



# Hatékony jogvédelem az Európai Unió jogában







# **HATÉKONY JOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN**

**Tanulmányok Várnay Ernő  
70. születésnapja tiszteletére**

Szerkesztette

**BARTHA ILDIKÓ, FAZEKAS FLÓRA,  
PAPP MÓNIKA, VARJU MÁRTON**



**TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
BUDAPEST, 2021**





Szakmai lektor: Nagy Csongor István  
Nyelvi lektor: Fedinec Csilla  
© Szerzők, 2021  
© Szerkesztők, 2021  
© Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021

Társadalomtudományi Kutatóközpont –  
Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely  
Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.  
Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató  
Felelős szerkesztő: Varju Márton

ISBN 978-963-418-045-6 (print)  
ISBN 978-963-418-046-3 (online)





# TARTALOM

BÓKA JÁNOS <b>Előszó</b>	7
ALLAN F. TATHAM <b>Preface</b>	10
VARGA ZSÓFIA <b>Az uniós hatékony bírói jogvédelemhez való jog a nemzeti bíróságok előtti eljárásban</b>	15
JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA – HAVAS LÓRÁNT <b>A nemzeti bíróságok mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok</b>	39
FAZEKAS FLÓRA – PAPP MÓNICA <b>Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra</b>	64
ANGYAL ZOLTÁN <b>A tagállami bírák kinevezése az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatában</b>	87
SOMSSICH RÉKA <b>Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?</b>	102
FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN <b>A tagállamokkal szemben elrendelt ideiglenes intézkedés az Európai Bíróság újabb gyakorlatában</b>	126
OSZTOVITS ANDRÁS <b>Az <i>acte clair</i> tan – újratöltve</b>	149
NÉMETH ANITA <b>Közbeszerzés és jogvédelem</b>	169





<b>VARJU MÁRTON Hatékony jogérvényesítés és hatékony jogvédelem: a tagállami bíróságok feladatai az EU állami támogatási jogában</b>	191
<b>BARTHA ILDIKÓ A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén</b>	213
<b>FODOR LÁSZLÓ A jogvédelem szintje és az elővigyázatosság elve a zöld géntechnológia európai szabályozási modelljében</b>	235
<b>KIRÁLY MIKLÓS Késedelmi kamat érvényesítése és a nemzetközi jogegységesítés</b>	258
<b>TÓTH TIHAMÉR Verseny és együttműködés a borpiacon</b>	273
<b>HORVÁTHY BALÁZS A WTO normák érvényesítése az Európai Bíróság eljárásaiban – visszatekintés a „Lex CEU” ügy apropóján</b>	300





## ELŐSZÓ

# Gondolatok az uniós jog természetéről és hatékony érvényesüléséről

„Költő vagyok – mit érdekelne / engem a költészet maga?” – írja híres versében József Attila. Számomra úgy tűnik, hogy ez a megállapítás valamiképpen az uniós joggal foglalkozók és az uniós jog kapcsolatára is igaz. Az uniós jog hatékony érvényesülésének problémája legalábbis bizonyosan jogérvényesülési problémaként és nem az uniós jog természetének problémájaként jelenik meg a szakirodalomban. Uniós jogász vagyok, az uniós jog hatékony érvényesülése foglalkoztat – mit érdekelne engem az uniós jog maga?

Abból a szempontból viszont, ahonnan az uniós jog hatékony érvényesüléséért felelős tagállami kormányok szemlélik a helyzetet, az uniós jog hatékony érvényesülése egyszerre jelenti az uniós jog természetének és a jog érvényesülésének a problémáját.

Ez nem új jelenség az Európai Unió jogtörténetében. A tagállami alkotmányos berendezkedések többségében – bár nem mindegyikében – az uniós jog hatékony érvényesülése sohasem volt független az uniós jog tartalmi értékelésétől. Az Európai Bíróság az uniós jog alapjogvédelmi rendszerét többek között éppen arra tekintettel dolgozta ki, hogy eloszlassa az annak természetével – az emberi jogi megfontolásokkal szembeni közömbösségével – kapcsolatos aggályokat. Az uniós jog elsőbbségének alapelvét a tagállami alkotmányos berendezkedések az uniós garanciák fokozatosan fejlődő rendszerének tudatában és a lojális együttműködés elvének megfelelően az uniós jog elsőbbségének vélelmeként értelmezve el tudták fogadni. Ezzel a véle-



lemmel az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közötti kapcsolat – az integráció jelenlegi struktúrájában elvileg feloldhatatlan – dilemmája nyugvópontra jutott. A nyugvópont egy olyan permisszív konszenzust jelent, ahol az uniós intézmények viszonylag szabadon fejleszthetik az uniós jogot és alappal bízhatnak abban, hogy a tagállami intézmények azt adott esetben a tagállami joggal szemben is érvényre fogják juttatni.

A nyugvópont azonban – éppen azért, mert az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közötti kapcsolat dilemmája az integráció jelenlegi struktúrájában elvileg feloldhatatlan – nem abszolút értelemben vett nyugvópont. A kialakult relatív egyensúlyi állapothoz szükséges demokratikus felhatalmazás tartóssága intézményi és jogpolitikai körülményektől függ. Ezek változása alapvetően kihathat a permisszív konszenzusra és így az uniós jog ténylegesen érvényesülő elsőbbségére.

Intézményi értelemben az egyensúlyi állapot előfeltétele, hogy az Európai Bíróság ne önkényesen gyakorolja a hatásköri és tartalmi kontrollt az uniós szervek tevékenysége fölött. Természetesen ez nem jelenti az Európai Bíróság jogpolitikai mozgásterének és értelmezési autonómiájának kizárását. Jelenti ugyanakkor azt, hogy az Európai Bíróság döntése az uniós jog értelmezése és érvényesítése során verifikálható, racionális és korábbi döntéseivel koherens legyen.

Pontosabb fogalom híján jogpolitikai körülménynek nevezem azt a konszenzust, ami az uniós jog és az integráció jelenlegi struktúrája közötti kapcsolatot írja le. Mindaddig, amíg az uniós jog a tagállami politikai konszenzus által kijelölt integrációs struktúra keretei között marad, addig az uniós jog hatékony érvényesülése az integrációra vonatkozó politikai akarat végrehajtásának eszköze. Amikor azonban az uniós jog az integrációs struktúra keretei megváltoztatásának eszközévé válik, akkor elveszíti jogi természetét és a politikai akaratképzés helyébe lép. Innentől kezdve az uniós jog hatékony érvényesülése nem jogtechnikai, de még csak nem is jogállamisági kérdés, hanem a politikai legitimitáció és a szuverenitás alapkérdése.

A fenti kijelentés két szempontból is magyarázatot igényel. Egyrészt köztudomású, hogy az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlata sokszor lendítette tovább az európai integráció megakadt gépezetét a politikai döntésképtelenség állapotán. Ilyen értelemben az Európai Bíróság már többször vállalta át jogfejlesztő tevékenységével a politikai döntéshozó felelősségét. Ez a tevékenység mindig is vitatott volt, de az integráció intézményi struktúrájából adódó természetes jellemző, ami nem felülírja, hanem megerősíti az integráció politikailag elfogadott szintje megvalósítására vonatkozó igényt. Azt mutatja, hogy a tagállamok eseti nézeteltéréseik ellenére is komolyan gondolják integrációs kötelezettségvállalásaikat. A jogpolitikai konszenzus akkor dől meg, ha az uniós jogfejlődés az integráció politikailag elfogadott szintjére, azaz az integrációs struktúra kereteire vonatkozó politikai konszenzust írja felül.



A másik magyarázó megjegyzés az uniós jog és az Európai Unió értékei közötti sajátos kapcsolatra vonatkozik. A bírói fórumok, így az Európai Bíróság is, jogszabályokat és jogelveket értelmeznek és alkalmaznak. Az Európai Unió értékei, amelyek a tagállamok közösen vállalt értékei és egyben elvárásai is az Európai Unió működésével szemben, nehezen illeszthetők be a fenti kategóriák valamelyikébe. Ha meg is engedjük, hogy a jellegbeli és absztrakciós különbségek ellenére az Európai Unió értékei az Unió működésével szemben támasztott és az Európai Bíróság által érvényesítendő alkotmányos alapelvek, az aligha védhető, hogy ezek az értékek a tagállamokkal szemben az Európai Bíróság által érvényesítendő alkotmányos alapelvek lennének. Ez a megközelítés ugyanis alapvetően megváltoztatja az európai integráció szintjére vonatkozó politikai konszenzust, és így az integráció jelenlegi, a tagállamok szuverén egyenlőségén és együttműködésén alapuló politikai struktúráját.

Az uniós jog hatékony érvényesülését érintő aktuális dilemmák nem a jogérvényesüléssel kapcsolatos normatív kérdésekre, hanem a mindeddig meghatározó permisszív konszenzus megrendülésére vezethetők vissza. Mint fentebb említettem, ezek a dilemmák az integráció jelenlegi struktúrájában elvi alapon nem eldönthetők. A reális ambíciószint tehát a permisszív konszenzus helyreállítása lehet mind intézményi, mind jogpolitikai kontextusban.

Ez a kihívás áll ma, talán markánsabban, mint eddig valaha, az uniós jog művelői előtt, akik felelősséget éreznek az integráció jövőjéért. Másfajta nézőpontot és talán új, a jogrendszerek közötti valódi párbeszédet lehetővé tevő fogalmi és intézményrendszert is igényel a feladat.

Kívánom Várnay Ernő professzor úrnak, hogy még hosszú évtizedekig követhesse és alakíthassa a rá jellemző optimizmussal, energiával, szaktudással, integritással és elkötelezettséggel az új permisszív konszenzus megszületését.

Budapest, 2021. augusztus 4.

DR. BÓKA JÁNOS  
egyetemi docens,  
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,  
a miniszterelnök európai uniós kérdésekért felelős államtitkára



## Preface

It is a special honour and indeed a great pleasure to be asked to compose this English-language introduction to the *Liber Amicorum*, marking Prof. Ernő Várnay's 70th birthday. The present volume celebrates his extensive contribution to EU legal studies and reflects his wide spectrum of interests, ranging from such matters as fiscal and monetary affairs, constitutional issues, and procedural problems before the Court of Justice of the European Union, to those focused on the effect of EU law before Hungarian courts and the judicial protection of rights derived from it. Each contribution, in its own way, emphasises the respect and esteem in which he is held by an array of friends, peers and students, whether at home or abroad.

Professor Várnay and I have known each other since the 1990s as part of that unique band of specialists, dedicated to preparing students and legal professionals for the demands of EU law, both before and after Hungary's accession in 2004. It was his initiative that took me on my weekends to Szeged in autumn 1999, while working as a legal adviser at the European Commission Delegation in Budapest, to teach future lawyers and judges (some now sitting at the highest domestic levels) the requirements of national remedies to be used to protect infringements of rights under EU law. It was thus that our mutual commitment, to the need to prepare the Hungarian judiciary for the requirements of Union membership, was forged. Over the coming years, we collaborated or worked with others on projects, funded by the EU or the Hungari-





an state, to ensure that judges would be able to assume their responsibilities from day one of accession.

Acceding to the European Union is a complex process for any candidate country and involves a long process of Europeanization of its domestic laws and systems, necessarily entailing change in the way different actors and stakeholders operate. In practical terms, it represents the extension and projection of EU law into the legal orders of prospective Member States; the creation of multilevel governance forms of policy-making and institutional cooperation; as well as new ways of behaviour and collaboration between judges and courts.

The training of judges is thus an essential tool to ensure the correct and effective application of EU law. It prepares them to assume their post-membership responsibilities, to foster mutual trust among them in cross-border proceedings and to support the implementation of the EU values and principles. The European Union is founded on the rule of law that combines EU law and national legal systems. Both are applied simultaneously to the parties in proceedings before a single judge or bench, operating within a single national jurisdiction. In this way, all national judges are regarded as EU judges. In the two roles, they are expected, *inter alia*, to use their powers to protect the individual from infringements by the state and its authorities of their rights under national and EU law.

In their daily work, national judges must comply with the obligation of Union loyalty in Article 4(3) TEU that operates by imposing Union obligations, binding on all national authorities, including, for matters within their remit, the courts. Domestic judges therefore have a duty, in common with the Court of Justice, to see that EU law is respected in the application and interpretation of the Treaties. In the view of the Court of Justice, the national judicial authorities are responsible for ensuring that EU law is applied and respected in their own legal system.

Further, the Court of Justice has inferred that the principle of Union loyalty imposes a duty on the national courts to ensure the legal protection of the rights that citizens derive from EU provisions. This duty was expressly reaffirmed post Lisbon under Article 19(1) TEU: “Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law.” Consequently, in those cases where rights are conferred upon individuals by provisions of EU law, national courts are bound to protect and enforce them against any adverse measure or practice of the Member States that tends to prevent their free exercise; the courts are obliged to afford direct, immediate and effective protection. In this way, the principles of direct effect and supremacy, created by the Court of Justice, have become part of a bolder and more ambitious notion of “effectiveness” that encapsulates the idea that EU law confers rights plus remedies that make real the practical enjoyment of those rights.



The success or otherwise of the Internal Market and EU law in general is itself dependent on the national court systems. Much EU law is applied at national level. The absence of any Union police force or army means that the support of national bodies for EU law is indispensable. Put simply, the Union legal order would be instantly deprived of its *sui generis* characteristics were support from national institutions, including, and perhaps especially, courts, to be withdrawn.

Judicial capacity to apply the *acquis* represents a core element in the preparation for accession and a central factor for the success of the enlargement process. Indeed, this has been a constant issue since the formulation of the Copenhagen criteria. Articles 81(2)(h) and 82(1)(c) TFEU now give the EU express competence to “support the training of the judiciary and of judicial staff” in matters relative to judicial cooperation in civil and criminal law. Yet, the European Commission had already recognised in the 1990s that such training was a vital component of the preparations for EU membership of the Central and Eastern European countries and provided funding for it from the Phare programme.

In the immediate lead up to accession in 2004 and after, the Commission targeted more help to the domestic judiciaries. Its 2002 Action Plans, while noting the progress that had been made on judicial reform, also drew attention to the fact that certain issues still needed to be addressed in the pre-accession countries, e.g., the strengthening of judicial independence as well as the training of judges. In order to tackle these weaknesses, the Commission proposed that its Action Plans were to include measures such as the development of training facilities and the training of judges in good judicial practices and EU law, together with the creation of judicial information networks.

Another problem was the language competence of judges, a matter particularly sensitive in ensuring the successful operation of the European judicial area and for enhancing mutual trust across borders. Judges and court administrators are required to process, recognise and enforce decisions of courts of other Member States through application of, e.g., the Brussels Regulations or the European Arrest Warrant. In these fields that increasingly impinge upon domestic proceedings, the Hungarian judiciary has sought to recruit and retain young judges with good foreign-language knowledge (usually English, French or German) and to improve and strengthen the already subsisting competence of other members of the courts and their administration.

With the need to address deficiencies in both EU law and its application on the one hand, and the linguistic ability of the judiciary on the other, the training of judges and other court staff in conjunction with public prosecutors accordingly became an integral part of the pre-accession preparations. Although seminars and workshops

were initially presented by experts from the EU, increasing reliance came to be made on local experts for such instruction.

In this context, Prof. Várnay and I were engaged throughout the pre- and (immediate) post-accession period with the training of Hungarian judges and prosecutors. For myself, the present Hungarian Academy of Justice drew on my specialist legal knowledge and native English-language skills to offer courses in various aspects of EU law, regarded as being of interest to judges. These included the making of Article 267 TFEU references; consumer protection law; criminal law; competition law; public procurement; the Brussels and Rome Regulations; and remedies for breaches of EU law.

Professor Várnay was no less engaged, either through university teaching and supervision or through EU- or state-organised trainings in which he was able to bring to bear the fine combination of his extensive understanding of EU law, his excellent French and English language skills, and his consummate ability to transfer knowledge in a practical and comprehensible manner to his audience. His personal engagement with students and professionals at all stages of familiarity with EU law is well regarded and has been tempered with a thorough professionalism, displayed throughout his academic career.

Acknowledgement of his achievements, both at home and abroad, have come to him as richly deserved recognition of his contribution to EU legal science and his own commitment to the integration project. These academic laurels might hang heavily on the brows of some but not on those of Prof. Várnay. He has always managed to carry these plaudits lightly, welcoming the honour bestowed but always keeping an eye on the need to support and encourage those around him, whether as students, colleagues or friends. His years always sit light on his shoulders and his dry sense of humour has consistently ensured that a small dose of irreverence can lighten the mood of even the most sombre of academic moments.

It has been my privilege to know Ernő over more than a quarter of a century and my pleasure to be able to share with him both the joy of teaching new generations of students at Szeged and Debrecen and the responsibility of training judges at all levels of the Hungarian judiciary. I hereby congratulate him on his long career of distinguished service to EU legal academia and bid him, “Many happy returns!”

23 July 2021, Madrid

ALLAN F. TATHAM  
Universidad San Pablo-CEU,  
Madrid, Spain





# Az uniós hatékony bírói jogvédelemhez való jog a nemzeti bíróságok előtti eljárásban

VARGA ZSÓFIA

EU-jogi szakértő, Loyens & Loeff Avocats Luxembourg, a jogi kutatásokkal foglalkozó osztály vezetője

## 1. BEVEZETÉS

### 1.1. A CHARTA SZÖVEGE

A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot – amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának<sup>1</sup> (Charta) 47. cikke rögzít – az uniós jogrend kötelező jogerővel bíró alapjogaként nevesíti a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépése óta. E szerződés, amellet, hogy kötelező jogi erővel ruházta fel a Chartában foglalt jogokat, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikk (1) bekezdésének második fordulatában azt is rögzítette, hogy

„a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.<sup>2</sup>

A hatékony jogorvoslathoz való jog szabályait az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata alakította ki – többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. és 13. cikkére vonatkozó

1 | Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 202. 2016.6.7. 391.

2 | 11/09. sz. A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás ügyben 2011. március 8-án hozott vélemény [EU:C:2011:123], 66. pont. A Charta 47. cikkének érvényesüléséről a magyar bíróságok előtt lásd Fazekas Flóra és Papp Mónika fejezetét ebben a kötetben.





ítélkezési gyakorlata és a tagállami alkotmányjogi hagyományok alapján – még azelőtt, hogy azt a Charta kodifikálta volna. A hatékony jogorvoslathoz való jog az EU jogában *bíróság előtti* hatékony jogorvoslatot jelent.<sup>3</sup> A Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról kifejti:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja.

Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

## 1.2. AZ UNIÓS JOG ÉRVÉNYESÍTÉSE A NEMZETI BÍRÓSÁGOK ELŐTT

A hatékony bírói jogvédelemhez való jogot – amely egyben az uniós jog általános elve – mind az EUB, mind a tagállami bíróságok előtt érvényesíteni szükséges. E fejezet a két aspektus közül kizárólag a másodikkal, azaz a tagállami bíróságok előtti hatékony jogvédelemmel foglalkozik.<sup>4</sup> Köztudott, hogy a tagállami bíróságok kiemelt szerepet töltenek be az uniós jog érvényesítésében.<sup>5</sup> A jogirodalomban visszatérő kifejezés, hogy a tagállami bíróságok az uniós jog – elsődleges vagy általános – bíróságai is egyben; erre egyes ítéleteiben az EUB is utalt.<sup>6</sup> Több szerző arra is rámutatott, hogy az EU-jog alkalmazása elsősorban nem is az uniós intézmények, hanem a nemzeti bíróságok (és más tagállami szervek) előtt történik. Az uniós jogok tagállami bíróságok előtti érvényesítése azért szükséges, mert az uniós jog címzettjei nemcsak az intézmények és a tagállami szervek, hanem az egyének is, akik számára az EU

3 | Erre tekintettel a jelen fejezet tárgyát képező alapjogra a továbbiakban a „hatékony bírói jogvédelem” elveként utalok.

4 | A jelen fejezet azon EUB ítéletek alapján készült, amelyek a hatékony bírói jogvédelem megvalósulását a nemzeti bíróságok előtti eljárásban vizsgálták. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog feltételei és kritériumai ugyanazok a nemzeti és az uniós bíróságok tekintetében. Mivel az EUB számos ítéletében az EUB előtti eljárások szempontjából vizsgálta a hatékony jogorvoslat ismérveit, ezek az ítéletek is relevánsak az uniós – egységes – kritériumrendszer szempontjából.

5 | SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „A Jogorvoslat Duális Rendszere az Európai Unióban” *Jura* 2004/1. 48.; VARJU Márton: „The Judicial Reception of EU law” in VARJU Márton – VÁRNAY Ernő (szerk.): *The Law of European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 183–187.

6 | 1/09. sz. vélemény (2. lj.) 69. pont; T-219/95. R sz. *Danielsson és társai kontra Bizottság* ügyben 1995. december 22-én hozott végzés [EU:T:1995:219], 77. pont; T-51/89. sz. *Tetra Pak Rausing kontra Bizottság* ügyben 1990. július 10-én hozott ítélet [EU:T:1990:41], 42. pont.





bizonyos esetekben közvetlenül jogokat biztosít. A jogalanyoknak azonban nincs általánosan érvényes közvetlen keresetindítási joguk az EUB előtt; ehelyett a nemzeti bíróságok előtt terjeszthetik elő az uniós jogon alapuló kereseteiket. Ebből adódóan a tagállami bíróságoknak is feladata, hogy biztosítsák az egyének uniós jogból eredő jogainak védelmét.<sup>7</sup>

### 1.3. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ VALÓ JOG ÉRVÉNYESÜLÉSI KÖRE

Bár a hatékony bírói jogvédelemhez való jog általános elvként, és immár kötelező erővel bíró alapjogként érvényesül az uniós jogban, e jog alkalmazási körének fontos korlátját képezi, hogy az csak az uniós jog hatáskörében érvényesül.<sup>8</sup> A Chartában foglalt alapvető jogok érvényesülési körének e korlátját – amelyet az ítélkezési gyakorlat az általános elvek tekintetében már korábban is kimondott – a Charta 51. cikke és az EUSZ 6. cikke nevesítik, valamint az EUSZ 19. cikke is úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az *uniós jog által szabályozott területeken* kötelesek biztosítani a hatékony jogvédelem eszközeit.<sup>9</sup> Ez azt jelenti, hogy az uniós jog által biztosított hatékony bírói jogvédelem elve az EU bíróságai előtt minden esetben, a nemzeti bíróságok előtti eljárásban azonban csak akkor érvényesül, ha az eljárás kapcsolatot mutat az EU jogával, azaz a jogvita az *uniós jog hatálya alá tartozik*, vagy ha a jogalany az *uniós jogrendben biztosított jogai* védelmére hivatkozik. Ha a jogvita olyan jogterületet érint, amelyre vonatkozóan nincs uniós szabályozás, úgy a nemzeti bíróság kizárólag a magyar jogszabályok alapján fog dönteni és ilyenkor az uniós alapvető jogok sem érvényesülnek e jogi normák tárgyi hatályának hiányában.<sup>10</sup>

Amennyiben azonban a jogvita az uniós jog hatálya alá tartozik, azaz van olyan uniós – akár másodlagos – jogi norma, amely az adott jogterületet szabályozza, úgy magánszemélyek akár más magánszeméllyel szembeni jogvitában is hivatkozhatnak az *uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítése érdekében* a hatékony bírói jogvédelemhez való jogra. Továbbá, a hatékony bírói jogvédelem elve – amennyiben annak alkalmazási feltételei fennállnak – önmagában elég hivatkozási alap, és nem szükséges,

7 | T-114/92. sz. *BEMIM kontra Bizottság* ügyben 1995. január 24-én hozott ítélet [EU:T:1995:11], 62. pont.

8 | C-558/18. és C-563/18. sz. *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny* egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:234].

9 | C-61/14. sz. *Orizzonte Salute* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:307], 29. pont.

10 | A Charta alkalmazási köréről bővebben lásd: JENEY Petra: „The Scope of the EU Charter and its Application by the Hungarian Courts” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2016/1. 71.; VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta a magyar bíróságok előtt” *Jogtudományi Közlöny* 2013/11. 553.; VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I.” *Európai Jog* 2013/5. 17.; VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.” *Európai Jog* 2013/6. 12.; BERKES Antal: „National Report – Hungary” in L. BURGORGUE-LARSEN (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights Seized by the National Judges / La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne saisie par les juges en Europe* (Paris: Pedone 2017) 425.

hogy annak tartalmát egyéb uniós vagy belső jogi jogforrások pontosítsák.<sup>11</sup> Ez más-képpen azt is jelenti, hogy amennyiben egy jogalany a nemzeti bíróság előtt – akár más jogalannyal, akár az állammal szemben – az uniós jog által biztosított jogot kíván érvényesíteni, úgy számára biztosítani kell az uniós hatékony bírói jogvédelemhez való jogot.<sup>12</sup>

#### 1.4. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEM KORLÁTJAI

A hatékony bírói jogvédelemhez való alapjog nem abszolút, hanem a Chartában nevesített feltételek szerint korlátozható. Uniós alapjog korlátozásának a feltételei a Charta 52. cikke értelmében a következők: először is a korlátozást jogszabályban kell előírni; másodszer a korlátozásnak tiszteletben kell tartania a szóban forgó jog vagy szabadság lényeges tartalmát; harmadszor pedig az arányosság elvére figyelem-mel e korlátozásnak elengedhetetlennek kell lennie és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia.<sup>13</sup> Az EUB számos ítéletben ezen szempontok mérlegelésével állapította meg, hogy a hatékony bírói jogvédelmet korlátozó tagállami szabályozás elfogadható-e az uniós jog szempontjából.<sup>14</sup>

#### 1.5. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ VALÓ JOG KIALAKULÁSA

Az uniós jog tagállami bíróságok általi alkalmazása szempontjából kezdetektől fogva fontos szerep jut a lojális együttműködés elvének, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésére és a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak hatékony védelmére vonatkozó megfontolásoknak. A lojális együttműködés – másképpen a tagállami hűség – elvét az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése nevesíti. Az elvet pedig az ítélkezési gyakorlat alakította ki még azelőtt, hogy a Nizzában 2000-ben aláírt Charta kifejezet-

11 | C-414/16. sz. *Egenberger* ügyben 2018. április 17-én hozott ítélet [EU:C:2018:257], 78. pont; C-556/17. sz. *Torubarov* ügyben 2019. július 19-én hozott ítélet [EU:C:2019:626], 56. pont.

12 | Lásd például: C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *A.K.* ügyben 2019. november 19-én hozott ítélet [EU:C:2019:982]; C-558/18. és C-563/18. sz. *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny* egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:234]; C-245/19. és C-246/19. sz. *Luxembourgi állam* egyesített ügyekben 2020. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2020:795], 55. pont; C-414/16. sz. ítélet (11. lj.); C-214/16. sz. *King* ügyben 2017. november 29-én hozott ítélet [EU:C:2017:914], 41. pont; C-682/15. sz. *Berlios Investment Fund* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélet [EU:C:2017:373], 49. pont; C-205/15. sz. *Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* ügyben 2016. június 30-án hozott ítélet [EU:C:2016:499]; C-418/11. sz. *Texdata Software* ügyben 2013. szeptember 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:588], 72. és 73. pontok; C-617/10. sz. *Åkerberg Fransson* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:105], 19–21. pontok; C-279/09. sz. *DEB* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EU:C:2010:811].

13 | C-245/19. és C-246/19. sz. ítélet (12. lj.) 51. és 60. pontok; C-439/14. és C-488/14. sz. *Star Storage és társai* egyesített ügyekben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet [EU:C:2016:688], 46. és 49. pontok; C-300/11. sz. *ZZ* ügyben 2013. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2013:363], 51. pont; C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 60. pont.

14 | Lásd például C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 49. pont; C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 60. pont; C-156/12. sz. *GREP* ügyben 2012. június 13-án hozott végzés [EU:C:2012:342], 40. pont.

ten nevesítette volna. A lojális együttműködés elve értelmében a tagállami szervek elősegítik az uniós jog érvényesülését. Ez a kötelezettség pedig a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörükben eljáró bíróságokra is vonatkozik.<sup>15</sup>

Az uniós normák teljes – egyes ítéletekben tényleges, illetve hatékony – érvényesülésének biztosítása olyan általános cél, illetve követelmény, amely a kezdetektől fogva gyakran az EUB érvelésének sarokköve volt.<sup>16</sup> Az EUB felhasználta többek között a közvetlen hatály, a közvetett hatály,<sup>17</sup> majd a tagállami kárfelelősség elvének megalapozásához és feltételei kidolgozásához,<sup>18</sup> illetve a tagállami eljárási autonómia alóli kivételek megfogalmazásához.<sup>19</sup> Az EUB ítélezési gyakorlatában ez az elv gyakran együtt jelenik meg az egyének számára biztosítandó hatékony bírói jogvédelem elvével.<sup>20</sup>

Érdeemes megjegyezni, hogy a hatékonyság – vagy másképpen: a tényleges érvényesülés – elve egy másik kontextusban is szerepel az EUB ítélezési gyakorlatában, méghozzá a tagállami eljárási autonómiával összefüggésben. A tagállami eljárási autonómia elve alapján az uniós jog alkalmazására hivatott tagállami szerveknek, főszabály szerint – uniós előírások hiányában vagy azok kiegészítéseképpen<sup>21</sup> – a tagállami eljárási szabályok szerint kell biztosítaniuk az uniós jog érvényesülését.<sup>22</sup> Annak érdekében azonban, hogy a nemzeti jog eljárási és jogorvoslati szabályai ne jelenthesenek túlzott akadályt az egyének uniós szabályokból eredő jogainak védelmében,

15 | C-268/06. sz. *Impact* ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [EU:C:2008:223], 41. pont; C-344/98. sz. *Masterfoods és HB* ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2000:689], 49. pont; C-131/97. sz. *Carbonari és társai* ügyben 1999. február 25-én hozott ítélet [EU:C:1999:98], 48. pont; C-91/92. sz. *Faccini Dori* ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EU:C:1994:292], 26. pont; C-106/89. sz. *Marleasing* ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet [EU:C:1990:395], 8. pont; 14/83. sz. *von Colson és Kamann* ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet [EU:C:1984:153], 26. pont.

16 | Léger főtanácsnok 2003. június 17-i indítványa a C-453/00. sz. *Kühne & Heitz* ügyben [EU:C:2003:350], 57. pont; 106/77. sz. *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], 22. pont; C-213/99. sz. *Factortame és társai* ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet [EU:C:1990:257], 20. pont; C-118/00. sz. *Larsy* ügyben 2001. június 28-án hozott ítélet [EU:C:2001:368], 51. pont.

17 | 106/77. sz. ítélet (16. lj.) 20. és 22. pontok; C-213/89. sz. ítélet (16. lj.) 18. pont.

18 | Lásd e tekintetben például C-224/01. sz. *Köbler* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EU:C:2003:513], 33–36. pontok; C-173/03. sz. *Traghetti del Mediterraneo* ügyben 2006. június 13-án hozott ítélet [EU:C:2006:391], 31., 33., 40. pontok.

19 | C-93/12. sz. *Agrokonstulting-04* ügyben 2013. június 27-én hozott ítélet [EU:C:2013:432], 35. pont; C-416/10. sz. *Križan és társai* ügyben 2013. január 15-én hozott ítélet [EU:C:2013:8], 85. pont.

20 | 106/77. sz. ítélet (16. lj.) 15–16. és 20–22. pontok.

21 | Néhány jogterületen rendelkezésre állnak saját, uniós eljárásjogi és jogorvoslati szabályok. E tekintetben lásd a 32. lj.-et.

22 | 60/75. sz. *Russo* ügyben 1976. január 22-én hozott ítélet [EU:C:1976:9]; 45/76. sz. *Comet* ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet [EU:C:1976:191], 13. és 15. pontok; 33/76. sz. *Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral* ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet [EU:C:1976:188], 15. pont; 68/79. sz. *Just* ügyben 1980. február 27-én hozott ítélet [EU:C:1980:57], 25. pont; 158/80. sz. *Rewe-Handelsgesellschaft Nord and Rewe-Markt Steffen* ügyben 1981. július 7-én hozott ítélet [EU:C:1981:163]; 199/82. sz. *San Giorgio* ügyben 1983. november 9-én hozott ítélet [EU:C:1983:318], 13. pont. A magyar jogirodalomból lásd VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 342–344.; VARGA Zsófia: *Az EU-jog alkalmazása. Kézikönyv gyakorló jogászoknak* (Budapest: Wolters Kluwer 2017).

az EUB rögzített két alapvető szabályt. Kimondta, hogy a tagállami jogorvoslati rendszer és eljárási szabályok nem diszkriminálhatják az uniós jogot a tagállamihoz képest (egyenértékűség elve), továbbá nem tehetik lehetetlenné vagy aránytalanul nehezzé az uniós jog érvényesítését (tényleges érvényesülés elve).<sup>23</sup>

Ami az egyének uniós jogból eredő jogainak védelmét illeti, az EUB szintén már korai ítéleteiben hangsúlyozta, hogy az uniós jog arra is szolgál, hogy jogalanyokat jogokkal ruházzon fel.<sup>24</sup> Ennek elismerése pedig szükségszerűen azzal járt, hogy jogvédelmi eszközöket is biztosítani kellett e jogalanyok számára, illetve jogaik megsértése esetén szankciókat alkalmazni. Erre tekintettel az EUB már korai ítéleteiben kimondta, hogy a tagállami bíróságok kötelezettsége, hogy biztosítsák az uniós normák teljes körű érvényesülését és azon jogok védelmét, amelyeket e normák az egyének számára biztosítanak.<sup>25</sup> E tekintetben Várnay Ernő és Papp Mónika rámutatnak, hogy „[a]z uniós szintű bírói alkotmányépítés egyik jellegzetes megnyilvánulása az volt, hogy [az uniós jog] elsőbbsége és közvetlen hatálya elvéből a tagállami bíróságokra az uniós jog teljes és hatékony védelmének kötelezettségét hárították”.<sup>26</sup> Az EUB ítélkezési gyakorlata alapján a nemzeti bíróságok által nyújtott védelemnek hatékonynak, közvetlennek és azonnalinak kell lennie.<sup>27</sup>

E három említett követelmény megfogalmazása mellett a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog mint az uniós jog általános elve kifejezetten is elismerést nyert az EUB ítélkezési gyakorlatában.<sup>28</sup> Az első ítélet, amelyhez kifejezetten az uniós hatékony bírói jogorvoslathoz való jog kialakulását kötik, a foglalkozás körében megvalósuló hátrányos megkülönböztetés elleni jogorvoslati lehetőségek biztosításáról szóló

23 | Amint az esetjog haladt előre, a hangsúly az egyenértékűség és a minimális védelem elveiről az uniós jog megsértésével szembeni hatékony jogvédelem szükségességére tevődött át. Lásd VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2005) 319. Várnay Ernő és Papp Mónika könyvének 2016-os kiadása ugyanakkor megjegyzi, hogy egyes esetekben – elsősorban a *Sutton* C-66/95. sz. ügyben 1997. április 22-én hozott ítéletben [EU:C:1997:207] és a *Steenhorst-Neerings* (C-338/91. sz. ügyben 1993. október 27-én hozott ítéletben [EU:C:1993:857]) – az EUB visszakanyarodott a nemzeti jogvédelem autonómiájának elvéhez. VÁRNAY – PAPP (22. lj.) 345.

24 | 26/62. sz. *van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EU:C:1963:1]; 6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66].

25 | C-268/06. sz. ítélet (15. lj.) 42. pont; C-432/05. sz. *Unibet* ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163], 38. pont; C-312/93. sz. *Peterbroeck* ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EU:C:1995:437], 12. pont; 33/76. sz. ítélet (22. lj.) 5. pont; 106/77. sz. ítélet (16. lj.) 12–13. pontok.

26 | VÁRNAY – PAPP (23. lj.) 319.

27 | 179/84. sz. *Bozzetti* ügyben 1985. július 9-én hozott ítélet [EU:C:1985:306]; 13/68. sz. *Salgoil* ügyben 1968. december 19-én hozott ítélet [EU:C:1968:54]; 14/83. sz. ítélet (15. lj.).

28 | C-268/06. sz. ítélet (15. lj.) 45. pont; C-54/96. sz. *Dorsch Consult* ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet [EU:C:1997:413], 40. pont; C-446/93. sz. *SEIM* ügyben 1996. január 18-án hozott ítélet [EU:C:1996:10], 32. pont; 222/86. sz. *Heylens* ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [EU:C:1987:442], 14. és 15. pontok; 179/84. sz. ítélet (27. lj.) 17. pont.

*Johnston* ítélet<sup>29</sup> volt. Pár hónappal a *Johnston* ítélet kihirdetését követően, a *Heylens* ügyben az EUB megerősítette, immár a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogával összefüggésben – és utalva a *Johnston* ítéletben kimondottakra –, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog az Unió általános elve.<sup>30</sup> Később az elvet az EUB egyre több jogterületen alkalmazta.

Ezt a fejlődést követte az általános elv alapjogként kodifikálása a Chartában 2000-ben, amely 2009-ben kötelező erőt is nyert. Az ítélkezési gyakorlat szerint a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése és az Alapjogi Chartának az Unió elsődleges jogába való felvétele nem változtatta meg lényegesen e jog tartalmát, mivel az az EJEE 6. cikkéből következik, és mivel azt uniós szinten az uniós jog általános elveként már korábban is elismerték.<sup>31</sup> Emellett, a bírói gyakorlat fejlődésével párhuzamosan, a hatékony bírói jogvédelemhez való jog több másodlagos jogi normában is nevesítésre került,<sup>32</sup> és számos olyan ítélet született, amelyek ezeken a jogterületeken – így elsősorban a fogyasztóvédelem,<sup>33</sup> a személyes adatok védelméhez való

29 | 222/84. sz. *Johnston* ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EU:C:1986:206], 53. pont.

30 | 222/86. sz. ítélet (28. lj.) 14. pont.

31 | T-486/11. sz. *Orange Polska kontra Bizottság* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:T:2015:1002], 95. pont.

32 | E kérdés részletes elemzését lásd: Wilman FOLKERT: „The End of the Absence? The Growing Body of EU Legislation on Private Enforcement and the Main Remedies it Provides For” *Common Market Law Review* 2016/53. 887.; Wilman FOLKERT: *Private Enforcement of EU Law Before National Courts: the EU Legislative Framework* (Cheltenham: Elgar Publishing 2015). Példaként említhetők a másodlagos jogforrások területén konkrét jogorvoslati előírások megjelenésére az alábbi uniós jogi aktusok: a fogyasztóvédelem területéről a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló 2006/114/EK irányelv 5. és 7. cikkei (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 376. 2006.12.27. 21.); a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv 6. cikk (1) bekezdése és 7. cikk (1) bekezdése (*Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 95. 1993.4.21. 29.); a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv 8–14. cikkek és a 22. cikk (1) bekezdése (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 133. 2008.5.22. 66.); a közbeszerzési eljárások területéről a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 92/13/EGK irányelv jogorvoslati szabályokra vonatkozó rendelkezései (*Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 76. 1992.3.23. 14.); a személyes adatok védelme területén a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 2016/679 rendelet 77–84. cikkei (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 119. 2016.5.4. 1.); a bevándorlás területén a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelv 26. cikke (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 180. 2013.6.29. 96.); a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv 46. cikke (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 180. 2013.6.29. 60.).

33 | Lásd például az e jogterületen hozott magyar vonatkozású ítéletek közül: C-511/17. sz. *Lintner* ügyben 2020. március 11-én hozott ítélet [EU:C:2020:188], 36. és 37. pontok (hivatalból eljárás); C-260/18. sz. *Dziubak* ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:819], 55. és 56. pontok (kontradiktórus eljárás); C-118/17. sz. *Dunai* ügyben 2019. március 14-én hozott ítélet [EU:C:2019:207], 64. pont (bírói felülvizsgálat terjedelme); C-483/16. sz. *Sziber* ügyben 2018. május 31-én hozott ítélet [EU:C:2018:367], 35. és 55. pontok (kereset előterjesztésének feltételei); C-567/13. sz. *Baczó és Vizsnycizai* ügyben 2015. február 12-én hozott ítélet [EU:C:2015:88], 49–59. pontok (bírói illetékességének meghatározása); C-397/11. sz. *Jőrös* ügyben 2013. május 30-án hozott ítélet [EU:C:2013:340], 42. pont (hivatalból eljárás); C-472/11. sz. *Banif Plus Bank* ügyben 2013. február 21-én hozott ítélet [EU:C:2013:88], 29. pont (kontradiktórus eljárás).

jog,<sup>34</sup> a közbeszerzési eljárás,<sup>35</sup> az igazságügyi együttműködés,<sup>36</sup> a bevándorlás és a menekültügyek,<sup>37</sup> valamint a szabad mozgáshoz való jog<sup>38</sup> területén – értelmezték a hatékony jogorvoslatra vonatkozó másodlagos jogi norma tartalmát, figyelemmel az alapjog tartalmára.<sup>39</sup>

## 1.6. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ VALÓ JOG A CHARTÁBAN ÉS AZ EJEE-BEN

Az EUB több ítéletében hangsúlyozta, hogy a hatékony bírói jogvédelem az uniós jog általános elve, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományából ered, és az EJEE 6. és 13. cikkeiben is kifejezést nyert.<sup>40</sup> A Charta 52. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy amennyiben az említett Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek ezen egyezményben szerepelnek. Az e cikkhez fűzött magyarázat szerint a jogok tartalmát és terjedelmét nemcsak az EJEE szövege határozza meg, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata is. A Charta 52. cikke (3) bekezdésének második mondata előírja, hogy ugyanezen bekezdés első mondata nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga

34 | C-239/14. sz. *Tall* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2015:824], 51. pont; C-348/16. sz. *Sacko* ügyben 2017. július 26-án hozott ítélet [EU:C:2017:591], 31. pont; C-645/19. sz. *Facebook Ireland és társai* ügyben 2021. június 15-én hozott ítélet [EU:C:2021:5], 75. pont; C-597/19. sz. *M.I.C.M.* ügyben 2021. június 17-én hozott ítélet [EU:C:2021:492]; C-272/19. sz. *Land Hessen* ügyben 2020. július 9-én hozott ítélet [EU:C:2020:535], 62. pont; C-511/18. sz. *La Quadrature du Net és társai* ügyben 2020. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2020:791]; C-311/18. sz. *Facebook Ireland és Schrems* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:559]; C-73/16. sz. *Pušár* ügyben 2017. szeptember 27-én hozott ítélet [EU:C:2017:725], 60. pont; C-362/14. sz. *Schrems* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:650].

35 | Lásd például az e jogterületen hozott magyar vonatkozású ítéletek közül: C-263/19. sz. *T-Systems Magyarország és társai* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:373], 43., 50–54. pontok; C-496/18. sz. *HUNGEOD és társai* ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:240]; C-362/18. sz. *Hochtief* ügyben 2019. december 18-án hozott végzés [EU:C:2019:1100]; C-620/17. sz. *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* ügyben 2019. július 29-én hozott ítélet [EU:C:2019:630]; C-300/17. sz. *Hochtief* ügyben 2018. augusztus 7-én hozott ítélet [EU:C:2018:635].

36 | Lásd például az e jogterületen hozott alábbi magyar vonatkozású ítéletet: C-220/18. PPU sz. *Generalstaatsanwaltschaft* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2018:589].

37 | Lásd például az e jogterületen hozott alábbi magyar vonatkozású ítéleteket: C-808/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2020:1029]; C-924/19. PPU és C-925/19. PPU sz. *Országos Idegengazdasági Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:367]; C-564/18. sz. *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* ügyben 2020. március 19-én hozott ítélet [EU:C:2020:218]; C-556/17. sz. ítélet (11. lj.).

38 | Lásd például C-133/19., C-136/19. és C-137/19. sz. *Belga állam* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:577]; C-246/17. sz. *Diallo* ügyben 2018. június 27-én hozott ítélet [EU:C:2018:499]; C-89/17. sz. *Banger* ügyben 2018. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2018:570]; C-300/11. sz. ítélet (13. lj.); C-459/99. sz. *MRAX* ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2002:461].

39 | C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 46. pont. Ezenkívül lásd még az mezőgazdaság területéről: C-467/01. sz. *Eribrand* ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [EU:C:2003:364]; valamint a környezetvédelem területéről: C-723/17. sz. *Craeynest és társai* ügyben 2019. június 26-án hozott ítélet [EU:C:2019:533]; C-197/18. sz. *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és társai* ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:824].

40 | C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 29–32. pontok.

kiterjedtebb védelmet nyújtson.<sup>41</sup> A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülési körét tekintve annyiban tágabb, mint az egyezményben biztosított jog, hogy az az uniós jogban nem csak a polgári jogi bírósági eljárásokra korlátozódik.

### **1.7. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ VALÓ JOG, VALAMINT A HATÉKONYSÁG ÉS A TÉNYLEGES ÉRVÉNYESÜLÉS ELVEI**

Az általános elv, amely szerint a nemzeti bíróságoknak biztosítaniuk kell az jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét, a tényleges érvényesülés elve, valamint a Chartában foglalt hatékony bírói jogvédelemhez való alapjog az esetek többségében ugyanazt a célt szolgálja és e három elvet sok esetben az ítélkezési gyakorlat sem különíti el következetesen. Ez különösen igaz a tagállami eljárási autonómia korlátjaként jelentkező tényleges érvényesülés elvére és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogra, amelyek egymáshoz való viszonyát mindeddig nem sikerült tisztázni a jogirodalomban.

Összességében elmondható, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog később jelent meg az ítélkezési gyakorlatban és arra szerzők általában úgy tekintenek, mint amely mélyrehatóbb, alaposabb vizsgálatot alapoz meg, mint a hatékonyság és a tényleges érvényesülés általánosabbnak tekintett elvei. Lényeges különbség, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog a Chartában kodifikált, az elsődleges joggal egyenrangú alapjog, míg a hatékonyság és a tényleges érvényesülés elveit az ítélkezési gyakorlat alakította ki; ebből adódóan korlátozásuk feltételei is különböznek. Általánosságban elmondható az is, hogy míg a tényleges érvényesülés elve kizárólag negatív korlátként jelentkezik – vagyis annak értelmében a tagállami szabályozás nem teheti lehetetlenné vagy aránytalanul nehézé az uniós jog érvényesítését –, addig a hatékony bírói jogvédelemhez való alapjog egyaránt járhat negatív vagy pozitív kötelezettség előírásával a tagállamok számára. Végül pedig azt is érdemes megemlíteni, hogy míg a tényleges érvényesülés elve valamennyi uniós szabály érvényesülését szolgálhatja – és egyben a jogalany ellenében is érvényesülhet – úgy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog sokkal szűkebb körben és kizárólag a jogalanyok érdekében lép működésbe. Mindezek ellenére rendszeresen előfordul, hogy e két jog tartalmában és érvényesülési körében fedi egymást, és ebből adódóan az EUB ítélkezési gyakorlatában is sokszor egymás szinonimájaként, felcserélhető értelemben használják őket.

41 | C-400/10. PPU sz. *McB* ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2010:582], 53. pont; C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 35. pont

## 2. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ VALÓ JOG TARTALMA

Mint fent említettük, a hatékony bírói jogvédelemhez való alapjogból származó követelmények sok esetben átfedést mutatnak azzal az előírással, amely szerint a tagállami eljárásjogi és jogorvoslati szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy aránytalanul nehezzé, hogy a jogalanyok – bírósági eljárásban – érvényesítsék az uniós jogrendből származó jogaikat. Mindezek alapján a hatékony bírói jogvédelemhez való jog tartalmának a vizsgálata során érdemes azokra az ítéletekre is figyelemmel lenni, amelyek a tényleges érvényesülés elvének teljesülését vizsgálják a tagállami bíróságok előtti eljárásjogi szabályok vonatkozásában. Az EUB számos ítéletében elemezte az uniós joggal való összeegyeztethetőségét – többnyire elsősorban a tényleges érvényesülés szempontjából – olyan tagállami eljárásjogi szabályoknak, amelyek: elvülési vagy jogvesztő határidőket írnak elő bírósági eljárás kezdeményezésére;<sup>42</sup> a kérelemhez kötöttség elve alapján korlátozzák, hogy a bíróságok hivatalból figyelembe vegyenek a fél által nem, vagy az eljárás késői szakaszában hivatkozott jogalapot;<sup>43</sup> a jogerő elve alapján korlátozzák a jogerős – esetlegesen jogsértő – ítéletek felülvizsgálatát;<sup>44</sup> nem biztosítják a kétfokú bírósági eljáráshoz való jogot<sup>45</sup> vagy korlátozzák a nem jogerős elsőfokú döntések felfüggesztő hatályát.<sup>46</sup>

42 | Lásd az 55. ljt.

43 | C-40/08. sz. *Asturcom Telecomunicaciones* ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2009:615]; C-222/05. – C-225/05. sz. *Van der Weerd és társai* egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2007:318]; C-126/97. sz. *Eco Swiss* ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet [EU:C:1999:269]; C-72/95. sz. *Kraaijeveld és társai* ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EU:C:1996:404]; C-430/93. és C-431/93. sz. *Van Schijndel és van Veen* egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet [EU:C:1995:441]; C-312/93. sz. ítélet (25. ljt.); C-87/90. – C-89/90. sz. *Verholen és társai* egyesített ügyekben 1991. július 11-én hozott ítélet [EU:C:1991:314].

44 | C-370/17. és C-37/18. sz. *CRPNPAC* egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet [EU:C:2020:260]; C-924/19. PPU és C-925/19. PPU sz. ítélet (37. ljt.); C-234/17. sz. *XC e.a.* ügyben 2018. október 24-én hozott ítélet [EU:C:2018:853]; C-620/17. sz. ítélet (35. ljt.); C-213/13. sz. *Impresa Pizzarotti* ügyben 2014. július 10-én hozott ítélet [EU:C:2014:2067]; C-69/14. sz. *Társia* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:662]; C-505/14. sz. *Klausner Holz Niedersachsen* ügyben 2015. november 11-én hozott ítélet [EU:C:2015:742]; C-352/09. P. sz. *ThyssenKrupp Nirosta kontra Bizottság* ügyben 2011. március 29-én hozott ítélet [EU:C:2011:191]; C-2/08. sz. *Fallimento Olimpiclub* ügyben 2009. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2009:506]; C-526/08. sz. *Bizottság kontra Luxembourg* ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet [EU:C:2010:379]; C-507/08. sz. *Bizottság kontra Szlovákia* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EU:C:2010:802]; C-2/06. sz. *Kempter* ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet [EU:C:2008:78]; C-392/04. és C-422/04. sz. *i-21 Germany* egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EU:C:2006:586]; C-234/04. sz. *Kapferer* ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet [EU:C:2006:178]; C-453/00. sz. ítélet (16. ljt.); C-126/97. sz. ítélet (43. ljt.).

45 | A Charta 47. cikke alapján. Elemezte ezt a kérdést az EUB a *Belastingdienst kontra Toeslagen* ítéletben (C-175/17. sz. ügyben 2018. szeptember 26-án hozott ítélet [EU:C:2018:776]).

46 | A Charta 47. cikke alapján is elemezte ezt a kérdést az EUB az alábbi ügyekben: C-175/17. sz. ítélet (45. ljt.); C-180/17. sz. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* ügyben 2018. szeptember 26-án hozott ítélet [EU:C:2018:775]; C-422/18. PPU sz. *FR* ügyben 2018. szeptember 27-én hozott végzés [EU:C:2018:784]; C-562/13. sz. *Abdida* ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2453].



Egyes szerzők megjegyzik, hogy az EUB – bár nem következetesen, de sokszor – a bírósági úthoz való hozzáférésre vonatkozó ügyeket a hatékony bírói jogvédelemhez való alapjog szempontjából, a bírósági eljárás eljárásjogi szabályait pedig a tényleges érvényesülés szempontjából vizsgálja. Ily módon jellemzően a klasszikus és kifejezetten a hatékony bírói jogvédelemhez való jogra vonatkozó, a Charta 47. cikke alapján elbírált ügyek egyrészt a bírósághoz jutás feltételeit – úgy mint a bírósági jogorvoslati út meglétét és az eljárás megindításának körülményeit, feltételeit és költségeit –, másrészt az e cikk (2) és (3) fordulataiban kifejezetten említett, a tisztességes eljáráshoz való jog ismérveként megjelenő egyéb követelmények teljesülését elemzik. Ezen feltételek az alábbiak: független és pártatlan bíróság, tisztességes és nyilvános eljárás, észszerű időn belül való elbírálás, valamint a védelemhez, tanácsadáshoz – és adott esetben költségmentességhez – való jog. A tisztességes eljáráshoz tartozik továbbá a fegyveregyenlőség és a felek azon joga, hogy megismerjék és észreveteljenek a másik fél által előadottakra<sup>47</sup> és az eljárási iratokra.<sup>48</sup>

A hatékony bírói jogvédelem fenti aspektusai közül a továbbiakban kizárólag a bírósághoz fordulás jogával, valamint a bírósági felülvizsgálat terjedelmével foglalkozunk. A hatékony bírói jogvédelem egyéb elemei, úgy mint az eljáró fórum függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatos körülmények,<sup>49</sup> a tárgyalás nyilvánossága, az észszerű időn belül történő elbírálás, valamint a tanácsadáshoz, védelemhez és képviselőhöz való jog nem képezik e fejezet tárgyát.

47 | C-267/19. és C-323/19. sz. *PARKING* egyesített ügyekben 2020. május 7-én hozott ítélet [EU:C:2020:351]; C-413/18. P. sz. *H kontra Tanács* ügyben 2019. december 4-én hozott ítélet [EU:C:2019:1044]; C-169/14. sz. *Sánchez Morcillo és Abril García* ügyben 2014. július 17-én hozott ítélet [EU:C:2014:2099]; C-530/12. P. sz. *OHIM kontra National Lottery Commission* ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet [EU:C:2014:186]; C-199/11. sz. *Otis és társai* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet [EU:C:2012:684].

48 | C-615/18. sz. *Staatsanwaltschaft Offenburg* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:376]; C-358/16. sz. *UBS Europe és társai* ügyben 2018. szeptember 13-án hozott ítélet [EU:C:2018:715]. Lásd még a nyilatkozattétel megtagadásához való jog tekintetében: C-481/19. sz. *Consob* ügyben 2021. február 2-án hozott ítélet [EU:C:2021:84].

49 | E tekintetben lásd C-824/18. sz. *A.B. és társai* ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet [EU:C:2021:153]; C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet [EU:C:2019:531], 77. pont; C-192/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet [EU:C:2019:529]; C-49/18. sz. *Escribano Vindel* ügyben 2019. február 7-én hozott ítélet [EU:C:2019:106], 72., 73. pontok; C-216/18. PPU sz. *LM* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2018:586], 48–52. pontok; C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2018:117], 44. pont; C-403/16. sz. *El Hassani* ügyben 2017. december 13-án hozott ítélet [EU:C:2017:960], 40. pont; C-685/15. sz. *Online Games és társai* ügyben 2017. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2017:452], 60. pont; C-503/15. sz. *Margarit Panicello* ügyben 2017. február 16-án hozott ítélet [EU:C:2017:126], 37. pont; C-222/13. sz. *TDC* ügyben 2014. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2014:2265], 30. pont; C-506/04. sz. *Wilson* ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EU:C:2006:587], 49–51. pontok.

## 2.1. A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA

### 2.1.1. Lehetőség bírói jogorvoslat előterjesztésére

Az EUB több ítéletében hangsúlyozta, hogy a hatékony bírói jogvédelem lényeges tartalma egyéb tényezők mellett magában foglalja azt, hogy a jog jogosultja – akár természetes, akár jogi személy<sup>50</sup> – bírósághoz fordulhasson. Az *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (FMS)* ítéletben az EUB ezen követelmény érvényesülésével foglalkozott. A döntés alapjául az a magyar szabályozás szolgált, amely az idegenrendészeti hatóságok által hozott egyes döntések ellen nem biztosította a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. Az EUB e tekintetben megállapította, hogy a nemzeti jog által biztosított bírósági út hiányában a bírósági felülvizsgálat lehetősége – a menedékkérőket érintő határozatok uniós joggal való összeegyeztethetőségének megállapítása tekintetében – magából az uniós jogból ered. Következésképpen, az EUB arra kötelezte a magyar nemzeti bíróságot, hogy nyilvánítsa magát illetékesnek az ezen – a nemzeti jog szerint bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó – ügyekben való döntéshozatalra, és ezáltal új jogorvoslatot hozzon létre.<sup>51</sup>

A *Luxembourgji állam* ítéletben az EUB azt is kimondta, hogy amennyiben egy jogalany csak akkor érvényesítheti a jogait bíróság előtt, ha előzetesen megsért valamely szabályt vagy jogi kötelezettséget – és ezzel a jogsértéshez kapcsolódó szankciónak teszi ki magát –, úgy nincs számára biztosítva a hatékony bírói jogvédelemhez való jog.<sup>52</sup> Erre tekintettel az adott ügyben rámutatott, hogy a tagállami szabályok alapján az adóhatósági eljárás keretében információközlésre kötelező határozat címzettje a gyakorlatban nem fordulhat bírósághoz az olyan információ közlésére kötelező határozat esetén, amely önkényes vagy aránytalan, kivéve, ha megtagadja az abban előírt adatközlés teljesítését. Következésképpen az EUB megállapította, hogy ez a szabályozás nem összeegyeztethető a hatékony bírói jogvédelem elvével.<sup>53</sup>

Hasonlóképpen döntött az EUB a fizetett szabadsághoz való joggal összefüggő *King* ügyben is. Ebben az ítéletben az EUB a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog sérelmét mondta ki egy olyan szabályozással összefüggésben, amely a gyakorlatban azzal járt, hogy a munkavállalónak nem volt lehetősége közvetlenül a fizetett szabadsághoz való joga érvényesítése érdekében bírósághoz fordulni, hanem ehelyett köteles volt először fizetés nélküli szabadságot kivenni, majd pedig annak pénzbeni megtérítését kérni. Ilyen módon, amennyiben jogvita merült fel a munkáltató és

50 | C-682/15. sz. ítélet (12. lj.) 51. és 52. pontok; C-279/09. sz. ítélet (12. lj.).

51 | C-924/19. PPU és C-925/19. PPU sz. ítélet (37. lj.) 140. pont. Ezen ítélet elemzéséről lásd VARGA Zsófia: „Az Európai Unió Bíróságának ítélete a tranzitónában való elhelyezés jogellenességéről” *Jogesetek Magyarázata* 2020/3–4. 75.

52 | C-432/05. sz. ítélet (25. lj.) 64. pont; C-245/19. és C-246/19. sz. ítélet (12. lj.) 66. pont.

53 | C-245/19. és C-246/19. sz. ítélet (12. lj.) 67–69. pontok.

a munkavállaló között abban a kérdésben, hogy a munkavállaló jogosult-e fizetett éves szabadságra, úgy a munkavállaló köteles volt fizetés nélküli szabadságot kiadni még azelőtt, hogy meggyőződhetett volna arról, jogosult-e a fizetett szabadságra. Ez a szabályozást a hatékony bírói jogvédelem elvével ellentétesnek találta az EUB.<sup>54</sup>

Mint már utaltunk rá, a bírósághoz fordulást korlátozó néhány eljárási szabály uniós joggal való összeegyeztethetőségét az EUB nem a hatékony bírói jogorvoslat-hoz való Chartában foglalt alapjog, hanem a tagállami eljárási autonómia korlátjaként jelentkező tényleges érvényesülés – és egyenértékűség – elvei alapján vizsgálta. Ilyen módon az EUB több ítéletet is hozott a bírósági eljárás megindításához fűződő határidők uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.<sup>55</sup>

### 2.1.2. Önálló jogorvoslati lehetőség biztosítása

Ami a bírói út igénybevételét illeti, egyes ítéleteiben az EUB azt elemezte, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog biztosítása érdekében szükséges-e külön bírói

54 | C-214/16. sz. ítélet (12. lj.) 37., 41., 47. pontok.

55 | C-698/18. és C-699/18. sz. *Raiffeisen Bank et BRD Groupe Société Générale* egyesített ügyekben 2020. július 9-én hozott ítélet [EU:C:2020:537]; C-637/17. sz. *Cogeco Communications* ügyben 2019. március 28-án hozott ítélet [EU:C:2019:263]; C-562/17. sz. *Nestrade* ügyben 2019. február 14-én hozott ítélet [EU:C:2019:115]; T-482/16. RENV sz. *Arango Jaramillo és társai kontra EBB* ügyben 2017. december 13-án hozott ítélet [EU:T:2017:901]; C-38/16. sz. *Compass Contract Services* ügyben 2017. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2017:454]; C-327/15. sz. *TDC* ügyben 2016. december 21-én hozott ítélet [EU:C:2016:974]; C-8/14. sz. *BBVA* ügyben 2015. október 29-én hozott ítélet [EU:C:2015:731]; C-417/13. sz. *Starjakob* ügyben 2015. január 28-án hozott ítélet [EU:C:2015:38]; C-501/12., C-506/12., C-540/12. és C-541/12. sz. *Specht és társai* egyesített ügyekben 2014. június 19-én hozott ítélet [EU:C:2014:2005]; C-429/12. sz. *Pohl* ügyben 2014. január 16-án hozott ítélet [EU:C:2014:12]; C-177/10. sz. *Rosado Santana* ügyben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet [EU:C:2011:557]; C-452/09. sz. *Iaia és társai* ügyben 2011. május 19-én hozott ítélet [EU:C:2011:323]; C-89/10. és C-96/10. sz. *Q-Beef et Bosschaert* egyesített ügyekben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet [EU:C:2011:555]; C-246/09. sz. *Bulicke* ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [EU:C:2010:418]; C-542/08. sz. *Barth* ügyben 2010. április 15-én hozott ítélet [EU:C:2010:193]; C-472/08. sz. *Alstom Power Hydro* ügyben 2010. január 21-én hozott ítélet [EU:C:2010:32]; C-69/08. sz. *Visciano* ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2009:468]; C-63/08. sz. *Pontin* ügyben 2009. október 29-én hozott ítélet [EU:C:2009:666]; C-40/08. sz. ítélet (43. lj.); C-445/06. sz. *Danske Slagterier* ügyben 2009. március 24-én hozott ítélet [EU:C:2009:17]; C-2/06. sz. ítélet (44. lj.); C-295/04. és C-298/04. sz. *Manfredi és társai* ügyben 2006. július 13-án hozott ítélet [EU:C:2006:461]; C-327/00. sz. *Santex* ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2003:109]; C-255/00. sz. *Grundig Italiana* ügyben 2002. szeptember 24-én hozott ítélet [EU:C:2002:525]; C-62/00. sz. *Marks & Spencer* ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EU:C:2002:435]; C-78/98. sz. *Preston és társai* ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EU:C:2000:247]; C-343/96. sz. *Dilexport* ügyben 1999. február 9-én hozott ítélet [EU:C:1999:59]; C-10/97. – C-22/97. sz. *IN. CO. GE.'90 és társai* ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet [EU:C:1998:498]; C-326/96. sz. *Levez* ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet [EU:C:1998:577]; C-228/96. sz. *Aprile* ügyben 1998. november 17-én hozott ítélet [EU:C:1998:544]; C-231/96. sz. *Edis* ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [EU:C:1998:401]; C-188/95. sz. *Fantask és társai* ügyben 1997. december 2-án hozott ítélet [EU:C:1997:580]; C-261/95. sz. *Palmisani* ügyben 1997. július 10-én hozott ítélet [EU:C:1997:351]; 33/76. sz. ítélet (22. lj.); C-208/90. sz. *Emmott* ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EU:C:1991:333]; 240/87. sz. *Deville* ügyben 1988. június 29-én hozott ítélet [EU:C:1988:349]; 309/85. sz. *Barra és társai* ügyben 1988. február 2-án hozott ítélet [EU:C:1988:42]. A Charta 47. cikke alapján is elemezte ezt a kérdést az EUB a C-651/19. sz. *JP* ügyben 2020. szeptember 9-én hozott ítéletben [EU:C:2020:681].

utat biztosítani az uniós jogból eredő jogok érvényesítése érdekében.<sup>56</sup> E tekintetben kimondta, hogy a hatékony jogvédelem elve nem követeli meg valamely tagállam jogrendszerében olyan önálló jogorvoslat meglétét, amely fő kérdésként a nemzeti szabályozás uniós joggal való összhangjának vizsgálatára irányul, amennyiben más hatékony jogorvoslatok – akár járulékos kérdésként – lehetővé teszik ezen összhang vizsgálatát, és ezen eljárások igénybevétele megfelel az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének.<sup>57</sup>

Ilyen módon az *Unibet* ügyben az EUB megállapította, hogy az a szabályozás, amely a svéd jogban rendelkezésre áll a nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata érdekében, megfelel a hatékonyság elvének. Rögzítette, hogy bár a svéd jog nem teszi lehetővé olyan önálló kereset indítását, amely valamely jogi norma magasabb szintű jogszabállyal – adott esetben az uniós alapszerződésekben biztosított jogokkal – való összeegyeztethetőségének vizsgálatára irányul, ilyen vizsgálat közvetett módon, a polgári vagy közigazgatási bíróság előtt érvényesíthető. Eből adódóan a tagállami szabályozás lehetővé teszi, hogy az érintett vállalkozás polgári perben kártérítési kérelem – vagy adott esetben a vele szemben indított hatósági vagy büntetőeljárás – keretében vitassa azon intézkedések összeegyeztethetőségét a szolgáltatások szabad nyújtásának elvével, amelyeket vele szemben amiatt hoztak, mert szerencsejáték tevékenysége reklámozása céljából – a nemzeti jog által nem engedélyezett módon – reklámfelületeket vásárolt.<sup>58</sup>

Hasonlóképpen, a *YS* ügyben azon osztrák szabályozás jogszerűségét vizsgálta az EUB, amely gyakorlatilag törvényi úton elrendelte bizonyos – a munkáltató által a munkavállaló részére a munkaviszony megszűnését követően kifizetendő, a munkáltató megtakarításaiból finanszírozott – úgynevezett foglalkoztatói nyugdíjak kisajátítását. Az EUB e tekintetben azt állapította meg, hogy bár a szóban forgó rendelkezéseket, azok alkotmányos jellege miatt, nem vagy csak korlátozottan lehet az alkotmánybíróság előtt vitatni, azok járulékosan, a foglalkoztatói nyugdíj szerződéses partnerével – aki a kisajátítás kedvezményezettje volt – szembeni magánjogi kereset benyújtásával megtámadhatók.<sup>59</sup> Ilyen módon e szabályozás miatt nem sérült a hatékony bírói jogvédelemhez való jog.

Ezzel szemben a *Deutsche Lufthansa* ügyben az EUB arra a következtetésre jutott, hogy az a német szabályozás, amelynek értelmében a repülőtér használója nem támadhatja meg közvetlenül a független felügyeleti hatóságnak a repülőtéri díjrendszert jóváhagyó határozatát, hanem kizárólag a polgári bíróság előtt nyújthat be keresetet

56 | C-432/05. sz. ítélet (25. lj.); C-223/19. sz. *YS* ügyben 2020. szeptember 24-én hozott ítélet [EU:C:2020:753].

57 | C-432/05. sz. ítélet (25. lj.) 37–44. pontok.

58 | C-432/05. sz. ítélet (25. lj.) 56–65. pontok.

59 | C-223/19. sz. ítélet (56. lj.) 95. pont

a repülőtérirányító szervezettel szemben, nem összeegyeztethető az uniós joggal. E szempontból az EUB többek között azt vette figyelembe, hogy a polgári perben kizárólag az egyedi szerződés gazdasági észszerűsége vizsgálható, és nem lehet figyelembe venni, például, a döntéshozó szerv akaratnyilvánításával vagy az esetleges alaki hibákkal kapcsolatos kérdéseket.<sup>60</sup>

### 2.1.3. A bírósági eljárást megelőző egyeztető eljárás

Egyéb ítéletek arról szóltak, hogy összeegyeztethető-e a hatékony bírói jogvédelemhez való joggal, ha a nemzeti szabályozás értelmében a bírói út igénybevételét megelőzően a jogalanynek egy közigazgatási hatóság előtt, vagy pedig előzetes egyeztetési vagy peren kívüli közvetítési eljárás útján kell a jogait érvényesítenie. Az EUB szerint az ilyen kötelezettség a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozásának minősül, és az a Charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően csak akkor igazolható, ha azt törvény előírja, ha tiszteletben tartja az említett jog lényeges tartalmát, és ha az arányosság elvére figyelemmel a korlátozásra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.<sup>61</sup>

Ennek szellemében az *Alassini* ügyben az EUB azt vizsgálta, hogy összeegyeztethető-e a hatékony bírói jogvédelem elvével az a nemzeti szabályozás, amely – az elektronikus távközlési és fogyasztási szolgáltatások terén – a bírósági jogorvoslat előterjesztését egyeztetési eljárások és peren kívüli közvetítési eljárások előzetes lefolytatásától teszi függővé. Az EUB kimondta, hogy amennyiben ezek az eljárások nem vezetnek a felek tekintetében kötelező határozathoz, nem eredményezik a bírósági jogorvoslat előterjesztésének lényeges késedelmét, felfüggesztik az érintett jogok elévülését, és nem járnak semmilyen – vagy legalábbis nem számottevő – költséggel a felek számára, úgy ez az előírás nem sérti az uniós jogot.<sup>62</sup> Ugyanerre a következtetésre jutott az EUB a *Puškár* ítéletben a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályok megsértésének vizsgálata,<sup>63</sup> valamint a *Menini és Rampanelli* ügyben a fogyasztói alternatív vitarendezési lehetőségek tekintetében.<sup>64</sup>

Összességében, amennyiben az előzetes jogorvoslatok gyakorlása nem akadályozza a feleket az igazságszolgáltatási rendszer igénybevételéhez való joguk gyakorlásában, úgy azok nem ellentétesek a hatékony bírói jogvédelem elvével. Ugyanakkor az EUB a tényleges elvével ellentétesnek tekinti, ha a nemzeti jog a bírósági szervezeten

60 | C-379/18. sz. *Deutsche Lufthansa* ügyben 2019. november 21-én hozott ítélet [EU:C:2019:1000], 65–71. pontok.

61 | C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 49. pont; C-73/16. sz. ítélet (34. lj.) 62. pont.

62 | C-317/08. és C-320/08. sz. *Alassini és társai* egyesített ügyekben 2010. március 18-án hozott ítélet [EU:C:2010:146], 67. pont; C-75/16. sz. *Menini és Rampanelli* ügyben 2017. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2017:457], 61. pont.

63 | C-73/16. sz. ítélet (34. lj.) 76. pont.

64 | C-75/16. sz. ítélet (62. lj.) 61. pont.

kívüli hivatkozáshoz köti a későbbi bírósági felülvizsgálat terjedelmét, korlátozva ezzel az uniós jogra való hivatkozás lehetőségét.<sup>65</sup>

#### 2.1.4. A bírósághoz fordulás költségei

Több ítéletben foglalkozott az EUB azzal a kérdéssel is, hogy a bírósági eljárás megindításának költségei megnehezítik-e, és ha igen, mennyiben a bírósághoz fordulást. E tekintetben az EUB szerint azt kell vizsgálni, hogy e költségek viselése az alapjog lényegének korlátozásával jár-e, hogy az jogszerű célt szolgál-e, és hogy az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között észszerű arányossági viszony áll-e fenn.<sup>66</sup> Az értékelés elvégzése során a nemzeti bíróság figyelembe veheti a jogvita tárgyát, a felperes észszerű kilátásait a sikerre, a felperes számára a tét súlyosságát, az alkalmazandó jog és eljárás összetettségét, valamint a felperesnek az ügye hatékony megvédésére való képességét.<sup>67</sup> Az arányosság értékelése során továbbá figyelembe vehető az előlegezendő eljárási költségek jelentősége is, valamint az, hogy azok az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés leküzdhetetlen akadályát jelentik-e.<sup>68</sup> E szempontból az EUB arra is rámutatott, hogy a bírósági illetékek elvben hozzájárulnak az igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működéséhez, mivel ezek a díjak a tagállamok igazságszolgáltatási tevékenységének finanszírozási forrását jelentik, valamint visszatartanak olyan kérelmek benyújtásától, amelyek nyilvánvalóan megalapozatlanok, vagy csak az eljárás késleltetésére irányulnak.<sup>69</sup>

A *DEB* ügyben mindehhez azt is hozzátette az EUB, nem zárható ki, hogy a hatékony bírói jogvédelem elvére jogi személyek is hivatkozzanak, és hogy az ezen elv alapján nyújtott segítség kiterjedhet különösen az eljárási előlegek megfizetése alóli mentességre és/vagy ügyvédi segítségre.<sup>70</sup> Az EUB szerint ilyen esetben, a hatékony bírói jogvédelem érvényesülésének megítélése érdekében a nemzeti bíróság figyelembe veheti a jogi személy formáját és nyereségszerzési vagy nonprofit célját, valamint tagjainak vagy részvényeseinek pénzügyi képességét és a kereset benyújtásához szükséges összegek megszerzésének lehetőségét is.<sup>71</sup> A *DEB* ügyben alkalmazott

65 | CZOBOLY Gergely István: „A Kereseti kérelemhez kötöttség az uniós joggal érintett közigazgatási perekben” in FUGLINSZKY Ádám – KLÁRA Annamária (szerk.): *Európai jogi kultúra – Megújulás és hagyomány a magyar civilisztikában* (Budapest: Eötvös 2012) 361.; VARJU Márton – KOVÁCS András György: „The Impossibility of Being a National and a European Judge at the Same Time: Doctrinal Rifts Between Hungarian and EU Administrative Law” in Michal BOBEK (szerk.): *EU Law in the Member States. Central European Judges Under the European Influence. The Transformative Power of the EU Revisited* (Oxford: Hart Publishing 2015) 207–211.

66 | C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 60. pont; C-156/12. sz. végzés (14. lj.).

67 | C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 61. pont; C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 41. és 46. pontok.

68 | C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 61. pont; C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 41. pont; C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 55. pont.

69 | C-61/14. sz. ítélet (9. lj.) 73. pont.

70 | C-279/09. sz. ítélet (12. lj.) 59–62. pontok; C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 42., 44. pontok.

71 | C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 47. pont.

megfontolásokat a *GREP* végzésben megerősítette az EUB.<sup>72</sup> Ebben az ítéletben utalt arra is, hogy a Charta 47. cikk (3) fordulata kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az arra rászoruló jogalanyokat költségkedvezményben kell részesíteni, amennyiben az szükséges a bírósághoz való hozzáférés biztosításához.<sup>73</sup>

A *Toma* ítéletben az EUB azt értékelte, hogy az a nemzeti eljárási szabály, amely egyes jogi személyek számára mentességet biztosít meghatározott eljárási illeték alól, míg a magánszemélyek számára e jogot nem biztosítja, összeegyeztethető-e a törvény előtti egyenlőség és a hatékony bírói jogvédelem elvével. Ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy e szabályozás önmagában a gyakorlatban nem teszi lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a perköltség előlegezésére köteles személyek számára a jogaik gyakorlását, így az nem sérti a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot.<sup>74</sup>

Az *Orizzonte* ítéletben az EUB azt is kimondta, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatnak a közigazgatási eljárásokban történő megindításáért fizetendő olyan bírósági illeték, amely nem haladja meg az érintett szerződés értékének 2%-át, nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által a közbeszerzések területén biztosított jogok gyakorlását.<sup>75</sup> Az pedig, hogy a közbeszerzési eljárások területén a fizetendő egységes illeték magasabb, mint rendes eljárások alá tartozó közigazgatási perek esetében vagy a polgári eljárásokban fizetendő összegek, önmagában nem kifogásolható;<sup>76</sup> mint ahogy az sem, hogy járulékos keresetek benyújtása vagy keresetkiegészítés esetén – feltéve, hogy a jogalapok különböznek egymástól vagy pedig a folyamatban lévő per tárgya jelentős kiterjesztésének minősül – további illetéket kell fizetni.<sup>77</sup>

Továbbá a *Star Storage* ítéletében az EUB a közbeszerzési eljárások tekintetében azt is megállapította, hogy nem ellentétes az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely az ajánlatkérő határozataival szembeni jogorvoslat elfogadhatóságát attól a kötelezettségtől teszi függővé, hogy a felperes az ajánlatkérő javára előzetesen „helyes magatartási biztosítékot” nyújtson abban az esetben, ha e biztosítékot a jogorvoslati kérelem elbírálásától függetlenül vissza kell téríteni a felperesnek.<sup>78</sup>

Összességében megállapítható, hogy az észszerű mértékben megállapított bírósági illeték fizetésének kötelezettsége összeegyeztethető a hatékony bírói jogvédelem elvével, amennyiben lehetőség van arra, hogy az arra rászoruló peres felek, szükség esetén, költségkedvezményben vagy illetékmentességben részesüljenek.

72 | C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 38–47. pontok.

73 | C-156/12. sz. végzés (14. lj.) 36. pont.

74 | C-205/15. sz. ítélet (12. lj.) 58–59. pontok.

75 | C-61/14. sz. ítélet (9. lj.) 58. pont; lásd még C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 64. pont.

76 | C-61/14. sz. ítélet (9. lj.) 67. pont.

77 | C-61/14. sz. ítélet (9. lj.) 70., 74–77. pontok.

78 | C-439/14. és C-488/14. sz. ítélet (13. lj.) 61–63. pontok.

### 2.1.5. A bírósághoz fordulásra vonatkozó hatásköri és illetékességi szabályok

Az EUB-nak azt is lehetősége nyílt megvizsgálni, hogy milyen esetben érintik a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot – azaz nehezítik meg a bírósághoz fordulást – a bírósági eljárására vonatkozó hatásköri és illetékességi szabályok. E tekintetben az *Impact* ügyben az EUB azt értékelte, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely két külön bírói fórumra bízta a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló uniós irányelvet átültető jogszabály alapján érvényesítendő igények, valamint az átültetési határidő lejárta és az átültetést biztosító törvény hatálybalépése közötti időszakra vonatkozóan a közvetlenül az irányelvre alapított igények elbírálását. Az EUB rámutatott, hogy amennyiben megállapítást nyer, hogy ez a rendszer olyan eljárási hátrányokkal jár, amelyek rendkívül megnehezítik számára az uniós jogrendben biztosított jogok gyakorlását, úgy – a hatékony bírói jogvédelem biztosítása érdekében – az első típusú kérelemről döntő bíróságnak meg kell állapítania a hatáskörét a második típusú kérelem elbírálására is.<sup>79</sup>

Az *Agrokonsulting-04* ügyben pedig azt mondta ki az EUB, hogy az a joghatósági szabály, amely egyetlen bíróságra ruhazza az EU közös agrárpolitikája keretében nyújtott mezőgazdasági támogatások kifizetésével kapcsolatos valamennyi jogvitát, nem sérti a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot, feltéve, hogy egy ilyen joghatósági szabály nem okoz olyan eljárási hátrányt a peres felek számára – különösen az eljárás hossza tekintetében –, amely túlzottan megnehezítené az uniós jog szerinti jogok gyakorlását.<sup>80</sup> Akárcsak az *Impact* ügyben, az EUB ebben az ügyben is a nemzeti bíróságra bízta a végső döntést, amelyet e bíróságnak az eset összes körülményének figyelembevételével kell meghoznia.

A hatásköri és illetékességi szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését a fogyasztóvédelmi ügyek tekintetében az EUB elsősorban a konkrét fogyasztóvédelmi szabályok, valamint a tényleges érvényesülés elve alapján bírálta el. Így például a *Baczó és Vizsnyiczai* ügyben arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a fogyasztóvédelmi ügyek elbírálására nem a helyi, hanem a fogyasztó lakóhelyétől távolabb eső megyeszékhelyen lévő bíróság rendelkezik hatáskörrel, úgy ez a szabályozás sérti az uniós jogot, amennyiben rendkívül nehezé teszi a fogyasztó számára jogai gyakorlását.<sup>81</sup> Az EUB ítélezési gyakorlatából az következik, hogy a hatásköri és illetékességi szabályokat olyan módon kell megállapítani, hogy azok ne nehezítsék meg – aránytalan mértékben – a jogalanyok jogainak gyakorlását.

79 | C-268/06. sz. ítélet (15. lj.) 50–55. pontok.

80 | C-93/12. sz. ítélet (19. lj.) 61. pont.

81 | C-567/13. sz. ítélet (33. lj.) 49–59. pontok.



### 2.1.6. A keresetindítás személyi jellegű korlátjai

Néhány ítéletében az EUB a kereset előterjesztésének személyi korlátjaira vonatkozó rendelkezéseket vizsgálta. Így a csoportos létszámleépítésre vonatkozó *Mono Car Styling* ügyben az EUB kimondta, hogy az olyan rendszer, amely a munkavállalók képviselői számára lehetővé teszi annak ellenőrzésének a kezdeményezését, hogy a munkáltató tiszteletben tartotta-e tájékoztatási és konzultációs kötelezettségeit, és amely rendszer továbbá – bizonyos korlátozások és különleges feltételek mellett – elismeri a munkavállaló egyéni kereshetőségi jogát is, biztosítani tudja a szóban forgó irányelvben meghatározott kollektív jogok hatékony bírói védelmét. E tekintetben az EUB hangsúlyozta, hogy az irányelvben előírt, a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jog a munkavállalók mint kollektíva javára került megfogalmazásra, és ilyen módon az a tény, hogy a munkavállalók egyéni jogai a felhozható kifogások tekintetében korlátozva vannak, nem sérti a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot.<sup>82</sup>

Az adóhatósági eljárásban a tagállami hatóságok közötti információcserével összefüggő *Berlioz* ügyben ezzel szemben azt állapította meg az EUB, hogy bár a releváns uniós irányelv nem ruház különös jogokat az adóalanyokra az eljárásban való részvételük tekintetében, ez a körülmény nem vonja maga után azt, hogy a jogalany ne vitathatná – a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogára hivatkozva – azt az érdekeit sértő döntést, amelyet a tagállami hatóságok az adott irányelv alkalmazási körében hoznak. Ily módon az a hatósági döntés, amely valamely jogalanyt amiatt szankcionál, hogy az nem adott helyt a hatóság információ szolgáltatására vonatkozó kérésének, megtámadható kell, hogy legyen a bíróság előtt.<sup>83</sup>

### 2.1.7. Egyfokú bírósági eljárás

Emellett az EUB azt is kimondta, hogy a hatékony bírói jogvédelem biztosításához nem szükséges kétfokú bírósági eljárást biztosítani, azonban a jogalanynak legalább egy alkalommal lehetősége kell, hogy legyen az uniós értelemben vett független és pártatlan bíróságnak<sup>84</sup> minősülő szerv előtt érvényesíteni a jogait. E tekintetben az *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (FMS)* ügyben az EUB úgy fogalmazott, bár a tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy a kiutasítási végzéseket az igazságügyi hatóságokon kívüli más hatóságok előtt is meg lehet támadni, a közigazgatási hatóság által hozott kiutasítási végzés címzettjének azonban

82 | C-12/08. sz. *Mono Car Styling* ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2009:466], 49–51. pontok.

83 | C-682/15. sz. ítélet (12. lj.) 47–52. pontok.

84 | A bíróság fogalmáról az EU jogban lásd C-54/96. sz. ítélet (28. lj.) 23. pont; C-259/04. sz. *Emanuel* ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet [EU:C:2006:215], 19. pont; C-222/13. sz. ítélet (49. lj.) 27. pont; C-394/11. sz. *Belov* ügyben 2013. január 31-én hozott ítélet [EU:C:2013:48], 38. pont; C-555/13. sz. *Merck Canada* ügyben 2012. február 13-án hozott végzés [EU:C:2014:92], 16. pont.

az eljárás egy bizonyos szakaszában lehetőséget kell kapnia arra, hogy annak jogszerűségét legalább egy igazságügyi szerv előtt megtámadja. Az adott ügyben az EUB megjegyezte, hogy az érintett személyek a határozatokat csak a menekültügyi hatósághoz benyújtott kifogással támadhatták meg, és hogy e hatóság döntése ellen a bírósági felülvizsgálat nem volt biztosítva. Ez utóbbi hatóság azonban, amely a rendőrségért felelős miniszter fennhatósága alá tartozik, a végrehajtó hatalom ellenőrzése alatt áll, és így nem felel meg a Charta 47. cikke értelmében a bíróságtól megkövetelt függetlenség feltételének. Ilyen körülmények között az EUB úgy ítélte meg, hogy az uniós jog elsőbbségének elve, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megköveteli, hogy a megkeresett nemzeti bíróság nyilvánítsa magát illetékesnek az ügy tárgyát képező határozattal szembeni fellebbezés elbírálására, szükség esetén nem alkalmazva azokat a nemzeti rendelkezéseket, amelyek ezt megtiltanák.<sup>85</sup>

A *Belastingdienst* ítélet értelmében a hatékony jogorvoslathoz való jogot – és a visszaküldés tilalmának elvét – úgy kell biztosítani, hogy a kérelmezőnek legalább egy bírósági szerv előtt halasztó hatályú jogorvoslatot kell biztosítani. Rámutatott, hogy sem a menekültügyi irányelvek, sem a Charta 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelem elve nem követeli meg a másodfokú eljárás meglétét. Ezt követően a hatékonyság elvét illetően az EUB megállapította, hogy ez az elv az adott esetben nem tartalmaz olyan követelményeket, amelyek túlmutatnak a hatékony bírói jogvédelemhez való jogból eredő követelményeken; ennek megfelelően a nemzeti jogszabályokat az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette.<sup>86</sup>

## 2.2. A BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT TERJEDELME

Az EUB azt is kimondta, hogy a bírósághoz fordulás joga nemcsak azt foglalja magában, hogy bíróság előtt eljárást lehessen kezdeményezni, hanem annak garanciáját is, hogy e bíróság hatáskörrel rendelkezik az előtte folyamatban lévő jogvita szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi kérdés vizsgálatára.<sup>87</sup> A *Johnston* ügy alapjául az a tagállami eljárási szabályozás szolgált, amely előírta, hogy a foglalkozás körében elkövetett hátrányos megkülönböztetés vizsgálatára szolgáló perben a hatóság által benyújtott igazolást, amely szerint a sérelmes – a jogalany állítása szerint diszkriminatív – döntést a közbiztonság és a közrend védelmében hozták, elegendő bizonyítéknak kellett elfogadni arra vonatkozóan, hogy nem történt hátrányos megkülönböztetés. Ily módon ez a szabály korlátozta a bíróság felülvizsgálati jogkörét, amennyiben megdönthetetlen bizonyítékként fogadta el a hatóság nyilatkozatát.

85 | C-924/19. PPU és C-925/19. PPU sz. ítélet (37. lj.) 124–147. pontok.

86 | C-175/17. sz. ítélet (45. lj.) 47–48. pontok. Lásd még C-422/18. PPU sz. végzés (46. lj.) 45. és 47. pontok.

87 | C-199/11. sz. ítélet (47. lj.) 49. pont; C-433/18. sz. *Aktiva Finants* ügyben 2019. december 12-én hozott ítélet [EU:C:2019:1074], 36. pont.

Erre vonatkozóan az EUB kimondta, hogy az ilyen szabályozás sérti a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot.<sup>88</sup>

Az *Egenberger* ügyben azt is kimondta az EUB, hogy amikor valamely egyház a nála betöltendő állásra való jelentkezés feltételeként vallási meggyőződést határoz meg, úgy lehetőséget kell biztosítani arra, hogy hatékony bírósági felülvizsgálat keretében vizsgálják, hogy e feltétel valóban lényeges, törvényes és igazolt szakmai követelménynek minősül-e az adott állás betöltése szempontjából. Ebből a szempontból pedig az a nemzeti szabályozás, amely csak korlátozott terjedelmű vizsgálatot tesz lehetővé, és amelynek szellemében a bíróság nem vizsgálhatja érdemben az egyház ilyen értelmű döntését, nem biztosítja a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot.<sup>89</sup>

A *Leitner* ügyben is megállapította az EUB a hatékony bírói jogvédelemhez való jog sérelmét arra tekintettel, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának vizsgálata során a nemzeti szabályozás leszűkítette a nemzeti bíróságok által lefolytatható felülvizsgálat terjedelmét, és a vizsgálat köréből kizárt egy olyan tényezőt, amely releváns lehetett volna a hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának megítélésére szempontjából.<sup>90</sup>

A felülvizsgálat terjedelmével összefüggésben az igazságügyi együttműködés területén hozott *Aktiva Finants* ügyben az EUB azt mondta ki, hogy nem ellentétes az uniós joggal a bírósági eljárás lefolytatásának engedélyezésére vonatkozó olyan eljárás, amelyben egyrészt a fellebbviteli bíróság az engedély megadásáról az elsőfokú határozat, az elé terjesztett fellebbezés, az alperes esetleges észrevételei és szükség esetén az iratanyag egyéb információi alapján határoz, amennyiben az eljárás lefolytatására vonatkozó engedélyt meg kell adnia, többek között abban az esetben, ha a szóban forgó határozat helyességét érintően kételyek állnak fenn, ha e határozat helyessége az eljárás engedélyezése nélkül nem értékelhető, vagy ha az eljárás lefolytatásának engedélyezéséhez más fontos indok kapcsolódik.<sup>91</sup>

A fent már említett *Berlioz* ügyben az EUB úgy érvelt, hogy az adóhatóság, amelyhez egy másik tagállami adóhatóság információkéréssel fordult, és amely ennek alapján egy jogalannyal szemben adatszolgáltatásra kötelező határozatot, majd az adatszolgáltatás megtagadását követően szankciót kiszabó határozatot hozott, köteles megindokolni, hogy a kért információk milyen célt szolgálnak, annak érdekében, hogy a nemzeti bíróság a határozat elleni jogorvoslat vizsgálata keretében értékelhesse az adatszolgáltatásra kötelezés jogszerűségét. Emellett a jogalannyal szemben kiszabott szankció ellen e jogalany által indított keresetet elbíráló bíróság

88 | 222/84. sz. ítélet (29. lj.) 19. és 20. pontok.

89 | C-414/16. sz. ítélet (11. lj.) 59. pont.

90 | C-396/17. sz. *Leitner* ügyben 2019. május 8-án hozott ítélet [EU:C:2019:375], 62–66. pontok.

91 | C-396/17. sz. ítélet (90. lj.) 36–39. pontok.

felülvizsgálati jogköre nem korlátozódhat a szankció arányosságának vizsgálatára, hanem a bíróság az említett határozat jogszerűségét is jogosult vizsgálni.<sup>92</sup> Végül e bíróságnak a bírósági felülvizsgálat elvégzése érdekében hozzá kell férni a megkereső tagállam által a megkeresett tagállamnak címzett információkéréshez is.<sup>93</sup>

A ZZ ítéletben az EUB azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy hogyan kell összeegyeztetni a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó iratbetekintési jogot és a titkos vagy bizalmas információk védelmének érdekében eredő konfliktust abban az esetben, ha egy tagállam arra való hivatkozással tagadja meg egy külföldi állampolgártól a területére való belépést, hogy az sértené a nemzetbiztonságot. Az EUB szerint ilyen esetben a hatékony bírói jogvédelem elve megköveteli, hogy az érintett – akár magának a határozatnak a szövege, akár ezen indokok kérésére történő közlése alapján – megismerhesse a rá vonatkozóan hozott határozat alapjául szolgáló indokokat annak érdekében, hogy az ügy teljes ismeretében eldönthesse, hogy hasznos-e az illetékes bírósághoz fordulni. Az EUB szerint ebből adódóan az érintettel mindenképpen közölni kell azon okok lényegét, amelyeken a beléptetést megtagadó határozat alapul, mivel a nemzetbiztonság védelme szükségességének nem lehet az a következménye, hogy hatástalanná teszi az érintett jogorvoslathoz való jogát. A határozat indokainak közlése emellett azért is fontos, mert ez teszi lehetővé a bíróság számára a szóban forgó nemzeti határozat jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat gyakorlását. Ennek szellemében a tagállamok feladata olyan szabályok előírása, amelyek lehetővé teszik az említett határozat jogszerűségi felülvizsgálatával megbízott bíróság számára azon okok és ezekkel kapcsolatos bizonyítékok összességének megismerését, amelyek alapján ugyanezen határozatot elfogadták. A nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése érdekében a nemzeti bíróságnak kell biztosítania azt, hogy a szóban forgó határozat alapjául szolgáló okok lényegét oly módon közöljék az érintettel, amely kellően figyelembe veszi a bizonyítékok titkosságának szükségességét.<sup>94</sup>

Az *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (FMS)* ügyben az EUB arra is rámutatott, hogy a Charta 47. cikke második bekezdésének való megfelelés azt feltételezi, hogy ha a közigazgatási hatóság határozata maga nem felel meg a függetlenség és a pártatlanság feltételeinek, annak később bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie, és az azt elvégző bíróságnak konkrétan hatáskörrel kell rendelkeznie valamennyi releváns kérdés eldöntésére.<sup>95</sup> Ugyanakkor az EUB ítélezési gyakorlatából az is következik, hogy a Charta 47. cikke szerinti hatékony

92 | C-682/15. sz. ítélet (12. lj.) 82–84. és 89. pontok.

93 | C-682/15. sz. ítélet (12. lj.) 101. pont.

94 | C-300/11. sz. ítélet (13. lj.) 58–59. pontok.

95 | C-403/16. sz. ítélet (49. lj.) 39. pont. Az EUB azt is kimondta, hogy a közigazgatási hatóságok nyilatkozatai és megállapításai nem köthetik a bíróságokat. E tekintetben lásd C-189/18. sz. *Glencore Agriculture Hungary* ügyben 2019. október 16-án hozott ítélet [EU:C:2019:861], 65–69. pontok.

bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartását az adott ügy egyedi körülményei alapján kell értékelni, különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályokra figyelemmel.<sup>96</sup>

Érdemes megjegyezni, hogy az *Unibet* ügyben az EUB arra is kitért, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez az is hozzá tartozik, hogy a bíróság jogosult legyen ideiglenes intézkedés keretében felfüggeszteni az uniós joggal ellentétesnek tűnő nemzeti szabályozás alkalmazását mindaddig, amíg végleges döntését meg nem hozza.<sup>97</sup> Az ideiglenes intézkedések meghozatalának a hatékony bírói jogvédelemhez kötése új elem a bíróság ítélkezési gyakorlatában, ugyanis a korábbi ítéleteiben ezt a jogosultságot az EUB kizárólag az uniós jog hatékony érvényesítésének és a tényleges érvényesülés elve biztosításának kötelezettségéből vezette le.<sup>98</sup>

Ami a bírói felülvizsgálat terjedelmének a keresetkez köztöttségből eredő korlátozásait illeti, az EUB ezen szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét elsősorban a tényleges érvényesülés elve szempontjából vizsgálta. Az EUB esetjoga főszabály szerint nem írja elő a nemzeti bíróságok számára, hogy hivatalból hivatkozzanak az uniós rendelkezések megsértésére alapított jogalapra,<sup>99</sup> amennyiben e jogalap vizsgálatával túllépnék a felek által körülhatárolt jogvita kereteit, és más tényeket és körülményeket vennének alapul, mint amelyekre az említett rendelkezések alkalmazásában érdekelt fél a kérelmét alapította.<sup>100</sup>

96 | C-348/16. sz. ítélet (34. lj.) 41. pont; C-560/14. sz. *M* ügyben 2017. február 9-én hozott ítélet [EU:C:2017:101], 33. pont; Bobek főtanácsnok 2018. április 10-i indítványa a C-89/17. sz. *Banger* ügyben [EU:C:2018:225], 104–107. pontok.

97 | C-432/05. sz. ítélet (25. lj.) 72–73., 77., 80., 83. pontok.

98 | C-213/89. sz. ítélet (16. lj.).

99 | A főszabály alóli kivételek az alábbiak. Egyrészt ilyen kivételt jelent, ha az uniós jog bíróság előtti alkalmazása az eset körülményeire tekintettel más módon nem lenne biztosítható. Ehhez kapcsolódóan az EUB a tényleges érvényesülés elvével ellentétesnek tekinti, ha a nemzeti jog a bírósági szervezeten kívüli hivatkozáshoz köti a későbbi bírósági felülvizsgálat terjedelmét, korlátozva ezzel a lehetőséget az uniós jogra való hivatkozásra (C-312/93. sz. ítélet (25. lj.)). Másrészt a fogyasztók jogainak védelméhez adódó különös érdekre tekintettel az uniós fogyasztóvédelmi előírásokat is általában hivatalból kell figyelembe vennie a nemzeti bíróságnak (lásd például C-32/14. sz. *ERSTE Bank* ügyben 2015. október 1-jén hozott ítélet [EU:C:2015:637], 41. pont; C-472/11. sz. ítélet (33. lj.) 22–23. pontok; C-397/11. sz. ítélet (33. lj.) 27–28. pontok; C-137/08. sz. *VB Pénzügyi Lízing* ügyben 2010. november 9-én hozott ítélet [EU:C:2010:659], 49. pont; C-243/08. sz. *Pannon GSM* ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2009:350], 32. és 35. pontok). Harmadrészt az egyenértékűség elvéből adódóan a tagállami bíróságoknak a közrendi jellegűnek minősülő uniós szabályokat is hivatalból figyelembe kell vennie, ha adott körülmények között a közrendi jelentőségű belső jogi előírások is *ex officio* érvényesítendők a nemzeti bíróság előtti eljárásban (C-126/97. sz. ítélet (43. lj.); C-40/08. sz. ítélet (43. lj.)).

100 | C-222/05. – C-225/05. sz. ítélet (43. lj.); C-72/95. sz. ítélet (43. lj.); C-430/93. és C-431/93. sz. ítélet (43. lj.); C-87/90. – C-89/90. sz. ítélet (43. lj.).

### 3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Összességében elmondható, hogy az uniós jogban biztosított hatékony bírói jogvédelem elve egy olyan alapjog, amely szorosan összefügg az uniós jogok tagállami bíróságok előtti hatékony érvényesítését szolgáló egyéb általános elvekkel. Emellett egyre több másodlagos uniós jogforrás nevesíti – konkrét szabályok előírása mellett – az adott jogterületen a hatékony bírói jogvédelem érvényesítésének szabályait.<sup>101</sup> Mindemellett a hatékony bírói jogvédelem egy olyan tágan értelmezett és általánosan alkalmazható és érvényesítendő jog, amelyre a felek sok esetben másodlagosan, kiegészítésként hivatkoznak a különböző jogterületeket érintő ügyekben. A Charta kötelező hatályú jogi aktussá válása is támogatta ezt a tendenciát, ugyanis azóta egyre nagyobb hangsúlyt és figyelmet kapnak az uniós alapjogok.

Bár kezdetben az EUB sokkal gyakrabban támaszkodott az uniós jog tényleges érvényesülésének elvére, az utóbbi időben megfigyelhető az is, hogy az EUB is egyre szívesebben alkalmazza a hatékony bírói jogvédelem elvét az ítéleteinek meghozatala során, különösen ami a bírósághoz való hozzáférésre és a bírói függetlenségre vonatkozó ügyeket illeti. Ez egyfajta szemléletváltást is jelent az ítélkezési gyakorlatban, ugyanis míg a tényleges érvényesülés elve elsősorban az *uniós jog* érvényesítésének, addig a hatékony bírói jogvédelemhez való jog a *jogalanyok jogai* védelmének ügyét szolgálja. Ez a szemléletváltás összhangban áll az EUB az irányú törekvésével, hogy egyre inkább az alapjogok védelmére (is) hivatott bírósággá váljon.

101 | Megjegyzendő, hogy a hatékony bírói jogvédelem elvével számos olyan ügyben foglalkozott az EUB, amelyek az uniós bíróságok előtti eljárásra vonatkoztak. Erre tekintettel ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az EUB ezen alapjogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatáról, nem elég figyelembe venni az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott és a nemzeti eljárásjogi szabályokra vonatkozó ítéleteket.



# A nemzeti bíróságok mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok\*

JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA

az Európai Unió Bíróságának tisztviselője

HAVAS LÓRÁNT

az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője

## 1. BEVEZETÉS

Az európai uniós jog által magánfelekre ruházott jogok hatékony védelmét a Szerződések – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) – rendelkezései, az azokban létrehozott intézmények és eljárások, valamint a részben a Szerződésekben foglalt, részben az Európai Unió Bírósága (EUB) által kidolgozott jogelvek rendszere hivatott biztosítani. Az EUSZ preambulumban és 2. cikkében foglalt jogállamiság az európai integrációs folyamat kezdetétől fogva jelen levő meghatározó és védendő egyetemes érték. A jogállamiság egyik sarkalatos tétele, hogy a jog minden kormányzati tevékenység határa és az arra való felhatalmazás forrása is. A független igazságszolgáltatás elengedhetetlen egy működő jogállamban és megfelelő eljárásoknak kell gondoskodniuk arról, hogy a magánszemélyekre ruházott jogokat hatékonyan meg lehessen védeni akár bíróságok előtt is bármilyen állami beavatkozással szemben.

Az EUB ítélkezési gyakorlatában a jogállamiság és az abból fakadó jogelvek kiemelkedő helyet foglalnak el. Az EUB azonban önmagában nem elég az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosításához. Az EUB mellett ezért a nemzeti bíróságok feladata is biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi

\* | A szerzők a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának öregdiákjai. Az e fejezetben kifejtettek kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik, és semmiképpen nem tulajdoníthatók az említett uniós intézményeknek.



tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik. Az uniós jogrend sajátos jellemzői és autonómiája megőrzésének biztosítása érdekében a Szerződések ugyanis az uniós jog értelmezése terén a koherencia és egységesség biztosítására szolgáló bírósági rendszert hoztak létre. E bírósági rendszer ekképp felfogott sarokkövét az EUMSZ 267. cikkében szereplő előzetes döntéshozatali eljárás alkotja, amelynek – az EUB és a tagállami bíróságok közötti párbeszéd létrehozatalával – a célja az uniós jog értelmezése egységességének biztosítása, így lehetővé téve az uniós jog koherenciájának, teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását.<sup>1</sup>

Ahogy előtünk más szerzők megfogalmazták, az EUB tulajdonképpen már a nagy jelentőségű *Van Gend en Loos* ítéletben<sup>2</sup> a tagállamok valamennyi bíróságát a „közösségi (uniós)<sup>3</sup> jog rendes bíróságává nyilvánította”.<sup>4</sup> A nemzeti bíróságok kötelessége tehát, hogy az uniós jog teljes körű alkalmazását biztosítsák. A hatékony érvényesülés elve szerint a tagállami hatóságok – így a bíróságok – feladata, hogy azok a jogok, amelyeket az érintettek az uniós jogra alapítanak, teljes mértékben érvényesüljenek. Ennek megfelelően az uniós jog elsőbbségére figyelemmel az EUB ítélkezési gyakorlatának megfelelően haladéktalanul mellőzniük kell a nemzeti jog alkalmazását, kizárva azokat a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, amelyek gátolhatják az uniós jog teljes érvényesülését.

Az előzetes döntéshozatal a tagállami bíróságokra feladatokat és kötelezettséget is ró, de egyben unikális eszközt is ad a kérdést feltevő nemzeti bíró kezébe, hiszen az uniós jog hatékony érvényesülése és egységes értelmezése adott esetben a felsőbb rendű nemzeti bíróságok határozatainak félretételével is járhat.<sup>5</sup> Nem véletlen tehát, hogy az előzetes döntéshozatali rendszerre is épülő uniós jogrend több, legfelsőbb szinten eljáró tagállami bíróság számára is az általuk ismert és „uralt”

1 | Lásd ebben az értelemben: 1/09. sz. *A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás* ügyben 2011. március 8-án hozott vélemény [EU:C:2011:123], 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2/13. sz. *Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez* ügyben 2014. december 18-án hozott vélemény [EU:C:2014:2454], 174–176. pontok.

2 | 26/62. sz. *van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EU:C:1963:1].

3 | A jelen fejezetben számos olyan idézet szerepel, amelyek az Európai Unió 1993-as létrehozását megelőzően születtek, így azokban még Közösség, illetve „közösségi” jog megjelölés szerepel.

4 | VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 306.

5 | Lásd 2/13. sz. vélemény (1. lj.) 173–176. pontok. A EUB már a 166/73. sz. *Rheinmühlen-Düsseldorf* ügyben 1974. január 16-án hozott ítéletben [EU:C:1974:3] kimondta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás alapvető fontosságú az uniós jog sajátos jellegének megőrzéséhez. Megjegyzendő az is, hogy az EUMSZ 267. cikk által létrehozott rendszerben a nemzeti bíróságok „szigorúan ügyelnek az uniós jog megfelelő alkalmazására és egységes értelmezésére, valamint az e jogrend által a magánszemélyek részére biztosított jogok védelmére”. Ebben az értelemben lásd szintén: 1/09. sz. vélemény (1. lj.) 83. és 84. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.





jogrend határait feszegeti, és ezért néha szembehelyezkedni sem restek a luxembourgi testülettel.<sup>6</sup>

A jelen fejezet célja, hogy betekintést nyújtson az uniós jog hatékony tagállami védelmét megalapozó legfontosabb elvekbe, valamint átfogó jelleggel bemutassa, hogy milyen következményekkel jár a tagállami bíróságok számára az európai uniós jog hatékony érvényesítésére vonatkozó kötelezettség.

## 2. AZ UNIÓS JOGOT ALKALMAZÓ NEMZETI BÍRÓSÁGOK KÖTELEZETTSÉGEIT MEGHATÁROZÓ LEGFONTOSABB ELVEK

### 2.1. A LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVE

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve szerint a tagállamok feladata, hogy területükön biztosítsák az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. Ezenkívül ugyanezen bekezdés második albekezdése értelmében a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. Ez a rendelkezés a lehető legáltalánosabban fogalmaz azzal, hogy a „tagállamok” kötelezettségeként határozza meg az uniós jog alkalmazásának és tiszteletben tartásának biztosítását. A tagállamok valamennyi szerve, így a közigazgatási szervek és a bíróságok is alanyai e kötelezettségnek, vagyis az állam minden szerve köteles a hatáskörén belül biztosítani az uniós jog rendelkezéseinek betartását.<sup>7</sup>

A lojális együttműködés elve értelmében a tagállamok kötelesek az uniós jog megsértéséből eredő jogellenes következményeket is megszüntetni. Következésképpen egy olyan EUB ítéletet követően, amelynek értelmében valamely nemzeti jogszabály összeegyeztethetetlen az uniós joggal, az érintett tagállam hatóságainak feladata megtenni azokat a megfelelő általános vagy egyedi intézkedéseket, amelyek a területén az uniós jog tiszteletben tartását, illetve azt biztosítják, hogy azok a jogok, amelyeket az érintettek az uniós jogra alapítanak, teljes mértékben érvényesüljenek.<sup>8</sup> A lojális

6 | Lásd újabban a német Alkotmánybíróság *Weiss* ügyben 2020. május 5-én hozott döntését [2 BvR 859/15], amelynek értelmében amennyiben az EUB előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélete nem felel meg a német alkotmányból kiolvasott objektív minőségi kritériumoknak, úgy az EUB *ultra vires* cselekszik. Ehhez kapcsolódóan lásd C-493/17. sz. *Weiss és társai* ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet [EU:C:2018:1000]. Ezzel ellentétes előjellel lásd a francia Conseil d'État 2021. április 21-i döntését (*French Data Network et autres*, Nos 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718).

7 | C-8/88. sz. *Németország kontra Bizottság* ügyben 1990. június 12-én hozott ítélet [EU:C:1990:241], 13. pont.

8 | C-231/06. – C-233/06. sz. *Jonkman* egyesített ügyekben 2007. június 21-én hozott ítélet [EU:C:2007:373], 37–38. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.



együttműködési kötelezettség háttérében az EUB ítélkezési gyakorlatában kialakított, az uniós jog és a tagállami jogok viszonyát meghatározó további elvek állnak, így elsősorban az elsőbbség elve.

## 2.2. AZ ELSŐBBSÉG ELVE

Az uniós jog egyik alapelvét képező elsőbbség elve értelmében az uniós jog a tagállamok jogához viszonyítva elsőbbséggel bír. Az elv azon közjogi kollíziós norma megfogalmazása, amely szerint egy adott tényállásra egyszerre alkalmazandó uniós és tagállami jogi norma összeütközése esetén az uniós jognak kell elsőbbséget biztosítani. Az uniós jog elsőbbsége az Unió által életre hívott új jogrend<sup>9</sup> jellegén és sajátosságain alapul, vagyis magának az Unió létezésének a nélkülözhetetlen kiindulópontja. Ahogy az EUB is megállapította, ez „a[z Unió] léte szempontjából alapvető szabály”.<sup>10</sup>

Az uniós jog elsőbbségét az EUB először a *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben hozott ítéletében<sup>11</sup> deklarálta. Az ítélet meghozatalának idején az akkor hatályos, az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződésben (EGKSZ) nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan; ez ma sincsen másként.<sup>12</sup> A *Costa* ítéletben az EUB azt mondta ki, hogy a közösségi jogszabályok elfogadását követően a tagállamok nem fogadhatnak el azzal ellentétes szabályozást:

„[...] a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonzossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében. [...]

Mindezekből az következik, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.

9 | Vö. a 26/62. sz. ítéletben (2. lj.) foglaltakkal: „[...] azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi [...]”.

10 | 149/79. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben 1980. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1980:297], 19. pont.

11 | 6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66].

12 | A Szerződések legutóbbi módosítását tartalmazó Lisszaboni Szerződés (hatályos 2009. december 1-jétől) nem kodifikálta az ítélkezési gyakorlatban kialakított elsőbbség elvét. Ehelyett a tagállamok a kormányközi konferencia záróokmányához fűzött 17. számú nyilatkozatban (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 115. 2008.5.9. 344.) foglalkoztak az elsőbbség elvével a következőképpen: „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.”



Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogait és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.”<sup>13</sup>

A fentiekből kitűnik, hogy ebben az ítéletben az EUB az EGKSZ és az az alapján elfogadott jogforrások, másrészt az ezekhez képest később elfogadott bármely nemzeti szabály ütközése esetére mondta ki az uniós jog elsőbbségét, hiszen ellenkező esetben az Unió jogi alapja kérdőjeleződne meg.

Az *Internationale Handelsgesellschaft* ítéletben az EUB azt is egyértelművé tette, hogy a „bármely nemzeti szabály” fogalmába az alkotmányok is beletartoznak:

„Ennélfogva az alapvető jogok – ahogyan egy tagállam alkotmányában vagy alkotmányos szerkezetének az elveiben megfogalmazzák – megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség egy jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén.”<sup>14</sup>

Az EUB később, a *Simmenthal* ítéletben<sup>15</sup> pontosította, hogy függetlenül attól, hogy valamely nemzeti jogi aktust az érintett európai jogi aktus előtt vagy után fogadtak el, az európai jog elsőbbsége valamennyi nemzeti jogi aktusra alkalmazandó. Az EUB azt is kimondta, hogy az uniós jog elsőbbségének tiszteletben tartására irányuló kötelezettség az állam valamennyi szervére vonatkozik.<sup>16</sup> Az Európai Unió jogának nemzeti jogok feletti elsőbbsége tehát abszolút. Következésképp valamennyi kötelező erejű európai uniós jogi aktus elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben, függetlenül attól, hogy az elsődleges jogból vagy a másodlagos jogból származik-e. Ugyanígy valamennyi nemzeti jogi aktus jellegétől függetlenül (pl. törvény, rendelet, végzés, rendelkezés, körlevél) alárendelt ennek az elvnek. Nem számít tehát, hogy a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom alkotta. A tagállami bíróságok is alárendeltek az elsőbbség elvének. A tagállami bíróságok által alkotott jognak, az ítélezési gyakorlatnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot. Ez az alkotmánybíróságok ítéleteire is

13 | 6/64. sz. ítélet (11. lj.).

14 | 11/70. sz. *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1970:114], 3. pont.

15 | 106/77. sz. *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], 17. és 21. pontok.

16 | Lásd többek között a 103/88. sz. *Costanzo* ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet [EU:C:1989:256], 32. pontját és a C-224/97. sz. *Giola* ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet [EU:C:1999:212], 30. pontját.





vonatkozik.<sup>17</sup> Ahogy az EUB a *Costa* ítéletben fogalmazott, az államok által „viszonossági alapon elfogadott jogrendszernek” elsőbbsége van bármiféle tagállami intézkedéssel szemben. E jogrendszernek része az EUB ítélkezési gyakorlata is, vagyis a tagállamok az EUB ítéleteit is kötelesek tiszteletben tartani.

### 3. AZ EUB ÍTÉLETEINEK KÖTELEZŐ EREJE

Az EUB ítéleteinek kötelező ereje az Európai Unió megfelelő működésének egyik fontos eleme. A kötelező erő hiányában nemcsak az uniós jog által biztosított védelem válna kétségessé, hanem az uniós jogrend egységessége is sérülne, és hátrányos megkülönböztetéshez vezetne e jogrenden belül. Az EUB ítéletei mindenkit kötnek (*erga omnes*) és visszamenőleges hatállyal, az ítélet meghozatalát megelőző jogviszonyokra is alkalmazandók.

#### 3.1. ERGA OMNES HATÁLY

Alapvető fontosságú, hogy a nemzeti bíróságok tiszteletben tartsák az EUB ítéleteinek tartalmát. Ennek különösen az előzetes döntéshozatali eljárás keretében (lásd lentebb), az uniós jog értelmezéséről hozott ítéletek esetén van jelentősége. Az EUB állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében:

„[...] a Bíróság által az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet az alapügy elbírálásánál a nemzeti bíróságra nézve kötelező erejű a szóban forgó uniós intézmények jogi aktusainak értelmezését vagy érvényességét illetően.”<sup>18</sup>

Nem csak a kérdést előterjesztő bíróság köteles azonban követni az EUB ítéletében foglaltakat. Vagyis, ha az EUB előzetes döntéshozatal keretében megállapítja valamely tagállami jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetlenségét,

„az érintett tagállam hatóságainak feladata megtenni azokat a megfelelő általános vagy egyedi intézkedéseket, amelyek a területén a közösségi

17 | C-378/17. sz. *The Minister for Justice and Equality és Commissioner of the Garda Síochána* ügyben 2018. december 4-én hozott ítélet [EU:C:2018:979], 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

18 | C-446/98. sz. *Fazenda Pública* ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2000:691], 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; C-173/09. sz. *Elchinov* ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2010:581], 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; C-62/14. sz. *Gauweiler és társai* ügyben 2015. június 16-án hozott ítélet [EU:C:2015:400], 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; C-689/13. sz. *PFE* ügyben 2016. április 5-én hozott ítélet [EU:C:2016:199], 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.





jog betartását biztosítják [...]. A meghozandó intézkedések megválasztását teljes mértékben rájuk bízva, az említett hatóságoknak különösen arra kell ügyelniük, hogy a nemzeti jog a lehető leghamarabb megfeleljen a közösségi jognak, és hogy azok a jogok, amelyeket az érintettek a közösségi jogra alapítanak, teljes mértékben érvényesüljenek.”<sup>19</sup>

Ezen túlmenően az EUB ítéleteinek általános joghatásait azonos helyzetekben az egész Európai Unióban alkalmazni kell, így az uniós jog előzetes döntéshozatali eljárás keretében adott értelmezése valamennyi tagállami bíróság számára irányadó. Az EUB *Da Costa* ügyben hozott ítéletéből következik, hogy egy korábbi előzetes döntés felmenthet egy végső fokon eljáró bíróságot azon kötelezettsége alól, hogy kérdéssel forduljon az EUB-hoz:

„Bár [az EUMSZ 267. cikk harmadik] bekezdése minden korlátozás nélkül kötelezi az olyan nemzeti bíróságokat [...], amelyek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, hogy minden előttük felmerült értelmezési kérdéssel a Bírósághoz forduljanak, a Bíróság egy korábbi – [az EUMSZ 267. cikk] szerinti – értelmezésének joghatálya azonban okafogyottá teheti ezt a kötelezettséget, és így kiüresítheti annak tartalmát.

Így van ez nevezetesen akkor, ha a felmerült kérdés lényegében megegyezik egy hasonló esetben már előzetes döntés tárgyát képező kérdéssel.”<sup>20</sup>

Amennyiben tehát a felmerült értelmezési kérdések megegyeznek korábban már eldöntött kérdésekkel, és semmilyen új körülmény nem merült fel az EUB előtt, a nemzeti bíróságnak a korábbi ítéletet kell követnie. A *C.I.L.F.I.T.* ítéletben az EUB még határozottabban fogalmazott:

„14. Ami [az EUMSZ 267. cikk] harmadik bekezdésében megfogalmazott [kötelezettség] korlátait illeti, ugyanezt a hatást eredményezheti a Bíróságnak a szóban forgó jogkérdést megoldó kialakult ítélkezési gyakorlata – függetlenül az említett ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló eljárások jellegétől – még akkor is, ha a vitás kérdések szigorúan véve nem azonosak.”<sup>21</sup>

19 | C-231/06. – C-233/06. sz. ítélet (8. lj.) 38. pont.

20 | 28/62. – 30/62. sz. *Da Costa és társai* egyesített ügyekben 1963. március 27-én hozott ítélet [EU:C:1963:6].

21 | 283/81. sz. *C.I.L.F.I.T.* ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet [EU:C:1982:335].



Következésképpen:

„[...] ha közösségi jogi kérdés merül fel olyan nemzeti bíróság előtt, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles eleget tenni azon kötelezettségének, hogy a kérdést a Bíróság elé terjessze, kivéve, ha azt állapította meg, hogy a felmerült kérdés nem releváns, vagy a szóban forgó közösségi jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte, vagy a közösségi jog helyes alkalmazása olyannyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár [...]”<sup>22</sup>

Az EUB-nak az EUSZ 19. cikk (3) bekezdés (b) pontban és az EUMSZ 267. cikkben elismert hatásköreinek alapvető célja annak biztosítása, hogy az uniós jogot a tagállami bíróságok egységesen alkalmazzák, valamint annak elkerülése, hogy az uniós jogi aktusok érvényessége tekintetében a tagállamok bíróságai között fennálló különbségek magát az uniós jogrendszer egységességét kérdőjelezzék meg, és a jogbiztonság alapvető követelményét veszélyeztessék.<sup>23</sup>

Az előzetes döntések tehát joghatást fejtenek ki más ügyben is, hiszen ha azok alapján egy uniós rendelkezés értelmezése többé nem hagy észszerű kételyt (*acte éclairé*), egy későbbi előzetes döntés az indítványozási kötelezettséget megfosztja céljától, amennyiben a felmerülő kérdés lényegileg azonos egy korábban már előterjesztett és az EUB által megválaszolt kérdéssel. Hangsúlyozandó, hogy ez a hatás nem korlátozódik azon tagállam jogára, amelynek bírósága az első kérdést előterjesztette, hiszen az EUB sosem a tagállami jogot, hanem mindig és kizárólag az uniós jogot értelmezi.

Ami az uniós aktusok érvénytelenségét megállapító EUB ítéleteket illeti, azok *erga omnes* hatálya némileg eltérő az uniós jogot értelmező ítéletekéhez képest:

„II. [Az EUMSZ 267. cikk] által a Bíróságnak nyújtott hatáskörök legfőbb célja annak biztosítása, hogy a nemzeti bíróságok a közösségi jogot egységesen alkalmazzák. A közösségi jog egységes alkalmazása nem csak akkor kötelező, amikor a nemzeti bíróság olyan közösségi jogi rendelkezéssel szembesül, amelynek jelentését és hatályát kell

22 | 283/81. sz. ítélet (21. lj) 21. pont. Ez a kritérium kifejezésre jutott az EUB állandó ítélkezési gyakorlatában (a legújabb ítéletek közül a következőket kiemelve): C-160/14. sz. *Ferreira da Silva e Brito és társai* ügyben 2015. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2015:565], 38. pont; C-452/14. sz. *Doc Generici* ügyben 2015. október 1-jén hozott ítélet [EU:C:2015:644], 43. pont; C-416/17. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2018. október 4-én hozott ítélet [EU:C:2018:811], 110. pont.

23 | 314/85. sz. *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* ügyben 1987. október 22-én hozott ítélet [EU:C:1987:452], 15. pont.



meghatározni, hanem az akkor is kötelező, amikor az intézmények egy jogi aktusának érvényességére vonatkozó jogvitával szembesül.

12. Amikor a Bíróság oda jut, hogy [az EUMSZ 267. cikk] keretében semmissé nyilvánítsa valamely intézmény jogi aktusát, különösen kényszerítő jogbiztonsági követelmények adódnak a közösségi jog egységes alkalmazására vonatkozó követelményekhez. Valójában magából a semmissé nyilvánítás természetéből következik az, hogy egy nemzeti bíróság nem alkalmazhatja a semmissé nyilvánított jogi aktust anélkül, hogy ne teremtsen súlyos bizonytalanságokat az alkalmazandó közösségi jog tekintetében.

13. Ebből következik, hogy jöllehet a Bíróság azon ítéletét, amely [az EUMSZ 267. cikk] alapján megállapítja egy intézmény jogi aktusának – különösen a Tanács, vagy a Bizottság egy rendeletének – semmisségét, kizárólag ahhoz a nemzeti bírósághoz intézik, amely a Bírósághoz fordult, mégis elegendő okot szolgáltat minden más bíróság számára ahhoz, hogy azt a jogi aktust érvénytelennek tekintse, amikor ítéletet kell hoznia.

14. Ebből a megállapításból azonban nem következik az, hogy a nemzeti bíróságokat megfosztják [az EUMSZ 267. cikkel] részükre adott jogosultságtól, és e bíróságok dönthetnek arról, hogy van-e jelentősége egy, a Bíróság által már eldöntött kérdést még egyszer felhozni abban az esetben, ha ez utóbbi előzőleg megállapította egy közösségi intézmény jogi aktusának semmisségét. Ennek szükségessége különösen akkor merülhet fel, ha a korábban megállapított semmisség alapjaira, hatályára, és lehetséges következményeire vonatkozó kérdések merülnek fel.”<sup>24</sup>

### 3.2. IDŐBELI HATÁLY

Azt is egyértelművé tette az EUB, hogy az előzetes döntéshozatal keretében hozott, az uniós jogot értelmező ítéleteket *ex tunc* hatállyal kell alkalmazni, vagyis az ítélet meghozatalát megelőzően keletkezett jogviszonyokra is:

„9. Az értelmezés, amelyet a Bíróság az [EUMSZ 267. cikkével] ráruházott hatáskör gyakorlása során a közösségi jog egy rendelkezéséről ad, megvilágítja és pontosítja – amennyiben ez szükséges – a rendelkezés azon jelentését és alkalmazási körét, ahogyan azt hatálybalépése óta

24 | 66/80. sz. *International Chemical Corporation* ügyben 1981. május 13-án hozott ítélet [EU:C:1981:102].



érteni és alkalmazni kell vagy kellett volna. Ebből következik, hogy az ily módon értelmezett rendelkezést a bíróság alkalmazhatja és kell is alkalmaznia, még az értelmezési kérelemről határozó ítéletet megelőzően keletkezett vagy létrehozott jogviszonyokra is, ha egyébként teljesülnek azok a feltételek, amelyek alapján az adott rendelkezésre vonatkozó jogvitával a hatáskörrel rendelkező bíróságokhoz lehet fordulni.<sup>25</sup>

Más szóval az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet nem konstitutív, hanem tisztán deklaratív jellegű, következésképpen annak hatásai főszabály szerint az értelmezett szabály hatálybalépésének napjára visszamenőleg érvényesülnek.<sup>26</sup>

A jogbiztonságra való tekintettel<sup>27</sup> azonban az EUB korlátozhatja az ítéletei időbeli hatályát:

„10. [...] figyelembe véve azokat a súlyos problémákat, amelyeket az ítélete a múltra vonatkozóan a jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok keretében felvethet, valamennyi érdekelt tekintetében korlátozza annak lehetőséget, hogy az így értelmezett rendelkezésre e jogviszonyok megkérdőjelezése érdekében hivatkozzanak.

11. Egy ilyen korlátozás mindenesetre csak magában a kért értelmezést tartalmazó ítéletben fogadható el. A közösségi jog általános és egységes alkalmazásának alapvető követelményéből az következik, hogy kizárólag a Bíróság feladata az általa adott értelmezésre vonatkozó határidős korlátozások meghatározása.”<sup>28</sup>

Az EUB azt is megállapította, hogy a közigazgatási szervek – amelyek a bíróságokhoz hasonlóan kötelesek az előzetes döntésben adott értelmezésnek megfelelően alkalmazni az uniós jogot – kötelesek akár véglegessé vált határozataikat is felülvizsgálni annak érdekében, hogy figyelembe vegyék valamely releváns uniós jogi rendelkezésnek az EUB által utóbb adott értelmezését. Az említett szervnek kell – e felülvizsgálat eredményének és a nemzeti jogban nyitva álló lehetőségek függvényében – meg

25 | 66/79., 127/79. és 128/79. sz. *Meridionale Industria Salumi és társai* egyesített ügyekben 1980. március 27-én hozott ítélet [EU:C:1980:101].

26 | C-2/06. sz. *Kempter* ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet [EU:C:2008:78], 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

27 | A véglegesült jogviszonyokba való beavatkozás ugyanis veszélyeztetné a jogbiztonságot, ami a jogállamiság egyik legfontosabb alapelve – ezzel kapcsolatban lásd különösen: „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről” szóló bizottsági közleményt [COM (2014) 158 final], valamint az ott hivatkozott 212/80. – 217/80. sz. *Meridionale Industria Salumi és társai* ügyben 1981. november 12-én hozott ítélet [EU:C:1981:270], 10. pont.

28 | 66/79., 127/79. és 128/79. sz. ítélet (25. lj.).





határoznia, hogy milyen mértékben kell – harmadik személy érdekeinek sérelme nélkül – a szóban forgó határozatot visszavonni, esetleg megváltoztatni.<sup>29</sup> E kötelezettség tehát nem abszolút, ugyanis a jogbiztonság elve sérülhetne, ha a jogerős határozatok minden körülmény között felül kellene vizsgálni. A jogerő elve kapcsán az EUB ugyanis megállapította, hogy az uniós jog nem kötelezi a nemzeti bíróságot arra, hogy valamely uniós jogi rendelkezés EUB általi értelmezésének figyelembevétele érdekében mellőzze a bírósági határozatoknak jogerőt tulajdonító nemzeti eljárási szabályok alkalmazását, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti jogi helyzet orvoslását.<sup>30</sup>

A *Kühne & Heitz* ítéletben az EUB a következőképpen határozta meg azokat a felteteleket, amelyek teljesülése esetén a tagállami közigazgatási szervek a jogerőssé vált határozataikat kötelesek felülvizsgálni:

„24. Emlékeztetni kell arra, hogy a jogbiztonság elve a közösségi jog által elismert alapvető jogelvek körébe tartozik. Valamely közigazgatási határozat jogereje, amely az észszerű jogorvoslati határidő leteltével vagy a jogorvoslati jog kimerítésével áll be, hozzájárul az említett biztonság-hoz, és azzal a következménnyel jár, hogy a közösségi jog nem követeli meg, hogy a közigazgatási szerv főszabály szerint köteles legyen visszavonni az ily módon jogerőssé vált közigazgatási határozatot.

25. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal pontosította, hogy a holland jogban – harmadik személy érdekeinek sérelme nélkül – a nemzeti közigazgatási szerv minden esetben rendelkezik hatáskörrel a jogerős határozat visszavonására, és hogy a körülményektől függően e hatáskör maga után vonhatja az ilyen határozat visszavonásának kötelezettségét még akkor is, ha az említett jogszabály nem írja elő az illetékes hatóság számára, hogy a jogerős közigazgatási határozatokat – a későbbi ítélkezési gyakorlatnak való megfelelés érdekében – rendszeresen visszavonja. Az említett bíróság kérdése arra irányul, hogy az alapügyben felmerültekhez hasonló körülmények esetén a közösségi jogból következik-e a jogerős közigazgatási határozat visszavonásának kötelezettsége. [...]

28. [...] [A]z [EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből] eredő együttműködés elve alapján a közigazgatási szerv ilyen irányú kérelem esetén

29 | C-453/00. sz. *Kühne & Heitz* ügyben 2004. január 13-án hozott ítélet [EU:C:2004:17], 27. pont.

30 | C-424/19. sz. *UR* ügyben 2020. június 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:581], 23. és 24. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.



köteles felülvizsgálni a jogerős közigazgatási határozatot a releváns rendelkezésre vonatkozóan a Bíróság által időközben adott értelmezés figyelembevétele érdekében, amennyiben

- a nemzeti jog alapján hatáskörrel rendelkezik e határozat visszavonására;
- a kérdéses határozat valamely végső fokon eljáró nemzeti bíróság ítélete következtében vált jogerőssé;
- az említett ítélet a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlatára tekintettel a közösségi jog téves – az [EUMSZ 267. cikkének] harmadik bekezdésében foglalt feltételek szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése nélkül elfogadott – értelmezésén alapszik, és
- az érdekelt az említett ítélkezési gyakorlatról történt tudomásszerzést követően haladéktalanul a közigazgatási szervhez fordult.”<sup>31</sup>

## 4. AZ UNIÓS JOG KÖZVETLEN HATÁLYA

Az uniós jog és a tagállami jogok alapvető viszonyát, az elsőbbség elve mellett, a közvetlen hatály elve határozza meg. Ezen elv értelmében az uniós jog bizonyos rendelkezéseire, amennyiben az jogokat és kötelezettségeket állapít meg, magánfelek tagállami bíróság előtt hivatkozhatnak.

A közvetlen hatály elvét az EUB a fentebb már említett és híressé vált *Van Gend en Loos* ítéletben fejtette ki:

„[...] a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.

Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független közösségi jog amellet, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak.

E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára. [...]

31 | C-453/00. sz. ítélet (29. lj.).



A[z EUMSZ 30. cikk] szövege világos és feltétel nélküli tilalmat állapít meg, mely nem valaminek a megtételére, hanem valaminek a meg nem tételére vonatkozó kötelezettség. E kötelezettséggel kapcsolatban egyébként az államok semmilyen fenntartást nem tettek arra vonatkozólag, hogy végrehajtását egy pozitív belső jogi aktustól tennék függővé. E tilalom jellegénél fogva tökéletesen alkalmas arra, hogy közvetlen hatállyal bírjon a tagállamok és azok jogalanyai közötti jogviszonyokban. A[z EUMSZ 30. cikk] végrehajtása nem teszi szükségessé az államok jogalkotói beavatkozását. [...]

A fenti megfontolásokból az következik, hogy a Szerződés szelleme, rendszere és megfogalmazása szerint a[z EUMSZ 30. cikket] úgy kell értelmezni, hogy az közvetlen hatállyal bír, és olyan egyéni jogokat keletkeztet, melyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteniük.<sup>32</sup>

Az EUB a *Van Gend en Loos* ítéletet követően évtizedeken át csiszolta az ítélkezési gyakorlatot a tekintetben, hogy mely uniós jogforrás, milyen feltételek mellett rendelkezik közvetlen hatállyal. Így a Szerződések számos rendelkezéséről megállapította, hogy azok vertikális (magánfél és a tagállam viszonylatában) és horizontális (magánfelek közötti jogviszonyban<sup>33</sup>) közvetlen hatállyal bírnak. A rendeletek is rendelkezhetnek vertikális és horizontális közvetlen hatállyal is. Az irányelvek közvetlen hatálya már sokkal korlátozottabb, hiszen címzettjei a tagállamok. A nem megfelelően átültetett irányelvre – a közvetlen hatály általános feltételeinek teljesülése esetén – lehet hivatkozni tagállammal szemben. A magánszemélyek közötti jogviták kapcsán az EUB állandó ítélkezési gyakorlata szerint azonban valamely irányelv önmagában nem keletkeztet magánszemélyekre vonatkozó kötelezettséget, következésképpen arra nem is lehet magánszemélyekkel szemben hivatkozni.<sup>34</sup>

32 | 26/62. sz. ítélet (2. lj.).

33 | Lásd pl. a 43/75. sz. *Defrenne* ügyben 1976. április 8-án hozott ítéletben [EU:C:1976:56].

34 | Lásd különösen 152/84. sz. *Marshall* ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EU:C:1986:84], 48. pont; C-91/92. sz. *Faccini Dori* ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EU:C:1994:292], 20. pont; C-397/01. – C-403/01. sz. *Pfeiffer és társai* ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2004:584], 108. pont. Azon kérdés tekintetében, hogyan érvényesül az irányelvek közvetlen hatálya az ún. háromoldalú jogviszonyokban (tagállam – magánszemély – magánszemély) lásd VÁRNAY – PAPP (4. lj.) 317–320.



## 5. AZ EGYENÉRTÉKŰSÉG ÉS TÉNYLEGES ÉRVÉNYESÜLÉS KÖVETELMÉNYEI A TAGÁLLAMI JOGORVOSLATOKBAN ÉS ELJÁRÁSOKBAN

A tagállamok azon kötelezettsége, hogy biztosítsák a jogalanyok jogainak tényleges érvényesülését, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Charta)<sup>35</sup> 47. cikkében is kimondott bírói jogvédelem követelményéből is következik, amelyet a nemzeti bíróságnak tiszteletben kell tartania. E védelemnek egyaránt érvényesnek kell lennie az uniós jogra alapított keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok kijelölésére és az ilyen keresetekre vonatkozó eljárési szabályok meghatározására.<sup>36</sup> Vonatkozó uniós jogszabályok hiányában az egyes tagállamok feladata a tagállamok eljárési autonómiájának elve alapján meghatározni a közigazgatási és bírósági eljárások azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. A tagállami eljárési szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű, a belső jogrendből eredő jogok védelmére szolgáló keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).<sup>37</sup> Amennyiben az uniós jogból fakadó igény érvényesítését valamely tagállami szabály ellehetetleníti, a tagállami bíróság – az elsőbbség elve alapján – köteles annak alkalmazását mellőzni.<sup>38</sup>

## 6. A TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK MOZGÁSTERE AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI JOG ÜTKÖZÉSE ESETÉN

Amikor egy tagállami bíróság az általa elbírálendő ügy során azzal szembesül, hogy a nemzeti jog ellentétesnek tűnik egy uniós rendelkezéssel, kettős problémával áll szemben. A belső alkotmányos szabályok alapján köteles alkalmazni a hazai jogot, ugyanakkor az uniós jog elsőbbsége alapján és az uniós jog bíróságaként köteles az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására is. A probléma feloldására az uniós jog több megoldást is kínál.

35 | Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 202. 2016.6.7. 391.

36 | C-169/14. sz. *Sánchez Morcillo és Abril García* ügyben 2014. július 17-én hozott ítélet [EU:C:2014:2099], 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ezzel kapcsolatban lásd kötetünkben Varga Zsófia, valamint Fazekas Flóra és Papp Mónika szerzőpáros fejezetét.

37 | C-61/04. sz. *Orizzonte Salute* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:655], 46. pont, valamint azt ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

38 | C-213/99. sz. *Factortame és társai* ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet [EU:C:1990:257], 21. pont.

## 6.1. ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSE

Ha a nemzeti bíróságnak kétségei merülnek fel a Szerződések értelmezésével, valamint az uniós jogi aktusok értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban, és az ítélete meghozatalához szükséges a kérdés eldöntésre, az EUMSZ 267. cikke alapján az EUB-hoz fordulhat. Ha olyan tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az EUB-hoz fordulni (EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése). E kötelezettség alól – az *acte claire* elv értelmében – csak az mentheti fel a nemzeti bíróságot, ha a felmerült kérdésre adandó válasz minden kétséget kizáróan megadható.

Az EUB ítéleteiben kiemelte, hogy az EUSZ 19. cikk – amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja – az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül az EUB-ra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza. Ily módon a nemzeti bíróságok, az EUB-bal együttműködve, olyan feladatot töltenek be, amelyet közösen kell ellátniuk annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását.<sup>39</sup> Tehát e rendszerben a tagállami bíróságoknak kulcsszerepe van. Ennek megfelelően az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdés a nemzeti bíróságok és az EUB közötti együttműködés elsődleges eszközeként jelenik meg, amelynek célja az uniós jog elsőbbségének és egységességének biztosítása.<sup>40</sup>

Nem véletlen, hogy az EUB már egészen korán<sup>41</sup> hangsúlyozta az előzetes döntéshozatali eljárás azon célját, hogy biztosítsa a Szerződések nemzeti bíróságok általi értelmezésének egységességét. Vagyis „az EUMSZ 267. cikk alapvető célja [...] abban áll, hogy biztosítsa az uniós jog nemzeti bíróságok általi egységes alkalmazását”.<sup>42</sup> Ennek keretében „a Bíróság megadja [a tagállami bírák számára] az uniós jog értelmezéséhez azokat a támpontokat, amelyek az általuk eldöntendő jogvita megoldásához szükségesek”.<sup>43</sup>

Az EUB a *Rheinmühlen-Düsseldorf* ítéletben részletesen kifejtette, hogy a tagállami bíróságoknak az EUB-hoz való fordulása igen széles terjedelmű:

39 | C-583/11. P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2013. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2013:625], 90. és 92. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2018:117], 32–34. pontok. Hasonló értelemben: C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet [EU:C:2019:531], 47–49. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

40 | C-583/11. P. sz. ítélet (39. lj.) 92. pont.

41 | 26/62. sz. ítélet (2. lj.); 28/62. – 30/62. sz. ítélet (20. lj.).

42 | Lásd C-72/15. sz. *Rosneft* ügyben 2017. március 28-án hozott ítélet [EU:C:2017:236], 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 | Lásd többek között: C-924/19. és C-925/19. PPU. sz. *FMS és társai* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:367], 167. pont.

„2. A[z EUMSZ 267. cikk] míg egyrészt megakadályozza a nemzeti bíróságok által alkalmazandó közösségi jog eltérő értelmezését, ugyanakkor célja ezen alkalmazás biztosítása is oly módon, hogy a nemzeti bíró számára olyan eszközt nyújt, amely lehetővé teszi az azon kötelezettségéből eredő nehézségek leküzdését, hogy a tagállamok jogrendszerében a közösségi jog teljes mértékű érvényesülését biztosítani kell.

Következésképpen, az így létrehozott rendszerben felmerülő minden egyes hiányosság magának a Szerződésnek és a másodlagos közösségi jognak a hatékonyságát kérdőjelezné meg.

[E cikk] különbségtétel nélkül valamennyi nemzeti bíróságot feljogosítja arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé, amennyiben a kérdéses ítélet meghozatalához a Bíróság határozatát szükségesnek tartja.

3. A[z EUMSZ 267. cikk] rendelkezései a nemzeti bíró számára kötelezőek, a második bekezdés pedig feljogosítja arra, hogy értelmezésre vagy érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatali kérelmet terjesszen a Bíróság elé.

Ez a cikk a nemzeti bíróságokat feljogosítja, adott esetben pedig kötelezi az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére, amint a bíró akár hivatalból, akár a felek kérelmére megállapítja, hogy a jogvita a[z EUMSZ 267. cikk] első bekezdésében szereplő valamelyik pontot érinti.

Ebből az következik, hogy a nemzeti bíróságok a legteljesebb mértékben jogosultak a Bírósághoz fordulni, ha úgy ítélik meg, hogy az előttük folyamatban lévő jogvita a közösségi jog rendelkezéseinek értelmezésére, illetve érvényességére vonatkozó olyan kérdéseket vet fel, amelyekben ezeknek a bíróságoknak döntést kell hozniuk.

4. E megfontolásokból az következik, hogy az a nemzeti jogszabály, amely a nem legfelső fokú bíróságokat a felsőbb bíróságok jogkérdésekben tett megállapításainak követésére kötelezi, nem foszthatja meg ezeket a bíróságokat attól a jogtól, hogy a közösségi jog értelmezésére vonatkozóan olyan kérdéseket terjesszenek a Bíróság elé, amelyek e jogkérdésekben tett megállapításokkal kapcsolatosak.

Más lenne a helyzet, ha a nem legfelső fokú bíróság által feltett kérdések tartalmilag azonosak lennének a legfelső fokú bíróság által már felvetett kérdésekkel.



Ezzel szemben, a nem legfelső fokú bíróság szabadon dönthet arról, hogy – amennyiben úgy ítéli meg, hogy a felsőbb fokú bíróság ítélete a közösségi joggal ellentétes ítélethez vezetne – a vonatkozó kérdéseket a Bíróság elé terjessze.

Amennyiben a nem legfelső fokú bíróságokat anélkül terhelné e kötelezettség, hogy a Bíróság elé kérdéseket terjeszthetnének, úgy ez utóbbinak azon jogköre, hogy előzetes döntést hozzon, valamint a közösségi jognak a tagállamok bírósági rendszerének valamennyi szintjén történő alkalmazása akadályokba ütközne.

5. Következésképpen [...] egy belső jogszabály, amely a bíróságokat a felsőbb bíróság jogkérdésekben tett megállapításainak követésére kötelezi, önmagában nem foszthatja meg azokat a [z EUMSZ 267. cikkben] meghatározott azon jogtól, hogy a Bíróság elé kereseteket terjeszsenek.”<sup>44</sup>

A *PFE* ítéletben az EUB tovább ment, és kimondta, hogy tagállami ítélkezési gyakorlat sem csorbíthatja a bíróságoknak az EUMSZ 267. cikkben biztosított jogot, illetve előírt kötelezettséget:

„[...] a valamely ügyben eljáró nemzeti bíróságnak, ha úgy véli, hogy annak keretében az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdés merül fel, lehetősége van, illetve kötelessége előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz fordulni, anélkül hogy e lehetőséget vagy e kötelezettséget jogszabályi jellegű vagy ítélkezési gyakorlatból eredő nemzeti szabályok akadályozhatnák.”<sup>45</sup>

Az előzetes döntéshozatali eljárás fontossága hangsúlyosan jelenik meg az EUB ítélkezési gyakorlatában. A luxemburgi testület és a nemzeti bíróságok közötti párbeszéd az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítása mellett a jogállamiság elvének érvényesülését is jelenti. Nem meglepő tehát, ha az EUB többször is hangsúlyozta az igazságszolgáltatási rendszer jelentőségét az Unió egészében. Így például az *Achmea* ítéletben,<sup>46</sup> amelyben kiemeli annak szükségességét, hogy az uniós jogra vonatkozó jogviták az Európai Unióban létrehozott igazságszolgáltatási rendszerben kerüljenek megoldásra.

44 | 166/73. sz. ítélet (5. lj.).

45 | C-689/13. sz. ítélet (18. lj.) 34. pont.

46 | C-284/16. sz. *Achmea* ügyben 2018. március 6-án hozott ítélet [EU:C:2018:158].



## 6.2. AZ UNIÓS JOGGAL ÖSSZHANGBAN ÁLLÓ ÉRTELMEZÉS

Amennyiben az uniós jog értelmezése kapcsán nem merül fel kétely a nemzeti bíróságban, viszont a tagállami jogi norma nem összeegyeztethető az uniós joggal, a nemzeti bíróságnak mindenekelőtt meg kell kísérelnie a belső jog uniós joggal összhangban álló értelmezését. Ezt a jogértelmezési módszert az EUB olyan ügyekben dolgozta ki, amelyekben az irányelv közvetlen hatálya megállapításához szükséges feltételek nem teljesültek. A nemzeti jog megfelelő értelmezésének követelménye a Szerződések rendszeréből következik, amennyiben lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy az előtte folyó ügyben hozott határozata során hatáskörének megfelelően biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését.<sup>47</sup> E tekintetben elsőként a *Von Colson* ügyben az EUB a következőket mondta ki:

„23. Bár az irányelv teljes körű alkalmazása [...] nem foglalja magában a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének esetére meghatározott szankció kilátásba helyezését, az azonban következik belőle, hogy e szankciónak olyannak kell lennie, amely tényleges és hatékony bírói jogvédelmet biztosít. Annak továbbá a munkaadókra ténylegesen visszatartható hatást kell gyakorolnia. Ebből következően, ha a tagállam a kártérítést választja a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének szankciójaként, annak mindenképpen arányban kell állnia az elszervedett kárral. [...]

26. [...] [A] tagállamoknak egy irányelvből fakadó azon kötelezettsége, hogy az abban meghatározott eredményeket elérjék, valamint a [z EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének második mondata] szerinti azon kötelezettsége, hogy megtegyenek minden megfelelő általános vagy különös intézkedést e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a bíróságokra is vonatkozik. Következésképpen a nemzeti jog [...] alkalmazásakor a nemzeti bíróságnak saját nemzeti jogát az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie a [z EUMSZ 288. cikk harmadik] bekezdésében meghatározott eredmény elérése érdekében. [...]

28. [...] A nemzeti bíróság feladata, hogy a közösségi jog követelményeinek megfelelően értelmezze és alkalmazza az irányelv alkalmazása céljából hozott törvényt, minden olyan intézkedés során, amikor nemzeti joga mérlegelési jogkört biztosít számára.”<sup>48</sup>

47 | C-397/01. – C-403/01. sz. ítélet (34. lj.) 114. pont, valamint ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd ezzel kapcsolatban C-160/01. sz. *Mau* ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet [EU:C:2003:280], 34. pont.

48 | 14/83. sz. *von Colson és Kamann* ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet [EU:C:1984:153].



A valamely irányelv végrehajtásához elfogadott tagállami szabályozás rendelkezéseinek alkalmazásakor tehát a tagállami bíróság köteles a nemzeti jogot úgy értelmezni, hogy az irányelv eredményének eléréséhez a lehető legteljesebb mértékig figyelembe vegye a szóban forgó irányelv szövegét és célját.<sup>49</sup> A *Marleasing* ítéletben ennél is tovább ment az EUB azzal, hogy az irányelv céljának megfelelő értelmezési kötelezettséget nemcsak az átültető nemzeti jogszabály tekintetében, hanem olyan jogszabályokat illetően is megállapította, amelyek az irányelvet megelőzően léptek hatályba:

„[...] a nemzeti jog alkalmazásakor – akár az irányelvet megelőzően, akár azt követően elfogadott rendelkezésről van szó – az értelmezést végző nemzeti bíróságnak ezt, amennyire csak lehetséges, az irányelv szövegének és céljának fényében kell megtennie, az ez utóbbi által előírt eredmény elérése, valamint a[z EUMSZ 288. cikk harmadik] bekezdésének való megfelelés érdekében [...]”<sup>50</sup>

Az EUB még általánosabban megfogalmazott követelményt támasztott a *Pfeiffer és társai* ítéletben, amelyben kimondta, hogy jöllehet a nemzeti jog megfelelő értelmezésének elve leginkább a szóban forgó irányelv átültetésére hozott belső rendelkezéseket érinti, a tagállami bíróság a nemzeti jogrendszer egészét köteles figyelembe venni annak eldöntéséhez, hogy az nem vezet-e az irányelvben meghatározottal ellentétes célokhoz.<sup>51</sup> Következésképpen a kizárólag magánszemélyek közötti jogvita esetén valamely irányelv által meghatározott kötelezettségek nemzeti jogba való átültetésére hozott rendelkezések alkalmazása során a tagállami bíróság a nemzeti jogrend valamennyi szabályát köteles figyelembe venni, és azt – amennyire csak lehetséges – az irányelv szövegének és céljának megfelelően értelmezni oly módon, hogy azzal összhangban álló eredményre jusson.<sup>52</sup> A nemzeti bíróságnak, annak érdekében, hogy elérje az irányelv által kívánt eredményt, mindent meg kell tehát tennie azért, hogy e feladatát az irányelv szövege és célja alapján lássa el.<sup>53</sup> A nemzeti jog megfelelő

49 | Lásd ezzel kapcsolatban különösen: C-106/89. sz. *Marleasing* ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet [EU:C:1990:395], 8. pont; C-91/92. sz. (34. lj.) 26. pont. Lásd továbbá C-63/97. sz. *BMW* ügyben 1999. február 23-án hozott ítélet [EU:C:1999:82], 22. pont; C-240/98. – C-244/98. sz. *Océano Grupo Editorial és Salvat Editores* egyesített ügyekben 2000. június 27-én hozott ítélet [EU:C:2000:346], 30. pont; C-408/01. sz. *Adidas-Salomon és Adidas Benelux* ügyben 2003. október 23-án hozott ítélet [EU:C:2003:582], 21. pont.

50 | C-106/89. sz. ítélet (49. lj.) 8. pont.

51 | C-397/01. – C-403/01. sz. ítélet (34. lj.) 115. pont.

52 | C-397/01. – C-403/01. sz. ítélet (34. lj.) 119. pont.

53 | Lásd ebben az értelemben 14/83. sz. ítélet (48. lj.) 26. pont; C-106/89. sz. ítélet (49. lj.) 8. pont; C-91/92. sz. (34. lj.) 26. pont; C-397/01. – C-403/01. sz. ítélet (34. lj.) 113. pont.

értelmezésének követelménye a Szerződések rendszeréből következik, amennyiben lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy az előtte folyó ügyben hozott határozata során hatáskörének megfelelően biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését.<sup>54</sup>

A jogirodalom<sup>55</sup> az uniós jognak megfelelő értelmezés korlátai között említi azt a helyzetet, amikor az irányelv már hatályba lépett, de a nemzeti jogba való átültetés határideje még nem járt le,<sup>56</sup> továbbá az uniós jog elsődleges jogforrásait és jogelveit (mindenekelőtt a jogbiztonságot, a visszaható hatály tilalmát és az arányosságot).<sup>57</sup> Ezzel összefüggésben a Bíróság ítélkezési gyakorlata azt is megakadályozza, hogy „egy állam előnyhöz juthasson a közösségi jog figyelmen kívül hagyásából”.<sup>58</sup> Az uniós jog azt sem kívánja meg a nemzeti bíróságtól, hogy az összhangban álló értelmezés a nemzeti jog *contra legem*<sup>59</sup> értelmezésének alapjául szolgáljon.

### 6.3. A BELSŐ JOG ALKALMAZÁSÁNAK MELLŐZÉSE

Az elsőbbség elvének alapvető joghatása az összeegyeztethetetlen belső norma kizárása vagy alkalmazásának mellőzése („félretétel”).<sup>60</sup> A *Simmenthal* ügyben az a kérdés merült fel, hogy milyen következményeket von maga után valamely közösségi jogi rendelkezés közvetlen alkalmazandósága abban az esetben, ha összeegyeztethetlenség áll fenn valamely tagállam jogának későbbi rendelkezésével. Az EUB ítéletében a következőket állapította meg:

„14. A közvetlen alkalmazandóság – e vonatkozásban – azt jelenti, hogy a közösségi jogi szabályoknak minden tagállamban egységesen kell kifejtetniük valamennyi hatásukat, hatálybalépésüktől kezdődően és érvényességük teljes időtartama alatt. [...]

54 | Lásd ebben az értelemben C-397/01. – C-403/01. sz. ítélet (34. lj.) 114. pont.

55 | Adelina ADINOLFI: „The ‘Procedural Autonomy’ of Member States and the Constraints Stemming from the ECJ’s Case Law: Is Judicial Activism Still Necessary?” in Bruno DE WITTE – Hans MICKLITZ (szerk.): *The European Court of Justice and Autonomy of the Member States* (Cambridge–Antwerp–Portland: Intersentia 2011) 281.; Martin BRENNCKE: „A Hybrid Methodology for the EU Principle of Consistent Interpretation” *Statute Law Review* 2019/39. 134.

56 | Lásd C-129/96. sz. *Inter-Environnement Wallonie* ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet [EU:C:1997:628], 43. pont. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a nemzeti bíróságoknak már az átültetésre nyitva álló idő alatt is tartózkodniuk kell a nemzeti jog olyan értelmezésétől, amely alkalmas lehet arra, hogy az uniós jog által kitűzött cél elérését érdemileg nehezebbé tegye. Lásd többek között C-129/96. sz. ítélet (56. lj.) 45. pont; C-144/04.sz. *Mangold* ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet [EU:C:2005:709], 67. pont.

57 | Lásd 80/86. sz. *Kolpinghuis Nijmegen BV*. ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet [EU:C:1987:431], 13. pont; C-387/02., C-391/02. és C-403/02. sz. *Berlusconi és társai* egyesített ügyekben 2005. május 3-án hozott ítélet [EU:C:2005:270], 66–69. pontok; C-212/04. sz. *Adeneler és társai* ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet [EU:C:2006:443], 110. pont.

58 | C-91/92. sz. (34. lj.) 22. pont.

59 | Lásd C-105/03. sz. *Pupino* ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet [EU:C:2005:386], 44. és 47. pontok.

60 | 14/68. sz. *Walt Wilhelm* ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet [EU:C:1969:4]; 48/71. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1972. július 13-án hozott ítélet [EU:C:1972:65]; 167/73. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1974. április 4-én hozott ítélet [EU:C:1974:35], 35. pont.



16. Ez a hatás valamennyi bíróságra is vonatkozik, amelyeknek tagállami szervekként az a feladatuk, hogy hatáskörükben eljárva védjék a közösségi jog által a magánszemélyekre ruházott jogokat.

17. Sőt, a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében nemcsak azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik, hanem – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszernek, és ez utóbbi keretében elsőbbséget élveznek – azzal is, hogy megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását. [...]

20. [Az EUMSZ 267. cikkének] hatékony érvényesülését rontaná, ha a bíróság akadályoztatva lenne abban, hogy a közösségi jogot azonnal a Bíróság döntésének vagy ítélezési gyakorlatának megfelelően alkalmazhassa.

21. A fenti megfontolásokból következik, hogy minden – hatáskörében eljáró – bíróságnak kötelessége a közösségi jog teljes egészében történő alkalmazása és azon jogok védelme, amelyet az a magánszemélyek számára biztosít, adott esetben eltekintve a nemzeti jog mindazon – akár a közösségi szabályt megelőző, akár azt követő – rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek esetlegesen ellentétesek azzal.

22. Ennélfogva a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közösségi normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye. [...]

24. [...] [A] közösségi jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között alkalmazni hivatott nemzeti bíróság [tehát] köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazásától, utólagosan is, anélkül hogy



előzetesen kezdeményeznie kellene vagy várnia kellene azok jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő megsemmisítésére.”<sup>61</sup>

Ami a nemzeti bíróság munkáját illeti, csökkenne az EUMSZ 267. cikk hatékony érvényesülése, ha a nemzeti bíróság nem alkalmazhatná közvetlenül az uniós jogot az EUB határozatának vagy ítélezési gyakorlatának megfelelően. Így az uniós jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne egy nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan gyakorlat, amely csökkentené az uniós jog hatékony érvényesülését azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megteheszen annak érdekében, hogy mellőzze az uniós normák teljes érvényesülésének esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezések alkalmazását.<sup>62</sup>

A *Küçükdeveci* ügyben az a kérdés merült fel, hogy köteles-e a tagállami bíróság magánszemélyek közötti jogvitában eltekinteni az uniós joggal ellentétes törvényi szabályozás alkalmazásától, vagy pedig az alkalmazhatatlanság joghatása csak akkor áll be, ha az EUB a kifogásolt vagy azzal lényegében egyező szabályozás tárgyában határozatot hozott. A kérdést az indokolta, hogy a nemzeti jog alapján a nemzeti bíróság nem tekinthetett el valamely hatályos nemzeti jogszabály alkalmazásától anélkül, hogy azt az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította volna. Az EUB kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak az uniós jog hatálya alá tartozó olyan nemzeti rendelkezés esetén, amelyet e bíróság az uniós joggal összeegyeztethetetlennek ítélt, és amelynek az uniós jognak megfelelő értelmezése lehetetlennek bizonyult, e rendelkezés alkalmazásától el kell tekintenie anélkül, hogy köteles lenne arra, vagy akadályoztatva lenne abban, hogy azt megelőzően előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen az EUB elé.<sup>63</sup>

A jelen fejezet megírásakor még folyamatban lévő *Grossmania* ügyben<sup>64</sup> az a kérdés merült fel, hogy ha az EUB megállapította egy tagállami jogszabályi rendelkezés uniós jogba ütközését, azonban a tagállami jogszabály továbbra is hatályban van, akkor e rendelkezés alkalmazható-e későbbi, tagállami hatósági és bírósági eljárásokban

61 | 106/77. sz. ítélet (15. lj.). Szó szerint hivatkozva: C-689/13. sz. ítélet (18. lj.) 40. pont. Hasonló feltétel található: C-664/15. sz. *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* ügyben 2017. december 20-án hozott ítélet [EU:C:2017:987], 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

62 | Hasonló kritérium található a következő ítéletekben: C-664/15. sz. ítélet (61. lj.) 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat; C-378/17. sz. ítélet (17. lj.) 35. és 36. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat; C-118/17. sz. *Dunai* ügyben 2019. március 14-én hozott ítélet [EU:C:2019:207], 61. és 62. pontok, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

63 | C-555/07. sz. *Küçükdeveci* ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [EU:C:2010:21], 53. pont.

64 | C-177/20. sz. *Grossmania* folyamatban lévő ügy.

olyan esetben, amikor a későbbi eljárás alapját képező tényállás nem azonos a korábbi előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező tényállással.

Amennyiben egy előzetes döntéshozatali kérelemre adott válaszában az EUB egy tagállami jogszabályt az uniós joggal össze nem egyeztethetőnek nyilvánít, az adott jogszabály nem alkalmazandó. Ha ugyanezen nemzeti rendelkezésnek az uniós joggal való összeegyeztethetlensége okán kerül megállapításra az adott tagállam kötelezettségszegése,<sup>65</sup> vitathatatlan, hogy a nemzeti rendelkezést nem lehet alkalmazni. A kötelezettségszegési eljárásban az EUB a nemzeti jog bizonyos rendelkezéseinek és az uniós jognak az összeegyeztethetlenségét mondja ki, amiből egyenesen következik, hogy az adott tagállami szabály uniós jogi jogszerűsége hiányzik.

Felmerül a kérdés, hogy bármely tagállami hatóság hivatkozhat-e alappal arra, hogy a megtámadott határozatát olyan nemzeti jogszabályra alapozta, amely a hatályos nemzeti jog szerint és vonatkozó nemzeti alkotmánybíróági döntések értelmében alkalmazandó, hiszen az alkotmánnyal összeegyeztethető, de amelyről az EUB kimondta, hogy az uniós jog alapján jogszerűtlen. Figyelemmel az uniós jog elsőbbségére és az EUB ítéleteinek fentebb bemutatott *ex tunc* hatályára, a válasznak magától értetődően nemlegesnek kell lennie. Ugyanakkor a jogbiztonság, illetve a jogerő elve gátat szabhat e megállapításnak. A következő kérdés tehát az, hogy lehet-e a jogbiztonság elvére hivatkozni abban az esetben, ha a jogerőssé és véglegessé vált közigazgatási határozat olyan nemzeti rendelkezésen alapszik, amelynek uniós joggal való összeférhetlenségéhez nem fér kétség, hiszen azt az EUB már kimondta.

A *Grossmania* ügy alapkérdése tehát, hogy az utólag uniós jogba ütközőnek nyilvánított jogszabályra alapított hatósági határozatok (amelyek pusztán deklaratívak) vajon az adott jogszabálynak az uniós jog elsőbbségére alapított mellőzésével szintén „nem létezőknek” tekinthetők-e, és adott esetben az eljáró nemzeti bíróság azt nem köteles figyelembe venni, még akkor sem, ha a határozat időközben véglegessé és a nemzeti jog alapján meg nem támadhatóvá vált. E kérdésre minden bizonnyal igenlő válasz adandó, hiszen ekképpen biztosítható az uniós jogba ütköző nemzeti jog alapján hozott, magánszemélynek sérelmet okozó határozat következményeinek kiküszöbölése. Kizárólag így biztosítható ugyanis, hogy a jogellenes tagállami szabály következtében uniós jogon alapuló jogosultságuktól megfosztott magánszemélyek olyan helyzetbe kerüljenek, mint amilyenben akkor lennének, ha az uniós jogot sértő nemzeti jogszabály nem került volna elfogadásra.

Hasonló kollíziós dilemmát vet fel a szintén folyamatban lévő C-107/19. sz. ügy, amelyben az a kérdés merült fel, hogy az elsőfokú bíróság, amely azt követően jár

65 | Lásd a *SEGRO* ügyben hozott előzetes döntéshozatali ítéletet követően a *Bizottság kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletet: C-52/06. és C-113/06. sz. *SEGRO és Horváth* ügyben 2018. március 6-án hozott ítélet [EU:C:2018:157]; C-235/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2019. május 21-én hozott ítélet [EU:C:2019:432].

el, hogy a határozatát magasabb szintű bíróság hatályon kívül helyezte és az új eljárás lefolytatása céljából visszautalta elé, eltérhet-e a magasabb szintű bíróságnak az elsőfokú bíróság számára kötelező jogi állásfoglalásától, amennyiben ez az állásfoglalás ellentétes az uniós joggal. Pitruzzella főtanácsnok indítványa szerint „az alacsonyabb és a magasabb szintű nemzeti bíróságok között [...] fennálló viszony tekintetében emlékeztetni kell arra, [...] hogy a Bíróság által az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet az alapügy elbírálásánál a nemzeti bíróságra nézve kötelező erejű a szóban forgó uniós intézmények jogi aktusainak értelmezését vagy érvényességét illetően”. Vagyis az előzetes döntéshozatali kérdést feltevő bíróság „kötve van az alapügy elbírálásánál a Bíróság által a szóban forgó rendelkezések tekintetében adott értelmezéshez, és adott esetben figyelmen kívül kell hagynia a felsőbb szintű bíróság megállapításait, ha úgy ítéli meg, hogy ezen értelmezésre való figyelemmel azok nem felelnek meg az uniós jognak”.<sup>66</sup>

## 7. ÖSSZEZGÉS

A Szerződések által létrehozott jogorvoslati és eljárási rendszer csúcán az EUB áll. Feladata, hogy biztosítsa az uniós jog értelmezését és jogszerűségének felülvizsgálatát oly módon, hogy a jogalanyokat bármely tagállami bíróság előtti keresettel összefüggésben megillessen az a jog, hogy vitathassák az uniós jog, így a másodlagos uniós jogi aktusok vagy a Szerződések alkalmazása során elfogadott nemzeti szabályok jogszerűségét. Ez következik az Charta 47. cikkében lefektetett hatékony bírói jogvédelem elvéből,<sup>67</sup> ami végső soron az EUSZ 2. cikkében deklarált jogállamiság elvének egyik összetevője.<sup>68</sup>

Mivel az uniós jog végrehajtása nagy részben a tagállamok felelőssége, a nemzeti bíróságokra fontos feladat hárul az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosításában. Akár az uniós jog értelmezésének elbírálására irányuló előzetes döntéshozatalra utalás, akár az uniós és a nemzeti jog kollíziójának saját hatáskörben való elhárítása legyen a feladatuk, a nemzeti bíróságok alapvető feladatot töltenek be a hatékony bírói jogvédelem biztosítása, és végső soron a jogállamiság fenntartása érdekében. Fontos tehát, hogy a nemzeti bíróságok számára megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre e hivatásuk betöltéséhez. Amennyiben a tagállami bíróságok valamilyen oknál fogva nem tudják feladatukat megfelelően ellátni, az uniós jogrend egészének egységessége

66 | Pitruzzella főtanácsnok 2020. február 11-i indítványa a C-107/19. sz. *Dopravní podnik hl. m. Prahy* ügyben [EU:C:2020:96], 59. pont.

67 | Lásd ezzel kapcsolatban kötetünkben Varga Zsófia fejezetét.

68 | Lásd többek között C-72/15. sz. ítélet (42. lj.) 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.



és hatékonysága kérdőjeleződik meg. Az e fejezetben ismertettekből egyértelműen kitűnik, hogy a nemzeti bíróságokra az uniós jog alapján háruló kötelezettségek és a számukra biztosított eszközök rendszerének főszabály szerint alkalmasnak kell lennie arra, hogy a magánszemélyek uniós jogból eredő jogait megfelelő védelemben részesíthesse.





# Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra

FAZEKAS FLÓRA

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

PAPP MÓNIKA

egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

## 1. BEVEZETÉS

A hatékony jogvédelem biztosításának követelménye az EU jogrendjének egyik sarokköve. Az uniós jog általános elvei körébe tartozó követelmény végső soron a jogállamiság érvényesülését biztosítja az Európai Unióban, de az uniós jogrend főbb alkotmányos elvei a tényleges érvényesülés, a közvetlen hatály és az elsőbbség garanciájának is tekinthető. Utóbbiak végsősoron a tagállamok által az EU-ban felvállalt kötelezettségek, illetve az azokat kifejező, a magánszemélyeket – különösen a gazdasági szereplőket – megillető uniós jogosultságok hatékony érvényesülését és érvényesítését hivatottak szolgálni. Az uniós jogból eredő jogosultságok hatékony érvényesítésének biztosítása az alapszerződések értelmében a tagállamok feladata, elsősorban bíróságaik útján. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) által a tagállamok alapvető kötelezettségeként meghatározott követelmény ezzel párhuzamosan alapvető jogként is jelen van az uniós jogban. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta)<sup>1</sup> a 47. cikkében rendelkezik a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogról, ám az már évtizedekkel korábban elismerést nyert az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjogában mint általános jogelv. Ennek

<sup>1</sup> | Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 202. 2016.6.7. 391.





értelmében bárki, aki az uniós jogból fakadó jogosultsága gyakorlásában akadályozva van, jogának bíróság általi védelmét igényelheti. A hatékony jogorvoslathoz – vagy más megfogalmazásban: hatékony jogvédelemhez – való jog tehát alapvető jogosultságként történő elismerése ellenére komplementer jellegű: csak akkor lép működésbe, ha valamilyen uniós (nem feltétlenül alapvető) jog érvényesülése felmerül.

Ahogy az uniós alapjogi rendszer egésze, e jog tartalma is szorosan kapcsolódik az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) épülő, elsősorban bírói joggyakorlathoz: az EUB esetjogában és a Chartában való megjelenésének is fontos inspirációs és értelmezési forrása volt az EJEE és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) rá épülő gyakorlata. A többszintű európai alkotmányos rendszer további lényeges jellemzője, hogy az EJEE és a Charta követelményei párhuzamosan élnek a tagállami alkotmányokban biztosított garanciákkal, ami a hatékony jogvédelemhez való jog esetében is igaz. Az európai alkotmányos struktúrában alapvető kérdés, hogy az EJEE, a Charta és a nemzeti alkotmányok azonos jogokhoz kapcsolódó, részben egymást átfedő követelményei mely esetekben és milyen módon érvényesülnek a legfőbb jogérvényesítő fórumok, a nemzeti bíróságok gyakorlatában.

Jelen fejezet első részében a hatékony jogorvoslathoz való jog normatív uniós jogi kereteit tekintjük át a Charta 47. cikkéhez kapcsolódóan,<sup>2</sup> röviden kitérve a magyarországi alkotmányos gyakorlatra is. A második részben azokat a 47. cikkből fakadó uniós követelményeket vesszük számba, amelyek magyar ügyekben, az EUB előtti előzetes döntéshozatali és kötelezettségszegési eljárásokban fogalmazódtak meg a hatékony jogorvoslathoz való jog magyarországi érvényesüléséhez kapcsolódóan.

## 2. A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG AZ UNIÓS JOGBAN

Az EUB 2018-ban, korábbi esetjogára hivatkozva<sup>3</sup> így foglalta össze a hatékony jogvédelem jelentőségét és kapcsolatát az uniós jog további elveivel:

2 | Az áttekintés elsősorban az elsődleges jog releváns rendelkezéseire irányul. Az EUB vonatkozó esetjogából fakadó konkrét követelményeket lásd Varga Zsófia fejezetében kötetünkben.

3 | Lásd többek között: 2/13. sz. *Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása* ügyben 2014. december 18-án hozott vélemény [EU:C:2014:2454], 168. pont; C-583/11 P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2013. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2013:625], 91. és 94. pontok; C-432/05. sz. *Unibet (London) Ltd és Unibet (International) Ltd kontra Justitiiekanslern* ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163], 37. pont; C-279/09. sz. *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EU:C:2010:811], 29–33. pontok; C-72/15. sz. *PJSC Rosneft Oil Company kontra Her Majesty's Treasury és társai* ügyben 2017. március 28-án hozott ítélet [EU:C:2017:236], 73. pont.

„30. Az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az – egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok, és különösen bíróságaik közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja.

31. Az Unió olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák.

32. Az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza.

33. E bíróságok tehát a Bírósággal együttműködve közösen rájuk ruházott feladatot töltenek be annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását.

34. Következésképpen, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve alapján a tagállamok kötelesek biztosítani területükön az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. Ennek címén, és amint azt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának a biztosításához szükségesek. A tagállamok kötelesek tehát olyan jogorvoslati és eljárási rendszert kialakítani, amely lehetővé teszi a hatékony bírósági felülvizsgálatot az említett területeken.

35. Ugyanis a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít.

36. Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.

37. Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett »bíroságnak« minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.”<sup>4</sup>

A hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége tehát a jogállamiság alkotmányos követelményéből fakad, amelyet az EUSZ 2. cikke<sup>5</sup> az Unió alapértékei között említ.<sup>6</sup> Ennek érvényesítése az uniós intézmények mellett a tagállamok feladata is a lojális együttműködés elve alapján.<sup>7</sup> A hatékony jogvédelem biztosítása bármely uniós jogosultság érvényesüléséhez kapcsolódó elvárás, így végső soron azt is garantálja, hogy az uniós jog közvetlen hatálya és elsőbbsége érvényesüljön a tagállamokban, hiszen ez az elv képes biztosítani, hogy a közvetlenül hatályos uniós normákat a nemzeti bíróságok ténylegesen alkalmazzák, illetve kizárják az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályok alkalmazását.<sup>8</sup> A hatékony jogvédelem intézményi aspektusának alapjait az EUSZ 19. cikke határozza meg, amikor rögzíti, hogy az uniós jog tényleges érvényesülését az EUB és a tagállami jogorvoslati fórumok együttesen biztosítják.<sup>9</sup> Az uniós jogban számos követelmény létezik arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jogorvoslati fórumok és jogorvoslati lehetőségek (illetve azok anyagi és eljárási szabályai) mikor felelnek meg a hatékonyság követelményének úgy, hogy a tagállamok eljárásjogi autonómiájával is összeegyeztethetők

4 | C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2018:117].

5 | Az EUSZ 2. cikk szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

6 | Első megfogalmazása: 294/83. sz. *Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet [EU:C:1986:166], 23. pont.

7 | EUSZ 4. cikk (3) bekezdés: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

8 | Pekka AALTO et al.: „Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial” in Steve PEERS et al. (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford and Portland, Oregon: Hart 2014) 1212.

9 | EUSZ 19. cikk (1) bekezdés: „[...] Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” A korábbi esetjogban például: „A közvetlen alkalmazandóság [...] azt jelenti, hogy a közösségi jogi szabályoknak minden tagállamban egységesen kell kifejteniük valamennyi hatásukat, hatálybalépésüktől kezdődően és érvényességük teljes időtartama alatt. E rendelkezések tehát jogok és kötelezettségek közvetlen forrását jelentik mindazok számára, akiket érintenek [...] Ez a hatás valamennyi bíróságra is vonatkozik, amelyeknek tagállami szervekként az a feladatuk, hogy hatáskörükben eljárva védjék a közösségi jog által a magánszemélyekre ruházott jogokat.” 106/77. sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], 14–16. pontok.

legyenek.<sup>10</sup> Az EUB esetjoga értelmében a Chartában foglalt hatékony jogorvoslat-hoz való jog megköveteli azt is, hogy a nemzeti bíró az uniós jog érvényesítéséhez a nemzeti jogban egyébként nem létező új jogorvoslatot biztosítson.<sup>11</sup>

Az uniós jog érvényesüléséhez szükséges hatékony jogvédelem megteremtése tehát a tagállamok felé támasztott alapszerződési kötelezettség, ezzel párhuzamosan azonban az uniós jogrendben alapjogként is védett érték. Az EUB az emberi jogok közösségi (uniós) szintű védelmét megteremtő gyakorlatában számos esetben ismerte el a hatékony bírói jogorvoslat-hoz való jogot, rögzítve, hogy az „olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény [...] 6. és 13. cikke állapított meg.”<sup>12</sup> Mint általános jogelv, az EUSZ 6. cikke alapján is védelemben részesül.<sup>13</sup> 2009 óta pedig az elsődleges uniós jog részét képező Chartában<sup>14</sup> is elismert alapjog.

A Charta vonatkozó 47. cikke így szól:

*„A hatékony jogorvoslat-hoz és a tisztességes eljárás-hoz való jog*

Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslat-hoz.

10 | Ezek – a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség követelményei – az EUB kiterjedt esetjogában fogalmazódtak meg az 1970-es évektől kezdve. Jelen írásnak nem tárgya e kérdés részletes bemutatása. Áttekintően lásd hozzá például Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press 2015) 225–251.

11 | C-562/13. sz. *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve kontra Moussa Abdida* ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2453], 52–53. pontok; C-239/14. sz. *Abdoulaye Amadou Tall kontra Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2015:824], 58. pont.

12 | A klasszikus esetjogot lásd 222/84. sz. *Marguerite Johnston és a Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EU:C:1986:206], 18–19. pontok; 222/86. sz. *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és társai* ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [EU:C:1987:442], 14. pont; C-50/00. P. sz. *Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács* ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2002:462], 39. pont; C-467/01. sz. *Ministero delle Finanze kontra Eribrand SpA* ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [EU:C:2003:364], 61. pont; C-402/05 P. és C-415/05 P. sz. *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa, az Európai Közösségek Bizottsága, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2008:461], 335. pont. A szakirodalomból lásd például Anthony ARNULL: „The Principle of Effective Judicial Protection in EU law: an Unruly Horse?” *European Law Review* 2011/36. 51–70.; Johanna ENGSTRÖM: „The Principle of Effective Judicial Protection after the Lisbon Treaty” *Review of European Administrative Law* 2011/2. 53–68.; Matteo BONELLI: „Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature” *Review of European Administrative Law* 2019/2. 35–62.

13 | EUSZ 6. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

14 | EUSZ 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kigazdított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselőlet igénybevételéhez.

Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

A 47. cikk két alapvető jogot nevesít, amelyek elsődleges forrása az EJEE.<sup>15</sup> Az EJEE-ben azonban a két jog külön cikkekben jelenik meg. A hatékony jogorvoslathoz való jogot hasonló szövegezéssel az EJEE 13. cikke<sup>16</sup> fogalmazza meg, míg a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak részjogosítványait a 6. cikk (i) bekezdése<sup>17</sup> ismeri el. A Charta megfogalmazása azonban számos ponton eltér az EJEE-ben találhatóától, függetlenül attól, hogy a Charta megalkotásában és a mögöttes EUB esetjogban fontos szerepe volt az EJEE-nek.<sup>18</sup>

A Charta bizonyos tekintetben tágabb, más tekintetben szűkebb körben biztosítja e két jog érvényesülését, mint az EJEE. A Charta védelmi köre a hatékony jogorvoslathoz való jog tekintetében tágabb egyrészt azért, mert *bármely uniós jogon alapuló*, tehát nem csak alapjogi jellegű jogosultság megsértése esetén felhívható, míg az EJEE csak az abban foglalt alapjogok sérelme esetén nyújt védelmet. Másrészt a Charta kifejezetten a *bírói* jogorvoslat biztosításának követelményét írja elő, az EJEE értelmében azonban más hatósági jogorvoslati lehetőség is elegendő. A tisztességes eljáráshoz való jog körében az EJEE csak a polgári jogi jogosultságok és a büntetőjogi felelősség elbírálásához kapcsolódóan rögzíti a részjogosultságokat, a Charta azonban *bármely „ügyre”*, tehát a hatósági (pl. versenyjogi, fogyasztóvédelmi, menekültügyi stb.) eljárásokra vonatkozóan is.<sup>19</sup> A 47. cikk a Charta azon rendelkezései közé tartozik, amelyek kellően világosak és feltétel nélküliek ahhoz, hogy magánszemélyek közvetlenül hivatkozzanak rájuk a nemzeti bíróságok előtt, akár magánszeméllyel szemben is

15 | Ezt rögzíti a Chartához kapcsolódó hivatalos magyarázat is. (Magyarázatok az Alapjogi Chartához. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 303. 2007.12.14. 17.) A Charta 52. cikk (7) bekezdése kimondja: „Az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.”

16 | 13. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog: „Bármely, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

17 | 6. cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni [...]”

18 | Más nemzetközi emberi jogi dokumentumok mellett lásd AALTO et al. (8. lj.) 1200–1209.

19 | A továbbiakban a tisztességes eljáráshoz való joggal nem foglalkozunk. Lásd hozzá AALTO et al. (8. lj.) 1250–1272.

(azaz a 47. cikk horizontális közvetlen hatállyal bír).<sup>20</sup> Mivel a Charta az elsődleges uniós jog része, az abban foglaltak nem teljesülése esetén a tagállamokkal szemben kötelezettségszegési eljárás indítható, és a tagállami szervek általi megsértéséért a tagállamok kártérítési felelősséget viselnek.

A Charta alkalmazási köre más tekintetben azonban jóval szűkebb, mint az EJEE alkalmazási köre. Utóbbi ugyanis felhívható minden olyan eljárásban, ahol egy részes állam bármely hatósága alapjogsérelmet okoz, a Charta érvényesülését azonban annak 51. cikk (1) bekezdése jelentősen korlátozza. E rendelkezés értelmében ugyanis a Charta elsődleges címzettjei az uniós intézmények és szervek, míg a tagállamok intézkedéseivel (jogalkotásával, jogalkalmazásával) szemben a Charta csak akkor nyújt védelmet, ha azok „az Unió jogának végrehajtásához” kapcsolódnak.<sup>21</sup> A hatékony jogorvoslathoz való jognak tehát mind az EUB, mind a tagállami bíróságok előtti eljárásokban érvényesülnie kell mind az uniós, mind az uniós jogi relevanciájú tagállami jogi normák alkalmazása során (az EUB esetjogban, illetve a Chartában meghatározott korlátok között). Arra vonatkozóan, hogy a 47. cikk értelmében mely tagállami szervek tekinthetők „bíróságnak”, az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatban megfogalmazott kritériumok irányadók.<sup>22</sup>

Az 51. cikk (1) bekezdése a Charta egyik legnehezebben értelmezhető rendelkezése. A 47. cikk alkalmazása esetén különösen igaz ez, hiszen az abban foglalt követelmények mindig valamilyen uniós jogosultság gyakorlásához kapcsolódnak, így bármilyen, egyébként tisztán nemzeti jogi előírás, amely az uniós jog érvényesülését biztosítja (például eljárásjogi, büntetőjogi rendelkezések), ebben a körben az uniós jog végrehajtásához kapcsolódnak tekinthetők. Az EUB egyébként is kiterjesztően értelmezi

20 | Koen LENAERTS: „The Role of the EU Charter in the Member States” in Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States* (Oxford: Hart Publishing 2020) 32–33.

21 | 51. cikk (1) bekezdés: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

22 | Összefoglalva: „Az említett fogalmat a Bíróság az EK 234. cikk [jelenleg EUMSZ 267. cikk] értelmében vett nemzeti bíróság fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint egyes olyan tényezők kimondásával írta körül, amelyeknek az adott fórumnak meg kell felelnie, és amelyek közé tartozik az, hogy a törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, és jogszabályokat alkalmaz-e [...], valamint hogy független-e és pártatlan-e [...]” C-506/04. sz. *Graham J. Wilson kontra Ordre des avocats du barreau de Luxembourg* ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EU:C:2006:587], 48. pont. A vonatkozó esetjogot lásd részletesebben: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 421–426. A bírói függetlenséghez, mint alapvető uniós jogállamiság-követelményhez lásd C-64/16. sz. ítélet (4. lj.); C-619/18. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet [EU:C:2019:531].



a Charta vonatkozó rendelkezését,<sup>23</sup> s ennek eredményeképpen három olyan esetkör különböztethető meg, amelyben a Charta alkalmazása felmerül: (1) amikor az uniós jog végrehajtását (pl. irányelv átültetését, rendelet végrehajtását) biztosító tagállami intézkedés alkalmazására kerül sor; (2) amikor a gazdasági szabadságok megengedett tagállami korlátozására (derogáció) kerül sor; illetve (3) ha a belső jogi helyzet valamilyen egyéb módon kapcsolódik az uniós joghoz (pl. az ügyben határokon átnyúló elem merül fel).<sup>24</sup> Érthető, hogy a tagállami bírák viszonylag gyakran fordulnak előzetes döntésért az EUB-hoz e tárgykörben.<sup>25</sup>

Az EUB esetjogából egyértelműen kitűnik,<sup>26</sup> hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog a korlátozható alapjogok körébe tartozik. A korlátozó szabályok megengedhetőségét a klasszikus szükségességi-arányossági teszt alapján kell vizsgálni, amit az esetjog mellett a Charta 52. cikk (1) bekezdése is rögzít:

„Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

A tesztnek való megfelelés vizsgálata lényegében annak megállapítását jelenti, hogy a biztosított jogorvoslati lehetőség valóban „hatékonyak” tekinthető-e.<sup>27</sup> A Charta

23 | Ezt támasztja alá a Chartához kapcsolódó hivatalos magyarázat is: „A tagállamokat illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el.” Utóbbi fogalom tágabb, mint „az uniós jog végrehajtása”. Részletesen lásd Sara Iglesias SÁNCHEZ: „Article 51: The Scope of Application of the Charter” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 401–420.

24 | VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I–II.” *Európai Jog* 2013/5. 20–23., 2013/6. 12–18. Konkrét gyakorlati példákat és a vonatkozó újabb eseteket lásd Európai Alapjogi Ügynökség: *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának nemzeti szinten történő alkalmazása a jogalkotásban és a döntéshozatalban* (Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala 2020) 49–71.

25 | Kathleen GUTMAN: „Article 47: The Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 373. A 47. és 51. cikkeket is érintő ügyek például: C-279/09. sz. ítélet (3. lj.); C-258/13. sz. *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio Lda kontra Instituto da Segurança Social IP* ügyben 2013. november 28-án hozott végzés [EU:C:2013:810]; C-265/13. sz. *Emiliano Torralbo Marcos kontra Korota SA és Fondo de Garantía Salarial* ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet [EU:C:2014:187]; C-64/16. sz. ítélet (4. lj.); C-619/18. sz. ítélet (22. lj.).

26 | Az újabb esetjogból lásd például: C-439/14. és C-488/14. sz. *SC Star Storage SA és társai kontra Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) és társai* egyesített ügyekben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet [EU:C:2016:688]; C-75/16. sz. *Livio Menini és Maria Antonia Rampanelli kontra Banco Popolare – Società Cooperativa* ügyben 2017. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2017:457]; C-73/16. sz. *Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy* ügyben 2017. szeptember 27-én hozott ítélet [EU:C:2017:725].

27 | Gutman (25. lj.) 378. Ebben a körben azt is vizsgálja az EUB, hogy a jogorvoslat megfelel-e a tagállami eljárási autonómia, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés követelményeinek.





értelmében ennek során négy követelményt kell vizsgálni: (1) a korlátozást törvény írja-e elő; (2) az intézkedés nem korlátozza-e az adott alapjog lényeges tartalmát; (3) a korlátozásnak van-e legitim célja (valamely uniós cél vagy más alapjog védelmét szolgálja-e); (4) arányos-e. Az ítélkezési gyakorlat értelmében abban az esetben, ha egy jogosultság érvényesítésére semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, a hatékony jogvédelemhez való jog lényeges tartalmának sérelmét kell megállapítani.<sup>28</sup>

„95. Ehhez hasonlóan az olyan szabályozás, amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget abból a célból, hogy a rá vonatkozó személyes adatokhoz hozzáférést kapjon, vagy azokat helyesbítse, illetve töröltesse, nem tartja tiszteletben a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét, amelyet a Charta 47. cikke mond ki. A Charta 47. cikkének első bekezdése ugyanis megköveteli, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a hivatkozott cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az uniós rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása e tekintetben a jogállamiság létének velejárója [...]”<sup>29</sup>

### 3. A CHARTA A TÖBBSZINTŰ EURÓPAI ALAPJOGVÉDELMI RENDSZERBEN

A nemzeti alkotmányos rendszereket átfogó két európai alapjogvédelmi rendszer jelentős eltéréseket mutat. A Chartára épülő rezsim az elsődleges uniós jog részeként a tagállamok jogrendszerének is részét képezi, így értelmezése és alkalmazása során az elsőbbség,<sup>30</sup> a közvetlen hatály,<sup>31</sup> illetve az uniós jog egységes és hatékony érvényesülésének elveire tekintettel kell lenni. Ez pedig nemcsak az uniós bíróságok, hanem a tagállami bíróságok feladata is. Az Európa Tanács keretében megvalósuló alapjogvédelmi rendszer azonban egy minimumszintet garantáló nemzetközi szerződésen

28 | Részletesen lásd Kathleen GUTMAN: „The Essence of the Fundamental Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union: The Best Is Yet to Come?” *German Law Journal* 2019/6. 884–903.

29 | C-362/14. sz. *Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:650].

30 | C-617/10. sz. *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:105], 45–48. pontok.

31 | A 47. cikkre vonatkozóan C-414/16. sz. *Vera Egenberger kontra Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V* ügyben 2018. április 17-én hozott ítélet [EU:C:2018:257], 76., 77. és 79. pontok.







alapul (az EJEE-n), amelynek érvényesüléséhez nem kapcsolódnak olyan hatékony eszközök, mint az uniós jog esetében. Ugyanakkor, mint fentebb említettük, a Charta alkalmazási köre jóval szűkebb, mint az EJEE alkalmazási köre: előbbi csak az uniós jog végrehajtásához kapcsolódhat, utóbbi azonban a benne foglalt alapjogok állami beavatkozással szembeni védelmét általánosan biztosítja.

A többszintű európai alapjogvédelmi rendszerben kulcsfontosságú rendelkezés a Charta 52. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében

„[a]mennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

Eszerint mind az EUB-nak, mind a tagállami bíróságoknak tekintettel kell lenniük az EJEE 6. és 13. cikkeihez kapcsolódó követelményekre. A Charta által biztosított védelem nem lehet alacsonyabb szintű, mint az EJEE-ből fakadó védelem, összhangban azzal az elvvel, hogy az EJEE az alapvető jogi standardok közös európai minimumszintjét határozza meg. Ebből az is következik, hogy mind az EU, mind a tagállami jogrendszerek biztosíthatnak magasabb szintű védelmet egyes alapjogoknak.<sup>32</sup> A Charta fenti cikkéhez fűzött hivatalos magyarázat szerint az EJEE-re történő hivatkozás az EJEE-re és az EJEB esetjogára is vonatkozik. A rendelkezés értelmében a Chartában és az EJEE-ben foglalt jogok megfelelése a jogok tartalmának, alkalmazási körének és korlátozhatóságának megfelelését is jelenti.

Az EUSZ rögzíti (6. cikk (3) bekezdés), hogy a Chartában foglalt jogok értelmezése során figyelemmel kell lenni mind az EJEE-hez kapcsolódó gyakorlatra, mind a tagállamok alkotmányos rendszerében kialakult közös mércékre:

„Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

32 | Charta 53. cikk: „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”



Ezek az elvek azonban nem változtatnak az uniós alapjogi rezsim autonómiáján, és azon a tényen, hogy a Charta rendelkezéseinek egyetlen autentikus értelmezője vég-ső soron az EUB. Ez a helyzet addig áll fenn, amíg az EU nem csatlakozik az EJEE-hez és az EJEE nem válik kötelező uniós jogforrássá.<sup>33</sup>

Az európai alapjogvédelmi rendszer jellegéből következik, hogy a tagállami bíróságoknak mint az alapvető jogok legfőbb érvényesítőinek ebben a többszintű rendszerben kell ítélezniük. A tisztán belső jogi jogviták esetében az alapjogi igényeket a nemzeti alkotmányok alapján kell elbírálniuk, de az EJEB gyakorlatára tekintettel. Az uniós relevanciájú jogviták során egyértelműen felmerül az elsődleges uniós jog részét képező Charta alkalmazhatósága, szintén az EJEE-vel összhangban. Az uniós jog értelmében a nemzeti bíróságoknak a belső jogot úgy kell értelmezniük és alkalmazniuk, hogy az összhangban álljon a Chartában és a vonatkozó EUB gyakorlatban foglalt követelményekkel.<sup>34</sup>

A Charta azonban nem zárja ki, hogy a nemzeti jog az uniós jogi minimális védelmi szinthez képest erősebb alapjogi védelmet biztosítson a nemzeti alkotmány alapján, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az uniós jog érvényesülését. A nemzeti alkotmányok és a Charta által biztosított védelmi szint összefonódásával kapcsolatban az EUB megállapította:

„56. Ebben a vonatkozásban a kérdést előterjesztő bíróság először azt az értelmezést vette figyelembe, amely szerint a Charta 53. cikke általános jelleggel lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az alapvető jogoknak az alkotmánya által biztosított védelmi szintjét alkalmazza, ha ez a szint magasabb, mint ami a Chartából következik, és adott esetben akadályozza meg az uniós jogi rendelkezések alkalmazását.

57. A Charta 53. cikkének ilyen értelmezése nem fogadható el.

58. A Charta 53. cikkének ilyen értelmezése ugyanis sértené az uniós jog elsőbbségének elvét, amennyiben lehetővé tenné valamely tagállam számára, hogy megakadályozza a Chartával teljes összhangban álló uniós jogi aktusok alkalmazását, ha azok nem tartják tiszteletben az ezen tagállam alkotmánya által biztosított alapvető jogokat.

33 | EUSZ 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésben meghatározott hatásköreit.” Az EUB a 2/13. véleményben (3. lj.) megállapította, hogy a javasolt csatlakozási megállapodás nincs összhangban az uniós joggal. Lásd hozzá ANGYAL Zoltán – KISS Lilla Nóra: „Luxembourg kontra Strasbourg – Jogi akadályok az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós csatlakozás útjában” *Pro Futuro* 2015/1. 101–119.

34 | A Charta 47. cikkével összefüggésben: C-169/14. sz. *Juan Carlos Sánchez Morcillo és María del Carmen Abril García kontra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA* ügyben 2014. július 17-i ítélet [EU:C:2014:2099].



59. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében, amely az uniós jogrend lényeges jellemzője, az, hogy egy tagállam nemzeti jogi – akár alkotmányi szintű – rendelkezésekre hivatkozik, nem befolyásolhatja az uniós jog által ezen tagállam területére kifejtett hatást.

60. A Charta 53. cikke kétségtelenül megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségesé, akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve, hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.<sup>35</sup>

A nemzeti bíró számára elvi szinten az a lehetőség is adott, hogy a Charta követelményeit a tisztán belső jogi jogviták esetén is figyelembe vegye mint értelmezési segédletet, hasonlóan az EJEE-hez. Ez a lehetőség a nemzeti alkotmánybíróságok előtt is nyitva áll az együttműködő alkotmányosság jegyében. A Charta azt is előírja, hogy „amennyiben e Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni”.<sup>36</sup>

A nemzetközi kutatások tapasztalatai azt mutatják, hogy a Charta egyre szélesebb körben szerez érvényesülést a tagállami bíróságok gyakorlatában, tehát a bíróságok egyre hatékonyabban látják el az uniós alapjogvédelmi funkciót.<sup>37</sup> Ezzel párhuzamosan az EUB gyakorlatában évről évre nő a Chartával kapcsolatos döntések száma és ezen belül a Charta alkalmazásához kapcsolódó előzetes döntéskérések száma is.<sup>38</sup>

A nemzeti alkotmánybíróságoknak az európai rendszerben elvi szinten nincs kulcsszerepük a Charta és az uniós jogok kikényszerítésében, alapjogvédő funkciójuk alapvetően a belső jogi helyzetekre korlátozódik.<sup>39</sup> Ettől függetlenül azonban többféle viszonyulás is megfigyelhető az alkotmánybíróságok gyakorlatában a Charta alkalmazásával kapcsolatban. Egyes tagállamokban az alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjeként tekint a Chartára, ezáltal alkotmányi rangot

35 | C-399/11. sz. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:107].

36 | 52. cikk (4) bekezdés.

37 | Áttekintően lásd LENAERTS (20. lj.) és a részletes országjelentéseket ugyanebben a kötetben.

38 | *European Commission 2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2019) 14–15.

39 | Clara RAUCHEGGER: „The Charter as a Standard of Constitutional Review in the Member States” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 484.



biztosítva számára. Egy másik lehetséges viszonyulás az, amikor az alkotmányossági felülvizsgálat mércéje a nemzeti alkotmány marad, de az alkotmánybíróság annak értelmezése során tekintettel van a Charta követelményeire. Mindemellett pedig létezik az a gyakorlat is, amely a Chartát teljesen figyelmen kívül hagyja az alkotmánybíráskodás során, arra hivatkozva, hogy a nemzeti alkotmányossági kérdések nem tartoznak a Charta hatálya alá.<sup>40</sup> Ebben az esetben a Charta legfeljebb kiegészítő, megerősítő érvként jelenik meg a nemzeti alkotmány értelmezése során. A magyar Alkotmánybíróság (AB) az utóbbi kategóriába tartozik – ami nem tekinthető általánosnak a kelet-közép-európai tagállamok körében.<sup>41</sup>

Az AB eddigi gyakorlatában következetesen elzárkózott attól, hogy az uniós jognak való megfelelést alkotmányossági kérdésként kezelje. A következetes ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog a magyar jogrendszer részét képezi, és mivel nem minősül nemzetközi jognak, az AB-nak nincs hatásköre a belső jog és az uniós jog összhangjának vizsgálatára.<sup>42</sup> Hasonló gyakorlatot alakított ki az AB az alkotmányjogi panasz eljárások esetében is: ha a panaszos arra hivatkozik, hogy az ügyében hozott ítélet vagy alkalmazott jogszabály ellentétes az uniós joggal (például a Chartával), az AB visszautasítja az indítványt, mivel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján a panaszosnak ilyen vizsgálat kezdeményezésére nincs jogosultsága.<sup>43</sup> Panaszeljáráásban egyébként ugyanez a sorsa az EJEE-re alapított indítványoknak is.<sup>44</sup>

Az AB értelmezése szerint a magyar jog uniós jognak való megfelelését a rendesbíróóságoknak és az uniós kikényszerítési eljárásoknak kell biztosítaniuk. E feladat teljesítését az AB nem vizsgálja felül, ahogyan a bíróságok jogértelmezési tevékenységét sem. Az uniós jogból fakadó kötelezettségek elvi szinten abban az esetben válhatnak alkotmányossági felülvizsgálat tárgyává, ha konfliktusba kerülnek az Alaptörvény-

40 | RAUCHEGGER (39. lj.) 484. Az első csoportba tartozik például az osztrák, az olasz és a német alkotmánybíróság, a másodikba a spanyol és a belga. Az ítélkezési gyakorlatok részletes áttekintését lásd ebben a fejezetben.

41 | A Charta magyarországi alkalmazásáról áttekintően lásd Antal BERKES – András JAKAB – Pál SONNEVEND: „Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 197–223. Az AB honlapjának keresője 2021. június 30-i állapot szerint 45 olyan döntést jelez, amelynek indokolása tartalmazza az „Alapjogi Charta” kifejezést, de ezek között számos esetben csak az indítványozó hivatkozott rá.

42 | 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014, 964.; 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, ABH 2015, 2292.

43 | Részletesebben lásd Fazekas Flóra: „Az európai uniós jog az alkotmányjogi panasz eljárásokban” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 308–334.

44 | Például 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, ABH 2015, 2292.; 3261/2019. (X. 30.) AB végzés, ABH 2019, 1797.; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, ABH 2020, 2480.; 3180/2021. (IV. 30.) AB végzés, 2021, 1182.

ből levezetett alkotmányos fenntartások valamelyikével.<sup>45</sup> Az uniós jogból fakadó alapjogi követelményeket tehát az AB kötelező érvénnyel nem veszi figyelembe, azok legfeljebb a belső alkotmányos megfontolásokon alapuló érvelés megerősítésére szolgálhatnak<sup>46</sup> – a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos gyakorlat azonban még ebben a formában sem jelenik meg.<sup>47</sup>

Ezzel a gyakorlattal az AB végeredményben elmulasztja az uniós jog alapján rá is irányadó kötelezettség teljesítését, azaz hogy eljárásaiban a lehető legteljesebb mértékben biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését. Ha ugyanis egy magyar bíró a Chartát és/vagy az uniós jogot félreértelmezve az uniós jog mellőzésével hoz jogerős ítéletet, a hiba korrekciójára nem áll rendelkezésre jogorvoslat. Ugyanakkor az uniós lojális együttműködés elvéből és a hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettségéből kiindulva az alkotmányjogi panasz eljárásnak lehetne ilyen jogorvoslati funkciója a magyar jogban. Nem meglepő, hogy ebben a helyzetben az AB a tagállami alkotmánybíróságok azon kisebbségéhez tartozik, amelyek még sosem fordultak előzetes döntésért az EUB-hoz.<sup>48</sup>

## 4. A CHARTA 47. CIKKÉBŐL FAKADÓ KÖVETELMÉNYEK AZ EUB ELÉ KERÜLT MAGYAR RENDESBÍRÓSÁGI ÜGYEKBEN

A magyar bíróságok, szemben az AB-val, egyre nagyobb számban hivatkoznak a Chartára,<sup>49</sup> amely a rendesbírói ítéletekben többféleképpen jelenhet meg. Ha a felek hivatkoznak rá, akkor a nemzeti bíró alkalmazhatja ennek megfelelően vagy figyelmen kívül hagyhatja (ideális esetben megindokolva, hogy a Charta miért nem releváns az adott ügyben), vagy adott esetben alkalmazhatja akár hivatalból is. Ha

45 | Az alapvető jogok, a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében. Az alapjogi fenntartás kapcsán az AB megállapította, hogy „az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani.” 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 1418, Indokolás [49]. Részletesen lásd BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 1–14. Már a korai gyakorlatban megjelent az a kivétel is, amelynek értelmében az uniós alapszerződések módosításai mint klasszikus nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek mind előzetes, mind utólagos normakontroll eljárásban (a kihirdető törvényen keresztül).

46 | BERKES – JAKAB – SONNEVEND (41. lj.) 213., 219.

47 | Ezzel szemben az ártatlanság vélelméhez kapcsolódóan: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, ABH 2014, 360.; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, ABH 2014, 863.

48 | Court of Justice of the European Union: *Annual Report 2020: Judicial Activity* (Luxembourg: Court of Justice of the European Union / Communications Directorate – Publications and Electronic Media Unit 2020) 231–233. <https://bit.ly/3rGyXps>.

49 | Antal BERKES: „Hungary” in Laurence BURGORGUE-LARSEN (szerk.): *La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe* (Paris: Pedone 2017) 431.

a bíró alkalmazza a Chartát, akkor ez jelenthet egyszerű „díszítőelemet”, amely csak megerősíti a bíróság nemzeti jogon alapuló álláspontját, de lehet a nemzeti jog értelmezését és megfelelő alkalmazását segítő eszköz, sőt, végső soron az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félretételének alapja is.<sup>50</sup>

A nyilvánosan elérhető magyar jogi adatbázisokban való gyűjtés során mintegy 200 olyan rendesbíróági döntést találtunk, amelyekben a Charta 47. cikkére vagy a hatékony bírói jogvédelem követelményére a felek vagy a bíróság hivatkozott. Az ítéletek egy részében megfigyelhető, hogy a rendesbíróóságok hasonló társadalmi-gazdasági-jogi jelenségekkel találták magukat szemben, amelyek több ügyben visszatérően is előfordultak, és amelyek a bírósági felülvizsgálat összes szintjét megjárták. Ilyen visszatérő ügycsoport a devizahitel-perек sokasága, amelyekben a magyar jogalkotói beavatkozás a fogyasztóvédelemre hivatkozással teremtett nehezen megoldható jogi szituációkat. A másik ilyen, számszerűen kiemelkedő ügycsoport a közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetése után elbírált jogorvoslati kérelmek köre, ahol a rendesbíróóságok és az AB is azzal a kihívással találta magát szembe, hogy miként biztosítható a hatékony jogorvoslathoz való jog, amennyiben a jogviszony megszüntetéséhez még indokolás sem szükséges. A közigazgatási ügyszakban a bizonyítás szabályai és a fegyveregyenlőség elvének vélt megsértése adott munkát a hozzáadott értékadó visszatérítését megtagadó adóhatározatokat megtagadó vállalkozások által indított eljárásokban. A legújabb ügycsoportban pedig a menekültügyi eljárások magyar szabályozásának sajátosságaival vetnek számot a felperesek és a magyar bíróságok. Az alábbiakban a fenti ügycsoportok közül néhány olyan ügyet mutatunk be, ahol magyar bíróság előzetes döntési kérelmet nyújtott be, és az EUB válaszában értelmezte a Charta 47. cikkét.

A WebMindLicences cég elleni büntetőeljárás során titkos adatgyűjtést folytatott a magyar hatóság, amelynek eredményeképpen keletkező bizonyítékokat a cég ellen párhuzamosan folyó adóeljárásban is felhasználták. A hozzáadott értékadó (hét) meg nem fizetése miatti eljárásban az adóhatóság azzal érvelt, hogy a visszaélés ténye miatt a hozzáadott értékadó visszatérítésére nem köteles. A közigazgatási eljárás során a cég azzal védekezett, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joga sérül annak következtében, hogy nem ismerheti meg teljes körűen a büntetőeljárásban keletkezett bizonyítékokat, amelyekre az adóhatóság határozata és a határozatot felülvizsgáló nemzeti bírói eljárás épül. A cég érvelését a védekezéshez való jog megsértésére, a bizonyítási szabályok jogellenességére és ezáltal a Chartában foglalt hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésére alapította. Az EUB a Chartát a következőképpen értelmezte az ügy kontextusában:

<sup>50</sup> | Gutman (25. l.) 376.

„87. [A Charta 47. cikkével biztosított] bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő [héta] határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szerezték-e be vagy használták-e fel.

88. E követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíráló bíróság jogosult annak ellenőrzésére, hogy valamely párhuzamosan folyó, le nem zárt büntetőeljárásból származó bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárásban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szerezték-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizonyítékokat e joggal összhangban szerezték be.

89. Ha e követelmény nem teljesül, ebből következően pedig a bírói jogorvoslathoz való jog nem hatékony, vagy amennyiben az uniós jog által biztosított valamely más jogot megsértik, a büntetőeljárás keretében beszerzett, és az adóigazgatási eljárásban felhasznált bizonyítékokat ki kell zárni, az e bizonyítékokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, hatályon kívül kell helyezni.”<sup>51</sup>

A későbbi, hasonló tényállású *Glencore* ítéletben,<sup>52</sup> a *WebMindLicences* ítélet alapján az EUB részletekbe menően elemzi a Charta 47. cikkét. A Bíróság kiindulópontja, hogy a héa-levonásra csalárdan vagy visszaélésszerűen hivatkozó vállalkozások esetében a nemzeti hatóságok megtagadják a héa-levonási jogot. Ez a helyzet nemcsak akkor áll fenn, ha az adóalany követi el a csalást, hanem akkor is, ha az adóalanynak tudnia kellett vagy tudnia kellett volna arról, hogy vállalkozása más személy adócsalásra irányuló ügyletében vesz részt. A bizonyításfelvételre vonatkozó nemzeti szabályok nem sérthetik az uniós jog hatékony érvényesülését, és tiszteletben kell tartaniuk a Charta által biztosított jogokat. Az adóhatóság ugyanis kötve van az adóalany beszállítóival szemben héa-csalás miatt lefolytatott közigazgatási eljárások ténymegállapításaihoz és jogi minősítéseihez. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes

51 | C-419/14. sz. *WebMindLicences Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2015:832].

52 | C-189/18. sz. *Glencore Agriculture Hungary Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* ügyben 2019. október 16-án hozott ítélet [EU:C:2019:861].

döntési kérdése arra irányult, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, ha az adóalany számára nem engednek teljes betekintést a beszállítókkal szemben hozott heá-csalást megállapító eljárás dokumentumaiba.

„61. A fegyveregyenlőség elvéből, amely szerves részét képezi a magánszemélyek uniós jogból származó jogai Charta 47. cikkében foglalt hatékony bírósági védelme elvének, amennyiben az – többek között a kontradiktórius eljárás elvéhez hasonlóan – magának a tisztességes eljárás fogalmának a velejárója, az következik, hogy észszerű lehetőséget kell biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, ideértve a bizonyítékait is, amelyek mellett nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben (lásd ebben az értelemben: 2014. július 17-i Sánchez Morcillo és Abril García ítélet, C-169/14, EU:C:2014:2099, 49. pont; 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62. Ezen elv célja a bírósági eljárásban részt vevő felek közötti eljárásbeli egyensúly biztosítása, e feleknek különösen a bizonyításfelvételre, a bíróság előtti kontradiktórius vitára, valamint az említett felek jogorvoslathoz való jogára vonatkozó szabályokat érintő jogai és kötelezettségei egyenlősége biztosítása révén (2016. július 28-i Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ítélet, C-543/14, EU:C:2016:605, 41. pont). A tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó követelmények tiszteletben tartásának érdekében fontos, hogy a felek kontradiktórius eljárásban mind az olyan tényállási elemeket, mind pedig az olyan jogi kérdéseket megvitathassák, amelyek az eljárás kimenete szempontjából meghatározók (2009. december 2-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-89/08 P, EU:C:2009:742, 56. pont).

63. A 2015. december 17-i WebMindLicenses ítéletben (C-419/14, EU:C:2015:832), amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik, a Bíróság az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben az adóalannal szemben indult, még be nem fejezett büntetőeljárás keretében, távközlési rendszerek útján való kommunikáció lehallgatása és elektronikus levelezések lefoglalása útján beszerzett, a Charta 7. cikkének megsértésére alkalmas bizonyítékok és e bizonyítékoknak a közigazgatási eljárás keretében való felhasználása vonatkozásában ezen ítélet 87. pontjában megállapította, hogy a Charta 47. cikkével biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő



határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szerezték-e be vagy használták-e fel.

64. A Bíróság az említett ítélet 88. pontjában kimondta, hogy e követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíró bíróság jogosult annak vizsgálatára, hogy e bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárársban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szerezték-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizonyítékokat e joggal összhangban szerezték be.

65. A Charta 47. cikkében biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága ugyancsak megköveteli, hogy az utólagos héa-ellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíró bíróság jogosult legyen annak vizsgálatára, hogy azon bizonyítékokat, amelyeket valamely olyan kapcsolódó közigazgatási eljárásban szereztek be, amelyben az adóalany félként nem vett részt, és amelyeket e határozat alátámasztása érdekében használnak fel, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szerezték-e be vagy használták-e fel. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha – az alapügyhöz hasonlóan – e bizonyítékok más adóalanyokkal szemben hozott és jogerős közigazgatási határozatokon alapulnak.

66. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy amint arra a főtanácsnok az indítványának a 74. pontjában rámutatott, a közigazgatási hatóságok nyilatkozatai és megállapításai nem köthetik a bíróságokat.

67. Tágabb értelemben, e bíróságnak lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében vizsgálja a más adóalanyokkal szemben indult kapcsolódó közigazgatási eljárások keretében beszerzett bizonyítékok beszerzésének és felhasználásának jogszerűségét, valamint az ezen eljárások eredményeként hozott közigazgatási határozatokban tett olyan megállapításokat, amelyek a kereset kimenetele szempontjából meghatározóak. Sérülne ugyanis a fegyveregyenlőség, és nem érvényesülne a kontradiktórius eljárás elve, ha az adóhatóság azzal az indokkal, hogy kötve van a más adóalanyokkal szemben hozott és jogerős közigazgatási határozatokhoz, nem lenne köteles ezen bizonyítékoknak a bíróság elé terjesztésére, ha az adóalany e bizonyítékokról

nem szerezhette tudomást, ha a felek kontradiktórius eljárásban nem vitathatnák meg az említett bizonyítékokat vagy e megállapításokat, és ha az említett bíróság nem vizsgálhatná mindazon ténybeli és jogi elemet, amelyek e határozat alapjául szolgálnak, és amelyek az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálása szempontjából meghatározóak.

68. Ha az említett bíróság nem jogosult ezen vizsgálatok lefolytatására, és ha ebből következően a bírósági jogorvoslathoz való jog nem hatékony, a kapcsolódó közigazgatási eljárások keretében beszerzett bizonyítékokat és az ezen eljárások eredményeképpen más adóalanyokkal szemben hozott közigazgatási határozatokban tett megállapításokat ki kell zárni, az e bizonyítékokon és megállapításokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, hatályon kívül kell helyezni (lásd ebben az értelemben: 2015. december 17-i WebMindLicenses ítélet, C-419/14, EU:C:2015:832, 89. pont).<sup>53</sup>

Az EUB a fentieknek megfelelően a hatékony jogorvoslatot és ezen belül a fegyveregyenlőség elvét mint a nemzeti eljárási autonómiát erősen korlátozó elvet kezelte. A közigazgatási eljárások során a kontradiktórius eljárás természetéből vezette le az EUB azon követelményt, hogy a felülvizsgálatot végző nemzeti bíróságnak mind a határozat alapjául szolgáló ténybeli, mind a jogkérdések vizsgálatára hatáskörrel kell rendelkeznie. Mint fentebb rögzítettük, a Charta 47. cikkének az uniós jog által biztosított jogok és szabadságok megsértése esetén kell érvényesülnie. A korábbi *Berlioz* ügyben adott nagytanácsi ítéletében<sup>54</sup> az EUB az uniós jog által biztosított jogosultság fennállását egy egészen átfogó általános uniós elvhez kötötte, amelynek funkciója a magánszemélyek magántevékenységébe való önkényes vagy aránytalan beavatkozással szembeni védelem.<sup>55</sup> Ezen uniós elv forrása számos olyan ítélet, amelyben az EUB az Európai Bizottság antitröszt eljárása során a vizsgálat alá vont vállalkozásokat megillető védelem terjedelmével kapcsolatban fogalmazott meg jogértelmezési és jogalkalmazási elveket. Ezek az uniós versenyjogból fakadó elvek más, később megalkotott uniós közigazgatási eljárásokban is irányadókká váltak.

A fenti héra-eljárásoktól eltérő két közbeszerzési eljárási ügyben az EUB a magyar bíróságok kérdését nem válaszolta meg érdemben, bár mindkét referencia

53 | C-189/18. sz. (52. lj.).

54 | C-682/15. sz. *Berlioz Investment Fund* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélet [EU:C:2017:373].

55 | C-682/15. sz. ítélet (54. lj.) 51. pont.

kifejezetten utalt a Charta 47. cikkére. A *HUNGEOD*,<sup>56</sup> majd a későbbi *T-Systems*<sup>57</sup> ítéletekben az EUB álláspontja szerint az iratokból nem tűnt ki, hogy a hivatalból való jogorvoslati eljárás a hatékony jogorvoslathoz való jog vagy a pártatlan bírósághoz való jog sérelmével járna. Ezekben az ügyekben az előzetes döntést kezdeményező nemzeti bíróságok mind a hatékony jogorvoslathoz való jog, mind a jogbiztonság általános jogelvére hivatkozva indítottak előzetes döntéshozatali eljárást. Az EUB jogértelmezése szerint a jogbiztonság elvének sérelme miatt az uniós joggal ellentétes a magyar közbeszerzési jog azon szabálya, amely a jogvesztő határidő letelte után is lehetővé teszi a közbeszerzési hatóság számára felügyeleti eljárás indítását.

A héa-eljárásokon túlmenően az energiaszektor szabályozó hatóságai által elfogadott határozatokkal szemben biztosított hatékony jogorvoslati mechanizmus megalkotásának hiánya is a magyar jogrendszer egyik neuralgikus pontja volt. Először a Kúria kért előzetes döntést 2013-ban egy ügyben, majd egy másik ügyben a Bizottság indított kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben. Az előzetes döntési kérelmében a Kúria kifejezetten nem utalt a Charta 47. cikkére, azonban a vonatkozó földgázirányelv<sup>58</sup> rendelkezéseinek értelmezését kérte.<sup>59</sup> Az irányelv anyagi jogi szabályokat tartalmazott a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférésről, de a szabályozó hatóságok határozatainak felülvizsgálatával kapcsolatosan harmonizált szabályokat nem létesített a tagállamok között. Az EUB a tagállami eljárásjogi autonómia, a harmonizált anyagi jogi szabályozás érvényesíthetőségének hiánya és a Charta hatékony jogorvoslathoz való jogának háromszögében értelmezte az uniós jogot. Az EUB kiindulópontja az volt, hogy uniós jogszabályok hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elveinek tiszteletben tartása azonban megköveteli, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog ne csorbuljon, ahogyan azt a Charta 47. cikke megköveteli.<sup>60</sup>

A hatékony bírói jogvédelem elvének megsértése kapcsán nemcsak a rendesbíróságok által kért előzetes döntéshozatali eljárással, hanem a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárással is találkozhatunk.<sup>61</sup> Az Európai Bizottság keresetében,

56 | C-496/18. sz. *HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság* ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:240].

57 | C-263/19. sz. *T-Systems Magyarország Zrt. és BKK Budapesti Közlekedési Központ kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:373].

58 | Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 176. 2003.7.15. 57.

59 | C-510/13. sz. *E.ON Földgáz Trade Zrt.* ügyben 2015. március 16-án hozott ítélet [EU:C:2015:189].

60 | C-510/13. sz. ítélet (59. lj.) 50. pont.

61 | C-771/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:584].

többek között, annak megállapítását kérte, hogy Magyarország nem biztosította a földgáz és a villamosenergia szabályozó hatóságok határozataival szembeni felülvizsgálatot, mivel a szabályozó hatóság rendeletet is alkothatt, amellyel szemben kizárólag az AB-hoz lehetett fordulni, azaz rendes jogorvoslással nem lehetett élni a rendelettel szemben. A másodlagos uniós jog értelmében a tagállamok kötelesek voltak olyan felülvizsgálati mechanizmust létrehozni, amelyben független testület bírálta el a jogvitákat.<sup>62</sup> Az irányelvi szabályozás az EUB álláspontja szerint a hatékony bírói jogvédelem szükségszerű velejárója, amely a Charta által is rögzített általános uniós jogelv. A rendeleti szabályok az AB előtt kizárólag alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érintő alkotmányjogi panasz útján támadhatók meg,<sup>63</sup> amely nem teljesíti az *Otis* ítélet<sup>64</sup> óta állandó joggyakorlatot, amely szerint a felülvizsgálat kizárólag akkor hatékony, ha kiterjed valamennyi releváns ténybeli és jogi kérdés vizsgálatára.

A magyar *Sporting Odds* ügyben<sup>65</sup> az eljárás alá vont vállalkozás sportfogadási szolgáltatásokat nyújtott online, anélkül, hogy a magyar jogszabályok által megkövetelt módon erre koncessziós engedéllyel rendelkezett volna. A határozatot az eljárás alá vont vállalkozás többek között arra való hivatkozással támadta meg, hogy a koncessziót előíró magyar rendelkezés ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Az eljáró magyar bíróság előzetes döntéskérésében az erre vonatkozó kérdés mellett azt a kérdést is megfogalmazta, hogy a lojalitási klauzula és a Charta 47. cikke alapján van-e lehetősége hivatalból vizsgálni a korlátozás szükségességét és arányosságát, még akkor is, ha erre a magyar eljárásjog nem ad lehetőséget. További kérdésként merült fel, hogy a felperes szolgáltatót vagy az alperes tagállami hatóságot terheli-e a bizonyítási teher a szükségességi és arányossági vizsgálat során. Az EUB a magyar szabályozást ebből a szempontból az uniós joggal összeegyeztethetőnek tartotta, mivel az uniós jog nem követeli meg, hogy a tagállamok előírják a korlátozó intézkedések hivatalból történő vizsgálatát és ezért a bizonyítási teher felekre telepítése nem ellentétes az uniós joggal.<sup>66</sup>

62 | Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 55.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 94.) alapján.

63 | Az Abtv. 29. § alapján.

64 | C-199/11. sz. *Europese Gemeenschap kontra Otis NV és társai* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet [EU:C:2012:684].

65 | C-3/17. sz. *Sporting Odds Ltd kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása* ügyben 2018. február 28-án hozott ítélet [EU:C:2018:130].

66 | C-3/17. sz. ítélet (65. lj.) 54–56. pontok.

A menekültstátus elismerésével, illetve megtagadásával kapcsolatos *Torubarov* ügyben<sup>67</sup> az EUB nagytanácsa a vonatkozó irányelvi szabályt<sup>68</sup> a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezte, és arra jutott, hogy a magyar jogszabályhoz hasonló jogorvoslati rendszer, amely a menekültügyi hivatal határozatának megváltoztatását (reformatórius jogkör) kizárja és csak a hivatal határozatának megsemmisítését teszi lehetővé a felülvizsgálatot végző bíróság számára, ellentétes az uniós joggal. Az alapeljárásban a menekültügyi hivatal kétszer is mellőzte a jogorvoslati bíróság ítéletében foglaltak konkrét ügyre történő alkalmazását, a magyar jogszabály viszont nem tette lehetővé a bíróság számára a közigazgatási határozat megváltoztatását, csak annak megsemmisítését. Az EUB kimondta, hogy bár a vonatkozó menekültügyi irányelv a tagállamok számára biztosít bizonyos mozgásteret a jogorvoslati rendszer szabályozására, ezt a mozgásteret csökkenti a Charta 47. cikkében foglalt követelmény, amely önmagában is hivatkozható jogot biztosít a magánszemélyek részére. Az irányelvi szabályozást megfosztaná minden hatékony érvényesülésétől annak elfogadása, ha a közigazgatási hatóság a nemzeti bíróság ítéletéhez képest ellentétes határozatot hozhatna. Az EUB elismerte a nemzeti bíróság magyar jogban nem létező azon lehetőségét, hogy helyettesítse saját értékelésével a hatóság értékelését. Az EUB a *Simenthal* ítélet<sup>69</sup> alapján megállapította, hogy a magyar bíróság mellőzheti a magyar jog azon szabályának alkalmazását, amely kizárja a reformatórius hatáskörét.

## 5. ÖSSZEGRZÉS

A fejezetben az uniós jog teljes és hatékony érvényesülésének egyik alapvető garanciájával, a hatékony (bírói) jogorvoslathoz való joggal foglalkoztunk. A normatív uniós előírások mellett e jog magyarországi érvényesülését is vizsgáltuk konkrét ügyeken keresztül. A magyar jogalkotás számos olyan problematikus jogi helyzetet teremtett a Charta elsődleges jogforrássá válása óta, amelyek orvoslása az európai alapjogvédelmi rendszer révén vált lehetségessé (mint például a *Torubarov* ügyben vizsgált magyar menekültügyi eljárás visszásságai, a köztisztviselők indokolás nélküli felmentése, a devizahitelekkel kapcsolatos fogyasztóvédelmi problémák és így tovább). Az AB számos esetben nem orvosolta hatékonyan ezeket a visszásságokat, különösen nem uniós jogi érvek alapján.

67 | C-556/17. sz. *Alekszij Torubarov és Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* ügyben 2019. július 29-én hozott ítélet [EU:C:2019: 626].

68 | Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 180. 2013.6.29. 6o.

69 | 106/77. sz. ítélet (9. lj.).



A magyar kérelmek azt mutatják, hogy a bírói kar érzékenyen reagál a hatékony bírói jogvédelmet csorbító intézkedésekre, és jogszerűségüket az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós jog értelmezését kérve is megkérdőjelezi. A magyar bíróságok számos ítéletben hivatkoznak az uniós alapjogvédelmi standardokra,<sup>70</sup> és az előzetes döntéshozatali eljárás révén a bíróságok által biztosított jogvédelmi rendszerben az EUB is aktív szerepet vállal. A fent tárgyalt magyar ügyek is bizonyítják, hogy ez az együttműködés valóban hozzájárul az uniós jog hatékony érvényesüléséhez Magyarországon is.

70 | Lásd részletesebben BERKES – JAKAB – SONNEVEND (41. lj.).





# A tagállami bírák kinevezése az Európai Bíróság legújabb ítélezési gyakorlatában

ANGYAL ZOLTÁN

egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

A tagállami bíróságok és bírák függetlensége több szempontból is kiemelkedő fontossággal bír az uniós jogrendszerben, illetve azon belül is a központi elvnek tekinthető hatékony jogvédelemhez való jog érvényesülése szempontjából. A fogalom elsősorban a jogállamiság elvének szerves, elválaszthatatlan része, azon értékek közé tartozik, amelyeken az Európai Unió alapul és amelyeknek ily módon közöseknek kell lenniük valamennyi tagállamban. Az Európai Bíróság (EUB) egy 2021 tavaszán hozott ítélete<sup>1</sup> és az annak alapjául szolgáló előzetes döntéshozatali eljárás ismét fontos kérdéseket vetett fel a bírói függetlenség természetére vonatkozóan. Az ügy a tagállami bírák kinevezésére vonatkozó nemzeti jogi normák kapcsán vetett fel értelmezési kérdéseket.

Az elmúlt pár évben az EUB-nak számos alkalommal volt lehetősége foglalkozni a bírói függetlenség értelmezésével. A jelen írás által ismertetett máltai jogeset ezen ítéletek sorába illeszkedik.<sup>2</sup> A fejezet célja az, hogy áttekintést adjon az eljárás jogi hátteréről, a jogvita előzményeiről, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérelemről és az azt érintő elfogadhatatlansági kifogásokról, valamint bemutassa az EUB döntéséhez vezető főbb jogi érveket. Végül szükségesnek tartottam értékelni

<sup>1</sup> | A C-896/19. sz. *Repubblika kontra Il-Prim Ministru* ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet [EU:C:2021:311].

<sup>2</sup> | Ezen ítéletek közül alább többre is hivatkozás történik.



a döntés várható következményeit és kritikai szempontból megvizsgálni, hogy vajon az ítélet hozzájárulhat-e a bírói függetlenség uniós jog által védett garanciális szabályainak megerősítéshez, vagy éppen ellenkezőleg, gyengítheti azokat.

## 2. AZ ELJÁRÁS JOGI HÁTTERE

### 2.1. AZ UNIÓS JOG

Az uniós jogot illetően az ügyben az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. és 19. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának<sup>3</sup> (Charta) 47. cikke releváns.<sup>4</sup> Az EUSZ 2. cikke kimondja, hogy „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az EUSZ 19. cikkének második mondata pedig előírja azt, hogy „[a] tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” A Charta 47. cikke egyebek mellett a következőket foglalja magában: „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. [...]”

### 2.2. A MÁLTAI JOG

Az 1964. évi máltai alkotmány VIII. fejezete tartalmazza a bíróságokkal kapcsolatos részletszabályokat, beleértve többek között a bírák kinevezésére irányuló eljárást. 2016-ban került sor e fejezet reformjára, beleértve a bírák kinevezéséért felelős bizottság felállítását is. A bizottság szerepe és a bírák kinevezésére irányuló eljárás 2020 júliusában ismét jelentősen megváltozott, az alapeljárásban azonban még a 2016-os szabályok érvényesültek. Eszerint a felsőbb szintű bíróságok<sup>5</sup>, valamint az alsóbb szintű

3 | *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391.

4 | Az utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban lásd Varga Zsófia, illetve Fazekas Flóra és Papp Mónika fejezetét ebben a kötetben.

5 | Az a személy nevezhető ki a felsőbb szintű bíróságok bírájává, aki legalább tizenkét éven át folyamatosan vagy összesen legalább tizenkét évig Máltán ügyvédi tevékenységet folytatott, vagy az alsóbb szintű bíróságok bírájaként szolgált, vagy részben ilyen tevékenységet folytatott vagy ekként szolgált.



bíróságok<sup>6</sup> bírait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A bírák kinevezéséért felelős bizottság köteles elvégezni a jelöltek értékelését azt megelőzően, hogy a miniszterelnök javaslatot tesz a felsőbb szintű bíróságok (a főbíró kivéve), valamint az alsóbb szintű bíróságok bírájává történő kinevezést illetően. A miniszterelnököt ugyanakkor nem köti a bizottság értékelése, azt figyelmen kívül hagyhatja, azonban ebben az esetben köteles: öt napon belül olyan nyilatkozatot közzétenni a hivatalos lapban, amelyben bejelenti, hogy az említett hatáskör gyakorlása mellett döntött, és megindokolni ezt a döntését; valamint a képviselőházban beszámolni az említett döntésről, és kifejteni a döntés alapját képező indokokat legkésőbb a képviselőház azt követő második üléséig, hogy a javaslatot a köztársasági elnök elé terjesztették.

A bírák kinevezéséért felelős bizottság a máltai alkotmány által létrehozott, az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság albizottsága, amelynek tagjai: a főbíró, a legfőbb ügyész, a számvevőszék elnöke, a közigazgatási ügyek kivizsgálásáért felelős biztos (ombudsman), valamint az ügyvédi kamara elnöke. A bizottság tagjai a feladataik ellátása során függetlenül járnak el, és nem tartoznak más személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá.<sup>7</sup> A bizottság tagjává nem nevezhető ki miniszter, államtitkár, a képviselőház tagja, helyi önkormányzati képviselő, illetőleg a politikai párt tisztviselője vagy jelöltje.

A máltai bírák megbízatása automatikusan megszűnik a hatvanötödik életév betöltésekor. A bírákat kizárólag a köztársasági elnök mentheti fel tisztségéből, a képviselőház tagjainak legalább kétharmada által jóváhagyott indítványt követően. Ezen indítvány a bírónak a hivatalához kapcsolódó feladatok ellátására (testi vagy szellemi fogyatékoság miatt vagy más okból) való alkalmatlansága bizonyítékán vagy kötelességzegésen alapul.

A bírák fegyelmi ügyeit illetően egy három tagú bizottság gyakorolja a felsőbb és alsóbb szintű bíróságok bírái feletti fegyelmi jogkört.<sup>8</sup> A bizottság tagjai a feladataik ellátása során saját belátásuk szerint járnak el, és egyetlen személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá sem tartoznak.

6 | Az a személy nevezhető ki az alsóbb szintű bíróságok bírájává, vagy járhat el az alsóbb szintű bíróságok bírjaként, aki legalább hét éven át folyamatosan vagy összesen legalább hét évig Máltán ügyvédi tevékenységet folytatott.

7 | Függetlenségüket hivatott erősíteni az a szabály is, amely szerint a bizottság bizalmasan és zárt ülés keretében jár el, valamint a bizottság egyetlen tagja vagy titkára sem hívható fel arra, hogy a bizottság által átvett valamely dokumentumra vagy a bizottság által megtárgyalt, azzal vagy általa közölt kérdésre vonatkozóan valamely bíróság vagy más szerv előtt tanúvallomást tegyen.

8 | A alkotmány 101B. cikke szerint: „A felsőbb és alsóbb szintű bíróságok bíráinak bizottsága [...] az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság albizottsága, amely a bírói testület három olyan tagjából áll, akik nem tagjai az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottságnak, és akiket ugyanakkor az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság által kiadott szabályzat szerint a felsőbb és alsóbb szintű bíróságok bírái közül oly módon választanak ki, hogy az alsóbb szintű bíróság bírájával szemben folytatott fegyelmi eljárásban a három tagból kettőnek alsóbb szintű bírósági bírónak, míg a felsőbb szintű bíróság bírájával szemben folytatott fegyelmi eljárásban a három tagból kettőnek felsőbb szintű bírósági bírónak kell lennie.”

### 3. A JOGVITA ELŐZMÉNYEI

A Repubblika az igazságszolgáltatás és jogállamiság védelmének Máltán való előmozdítását célzó szervezet. 2019. április 25-én *actio popularis* formájában keresetet indított a kérdést előterjesztő máltai bíróság előtt annak megállapítása érdekében, hogy a felsőbb és alsóbb szintű bíróságok bíráinak kinevezésére irányuló, az eljárás megindításának idején hatályos máltai jogi szabályozással a Máltai Köztársaság megsérti többek között az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének és a Charta 47. cikkének együttes rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit. A Repubblika továbbá azt kérte, hogy nyilvánítsák semmisnek és hatálytalannak az összes olyan bírói kinevezést, amelyre ebben a rendszerben került sor, továbbá amelyekre az ezen *actio popularisszal* kezdeményezett eljárás időtartama alatt kerül sor, és más bírakat ne nevezzenek ki, ha e bírák kinevezése nem áll összhangban a Jog a Demokráciáért Európai Bizottságnak (azaz a Velencei Bizottságnak) az alkotmányos rendelkezésekről és a hatalom-megosztásról, valamint a bíróságok függetlenségéről és a jogérvényesítésről szóló ajánlásaival,<sup>9</sup> illetve az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével és a Charta 47. cikkével.

A Repubblika felperesként arra hivatkozott, hogy a miniszterelnöknek a bírák kinevezésére vonatkozó mérlegelési jogköre kétségeket vet fel a bírák függetlenségét illetően.<sup>10</sup> Az alapügyben alperesként részt vevő miniszterelnök szerint viszont Máltán tiszteletben tartják a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Továbbá előadta, hogy a 2019. április 25-én hatályba lépett kinevezések során szigorúan betartották az alkotmány rendelkezéseit, és e kinevezések összhangban álltak az uniós joggal. Álláspontja szerint nincs különbség e konkrét kinevezések és a bírói testület tagjainak Málta alkotmányának 1964-ben történt kihirdetése óta történő más kinevezései között, attól eltekintve, hogy a 2016 előtti kinevezésektől eltérően a szóban forgó jelöltek alkalmasságát a bírák kinevezéséért felelős bizottság is értékelte.

### 4. AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI KÉRELEM ÉS ANNAK ELFOGADHATÓSÁGA

A kérdéseket előterjesztő tagállami bíróság<sup>11</sup> úgy ítélte meg, hogy az alapeljárásban főként azt kell elbírálnia, hogy a miniszterelnököt az alkotmány alapján a bírói testület valamennyi tagjának kinevezésére vonatkozóan megillető mérlegelési mozgásteret

9 | A 2018. december 17-i 940/2018. sz. vélemény [CDLAD (2018)028].

10 | A szervezet szerint több, 2013 óta kinevezett bíró aktív a kormányon lévő munkáspártban (Partit laborista), vagy olyan módon nevezték ki őket, hogy feltételezhető a politikai hatalomnak az igazságszolgáltatásba való beavatkozása.

11 | *Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdiżzjoni Kostituzzjonali*, a polgári bíróság első tanácsa, alkotmánybírósként eljárva.

a 2016. évi alkotmánymódosítások továbbfejlesztették-e. A máltai bíróság úgy vélte, hogy e kérdéssel a rendszer egészének értékelése keretében kell foglalkoznia, beleértve a Máltán fennálló jogot a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz. Az ügyben előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be, amely három kérdést foglalt magában, melyek közül az EUB csak az első kettővel foglalkozott.

A máltai bíróság első kérdése arra vonatkozott, úgy kell-e tekinteni, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és a Charta 47. cikke alkalmazandók, amikor a nemzeti bíróság a bírák kinevezésére irányuló, az alkotmányban foglalt eljárás érvényességét értékeli? A második kérdés pedig az volt, hogy a miniszterelnököt Máltán a bírói testület tagjainak kinevezése során megillető hatáskör összhangban áll-e az EUSZ 19. cikkével és a Charta 47. cikkével?

A beavatkozó lengyel kormány elfogadhatatlansági kifogásokat jelentett be az eljárásban. Egyfelől úgy vélte, hogy az előterjesztő bíróság annak érdekében kért előzetes döntéshozatalt az EUB-tól, hogy annak függvényében dönthessen az alapügyben szóban forgó máltai jogi rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségéről. Márpedig az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. és 259. cikkei alapján a nemzeti jogi rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelésére vonatkozó hatáskör kizárólag az EUB-ot illeti meg, kizárva a nemzeti bíróságokat, és kizárólag az Európai Bizottság vagy valamely tagállam indíthat eljárást az uniós jog e rendelkezései alapján.

A máltai kormány szerint tehát az uniós jognak az EUB által a jelen eljárás keretében adott értelmezése az EUMSZ 267. cikk értelmében nem tekinthető szükségesnek az alapjogvita megoldásához. Ezzel szemben az EUB utalt az ítélkezési gyakorlatának azon szilárd elemére, amely szerint jöllehet az előzetes döntéshozatali eljárásban nem dönthet a nemzeti jog rendelkezéseinek az uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, ugyanakkor többször is kimondta: hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog releváns értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi e bíróság számára ezen összeegyeztethetőség értékelését az előtte folyó eljárásban.<sup>12</sup> Erre tekintettel az EUB elutasította a lengyel kormány első kifogását.

Másodszor a lengyel kormány arra hivatkozott, hogy az EUSZ 19. cikk, amely szerint a tagállamoknak hatékony jogorvoslati lehetőségeket kell teremteniük az uniós jog által szabályozott területeken, nem változtatja meg a hatáskörátruházás elvének lényegét vagy az EU hatásköreinek terjedelmét. A kifogás szerint az igazságszolgáltatási rendszerek megszervezésére vonatkozó uniós hatáskör hiányában a tagállamoknak kell kijelölniük a hatáskörrel rendelkező bíróságokat, és megfelelő eljárási

<sup>12</sup> | C-118/08. sz. *Transportes Urbanos y Servicios Generales* ügyben 2010. január 26-án hozott ítélet [EU:C:2010:39], 23. pont.

szabályokat kell létrehozniuk a jogalanyok uniós jogrendből eredő jogai védelmének biztosítása céljából. Következésképpen az EUSZ 19. cikkéből nem vezethető le semmilyen a bírák kinevezésére vagy a nemzeti bíróságok szervezetére vonatkozó különös szabály. Ami a Charta 47. cikkét illeti, az a jelen ügyben nem alkalmazható a lengyel kormány szerint, mivel a Repubblica *actio popularis* indított, de nem hivatkozott olyan alanyi jogra, amely őt az uniós jog alapján megilletné. Az EUB azzal az érveléssel utasította el ezt a második kifogást, hogy azok magának az uniós jognak, és különösen az EUSZ 19. cikknek és a Charta 47. cikkének a hatályára, és ennél fogva e rendelkezések értelmezésére vonatkoznak, ezért lényegükönél fogva nem vezethetnek a kérdések elfogadhatatlanságának megállapításához.

Meg kell még említeni azt is, hogy a kérdéseket előterjesztő tagállami bíróság az EUB eljárási szabályzatának 105. cikke alapján gyorsított eljárás alkalmazását kérte, amelyet azonban az EUB elnöke több okból is elutasított. Az elutasító döntés indokolása szerint egyrészt maga a kérdést előterjesztő bíróság is úgy ítélte meg, hogy az alapügy nem sürgős olyan mértékben, hogy ideiglenes intézkedések elfogadását igazolja. Ez praktikus azt is jelenti, hogy ha a kérdést előterjesztő tagállami bíróság vagy közvetlen keresetek esetében a felperes nem kér ideiglenes intézkedést, az önmagában elutasításra okot adó érv lehet az EUB elnöke számára. Másodsorban az elnök úgy vélte, hogy az ügyben várt ítéletnek a máltai igazságszolgáltatási rendszerre gyakorolt hatásának jelentősége önmagában nem indokolta a gyorsított eljárás igazolásához szükséges sürgősséget. Végül az elnök úgy ítélte meg, hogy az ügy olyan érzékeny és összetett kérdéseket vetett fel, amelyek indokolják azt, hogy ne legyen eltérés az előzetes döntéshozatalra utalásra alkalmazandó rendes eljárási szabályoktól. Mindazonáltal az elnök az ügy soron kívüli elbírálását rendelte el alkalmazni.<sup>13</sup>

## 5. AZ ELSŐ KÉRDÉS: AZ UNIÓS JOG ALKALMAZHATÓSÁGA

A tagállami bíróság első kérdése arra vonatkozott, hogy alkalmazandó-e az EUSZ 19. cikke és a Charta 47. cikke, amikor ugyanez a bíróság a bírák kinevezésére irányuló, az alkotmányban foglalt eljárás érvényességét értékeli?

### 5.1. AZ EUSZ 19. CIKKÉNEK ALKALMAZHATÓSÁGA

Ami a cikk tárgyi hatályát illeti, az EUB emlékeztetett arra, hogy e rendelkezés „az uniós jog által szabályozott területekre” vonatkozik, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében

13 | Lásd az EUB eljárási szabályzata 53. cikkének (3) bekezdését. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 265. 2012.9.29. 1.

végrehajtják.<sup>14</sup> A megszilárdult ítélkezési gyakorlat szerint az EUSZ 19. cikk alapján minden tagállamnak biztosítania kell többek között, hogy jogorvoslati rendszerében az uniós jog által szabályozott területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok, amelyek ilyen minőségükben az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben döntést hozhatnak, teljesítsék a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. Az alapeljárásban egyik fél sem vitatta azt, hogy a máltai bírák az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhatnak, és az uniós jog szerinti „bíróságként” az EUSZ 19. cikk értelmében vett „uniós jog által szabályozott területeken” alkalmazandó máltai jogorvoslati rendszerbe tartoznak, így azoknak teljesíteniük kell a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.

Hogan főtanácsnok álláspontja szerint ezt az értelmezést erősíti e rendelkezésnek az EUSZ-ba történő beépítésének története és háttere is. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését ugyanis azon tagállami kötelezettség hangsúlyozása érdekében vezették be, amely szerint a tagállamnak kell garantálnia a hatékony bírói jogvédelmet, ha az EUB nem tudja e védelmet közvetlenül biztosítani, mivel az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak a fennállása a jogállamiság létének velejárója. A bírói függetlenség hatékony garanciáinak hiánya tehát veszélyeztetné a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elvét.<sup>15</sup>

## 5.2. A CHARTA 47. CIKKÉNEK ALKALMAZHATÓSÁGA

Az ítélkezési gyakorlat értelmében a Charta 47. cikke a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi, biztosítja a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot minden olyan személy számára, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették.<sup>16</sup> A felperes azonban nem említette a hatékony jogorvoslathoz való jogának megsértését, keresete nem vitatja a kérdést előterjesztő bíróság függetlenségét sem, és nem is hivatkozik az uniós jog által biztosított konkrét jogra. Az EUB ezért megállapította, hogy a Charta 47. cikke önmagában nem alkalmazható az alapjogvitára.

Ez ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, sőt kötelezettségét, hogy az EUSZ 19. cikkét a Charta 47. cikkével összefüggésben kell értelmezni. Egyrészt maga az EUB is kimondta: az EUSZ 19. cikke minden tagállam számára előírja, hogy meg kell teremtenie azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken *különösen a Charta 47. cikkének értelmében vett* hatékony bírói

14 | Lásd a C-824/18. sz. *A.B. és társai* ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet [EU:C:2021:153], 111. pont.

15 | Lásd ehhez bővebben Tanchev főtanácsnok 2020. december 17-i indítványa a C-824/18. sz. *A.B. és társai* ügyben [EU:C:2020:1053], 40. pont.

16 | Lásd ehhez például C-93/12. sz. *Agrokonsulting* ügyben 2013. június 27-én hozott ítélet [EU:C:2013:432], 59. pont.



jogvédelem biztosításához szükségesek.<sup>17</sup> Találóa fogalmazott erről egy másik ügyben Tanchev főtanácsnok, aki szerint „a két rendelkezés között »alkotmányos összeköttetés« áll fenn, és e két rendelkezésre vonatkozóan kialakított ítélkezési gyakorlat elkerülhetetlenül átfedi egymást”.<sup>18</sup>

Az első kérdésre adott válasz a fentiek alapján az volt, hogy az EUSZ 19. cikke alkalmazható olyan ügyben, amelyben a nemzeti bírósághoz a nemzeti jog szerinti olyan keresettel fordulnak, és amely arra irányul, hogy e bíróság határozzon az említett bíróság tagállama bíráinak kinevezésére irányuló eljárást szabályozó nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségéről. E rendelkezés értelmezéséhez továbbá a Charta 47. cikkét megfelelő módon figyelembe kell venni.

## **6. A MÁSODIK KÉRDÉS: A MÁLTAI MINISZTERELNÖK JOGKÖRE A BÍRÁK KINEVEZÉSÉT ILLETŐEN**

A tagállami bíróság második kérdése arra irányult, hogy az EUSZ 19. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétesek az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek az érintett tagállam miniszterelnökét döntési jogkörrel ruházzák fel a bírák kinevezésére irányuló eljárásban, előírva ugyanakkor egy olyan szerv ezen eljárásban való részvételét, amelynek feladata többek között a bírói álláshelyre pályázók értékelése és véleményadása a miniszterelnöknek. Ebben a kérdésben az uniós jog kiindulási pontja az, hogy bár a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Ez érvényes többek között a bírák kinevezéséről szóló határozatok elfogadására vonatkozó nemzeti szabályokat illetően is.

### **6.1. A BÍRÓI KINEVEZÉSEKRŐL ÁLTALÁBAN**

A főtanácsnoki indítvány fontos megállapításokat és kitekintést tartalmaz e kérdést illetően. Felhívja a figyelmet egyebek mellett arra, hogy bár a végrehajtó és a bírói hatalom szétválasztásának elve egyre nagyobb jelentőséggel bír az ítélkezési gyakorlatában, az Emberi Jogok Európai Bírósága azt az álláspontot képviseli, hogy sem az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke, sem pedig annak más rendelkezése nem ír elő az államok számára egy adott alkotmányos modellt, amely meghatározott módon szabályozza a különböző állami hatalmak közötti kapcsolatokat és kölcsön-

<sup>17</sup> | Lásd C-824/18. sz. ítélet (14. lj.) 59. pont.

<sup>18</sup> | Lásd Tanchev főtanácsnok 2019. június 27-i indítványa a C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *AK és társai* egyesített ügyekben [EU:C:2019:551], 85. pont.



hatásokat.<sup>19</sup> Számos uniós tagállamban működik vagy egy igazsági tanács, vagy a bírák kinevezéséért felelős bizottság, ugyanakkor azok összetétele és hatásköre jelentősen különbözik egymástól.

Az EUB szerint az a pusztán tény, hogy a bírakat a végrehajtó hatalom tagja nevezi ki, *önmagában* nem vezet az előbbinek az utóbbival szembeni alárendeltségéhez, és nem kelt kétségeket az előbbieket pártatlanságát illetően, ha – és ez alapvető fontosságú feltétel – *kinevezésüket követően* az érdekeltek semmilyen nyomás alá nem kerülnek, és feladataik ellátása során nem kapnak utasításokat.<sup>20</sup>

A főtanácsnok felhívja a figyelmünket arra a tényre, hogy a politika a bírák kinevezését érintően számos jogrendszerben, köztük számos tagállam jogrendszerében, néha meghatározó szerepet játszik. Példaként említi a világ két legjelentősebb és legbefolyásosabb bíróságának – nevezetesen az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának és a német alkotmánybíróságának – az esetét, amelyeknek szinte mindegyik tagja nagymértékben összekapcsolódik bizonyos politikai pártokkal és politikai hagyományokkal. Úgy véli azonban, hogy mégsem áll fenn kétség azt illetően, hogy e bíróságok mindegyike bizonyította a kormányzat többi ágától való teljes függetlenségét.<sup>21</sup>

## 6.2. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGRŐL

A tagállami bírák függetlensége több szempontból is alapvető fontossággal bír az uniós jogrend számára. A függetlenség egyrészt alapvető az előzetes döntéshozatali eljárással megtestesített igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, mivel ezt a mechanizmust csak az autonómiára vonatkozó feltételt teljesítő, az uniós jog alkalmazásáért felelős tagállami fórum hozhatja működésbe. Másrészt ennek jelentősége a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog és a Charta 47. cikkében előírt tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből is következik

Mit jelent a bírói függetlenség fogalma az EUB ítélkezési gyakorlatában? Az uniós jog által megkövetelt függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint a tagjaikat érintő elfogultsági, kizárási és felmentési okokat illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezőik általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását.<sup>22</sup>

19 | Lásd C-824/18. sz. indítvány (15. lj.) 54. pont.

20 | Lásd C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *AK és társai* egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet [EU:C:2019:982], 133. pont.

21 | Lásd C-824/18. sz. indítvány (15. lj.) 57. pont.

22 | C-824/18. sz. ítélet (14. lj.) 117. pont.

A bíróságok függetlensége követelményének tehát két aspektusa van. Az első – külső – szempont megköveteli, hogy a bíróság teljesen autonóm módon gyakorolja feladatköreit anélkül, hogy bármilyen más szervnek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét. A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeiktől. Ez utóbbi szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita kimenetelét ne valamilyen egyéb érdek határozza meg, hanem kizárólag a jogszabály alkalmazása.

Fontos rögzíteni azt, hogy az uniós jog nem ír elő a bírák függetlenségének biztosítására szolgáló intézményi garanciák tekintetében előre rögzített, előzetes formát. Fontos viszont az, hogy egyrészt a bírák nem lehetnek a végrehajtó vagy jogalkotó hatalommal szemben alárendeltségi vagy hierarchikus irányítási viszonyban, és másrészt a bíráknak az ilyen külső nyomással szembeni védelmet szolgáló, tényleges garanciákkal kell rendelkezniük. A főtanácsnok szerint egy kinevezési eljárás csak akkor lehet ellentétes az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, ha a bírák kinevezésére irányuló eljárás ezen szempontjainak egyike olyan természetű és súlyú hibát mutatna, amely azzal a valós veszéllyel jár, hogy az állam más hatalmi ágai – különösen a végrehajtó hatalom – jogellenes kinevezés útján jogosulatlanul mérlegelési jogkört gyakorolhatnak, veszélyeztetve a kinevezési eljárás eredményének feddhetetlenségét.

A bírának pénzügyi autonómiát is kell élvezniük a végrehajtó és a jogalkotó hatalommal szemben annak érdekében, hogy például a fizetésük összhangban álljon az igazságügyi feladataik jellegével. Ez azt is jelenti, hogy e fizetések a hivatali idő alatt nem csökkenthetők.<sup>23</sup> A bírói függetlenség lényeges jellemzője az is, hogy a bírának is elegendő védelmet kell élvezniük a felmentéssel szemben, a megfelelő módon indokolt eseteket kivéve. A bíró felmentéséről szóló határozatnak – függetlenül attól, hogy azt a végrehajtó hatalom egyedül hozza-e meg, vagy pedig a törvényhozás keretében lefolytatott felelősségre vonási eljárást követően – elvileg szintén bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie. Végezetül a függetlenség követelménye azt is feltételezi, hogy az ítélelhozatal feladatával megbízott személyekre vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer tartalmazza az ahhoz szükséges garanciákat, hogy elkerülhető legyen annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatát szolgáló rendszerként alkalmazzák.

23 | Lehetséges azonban, hogy egy tagállam sürgős költségcsökkentő intézkedés keretében csökkentse a bírói fizetéseket, feltéve, hogy e csökkentések általánosságban az egész közzszolgáltatásra vonatkoznak, azok arányosak, és az eredeti fizetési szintek az ezen intézkedést igazoló pénzügyi válság elmúltá után helyreállnak.



Egy korábbi ítéletében az EUB arra a következtetésre jutott, hogy önmagában az, hogy az érintett bírakat valamely tagállam köztársasági elnöke nevezi ki, nem hozhat létre ezen utóbbiak és az elnök között függőségi viszonyt, és nem is kelthet kétséget pártatlanságukat illetően, ha kinevezésüket követően az érdekeltek semmilyen nyomás alá nem kerülnek és feladataik ellátása során nem kapnak utasításokat.<sup>24</sup> Az EUB azonban azt is megállapította, hogy meg kell győződni afelől, hogy az említett kinevezésről szóló határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az érdekeltek kinevezését követően a jogalanyokban ne merüljön fel jogos kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyáshatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességét illetően.

### 6.3. A MÁLTAI KINEVEZÉSI RENDSZERRŐL

Ahogy azt korábban részleteztük, a máltai jog értelmében a bírakat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A máltai alkotmány 2016-os reformját követően a bírák kinevezéséért felelős bizottság köteles elvégezni a jelöltek értékelését azt megelőzően, hogy a miniszterelnök javaslatot tesz a felsőbb szintű bíróságok bírájává történő kinevezést illetően. A miniszterelnököt azonban nem köti a bizottság értékelése, ám annak figyelmen kívül hagyását köteles részletesen megindokolni.

A tagállami bíróság második kérdésének megválaszolásához szükség volt egyrészt az új bírák kinevezéséért felelős máltai bizottság jogköreinek, másrészt magának a miniszterelnököt megillető diszkrecionális jogkörnek az értékelésére. Fontos rögzíteni, hogy a 2016-os alkotmányreformot megelőzően a miniszterelnök hatáskörét csak az a követelmény korlátozta, hogy a bírói álláshelyre pályázóknak meg kellett felelniük az alkotmányban az ilyen álláshelyre való jelentkezéshez előírt feltételeknek. Ez utóbbiak nyilván nem tekinthetők érdemi korlátozásnak, hacsak nem élünk azzal az abszurd feltételezéssel, hogy egy kormányfő a szükséges jogi végzettség és bírói gyakorlat nélküli személyeket jelölne az államfő számára kinevezésre.

Erre a tényre figyelemmel – első ránézésre – nem vitatható az EUB azon megállapítása, amely szerint a máltai alkotmány 2016-os reformja alkalmával létrehozott bírák kinevezéséért felelős bizottsághoz hasonló szervnek a bírák kinevezésére irányuló eljárásban való részvétele főszabály szerint hozzájárulhat ezen eljárás objektív tételéhez azáltal, hogy behatárolja az e területen ráruházott hatáskör gyakorlása során a miniszterelnök rendelkezésére álló mérlegelési mozgásteret. Ehhez azonban arra is szükség van az ítélet szerint, hogy az ilyen szerv maga is kellően független legyen a jogalkotó és a végrehajtó hatalomtól, valamint attól a hatóságtól, amely

24 | C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. ítélet (20. lj.) 133. pont.

részére állásfoglalást kell előterjesztenie a bírói álláshelyre pályázók értékelésére vonatkozóan.

Az EUB érdemben vizsgálta a bizottság összetételére és működésére vonatkozó – jelen fejezet 2.2. pontjában részletezett – szabályokat, és arra a következtetésre jutott, hogy azok olyan jellegűnek tűnnek, amelyek biztosítják a bírák kinevezéséért felelős bizottságnak a jogalkotó és a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét. A vizsgált rendelkezések közé tartoztak a bizottság összetételére és a politikusok e bizottságban történő részvételének tilalmára vonatkozó szabályok; a bizottság tagjainak azon kötelezettsége, hogy függetlenül, és anélkül járjanak el, hogy más személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá tartoznának; valamint ugyanezen bizottság arra irányuló kötelezettsége, hogy az igazságügyi miniszterrel egyetértésben közzétegye azokat a szempontokat, amelyekre az értékeléseit alapítja. Az EUB a fentiek alapján úgy foglalt állást, hogy a bírák kinevezéséért felelős bizottságnak a máltai alkotmány reformjával történő létrehozása erősíti a bírói függetlenség biztosítását.

Ami a miniszterelnöknek a bírák kinevezése során gyakorolt hatáskörét illeti, az EUB úgy vélte, hogy az két irányból is behatároltnak tekinthető. Egyfelől ilyennek tekinthetők a bírói álláshelyekre pályázók által teljesítendő, szakmai tapasztalatra vonatkozó feltételek, amelyeket az alkotmány ír elő. Másfelől, noha a miniszterelnök dönthet úgy, hogy a bírák kinevezéséért felelős bizottság által nem javasolt pályázó kinevezését a köztársasági elnök elé terjeszti, ilyen esetben azonban köteles kifejteni indokait a képviselőház, valamint – a főbíró tisztségére történő kinevezést kivéve – a nyilvánosság előtt a kormányzati hivatalos lapban és annak honlapján<sup>25</sup> közzétett nyilatkozat útján. Az EUB úgy értelmezte az utóbbi rendelkezéseket, hogy a miniszterelnök e hatáskörét csak egészen kivételes jelleggel gyakorolhatja, továbbá szigorúan és ténylegesen tiszteletben kell tartania az ilyen indokolási kötelezettséget, továbbá e hatáskör nem kelthet jogos kétségeket a kiválasztott pályázók függetlenségét illetően.

A második kérdésre adott válasz így már borítékolható volt. Az EUB szerint az uniós joggal nem ellentétesek az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek az érintett tagállam miniszterelnökét döntési jogkörrel ruházzák fel a bírák kinevezésére irányuló eljárásban, előírva ugyanakkor egy olyan független szerv ezen eljárásban való részvételét, amelynek feladata többek között a bírói álláshelyre pályázók értékelése és vélemény adása a miniszterelnöknek.

25 | *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, <https://bit.ly/3ii8xol>.

## 7. KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK

Számomra az ítélet legellentmondásosabb része a miniszterelnök bírák kinevezése során gyakorolt hatáskörének az EUB általi megítélése. Pontosabban az a következtetés, amely szerint ez a hatáskör több oldalról is behatároltnak tekinthető. Vegyük sorra, hogy kilépve az ítélet által vázolt absztrakt és elméleti modellből, a gyakorlatban mennyiben tekinthetők ezek ténylegesen korlátoknak és mennyiben nem.

Ahogy arra már fentebb utaltam, a 2016-os alkotmányreformot megelőzően a miniszterelnök hatáskörét csak az a követelmény „korlátozta”, hogy a bírói álláshelyre pályázóknak meg kellett felelniük az alkotmányban az ilyen álláshelyre való jelentkezéshez előírt feltételeknek. Erre vonatkozóan már korábban kifejtettem azt az álláspontomat, amely szerint ez nyilván nem tekinthető érdemi korlátozásnak, ha csak nem élünk azzal az abszurd feltételezéssel, hogy egy kormányfő a szükséges jogi végzettség és bírói gyakorlat nélküli személyeket jelölne az államfő számára kinevezésre. Ennek ellenére az ítélet indokolása ezt külön is megemlíti, mint a kormányfői hatáskört állítólagosan „behatároló” tényezőt. Véleményem szerint ez az érvelés meglehetősen gyenge lábakon áll és nem kellően megalapozott. Egyetlen magát jogállamnak tekintő állam esetében sem képzelhető el, hogy akár egy felsőbb bírói posztra, akár egy rendes bírói álláshelyre jogi diploma és szakmai gyakorlat nélküli személyeket jelöljön az arra felhatalmazott miniszterelnök vagy bármilyen más állami vezető. Amennyiben ezt elfogadjuk axiómának, márpedig el kell fogadnunk, akkor az EUB érvelése máris megkérdőjelezhető. Ez tehát érdemben nem szűkíti a miniszterelnök mérlegelési hatáskörét.

A másik feltételezett „korlát” a bírák kinevezéséért felelős bizottság szerepe és tevékenysége, amelynek lényege, hogy a bizottság köteles elvégezni a jelöltek értékelését azt megelőzően, hogy a miniszterelnök javaslatot tesz a kinevezésükre a közársági elnöknek. Mindjárt itt szükséges megjegyezni, hogy egy külső testület általi „alkalmassági vélemény/értékelés” meglétének a kötelezettsége önmagában semmilyen nem korlátozza a miniszterelnök mérlegelési jogkörét. Ez csak abban az esetben lenne így, ha a kinevezés feltétele lenne a pozitív bizottsági értékelés. Esetünkben azonban a miniszterelnököt nem köti a bizottság értékelése, azt érdemi következmények nélkül figyelmen kívül hagyhatja. Ez az eljárás adott esetben párhuzamba lenne vonható az EUB bírúinak és főtanácsnokainak kinevezési eljárásában meghatározó szerepet játszó EUMSZ 255. cikk szerinti bizottság tevékenységével. Ennek véleménye ugyan elvben szintén nem kötelező a kinevezési jogkört gyakorló tagállami kormányok számára, van azonban két alapvető különbség. Az egyik, hogy az EUB esetében valamennyi tagállamnak támogatnia kell a kinevezést és mindegyiknek vétőjoga van, a másik, hogy az elmúlt évtized gyakorlata azt mutatta, hogy azok a jelöltek, akik

nem kapnak pozitív értékelést a bizottságtól, nem kerülnek kinevezésre.<sup>26</sup> Egy külön tanulmány témája lehetne, hogy az EUMSZ 255. cikk szerinti bizottság emiatt mennyire korlátozza a tagállami kormányok szabad döntési jogát, de jelen összehasonlítás során elegendő azt rögzíteni, hogy a két eljárás között jelentős differencia áll fenn.

Úgy vélem, hogy az EUB túlértékeli a miniszterelnököket ez esetben terhelő indokolási kötelezettség jelentőségét. Ezek szerint a miniszterelnököknek egyrészt öt napon belül nyilatkozatot kell közzétennie a hivatalos lapban, amelyben bejelenti, hogy az említett hatáskör gyakorlása mellett döntött, és megindokolja ezt a döntését; másrészt a képviselőházban be kell számolnia az említett döntésről, és ki kell fejtenie a döntés alapját képező indokokat legkésőbb a képviselőház azt követő második üléséig, hogy a javaslatot a köztársasági elnök elé terjesztették. Semmit nem mond a máltai jog azonban arról, hogy pontosan mit jelent az indokolási kötelezettség, és vajon mit jelent a képviselőház előtti beszámolási kötelezettség. Ennek terjedelmét és tartalmát illetően a miniszterelnököket ismét szabad mérlegelési jog illeti meg, és a döntésének semmilyen felülvizsgálatára nem kerülhet sor. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a miniszterelnököket ez esetben terhelő indokolási kötelezettség nem megfelelő vagy adott esetben teljesen formális (néhány mondatos) teljesítésének legfeljebb politikai következményei lehetnek, jogiak semmiképp.

A kinevezési jogkör gyakorlásának kérdése nem csupán a bírák esetében érzékeny terület. Felhívnam a figyelmet arra, hogy egy másik területen hasonló anomáliát fedezhetünk fel. A nemzeti központi bankok elnökei az uniós jog alapján rendkívül magas szintű függetlenséget élveznek. Az autonómia uniós jog által szabályozott garanciái kiterjednek annak intézményi, személyi, funkcionális és pénzügyi részterületeire is. Ismeretes az a különös szabály is, amely a tagállami jegybankok elnökeinek esetleges felmentése esetén közvetlenül az EUB számára ad hatáskört a felmentő döntés felülvizsgálatára. Ezzel szemben az uniós jog semmit nem mond arról, hogyan lehet biztosítani a kinevezési eljárás megfelelő pluralizmusát és demokratikusságát. A gyakorlatban ez könnyen olyan helyzetet eredményezhet, hogy ha egy tagállamban a nemzeti jognak megfelelő bármilyen szabályok alapján rendkívül hosszú időre kineveznek egy jegybankelnököt, az egyből az uniós jog védernyője alá kerül és lényegében soha nem lehet elmozdítani.<sup>27</sup> Ebből az következik, hogy az uniós jog szigorúan védi ugyan a nemzeti központi bankok elnökeinek és a nemzeti bírának is a függetlenségét, de nem foglalkozik azzal, hogy kinevezésükre milyen eljárással kerül sor. Ez pedig elvben megteremti a kinevezési joggal való „visszaélés” lehetőségét. A fentiek alapján

26 | A jelöltekre váró alkalmassági vizsgálathoz annyi megjegyzést érdemes tenni, hogy volt olyan bírāja az EUB-nak, aki a szóbeli meghallgatást élete legrosszabb élményei között tartja számon.

27 | Legfeljebb súlyos kötelezettségesség esetén, illetve ha már nem felel meg a kinevezéséhez szükséges feltételeknek.



arra a következtetésre jutottam, hogy jelen ítélet nem járul hozzá a bírói függetlenség uniós jog által védett garanciális szabályainak megerősítéséhez. Ennek elsődleges oka pedig a területre vonatkozó uniós szabályok hiánya.

Bár igazat kell adnunk a főtanácsnoknak, aki szerint a politika a bírák kinevezését érintően számos jogrendszerben, köztük számos tagállam jogrendszerében néha meghatározó szerepet játszik, ugyanakkor nehéz elvonatkoztatni attól, hogy a bíróságok és a bírák függetlenségét az utóbbi időszakban komoly kihívások érték (pl. Lengyelországban). Ez utóbbiakat igazolja az EUB ezzel kapcsolatos egyre intenzívebb ítélkezési gyakorlata is.<sup>28</sup> Érdeemes lenne megfontolni, hogy a bírói függetlenséget tartjuk-e annyira fontosnak, hogy annak elemi szintű garanciális szabályait a kinevezési eljárásra vonatkozóan is az uniós jogban rögzítsük, vagy megelégszünk a jelenlegi helyzettel, amely lényegében az adott tagállam politikai kultúrájára, illetve mint a máltai esetben is, a miniszterelnök önmérsékletére bízta ezt az alapvető kérdést.

A bírói függetlenséget ért vélt vagy valós támadások, valamint a bírák kinevezésére vonatkozó tagállami jogszabályok értékelésekor sosem szabad elfelejtkeznünk arról az alapigazságról, amelyet Lévay Miklós a következőképpen fogalmazott meg: „A tétéles jog mögött mindig ott a valóság.”<sup>29</sup>

28 | Lásd többek között Laurent PECH – Patryk WACHOWIEC – Darius MAZUR: „Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In)Action” *Hague Journal of the Rule of Law* 2021/1. 1–43.

29 | VARGA Zsuzsa: „A tétéles jog mögött: a valóság – Interjú Lévay Miklós alkotmánybíróval” *CompLex Magazin* 2009/8. 24–27.





# Magánszemélyek keresetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?\*

SOMSSICH RÉKA

egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

„Látszatintézkedés”,<sup>1</sup> „liliputi módosítás”<sup>2</sup> vagy „reménysugar”<sup>3</sup> volt-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263. cikke (4) bekezdésének a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott új harmadik fordulata, amelynek célja az volt – ahogyan maga az Európai Unió Bírósága (EUB) fogalmaz –, hogy rugalmasabbá tegye a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit?<sup>4</sup> Az EUB óvatos szóhasználata sejteti is, hogy szemben a vállalkozások, a civil szervezetek és a szakirodalom egy meghatározó részének várakozásaival, a 263. cikk (4) bekezdésének kiegészítésével a szerződésmódosító kormányközi konferencia nem szélesíteni kívánta a magánszemélyek kereseti jogát, inkább csak be

\* | Várnay Ernő ugyan diákéveim alatt nem tanított, mégis egyértelműen a tanáromként tekintek rá. A vele való beszélgetések, szakmai konzultációk számos kutatás során inspiráltak, gyakran új utakra vezettek. Születésnapja alkalmából – nem utolsósorban a bírói passzívizmus kapcsán megismert gondolataira reflektálva – ezzel az írással szeretném köszönten.

1 | Idézi: Laurence GORMLEY: „Access to Justice: Rays of Sunshine on Judicial Review or Morning Clouds on the Horizon?” *Fordham International Law Journal* 2013/5. 1180.

2 | Wathelet főtanácsnok 2018. április 11-i indítványa a C-622/16. P – C-624/16. P. sz. *Montessori és Ferracci* egyesített ügyekben [EU:C:2018:229], 5. pont.

3 | Lásd Gormley (1. lj.) 1173.

4 | C-583/11 P sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2013. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2013:625], 57. pont.



akarta foltozni azokat a lyukakat, amelyek a korábbi rendelkezés és az arra épülő bírósági jogértelmezés alapján váltak nyilvánvalóvá és amelyek bírói úton történő kitöltésére az EUB nem látott lehetőséget.

A Lisszaboni Szerződés a pár évvel korábbi, végül hatályba nem lépett alkotmány-szerződés (Szerződés európai alkotmány létrehozásáról) szövegét reprodukálva lehetővé tette, hogy magánszemélyek megtámadhassanak olyan rendeleti jellegű jogi aktusokat, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, és amelyek őket közvetlenül érintik. Látható módon az új rendelkezésből kikerült a (4) bekezdés második fordulatának a gyakorlatban legkorlátozóbbnak bizonyult feltétele, a felperesek személyes érintettségének követelménye. Megjelent ugyanakkor két új, a Szerződésekben sem definiált feltétel: a megtámadott aktus legyen rendeleti jellegű és ne vonjon maga után végrehajtási intézkedést. A két új fogalom meghatározatlansága – csakúgy, mint a korábbi feltételek esetében – a Törvényszék és végső soron az EUB kezébe tette a 263. cikk (4) bekezdése újonnan beiktatott harmadik fordulatának és végső soron a magánszemélyek kereshetőségi jogának a sorsát. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépése óta eltelt több mint egy évtized után a joggyakorlat már jól láttatja az új rendelkezés kontúrjait, de annak határai még napjainkban sem teljesen kiforrottak és szemmel láthatóan még mindig alakulóban és mozgásban vannak.

E fejezet célja, hogy jelen állás szerint átfogó képet adjon a 263. cikk (4) bekezdése harmadik fordulatának joggyakorlatáról és kísérletet tegyen annak megállapítására, hogy e joggyakorlat fényében valóban teljesnek tekinthető-e a magánszemélyek számára az uniós jogi aktusokkal szemben biztosított jogorvoslat rendszere.

## 2. ELŐZMÉNYEK ÉS HIÁBAVALÓ LÁZADÁSOK

Kevés olyan területe akad az uniós jognak, amit annyi kritika ért volna a szakirodalomban, mint a magánszemélyek uniós jogi aktusokkal szembeni kereshetőségi jogának európai bírósági értelmezése és annak mögöttes szabálya, amelyet a Lisszaboni Szerződésig az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 230. cikkének (4) bekezdése jelentett.<sup>5</sup> A kritikák mögött leginkább az az ellentmondás húzódott, hogy míg az uniós jogrend meghatározó részben a magánszemélyek alanyi jogosultságainak biztosításán és annak jogi (bírói) védelmén alapul a tagállami joggal szemben, addig ezek a jogalanyok nem is remélhetik, hogy az uniós jogi aktusokat a hatáskörrel rendelkező európai uniós bírói fórumok előtt megtámadhatják. Az EKSZ értelmében

5 | A kritikus szakirodalom részletesebb feltérképezésére nézve lásd Steve PEERS – Marios COSTA: „Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon” *European Constitutional Law Review* 2012/1. 82.

ugyanis magánszemélyek csak abban az esetben vitathatták a nem nekik címzett uniós jogi aktusok érvényességét az EUB előtt, ha az érintett aktus közvetlenül és személyükben érintette őket.

A közvetlen érintettség kapcsán az EUB úgy foglalt állást, hogy az két feltétel együttes teljesülését követeli meg. Egyrészt azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a felperes jogi helyzetére, másodszor pedig azt, hogy ne hagyjon semmiféle mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, vagyis az uniós szabály végrehajtása közvetlenül, köztes szabályok nélkül történjen.<sup>6</sup> A közvetlen érintettség ekkénti megközelítése nem váltott ki különösebb visszhangot. Annál inkább a másik feltétel, a személyes érintettség fogalmának megragadása, ami gyakorlatilag az elhíresült *Plaumann* ügy óta az EUB következetes joggyakorlatának részévé vált. Ennek értelmében egy aktus akkor érinti személyében a magánszemélyt, ha az sajátos jellemzői vagy az őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rá, és e ténynél fogva egy határozat címzettjéhez hasonló módon egyéníti őt.<sup>7</sup>

A joggyakorlat alapján tehát csak a kétséget kizáró módon azonosítható, zárt (és potenciálisan sem bővülő) csoporthoz tartozó felperesek számíthatnak kereseti kérelmük befogadására. Olyanok, akik tehát kvázi címzettjei lennének a nem nekik címzett vagy általános hatályú aktusnak. Ez a *one and only* szabály gyakorlatilag minden olyan magánszemélyt elzárt a jogorvoslattól, akit ugyan egyértelműen azonosíthatóan és akinek lényeges hátrányt okozva érintett a rendelkezés, de nem tartozott egy szigorúan zárt csoporthoz. Az EUB ezt a megszorító joggyakorlatot azzal indokolta, hogy az uniós jogrend tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálata valójában két pilléren nyugszik és ezek közül csupán az egyik az EUB előtti megtámadás, a másik pillért a tagállami bíróságok jelentik. Azzal érvelt, hogy a jogalanyoknak a nemzeti eljárások keretében joguk van ahhoz, hogy az általános hatályú uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák, hivatkozva az uniós jogi aktus érvénytelenségére.<sup>8</sup> Ebből pedig az következik, hogy a megsemmisítés iránti keresetekhez hasonlóan az érvényesség elbírálása céljából előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem az uniós jogi aktusok jogszerűsége felülvizsgálatának egy formáját jelenti.<sup>9</sup> Az EUB értelmezésében az uniós jogi aktusok felülvizsgálati rendszerének

6 | C-663/17 P., C-665/17 P. és C-669/17 P. sz. *EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai* egyesített ügyekben 2019. november 5-én hozott ítélet [EU:C:2019:923], 103. pont.

7 | 25/62. sz. *Plaumann kontra Bizottság* ügyben 1963. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1963:17], 223. pont.

8 | C-550/09. sz. *E és F* ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet [EU:C:2010:382], 45. pont.

9 | C-143/88. és C-92/89. sz. *Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest* egyesített ügyekben 1991. február 21-én hozott ítélet [EU:C:1991:65], 18. pont; C-453/03–11/04., C-12/04. és C-194/04. sz. *ABNA és társai* egyesített ügyekben 2005. december 6-án hozott ítélet [EU:C:2005:741], 103. pont.



teljességét e két eljárás együttesen adja és biztosítja a magánszemélyek számára a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

A fenti megközelítést nemcsak a szakirodalom illetve heves és kitartó kritikával, hanem az úgynevezett *UPA* ügyben<sup>10</sup> Jacobs főtanácsnok csaknem egy bársonyos forradalmat indított útjára<sup>11</sup> azzal, hogy indítványában felhívta a figyelmet az EUB által tételezett teljes jogorvoslati rendszer hiányosságaira és egyben új, megengedőbb megközelítést javasolt érvényesíteni a személyes érintettség tekintetében. Az indítvány komoly érveket hozott fel amellet, hogy az uniós jogi aktusok érvényességének nemzeti bíróság előtti vitatása miatt nem elégíti ki a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog elvárásait. A főtanácsnok szerint ugyanis a nemzeti bíróságok érvényességi kérdésekben nem lehetnek partnerei az EUB-nak, csupán utalási kötelezettségük keletkezik irányába, amennyiben egy uniós aktus érvényességét illetően komoly kértelyek merülnek fel bennük, de nem dönthetnek ezeknek az aktusoknak az érvényességéről. Ez csökkentett hatáskör az értelmezési kérdésekhez képest, ahol a tagállami bíróságok egyben az uniós jog értelmezői is.<sup>12</sup>

Másrésről a főtanácsnok szerint komoly ellenérv az, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nem a magánszemélyek alanyi joga, hiszen annak megindítása a tagállami bíró kezében van, aki ezt el is utasíthatja vagy akár tévedhet az uniós jogi probléma helyes megítélésében. Emellett, ha utal is a bíró, a kérdések megfogalmazása végső soron rajta múlik, a fél által javasolt kérdéshez nincs kötve, azt figyelmen kívül hagyhatja, átfogalmazhatja. Ezt az a tény sem ellensúlyozza, hogy a végső fokon eljáró bíróság utalási kötelezettség alatt áll, hiszen addig a szintig nemcsak hosszadalmas, de költséges is az ügyet eljuttatni.<sup>13</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás tehát már csak közvetettsége és feltételelessége okán sem lehet párja vagy ellenpontja a közvetlen semmisségi kereseteknek.

A főtanácsnok legnyomósabb – és a későbbi szerződésmódosítás szempontjából legfontosabb – érve az, hogy bizonyos esetekben, így például, ha az érintett uniós intézkedéshez nem kapcsolódik nemzeti végrehajtási intézkedés tagállami hatósági szinten, a magánszemély számára rendkívül nehéz, adott esetben lehetetlen az uniós jogi aktus nemzeti bíróság előtti vitatása. Ilyen esetben ugyanis előfordul, hogy nincs olyan nemzeti intézkedés, ami a tagállami bíróság előtti eljárás alapja lehet. Adott esetben pedig a magánszemély arra kényszerül, hogy megsértse az uniós jogot pusztán azért, hogy a vele szemben ezért indított eljárásban hivatkozzon az uniós jogi

10 | Jacobs főtanácsnok 2002. március 21-i indítványa a C-50/00 P. sz. *UPA* ügyben [EU:C:2002:197].

11 | Niels BAETEN – Pieter-Augustijn VAN MALLEGHEM: „Before the Law Stands a Gatekeeper – Or, What is a »Regulatory Act« in Article 263(4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami” *Common Market Law Review* 2014/4. 1189.

12 | C-50/00 P. sz. indítvány (10. lj.) 41. pont.

13 | C-50/00 P. sz. indítvány (10. lj.) 42. pont.

aktus érvénytelenségére. Annak elvárása, hogy a magánszemély megsértsen egy normát és így tudja jogát érvényesíteni, nyilvánvalóan nem összeegyeztethető a megfelelő bírói jogvédelem alapvető jogi természetű elvével.<sup>14</sup> Az indítvány végül arra is utal, hogy a nemzeti bíróság előtti eljárás nemcsak, hogy hosszadalmas és költséges, de nem is alkalmas az intézkedésből esetleg már megjelenő hátrányok mérséklésére, hiszen ideiglenes intézkedés csak az uniós jogi aktust végrehajtó nemzeti intézkedéssel szemben és csak az érintett tagállam területére vonatkozóan hozható.<sup>15</sup> Az indítvány ugyan erre kifejezetten nem utal, de a jogvédelem szintjét és mértékét nyilvánvalóan befolyásolja az is, hogy az egyes tagállamokban egyáltalán milyen feltételekkel és esetben vitathatók tagállami aktusok a nemzeti bíróságok előtt.

Jacobs főtanácsnok indítványa nem maradt visszhang nélkül. Ha nem is az EUB-ot, de a Törvényszéket (akkori nevén Elsőfokú Bíróságot) mozgásba lendítette. Ez utóbbi két hónappal az indítványt követően a *Jégo-Quéré* ügyben<sup>16</sup> megállapította, hogy a hatékony bírói jogvédelem elvével ellentétes, ha olyan esetekben, amikor egy felperes nem teljesíti a *Plaumann*-teszt személyes érintettségi feltételeit és az uniós jogi aktushoz nem kapcsolódik nemzeti végrehajtási intézkedés, ami tagállami bíróság előtt vitatható lenne, a felperesnek meg kelljen sérteni az uniós jogot ahhoz, hogy ügyét a nemzeti bíróság elé vigye. A Törvényszék kifejezetten utal az *UPA* ügyben előterjesztett indítványra és az EUB irányába forduló nem kis kritikával fejezi ki egyetértését azzal, hogy az EKSZ 230. cikkének (4) bekezdéséből semmi módon nem olvasható ki, hogy a felperest az uniós intézkedésnek mindenki mástól megkülönböztető módon kell érintenie.<sup>17</sup> Ezért a személyes érintettség fogalmának újragondolására tett javaslatot. Értelmezésében azt érint egy intézkedés személyesen, akinek jogi helyzetét végleges és azonnali módon, jogainak korlátozásával vagy kötelezettségek meghatározásával befolyásolja. Az ítélet fontos újítása volt, hogy az intézkedés által esetlegesen ugyanúgy érintett személyek száma és helyzete irreleváns a feltétel teljesülése szempontjából.<sup>18</sup>

A főtanácsnok és a Törvényszék kölcsönösen támogatott forradalma elmaradt. Az EUB az *UPA* ügyben hozott ítéletében nem követte főtanácsnokát, hanem – Várnay Ernő megfogalmazásában: a bírói konzervativizmus kirívó példajaként<sup>19</sup> – a korábbi joggyakorlat útján maradt és az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát továbbra is

14 | C-50/00 P. sz. indítvány (10. lj.) 42. pont.

15 | C-50/00 P. sz. indítvány (10. lj.) 44. pont.

16 | T-177/01. sz. *Jégo-Quéré* ügyben 2002. május 3-án hozott ítélet [EU:T:2002:112].

17 | T-177/01. sz. ítélet (16. lj.) 49. pont.

18 | T-177/01. sz. ítélet (16. lj.) 51. pont.

19 | VÁRNAY Ernő: „Passzivizmus és azon túl – Konzervativizmus, visszalépés és reakálás az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában” in SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna (szerk.): *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2017) 221.

az EUB és a tagállami bíróságok megosztott rendszerén keresztül és azok együttműködésében látta biztosítottak, amelyben egyúttal hangsúlyozta ez utóbbiak felelősségét. Kimondta ugyanis, hogy a jóhiszemű együttműködésnek a volt EKSZ 10. cikkében [most EUMSZ 4. cikk (3) bekezdés] kimondott elvével összhangban a nemzeti bíróságok, amennyire lehetséges, kötelesek úgy értelmezni és alkalmazni a jogorvoslati jog gyakorlására irányadó belső eljárási szabályokat, hogy lehetővé tegyék a természetes és jogi személyek számára, hogy az általános hatályú közösségi jogi aktus érvénytelenségére hivatkozva bíróság előtt vitathassák ez utóbbinak a velük szemben való alkalmazására vonatkozó bármely nemzeti határozat vagy más intézkedés jogszerűségét.<sup>20</sup>

Az EUB értelmezésében tehát a tagállami bírósági úthoz a tagállami jogalkotónak vagy jogalkalmazónak kell megnyitnia a kaput, ennek hiányát pedig nem az uniós bírói fórumokhoz való közvetlen fordulás lehetőségének európai bírósági értelmezés útján való kiszélesítésével kell pótolni, hanem adott esetben a Szerződések megfelelő módosításával.<sup>21</sup> Az ítélet egyáltalán nem kezeli a hatályos jog keretei között azt a helyzetet, amikor egyáltalán nincs nemzeti szintű végrehajtása az érintett uniós normának, és amikor ezért a magánszemélyek csak az uniós jog megsértése árán tudnak a tagállami bíróság elé kerülni. Az EUB valójában üzent az éppen készülő alkotmányos szerződés előkészítőinek, hogy a jogvédelmi rendszer teljessé tétele már nem a jogértelmezés, hanem a jogalkotás feladata. Ugyanezen érvek mentén, fellebbezési eljárásban az EUB a Törvényszéknek a *Jégo-Quéré* ügyben hozott ítéletét – és a személyes érintettség abban foglalt újraértelmezését – hatályon kívül helyezte.<sup>22</sup>

Az alkotmányos szerződés és az abból a Lisszaboni Szerződésbe átemelt szöveg, ami az EUMSZ 263. cikke (4) bekezdésének új, harmadik fordulatában öltött testet, az EUB *UPA* ügyben hozott ítéletében megjelenő felszólításra reflektált.<sup>23</sup>

### 3. ÚJ SZÖVEG – ÚJ FELTÉTELEK

A korábbi EKSZ 230. cikk (4) bekezdése a lisszaboni módosítást követően, immár EUMSZ 263. cikk (4) bekezdéseként a következő szövegre módosult: „Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi

20 | C-50/00 P. sz. *UPA* ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2002:462], 42. pont.

21 | C-50/00 P. sz. ítélet (20. lj.) 48. pont.

22 | C-263/02 P. sz. *Bizottság kontra Jégo-Quéré* ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet [EU:C:2004:210].

23 | Roberto MASTROIANNI – Andrea PEZZA: „Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union” *American University International Law Review* 2015/4. 748.

aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.”

A rendelkezésből első olvasatra látható, hogy a Szerződések urai alapvetően az *UPA* ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány által azonosított csupán egyik problémát kívánták egyértelműen kezelni,<sup>24</sup> mégpedig azt, amikor végrehajtási intézkedés hiányában egyáltalán nem biztosítható a jogorvoslat, vagy csak úgy, ha az uniós normát az illető magánszemély megsérti és ezért vele szemben indul eljárás a tagállami bíróság előtt (perlési lehetetlenség). Vagyis abban az esetben, ha ilyen végrehajtási intézkedések szükségesek, az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát továbbra is a nemzeti bíróságok előtti eljárásokon keresztül vagy az uniós végrehajtási aktus megtámadása útján kell az EUB irányába kanalizálni. Mindezt függetlenül attól, hogy adott esetben a nemzeti jogban az ilyen igényérvényesítéseknek milyen akadályai vannak (perlési nehézség).

Az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételével történő norma felülvizsgálat tehát ugyanolyan szerves része maradt a jogorvoslati rendszernek. Ezt a szándékot támasztja alá az is, hogy a lisszaboni módosítás következtében iktatták be az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikke (1) bekezdésének második fordulatát is, amely a tagállami pillér egyértelmű megerősítését szolgálja. A 19. cikk (1) bekezdésének első fordulata ugyanis felsorolja az EUB egyes fórumait, míg a második fordulat kifejezett kötelezettséget ró a tagállamokra azon jogorvoslati lehetőségek megteremtésére, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Az uniós és tagállami jogvédelmi szintek és szereplők tehát együttesen és egymást feltételezve jelennek meg a jogvédelmi rendszer akto-raiként. A 263. cikk (4) bekezdésének módosítása mindennek fényében úgy is értelmezhető, hogy az uniós jog a maga részéről megteremtette azon keresetek benyújtásának lehetőségét, amelyek érvényesítése nemzeti szinten nem vagy csak jogsértés árán volt elképzelhető, minden más, a tagállami bíróságok előtti jogérvényesítési akadályt viszont már nem az uniós jog feladata elhárítani, hanem a tagállami jogé és jogalkalmazásé.

A (4) bekezdés harmadik fordulata értelmében azonban nem elégséges feltétel, hogy a megtámadott uniós aktus ne vonjon maga után végrehajtási intézkedéseket, hanem további megszorítást ír elő azzal, hogy az ilyen aktusok közül is csak a rendeleti jellegű jogi aktusok megtámadását teszi lehetővé. Az új rendelkezés három fogalmat használ, amelyek tisztázása ismét a Törvényszék, illetve az EUB feladata lett: a közvetlen érintettség, a rendeleti jellegű jogi aktus, valamint az, hogy a jogi aktus végrehajtási intézkedést von maga után. Ezek közül az utóbbi két fogalom teljesen

24 | Mariolina ELIANTONIO – Samuel LAURINKARI: „The Annulment Procedure Before and After Lisbon – an Effective Legal Remedy for Private Applicants?” *Merkurios* 2009/26. 29–37.

újként jelenik meg az EUMSZ szövegében, míg a közvetlen érintettségnek a lisszaboni módosítás idejére már teljesen kialakult joggyakorlata volt, ugyanakkor látni fogjuk, hogy az új fordulat értelmezése során ez a kitétel is részben új tartalommal telt meg.

Az alábbiakban az EUMSZ 263. cikke (4) bekezdése új, harmadik fordulatának fogalmi elemeire vonatkozó eddigi joggyakorlatot és jogfejlődést fogom ismertetni.

### 3.1. A RENDELETI JELLEGŰ AKTUS JOGI FOGALMA

A rendeleti jellegű jogi aktus az új rendelkezés talán legambivalensebb fogalma, amely a Szerződésekben sehol máshol nem szerepel és az uniós jogi aktusok tipizálásánál sem jelenik meg önálló kategóriaként. Megítélését nem könnyíti meg, hogy az egyes nyelvi változatok alapján nem teljesen egyértelmű, hogy kifejezetten az uniós rendelet sajátosságaival bíró aktusról van szó, mint ahogyan erre a német (*Rechtsakte mit Verordnungscharakter*), a francia (*actes réglementaires*) vagy a magyar változathoz követhetünk, vagy pedig általánosabb szabályozó aktusokat kell érteni alatti, mint amire az angol (*regulatory act*) vagy a dán kifejezés (*regelfastsættende retsakt*) utalni látszik.<sup>25</sup> Ennek a szempontnak abban a tekintetben lehet jelentősége, hogy a rendelet az alkotmányszerződésben más jelentéssel bírt volna, mint a hatályos, illetve korábbi alapszerződési struktúrában és kizárólag nem jogalkotási eljárásban (az alkotmány-szerződés szóhasználata szerint: törvényalkotási eljárásban) megszületett általános hatályú aktusokat foglalta volna magában. Amennyiben a szöveg a rendeletet, mint aktus típust kívánta az új kifejezés által megjeleníteni, az alkotmány-szerződésből való változatlan módon történő áttemeléssel valójában ez nem tudott teljesülni, mert a régi, változatlanul hagyott jogforrási környezetben a kifejezés már nélkülözi az alkotmány-szerződés szerinti tipológiát és tartalmat.<sup>26</sup>

A fogalom értelmezésére az úgynevezett *Inuit* ügyben nyílt lehetősége a Törvényszéknek, majd fellebbezés folytán a főtanácsnoknak és az EUB-nak is, amely utóbbi megerősítette a törvényszéki értelmezést. Az ügy háttérében az az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által elfogadott a rendelet állt, amely az európai belső piacon hatályba léptette a fókatermékek forgalomba hozatalának a tilalmát.

Az uniós szabályozás rendkívül hátrányosan érintette az észak-amerikai inuitokat, akik hagyományosan ilyen termékek európai exportjából éltek, ezért az Inuit Tapiriit Kanatami, mint a kanadai inuitok érdekeinek képviselője, valamint egy sor további érintett – így a fókatermékek előállítói vagy az azokkal kereskedők – az EUMSZ

25 | Kokott főtanácsnok a C-583/11 P *Inuit* ügyben előterjesztett indítványában 12 olyan nyelvi változatot azonosít, amely etimológiailag magában hordozza a rendeletre való utalást (és ő az angol verziót is ide sorolja), míg a többi nyelv esetében láthatóan a használt kifejezésnek semmi kapcsolódása nincs az uniós rendelethez mint jogforráshoz (Kokott főtanácsnok 2013. január 17-i indítványa a C-583/11 P. sz. *Inuit* ügyben [EU:C:2013:21], 31. pont).

26 | BAETEN – VAN MALLEGHEM (11. lj.) 1208.

263. cikkének új (4) bekezdésére alapítottan megtámadták a rendeletet a Törvényszék előtt. Bizakodásuknak az adott alapot, hogy a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott harmadik fordulat már nem követeli meg tőlük a személyes érintettséget, azt pedig, hogy jogi helyzetüket közvetlenül érinti a szabályozás, könnyen gondolták bizonyítani. Keresetük befogadásának végül a rendeleti jellegű jogi aktus fogalma állta akadályát, amit a Törvényszék, majd azt követően az EUB általános hatályú, nem jogalkotási aktusként határozott meg. Azt, hogy a rendeleti jellegű aktus minden esetben általános hatályú, a Törvényszék abból vezeti le, hogy a magánszemélyek által megtámadható egyedi jogi aktusokkal a (4) bekezdés első fordulata foglalkozik, míg a másik két kategória általános hatályú aktusok megtámadására vonatkozik és a harmadik bekezdésben a „rendeleti jellegű” kifejezés köznapi értelméből is az következik, hogy az ezen harmadik lehetőséggel érintett jogi aktusok ugyancsak általános hatályúak.<sup>27</sup>

A fellebbezési eljárásban a főtanácsnok adottnak vette a Törvényszék helyes értelmezését és nem kezdett önálló levezetésbe. Az EUB némileg óvatosabb volt, az általános hatályt magából a rendeleti jellegből és nem az első és második fordulattal szembe állítva vezette le. Sőt, az EUB a Törvényszék értelmezésével szemben helyesen állapítja meg, hogy a (4) bekezdés második fordulata minden – egyedi és általános hatályú – jogi aktusra vonatkozhat.<sup>28</sup> Ugyanakkor a rendeleti jellegű jogi aktust a (4) bekezdés első két fordulatának jogi aktus fogalmával veti össze, ami nyilvánvalóan az utóbbihoz képest csakis szűkebb, egy azon belüli alkategória lehet. Ezt viszont már magától értetődően általános hatályúnak tételezi.

A módosítást követő korai szakirodalomban találunk olyan álláspontot, amely szerint a rendeleti jellegű jogi aktus esetében semmiből nem vezethető le az, hogy az ilyen aktus mindenképpen általános hatályú kell, hogy legyen, sőt, lehetnek olyan rendeleti jellegű aktusok – így a Bizottság állami támogatásokat érintő határozatai vagy az Európai Regionális Fejlesztési Alap határozatai –, amelyek nem általános hatályúak, csakúgy mint a hibrid aktusok, mint például a dömpingellenes intézkedések, amelyek egyesekkel szemben egyedi, másokkal szemben általános hatállyal bírnak.<sup>29</sup> Az ilyen aktusok általános hatályúvá minősítését egyébként a későbbi joggyakorlat kezelte.

Az *Inuit* ügyben a fő kérdés azonban nem a rendeleti jellegű jogi aktusok általános hatálya volt – hiszen egy egyértelműen általános hatályú uniós rendelet megtámadásáról volt szó –, hanem az képezte a fellebbezés tárgyát, hogy jogalkotási aktusok esetében lehet-e élni a harmadik fordulat könnyített feltételrendszerével. Ezen a ponton

27 | T-18/10. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2011. szeptember 6-án hozott végzés [EU:T:2011:419], 42. pont.

28 | C-583/11 P sz. ítélet (4. lj.) 56. pont.

29 | GORMLEY (1. lj.) 1178.

az EUB a történeti értelmezés módszeréhez és az alkotmány szerződést szövegező konvent előkészítő dokumentumaihoz fordult segítségért, amiből azt vezeti le, hogy az új rendelkezésnek nem volt célja a jogalkotási aktusokra vonatkozó elfogadhatósági feltételek módosítása, azok esetében továbbra is meg kell felelni a személyes és közvetlen érintettség tesztjének.<sup>30</sup> Az EUB ítélete – szemben a főtanácsnok indítványával – szűkszavúan megelégszik ezzel az érveléssel,<sup>31</sup> és nem bocsátkozik a 263. cikk (1) bekezdésében szereplő jogalkotási aktusok és a (4) bekezdés új szövegében megjelenő rendeleti jellegű jogi aktusok tartalmi ütköztetésébe és szembe állításába,<sup>32</sup> sem pedig abba, hogy a jogalkotási aktusok magánszemélyek általi megtámadhatóságának korlátozott voltát az is indokolja, hogy ezen aktusok – az elfogadásuk intézményi hátterének köszönhetően – magas demokratikus legitimitást élveznek.<sup>33</sup>

Az *Inuit* ügyet követően már a rendeleti jellegű jogi aktusok fogalmán belül az általános hatály határvonalainak meghúzése jelentette a fő kihívást a joggyakorlat számára. A Törvényszék és az EUB a korábbi joggyakorlatra is tekintettel az általános hatályú aktusok fogalmát úgy határozta meg, hogy azok olyan jogi aktusok, amelyek objektíve meghatározott helyzetekre alkalmazandó, továbbá általános és elvont jelleggel meghatározott személyek kategóriái tekintetében váltanak ki joghatásokat.<sup>34</sup> Rendeleti formában megjelenő normák esetében viszonylag egyszerű a helyzet, hiszen ezek sajátja az általános hatály akkor is, ha szűkebb érintetti körre tartalmaznak rendelkezést, de az előírásokat általános jelleggel határozzák meg. Egyértelműen ilyennek minősítette a joggyakorlat az olyan rendeletet, amelynek célja azon export visszatérítések összegének rögzítése, amelyek általános és absztrakt jelleggel meghatározott gazdasági szereplők egy csoportjára – vagyis a szóban forgó termékeket az említett rendelet által érintett országba exportáló valamennyi gazdasági szereplőre – vonatkoznak. Ilyen a nem a betegségek kockázatának csökkentését, illetve a gyermekek fejlődését és egészségét érintő, élelmiszerekkel kapcsolatos, egészségre vonatkozó, engedélyezett állítások jegyzékét tartalmazó bizottsági rendelet, mivel minden olyan élelmiszeripari vállalkozóra vonatkozik, amely ilyen állításokat használ.<sup>35</sup>

Nyilvánvalóan több problémát okoz a bizottsági határozatok kérdése, amelyek elsősorban állami támogatási programok kapcsán kerültek a Törvényszék, illetve az EUB látókörébe. A *Luftbansa AG* ügyben állami támogatási intézkedésekkel

30 | C-583/11 P sz. ítélet (4. lj.) 59. pont.

31 | BAETEN – VAN MALLEGHEM (11. lj.) 1204.

32 | C-583/11 P. sz. indítvány (25. lj.) 36. pont.

33 | C-583/11 P. sz. indítvány (25. lj.) 38. pont.

34 | T-397/13. sz. *Tilly-Sabco kontra Európai Bizottság* ügyben 2016. január 14-én hozott ítélet [EU:T:2016:8], 31. pont.

35 | T-334/12. sz. *Plantavis GmbH és mások kontra Bizottság és EFSA* ügyben 2015. június 12-én hozott ítélet [EU:T:2015:376], 26. pont.

összefüggésben úgy foglalt állást, hogy az általános hatály nem áll fenn egy olyan határozat esetében, amely révén a Bizottság egy állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét állapítja meg, amennyiben a támogatást nem egy általános program részeként nyújtották, így az egyedi jellegűnek minősül.<sup>36</sup>

Nem minden, nemzeti támogatást érintő bizottsági határozat mentesül ugyanakkor az általános hatály alól. Ezt a *Montessori* ügyben hozott ítélet tette egyértelművé, amelyben egy, nem kereskedelmi jogalanyoknak nyújtott adómentességet minősített a Bizottság tiltott állami támogatásnak, de a visszatérítést az azzal járó nehézségek és lehetetlenség miatt nem rendelte el. Az EUB utalt rá, hogy a 253. cikk (4) bekezdésének második fordulatát illetően az állami támogatások területén már több alkalommal kimondta, hogy általános hatállyal bírnak a Bizottság azon határozatai, amelyek tárgya valamely nemzeti szabályozás engedélyezése vagy megtiltása, mivel az ilyen határozat objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó és általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriája vonatkozásában fejt ki joghatásokat, és nem tartotta indokoltnak vagy megengedhetőnek, hogy ettől a (4) bekezdés harmadik fordulata esetében eltérjen. Kiemelte, hogy az a tény, hogy a kérdéses támogatási program kedvezményezettjeinek korlátozott körét érinti személyében, nem akadályozza annak, hogy e részt általános hatályúnak lehessen tekinteni annyiban, amennyiben az általános hatály fenti két feltételét egyébként kielégíti.<sup>37</sup> A konkrét ügy kapcsán az általános hatályt azért is tartotta fennállóknak a határozatot megtámadó felperesek vonatkozásában, akik az ilyen mentességet élvező adóalanyok versenytársai voltak, mivel a vitatott határozat első részében a Bizottság megállapította, hogy jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen jellegük ellenére nincs helye a mentesség alapján nyújtott támogatások visszatéríttetése elrendelésének, ekként a határozat fenntartja az e mentesség jelentette általános és absztrakt intézkedés versenyellenes hatásait az ezen intézkedés alapján nyújtott támogatások kedvezményezettjeinek meghatározatlan számú versenytársával szemben. Következésképpen az említett határozat objektíve megállapított helyzetekre érvényes, és általánosan és absztrakt módon meghatározott személyek csoportjaival szemben váltott ki jogi hatásokat.<sup>38</sup>

A rendeleti jogi aktus fogalma esetében meghatározó jelentőségű volt, hogy a Törvényszék ebbe a kategóriába sorolta az Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA) azon határozatait, amelyeket a vegyi anyagok regisztrálásával, értékelésével,

36 | T-492/15. sz. *Deutsche Lufthansa AG kontra Európai Bizottság* ügyben 2019. április 12-én hozott ítélet [EU:T:2019:252], 186. és 187. pont.

37 | C-622/16. P. – C-624/16. P. sz. *Montessori és Ferracci* egyesített ügyekben 2018. november 16-án hozott ítélet [EU:C:2018:873], 36. pont.

38 | C-622/16. P. – C-624/16. P. sz. ítélet (37. lj.) 38. pont.



engedélyezésével és korlátozásával kapcsolatos előírásokat rögzítő REACH rendelet alapján fennálló felhatalmazása keretében hoz meg egyes anyagok különlegesen veszélyes anyaggá minősítése tekintetében. Az eljárásban az ECHA úgy érvelt, hogy a honlapján közzétett határozata nem minősülhet rendeleti jellegű aktusnak, mert ezen anyagok azonosítása mindössze előkészítő aktus a Bizottság azon esetleges jövőbeli döntése tekintetében, hogy felveszi ezt az anyagot a REACH rendelet vonatkozó mellékletébe.

A Törvényszék az ECHA kifogását nem fogadta el. Egyrészt utalt rá, hogy az EUMSZ 263. cikk (1) bekezdése kifejezetten említi az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatát. Ebből az következik, hogy a Szerződések megszövegezőinek az volt a szándéka, hogy főszabály szerint az ECHA – mint az Unió hivatala – jogi aktusait is uniós bírósági felülvizsgálat alá vesse.<sup>39</sup> Másrészt pedig megállapította, hogy a Hivatal feladata, amely a REACH rendelet technikai, tudományos és adminisztratív feladatainak irányítása és egyes esetekben kivitelezése, nem zárja ki a rendeleti jellegű jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskört. Az ECHA által elfogadott jogi aktusok ugyanis önmagukban is jogi kötelezettségeket alapozhatnak meg harmadik személyekkel szemben, így például az ilyen anyagok szállítóit tájékoztatási kötelezettség terheli, aktualizálni kénytelenek biztonsági adatlapjaikat.<sup>40</sup> Egyebekben pedig a rendeleti jelleg további feltételei a Törvényszék szerint teljesültek: az aktus általános hatályú volt, mivel absztrakt módon meghatározott jogalanyokra nézve írt elő kötelezettségeket és nem jogalkotási eljárásban fogadták el.<sup>41</sup>

A 263. cikk (4) bekezdése új, harmadik fordulatának az ECHA határozatokra való kiterjesztése meghatározó momentuma lett a magánszemélyek kereshetőségi jogát bővítő joggyakorlatnak és a lisszaboni szabályozás életre keltésének. A kézirat lezártaig mintegy 62 ECHA határozattal szemben benyújtott ügyben hozott a Törvényszék döntést és további 7 ügy volt folyamatban. Ezen ügyek jelentős részének a felperesei olyanok, akik általában a határozattal érintett vegyi anyagok kapcsán fontos szereplői az európai iparnak és korábban bizonyosan nem tudták volna a második fordulat alapján az ilyen határozatokat vitatni, hiszen nem teljesítették volna a személyes érintettség egyediesítésre vonatkozó elvárásait.

39 | T-93/10. sz. *Bilbaina de Alquitranes, SA és társai kontra Európai Vegyianyag-ügynökség (ECHA)* ügyben 2013. március 7-én hozott ítélet [EU:T:2013:106], 59. pont.

40 | T-93/10. sz. ítélet (39. lj.) 60–62. pont.

41 | Az ECHA és általában az uniós ügynökségek aktusaival szembeni felülvizsgálat, valamint lisszaboni módosítás kapcsán lásd SZEGEDI László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt?* (Budapest: HVG-ORAC, 2019) 232–234.

### 3.2. OLYAN JOGI AKTUSOK, AMELYEK NEM VONNAK MAGUK UTÁN VÉGREHAJTÁSI INTÉZKEDÉSEKET

Ahogy láttuk, a 263. cikk (4) bekezdésének új szövege a Jacobs főtanácsnok által vázolt azon helyzetre kívánt megoldást kínálni, amikor az uniós jogi aktus előzetes döntéshozatali eljárás útján való felülvizsgálata azért nem lehetséges, mert nincs ahhoz kapcsolódó olyan nemzeti végrehajtási aktus, ami megtámadható lenne. Nem közömbös tehát, hogy mit értünk végrehajtási intézkedés alatt: érdemi, diszkrecionális jogkörben hozott tagállami aktusokat, amelyek az uniós jogi aktust valójában tartalommal töltik meg, vagy olyan mechanikus jogszabályi vagy hatósági aktusokat is, amelyek meghozatalában a kibocsátó ténylegesen nem rendelkezik szabad mérlegelési lehetőséggel, hanem csak a joghatásokat biztosítja tagállami szinten.

Fontos továbbá, hogy maga a rendelkezés nemcsak nemzeti végrehajtási intézkedésekre vonatkozik: irreleváns, hogy a szóban forgó intézkedések az Uniótól vagy a tagállamoktól származnak-e.<sup>42</sup> Ha ugyanis a végrehajtás uniós szintű, akkor ennek közvetlen megtámadása útján lehet semmisségi kifogást előterjeszteni a felhatalmazó aktussal szemben. Ez történt végül az *Inuit* ügyben is, amikor a fellebbezési eljárásban is elutasított felperesek végül az alaprendelet végrehajtására meghozott bizottsági rendeletet támadták meg – amely egyértelműen további végrehajtási intézkedést maga után nem vonó rendeleti jellegű aktusnak minősült –, és ebben az eljárásban emeltek semmisségi kifogást a korábban *locus standi* (kereshetőségi jog) hiányában sikertelenül megtámadott alaprendelettel szemben.<sup>43</sup>

A *Tilly Sabco* ügyben azt is tisztázta ugyanakkor a Törvényszék, hogy annak mérlegelésekor, egy uniós jogi aktus von-e maga után végrehajtási intézkedést, nem elegendő annak lehetősége, hogy a rendeleti jellegű jogi aktus „maga után vonhat” végrehajtási intézkedéseket, hanem az is szükséges, hogy ilyeneket ténylegesen „maga után vonjon”.<sup>44</sup> Olyan intézkedésekről van tehát szó, amelyek természetes módon következnek a rendeleti jellegű jogi aktusból. Az nem elegendő, hogy valamely gazdasági szereplőnek lehetősége lehet mesterséges módon kényszeríteni a hivatali szerveket egy megtámadható intézkedés meghozatalára.<sup>45</sup> Így például a konkrét ügyben úgy döntött, hogy mesterséges lenne úgy tekinteni, a megtámadott rendelet végrehajtási intézkedéseket von maga után kizárólag amiatt, hogy a gazdasági szereplők benyújthatnak export visszatérítést előzetesen rögzítő kiviteli igazolás iránti kérelmeket, és ezáltal mesterségesen arra kényszeríthetik a nemzeti hatóságokat, hogy nulla összegű

42 | C-274/12 P. sz. *Telefónica kontra Bizottság* ügyben 2013. december 19-én hozott ítélet [EU:C:2013:852], 28. pont.

43 | T-526/10. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság* ügyben 2013. április 25-én hozott ítélet [EU:T:2013:215].

44 | T-397/13. sz. ítélet (34. lj.) 44. pont.

45 | T-397/13. sz. ítélet (34. lj.) 45. pont.

igazolásokat bocsássanak ki pusztán azért, hogy a megtámadott rendelet végrehajtására intézkedéseket hozzanak.<sup>46</sup>

Önmagában ugyanakkor az, hogy egy jogalkotási aktushoz uniós végrehajtási aktus kapcsolódik, nem teszi ez utóbbit automatikusan olyanná, mint ami további végrehajtási intézkedést nem von maga után. Adott esetben az ilyen bizottsági aktusok is igényelhetnek ugyanis nemzeti szintű végrehajtást és ilyenkor – személyes érintettség hiányában – az uniós végrehajtási aktus felülvizsgálata is csak előzetes döntéshozatal keretében kezdeményezhető.

Az *Associazione GranoSalus* ügyben a glifozát jóváhagyásának ötéves időtartamra való meghosszabbításáról szóló bizottsági rendelet nem minősült olyan aktusnak, amely ne vonna maga után további végrehajtási intézkedést, tekintve, hogy az önmagában nem eredményezte az e hatóanyagot tartalmazó növényvédőszerre vonatkozóan a tagállamok által kiadott forgalombahozatali engedélyek megerősítését, meghosszabbítását vagy megújítását, ehhez a tagállami hatóságok fellépésére volt szükség. A Törvényszék – az EUB a *T & L Sugars* ügyben már meghozott ítéletére<sup>47</sup> is utalva – egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy ilyen esetekben egyébként irreleváns a nemzeti szinten meghozott intézkedések mechanikus jellege, a tagállami aktus szükségességének ténye ugyanis tagállami mérlegelési mozgástértől függetlenül végrehajtást jelent.<sup>48</sup> Hasonlóképpen foglalt állást a *Bayer CropScience AG* ügyben, ami egy olyan bizottsági végrehajtási rendeletet érintett, amelyik az abban felsorolt hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szereket engedélyező tagállamokat arra kötelezte, hogy az engedélyeket egy meghatározott időpontig módosítsák vagy vonják vissza. Annak, hogy a visszavonás tekintetében a tagállami hatóságoknak nem volt mozgástere, a Törvényszék szerint nincs jelentősége.<sup>49</sup>

Látható módon a joggyakorlat a végrehajtási intézkedés fogalmát tágan és formálisan értelmezi és ezzel a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségét és a teljes jogvédelmi rendszer uniós és tagállami pillérből felépülő képét erősíti,<sup>50</sup> az európai uniós bírói fórumok előtti megtámadás lehetőségét pedig a lehető legszűkebbre vonja.

Ennek a tág értelmezésnek az egyik meghatározó példája az állami támogatások uniós joggal való összeegyeztethetlensége kapcsán a *Telefónica* ügy. Ebben az

46 | T-397/13. sz. ítélet (34. lj.) 46. pont.

47 | C-456/13 P *T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság* 2015. április 28-án hozott ítélet [EU:C:2015:28], 41. és 42. pontok.

48 | T-125/18. sz. *Associazione GranoSalus kontra Bizottság* ügyben 2019. február 14-én hozott végzés [EU:T:2019:92], 95. pont.

49 | T-429/13. sz. *Bayer CropScience AG és társai kontra Bizottság* ügyben 2018. május 17-én hozott ítélet [EU:T:2018:280], 89–90. pontok.

50 | Mariolina ELIANTONIO: „A Complete System of Remedies: Annulment Actions after the Lisbon Treaty” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2014/3. 492.

EUB – a Törvényszék érvelését helybenhagyva és azt nem vizsgálva, hogy a határozat rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül-e egyáltalán – arra az álláspontra jutott, hogy amennyiben a megtámadás kizárólag az összeegyeztethetőséget érinti és nem vonatkozik a visszatéríttetésre, mindenképpen von maga után további végrehajtási intézkedést, mivel nem határozza meg az összeegyeztethetlenség kimondásának az egyes adóalanyokra vonatkozó azon különös jogkövetkezményeit, amelyek utóbb olyan közigazgatási aktusokban testesülnek meg, mint például egy adó megállapításáról szóló határozat. Az ilyen határozatok pedig végrehajtási intézkedésnek minősülnek, amelyek a nemzeti bíróság előtt megtámadhatók.<sup>51</sup> Mindez összhangban áll azal, hogy az állami támogatások kontrollja tekintetében az EU-t (a Bizottságot) és a tagállamokat párhuzamos, egymást kiegészítő hatáskörök illetik meg. A tagállamok ezen hatáskörüket saját hatóságaik és bíróságaik révén gyakorolják.<sup>52</sup>

Ugyanakkor nem minden állami támogatási határozat megítélése egyértelmű. A végrehajtási intézkedések szükségességének megítélése ugyanis jóval árnyaltabb attól függően, hogy ki a határozatot vitató felperes és annak milyen a kapcsolódása az érintett támogatáshoz. Az EUB szerint ugyanaz a határozat egyes jogalanyok vonatkozásában igényelhet végrehajtási intézkedéseket, míg másokkal szemben nem. Az egyik ilyen csoportot azok alkotják, akik az érintett támogatások esetleges kedvezményezettjei lehettek volna. Az ő esetükben megállapítható végrehajtási intézkedések fennállása, mivel lehetőségük van kérni a nemzeti hatóságoktól a támogatást abban a formában, amelyben azt eredetileg nyújtották volna, és vitathatják a kérelmet elutasító határozatot a nemzeti bíróságok előtt, hivatkozva a szóban forgó programot a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító határozat érvénytelenségére annak érdekében, hogy a nemzeti bíróságokat előzetes döntéshozatalra késztessek.<sup>53</sup> Nem ilyenek azonban a támogatások kedvezményezettjeinek versenytársai, mint a *Montessori* ügy felperesei, akik az érintett olasz támogatásnak nem az uniós joggal való részbeni összeegyeztethetlenségét kimondó részét vitatták, hanem azt, ami ezen támogatások visszatéríttetésének elrendelésétől tekintett el. Ezek a versenytársak éppenhogy nem tudnák igényelni a támogatást, mert nem felelnek meg a szükséges nemzeti jogi feltételeknek. Esetükben a határozat nem von maga után végrehajtási intézkedést, amit közvetlen érintettség esetén vitathatnak.<sup>54</sup>

Kérdéses természetesen, hogy a potenciális kedvezményezettek vonatkozásában annak elvárása, hogy egy bizonyosan elutasító határozatot kényszerítsenek ki a hatóságtól pusztán azért, hogy azt megtámadhassák, nem éppen a Jacobs főtanácsnok

51 | C-274/12 P. sz. ítélet (42. lj.) 35. pont.

52 | Lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

53 | C-274/12 P. sz. ítélet (42. lj.) 36. és 59. pontok; C-622/16. P – C-624/16. P. sz. ítélet (37. lj.) 65. pont.

54 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. ítélet (37. lj.) 65–67. pontok.



által az *UPA* ügyben elvárt jogsértéshez hasonló túlzó elvárást jelent-e, még ha nem is a jog megsértésén keresztül, de mégis eleve olyat kérelmezve, ami mindenképpen elutasításhoz vezet.<sup>55</sup> A *Tilly Sabco* ügyben az exportvisszatérítések kapcsán a hatóság eljárásának kezdeményezése, illetve a *Telefónica* ügyben a potenciális kedvezményezettek támogatás iránti kérelmének benyújtása között nagyon vékony a határvonal, hiszen mindkét esetben bizonyosan elutasító határozat meghozatalát kezdeményezi a felperes. A különbség legfeljebb abban ragadható meg, hogy az állami támogatásokat összeegyeztethetetlennek minősítő határozatok esetében részkövetkezmények tekintetében fennállhat tagállami mozgástér, de a támogatás minősítése és folyósítása tekintetében ugyanúgy nem, mint amikor uniós jogi aktus meghatározza az exportvisszatérítések összegét. Megállapítható tehát, hogy a végrehajtási intézkedések bírósági értelmezése egyértelműen szűkítette a (4) bekezdés harmadik fordulata értelmében keresetőségi joggal bíró magánszemélyek körét. Az EUB bár hangsúlyozza az egyes esetek egyedi kezelésének szükségességét, alapvetően nem tartalmi, hanem formalista megközelítést követ e feltétel értelmezése során.

### 3.3. KÖZVETLEN ÉRINTETTSÉG – RÉGI FOGALOM ÚJ KÖNTÖSBEN

Bár a közvetlen érintettség fogalma az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésének második fordulata tekintetében a kialakított joggyakorlat alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének idejére már kiforrott tartalommal bírt és nem szóltak érvek amellet, hogy az új, harmadik fordulat tekintetében az más értelemmel teljen meg, mégis jelentős belső tartalmi módosuláson ment keresztül.

Az EUB joggyakorlata a közvetlen érintettséghez két együttes feltétel teljesülését követeli meg: egyrészt azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, másfelől pedig, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára. A közvetlen érintettség feltétele tehát akkor teljesül, ha a megtámadott uniós jogi aktus és a kérelmező jogi helyzetének változása között közvetlen okozati összefüggés állapítható meg. A közvetlen érintettség feltétele nem teljesül akkor, ha az uniós intézmények vagy a nemzeti hatóságok olyan további beavatkozást végeznek, amely megszüntetheti ezt az összefüggést.<sup>56</sup> Ez a következetes megközelítés a harmadik fordulat értelmezése során sem változott.<sup>57</sup> A Törvényszék, illetve az EUB elé került ügyekből ugyanakkor az szűrhető le, hogy a Bizottság igyekezett szűken értelmezni a fogalom határait, míg a fellebbezési eljárásban indítványt előterjesztő főtanácsnokok rendre ennek

55 | ELIANTONIO (50. lj.) 493.

56 | Bobek főtanácsnok 2020. december 3-i indítványa a C-352/19 P. sz. *Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság* ügyben [EU:C:2020:588], 48. pont.

57 | T-262/10. sz. *Microban kontra Bizottság* ügyben 2012. október 25-én hozott ítélet [EU:T:2011:623], 32. pont.



szélesítésére tettek javaslatot, a bírói fórumok pedig egyfajta ingadozó magatartást mutattak: hol nyitottak voltak a valamivel tágabb értelmezésre, hol pedig elutasítóan léptek fel azzal szemben.

Három, 2016-ban indult egyesített ügyben Brüsszel, illetve Párizs városa, valamint Madrid önkormányzata megtámadtak egy olyan bizottsági rendeletet, amely a levegőszennyezés csökkentése érdekében alapvetően járműgyártók számára írt elő kipufogó szennyezőanyag kibocsátására vonatkozó kötelezettségeket és ennek keretében határértékeket állapított meg a nitrogén-oxid-kibocsátásokra. A Bizottság úgy érvelt, hogy mivel a felperesek – tekintve, hogy nem járműgyártók – egyébként nem érintettek az e vizsgálatokkal kapcsolatos eljárásokban, jogi helyzetüket a szóban forgó rendelet egyáltalán nem érinti. A felperesek azonban arra hivatkoztak, hogy mivel a rendelet anya-jogszabályát képező irányelv értelmében a tagállamoknak nincs többé lehetőségük az annak vagy a felhatalmazása alapján született rendeletnek megfelelő gépjárművek használatának korlátozására, ők maguk is elveszítették korábbi olyan jogosultságukat, hogy szennyezőanyag kibocsátási alapon ilyen intézkedéseket vezessenek be városaikban és ezért esetükben is megáll a közvetlen érintettség. A Törvényszék a felperesi érvekkel értett egyet és hangsúlyozta, hogy az a körülmény, hogy egy uniós aktus akadályoz egy közjogi jogi személyt abban, hogy szándékának megfelelően gyakorolja az őt közvetlenül megillető hatásköröket, közvetlenül érinti annak jogi helyzetét, és ennél fogva e jogi aktus őt közvetlenül érinti.<sup>58</sup>

Néhány évvel később ugyanakkor, egy 2020 decemberében, fellebbezési eljárásban hozott ítéletében<sup>59</sup> az EUB – a Törvényszék ítéletét helybenhagyva – nem alapította meg Brüsszel főváros régió közvetlen érintettségét akkor, amikor azt vizsgálta, hogy közvetlenül érinti-e a glifozát hatóanyag jóváhagyását meghosszabbító és azt ténylegesen biztonságosnak nyilvánító bizottsági végrehajtási rendelet valamely tagállam olyan szövetségi egységét, amely a tagállam alkotmánya alapján hatáskörrel rendelkezik a környezet védelmére, és amely e hatáskör gyakorlása során megtiltja a glifozát hatóanyag saját területén történő használatát amiatt, hogy az veszélyes. Tette ezt annak ellenére, hogy az ügyben eljáró Bobek főtanácsnok a törvényszéki értelmezést szűkítőnek és tévesnek találta. A főtanácsnok szerint ugyanis a Törvényszék nem vizsgálta, hogy a megtámadott rendelet a joghatásai révén megakadályozta-e a fellebbezőt az alkotmány szintjén számára biztosított egyes konkrét jogköreinek, így a növényvédőszer saját területén való engedélyezésének a saját belátása szerinti

58 | T-339/16, T-352/16 és T-391/16. sz. *Ville de Paris, Ville de Bruxelles és Ayuntamiento de Madrid kontra Bizottság* egyesített ügyekben 2018. december 13-án hozott ítélet [EU:T:2018:927], 50. pont.

59 | C-352/19 P. sz. *Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság* ügyben 2020. december 3-án hozott ítélet [EU:C:2020:978.]

gyakorlásában.<sup>60</sup> Az indítvány alappal teszi fel a kérdést: „Vajon lehet-e közvetlenebb és nyilvánvalóbb az összeütközés a fellebbezőnek a növényvédő szerek saját területén való használatának szabályozására vonatkozó hatásköre és az ezen eljárásban megtámadotthoz hasonló rendelet joghatásai között, figyelemmel arra, hogy az uniós szinten elfogadott álláspont szerint a »glifozát biztonságos«, míg a helyi szinten elfogadott álláspont szerint a »glifozát nem biztonságos«? A fellebbező a megtámadott rendelet hiányában jogszerűen alkalmazhatta volna a glifozát tartalmú szerek saját területén történő megtiltásával kapcsolatos konkrét jogkörét.”<sup>61</sup>

A Törvényszék ugyanakkor nem erre a tartalmi aspektusra helyezte a hangsúlyt vizsgálata során, hanem arra, hogy a régió milyen szerepet tölt be az engedélyezési eljárásban, eközben a rendeletet belső piaci vonatkozásúnak, míg a tagállami hatósági jogköröket környezetvédelmi jellegűnek tekintette. A főtanácsnok a Törvényszék ezen megközelítését instrumentálisnak és ezért helytelennek tartja.<sup>62</sup> Az EUB ítéletében egyáltalán nem utalt vissza a főtanácsnok érveire és a fellebbezés elutasítása mellett az elsőfokú határozat érveit elfogadva úgy foglalt állást, hogy az érintett növényvédőszeresek konkrét engedélyezése, az ilyen engedélyek kiadása tagállami szövetségi hatáskör akkor is, ha abban a régió részt vehet. A régió az egyes anyagoknak a saját területén való használatáról rendelkezik csupán, amely hatáskört a Törvényszék és az EUB is elhatárolt az engedélyezéstől.

Némileg változott a közvetlen érintettség határainak értelmezése a már többször hivatkozott *Montessori* ügyben. A Bizottság a Törvényszék ítéletével szemben benyújtott fellebbezési eljárásban arra hivatkozott, hogy az tévesen alkalmazta a jogot, amikor a felperesek közvetlen érintettségét azon egyedüli tényből vezette le, hogy ezek potenciálisan versenyben állhatnak a szóban forgó nemzeti intézkedések kedvezményezettjeivel. Mint ismeretes, a Montessori iskola és mások azért támadták a Bizottságnak egy olasz adókedvezményt tiltott állami támogatásnak minősítő határozatát, mert az nem rendelte el ezeknek a támogatásoknak a visszafizetését. Mivel a felperesek ugyanolyan szoba kiadási tevékenységet (is) folytattak, mint azok a nem kereskedelmi alanyok, amelyek a kedvezményben korábban részesültek, versenyhelyzetüket közvetlenül befolyásolta a visszatérítetés elmaradásáról szóló döntés. A Bizottság szerint a Törvényszéknek azt is alá kellett volna támasztania, hogy a vitatott aktus kellően konkrét hatást gyakorol helyzetükre.

Az ügyben eljáró főtanácsnok a Bizottság szemére vetette, hogy megközelítésével valójában összemossa a közvetlen és személyes érintettség feltételeit, mert

60 | C-352/19 P. sz. indítvány (55. lj.) 68–69. pontok.

61 | C-352/19 P. sz. indítvány (55. lj.) 73. pont.

62 | C-352/19 P. sz. indítvány (55. lj.) 80. pont.

a kellően konkrét hatás elvárásával egyediesíteni kívánja a felpereseket.<sup>63</sup> A főtanácsnok úgy fogalmazott, hogy „ha dióhéjban kellene összefoglalnom az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulatában szabályozott két feltétel közötti különbséget, azt mondanám, hogy a közvetlen érintettség a felperes jogi helyzetére vonatkozik – a vitatott intézkedésnek közvetlen hatást [kell gyakorolnia] a jogalany jogi helyzetére –, míg a személyes érintettség a felperes ténybeli helyzetére vonatkozik – az intézkedésnek egy [őt] minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán kell rá vonatkoznia”.<sup>64</sup> Úgy vélte, azzal, hogy a Bizottság ennek a megkülönböztető ténybeli helyzetnek a fennállását követelte meg, valójában elferdíti a közvetlen érintettség feltételét, mert abba olyan feltételt is beleért, amelytől a jogalkotó a megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósága feltételeinek rugalmasabbá tétele céljából tekintett el.<sup>65</sup> Az indítvány szerint az ilyen eltorzítás nem megengedhető.

Az EUB azonban inkább a Bizottság érveit osztotta és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közvetlen érintettség nem vezethető le kizárólag a versenytársi kapcsolat fennállásának lehetőségéből, az intézkedéseknek konkrét hatásokat kell gyakorolnia a versenytárs jogi helyzetére és ezt a felperesnek alá kell tudnia támasztani.<sup>66</sup> A Törvényszék ítéletét végül az EUB csupán azért nem helyezte hatályon kívül, mert ezt a hatást az ügy egyéb tényei alapján megvalósulni látta. Az ítélet egyáltalán nem reflektált a főtanácsnok érveire, melyek szerint egy ilyen értelmezés beemelné a személyes érintettség egyik feltételét a közvetlen érintettség körébe, jóllehet a szakirodalom ezt kifejezetten az EUB szemére hányta, kíváncsian várva, hogy ezt a megközelítést az a továbbiakban is követni kívánja-e.<sup>67</sup>

#### 4. A FELTÉTELEK ALAKÍTÓI: TÖRVÉNYSZÉKI VAGY BÍRÓSÁGI ZSINÓRMÉRTÉK?

Az EUB sajátos működési rendje miatt azokban az ügyekben, amelyek a Törvényszék hatáskörébe tartoznak – és a magánszemélyek által kezdeményezett semmisségi eljárások mindig ilyenek – a végső szót nem minden esetben a Törvényszék, hanem fellebbezés esetén az EUB mondja ki. Így a keresetösségi jogot meghatározó kritériumok is e két fórum joggyakorlatának eredőjeként alakulnak ki. Komoly hatáskör és

63 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. indítvány (2. lj.) 54. pont.

64 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. indítvány (2. lj.) 57. pont.

65 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. indítvány (2. lj.) 58. pont.

66 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. indítvány (2. lj.) 46. pont.

67 | Roberto CARANTA: „Knock, and It Shall be Opened Unto You: Standing for Non-privileged Applicants After Montessori” *Common Market Law Review* 2021/1. 163–186.





felelőség ez a lehetőség az EUB kezében, amit egyébként a korábbi, EKSZ 230. cikkének értelmezése során láthatólag nagyon tudatosan használt, például akkor, amikor elutasította a *Jégo-Quéré* ügyben, hogy a személyes érintettség feltételei némileg lazuljanak.

Az új, harmadik fordulat esetében azonban az figyelhető meg, hogy a Törvényszék és az EUB mintegy kéz a kézben, egymásra hangoltan halad a feltételek meghatározása során. A fellebbezési eljárások tanulságai azt mutatják, hogy az EUB a Törvényszék szigorú értelmezéseit helyben hagyja, esetleges feloldási kísérleteit pedig alapvetően nem írja felül. Ez alól kivételként említhető a *Montessori* ügyben a közvetlen érintettség fogalma, aminél a törvényszéki értelmezéshez képest többlet feltételt várt el. Két további olyan fellebbezési eljárásban hozott ítélet ismert, amelyekben az EUB megváltoztatta a törvényszék döntését, azonban ezek közül egyik sem a három feltétel tartalmi meghatározását érintette, hanem eljárási kérdéseket rendezett. Az EUB a kizárólag interneten közzétett ECHA aktusok esetében foglalt ügy állást a Törvényszék értelmezésével szemben, hogy azok vonatkozásában ugyanúgy érvényesülnie kell a közzétett aktusoknál irányadó kereset benyújtási határidő meghosszabbodásának, mint *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétett aktusok esetében.<sup>68</sup> A *Stichting Woonpunt* ügyben pedig kimondta, hogy az EUB-nak hivatalból és nem kérelemre kell vizsgálnia azt, hogy magánszemélyek által benyújtott keresetek esetében fennállnak-e a 263. cikk (4) bekezdésének esetleg kedvezőbb, harmadik fordulat szerinti feltételei.<sup>69</sup>

## 5. ÖSSZEGZÉS GYANÁNT – TÉNYLEG TELJES AZ EU JOGORVOSLATI-JOGVÉDELMI RENDSZERE?

Ahogy a Lisszabon előtti joggyakorlat esetében a közvetlen és személyes érintettség tartalommal való megtöltése kapcsán valójában az EUB jelölte ki a magánszemélyek keresetőségi jogának tényleges terjedelmét, a 263. cikk (4) bekezdése harmadik fordulata határainak kijelölése is rá maradt, és ahogyan azt az eddig rendelkezésre álló joggyakorlat mutatja, e határokat meglehetősen szűkre szabta. Erre figyelmeztet Wathélet főtanácsnok a *Montessori* ügyben előterjesztett indítványában, ahol a fellebbezési eljárásban a Bizottság a Törvényszék ítéletét elfogadhatósági szempontból mind az általános hatály, mind a közvetlen érintettség, mind pedig a végrehajtási intézkedések hiánya tekintetében támadta. Az indítvány bevezető része emlékeztet,

68 | C-626/11 P. sz. *PPG és SNF SAS kontra Európai Vegyianyag-ügynökség (ECHA)* ügyben 2013. szeptember 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:209].

69 | C-132/12 P. sz. *Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2014:100].



hogyan az EUB eddigi joggyakorlata a harmadik fordulat mind a három feltételét eddig is igencsak megszorítóan értelmezte azzal, hogy a rendeleti jellegű jogi aktusokat kizárólag általános hatályú aktusokként határozta meg, körükből kizárta a jogalkotási aktusokat, a végrehajtási intézkedések megállapítása kapcsán pedig úgy foglalt állást, hogy a nemzeti intézkedés „mechanikus jellege” irreleváns. A főtanácsnok – mintegy mutatóujját felemelve – óvva inti az EUB-ot attól, hogy a Bizottság fellebbezésének helyt adjon, amikor is úgy fogalmaz, hogy „jelen fellebbezések jelenthetik az utolsó lehetőséget arra, hogy az EUB az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése utolsó fordulatának tekintetében a hatékony érvényesülésnek legalább a látszatát biztosítsa. Amennyiben ugyanis az EUB megállapítja a jelen fellebbezések alapjául szolgáló keresetek elfogadhatatlanságát, azzal egyben a Lisszaboni Szerződéssel az EUMSZ 263. cikkben (a korábbi EKSZ 230. cikkben) bevezetett módosítás liliputi jelentőségét nyugtázza.”<sup>70</sup>

Az EUB a felperesek keresetösségi jogát elismerte, valamennyi feltétel fennállását megállapította, még ha tovább is cizellálta a közvetlen érintettség feltételeit és ezzel a döntéssel némileg visszaadta a (4) bekezdés harmadik fordulatának tekintélyét, elismerést váltva ki a szakirodalomban is.<sup>71</sup> Whatelet főtanácsnok indítványa azonban egyértelműen rámutatott, hogy az EUB pengeélen táncol, amikor az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdését értelmezi. Az, hogy a főtanácsnok már pusztán a látszat fenntartásának biztosításával is megelégszik, egyfajta csalódott lemondásként is értékelhető.

Ettől függetlenül nem jelenthető ki, hogy az új, harmadik fordulat ne hozott volna előrelépést a magánszemélyek keresetösségi jogának terjedelmét tekintve a megfelelő jogvédelem érvényesülésében. Bizonyos ügyekben, így például a *Jégo-Quéré* ügyben, ami végrehajtási intézkedéseket érintett, az új rendelkezés alapján a felperes keresete már elfogadható lenne. Igaz, a jogalkotási aktusokra vonatkozó *UPA* üggyhöz hasonló esetekre nem nyújt az új feltételrendszer sem megoldást, mivel ott továbbra is teljesíteni kell a személyes érintettség követelményét is.<sup>72</sup> E tekintetben pedig Jacobs főtanácsnoknak az *UPA* ügyben megfogalmazott kétségei nagy részben továbbra is megállják a helyüket: a nemzeti eljárások hosszadalmassága és költségessége, a tény, hogy az előzetes döntéshozatal kizárólag a nemzeti bíró kezében van, mind a kezdeményezés ténye, mind pedig a kérdések megfogalmazása vonatkozásában olyan tényezők, amelyek lényegesen befolyásolják a megfelelő jogvédelem biztosítását.

Emellett az is jelentősen nehezíti a jogvédelem igénybevételét, amikor nem nemzeti, hanem uniós végrehajtási intézkedések miatt nem lehet az alaprendeletet

70 | C-622/16. P – C-624/16. P. sz. indítvány (2. lj.) 5. pont.

71 | Caranta (66. lj.). A Törvényszék ítélete tekintetében lásd Erika Szyszczak: „Article 263(4) TFEU and the Impossibility of Challenging Recovery Decisions in State Aid: Annotation on the Judgments of the General Court of 15 September 2016 in T-219/13 *Pietro Ferracci v European Commission* and T-220/13 *Scuola Elementare MariaMontessori v European Commission*” *European State Aid Law Quarterly* 2016/4. 637–641.

72 | BAETEN – VAN MALLEGHEM (11. lj.) 1195.; PEERS – COSTA (5. lj.) 100.

közvetlenül támadni, hanem csak a végrehajtási jogi aktus megtámadására indított eljárásban terjeszthető elő semmisségi kifogás. Ahogyan Kornezov utal rá, nagyon sok időt emészt fel, amíg a felpereseknek be kell várni az uniós szintű végrehajtást ahhoz, hogy az alaprendelettel szemben kifogást lehessen emelni. Így például az inuitoknak több mint egy évet kellett várniuk, hogy a végrehajtó bizottsági rendeletet megtámadhassák.<sup>73</sup>

Nem bővült a civil szervezetek keresetindítási lehetősége sem. Ez leginkább az Aarhusi Egyezménynek<sup>74</sup> való megfelelés kapcsán került előtérbe. Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése előírja, „valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek”. E rendelkezésből azok a civil szervezetek, érdekképviseleti szervek, amelyek környezetvédelmi tárgyú uniós aktusokat kívántak vitatni, azt a következtetést vonták le, hogy az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésében foglalt, a közvetlen érintettségre vonatkozó feltételt úgy kell értelmezni, hogy környezeti ügyekben hatékony bírói védelmet és igazságszolgáltatáshoz való jogot biztosít a nyilvánosság és a környezetvédelmi szervezetek számára. Erre hivatkozott a *PAN-Europe* ügyben több civil szervezet közvetlen érintettségének alátámasztása végett, amikor kezdeményezte a szulfoxaflór hatóanyag növényvédőszer összetevőként való jóváhagyásáról szóló bizottsági határozat megsemmisítését.

A Törvényszék három érvet hozott fel ezzel a hivatkozással szemben, egy formai és két tartalmi kifogást. A formai kifogás értelmében az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások, így az Aarhusi Egyezmény sem rendelkezik elsőbbséggel az elsődleges uniós joggal (csak a másodlagos jogi forrásokkal) szemben, ezért az Egyezmény alapján nem engedhető meg az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésétől való eltérés. Ebből természetesen önmagában semmiképpen nem következik, hogy a (4) bekezdés összhangban lenne az Egyezményben elvártakkal, pusztán az, hogy azzal szemben bírói úton az Egyezmény nem érvényesíthető.<sup>75</sup> Tartalmi szempontból a Törvényszék egyrészt arra hivatkozott, hogy az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése

73 | Alexander KORNEZOV: „Locus Standi of Private Parties in Actions for Annulment: Has the Gap Been Closed?” *The Cambridge Law Journal* 2014/1. 27.

74 | Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságának (ENSZ EGB) az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 124. 2005.5.17. 1.) megkötött, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménye.

75 | T-600/15. sz. *PAN-Europe és társai kontra Bizottság* ügyben 2016. szeptember 28-án hozott végzés [EU:T:2016:601], 55. pont.

semmiféle olyan, feltétel nélküli és kellően pontos kötelezettséget nem tartalmaz, amely közvetlenül szabályozná a jogalanyok jogi helyzetét, ezért az magánszemélyek által egyébként sem lenne uniós bíróság előtt közvetlenül hivatkozható. Másrészt pedig azt hozta fel érveként, hogy a vonatkozó egyezményi rendelkezés eleve a nemzeti jog feltételeitől, jelen esetben az uniós jogban az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésében foglaltaktól teszi függővé annak érvényesülését, tehát nem sértheti azt.<sup>76</sup>

Több nem kormányzati szervezet (NGO) bejelentésére az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságán belül az Aarhusi Egyezménynek való megfelelést vizsgáló ún. *Compliance Committee* jelentést tett közzé az Egyezménynek az EU általi megfeleléséről.<sup>77</sup> A jelentés külön vizsgálta a 263. cikk (4) bekezdésének új, harmadik fordulatát és az addig rendelkezésre álló joggyakorlat – elsősorban a *Microban* ügy alapján – arra jutott, hogy az NGO-k nem nyertek továbbra sem keresetőségi jogot, mivel azok az intézkedések, amelyeket környezetvédelmi indokokból megtámadnának, nem érintenék közvetlenül a jogi helyzetüket.<sup>78</sup>

A jelentés elismeri, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése biztosít a részes államoknak némi mozgásteret, de ez a szabadság nem terjed ki arra, hogy a pusztán környezetvédelmi célokból fellépő NGO-kat teljesen kiszorítsa a jogérvényesítésből. A jelentésnek az EUB joggyakorlatára nem volt hatása, jóllehet az egyértelműen az EUB szemére vetette, hogy míg a tagállami bírói fórumoktól elvárja, hogy az Egyezményt a lehető legteljesebben érvényre juttassák, magával szemben ilyen elvárást nem támaszt.

A Bizottság ugyanakkor a jelentésre évekkel később egy rendelet módosító javaslattal és egy azt kísérő közleménnyel válaszolt.<sup>79</sup> Ezekből alapvetően az látszik, hogy a Bizottság továbbra is a jogérvényesítési rendszer teljességét tekinti kiindulópontnak, ahol a közvetlen kereseti lehetőség korántsem az egyetlen út, és amelyben jelentős szereplők a tagállami bíróságok, amelyek előzetes döntéshozatal útján tudják az uniós jogi aktusok érvényességét vitatni. Emellett javasol olyan módosításokat az Egyezményt uniós szinten végrehajtó Aarhus-rendelethez, amelyek – annak keretén belül – némileg javítanák az NGO-k igényérvényesítését, amennyiben az általános hatályú közigazgatási aktusok felülvizsgálatát is lehetővé tennék az egyedi aktusok mellett és nevesítenék a környezetvédelmi NGO-kat (de minden más civil vagy egyéb érdekelt szervezetet továbbra is elzárnának). A módosító javaslat azonban e fejezet megírása idején – mintegy hét hónappal a benyújtását követően – még

76 | T-600/15. sz. végzés (74. lj.) 58–60. pontok.

77 | Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, ECE/MP.PP/C.1/2017/7. <https://bit.ly/3jdUdGN>.

78 | Findings and recommendations of the Compliance Committee (76. lj.) 73. pont.

79 | A Bizottság közleménye: Az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti ügyekben történő biztosításának javítása az EU-ban és tagállamaiban, COM(2020) 643 final.

az Európai Parlament első olvasatára várt, mivel visszautalta az ügyet a felelős parlamenti bizottságnak elsősorban azt kérve, hogy kezdeményezzen intézményközi egyeztetést többek között olyan témákban, amelyeket a *Compliance Committee* is kifogásolt, így például az NGO-kon kívül más szervezeteknek is tegye lehetővé a jogérvényesítést.<sup>80</sup> Ilyen irányú módosítások megvalósulása esetén valójában a módosított másodlagos jogforrás orvosolhatná az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésének jelenlegi gyengeségeit, legalábbis az Aarhusi Egyezményvel érintett körben.

Hogyan összegezhető tehát az elmúlt tíz év joggyakorlata az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésének új fordulata tekintetében? Elmozdult-e az EUB a személyes érintettség kapcsán korábban tapasztalt bírói konzervativizmustól vagy az új feltételrendszert is ebben a szellemben értelmezi? Szemmel láthatóan az utóbbiról van szó, legalábbis a szigorú és megszorító megközelítés alapján okkal következtethetünk erre. Az EUB továbbra is a tagállami bíróságok aktív, ellensúlyozó szerepére alapozza a keresetőségi jog hiányosságainak kiegyensúlyozását, nem számolva az előzetes döntéshozatali eljárások objektív korlátaival vagy a tagállami eljárási rendszerek jelentős eltéréseivel és ekként a jogorvoslathoz való hozzáférés szükségképpen változó szintjével. Ennek kapcsán a jövő izgalmas kérdéseként merül fel, hogy az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát nemzeti aktusok megtámadásán keresztül nem megfelelően biztosító tagállamok – mintegy a két pilléren nyugvó jogvédelmi rendszer garanciális elemeként – vajon felelősségre vonhatók-e kötelezettségszegési eljárás keretében.

80 | Environment: access to information and justice, public participation, application of the Aarhus Convention, 2020/0289(COD).



# A tagállamokkal szemben elrendelt ideiglenes intézkedés az Európai Bíróság újabb gyakorlatában\*

FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN

az Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője, a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt

## 1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélezési gyakorlatában az utóbbi években mind gyakrabban kerül sor olyan ideiglenes intézkedés elrendelésére, amely valamely tagállami szabályozás alkalmazásának felfüggesztését vagy valamely tevékenység abahagyását, attól való tartózkodást ír elő egy adott tagállamra vonatkozóan. Az ideiglenes intézkedés alkalmazása korábban sem volt példa nélküli, azonban az jellemzően valamely uniós jogi aktus megsemmisítése érdekében indított keresetet kísért, azaz a megtámadott uniós jogi aktus alkalmazhatóságának felfüggesztésére irányult a jogszerűségéről szóló döntés meghozataláig.

Hasonlóan más jogrendszerekhez, a bíróságok által elrendelhető ideiglenes intézkedés intézménye az uniós jogban is jogvédelmi funkciót tölt be, amelynek célja, hogy elkerülhető legyen olyan súlyos és helyrehozhatatlan károk bekövetkezése a bírósági eljárás ideje alatt, amelyek már nem volnának orvosolhatóak akkor sem, ha a jogvita végül az ideiglenes intézkedést kérő fél javára dőlne el. Az ideiglenes intézkedés elrendelésének további feltétele az európai bírósági gyakorlatban a súlyos és helyrehozhatatlan kár kockázata mellett az, hogy a kapcsolódó kereset ne tűnjön már „első ránézésre” megalapozatlannak, hiszen egy nyilvánvalóan megalapozatlan kereset esetében az ideiglenes intézkedés elrendelése aránytalanul sújtaná a kötelezést

\* | Kézirat lezárva 2021. július 22-én.



elszenvedő felet. A bírói mérlegelés harmadik eleme éppen a felek érdekeinek összemérése, mivel elvileg előfordulhat, hogy a kár bekövetkezésének kockázatához képest a szabályozás alkalmazásához vagy az adott tevékenység további folytatásához fűződő érdek erősebb. Mindez az EUB megfogalmazásában:

„[A]z ideiglenes intézkedésről határozó bíró csak akkor rendelhet el valamely ideiglenes intézkedést, ha annak szükségességét a ténybeli és jogi alapok első látásra valószínűsítik (*fumus boni iuris*), és az olyan értelemben sürgős, hogy azt a kérelmező érdekeiben bekövetkező súlyos és helyrehozhatatlan kár megakadályozásához kell elrendelni annak érdekében, hogy hatását már az alapkeresetről való döntés előtt kifejtse. Az ideiglenes intézkedésről határozó bíró adott esetben a fennálló érdekeket is mérlegeli. Az ily módon támasztott feltételek konjunktívák, vagyis ha e feltételek közül bármelyik nem teljesül, az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet el kell utasítani [...]”<sup>1</sup>

A tagállamokkal szemben elrendelt ideiglenes intézkedések jelentőségének növekedését jelzi, hogy 2015 óta hat ügyben került sor ilyen döntésre, míg azt megelőzően, az Unió (és jogelődjei) fennállása alatt összesen mindössze tizenkét ügyben. A tagállamok közül legtöbbször Lengyelországgal szemben alkalmaztak ideiglenes intézkedést (hat ügyben, amelyből öt 2015 utáni),<sup>2</sup> de sor került ilyen döntésre Lettország,<sup>3</sup> korábban pedig Olaszország,<sup>4</sup> Málta,<sup>5</sup> Ausztria,<sup>6</sup> Belgium,<sup>7</sup> az Egyesült Királyság,<sup>8</sup>

1 | C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2018. december 17-én hozott végzés [EU:C:2018:1021], 29. pont.

2 | C-193/07. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2008. január 25-én hozott végzés [EU:C:2008:45]; C-441/17. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2017. július 27-én hozott végzés [EU:C:2017:622] és 2017. november 20-án hozott végzés [EU:C:2017:877]; C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2018. október 19-én hozott végzés [EU:C:2018:852] és 2018. december 17-én hozott végzés (1. lj.); C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2020. április 8-án hozott végzés [EU:C:2020:277]; C-121/21. sz. *Cseh Köztársaság kontra Lengyelország* ügyben 2021. május 21-én hozott végzés [EU:C:2021:420]; C-204/21. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2021. július 14-én hozott végzés [EU:C:2021:593].

3 | C-238/18. sz. *EKB kontra Lettország* ügyben 2018. július 20-án hozott végzés [EU:C:2018:581].

4 | C-573/08. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2009. december 10-én hozott végzés [EU:C:2009:775]; C-272/91. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1992. január 31-én hozott végzés [EU:C:1992:49]; C-194/88. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1988. július 20-án hozott végzés [EU:C:1988:417], 1988. szeptember 13-án hozott végzés [EU:C:1988:419] és 1988. szeptember 27-én hozott végzés [EU:C:1988:462].

5 | C-76/08. sz. *Bizottság kontra Málta* ügyben 2008. április 24-én hozott végzés [EU:C:2008:252].

6 | C-320/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ügyben 2003. október 2-án hozott végzés [EU:C:2003:543].

7 | C-293/85. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben 1985. október 25-én hozott végzés [EU:C:1985:446].

8 | C-246/89. sz. *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 1989. október 10-én hozott végzés [EU:C:1989:368] és C-31/77. sz. *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 1977. május 21-én hozott végzés [EU:C:1977:86].

Németország,<sup>9</sup> Írország<sup>10</sup> és Franciaország<sup>11</sup> tekintetében is. Figyelemmel arra, hogy a tagállami jogszabályok vagy intézkedések felfüggesztése az uniós jog „normál” működésétől alapvetően idegen, a tagállami jog működésébe történő erőteljes beavatkozásnak tekinthető,<sup>12</sup> valamint hogy azok a kötelezettségszegési ügyek, amelyekben sor került vagy kerülhet ilyen beavatkozásra jellemzően politikailag érzékeny kérdéseket érintenek, komoly jelentősége van annak, hogy az EUB miként értelmezi és alkalmazza az ideiglenes intézkedésre vonatkozó jogi normákat.

Az alábbiakban bemutatjuk az EUB által elrendelhető ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályozást és négy, 2018 óta hozott végzés alapján az EUB szempontjait, amelyek mérlegelésével dönt ideiglenes intézkedés elrendeléséről tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokban. A fejezet nem tér ki az uniós intézmények által elfogadott jogi aktusok alkalmazásának felfüggesztésére irányuló ideiglenes intézkedés iránti kérelmekkel kapcsolatos kérdésekre és gyakorlatra, sem a nemzeti bíróságok által az uniós jog érvényesítése körében elrendelhető ideiglenes intézkedésekre.<sup>13</sup>

9 | C-195/90. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 1990. június 28-án hozott végzés [EU:C:1990:271] és 1990. július 12-én hozott végzés [EU:C:1990:314].

10 | C-45/87. sz. *Bizottság kontra Írország* ügyben 1987. február 16-án hozott végzés [EU:C:1987:86]. Ezt a végzést az ideiglenes intézkedés iránti kérelem érdemi vizsgálatát követően hatályon kívül helyezte az 1987. március 13-i végzés [EU:C:1987:132].

11 | C-42/82. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1982. március 4-én hozott végzés [EU:C:1982:83] és C-171/83. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1983. szeptember 20-án hozott végzés [EU:C:1983:230].

12 | Figyelemre méltó, hogy az EUB sem az előzetes döntéshozatali eljárásokban, sem a kötelezettségszegési eljárásokban nem állapítja meg explicit módon egy tagállami jogszabály érvénytelenségét vagy alkalmazhatatlanságát, és különösen nem semmisíthet meg egy tagállami jogszabályt, „mindössze” az uniós jog értelmezéséről (előzetes döntéshozatali eljárások), illetve az uniós joggal való összeegyeztethetőségről (kötelezettségszegési eljárások) dönt. A tagállami jogszabály alkalmazhatatlansága áttételesen, az ítélet végrehajtásának kötelezettségéből és az uniós jog elsőbbségéből adódik. Ezért egy ideiglenes intézkedés körében egy tagállami jogszabály vagy intézkedés alkalmazásának felfüggesztése (ideiglenes alkalmazhatatlanságának megállapítása) olyan jellegű beavatkozás, ami természetében jelentősen eltér az adott eljárás végén hozott ítéletben tehető megállapítástól.

13 | Az EUB, illetve a nemzeti bíróságok által az uniós jog érvényesítése keretében elrendelhető ideiglenes intézkedések kapcsán lásd többek között: Massimo Francesco ORZAN: „The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union” in Fulvio Maria PALOMBINO – Roberto VIRZO – Giovanni ZARRA (szerk.): *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2021); Ana María CHOCRÓN GIRÁLDEZ: „Interim Measures and EU Legislation” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 2016/1. 134.; Koenraad LENAERTS – Matthew RADLEY: „Recent Case-Law of the European Court of Justice in Interim Measures Cases” *European Law Reporter* 2016/1. 2.; Olivier DE SCHUTTER: „Les mesures provisoires devant la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine des droits fondamentaux” in Gérard COHEN-JONATHAN – Jean-François FLAUS (szerk.): *Mesures conservatoires et droits fondamentaux* (Bruxelles: Editions Bruylant 2003) 93.; Sergio Ariel APTER: „Interim Measures in EC Law: Towards a Complete and Autonomous System of Provisional Judicial Protection before National Courts?” *Electronic Journal of Comparative Law* 2003/7.



## 2. AZ IDEIGLENES INTÉZKEDÉS ELRENDELÉSÉNEK JOGSZABÁLYI HÁTTERE

Mint az EUB előtti különböző eljárásokra vonatkozó szabályok általában, az ideiglenes intézkedésre vonatkozó rendelkezések is három szinten kerültek szabályozásra: a legalapvetőbb, lényegében a hatáskört megalapozó rendelkezések az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ), a legfontosabb eljárási szabályok az EUB Alapokmányáról szóló, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvben (Alapokmány),<sup>14</sup> a részletszabályok pedig az EUB, illetve az EU Törvényszék eljárási szabályzataiban találhatóak.

Az EUMSZ 279. cikke értelmében „[az EUB] az elé terjesztett ügyekben bármely szükséges ideiglenes intézkedést elrendelhet”. Az ezt megelőző 278. cikk az ideiglenes intézkedés fentebb már jelzett tipikus esetére utal, amikor rögzíti, hogy „[az EUB-hoz] benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk. [Az EUB] azonban elrendelheti a megtámadott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését, ha a körülmények alapján azt szükségesnek tartja.”<sup>15</sup> Egyes uniós jogi aktusok végrehajtása felfüggesztésének lehetőségéről rendelkezik emellett az EUMSZ 299. cikk negyedik bekezdése, ebben az esetben azonban a végrehajtás alatt valamely vagyoni kötelezettséget megállapító tanácsi, bizottsági vagy európai központi banki határozatnak a nemzeti jogrendszer szintjén történő, klasszikus értelemben vett végrehajtásának felfüggesztéséről van szó, amelyet az EUB jogosult kizárólagos joghatósággal elrendelni.

A fentiekből kitűnően az EUMSZ 279. cikkében szereplő rendelkezés a legáltalánosabb, ami lényegében bármilyen ideiglenes intézkedés elrendelését lehetővé teszi az EUB számára az előtte folyamatban lévő eljárásokban, ideértve adott esetben a tagállami jogszabályok alkalmazásának felfüggesztését is. Az ideiglenes intézkedés elrendelésének azonban minden esetben előfeltétele, hogy legyen egy „alapügy”, amely az esettől függően lehet egy uniós jogi aktus megsemmisítésére irányuló eljárás, vagy egy tagállammal szemben valamely nemzeti jogi szabályozás vagy intézkedés uniós joggal ellentétes volta miatt indított kötelezettségzegési eljárás is.

Az Alapokmány 39. cikke az ideiglenes intézkedés kapcsán annyit rögzít, hogy annak elrendelésére az EUB elnöke, illetve az eljárási szabályzatban megállapított feltételek szerint az EUB elnökhelyettese jogosult, mindkettejük akadályoztatása esetén pedig egy erre kijelölt bíró gyakorolhatja e hatáskört. E cikk utolsó bekezdése rögzíti, hogy „[a]z elnök vagy az őt helyettesítő bíró végzése ideiglenes, és semmiben nem befolyásolja előre a Bíróságnak az ügy érdemére vonatkozó határozatát”.

<sup>14</sup> | Az Európai Unió Hivatalos Lapja C-115. 2008.5.9. 210.

<sup>15</sup> | Lásd még: OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata (Budapest: Wolters Kluwer 2011) 3039.

Az Alapokmány 57. cikke lehetővé teszi az ideiglenes intézkedésről szóló határozat elleni fellebbezést, amennyiben annak elrendelésére a Törvényszék előtti eljárásban kerül sor. Ebben az esetben a fellebbezést az EUB elnöke, elnökhelyettese vagy egy másik bíró bírálja el, az Alapokmány 39. cikkének megfelelő alkalmazásával.

Az Alapokmány 60. cikke a Törvényszék határozatai elleni fellebbezések tekintetében is rögzíti, hogy azok benyújtása nem jár felfüggesztő hatállyal, utalva az EUMSZ 278. és 279. cikkére, amelyek alapján a fellebbező ideiglenes intézkedést kérhet.

Az EUB eljárási szabályzatának<sup>16</sup> 160–166. cikkei tartalmaznak rendelkezéseket a végrehajtás felfüggesztése és egyéb ideiglenes intézkedések kapcsán. A 160. cikk rögzíti, hogy az uniós intézmény által hozott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelem csak akkor fogadható el, ha a kérelmező az adott jogi aktust az EUB előtt megtámadta. Ezzel szemben az EUMSZ 279. cikk alapján egyéb ideiglenes intézkedés iránti kérelmet az EUB előtti ügyben részt vevő bármely fél előterjeszthet, azonban annak az ügygel kapcsolatosnak kell lennie. A kérelemben meg kell jelölni a jogvita tárgyát, a sürgősségre okot adó körülményeket, valamint azokat a ténybeli és jogi alapokat, amelyek első látásra valószínűsítik a kért ideiglenes intézkedés szükségességét. A kérelmet külön beadványban, az eljárási szabályzatban meghatározott feltételek szerint kell benyújtani. A kérelmet kézbesítik a másik fél részére, aki számára az elnök rövid határidőt állapít meg írásbeli vagy szóbeli észrevételek előterjesztésére. Az elnök dönt arról, hogy szükséges-e bizonyításfelvételt elrendelni.

Az elnök a másik fél észrevételeinek előterjesztését *megelőzően* is helyt adhat a kérelemnek, ezt a határozatot később – akár hivatalból is – módosíthatja vagy visszavonhatja.<sup>17</sup> Ez utóbbi rendelkezés értelme, hogy ha az ideiglenes intézkedés elrendelése olyan sürgetőnek tűnik, hogy a legkisebb késedelem is súlyos és helyrehozhatatlan kárral fenyeget, az EUB „ideiglenes ideiglenes intézkedést” hozhasson még azt megelőzően, hogy az ellenérdekű fél meghallgatására sor került volna. Ezekben az esetekben a másik fél meghallgatását követően az EUB újabb végzést hoz, amelyben (tartalmában) megerősíti, módosítja, vagy éppen hatályon kívül helyezi az első végzést.<sup>18</sup>

Az EUB eljárási szabályzatának 161. cikke ismét rögzíti, hogy az ideiglenes intézkedés iránti kérelemről az EUB elnöke határoz, ugyanakkor megteremti annak a lehetőség is, hogy az elnök az EUB elé utalja az ügyet.<sup>19</sup> Az Alapokmány és az eljárási szabályzat rendelkezései alapján az elnököt az elnökhelyettes helyettesítheti e hatás-

16 | Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 265, 2012.9.29. 1.

17 | Az EUB eljárási szabályzata 160. cikkének (7) bekezdése.

18 | Lásd pl. C-619/18. sz. végzést (2018. október 19.) (2. lj.), amelyet lényegében megerősített a 2018. december 17-én hozott végzés (1. lj.). A Törvényszék tekintetében lásd pl. az OPAL gázvezetékkel kapcsolatos T-883/16 R. sz. Lengyelország kontra Bizottság ügyben 2016. december 23-án hozott végzést [EU:T:2019:900], amelyet a Törvényszék elnöke 2017. július 21-i végzésével [EU:T:2017:542] hatályon kívül helyezett.

19 | Így például a C-619/18. sz. végzést (2018. december 17.) (1. lj.) az EUB Nagytanácsa hozta.

körében. Az EUB úgy döntött, hogy az ideiglenes intézkedés iránti kérelmek elbírálására vonatkozó hatáskört állandó jelleggel az elnökhelyettesre ruházza.<sup>20</sup>

Az eljárási szabályzat 162. cikke alapján az EUB indokolt végzéssel határoz, amely ellen – a Törvényszék hasonló határozataival ellentétben – nincs helye fellebbezésnek. A végzést haladéktalanul kézbesítik a felek részére. A végzés végrehajtása függővé tehető attól, hogy a kérelmező nyújt-e a körülmények figyelembevételével meghatározott összegű és fajtájú biztosítékot. A végzés meghatározhatja azt a napot, amelytől kezdve az ideiglenes intézkedés hatályát veszti, ennek hiányában az intézkedés az eljárást befejező ítélet kihirdetésével veszti hatályát. Hasonlóan az Alapokmány 39. cikkéhez, az eljárási szabályzat is rögzíti, hogy a végzés csupán ideiglenes jellegű, és semmilyen tekintetben nem dönti el előre az EUB-nak az ügy érdemében hozandó határozata tartalmát. A 163. cikk értelmében a körülmények megváltozása esetén a végzés a fél kérelmére az eljárás során bármikor módosítható vagy visszavonható, míg a 164. cikk rögzíti, hogy a kérelem elutasítása nem zárja ki, hogy az azt előterjesztő fél új tények alapján újabb kérelmet terjesszen elő. Végül az eljárási szabályzat 165. cikke alapján a fenti rendelkezések alkalmazandóak az EUB határozatainak, illetve a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott jogi aktusok végrehajtásának felfüggesztése iránt benyújtott kérelmek elbírálására is.<sup>21</sup>

A Törvényszék esetében eljárási szabályzatának<sup>22</sup> 156–161. cikkei rendelkeznek az ideiglenes intézkedés iránti kérelmek elbírálásáról, lényegében azonos szabályokat meghatározva, mint amelyek az EUB eljárásra is alkalmazandóak. Egy további rendelkezés az eljárási szabályzat 158. cikkében, hogy főszabály szerint a Törvényszék végzésében nem dönt a költségekről, csak az ügy érdemében hozott határozatban, kivéve, ha az ügy körülményeire tekintettel ez mégis indokoltnak tűnik.

### 3. AZ IDEIGLENES INTÉZKEDÉS ELRENDELÉSÉNEK FELTÉTELEI

#### 3.1. FUMUS BONI IURIS

Mint fentebb már szó volt róla, az ideiglenes intézkedés elrendelésének feltétele, hogy a keresetnek, amellyel párhuzamosan a felperes ideiglenes intézkedést is kér, reális esélye legyen a sikerre. Amennyiben a kereset első ránézésre nyilvánvalóan megala-

20 | Az Európai Unió Bíróságának határozata (2012. október 23.) a Bíróság elnökhelyettesének igazságszolgáltatási feladatairól. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 300. 2012.10.30. 47.

21 | Az EUB eljárási szabályzatának az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéssel (EAKSZ) összefüggő rendelkezéseire jelen fejezet nem tér ki.

22 | Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 105. 2015.4.23. 1.

poztalan, értelemszerűen ideiglenes intézkedés elrendelésének sincs helye. Az EUB megfogalmazásában:

„[A] *fumus boni iuris*ra vonatkozó feltétel akkor teljesül, ha az ideiglenes intézkedések elrendelését kérő fél által az érdemi kereset alátámasztására felhozott jogalapok közül legalább az egyik első látásra nem tűnik teljesen megalapozatlannak. Ez a helyzet áll fenn többek között akkor, ha az előadott jogalapok egyike olyan összetett jogi kérdés fennállására világít rá, amelynek a megoldása nem egyértelmű, és ezért alapos vizsgálatot igényel, amelyet az ideiglenes intézkedésről határozó bíró nem tud elvégezni, hanem annak az érdemi eljárás tárgyát kell képeznie, vagy ha a felek közötti jogvita olyan jelentős vitás jogi kérdést tár fel, amelynek megoldása nem nyilvánvaló [...]»<sup>23</sup>

### 3.2. SÜRGŐSSÉG

Az ideiglenes intézkedés szükségességét alapvetően az alapozza meg, hogy elrendelésének hiányában súlyos és helyrehozhatatlan kár állhat be az intézkedést kérő oldalán. A kár bekövetkezésének valószínűsítése – de nem annak teljes bizonyossággal történő bekövetkezésének bizonyítása – értelemszerűen az ideiglenes intézkedést kérő feladata. Az EUB a sürgősségi vizsgálat keretében lényegében azt mérlegeli, hogy a kereset sikeres voltát feltételezve fennáll-e a súlyos és helyrehozhatatlan kár bekövetkezésének valószínűsége akkor, ha nem rendelnek el ideiglenes intézkedést.

„A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az ideiglenes intézkedés iránti eljárás célja a jövőbeli végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása annak elkerülése érdekében, hogy a Bíróság által nyújtott jogvédelemben hézag keletkezessen. E cél elérése érdekében kell az ideiglenes intézkedés iránti kérelem sürgősségét annak alapján megítélni, hogy az ideiglenes döntés meghozatala szükséges-e azért, hogy elkerülhető legyen, hogy az ideiglenes védelmet kérő félnek súlyos és helyrehozhatatlan kára keletkezzen. E félnek kell bizonyítania, hogy nem várhat az ügy érdemében folytatott eljárás befejezéséig anélkül, hogy ilyen kár érne [...]. Az ilyen súlyos és helyrehozhatatlan kár megállapításához nem szükséges megkövetelni a kár bekövetkezésének teljes bizonyossággal történő bizonyítását. Elegendő, ha a kár megfelelő valószínűséggel előrelátható [...]. Ezenkívül az ideiglenes intézkedésről

23 | C-619/18. sz. végzés (2018. október 19.) (2. lj.) 12–26. pontok.



határozó bírónak – egyedül a sürgősség mérlegelése érdekében és anélkül, hogy ez részéről bármilyen állásfoglalást jelentene az ideiglenes intézkedést kérelmező fél által az ügy érdemét illetően előadott kifogások megalapozottsága tárgyában – feltételeznie kell, hogy e kifogások alkalmasak arra, hogy azoknak helyt adjanak. Ugyanis azon súlyos és helyrehozhatatlan kár, amelynek valószínűsíthető bekövetkezését bizonyítani kell, az a kár, amely – amennyiben az ügy *érdemében a Bíróság helyt ad a keresetnek – adott esetben a kért ideiglenes intézkedés elrendelésének elutasításából eredne [...]*.<sup>24</sup>

### 3.3. AZ ÉRDEKEK MÉRLEGELÉSE

Az ideiglenes intézkedés elrendelése és elutasítása egyaránt szükségszerűen befolyásolja mindkét perbeli fél érdekeit és ilyen intézkedés akár elrendelésre, akár elutasítása kerül, az mindenképpen kifejt hatást az érintettekre nézve. Ezért a tagállami jogszabályok felfüggesztésére vonatkozó kérelem esetén (is) az EUB-nak azt kell megvizsgálnia, hogy mik az egyik és a másik eset következményei. Ha egy sikeres kereset nyomán, a marasztaló ítéletet követően hatályon kívül helyezik a vitatott jogszabályt vagy megállapítást nyer egy intézkedésről, hogy az az uniós joggal ellentetes volt, visszaállítható-e az eredeti állapot, amelyben a jogszabály alkalmazása vagy a tagállami intézkedés változást idézett elő? A másik oldalról nézve: milyen negatív hatással jár a vitatott jogszabály alkalmazhatatlansága vagy az intézkedés felfüggesztése az eljárás ideje alatt, ha a keresetet az EUB végül elutasítja? Az EUB is érzékelte ezt a dilemmát, amikor kifejtette:

„Megállapítható, hogy az ideiglenes intézkedés iránti eljárások többségében mind a kért végrehajtás felfüggesztésének elrendelése, mind annak megtagadása valamilyen mértékben kivált bizonyos végleges hatásokat, és az ideiglenes intézkedésről határozó bíró feladata, hogy mérlegelje a lehetséges megoldások mindegyikével együtt járó kockázatokat [...]. Konkrétan ez magában foglalja többek között annak megvizsgálását, hogy azon fél érdeke, aki a vitatott nemzeti rendelkezések felfüggesztésére irányuló ideiglenes intézkedések elrendelését kéri, előrébb való-e, vagy sem, mint az e rendelkezések azonnali alkalmazásához fűződő érdekek. E vizsgálat során meg kell határozni, hogy az, ha e rendelkezéseket esetleg hatályon kívül helyezik azt követően, hogy a Bíróság helyt ad az alapkeresetnek, lehetővé teszi-e azon helyzet visszaállítását [helyesen:

24 | C-619/18. sz. végzés (2018. október 19.) (2. lj.) 60–61. pontok.



visszafordítását<sup>25</sup>], amely e rendelkezések azonnali végrehajtása esetén jött volna létre, és fordítva, a felfüggesztés mennyiben akadályozná az említett rendelkezések által követett célok megvalósítását abban az esetben, ha a keresetet érdemben elutasítanák [...].”<sup>26</sup>

### 3.4. „IDEIGLENES IDEIGLENES INTÉZKEDÉS”

Mint fentebb már szó volt róla, különösen sürgős esetekben lehetőség van még azt megelőzően elrendelni ideiglenes intézkedést, hogy az ellenérdekű felet (feleket) meghallgatták volna, azaz még azt megelőzően, hogy az EUB vagy a Törvényszék elnökének (elnökhelyettesének) lehetősége lett volna alaposabban, valamennyi érintett által kifejtett észrevételek fényében megvizsgálni az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet és mérlegelni a sürgősség fennállását vagy az érintett felek érdekeit. Mivel a másik fél észrevételeinek ismertetésére még nem került sor, ilyenkor a döntés értelemszerűen kizárólag a kereset és az ideiglenes intézkedésre vonatkozó kérelem alapján történik, ennek ellenére az EUB ebben az esetben is köteles vizsgálni a *fumus boni iuris* és a sürgősség fennállását, valamint megkísérelni a felek érdekeinek összemérését.<sup>27</sup>

## 4. PÉLDÁK TAGÁLLAMOKKAL SZEMBEN ELRENDELTE IDEIGLENES INTÉZKEDÉSEKRE

### 4.1. A BIAŁOWIEŻA-ERDŐ ÜGY<sup>28</sup>

A Białowieża-erdő (Puszcza Białowieska) Európa egyik utolsó, de legalábbis legnagyobb kiterjedésű őserdeje, amely számos olyan növény- és állatfajnak ad otthont, amelynek élőhelye uniós jogi védelmet (is) élvez. Lengyelország első nemzeti parkja volt, az UNESCO Világörökség része, Lengyelországhoz tartozó részét (az erdő átnyúlik Fehéroroszországba is) 2007-ben Natura 2000 közösségi jelentőségű természeti területté, illetve különleges védelmi területté minősítették.

A lengyel környezetvédelmi miniszter 2016-ban felülvizsgálta a korábban elfogadott erdőgazdálkodási terveket és mintegy megháromszorozta a kitermelhető fa mennyiségét a *Puszcza Białowieska Natura 2000* terület részét képező, illetve ahhoz

25 | A szerző helyesbítése.

26 | C-619/18. sz. végzés (2018. október 19.) (2. lj.) 91. pont.

27 | Lásd pl. a C-441/17. sz. végzés (2017. július 27.) (2. lj.) és a C-619/18. sz. végzés (2018. október 19.) (2. lj.).

28 | Az ügygel kapcsolatban lásd többek között: Tomasz Tadeusz KONCEWICZ: „The Białowieża Case. A Tragedy in Six Acts”, <https://bit.ly/3zhA04>; Pál WENNERÁS: „Saving a Forest and the Rule of Law: Commission v. Poland” *Common Market Law Review* 2019/56. 541.; Giulia D’AGNONE: „Interim Relief in Commission v. Poland: the End Justifies the Means?” *Il Diritto dell’Unione Europea – Osservatorio Europeo* 2017/Dec. 1.

csatlakozó erdőkerületekben. Ennek indokául egyrészt a betűzőszerű elterjedését és a lucfenyőállományban további terjedésének megakadályozását, másrészt az elhaló fák által jelentett balesetveszélyre tekintettel az erdőben tartózkodó személyek biztonságának garantálását, végül az erődtüzek kockázatának csökkentését jelölték meg. Ezt követően az állami erdészeti hivatal főigazgatója részletes határozatot fogadott el az érintett területet illető erdőgazdálkodási szabályokról.<sup>29</sup> A Bizottság a terv módosításáról, illetve a határozatról értesülve 2016 tavaszán felvilágosítást kért a fakitermelés növelésének a Natura 2000 területen található közösségi jelentőségű természetes élőhelyek és vadon élő állatfajok védettségi állapotára gyakorolt hatásáról. A lengyel választ, illetve egy helyszíni ellenőrzést követően a Bizottság arra jutott, hogy a tervezett intézkedések nem indokoltak és a lengyel hatóságok nem bizonyosodtak meg arról, hogy az intézkedések nem befolyásolják hátrányosan a Natura 2000 terület épségét, emellett a fakitermelés növelésének engedélyezése sérti az élőhelyvédelmi irányelvből<sup>30</sup> és a madárvédelmi irányelvből<sup>31</sup> eredő kötelezettségeket.

A Bizottság végül 2017 júliusában nyújtotta be keresetét az EUB-hoz és egyúttal ideiglenes intézkedést is kért. E kérelemben a Bizottság annak elrendelését kérte az EUB-tól, hogy Lengyelország az ügy érdemében hozott ítéletig hagyja abba – kivéve, ha ez veszélyt jelent a közbiztonságra – a több, pontosan meghatározott növény- és állatfaj élőhelyén folytatott aktív erdőgazdálkodási műveleteket, továbbá hagyja abba a több mint 100 éves holt lucfenyők eltávolítását és a fák kivágását a *Puszczą Białowieską Natura 2000* területen. A Bizottság egyúttal azt is kérte az EUB-tól, hogy az érintett terület épsége súlyos és helyrehozhatatlan károsodásának veszélye miatt az eljárási szabályzat 160. cikkének (7) bekezdése alapján még azelőtt rendelje el az ideiglenes intézkedést, hogy az alperes benyújtotta volna az észrevételeit. Magában a keresetben a Bizottság az élőhelyvédelmi irányelv és a madárvédelmi irányelv több rendelkezésének megsértését állította a tervezett és már folyamatban lévő intézkedések kapcsán.

Az EUB elnökhelyettese 2017. július 27-i végzésével az ideiglenes intézkedés iránti eljárást befejező végzés meghozataláig ideiglenesen helyt adott e kérelemnek. A végzés megállapította, hogy a Bizottság által felvetett aggályok nem tűntek első ránézésre megalapozatlannak, azaz nem zárható ki eleve, hogy a szóban forgó erdőgazdálkodási műveletek sértik a hivatkozott irányelveket. Ugyancsak nem volt

29 | Lásd részletesebben a C-441/17. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2018. április 17-én hozott ítélet [EU:C:2018:255], 16–42. pontok.

30 | A Tanács 92/43/EGK Irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 206. 1992.7.22. 7.

31 | Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 20. 2010.1.26. 7.

kizárható, hogy a kért ideiglenes intézkedés elrendelése valóban sürgető, mivel a Bizottság szerint az erdőgazdálkodási műveletek az élőhelyek súlyos károsodásához és megsemmisüléséhez vezethetnek, ami súlyos és helyrehozhatatlan kárt jelentene, hasonlóan a több mint 100 éves fák kivágásához és a holt fák eltávolításához, ami szintén visszafordíthatatlan beavatkozást jelent. Ezzel szemben a kért intézkedések elrendelése az ideiglenes intézkedésre vonatkozó eljárás lezárultáig nem érintené súlyosan a nemzeti intézkedések célkitűzéseinek megvalósulását, mert bár az intézkedések elsősorban a betűzőszű terjedésének megakadályozására irányulnak, a Bizottság olyan – nem nyilvánvalóan megalapozatlan – bizonyítékokat terjesztett elő, amelyek alapján a betűzőszű terjedése nem jelent fenyegetést az érintett terület állapotának megőrzésére nézve, másrészt a betűzőszű terjedése elleni küzdelem a fakivágások és az érintett fák eltávolítása révén nem tekinthető az állapot megőrzésére irányuló intézkedésnek, viszont egyes fajok élőhelyére nézve veszélyt jelent. Ráadásul a Bizottság szerint a tudomány jelenlegi állása szerint a betűzőszű terjedése kifejezetten a lucfenyőket is magukban foglaló öreg erdők természetes életciklusának része.<sup>32</sup>

Mivel a Bizottság megítélése szerint Lengyelország a végzésben foglaltaknak nem tett eleget, 2017. szeptember 13-án kiegészítette kérelmét és arra kérte az EUB-ot, hogy kötelezze Lengyelországot kényszerítő bírság fizetésére, ha nem tesz eleget a vele szemben előírt kötelezettségeknek. Az EUB az ideiglenes intézkedés elrendeléséről, Nagytanácsban eljárva, egy újabb tárgyalást követően, 2017. november 20-i végzésében döntött.

A *fumus boni iuris* fennállása kapcsán az EUB végzésében megállapította, hogy a Bizottság által hivatkozott érvek első látásra nem tűnnek komoly alapot nélkülözőnek, ezért nem zárható ki, hogy a szóban forgó aktív erdőgazdálkodási műveletek nem felelnek meg az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvből eredő védelmi követelményeknek. Ezt többek között arra alapította, hogy egyrészt Lengyelország nem vitatta, hogy nem győződtek meg arról, hogy a kérdéses erdőgazdálkodási műveletek a vonatkozó legjobb tudományos ismeretekkel összhangban nem befolyásolják-e hátrányosan a Natura 2000 terület épségét, másrészt a felek által hivatkozott tudományos szakvélemények nem egybehangzóak. Az már a korábbi ítélkezési gyakorlatból adódik, hogy az élőhelyvédelmi irányelv alapján egy terv csak akkor engedélyezhető, ha a hatóságok minden olyan szempontból megvizsgálták, amely az érintett természeti terület megőrzési céljait befolyásolhatja és megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető tartós káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontok alapján nem

32 | C-441/17. sz. végzés (2017. július 27.) (2. lj.) 16–25. pontok.



marad semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy ilyen hatások nem következnek be. Az EUB szerint ezért – a magas szintű védelmet célzó uniós környezetpolitika egyik alapját jelentő elővigyázatosság elvére is figyelemmel – az alapkereset első látásra nem tekinthető komoly alapot nélkülözőnek.<sup>33</sup>

Ami a *sürgősség* fennállását illeti, az EUB – a felek által e tekintetében előadott érvek kapcsán – először is emlékeztetett arra, hogy az ideiglenes intézkedés iránti eljárás célja nem az, hogy az összetett és rendkívül vitatott tényállás valódiságát bizonyítsa. Az ideiglenes intézkedésről határozó bíró ugyanis nem rendelkezik az ahhoz szükséges eszközökkel, hogy a megkövetelt vizsgálatot lefolytassa, és számos esetben – ha egyáltalán sikerül – csak nehézségek árán végezné el azokat megfelelő időben. Emellett az ideiglenes intézkedésről határozó bírónak a súlyos és helyrehozhatatlan károsodás fennállásának értékelése során abból az előfeltételezésből kell kiindulnia, hogy a kereset megalapozott lesz, mivel azt kell mérlegelnie, hogy milyen kár eredne a kért ideiglenes intézkedés elrendelésének elutasításából akkor, ha az ügy érdemében az EUB helyt ad a keresetnek. Mindezek alapján az EUB úgy vélte, hogy valóban meglehetősen valószínűnek tűnik, hogy az elhaló vagy holt fák eltávolítása hatást gyakorol az érintett élőhelyekre, és Lengyelország sem vitatta, hogy egyrészt az aktív erdőgazdálkodási műveletek rövidtávon megváltoztathatják az élőhelyvédelmi irányelvben említett természetes élőhelyeket, másrészt hatást gyakorolhatnak a madárvédelmi irányelvben szereplő egyes madárfajokra, e következmények pedig súlyos és helyrehozhatatlan sérelmet jelenthetnek az Unió érdekeire és a közös örökségre nézve. Az öreg fák és a lábön álló, elhaló fák kivágásából és eltávolításából fakadó károk a bekövetkezésük után már nem fordíthatók vissza, mivel nyilvánvalóan nem lehetséges az érintett területek eredeti állapotának helyreállítása. Ráadásul kiterjedésükre és intenzitásukra tekintettel e műveletek folytatása esetén a természetes erdő jelentős nagyságú területen visszafordíthatatlanul gazdasági célú erdővé alakulhat át, ami ritka fajok, többek között veszélyeztetett bogarak, valamint madarak élőhelyeinek eltűnéséhez vezethet.<sup>34</sup>

Ami az *érdekek mérlegelését* illeti, az EUB a felek által előadott érvek mérlegelésével arra jutott, hogy mivel nem állnak rendelkezésre részletes információk a betűzősű által rövidtávon esetlegesen okozott káros hatásokat illetően, sürgetőbb a károk bekövetkezésének elkerülése, mint az említett műveleteknek a védett természeti területen való folytatása. Ugyanakkor az EUB azt is hozzátette, hogy elrendelt ideiglenes intézkedések köréből kivételes jelleggel ki kell zárni az aktív erdőgazdálkodási műveleteket akkor, ha azok feltétlenül szükségesek a személyek biztonságának közvetlen és azonnali biztosításához, és azzal arányosak, és feltéve, hogy objektív

33 | C-441/17. sz. végzés (2017. november 20.) (2. lj.) 31–42. pontok.

34 | C-441/17. sz. végzés (2017. november 20.) (2. lj.) 43–61. pontok.

indokok alapján nincs mód enyhébb intézkedések alkalmazására. Az említett műveletek ezért csak abban az esetben folytathatók, ha a közlekedési útvonalak vagy egyéb fontos infrastruktúrák közvetlen környezetében élő személyek biztonsága kizárólag e műveletek révén tartható fenn, és ha objektív okok miatt e biztonság fenntartása nem garantálható enyhébb intézkedésekkel, például a veszély megfelelő jelzésével vagy a lakosságnak az érintett területről történő ideiglenes kitiltásával. Lengyelországnak kell adott esetben bizonyítania – különösen a műveletek gyakorlásának megkezdése előtt és után készített fényképfelvételek útján –, hogy e feltételek minden olyan esetben teljesülnek, amikor a tagállam élni kíván ezzel az eltéréssel.<sup>35</sup>

Végül az EUB kitért a Bizottság azon kérelmeire is, amelyek egyrészt biztosíték előírására, másrészt kényszerítő bírság kiszabására irányultak. Ami a biztosítékot illeti, az EUB e kérelmet elutasította, mondván arra csak olyan esetekben van lehetőség, ha a biztosíték a kötelezett fél esetleges tartozásának kifizetését garantálja, és ha a kötelezett fél tekintetében fizetéseképtelenség veszélye merülhet fel. Ebben az esetben azonban nem ez a helyzet, mivel semmiképpen sem kell azzal számolni, hogy az Unió nem tudja majd viselni az esetleges kártérítésre kötelezésének következményeit.<sup>36</sup>

Ami a kényszerítő bírság kiszabását illeti, az EUB először is megállapította, hogy az ideiglenes intézkedések tagállam általi tiszteletben tartásának ilyen módon történő biztosítása az uniós jog hatékony alkalmazásának biztosítására irányul, ami az EUSZ 2. cikkben elismert, az Unió alapját képező jogállamiság értékének szerves részét képezi. Az EUB szerint az a járulékos intézkedés, amely az elrendelt ideiglenes intézkedések érintett tagállam általi megsértésének esetére kényszerítő bírság kiszabását írja elő, az EUMSZ 279. cikk hatálya alá tartozik. Az EUB arra jutott, hogy a Bizottság kérelme kapcsán nem kell vizsgálnia, hogy Lengyelország valóban megsértette-e az EUB elnökhelyettesének végzését, ugyanakkor az ügy iratai kétséget vetnek fel azt illetően, hogy Lengyelország tiszteletben tartotta-e a végzést, illetve hogy az ügy érdemében való ítélelhozatalig hajlandó lesz a meghozandó végzés tiszteletben tartására.

Lengyelország ugyan azt állította, hogy az elnökhelyettes végzését tiszteletben tartotta és hogy az annak kézbesítését követően folytatott műveletek kizárólag a közbiztonság fenntartására irányultak, ám a Bizottság által előterjesztett bizonyítékok (műholdfelvételek) arra utaltak, hogy aktív erdőgazdálkodási műveleteket folytattak olyan erdőterületeken is, ahol a közbiztonsági követelményekre tekintettel az nem feltétlenül volt szükséges.

Mindezek alapján az EUB úgy vélte, hogy az elrendelt ideiglenes intézkedések hatékonyságát kényszerítő bírság kiszabásának előírásával kell megerősíteni arra

35 | C-441/17. sz. végzés (2017. november 20.) (2. lj.) 62–84. pontok.

36 | C-441/17. sz. végzés (2017. november 20.) (2. lj.) 85–88. pontok.

az esetre, ha Lengyelország nem hajtaná végre haladéktalanul és maradéktalanul az ideiglenes intézkedéseket. Az EUB ezért előírta, hogy a végzés végrehajtása céljából elrendelt intézkedéseket Lengyelországnak a végzés kézbesítésétől számított 15 napon belül meg kell küldenie a Bizottság számára, emellett elrendelte, hogy jogsértés megállapítása esetén Lengyelország fizessen a Bizottság számára napi legalább 100 ezer euró összegű kényszerítő bírságot a végzés kézbesítése napjától mindaddig, amíg végre nem hajtja a végzést, vagy amíg ki nem hirdetik az ügyet befejező ítéletet. Az EUB a Bizottság kérelméről mindezek alapján nem döntött, azonban az ideiglenes intézkedés biztosítása érdekében elrendelte a kényszerítő bírság kiszabását a végzés végrehajtásának elmaradása esetére.<sup>37</sup>

Az EUB 2018. április 17-i ítéletében teljes mértékben helyt adott a Bizottság keresetének.<sup>38</sup>

#### 4.2. A LETT JEGYBANKELNŐK ÜGY<sup>39</sup>

Ilmārs Rimšēvičset 2013-ban nevezte ki a lett parlament hat évre a jegybank elnökének. 2018 februárjában Rimšēvičset őrizetbe vették és azzal gyanúsították meg a lett hatóságok, hogy a központi bank elnökeként kenőpénzt kért és fogadott el egy lett magánbank érdekében történő befolyásgyakorlás céljából. Pár nappal később szabadlábra helyezték és több kényszerintézkedést rendeltek el vele szemben, többek között megtiltották a központi banki elnöki döntéshozatali, ellenőrzési és felügyeleti feladatainak ellátását.

Mind Rimšēvičs, mind az Európai Központi Bank (EKB) keresetet indított Lettország ellen<sup>40</sup> annak megállapítását kérve, hogy a lett hatóságok jogellenesen mentették fel a jegybankelnököt, illetve alkalmaztak vele szemben a hatásköreinek ellátását kizáró intézkedést, valamint hogy Lettország megsértette a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) és az Európai Központi Banknak az alapokmányáról szóló jegyzőkönyvet az által, hogy a lett központi bank elnöki állásának betöltésére jogosult személyt független bíróság által hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító érdemi ítélet hiányában mentették fel hivatalából, végül hogy nem állnak fenn olyan kivételes körülmények, amelyek igazolnák

37 | C-441/17. sz. végzés (2017. november 20.) (2. lj.) 89–119. pontok.

38 | C-441/17. sz. ítélet (29. lj.).

39 | Az ügygel kapcsolatban lásd többek között: René SMITS: „A National Measure Annulled by the European Court of Justice, or: High-level Judicial Protection for Independent Central Bankers: ECJ 26 February 2019, Cases C-202/18, Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia, and C-238/18 European Central Bank v Republic of Latvia, ECLI:EU:C:2019:139” *European Constitutional Law Review* 2020/16. 120.; Alicia HINAREJOS PARGA: „The Court of Justice Annuls a National Measure Directly to Protect ECB Independence: Rimšēvičs. Joined cases C-202/18 and C-238/18, Ilmārs Rimšēvičs and European Central Bank v. Latvia, judgment of the Court (Grand Chamber) of 26 February 2019, EU:C:2019:139” *Common Market Law Review* 2019/56. 1649.

40 | A C-202/18. és C-238/18. sz. ügyek.

Rimšēvičs hivatalból való felmentését, valamint kérték a korlátozó intézkedések megsemmisítését.<sup>41</sup>

Az EKB keresetével párhuzamosan az EUB-hoz ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyújtott be, amely arra irányult, hogy az EUB kötelezze Lettországot a Rimšēvičsnel szemben a lett központi bank elnöki hivatalának betöltésére vonatkozóan előírt tilalom ideiglenes felfüggesztésére oly módon, hogy az EKB Kormányzótanácsának tagjakénti minőségében tegye lehetővé számára azon feladatok ellátását, amelyek nincsenek kapcsolatban az előzetes nyomozással, vagy legalábbis engedélyezze Rimšēvičs számára, hogy e tanács tagjaként helyettesítet nevezzen ki.

Az EUB elnökhelyettese 2018. július 20-i végzésében kötelezte Lettországot arra, hogy hozza meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az ügyet befejező ítélet kihirdetéséig felfüggeszse a Rimšēvičsnel szemben elfogadott kényszerintézkedéseket, amennyiben ezen intézkedések akadályozzák Rimšēvičset abban, hogy az EKB Kormányzótanácsának tagjaként őt helyettesítő póttagot nevezzen ki, az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet pedig ezt meghaladó részében elutasította.

A végzés először is röviden érintette az EUB hatáskörének kérdését, mivel Lettország felvetette, hogy az EUMSZ 276. cikk alapján az EUMSZ szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címe 4. és 5. fejezete<sup>42</sup> rendelkezéseire vonatkozó hatásköreinek gyakorlása során az EUB nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának felülvizsgálatára. A végzés megállapította, hogy egyrészt az eljárás nem esik a 4. illetve 5. fejezet hatálya alá, másrészt az ideiglenes intézkedés elrendelése kapcsán az eljáró bíró eleve nem mérlegeli a vitatott intézkedések érvényességét vagy arányosságát.<sup>43</sup>

A *fumus boni iuris* fennállása kapcsán a végzés megállapította, hogy az alapügyben a KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.2. cikkének értelmezése merült fel, amely kapcsán a felek nem értenek egyet, és amelyre vonatkozóan az ítélezési gyakorlat sem ad egyértelmű eligazítást, mivel ilyen kereset elbírálására eddig még nem került sor. Nem tűnt teljesen megalapozatlannak az EKB által keresetében felvetett azon értelmezés, mely szerint a jegybankelnök hivatalából történő

41 | A keresetek megindítására a jegyzőkönyv 14.2. cikke biztosított lehetőséget, amely értelmében „[v]alamily nemzeti központi bank elnökét kizárólag abban az esetben lehet hivatalából felmenteni, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el. Az erre vonatkozó határozatot az érintett elnök vagy a Kormányzótanács az EUB előtt megtámadhatja a Szerződés vagy az azok alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértésére hivatkozva. Ezt az eljárást, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.”

42 | A 4. fejezet a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre, míg az 5. fejezet a rendőrségi együttműködésre vonatkozik.

43 | C-238/18. sz. végzés (3. lj.) 28–30. pontok.

felmentése nemcsak az olyan határozatokat jelenti, amelyekkel véglegesen felmentik hivatalából, hanem azokat is, amelyekkel ideiglenesen felfüggesztik jogainak gyakorlását. Másrészt az az érv sem tűnt első látásra megalapozatlannak, hogy a súlyos kötelezettségszegés megállapítása független bíróság által történhet, nyomozó hatóság által nem, az ügyben azonban ilyen bírósági határozat még nem született.<sup>44</sup>

Ami a *sürgősség* fennállását illeti, a végzés először felidézte a fentebb már a sürgősségre vonatkozó mérlegelés kapcsán jelzett megfontolásokat, melyek szerint az ideiglenes intézkedésről döntő bírónak abból kell kiindulnia, hogy a keresetben foglalt kifogások megalapozottak, mivel a súlyos és helyrehozhatatlan kár, amelynek felmerülését valószínűsíteni kell, éppen abból adódna, ha a kért ideiglenes intézkedés elrendelését elutasítják, de az ügy érdemében az EUB végül helyt ad a keresetnek. Jelen ügyben mindezek alapján abból kellett kiindulni, hogy a vitatott intézkedések hosszabb időn át, akár Rimševičs jegybankelnöki mandátumának végéig is hatályban maradhatnak, és hogy azok egyenértékűek az alapokmány 14.2. cikke értelmében vett felmentéssel, másrészt, hogy ezen intézkedéseket e rendelkezés megsértésével fogadták el.

Az EUB elnökhelyettese szerint nem zárható ki, hogy a vitatott intézkedés sértetheti a központi bankok Kormányzótanácsának és ezen keresztül az EKB függetlenségét, mivel az intézkedés nyomán adott esetben a lett jegybankelnöktől eltérő személy vehet részt és szavazhat a Kormányzótanácsban, adott esetben a jegybankelnök szándékával szemben is, ráadásul hosszabb időn át. A vonatkozó szabályok alapján a lett központi bank elnökhelyettese nem jogosult helyettesíteni a jegybankelnököt, így fennáll annak a kockázata, hogy a kialakult helyzet hosszabb időn át érintheti a Kormányzótanács megfelelő működését, még akkor is, ha a *quorumra* vonatkozó szabályok alapján elvileg nem lehetetlen a döntéshozatal. Egy esetleges gazdasági, monetáris vagy pénzügyi válság esetén e kockázat különösen súlyos lehet. Mindemellett egy jegybankelnök tartós távolmaradása alááshatja az állampolgárok és a gazdasági szereplők által a Kormányzótanács döntéseibe vetett bizalmat, mivel felvetheti, hogy a döntések nem reprezentálják megfelelően a teljes eurózóna valamennyi érdekét és sajátosságát. A Kormányzótanácsnak a monetáris politika és a hitelintézetek felügyelete terén fennálló szerepének jelentőségére tekintettel e szerv, és így az EKB működésében bekövetkező bármilyen zavar súlyos és helyrehozhatatlan negatív következménnyel járhat rendszerszinten és intézményi szinten egyaránt.

Végül, ami az *érdekek mérlegelését* illeti, a végzés szerint, ha az EKB által elrendelni kért ideiglenes intézkedéseket elrendelik – azaz Rimševičs a Kormányzótanácsban elláthatja funkcióit –, ez a nemzeti hatóságok által végzett nyomozás hatékonysága

44 | C-238/18. sz. végzés (3. lj.) 33–42. pontok.

szempontjából súlyos következményekkel járhat. Mivel viszont a KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv kifejezetten lehetővé teszi egy szavazati joggal rendelkező helyettes kijelölését, az EUB elnökhelyettese úgy döntött, hogy az ideiglenes intézkedésnek arra kell kiterjednie, hogy Lettország tegye lehetővé, hogy Rimšēvičs kijelölhessen ilyen helyettest.<sup>45</sup>

Az ügyet lezáró ítéletében az EUB megsemmisítette a lett hatóságok által hozott határozatot azon részében, amely megtiltotta Rimšēvičsnek, hogy a lett központi bank elnöki feladatait ellássa.<sup>46</sup>

#### 4.3. A LENGYEL LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG FÜGGETLENSÉGE ÜGY<sup>47</sup>

A lengyel igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályozás változása az utóbbi években számos előzetes döntéshozatali eljárás és kötelezettségszegési eljárás tárgyát képezte, valamint a Lengyelországgal szemben az EUSZ 7. cikke alapján megindított eljárásnak is ez szolgált alapjául. Ezen ügyek első hulláma a legfelsőbb bírósággal kapcsolatos módosítások, a legfelsőbb bíróság és a rendes bíróságok bíráinak és az ügyészek nyugdíjazása kapcsán indult.<sup>48</sup> Az ügyek második hullámát a bírakkal szembeni fegyelmi eljárásokra, valamint a bírák kinevezésére és a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsra vonatkozó szabályozás váltotta ki.<sup>49</sup> Végül az ügyek harmadik hullámát egyrészt a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozással összefüggő további előzetes döntéshozatali eljárások képezik, amelyekben lengyel bírák többek között azt állítják, hogy Lengyelország az ún. szájkosár törvény elfogadásával lényegében figyelmen kívül hagyta az EUB-nak a fegyelmi eljárások szabályozása kapcsán hozott ítéletét,<sup>50</sup> másrészt a Bizottság ez utóbbi jogszabály kapcsán is kötelezettségszegési keresetet nyújtott be az EUB-hoz.<sup>51</sup> Mindeközben a lengyel alkotmánybíróság elé több indítványt nyújtottak

45 | C-238/18. sz. végzés (3. lj.) 43–82. pontok.

46 | C-202/18. és C-238/18. sz. *Ilmārs Rimšēvičs és EKB kontra Lettország* egyesített ügyekben 2019. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2019:139].

47 | Az ügygel kapcsolatban lásd többek között: Piotr BOGDANOWICZ – Maciej TABOROWSKI: „How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: The Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*” *European Constitutional Law Review* 2020/16. 306.; Petra BÁRD – Anna SLEDZINSKA-SIMON: „On the Principle of Irremovability of Judges Beyond Age Discrimination: *Commission v. Poland*” *Common Market Law Review* 2020/57. 1555.; Pablo Martín RODRÍGUEZ: „Poland Before the Court of Justice: Limitless or Limited Case Law on Art. 19 TEU?” *European Papers* 2020/5. 331.; Aida Torres PÉREZ: „From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as Watchdog of Judicial Independence” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020/27. 105.

48 | A C-619/18. sz. és a C-192/18. sz. ügyek.

49 | Lásd többek között C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *A.K. és társai* egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet [EU:C:2019:982]; C-824/18. sz. *A.B. és társai* ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet [EU:C:2021:153]; C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet [EU:C:2021:596].

50 | Lásd többek között a C-508/19. sz. *Prokurator Generalny* és a C-491/20. sz. *Sąd Najwyższy és társai* folyamatban lévő ügyeket.

51 | A C-204/21. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* folyamatban lévő ügy.

be részben az e körben elfogadott ideiglenes intézkedések kapcsán, részben az EUB-nak a lengyel igazságszolgáltatást érintő ítéleteit és általában a lengyel alkotmány és az uniós jog viszonyát illetően.<sup>52</sup>

A Bizottság mind a legfelsőbb bíróság bírúinak nyugdíjazása, mind a bírákra vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer, mind az ún. szájkosár törvény kapcsán benyújtott keresete mellett kérte az EUB-tól ideiglenes intézkedés elrendelését és az EUB mindhárom esetben eleget tett e kérésnek.<sup>53</sup>

A Bizottság által 2018. október 2-án benyújtott kereset azon szabályozást vitatta, amely csökkentette a lengyel legfelsőbb bíróság bírúira vonatkozó nyugdíjkorhatárt, valamint a nyugdíjkorhatárt betöltött bírák további szolgálatát a köztársasági elnök engedélyétől tette függővé. A Bizottság keresetét arra alapította, hogy e rendelkezések ellentétesek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének<sup>54</sup> és az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) 47. cikkének<sup>55</sup> együttesen értelmezett rendelkezéseivel.

A Bizottság a kereset benyújtásával egyidőben arra kérte az EUB-ot, hogy egyrészt kötelezze Lengyelországot a vitatott rendelkezések alkalmazásának felfüggesztésére, másrészt biztosítsa, hogy az érintet bírák továbbra is az új törvény hatálybalépéséig betöltött álláshelyükön, a korábbival megegyező jogállással teljesíthessenek szolgálatot, valamint hogy ne nevezzenek ki a nyugdíjkorhatárt elérő bírák helyére új bírakat. Az EUB elnökhelyettese 2018. október 19-i végzésével ideiglenesen, az ideiglenes intézkedés iránti eljárást befejező végzés meghozataláig helyt adott ez utóbbi kérelemnek, amit az EUB Nagytanácsa 2018. december 17-i végzésével megerősített.

A *fumus boni iuris* kapcsán az EUB – a lengyel érveket elutasítva – megállapította, hogy a Bizottság keresetében felvetett kifogások nem tűnnek első látásra teljesen megalapozatlannak. Az EUB ítélezési gyakorlata alapján minden tagállamnak biztosítania kell, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében „az uniós jog által szabályozott területeken” a jogorvoslati rendszeréhez tartozó, az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítsék a hatékony bírói jogvédelem követelményét, és e jogvédelem biztosítása érdekében e bírói fórumok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikké-

52 | Lásd a lengyel alkotmánybíróság előtti P 7/20. sz. ügyben 2021. július 14-én hozott ítéletet (<https://bit.ly/3iF7LtM>), valamint a kézirat lezárásakor még folyamatban lévő K 3/21. sz. ügyet.

53 | C-619/18. sz. végzés (2018. december 17.) (1. lj.); C-791/19. sz. végzés (2. lj.); C-204/21. sz. végzés (2. lj.).

54 | E rendelkezés értelmében „[a] tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

55 | Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391. A Charta „A hatékony jogorvoslati eljárásról szóló jog” című 47. cikke értelmében „[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslati eljárás eléréséhez. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. [...]”.

nek második bekezdése is megerősíti, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást. Mivel előfordulhat, hogy a legfelsőbb bíróságnak az uniós jog alkalmazásával vagy értelmezésével összefüggő kérdésekről kell határoznia, eleget kell tennie a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek. Az ügyben többek között olyan összetett jogi kérdéseket kell megvizsgálni, mint hogy a bírák elmozdíthatatlanságának biztosítása megköveteli-e, hogy a nyugdíjkorhatár leszállításáról szóló rendelkezések ne legyenek alkalmazandók az e rendelkezések hatálybalépését megelőzően kinevezett bírásokra, vagy hogy mennyiben sértheti a bíróságok függetlenségének elvét az, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó szerv közreműködik azon határozatok elfogadásában, amelyek engedélyezik a nyugdíjkorhatár elérését követően a bírák hivatalban maradását.<sup>56</sup>

Ami a *sürgősséget* illeti, az EUB figyelemmel volt arra, hogy a vitatott intézkedések már elkezdtek kifejteni joghatásukat, mivel azok hatására már nyugállományba került a legfelsőbb bíróság huszonnégy bírása, köztük az első elnök és két tanácselnök, másrészt a köztársasági elnök öt esetben engedélyezte a hivatalban maradást az e tekintetben benyújtott tizenkét szándéknyilatkozat alapján. Az EUB kifejtette, hogy a nemzeti bíróságok függetlensége elengedhetetlen mind az előzetes döntéshozatali eljárások mechanizmusának működéséhez, mind a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén, amely a tagállamok közötti, az egymás igazságszolgáltatási rendszere iránti kölcsönös bizalmon alapul. Ebből adódóan az, hogy előfordulhat, hogy a legfelsőbb bíróság függetlensége nem lesz biztosítva az érdemi ítélet kihirdetéséig, alkalmas arra, hogy súlyos és helyrehozhatatlan kárt okozzon az uniós jogrend, ennek következtében pedig a jogalanyok uniós jogból eredő jogai, valamint az EUSZ 2. cikkben meghatározott, az Unió alapját képező értékek, így különösen a jogállamiság tekintetében. Az, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések alkalmazása folytán előfordulhat, hogy a legfelsőbb bíróság függetlensége nem lesz biztosítva az érdemi ítélet kihirdetéséig, azt eredményezheti, hogy a tagállamok megtagadják a lengyel bíróságok által hozott határozatok elismerését és végrehajtását, ami súlyos és helyrehozhatatlan kárt okozhat az uniós jog tekintetében.<sup>57</sup>

Ami az érdekek mérlegelését illeti, a végzés megállapította, hogy az Uniónak jogrendje megfelelő működéséhez fűződő általános érdeke súlyos és helyrehozhatatlan sérelme forogna kockán, ha nem rendelnék el a kért ideiglenes intézkedést. Ezzel szemben Lengyelországnak a legfelsőbb bíróság megfelelő működéséhez fűződő érdeke az ideiglenes intézkedés elrendelése esetén akkor sem sérül, ha a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet elutasítanák, mivel az ideiglenes intézkedés

56 | C-619/18. sz. végzés (2018. december 17.) (1. lj.) 30–59. pontok.

57 | C-619/18. sz. végzés (2018. december 17.) (1. lj.) 60–90. pontok.



csupán azzal a hatással járna, hogy korlátozott ideig fenntartaná a vitatott szabályozás elfogadása előtti szabályozás alkalmazását.<sup>58</sup>

Az EUB 2019. június 24-i ítéletében<sup>59</sup> megállapította, hogy Lengyelország nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel egyrészt a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságra a korábban kinevezett, hivatalban lévő bírákra való alkalmazásáról rendelkezett, másrészt a legfelsőbb bíróság bírái aktív szolgálatának az újonnan megállapított nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára diszkrecionális jogkört biztosított.

#### 4.4. A TURÓWI BÁNYA ÜGY<sup>60</sup>

Ezen ügy sajátossága, hogy a meglehetősen ritkán alkalmazott ideiglenes intézkedések elrendelésére egy még ritkábban előforduló eljárástípusban, két tagállam közötti kötelezettségszegési eljárásban került sor. Csehország a cseh–lengyel határhoz közeli turówi lignitbánya kapcsán azt rója Lengyelországra, hogy a bánya működési engedélyét 2020-ban környezeti hatásvizsgálat nélkül hosszabbították meg újabb 6 évre és ezzel többek között megsértette a környezeti hatásvizsgálatokról szóló irányelvet,<sup>62</sup> valamint a víz-keretirányelv<sup>63</sup> és a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől szóló irányelv<sup>64</sup> egyes rendelkezéseit. Keresetének benyújtásával párhuzamosan Csehország ideiglenes intézkedésként kérte annak elrendelését, hogy Lengyelország azonnal hagyjon fel a lignit kitermelésével a turówi bányában.

Az EUB elnökhelyettese 2021. május 21-i végzésében helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek. A végzés először Lengyelországra azon felvetését vizsgálta meg, mely szerint a kérelem nem elfogadható, mivel nem állapítható meg közvetlen kapcsolat az elrendelni kért intézkedés és a keresetben felvetett jogsértés között, mivel még ha végül megállapításra is kerülne a jogsértés, az ítélet végrehajtása nem szükségeszerűen a bányászati tevékenység felfüggesztését jelentené, így egy ilyen tartalmú ideiglenes intézkedés túlmenne egy marasztaló ítélet végrehajtásából eredő kötelezettségeken. Az EUB e tekintetben megállapította, hogy a lengyel érvelés összemosza

58 | C-619/18. sz. végzés (2018. december 17.) (1. lj.) 91–117. pontok.

59 | C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet [EU:C:2019:531].

60 | Az ügygel kapcsolatban lásd még: Elena BASHESKA: „Good European Neighbours: The Turów Case, Interim Measures in Inter-State Cases, and the Rule of Law” *VerfBlog* 2021. <https://bit.ly/2V3gE8o>.

61 | A C-121/21. sz. *Cseh Köztársaság kontra Lengyelország* folyamatban lévő ügy.

62 | Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 26. 2011.1.28. 1.

63 | Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. *Az Európai Unió Közösségek Hivatalos Lapja* L 327. 2000.12.22. 1.

64 | Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 41. 2003.2.24. 26.

az ideiglenes intézkedésre vonatkozó eljárás célját és a kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet végrehajtása körében elfogadandó intézkedések kérdését. Bár igaz, hogy a kötelezettségszegési eljárásban hozott marasztaló ítélet nem rendelkezhet az ítélet végrehajtása érdekében elfogadandó intézkedésekről, a lengyel érvelés elfogadása az ilyen eljárásokban teljesen kiüresítené az ideiglenes intézkedés iránti eljárást, ezért az nem fogadható el. Másrészt az ítélkezési gyakorlat bár elismeri, hogy kivételesen lehetséges egy uniós joggal ellentétes intézkedés helyesbítése, főszabály szerint az uniós joggal ellentétes engedélyeket fel kell függeszteni vagy vissza kell vonni.<sup>65</sup>

A *fumus boni iuris* fennállása kapcsán a végzés megállapította, hogy nem zárható ki *prima facie* az, hogy a lengyel intézkedés megsértette a környezeti hatásvizsgálatokról szóló irányelvet, mivel ez utóbbi alapján a nyíltszíni bányászati kitermelés hatásvizsgálathoz kötött, vagy legalábbis előzetesen meg kell vizsgálni, hogy szükséges-e ilyen hatásvizsgálat.<sup>66</sup>

Ami a *sürgősséget* illeti, az EUB elnökhelyettese szerint kellő mértékben valószínűsíthető, hogy a bányászati tevékenység folytatása negatív következménnyel járhat a talajvíz szintjére Csehországban és így az érintett cseh terület ivóvízellátását is hátrányosan befolyásolhatja, amit alátámaszt az is, hogy Lengyelország megkezdte egy olyan szűrőrendszer kiépítését, ami éppen ezt a problémát orvosolná, de az csak 2023-ra készül el. A környezetben és az emberi egészségben okozott károk természetükből adódóan főszabály szerint visszafordíthatatlanok, és jelen esetben is ez a helyzet, mivel a talajvíz szintjének csökkenése és az ivóvízellátásban bekövetkező zavarokból eredő következmények később sem lennének orvosolhatóak. Emellett az uniós környezetvédelmi jog alapját képező elővigyázatosság elvére is fegyelemmel kell lenni.<sup>67</sup>

Az érdekek mérlegelése körében a végzés megállapította, hogy Lengyelország nem támasztotta alá kellőképpen azon állítását, mely szerint az ideiglenes intézkedés elrendelése egyúttal a turóvi erőmű végérvényes leállításához vezetne, másrészt egy erőmű leállításából adódó hatásokat a villamosenergia-hálózat ki tudja egyenlíteni. Ebből adódóan nem bizonyított, hogy a kért intézkedés veszélyeztetné az energiabiztonságot, a lengyel fogyasztók vagy a határkeresztező villamosenergia-kereskedelem ellátását. Az EUB elnökhelyettese szerint a környezettel és az emberi egészséggel kapcsolatos megfontolásokhoz képest nem élvezhetnek előnyt azok az energetikai projektek és beruházások, amelyeknek az ellehetetlenülésére hivatkozott Lengyelország. Végül a bányában és az erőműben dolgozók, valamint további alvállalkozók

65 | C-121/21. sz. végzés (2. lj.) 22–32. pontok.

66 | C-121/21. sz. végzés (2. lj.) 35–52. pontok.

67 | C-121/21. sz. végzés (2. lj.) 53–79. pontok.

munkavállalóinak elbocsátásából eredő károk nem tekinthetők helyrehozhatatlannak, mivel azok kivételes esetektől eltekintve alapvetően pénzübeli károk, amelyek utólagos orvoslása lehetséges.<sup>68</sup>

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EUB által tagállamokkal szemben kötelezettségszegési eljárásokban az utóbbi öt évben elrendelt ideiglenes intézkedések kapcsán több megállapítás is adódik. Egyrészt a Bizottság bátrabban kezdeményezett ilyen intézkedéseket, elsősorban a lengyel igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályozás kapcsán indult ügyekben. Ezekben az ügyekben az EUB alapvetően az uniós jogrend, másrészt a jogállamiság részét képező bírói függetlenség védelme érdekében mind az ideiglenes intézkedések körében, mind ítéleteiben erőteljesen és határozottan lépett fel.<sup>69</sup> Ugyancsak megfigyelhető és várhatóan visszatérő motívum lesz az ideiglenes intézkedés elrendelésének kezdeményezése a negatív környezeti hatásokkal járó tagállami szabályozások vagy intézkedések miatt indult, adott esetben – mint a *turówi* bányá ügye jelzi – nem is a Bizottság, hanem egy másik, a negatív környezeti hatás által érintett vagy fenyegetett tagállam által indított ügyekben.<sup>70</sup>

A kötelezettségszegési eljárásokban elrendelt ideiglenes intézkedés a 2018 óta felmerült példák ellenére továbbra is kivételes eszköznek számít és várhatóan továbbra is az marad, különösen mivel a súlyos és helyrehozhatatlan kár felmerülésének veszélye az esetek túlnyomó többségében aligha megállapítható, hiszen az EUB egyértelművé tette, hogy a pusztán pénzügyi jellegű károk utólag kompenzálhatóak. Amennyiben az EUB túl széles körben kezdené alkalmazni ezt a jogvédelmi eszközt kötelezettségszegési eljárásokban, ez kikezdheti az EUMSZ-nak a keresetek halasztó

68 | C-121/21. sz. végzés (2. lj.) 80–95. pontok.

69 | Érdekes módon az EUB saját tagjának elmozdíthatatlansága érdekében nem lépett fel ilyen határozottsággal, amikor elutasította a Brexit nyomán hivatalából távozásra szorított brit főtanácsnok, Eleanor Sharpston kereseteit és ideiglenes intézkedés iránti kérelmét. Lásd C-684/20. P. sz. *Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek konferenciája* [EU:C:2021:486], a C-685/20. sz. *Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek konferenciája* [EU:C:2021:485], valamint a C-424/20 P(R). sz. *A tagállamok kormányképviselőinek konferenciája kontra Sharpston* [EU:C:2020:705] és a C-423/20 P(R). sz. *Tanács kontra Sharpston* [EU:C:2020:700] ügyekben hozott végzések.

70 | A tagállamok közötti kötelezettségszegési eljárások az utóbbi időben ugyancsak gyakoribbá váltak, lásd pl. C-591/17. sz. *Ausztria kontra Németország* ügyben 2019. június 18-án hozott ítélet [EU:C:2019:504]; C-457/18. sz. *Szlovénia kontra Horvátország* ügyben 2020. január 31-én hozott ítélet [EU:C:2020:65] és a már hivatkozott, folyamatban lévő C-121/21. sz. ügy (61. lj.). A jogirodalom már korábban felvetette, hogy a jogállamiságot érintő ügyekben a Bizottság téltensége miatt az EUMSZ 259. cikk alapján a tagállam(ok) által indított kötelezettségszegési eljárások jelenthetnek megoldást. Lásd Dimitry KOCHENOV: „Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool” *Hague Journal on the Rule of Law* 2015/7. 153.

hatályát kifejezetten kizáró rendelkezését és megbonthatja az ezen eljárástípus kapcsán a felek perbeli helyzetét illetően évtizedek óta kialakult egyensúlyt.

Az EUB által a tagállamokkal szemben elrendelhető ideiglenes intézkedések utóbbi években tapasztalható gyakoribbá válása nemcsak jogi szempontból érdekes, hanem komoly politikai hullámokat is vet. A lengyel igazságszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokban egymást követően elrendelt ideiglenes intézkedések kapcsán a lengyel kormány az ilyen ideiglenes intézkedéseknek a lengyel alkotmánnyal való összhangjára vonatkozó indítványt nyújtott be az alkotmánybírósághoz. 2021 májusában pedig – a turówi lignitbánya kapcsán elrendelt ideiglenes intézkedést követően – Mateusz Morawiecki lengyel miniszterelnök azt jelezte, hogy Lengyelország nem fog eleget tenni az EUB kötelezésének.

Új helyzetet jelent a kérdésben a lengyel alkotmánybíróság 2021. július 14-i ítélete, amelyben megállapította, hogy a lengyel alkotmánnyal nincs összhangban a lojális együttműködésre vonatkozó EUSZ 4. cikk (3) bekezdés és az ideiglenes intézkedésekre vonatkozó EUMSZ 279. cikk, amennyiben az EUB *ultra vires* kötelezettségeket ír elő Lengyelországra nézve a lengyel igazságszolgáltatás szerkezetére és működésére, valamint a lengyel bíróságok eljárására vonatkozóan.<sup>71</sup> Érdekes egybeesés, hogy éppen a lengyel alkotmánybíróság ítéletének meghozatala napján rendelt el az EUB elnökhelyettese újabb ideiglenes intézkedést a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa kapcsán,<sup>72</sup> másnap pedig az EUB marasztaló ítéletet hozott egy a fegyelmi tanács működésére vonatkozóan korábban indult kötelezettségszegési eljárásban,<sup>73</sup> ami várhatóan újabb feszültségforrást jelent majd Lengyelország és az Unió között.<sup>74</sup>

71 | P 7/20. sz. ítélet (52. lj.).

72 | C-204/21. sz. végzés (2. lj.).

73 | C-791/19. sz. ítélet (49. lj.).

74 | Az érintett ügyekről lásd Laurent PECH: „Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ’s infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)” *VerfBlog* 2021. <https://bit.ly/3wTQJVy>; Jakub JARACZEWSKI: „Polexit or judicial dialogue?: CJEU and Polish Constitutional Tribunal in July 2021” *VerfBlog* 2021. <https://bit.ly/3zpQRPR>.



# Az *acte clair* tan – újratöltve

OSZTOVITS ANDRÁS

egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, EU-Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Zsenge kutató koromban az a megtiszteltetés ért, hogy Várnay professzor urat tanulmány megírására inspirálhattam „A nem létező *acte clair* tan az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában” című írásommal.<sup>1</sup> Professzor úr „Az *acte clair* tan és a C.I.L.F.I.T.-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása” című tanulmányában<sup>2</sup> a rá jellemző eleganciával helyezte szélesebb dimenzióba azt, hogy a vitatott tan milyen előzményeket követően és közvetítőkön keresztül jelent meg az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlatában. Szerencsésnek mondhatom magam, hogy professzor úrral a későbbiekben nemcsak erről, hanem a nemzeti bíróságok és az EUB egymáshoz való viszonyáról, a lehetséges szerepfelfogásokról doktori védéseken, konferenciákon és kötetekben is együtt gondolkodhattam, amelyek tovább szélesítették a látásmódomat.

A mai napig meglévő vitalitásának is köszönhetően még mindig kételkedve fogadom, hogy ez a mostani ünnepi kötet milyen évfordulóhoz köthető. Megtiszteltetésnek veszem, hogy az alábbi fejezettel én is köszönhetem őt, felidézve azt a vitát,

1 | OSZTOVITS András: „A nem létező *acte clair* tan az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában” *Magyar Jog* 2004/5. 292–299.

2 | VÁRNAY Ernő: „Az *acte clair* tan és a C.I.L.F.I.T.-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása” *Magyar Jog* 2005/2. 95–108.



amely után szakmai kapcsolatunk még szorosabbá vált, és amelynek a C-561/19. számú ügyben 2021. április 15-én kihirdetett főtanácsnoki indítvány új lendületet adott. E fejezetben először felidézem, hogy mit is jelent az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikk (volt az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés [EKSZ] 234. cikk) harmadik bekezdése szerinti előterjesztési kötelezettség, miért van annak kiemelt jelentősége az uniós jog hatékony érvényesülése és a nemzeti bíró előtti eljárásban érintett magánfelek hatékony bírói jogvédelme szempontjából. Ezt követően bemutatom, hogy az EUB milyen kivételeket fogalmazott meg ezzel kapcsolatban a *C.I.L.F.I.T.* ügyben, felidézve annak jogirodalmi recepcióját. Végül ismertetem és elemzem Bobek főtanácsnok hivatkozott indítványában kifejtett álláspontját.

## 2. AZ ELŐTERJESZTÉSI KÖTELEZETTSÉG

Az előzetes döntéshozatali eljárás szabályozásának központi kérdése, hogy melyek azok a nemzeti bíróságok, amelyek számára az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nem az EUMSZ 267. cikk második bekezdésén alapuló jogosultság, hanem ugyanezen cikk harmadik bekezdése szerinti kötelezettségként jelentkezik. Az előterjesztési kötelezettségnek az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerébe való beültetését mindenekelőtt az indokolja, hogy a tagállami bíróságok ne kerülhessék ki teljesen joggyakorlatuk során az EUB-ot, s ezáltal ne kerüljön veszélybe az uniós jog egységes értelmezése és alkalmazása. Utóbbiak elmaradása esetén a magánfeleket az uniós jog alapján megillető jogvédelem is veszélybe kerülhet. A kötelezettségnek a tagállami legfelsőbb bíróságokra való korlátozását pedig többek között az indokolja, hogy ezek a szervek felelősek az adott országon belül a bírói gyakorlat felügyeletéért, döntései irányadónak tekintendők az alsóbb bíróságok számára.

Az EUMSZ 267. cikkének harmadik bekezdését figyelmesen olvasva rögtön felmerül a kérdés, hogy a rendelkezés valóban a tagállami bírósági hierarchia csúcsán elhelyezkedő szervre vonatkozik-e, vagy mindig az adott ügy és a nemzeti eljárásjogi rendelkezések figyelembevételével kell eldönteni, hogy mely bíróság köteles az EUB-hoz előterjesztetni. A jogirodalomban ezzel kapcsolatban két álláspont alakult ki.<sup>3</sup>

Az intézményi (absztrakt) elv hívei szerint mindez csak a tagállami legfelsőbb bíróságokra vonatkozik, s így az EUB tehermentesítése is elérhető. Ez nem érinti az

3 | Gerhard BEBR: *Development of Judicial Control of the European Communities* (The Hague: Nijhoff 1981) 379–383.; Henry G. SCHERMERS – Denis F. WAELBROECK: *Judicial Protection in the European Union* (The Hague: Kluwer Law International 2001) 267–269.; Hans-Werner RENGELING – Andreas MIDDEKE – Martin GELLERMANN (szerk.): *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union* (München: C.H. Beck Verlag 2003) 237.

alsóbb bíróságoknak a 267. cikk második bekezdésében biztosított előterjesztési jogát, amivel továbbra is bármikor élhetnek, ha azt szükségesnek tartják. Ezzel szemben a működési (konkrét) elv alapján az előterjesztési kötelezettség az adott eljárási fajtahoz igazodik, s nem az eljáró bíróságnak a tagállami igazságszolgáltatási szervezetrendszerben betöltött helyétől. Ez alapján minden olyan tagállami bíróság köteles előterjeszteni, amelynek az előtte folyamatban lévő, konkrét ügyben hozott ügydöntő határozata ellen nincs helye további jogorvoslatnak.<sup>4</sup>

Értelmezési nehézséget okoz, hogy a jogorvoslati eszköz fogalma nincs kifejtve az EUMSZ-ban. A magyar polgári eljárásjogi dogmatika és szabályozás élesen megkülönbözteti egymástól az ún. rendes, illetve rendkívüli perorvoslatokat. Ez utóbbiak már csak egy jogerős határozat ellen nyújthatók be. Amennyiben az előterjesztési kötelezettséget kizárólag a nemzeti rendelkezések alapján vizsgálánk, úgy egyértelmű és logikus lenne az a végkövetkeztetés, hogy minden esetben a másodfokú, jogerős határozatot meghozó bíróság esne az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá. Ez az uniós jogszabály azonban nem tesz különbséget rendes, illetve rendkívüli jogorvoslatok között, hanem csak általánosságban fogalmaz. Ennek minden bizonnyal az is oka, hogy az eltérő jogi hagyományokkal és terminológiával rendelkező tagállamokban a jogorvoslati rendszerek is különbözőek, nem feltétlenül értik ugyanazt a jogintézményt a rendes, illetve rendkívüli perorvoslatok alatt. Az uniós jog hatékony tagállami érvényesülése azonban megkívánja, hogy az eljárásjogi rendszerek különbözősége ellenére a tagállami bíróságok egységesen értelmezzék és alkalmazzák az EUMSZ 267. cikkének rendelkezéseit is. Ez a tény is azt támasztja alá, hogy ezen uniós jogi norma felől kell megközelíteni a magyar Pp. rendelkezéseit is.

A Pp.-ben szabályozott felülvizsgálati kérelem alapján a megtámadott jogerős határozatot csak jogkérdésben lehet vitássá tenni. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretei között szintén kizárólag jogkérdésben hoz az EUB a megkereső bíróra nézve kötelező értelmezést. Így tehát a felülvizsgálati eljárás minden szempontból alkalmas perorvoslati eljárás az uniós jogszabályok értelmezését is tartalmazó – vagy éppen azok hiánya miatt nem megalapozott – jogerős ítéletek jogi hibáinak kijavítására.

Az EUB – erre vonatkozó megkeresés hiányában – sokáig nem foglalt egyértelműen állást ebben a kérdésben.<sup>5</sup> A bizonytalan helyzet végül is a *Lyckeskog* ügyben

4 | Eltérő elnevezéssel illeti a két elméletet Várnay Ernő. Nála a két felfogás a szubjektív, illetve az objektív megjelölést kapta. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: KJK-Kerszöv 2001) 282.

5 | Egyedül a *Costa/ENEL* ügyben tett egy olyan megállapítást, amiből közvetett módon ugyan, de arra lehet következtetni, hogy a működési elv áll közelebb a volt EKSZ 234. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezéséhez. Ez a megállapítás egészen pontosan így szólt: „A nevezett (177.) cikk szerint az állami bíróságoknak, melyeknek döntéseit – mint jelen esetben – a belső jog alapján nem lehet további perorvoslati eszközökkel megtámadni kötelesek a Bíróságot a Szerződés értelmezéséről előzetes döntés érdekében megkeresni.” 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66]. A megkeresés ebben az ügyben egy olasz békebíróságtól származott, amely nem a szervezeti hierarchia tetején helyezkedik el.

hozott ítélettel szűnt meg, amikor is egy svéd másodfokú büntetőbíróság egyenesen azzal az előzetes kérdéssel fordult az EUB-hoz, hogy egy olyan nemzeti bíróság, amely gyakorlatilag végső fokon dönt az ügyben, mivel az ő határozata ellen a legfelsőbb bírósághoz már csak annak előzetes jóváhagyása esetén van helye további jogorvoslatnak, az EUMSZ. 267. cikk harmadik bekezdés szerinti bíróságnak tekinthető-e. A vonatkozó svéd eljárásjogi törvény szerint a legfelsőbb bíróság két esetben nyilváníthatja megengedettnek a másodfokú bíróság ügydöntő határozata ellen benyújtott jogorvoslatot: vagy abban az esetben, ha az egységes jogalkalmazás ezt megkívánja, vagy akkor, ha a jogorvoslat megvizsgálásának különleges okai állnak fenn, mint például alaki hiba, súlyos mulasztáson vagy tévedésen alapuló másodfokú bírósági határozat.<sup>6</sup>

Az EUB nem vizsgálta hosszasan a tényállást, hanem a feltett kérdést lényegénél megfogva amellet érvelt, hogy egy olyan, nem elsőfokon eljáró bíróság, amelynek határozatát a felek a legfelsőbb bíróság előtt megtámadhatják, nem tartozik az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá. Önmagában az a körülmény, hogy egy ilyen jogorvoslat a legfelsőbb bíróság külön jóváhagyásához kötött, nem jelenti azt, hogy a feleknek a jogorvoslat lehetősége ne állna rendelkezésre. „Amennyiben egy uniós jogszabály értelmezése, vagy érvényessége válik kérdésessé, úgy a legfelsőbb bíróság az EKSZ 234. cikk harmadik bekezdés alapján köteles az EUB-ot vagy a jogorvoslati kérelem megengedhetőségének vizsgálatakor, vagy egy későbbi szakaszban előzetes döntés iránt megkeresni.”<sup>7</sup>

Sajátos módon a *Lyckeskog* ügyben hozott ítélet nem jelent meg a magyar bírósági gyakorlatban és a jogirodalomban is eltérő álláspontok mutatkoztak az előterjesztési kötelezettségről.<sup>8</sup> Nem véletlen, hogy pár évvel az EU-csatlakozást követően a C-210/06. sz. *Cartesio* ügyben a második kérdés éppen erre irányult: az eljárást kezdeményező, a konkrét cégeljárásban másodfokon eljáró Szegedi Ítéletábrát kell-e végső fórumnak tekinteni abban az esetben, ha a Pp. lehetővé teszi az ügy érdemében hozott döntésével szemben a felülvizsgálatot. Az EUB válaszában utalt a *Lyckeskog* ügyre, egyúttal meg is erősítette azt, és egyértelművé tette, hogy ha a kezdeményező nemzeti bíróság határozatával szemben van helye további jogorvoslatnak, akkor azt a fórumot nem lehet az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerinti bíróságnak tekinteni.<sup>9</sup>

6 | C-99/00. sz. *Kenny Roland Lyckeskog* ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:329], 6. pont.

7 | C-99/00. sz. ítélet (6. lj.) 18. pont.

8 | BLUTMAN László: *EU jog a tárgyalóteremben – az előzetes döntéshozatal* (Budapest: KJK-Kerszöv 2003) 336.; OSZTOVITS András: *Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései* (Budapest: KJK-Kerszöv 2005) 115.; KISS Daisy: *A polgári per titkai* (Budapest: HVG-ORAC 2006) 504.

9 | C-210/06. sz. *Cartesio* ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EU:C:2008:723], 79. pont.



A Legfelsőbb Bíróság az 1/2009. (VI.24.) PK-KK közös véleményének 1. pontjában a *Cartesio* ügyre hivatkozással általános jelleggel mondta ki: amennyiben törvény az adott ügyben nem zárja ki a felülvizsgálat lehetőségét, a Legfelsőbb Bíróságot (2012. óta: a Kúria) kell annak a fórumnak tekinteni, amelyet az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége terhel. Nem ismert olyan jogirodalmi álláspont, amely a Legfelsőbb Bíróságnak ezt az iránymutatását kritizálta volna. Az a bírói gyakorlat számára is egyértelműen rendezte a kérdést.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 2019. évi módosításával bevezetett jogegységi panasz eljárás új fejezetet nyitott ebben a kérdésben.<sup>10</sup> Ennek az új perorvoslatnak a részletes bemutatása nélkül most csak arra szorítkozom, hogy az – polgári perekben – a Kúria felülvizsgálati eljárásban meghozott szinte minden határozatával szemben benyújtható, így a felülvizsgálati eljárás végén meghozott érdemi döntéssel szemben is. Tekintettel arra, hogy a jogegységi panasz tanács, ha alaposnak tartja a precedens hivatkozott megsértését, akkor a felülvizsgálati ítéletet hatályon kívül helyezheti, az eljárt tanácsot új eljárásra, új határozat hozatalára utasíthatja. A Kúriának erre tekintettel át kell gondolnia, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése vonatkozásában hogyan viszonyul egymáshoz a felülvizsgálati eljárás és a jogegységi panasz eljárás, az eddig irányadó jogértelmezés fényében a Kúria melyik eljárásban köteles előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni.

### 3. AZ ELŐTERJESZTÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGSÉRTÉSE – VÉDELEM AZ UNIÓS JOG ALAPJÁN

Vonatkozó EUB ítélet hiányában sokáig csak feltételezés volt, hogy az előterjesztési kötelezettség jogtalan megszegése egy tagállami bíróság részéről megalapozhatja-e az adott tagállammal szemben az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást.

A Bizottság sokáig még attól is eltekintett, hogy közvetlenül az EUB-hoz forduljon egy tagállam ellen nemzeti bíróságának uniós jogba ütköző joggyakorlata miatt. A probléma összetettségét mutatja, hogy nem teljesen egyértelmű, mennyiben lehet magát a tagállamot egy önálló hatalmi ág mérlegelési jogkörében hozott döntéséért felelősségre vonni. 1990. augusztus 3-ig kellett várni arra, hogy a Bizottság története során először megindítsa a 258. cikk alapján az eljárás első, informális szakaszát,

10 | A Bszi. módosítást részletesen elemzi: OSZTOVITS András: „Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés?” *Magyar Jog* 2020/2. 72–80.; VARGA Zs. András: „Tíz gondolat a jogegységről és a precedens hatásról” *Magyar Jog* 2020/2. 81–87.

amikor Németországban a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (*Bundesgerichtshof*) elutasított egy felülvizsgálati eljárás iránti kérelmet, s így nem tette lehetővé, hogy az adott ügyben vitás közösségi (uniós) jogi rendelkezés az EUB elé kerüljön értelmezésre. Az EUB elé azonban már nem került ez a konkrét eset.

Nem volt ennyire elnéző a Bizottság egy másik esetben, amikor az informális szakasz sikertelensége után, 2000. április 4-én végül is benyújtotta keresetlevelét az EUB-hoz az Olasz Köztársaság ellen. Ebben annak megállapítását kérte az EUB-tól, hogy a tagállam nem teljesítette az alapító szerződések alapján fennálló kötelezettségeit, amikor nem módosította a közösségi (uniós) jog megsértésével beszedett adók magánszemélyek részére történő visszatérítése iránti perek bizonyítási eljárási szabályait, amely rendelkezéseken alapuló bírósági és hatósági gyakorlat az adózók számára szinte lehetetlenné, vagy legalábbis rendkívül nehézé tette az eredményes jogérvényesítést. Az EUB végül több mint három év elteltével, 2003. december 9-én meghozott ítéletével a Bizottság keresetének teljes egészében helyt adott, és az Olasz Köztársaságot elmarasztalta.<sup>11</sup>

Ez az eljárás nem volt előzmények nélküli, hiszen a kérdéses nemzeti jogi norma korábban, a C-343/96. sz. *Dilexport* ügyben – közvetve – volt már előzetes döntéshozatali eljárás tárgya is. Az utóbbi ügyben 1999. február 9-én kihirdetett ítéletében az EUB kimondta, hogy amennyiben ezen nemzeti jogszabályi rendelkezés nemzeti bírósági alkalmazása kapcsán van egy olyan vélelem, amely a jogtalanul követelt vagy jogosulatlanul beszedett vámok és adók harmadik személyekre történő áthárítására vonatkozik, és amennyiben a kérelmezőre hárul e vélelem megdöntésének kötelezettsége a visszatérítés elérése érdekében, meg kell állapítani, hogy a szóban forgó rendelkezések ellentétesek a közösségi joggal.<sup>12</sup>

Az olasz bíróságok joggyakorlata nem változott meg ezen ítélet hatására sem. A Bizottság különösen azt sérelmezte, hogy az olasz legfelsőbb bíróság (*Corte suprema di cassazione*) is alkalmazza azt a vélelmet, ami gyakorlatilag negatív bizonyítási kötelezettséget írt elő a maguk igazát kereső felek számára.

Az EUB az előzmények, illetve az olasz bíróságok joggyakorlatának hosszas vizsgálata után, a C-129/00. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2003. december 9-én meghozott ítéletében utalt arra, hogy egy nemzeti jogszabály hatályát a nemzeti bíróságok által azokra vonatkozóan adott értelmezésre tekintettel kell meghatározni.<sup>13</sup> Amennyiben ugyanis egy nemzeti jogszabály esetében különböző bírósági értelmezések merülnek fel, amelyek közül egyesek az adott jogszabály közösségi joggal összeegyeztethető alkalmazását, míg mások azzal összeegyeztethetetlen alkalmazását

11 | C-129/00. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2003. december 9-én hozott ítélet [EU:C:2003:656].

12 | C-343/96. sz. *Dilexport Srl* ügyben 1999. február 9-én hozott ítélet [EU:C:1999:59], 52. pont.

13 | C-129/00. sz. ítélet (11. lj.) 30. pont.

eredményezik, „a legkevesebb, ami megállapítható az, hogy ez a jogszabály nem elég egyértelmű ahhoz, hogy biztosítva legyen a közösségi joggal összeegyeztethető alkalmazása”.<sup>14</sup>

Az EUB ezzel az érveléssel az eset talán legnagyobb „csapdáját” kerülte ki. Ki mondta ugyan, hogy az „élő jog” vizsgálatánál a nemzeti jogalkalmazó szervek gyakorlata az irányadó, közvetve mégsem őket, hanem a nemzeti jogalkotót marasztalta el azért, hogy olyan jogszabályt hozott létre, aminek értelmezése nem egyértelmű, és ítéletével ez utóbbi szervet kötelezte a jogszabály módosításra. Ezáltal „végrehajthatóvá” válik ez a határozata, mivel nem az elmarasztalt Olasz Köztársaság független harmadik hatalmi ága, hanem törvényalkotó szerve számára ír elő kötelezettséget.

Az EUB először a C-416/17. sz. *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügyben 2018. október 4-én kihirdetett ítéletében állapította meg előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása miatt a tagállam kötelezettségszegését. Az EUB azt nehezményezte a francia Államtanács (*Conseil d'État*) eljárásával kapcsolatban, hogy a végső fokon eljáró testület anélkül hagyta figyelmen kívül az EUB egyik korábbi, a *Test Claimants in the FII Group Litigation* ítéletében foglaltakat, hogy egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével meggyőződött volna arról, miszerint az uniós joggal összeegyeztethető-e az angol ügyben született ítélet irányadó voltának hiányára vonatkozó álláspontja.<sup>15</sup>

Ítéletében az EUB rámutatott arra, hogy az ügyben a harmadik ún. *C.I.L.F.I.T.*-kritérium fennállása volt a kérdés, vagyis, hogy minden észszerű kétséget kizáróan nyilvánvaló volt-e az, hogyan kellett helyesen alkalmazni a vonatkozó uniós jogot. Az EUB szerint a francia Államtanács nem lehetett volna biztosan meggyőződve azon jogértelmezése helyességéről, amire vonatkozóan sem a *Rhodia*, sem az *Accor* ügyben nem tett fel előzetes döntés iránti kérdést, és amellyel ellentmondott a *Test Claimants in the FII Group Litigation* ítéletben foglaltaknak anélkül, hogy megbizonyosodott volna arról, valóban lehetővé teszik-e ezt a francia és az angol jogrend eltérései. Az EUB több évtizednyi bizonytalanság után egyértelművé tette, hogy eljárási természetű uniós jogi jogszabálysértés, vagyis a luxembourgi bírósághoz fordulás legfelsőbb bíróság általi elmulasztása is megalapozhatja a tagállami kötelezettségszegést.

<sup>14</sup> | C-129/00. sz. ítélet (11. lj.) 33. pont.

<sup>15</sup> | C-416/17. sz. *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügyben 2018. október 4-én hozott ítélet [EU:C:2018:811], 44–46. pontok.

## 4. A C.I.L.F.I.T. ÜGY

Kevés EUB döntésnek van olyan gazdag irodalma és hosszú utóélete, mint a 283/81. sz. *C.I.L.F.I.T.* ügynek.<sup>16</sup> Köszönhető ez többek között világos nyelvezetének és annak a ténynek, hogy tagállami bíróságoknak az egyik legfontosabb gyakorlati nehézséget okozó kérdésben foglalt állást: mik az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében foglalt tagállami bírósági előterjesztés kötelezettségének a korlátjai.

Az alapeljárás jogi megítélése nem tűnt bonyolultnak. A felperesek – mindannyian gyapjúfeldolgozó vállalkozók, illetve vállalatok – a vonatkozó olasz jogszabályok után 700 líra egészségrendészeti illetéket fizettek métermázsanként, amíg a vonatkozó rendelkezés helyébe új nem lépett. Véleményük szerint azonban az eredeti jogszabály alapján is csak kisebb összeg, 70 líra megfizetésére lettek volna kötelezhetőek, ezért a különbség megtérítése iránt indították el a peres eljárást. Uniós jogi vetülete az ügy, hogy a felperesek a kereseti kérelmükben egy tanácsi rendeletre hivatkoztak, amellyel ellentétben állt a vitatott nemzeti jogszabály. Az ügy végül a legfelsőbb bíróság elé került, ahol az alperes azt hangsúlyozta, hogy az adott jogi kérdést a nemzeti bíróságnak kell értelmeznie, mivel a ténybeli körülmények annyira egyértelműek, hogy kétséges értelmezésnek még csak a lehetősége sem merül fel. A legfelsőbb bíróság azonban úgy döntött, hogy vonatkozó EUB gyakorlat hiányában mégiscsak megkereséssel fordul az EUB-hoz. Egész pontosan a következőre kérdezett rá: a volt EKSZ 234. cikk (3) bekezdése olyan előterjesztési kötelezettséget alapoz-e meg, amely nem teszi a tagállami bíróságok számára lehetővé, hogy az előterjesztés szükségességéről döntsenek, vagy ez a kötelezettség egy észszerű értelmezési kétely fennálltától függ?<sup>17</sup> Adva volt tehát a megfelelő tényállás és a vonatkozó kérdés is az EUB számára, hogy ebben a döntő jelentőségű problémában állást foglalhasson.

Ítéletében az EUB röviden ismét összefoglalta a 234. (az EUMSZ 267.) cikk rendszerét, mely alapján jogosult az uniós jogszabályok értelmezésére és a másodlagos uniós jogszabályok érvényességének vizsgálatára, a tagállami bíróságok pedig jogosultak, illetve kötelesek ezekre irányuló kérdésekkel kapcsolatban megkeresni. A (3) bekezdésben írt kötelezettség célja annak megakadályozása, hogy a közösségen belül, az uniós jogra vonatkozóan egymástól eltérő bírósági értelmezések szülessenek. Az EUB ezzel kapcsolatban rámutatott még arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nem jelent a felek által igénybe vehető jogsegélyt, ezért az érintett bíróságnak nem kell csupán azért, mert az egyik fél egy uniós jogszabály értelmezését kétségesnek

16 | Így pl. többek között: Hjalte RASMUSSEN: „The European Court’s Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T.” *European Law Review* 1984/9. 242.; Anthony ARNULL: „The Use and Abuse of Article 177 EEC” *The Modern Law Review* 1989/52. 622.  
17 | 283/81. sz. *Srl C.I.L.F.I.T.* ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet [EU:C:1982:335], 4. pont.

tartja, ezzel kapcsolatban az EUB-hoz fordulnia. Sokkal inkább hivatalból köteles adott esetben hozzá folyamodni.

Az előzetes döntéshozatali eljárás rendszerénél maradván azt a rendkívül fontos, s mint láttuk, a különböző nemzeti bíróságoknál eltérően értelmezett kérdést kezdte vizsgálni, hogy milyen kapcsolat áll fenn a (2) és a (3) bekezdés között, azaz ez utóbbit megszorítóan kell értelmezni, ami kétségtelenül egy félig-meddig gépies előterjesztést követelne meg, vagy van-e téren a nemzeti bíróságoknak valamilyen mértékű mérlegelési jogköre. Az EUB végül is ez utóbbi mellett foglalt állást azzal, hogy ki mondta: a (3) bekezdésben megjelölt bíróságok, csakúgy mint minden más tagállami bíróság, saját hatáskörükön belül megítélhetik, hogy saját döntésük meghozatalához szükséges-e uniós jogi kérdéstről való előzetes határozat. E gondolatmenet végén jutott el az EUB az első kivételhez az előterjesztési kötelezettség alól: „Ezek a bíróságok tehát nem kötelesek az előttük felmerült uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdést előterjeszteni, amennyiben az a döntés szempontjából nem jelentős, azaz bármilyen értelmezés is születne, annak nem lenne hatása a jogvita eldöntésére.”<sup>18</sup> Abban az esetben viszont, ha a végső fokon eljáró nemzeti bírók arra a következtetésre jutnak, hogy az előttük folyamatban lévő jogvita eldöntése érdekében uniós jogszabályt kell alkalmazniuk, „a 177. cikk alapján kötelesek az EUB-nak minden azzal kapcsolatos értelmezési kérdést előterjeszteni”.<sup>19</sup>

Az egész ítéleten végighúzódik az EUB-nak az a kettőssége, hogy egyszerre kívánja észszerűvé tenni az előterjesztési kötelezettség határait, ugyanakkor nem akarja viszonylagossá sem tenni azokat. Azaz, megpróbálja egyértelmű tárgyi feltételekhez kötni mindazt, hogy mikor nem kell a tagállami bíróságoknak a 234. (az EUMSZ 267. cikk) cikk (3) bekezdése alapján az EUB-hoz fordulniuk. Ezen első feltétel esetén is látszólag enged egy kicsit az előterjesztési „szigorból”, ám a következő mondattal rögtön „visszakozik”, és szűkre zárja a tagállami bíróságoknak ezt a lehetőségét.

A következő gondolatmenetét a *Da Costa* ügyre alapozta az EUB, ahol egyszer már úgy foglalt állást, hogy nem áll fenn a tagállami bíróságok előterjesztési kötelezettsége, ha az általuk felteendő kérdésre már egy másik, azonos tényállású ügyben az EUB választ adott. Ezt a lehetőséget itt annyival tágította az EUB, hogy nincs előterjesztési kötelezettség, ha az érintett jogkérdésre vonatkozóan az EUB-nak kialakult joggyakorlata van, függetlenül attól, hogy azt melyik eljárásfajtaiban alakította ki, még akkor is, ha a vitás kérdések nem teljesen azonosak a megválaszoltakkal. Ismét megerősítette ennek kapcsán az EUB, hogy mindez nem zárja ki a nemzeti bíróságok előterjesztési jogát, így tehát a végső fokon eljáró testületek is mindentől függetlenül bármikor folyamodhatnak az EUB-hoz, ha azt szükségesnek tartják.

18 | 283/81. sz. ítélet (17. lj.) 10. pont.

19 | 283/81. sz. ítélet (17. lj.) 11. pont.

A látszólag legnagyobb kivételt az előterjesztési kötelezettség alól a harmadik feltétel kapcsán fogalmazta meg az EUB, ugyanakkor azt olyan többszörösen összetett védelmi rendszerrel bástyázta körül, hogy a saját, jogalanyok jogvédelmének funkcióját is magában foglaló hatáskörében eljáró nemzeti bíró szemszögéből kérdésesnek tűnik a gyakorlati használhatósága. Ezúttal abból indult ki az EUB, hogy az uniós jog helyes alkalmazása annyira egyértelmű is lehet, hogy az érintett kérdés eldöntése kapcsán semmilyen észszerű kétely nem áll fenn. Az indokolás azonban tovább folytatódik, s az EUB rögtön hozzákezd a további előfeltételek felsorolásához: „a tagállami bíróság azonban csak abban az esetben indulhat ki abból, hogy ez az eset áll fenn, ha meggyőződik arról, hogy a többi tagállami bíróságnak és a Bíróságnak is ugyanez a bizonyossága fennáll. Csak amennyiben ez a feltétel teljesül, tekinthet el attól a tagállami bíróság, hogy a kérdéseket a Bíróságnak előterjessze, és helyette azokat saját felelősségére értelmezze.”<sup>20</sup>

Mindez azonban nem az egyetlen előfeltétel, amire a tagállami bíróságnak figyelnie kell, hanem még az uniós jog sajátosságaira és értelmezésének különleges nehézségeire is tekintettel kell lennie, amikor azt mérlegeli, hogy az előterjesztési kötelezettségnek az előbb említett hiánya fennáll-e. Ennek kapcsán azt sem szabad elfelejtenie, hogy az uniós jog előírásai többnyelvűek, és „a különböző nyelvi megfogalmazások egyaránt kötelező érvényűek; az uniós jogi előírások értelmezéséhez ezért nyelvi megfogalmazásainak összehasonlítása szükséges”.<sup>21</sup> Amennyiben ezzel végzett a tagállami bíró, arra is figyelemmel kell lennie, hogy az uniós jognak saját, különleges terminológiája van, azaz az egyes jogfogalmak nem feltétlenül jelentik ugyanazt a különböző nemzeti, illetve az uniós jogokban. Mindehhez végül már „csak” annyit tesz hozzá az EUB, hogy „az uniós jog minden egyes előírását összefüggésében kell nézni, és az egész uniós jogrendszer fényében, céljának és az alkalmazás időpontja szerinti fejlettségi szintjének megfelelően kell értelmezni”.<sup>22</sup>

#### 4.1. A C.I.L.F.I.T. ÍTÉLET ÉRTÉKELÉSE

Összességében tehát három olyan esetet különített el az EUB, amikor az EKSZ 234. (az EUMSZ 267.) cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó bíróságoknak nem kötelező előzetes kérdéssel az EUB-hoz fordulniuk. Az első, amikor úgy ítélik meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügy megítéléséhez nem szükséges a felmerült uniós jogi kérdés megválaszolása, mivel az semmilyen ráhatással nem bír a jogvita eldöntésére. Ez az eset egyértelműnek és könnyen felhasználhatónak tűnik. Elsődleges célja véleményünk szerint az, hogy az automatikus, ám az alapeljárás szempontjából teljesen

20 | 283/81. sz. ítélet (17. lj.) 16. pont.

21 | 283/81. sz. ítélet (17. lj.) 18. pont.

22 | 283/81. sz. ítélet (17. lj.) 20. pont.

közömbös előterjesztéseket kiszűrje. Így elkerülhető az is, hogy az eljárást lassítani igyekvő fél egy szükségtelen előzetes döntéshozatali eljárásba „rángassa bele” a nemzeti bírót azáltal, hogy felvet egy tetszőleges uniós jogszabályt. Mint ahogy az EUB maga is utalt rá, egy ilyen érvelés a peres felek részéről nem alapozza meg a végső fokon eljáró nemzeti bíró előterjesztési kötelezettségét.

A második eset, amikor adott uniós jogszabályról már annyiszor kellett állást foglalnia az EUB-nak, hogy annak kapcsán kialakult joggyakorlatról beszélhetünk. Első olvasatra talán érdekesnek, ám mindenképp megalapozottnak és logikusnak tűnik, hogy az EUB nemcsak az EUMSZ 267. cikk szerinti, hanem minden egyes eljárása során hozott határozatait ide sorolja. Mind a közvetlenül, kereseti kérelem útján megindítható, mind a szakvélemény iránti, illetve közbenső eljárások esetében az EUB az uniós jogot értelmezi, és a megkereséstől függően alkalmazza is. Tehát ezekben az ügyekben hozott határozatai is joggyakorlatának szerves részét képezik.

Nem véletlen, hogy az EUB kihangsúlyozza a kialakult joggyakorlat meglétének szükségességét. Ítéleteit ugyanis mindig, meghatározott tényállás alapján hozza meg, így egyetlen vonatkozó határozatból még nem lehet és nem is szabad messzemenő következtetéseket levonni egy adott uniós jogszabály helyes értelmezésére vonatkozóan. Ezt először akkor lehet sikert kecsegtető módon megtenni, ha az EUB több ügy vonatkozásában is következetesen és mindig visszatérően ugyanazt a belső tartalmat tulajdonítja a kérdéses uniós normának. Ez tehát egyszerre követel az értelmezési kérdést vizsgáló nemzeti bírótól önmérsékletet és az EUB joggyakorlatának elmélyült ismeretét.

A legtöbb kérdést a harmadik eset veti fel, amellyel kapcsolatban az EUB úgy foglalt állást, hogy a végső fokon eljáró nemzeti bírók nem kötelesek előterjeszteni, amennyiben az uniós jog helyes alkalmazása annyira egyértelmű, hogy semmilyen észszerű kétely nem merül fel a vitás kérdések eldöntése kapcsán. Az EUMSZ 267. cikkének ilyenfajta értelmezésével szélesre tárta a kaput az EUB a tagállami bíróságok mérlegelése előtt, ám mint azt bemutattuk, a következő „mozdulatával” rögtön olyan szűkre zárta ezt a lehetőséget, hogy még az is kérdéses maradt: érdemes-e, lehet-e egy tagállami bíróságnak megfelelnie mindazon követelményeknek, amiket az EUB előír. Már önmagában az megvalósíthatatlan, hogy figyelemmel legyenek arra, vajon az általuk egyértelműnek tartott uniós jogszabály minden más, eltérő jogi kultúrával, dogmatikával rendelkező tagállami bíróság számára is ugyanolyan egyértelmű, mivel ez átfogó összehasonlító jogi ismereteket és forrásokat igényelne. Azt sem szabad szem elől téveszteniük, hogy az uniós jogrendszernek magának is megvan a saját fogalomtára, ami nem szükségszerűen egyezik meg az azonos vagy hasonló elnevezésű tagállami megfelelőjével. Lényegében tehát az EUB saját jogértelmezési módszerét tette kötelezővé a tagállami bíróságok számára is. Nem zárta ki ezzel annak elvi



lehetőségét, hogy az utóbbiak is képesek ez alapján az uniós jogszabályok belső értelmét megtalálni, mivel azonban saját magát is ehhez a vizsgálati eljáráshoz köti, a helyes értelmezések egységes megtalálása érdekében nem tehetett kivételt a tagállami bíróságokkal sem.

Ezen előzetes feltételek, pontosabban vizsgálati módszer elvégzése alól az EUB nem ad „felmentést”, az tehát kógens rendszert alkot: akkor és csak akkor mondhatja egy végső fokon eljáró nemzeti bíró, hogy a kérdéses uniós jogszabály alkalmazása semmilyen észszerű kételyt nem vet fel, így előterjesztési kötelezettsége arra vonatkozóan nem áll fenn, ha minden egyes előírt szempont figyelembevételé után jut erre a következtetésre.

Joggal merül fel a kérdés: lehetséges-e egyáltalán ezeknek a feltételeknek megfelelni? Véleményem szerint elvileg igen, gyakorlatilag azonban szinte kizárt. Meggyőződésem, hogy mindez nem véletlen, hanem e mögött az EUB nagyon is tudatos döntése áll: az uniós jog egységes értelmezésének (és azzal egységes érvényesülésének) védelme, mint legfőbb cél, amely a leginkább csak úgy biztosítható, ha a nemzeti jogalkalmazó szervek csak kivételes esetben „kapcsolhatják ki” azokban az eljárásaikban, amelyekben a jogvita eldöntéséhez és a hatékony jogvédelem nyújtásához uniós jogszabály helyes értelmezése szükséges.<sup>23</sup>

#### 4.2. AZ ACTE CLAIR TAN

Az *acte clair* tan eredetileg a francia közjogi gondolkodásban alakult ki az államhatalmi ágak megosztásának alapelveivel összefüggésben. Jelentése, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom között a nemzetközi jogi szerződések alkalmazásakor ezen szerződések értelmezése a végrehajtó hatalom számára van fenntartva, mivel nemzetközi viszonylatban ő viseli ezért a politikai és a jogi felelősséget. A bíróságoknak csupán nemzetközi szerződések alkalmazása engedélyezett. Amennyiben egy vonatkozó jogértelmezésre van szükségük, úgy a külügyminisztériumot kell megkeresniük, amely jogosult a kérdéses rendelkezés hivatalos és hitelt érdemlő magyarázatára. Annak érdekében, hogy a végrehajtó hatalom szerepét ezen a területen, illetve annak hatását a bírói gyakorlatra korlátozzák, fejlesztették ki az *acte clair* tant, amellyel lényegében az előterjesztés feletti ellenőrzést tartották fenn maguknak értelmezési nehézségek hiánya esetére, s így ezzel kapcsolatban széles mérlegelési jogkört hoztak létre. Ennek szükségességét elsősorban azzal indokolták, hogy az igazságszolgáltatás

23 | Azaz azon lehet vitatkozni, hogy a „C.I.L.F.I.T.-kritériumok” mennyire megvalósíthatóak, ez azonban nem befolyásolja azt a tényt, hogy ezek az EUB által megfogalmazott, a nemzeti jogalkalmazókra nézve kötelező feltételek. Ezek csökkenő jelentőségét fogalmazza meg, és az előterjesztési kötelezettségnek az alapvető jogkérdésekre való szűkítése mellett érvel: Burkhard HESS: „Die Einwirkungen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 EGV auf das deutsche Zivilprozessrecht” *Zeitschrift für Zivilprozessrecht* 1995. 81–84.; Burkhard HESS: „Rechtsfragen des Vorabentscheidungsverfahrens” *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 2002. 493–494.





helyes működése azt követeli meg a bíróktól, hogy minden olyan kívülről érkező kérelmet szándékot kizárhassanak, amelyek az eljárást szükségtelenül megzavarnák. Ezt a tant elsősorban azokban az ügyekben alkalmazták, ahol kizárólag magánérdekek forogtak kockán, s amelyekben a kérdéses szerződéses rendelkezés alkalmazása nem jelentett különösebb nehézséget.<sup>24</sup> Az *acte clair* kifejezést magát pedig úgy definiálták, hogy egy ügy megítélése akkor világos, ha azzal kapcsolatban szakértőnek kételye nem merül fel.<sup>25</sup>

Ebből a rövid leírásból is kiderül, hogy az EUB ítélete kapcsán miért nem beszélhetünk az *acte clair* tan átvételéről. Először is azért nem, mert ez az alapelv eredetileg – mint azt láttuk – két különböző hatalmi ág egymáshoz való viszonyát szabályozta meghatározott jogi normák értelmezésével kapcsolatban. A végrehajtó hatalomnak – a hatalmi ágak szétválasztásának elve miatt – nem lehet beleszólása az igazságszolgáltatás joggyakorlatának alakulásába. Ezt próbálták meg következetesen érvényesíteni a francia bíróságok az összetett jogi természetű nemzetközi jogi szerződések alkalmazása kapcsán is. Mindez nem mondható el az EUB és a tagállami bíróságok kapcsolatáról, hiszen ugyanúgy kizárólag igazságszolgáltatási feladatokat látnak el. Egymáshoz való viszonyuk ugyan nem feleltethető meg egy nemzeti bírósági hierarchikus szervezetrendszernek, az uniós jog egységes értelmezéséért és alkalmazásáért az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikke alapján azonban a végső felelősséget az EUB viseli. Így tehát jogosult arra is, amire a végrehajtó hatalom nem: az uniós joggal kapcsolatos tagállami bírósági gyakorlatot érdemben befolyásolhatja. A *C.I.L.F.I.T.* ítélet és az abban az előterjesztési kötelezettség alóli kivételekről megfogalmazottak nem a tagállami bíróságok függetlenségének a biztosítása, hanem a köztük és az EUB közötti együttműködés szabályainak pontosítása.

Másodszor azért nem beszélhetünk az *acte clair* tan átvételéről, mivel az eredetileg a „szakértői kétely” meglétéhez kötötte a bírói mérlegelés határait a kötelező előterjesztés esetére, míg az EUB a *C.I.L.F.I.T.* ítéletben az „észszerű kételyben” jelölte meg ugyanezt. Ez utóbbi fogalom már önmagában is szűkebb körre korlátozza a nemzeti bíró lehetőségeit, s mint azt részletesen bemutattuk, itt nem állt meg a luxembourgi ítélet indokolása, hanem további feltételekhez köti az előterjesztési kötelezettség alóli kivételt, amik az eredeti elméletből szükségszerűen hiányoztak.

Az egyetlen közös dolog az *acte clair* tanban és az EUB *C.I.L.F.I.T.* ítéletben, hogy az előterjesztési kötelezettséget a kérdéses jogszabály értelmezésének bizonyos fokú

24 | Manfred A. DAUSES: *Das Vorabentscheidungs-verfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag* (München: C.H. Beck Verlag 1995) 113.

25 | Bruno GENEVOIS: „Der Conseil d'Etat und das Gemeinschaftsrecht: Antagonismus oder Komplementarität?” *Europarecht* 1985. 357. A francia közigazgatási jog alapművének számító kétkötetes munka bővebben is kifejti az *acte clair* kifejezés tartalmát: Édouard LAFERRIÈRE: *Traité de la juridiction administrative. I.* (Paris: Berger-Levrault 1896) 449.

kétélye esetére korlátozza. Annak minőségére, terjedelmére és vizsgálatára vonatkozóan azonban már olyan nagyfokú eltéréseket találunk, hogy az EUB ítélete kapcsán még csak egy módosított, vagy továbbfejlesztett *acte clair* tanról sem beszélhetünk, hanem sokkal inkább egy eredeti módszer kimunkálásáról. Ez az elnevezés önmagában azért is zavaró lehet, mert szó szerinti lefordítása nem adja vissza az EUB által felállított követelményrendszer lényegét, így könnyen az EUB szándékától eltérő alkalmazáshoz vezethet. Nem véletlen tehát, hogy az egyértelműség kedvéért az EUB nem használta, s azóta sem alkalmazza ezt a kifejezést ítéleteiben.

## 5. A C.I.L.F.I.T.-FELTÉTELEK ÚJRAGONDOLÁSA – BOBEK FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Változatlanul azt gondolom, hogy a *C.I.L.F.I.T.* ügyben megfogalmazott kivételek, így különösen az *acte clair* feltétel, ha azt szó szerint vesszük, a gyakorlatban nem működőképes. Bobek főtanácsnok is ezzel a gondolattal kezdi a C-561/19. sz. ügyben közölt indítványát, utalva arra, hogy az előzetes döntéshozatal egész rendszere azért működik, mert ténylegesen senki sem alkalmazza a *C.I.L.F.I.T.* ítéletben foglaltakat, különösen nem szó szerint.<sup>26</sup>

Bobek többek azzal indokolja a *C.I.L.F.I.T.*-kritériumok újragondolásának szükségességét, hogy a *C.I.L.F.I.T.* ítélet szerinti egységesség az uniós jog minden egyes ügyben helyesen történő alkalmazását illetően csupán csak mítosz, a gyakorlatban kivitelezhetetlen. Az uniós igazságszolgáltatási rendszer decentralizált és dekoncentrált jellegére tekintettel az uniós jog értelmezését illetően a valaha is elérhető legjobb eredmény egy észszerű mértékű egységesség, és már egy ilyen típusú egységesség megteremtése is elég nagy kihívást jelent. Ami az egységes alkalmazást illeti, a válasz meglehetősen egyszerű: „senki sem veszítheti el azt, ami soha nem volt az övé”.<sup>27</sup>

Bobek már az indítványa elején amellett érvel, hogy az általa javasolt kiigazítási folyamat jelentős paradigmaváltást igényel: az egyedi ügyben az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos és a szubjektív bírói kétely fennállásával alátámasztott észszerű kétség hiányától egy objektívebb, az uniós jog az egész EU-ban érvényesülő egységes értelmezésének biztosítására irányuló kötelezettség irányába. Ez alapján a fókusz a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben adandó helyes válaszról a megfelelő kérdések azonosításának irányába mozdulna el.<sup>28</sup>

26 | Bobek főtanácsnok 2021. április 15-i indítványa a C-561/19. sz. *Conorzio Italian Management* ügyben [EU:C:2021:291], 2. pont.

27 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 180. pont.

28 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 4. pont.

Bobek három feltételből álló konkrét javaslatot tesz, amely szerint az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján a tagállami bíróság akkor legyen köteles az EUB-hoz fordulni, ha a konkrét jogvita az uniós jog értelmezésére (és nem az alkalmazására) vonatkozó általános kérdést vet fel, aminek objektív szempontból egynél több észszerűen lehetséges értelmezése van és amelyre a válasz nem vezethető le a bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatából (vagy amellyel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság el kíván térni ettől az ítélkezési gyakorlattól). Ennek a megfogalmazásnak az előnye, hogy az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség már magában foglalja a saját kivételeit: ez utóbbi kivételek csak akkor érvényesülnek, ha az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség tárgyát képező uniós jogi értelmezési kérdés fennállására vonatkozó három együttes feltétel közül az egyik nem teljesül. A végső fokon eljáró bíróságokkal szemben azt az elvárást fogalmazza meg Bobek, hogy kötelesek egyértelműen megjelölni, hogy a három feltétel közül melyik és milyen okból nem teljesült.<sup>29</sup>

Az előterjesztési kötelezettségnek ez a hármas feltételrendszere nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a végső fokon eljáró bíró az EUMSZ 267. cikk második bekezdése alapján akkor is kezdeményezzen előzetes döntéshozatalt, ha egyébként az előbb ismertetett feltételek hiánya miatt a kötelezettsége nem állapítható meg. Ezt a rendszert kizárólag az uniós jog értelmezésére irányuló kérdésekre kell alkalmazni és ez nem vonatkozik a másodlagos uniós jogforrások érvényességének vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatalokra, amelyekkel kapcsolatban nincs kivétel az előterjesztési kötelezettség körében.<sup>30</sup>

Bobek részletesen is elemzi az egyes feltételeket, az alábbiak szerint.

## 5.1. AZ UNIÓS JOG ÉRTELMEZÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS VAGY ÁLTALÁNOSÍTHATÓ KÉRDÉS

Bobek szerint különbséget kell tenni az uniós jog értelmezése és alkalmazása között, meg kell találni a kettő közötti határvonalat. Az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettségnek akkor kell érvényesülnie, ha a végső fokon eljáró nemzeti bíróság az absztrakció észszerű és megfelelő szintjén megfogalmazott uniós jogi értelmezési kérdéssel szembesül. Bobek emlékeztet Jacobs főtanácsnok indítványára,<sup>31</sup> aki szerint a rendkívül konkrét kérdésekre adott részletes válaszok nem mindig segítik elő az egységes alkalmazást. Előfordulhat, hogy az ilyen válaszok csak további kérdéseket vetnek fel. A kért értelmezésnek ezért általános vagy általánosítható jelentőséggel kell bírnia. Ez a nemzeti bíróságok számára módszertanilag azt jelenti, hogy fel kell

29 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 134. pont.

30 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 137. pont.

31 | Jacobs főtanácsok 1997. július 10-i indítványa a C-338/95. sz. *Wiener S.I. GmbH* ügyben [EU:C:1997:352], 50. pont.

tenniük maguknak a kérdést: az adott jogértelmezési probléma feltehetően újból fel fog-e merülni a saját nemzeti vagy a többi tagállami bíróság előtt? Bobek szerint, ha ezt a kérdést a nemzeti bíró megfelelően megválaszolja, úgy az segít neki az általános jellegű problémák felismerésében, egyúttal kiszűri a szűk körű, egyedi vagy egyszeri ügyeket, amelyek még ha fel is vetnek uniós jogértelmezésre vonatkozó kérdést, nem rendelkeznek általános jelentőséggel. Bobek szerint a legtöbb végső fokon eljáró nemzeti bíróság egyébként is már régóta gyakorolja ezt a fajta gondolkodást, a saját jogrendszerén, keretein belül.<sup>32</sup> Ezt a módszert kellene az uniós jogrendszer tágabb, magasabb szintjén elvégezni. Bobek emlékeztet arra, hogy az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség célja az uniós jog egységes értelmezésének, nem pedig e jog helyes alkalmazásának biztosítása. Ezért a célként kitűzött egységesség nem az egyes önálló ügyek egyedi megoldásainak szintjén keresendő, hanem az alkalmazandó jogszabályok szintjén. Bobek elismeri, hogy mindebből az következik, hogy az egyes ügyek konkrét kimenetelét illetően lehetnek eltérések.<sup>33</sup>

## 5.2. TÖBB ÉSZSZERŰEN LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉS

Bobek szerint a nemzeti bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a vitatott uniós jogkérdésnek van-e több észszerűen lehetséges értelmezése. Ezt azonban nem belső és szubjektív bizonytalanságra, hanem külső és objektív alapokra kell helyeznie. Azaz, a kötelezettség alátámasztásához a szubjektív kétségnél vagy az ismeret hiánynál több kell, hogy fennálljon. Ilyen objektív helyzet, ha a végső fokon eljáró bíróság észleli, hogy a nemzeti bíróságok jogerős határozataikban azonos szabály eltérő értelmezéseit fogadták el. Ez lehet a nemzeti vagy más tagállami bíróságok ítéleteiben megtalálható eltérés is. Mindez horizontális szinten megnyilvánuló vizsgálatot tesz szükségessé, azaz nincs jelentősége annak, hogyha egy adott ország bírósági gyakorlatában különböző szinteken megnyilvánuló eltérésekre adódik példa, csak a jogerős ítéletek lehetnek ilyenkor irányadók.<sup>34</sup> Bobek ezzel kapcsolatban realitásra és realizmusra hívja fel a figyelmet, azaz nem várja el a végső fokon eljáró nemzeti bíróságoktól, hogy összehasonlító uniós jogi kutatóközpontokká váljanak, amelynek keretében ők maguk hivatalból végeznek kereséseket. Ugyanakkor megalapozhatja ezt a helyzetet, ha a felek a saját beadványaikban hivatkoznak eltérő jogértelmezésekre, különböző jogerős ítéletekben vagy éppen a konkrét ügyben eljáró bíróságok eltérő jogi álláspontja, értelmezése is alátámaszthatja ezt. Bobek mindezt úgy összegzi, hogy nyilvánvalóan elvárható a végső fokon eljáró bíróságoktól annak felismerése, hogy jogértelmezést illetően objektív szempontból eltérés áll fenn, ha ezen eltérésre az előttük

32 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 148. pont.

33 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 149. pont.

34 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 153–154. pontok.

folyamatban lévő eljárásban résztvevő valamelyik fél kifejezetten felhívta a figyelmet. Abban az esetben, ha a lehetséges jogértelmezések vonatkozásában ténylegesen eltérés áll fenn, akkor a végső fokon eljáró nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvitában az észszerű kétség objektív módon és külsőleg megállapítást nyert, így az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása érdekében az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség nem hagyható figyelmen kívül.<sup>35</sup>

### 5.3. AZ EUB ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁNAK HIÁNYA

Bobek utal arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat kifejezés folyamatos vita tárgya, mégis érdemes az előterjesztési kötelezettség vonatkozásában ezt úgy használni, hogy ez a gyakorlatban néha egyetlen korábbi precedenst jelent, ami segíti a nemzeti bíróságot az előtte folyamatban lévő konkrét jogvita eldöntésében.<sup>36</sup> Bobek kiemeli a logikai kapcsolatot a harmadik és a korábban ismertetett első feltétel között: amit meg kell állapítani és aminek az ítélkezési gyakorlatban egyértelműen kikövetkeztethetőnek kell lennie, az az alkalmazandó uniós jogszabályi rendelkezés, nem pedig a konkrét ügy kimenetele. Erre egy szemléletes példát is hoz, a rendkívüli körülmény fogalom meghatározását a bíróság számtalan határozatában értelmezte már. Ezek alapján egy végső fokon eljáró nemzeti bírónak nem kell iránymutatást kérnie azzal kapcsolatban, hogy vajon az is rendkívüli körülmény-e, ha a reptéri kifutópályán szarvas vagy pedig meztelen ember fut át.<sup>37</sup>

A nemzeti végső fokon eljáró bíróságnak ugyanakkor fennáll az előterjesztési kötelezettsége, ha el kíván térni az EUB korábban elfogadott értelmezésétől. Ilyenkor a kezdeményező végzésben el kell magyaráznia, hogy miért nem ért azzal egyet, valamint ideális esetben megjelölnie, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint mi lenne a helyes megközelítés.<sup>38</sup>

### 5.4. AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG

Bobek szerint az előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség fennállásához az előbb vázolt mindhárom feltételnek teljesülnie kell. Ebből vezeti le a nemzeti végső fokon eljáró bíróság indokolási kötelezettségét: határozatából egyértelműen derüljön ki, hogy miként jutott arra a következtetésre, hogy az előtte folyamatban lévő ügy nem tartozik az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerinti előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség hatálya alá, melyik feltétel hiányzik a három közül.<sup>39</sup>

35 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 156–157. pontok.

36 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 163. pont.

37 | C-561/19. sz. indítvány (26. lj.) 162. pont.

38 | C-561/19. sz. indítvány (28. lj.) 164. pont.

39 | C-561/19. sz. indítvány (28. lj.) 167. pont.

Bobek elismeri, hogy nincs arra vonatkozó egyetemes mérce, hogy mi a megfelelő indoklás, mindazonáltal a nemzeti bíró legalább azt köteles egyértelműen megjelölni, hogy álláspontja szerint a három feltétel közül konkrétan melyik nem alkalmazandó az adott ügyre, és legalább összefoglaló jelleggel meg kell indokolnia annak a feltételnek a hiányát. Egy általános, homályos, illetve kevésbé megalapozott hivatkozás az *acte clairre*, vagy a *C.I.L.F.I.T.* ítéletre, arra vonatkozó valós és konkrét indoklás nélkül, hogy az adott ügy érdemét illetően pontosan miért nem áll fenn előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség, nem felel meg e minimum követelménynek. A végső fokon eljáró nemzeti bíróságnak az indokolásában a tudomására jutott hivatkozásokra kell reagálnia, amelyeket vagy a felek adtak elő vagy azok egyértelműen magából az eljárásból, illetve az ügyiratból származnak. A bíró nem köteles olyan értelmezési kérdések után kutakodni, amelyek a szóban forgó uniós jogi rendelkezés tekintetében esetlegesen felmerülhettek, ugyanakkor nem söpörheti a szőnyeg alá a felek hivatkozását megfelelő indoklás nélkül, egy mondattal utalva arra, hogy minden egyértelmű és minden kétséget kizáró.<sup>40</sup>

## 5.5. BOBEK VÉGKÖVETKEZTETÉSE

Bobek főtanácsnoki indítványa végkövetkeztetéseként a következőt adja: a végső fokon eljáró nemzeti bíróság az adott ügyben köteles az EUB-hoz fordulni, feltéve, hogy az ügy – először is – az uniós jog értelmezésére vonatkozó általános kérdést vet fel, amelyet – másodszor – ésszerűen egynél több lehetséges módon lehet értelmezni, és – harmadszor – a szóban forgó uniós jogi rendelkezés értelmezése nem vezethető le a bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatából. Abban az esetben, ha az ilyen, az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdéssel szembesülő nemzeti bíróság úgy döntene, hogy e rendelkezés alapján nem terjeszt elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, e bíróság köteles megfelelő módon megindokolni, hogy a három feltétel közül melyik nem teljesült és miért nem.<sup>41</sup>

## 6. A FŐTANÁCSNOKI INDÍTVÁNY ÉRTÉKELÉSE – KONKLÚZIÓK

Bobek saját maga is használja indítványában az „alvó oroszlán” metaforát,<sup>42</sup> értve ez alatt a több mint negyvenéves *C.I.L.F.I.T.*-kritériumokat, amelyeket senki – beleértve az EUB-ot is – nem mert álmában megzavarni. Úgy tűnik, van egy hallgatóságos

40 | C-561/19. sz. indítvány (28. lj.) 168–170. pontok.

41 | C-561/19. sz. indítvány (28. lj.) 181. pont.

42 | C-561/19. sz. indítvány (29. lj.) 174. pont.

egyértelműség az európai jogirodalomban és joggyakorlatban is azzal kapcsolatban, hogy bár a kritériumok a nemzeti végső fokon eljáró bíróságok számára gyakorlatilag kivitelezhetetlenek, azok mégis egyfajta irányítóként szolgálnak a tagállami bíróságok és az EUB egymás közötti kapcsolatában.

Bobek javaslata azért meggyőző, mert leegyszerűsíti, ezáltal a gyakorlat számára is kivitelezhetővé teszi az előterjesztési kötelezettség kérdését. Első olvasatra a legtöbb problémát az uniós jog értelmezése, illetve alkalmazása között javasolt különbségtétel jelentheti, tekintettel arra, hogy e két folyamat nem minden esetben választható el egyértelműen és könnyen egymástól. Egy-egy EUB ítélet kihirdetését követően utólag sokkal könnyebb értetlenkedve azt mondani a feltett kérdésekre adott válaszokat olvasva, hogy felesleges volt az előterjesztés, mivel az egyértelműen levezethető lett volna a korábbi joggyakorlatból. De éppen az uniós jog egyik legfontosabb jellemzője – amit Bobek nem említ meg az indítványában – annak autonómiája, terminológiájának a nemzeti jogrendszerekben használt fogalmaktól eltérő jellege már önmagában elbizonytalanítja a nemzeti bírót: vajon amit ők a saját jogrendszerük terminológiája alapján egyértelműnek gondolnak, az ugyanazt jelenti-e az azonos elnevezésű uniós jogi terminológiában. Azaz, egy nemzeti bíró kétséget kizáróan soha nem lehet biztos abban, hogy mi egy konkrét uniós jogforrás pontos tartalma, azt miként kell értelmezni.

Bobek nem utal arra sem az indítványban, hogy éppen az EUB fejlesztette ki azt az előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlatában, hogy egy-egy konkrét uniós jogi normát a kezdeményező bíró által megállapított tényállásra tekintettel vizsgál, a feltett kérdéseket az alapján válaszolja meg, utalva arra, hogy ugyanaz az uniós jogi norma más tényállás, más hivatkozások mellett esetleg más tartalommal értelmezhető.<sup>43</sup>

Úgy tűnik, az EUB a saját mozgásterét sem köti meg szívesen határozataival, lehetőséget biztosítva saját magának is arra, hogy vonatkozó joggyakorlatát újragondolja, továbbfejlessze. Kétségtelen tény, hogy Bobek indítványában felhozott különböző példák a munkaidő irányelv, illetve a légifuvarozó szolgáltatókkal kapcsolatos különböző uniós jogszabályok és tényállások kapcsán nagyon tetszetősek és jól alátámasztják azt, hogy sokszor túlbiztosítottnak tűnik a nemzeti bíró részéről az előzetes döntés kezdeményezése.<sup>44</sup> De éppen az előbb hivatkozott indokok alapján a nemzeti bíró sokszor inkább elébe megy a bizonytalan helyzetnek és nem teszi ki magát és a vonatkozó nemzeti joggyakorlatot annak, hogy esetleg évekkel később mondja ki azt az EUB egy ugyanolyan tényállású ügyben, hogy mégsem volt megfelelő a vitatott uniós jogforrásnak az addigi „nemzeti” jogértelmezése.

43 | Lásd először: 69/85. sz. *Wünsche GmbH* ügyben 1986. március 5-én hozott végzés [EU:C:1986:104].

44 | C-561/19. sz. indítvány (28. lj.) 140–142. pontok.

Lényeges különbség mutatható ki az egyes ügyszakok uniós jogi gyakorlatában is, attól függően, hogy milyen jogforrási szintű uniós jog és milyen mértékben „járta át” az alkalmazandó jogot. Tagállamtól függetlenül a legproblémásabb a nemzeti bíró számára a közvetlenül hatályos, általánosan megfogalmazott alapszerződési rendelkezések alkalmazása és értelmezése, hiszen nagyon tág keretek között kell meghoznia az adott ügyben alkalmazandó jogértelmezést. Az olyan rendelkezések, mint például az alapszabadságok közvetlen hatálya, meglehetősen nehéz helyzetbe hozta a tagállami bíróságokat. Ehhez képest könnyebb dolguk van, amikor jól szabályozott jogharmonizációs rendelkezést kell értelmezniük. Persze a nehézség jogharmonizáció esetében is garantált, hiszen sok az általános klauzulákkal teletűzdelt uniós jogszabály.

Fontos kiemelni azt is, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nem minősül semmilyen szempontból perorvoslati eljárásnak, mégis „lebegő bárdként” ott lehet a nemzeti bíróságok felett az a tudat, hogy az EUB esetleg mégsem úgy dönt majd a későbbiek során. Sokszor a peres felek maguk is úgy tekintenek az előzetes döntéshozatali eljárásra, hogy ha arra nem kerül sor az ügyükben, akkor nem merítették ki minden lehetséges fórumot, esetleg ők maguk bizakodnak jól vagy rosszul abban, hogy később esetleg az EUB mégis más irányba állítja a vonatkozó nemzeti joggyakorlatot. Természetesen vannak olyan típusú ügyek, ahol a jogkérdés és a tényállás is szinte ugyanaz, csak a peres felek személye cserélődik. Ilyen esetekre kiválóan alkalmas a Bobek által javasolt egyszerűsített előterjesztési kötelezettséggel kapcsolatos vizsgálódás.

Jól érzékeli Bobek azt is, hogy az előterjesztési kötelezettség Achilles-sarka annak kikényszeríthetetlensége, azaz a peres felek indítványa ilyen esetben sem köti a nemzeti bírót. Önmagában az indokolási kötelezettséggel kapcsolatos elvárásoknak a megfogalmazása egyes önkényes elutasítások kiszűréséhez vezethet, de nem eredményezi azt, hogy nagyobb számban kezdeményezzenek végső fórumok előzetes döntéshozatalt olyan ügyekben, ahol az minden szempontból indokolt lenne.

Összegezve, csatlakozom Bobekhez annyiban, hogy a *C.I.L.F.I.T.*-kritériumok alvó oroszlánját fel kell ébreszteni: újra kell gondolni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás miként tudná a hatékony jogvédelmi funkcióját maradéktalanul betölteni úgy, hogy azon keresztül az EUB az uniós jog egységes értelmezését biztosítani tudja, a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok pedig kiszámítható, objektív – és ezáltal számon kérhető – szempontok alapján tudjanak eleget tenni előterjesztési kötelezettségüknek. Bízom abban, hogy minderről Várnay professzor úrral is folytathatom a tizenöt évvel ezelőtt elkezdett együttgondolkodást!





# Közbeszerzés és jogvédelem

NÉMETH ANITA

ügyvéd; tiszteletbeli tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

A fejezetben a közbeszerzési jog hatékony érvényesülése és a közbeszerzések terén a jogvédelem egyes kérdéseit vizsgáljuk. Tárgykörünket többfajta „kettősség” jellemzi. Európai uniós kontextusban foglalkozunk a témakörrel, hiszen a tagállami (magyar) közbeszerzési jogot alapvetően determinálja az Európai Unió joga, miközben a jogorvoslati megoldások terén a tagországok intézményi és eljárási autonómiája meghatározó. Jóllehet az uniós jog felől nem lényeges a közbeszerzési szerződés, az arra vonatkozó nemzeti szabályozás, jogérvényesítési mechanizmus magánjogi vagy közjogi besorolása, a jogterület vegyes jogági sajátossága kihat tárgykörünkre. Tág értelemben szemléljük a közbeszerzési jogvédelmet, amennyiben mind az anyagi jog, mind az eljárási jog alapján figyelemre érdemesek bizonyos jogintézmények. Módszertani szempontból szintén előre bocsátjuk azt a „kétirányú megközelítést”, hogy a kiemelt egyes témakörök rövid átfogó bemutatása mellett néhány problematikus, illetve aktuális kérdésre kívánjuk felhívni a figyelmet.

A közbeszerzési jog összetett célrendszerében elsődleges, hogy a közszféra piacról történő beszerzéseinél, a közbeszerzési szerződéses ügyleteknél biztosítsa a gazdasági szereplők versenyen alapuló hozzáférését és kiválasztását, melynek során többek között az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalma, továbbá az átláthatóság elvével összhangban kell eljárni. A versenyhelyzet és a tisztességes versenyfeltételek megteremtése alapvető érdeke a piaci szereplőknek. Mindez közérdeket is



szolgál, a közforrások hatékony és ellenőrizhető felhasználását, és ma már kevésbé kérdéses, hogy egyéb közös célok támogatása is feladata a közbeszerzésnek, elismerést nyert a fenntarthatóság közbeszerzési stratégiája is.

Az Európai Unió közbeszerzési politikája és szabályozása a belső piac megvalósítására vonatkozó alapszerződési jogalaphoz az általános jogharmonizációs cikk alapján fejlődött ki,<sup>1</sup> miután közösségi szinten felismerték, ahhoz, hogy a közpiacon a gyakorlatban is érvényesüljenek a belső piaci szabályok és elvek, a tagállami közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell hozni bizonyos küszöbértéket meghaladó értékű közbeszerzési szerződések (és immár az építési és szolgáltatási koncessziók) esetében. Ez a folyamat egyre kiterjedtebb és elmélyülő jogalkotást, másodlagos joganyagot eredményezett az Európai Unió Bíróságának (EUB) e jogterületen is meghatározó ítélkezési gyakorlatával együtt járóan.<sup>2</sup> Az EU és a tagállamok viszonyában e jogterületen megosztott hatáskör érvényesül, ugyanakkor az Unió kizárólagos hatáskörébe eső közös kereskedelempolitikához tartozik a közbeszerzési „külső dimenzió” (harmadik országok viszonylatában a piacnyitási- piacvédelem, illetve a nemzeti elbánás nyújtásának kérdése).<sup>3</sup>

Az uniós–tagállami közbeszerzési jog tárgykörünkbe tartozó összefüggéseinek elsősorban a hazai jogra támaszkodunk. A magyar közbeszerzési szabályozás az európai integrációs jogfejlődéssel született újjá; a jelenleg hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) immár a negyedik kódex-jellegű jogszabály, amely egyfelől – a kapcsolódó számottevő közbeszerzési normaanyaggal – átülteti az uniós jogharmonizációs követelményeket, másfelől magán viseli a hazai aktuális jogpolitikai elvárásokat.

## 2. AZ ALAPELVEK JOGVÉDELMI SZEREPE A KÖZBESZERZÉSI JOGBAN

„A közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és

1 | Lásd jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkét. (Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (EKSZ) korábbi 95. cikke.)

2 | Lásd a szakirodalomból többek között: Sue ARROWSMITH: *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK, Volume 1* (London: Sweet & Maxwell 2014); Sue ARROWSMITH: *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK, Volume 2* (London: Sweet & Maxwell 2018); Christopher BOVIS: *Research Handbook on EU Public Procurement Law* (Cheltenham: Elgar 2016); Peter TREPTE: *Public Procurement in the EU – A Practitioner's Guide* (Oxford: Oxford University Press 2007); DEZSŐ Attila (szerk.): *Magyarúzat az Európai Unió közbeszerzési jogához* (Budapest: Wolters Kluwer 2015).

3 | EUMSZ 2–4. cikkeek.

a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.” A közbeszerzésre vonatkozó 2014/24/EU irányelv<sup>4</sup> (1) preambulumbekzdésének ezen kezdő mondata jól összegezi az irányelv (és a többi hasonló tárgykörű hatályos irányelv,<sup>5</sup> illetve a korábbi másodlagos jogforrások) „gyökerét”, illetőleg azt, hogy ezen elveknek az EU-ban való megfelelő érvényesülése érdekében történik a tagországok jogának harmonizálása.

A belső piaci alapszabadságokat és elveket az irányelvek révén a hatályuk alá tartozó közbeszerzésekre tételes (és a tagállamok által átültetendő) normákká fejlesztették, melyek értelmezése során az EUB az elsődleges jogi alapokból indul ki. Így az EUB szemléletében meghatározó a közbeszerzési piachoz való jobb, széleskörű versenyen alapuló hozzáférés szempontjának érvényesítése. Továbbá az EUB számos ítéletében megerősítette, hogy az irányelvek által nem vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra az elsődleges jogból eredő követelmények irányadók, amennyiben a határon átnyúló érdek kimutatható.<sup>6</sup> Jelentős hatással volt a közösségi közbeszerzési elvárások és az átláthatóság fogalma értelmezésére például a C-324/98. sz. *Telaustria* ügyben hozott ítélet,<sup>7</sup> amely egy, az irányelvek hatálya alá nem tartozó ügyben kimondta, hogy az alapszerződésből eredő diszkrimináció tilalmának elve magában foglalja a transzparencia követelményét, és ezáltal az ilyen beszerzések megfelelő meghirdetését. Következésképpen nem csupán az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű, irányelvi szabályozással érintett közbeszerzések esetén kell a beszerzési igényt az ajánlatkérő részéről előzetesen meghirdetni a potenciális ajánlattevők érdekében, hanem az irányelvek hatálya alá nem vont, például az uniós értékhatárok alatti, viszonylag kisebb értékű, de határon átnyúló érdekű közbeszerzési ügyleteknél is. Az e tárgykörben jelentkező európai bírósági ítélezési gyakorlat alapján az Európai Bizottság Értelmező Közleményt adott ki,<sup>8</sup> amelyben – segítettő a megfelelő tagállami és jogalkalmazói

4 | Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 94. 2014.3.28. 65.

5 | Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 94. 2014.3.28. 243.; az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 94. 2014.3.28. 1. Az ún. védelmi beszerzési irányelvvel nem foglalkozunk ebben az írásban; lásd az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 216. 2009.8.20. 76. 6 | Lásd bővebben a tárgykörben: DEZSŐ (2. lj.) 115–201.

7 | C-324/98. sz. *Telaustria Verlags GmbH és Telefonadress GmbH kontra Telekom Austria AG részvételével Herold Business Data AG* ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EU:C:2000:669].

8 | A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* C 179. 2006.8.1. 2.

hozzáállást – összegezte mindazon elvárásokat, amelyek az alapszerződésből eredően alkalmazandók az irányelvek által nem vagy csak részben szabályozott közbeszerzésekben.

Tekintettel az EU elsődleges jogból származó követelmények értelmezése körüli bizonytalanságokra, továbbá arra a körülményre, hogy a jogalkalmazóktól még mindig távolabb áll az alapító szerződésekből eredő kötelezettség, mint az irányelvi szabályokat tételesen átültető nemzeti szabályozás, illetve a jogbiztonság szempontjára, a tagállamok jellemzően az uniós értékhatárok alatti értékű közbeszerzéseket vagy azok egy részét igyekeztek rendezni,<sup>9</sup> figyelembe véve a hivatkozott Közleményben összegezett elvárásokat is. A magyar közbeszerzési törvény is külön részben szabályozza az uniós értékhatár alatti eljárásokat. A Kbt. ezen szabályozásának az ún. öt ajánlattevős, meghirdetés nélküli eljárási megoldása, továbbá a nemzeti értékhatárok alatti értékű beszerzésekre irányadó, egyre változó hazai normaanyag, vagy jelenleg épp annak hiánya azt is mutatja, hogy az alapszerződésből eredő követelményeknek megfelelés kérdése változatlanul napirenden van.<sup>10</sup>

A közbeszerzések terén általánosabb hatályú és emiatt részünkről kiemelt 2014/24/EU irányelv – „A közbeszerzés alapelvei” alcím alatti – 18. cikk (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el. Ezt követően a 18. cikkben a korábbiakhoz képest újabb alapelvi normaként szerepel az irányelv elkerülésének tilalma (az irányelv hatálya alóli kikerülés szándékával történő beszerzés-alakítás tilalma), valamint a verseny mesterséges korlátozásának tilalma (a beszerzés feltételeinek meghatározása során egyes gazdasági szereplők számára méltánytalan előny-hátrány biztosításának tilalma).<sup>11</sup>

Az EU jogának való megfelelést szolgáló tagállami jogharmonizáció keretében a magyar közbeszerzési jogban is kiemelt szerepet kapnak ezek az általános elvek.

9 | Lásd például az irányelvek alapján készített EU-tagállami monitoringjelentéseket (2018), <https://bit.ly/3lyZJp6>.

10 | Lásd a Kbt. Harmadik Részét az uniós értékhatár alatti eljárásról. Azon belül lásd a Kbt. 115. § (1) bekezdését. Ez az ún. öt ajánlattevős eljárás akkor alkalmazható, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a 300 millió forintot; viszont nem alkalmazható, ha a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott. Ez utóbbi feltétel nyilvánvalóan más megközelítést tükröz, mint a határon átnyúló érdekek kategóriája. A nemzeti értékhatárok alatti értékű beszerzésekre vonatkozó hazai szabályozás számtalanszor változott az elmúlt két évtizedben. Jelenleg hatályon kívül helyezve a Kbt. 4. § (3) bekezdése, mely korábban megint más rendelkezést tartalmazott, kapcsolódó kormányrendelettel (lásd a szintén hatályát veszített 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendeletet a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról).

11 | 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdés második albekezdése. Az alapelvek alatti 18. cikk (2) bekezdésének már a tagállamok a címzettjei, előírva, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket.

A Kbt. alapelvei<sup>12</sup> – amellet, hogy ezen ún. klasszikus közbeszerzési alapelveket (azok egy részét)<sup>13</sup> magukban foglalják – további, közbeszerzési alapelvei szintre emelt követelményeket is tartalmaznak, így polgári jogi elveket és közpénzügyi/államháztartási elvet is.<sup>14</sup> Ez a különbség érthető, az uniós és a tagállami szabályozás részben eltérő célrendszeréből fakad.<sup>15</sup>

Jelen írásunk tárgykörében azonban nem az uniós elvek és a Kbt. alapelveinek egymáshoz való viszonyát kívánjuk elemezni, hanem az érdemel kiemelését, hogy a Kbt. alapelvei nemcsak a törvény „szellemiségét” kívánják tükrözni, nemcsak elvi háttérrel, jogértelmezést segítő és jogfejlesztő szerepet jelentenek, hanem *generálklauzula* funkciójuk van. Az alapelvekre a közbeszerzési gazdasági szereplők, ajánlatkérők ugyanis jogot alapíthatnak, azok vélt megsértése esetén jogorvoslati eljárás kezdeményezhető.<sup>16</sup> A Kbt. *alapelvei szerinti jogbőzág mentes jogvédelem* nem csupán azokban a helyzetekben érvényesül, amikor egy adott tényállásra nincs konkrét rendelkezés, de kimutatható valamely alapelv megsértése,<sup>17</sup> hanem olyan helyzetekben is, amikor a szabályszerűség csak formálisan áll fenn. Konkrétan, a hazai ítélkezési gyakorlat töretlen abban, hogy az alapelvei jogsérelem akkor is megállapítható, ha egy magatartás a tételes rendelkezésnek megfelel, de elégtelen arra, hogy valamely alapelvei rendelkezést érvényre juttasson.<sup>18</sup> Továbbá a többlétevényállást megvalósító cselekmények esetén is megállapítható alapelvei jogsértés.<sup>19</sup> (Ez utóbbi megközelítéshez tartozik, hogy amíg a jogvita a tételes jogszabályhely alkalmazásával megoldható, a döntést erre kell alapozni, emellet alapelvei jogsértés megállapításának nincs helye, figyelemmel a kétszeres értékelés elkerülése szempontjára.<sup>20</sup>)

12 | Kbt. 2. § (1)–(6) bekezdés. Kbt. szerinti alapelvek: a verseny tisztasága; átláthatóság, nyilvánosság; esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód biztosítása; jóhiszeműség és tisztesség követelménye; joggal való visszaélés tilalma; közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elve; nemzeti elbánás nyújtása; a közbeszerzési eljárás nyelve a magyar nyelv.

13 | A Kbt. az alapelvei közé nem sorolta az arányosság elvét.

14 | Lásd jóhiszeműség és tisztesség követelménye; joggal való visszaélés tilalma; közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elve.

15 | A tagállamok oldaláról jellemzően a közpénzfelhasználás ellenőrzése, a szerződéskötéshez vezető versenyztetési folyamat garanciális, inkább az ajánlatkérői cselekményeket alapul vevő és a korrupciót megelőző szabályozása állt a középpontban. A közösségi/uniós közbeszerzési politika részéről a kiindulási pont – mint írtuk fentebb – a valódi egységes belső piac megteremtése a közpiacokon is, biztosítva a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, az egyenlő és megkülönböztetés-mentes bánásmódot, a tisztességes versenyt és az átláthatóságot – ennek elérése érdekében történik alapvetően a közösségi/uniós szintű jogharmonizáció. A megközelítésbeli különbségek ugyanakkor kölcsönösen hatottak egymásra, egyfajta konvergencia érvényesül.

16 | Lásd Kbt. 2. § (7) bekezdés, 153. § (1) bekezdés d) pont, 156. § (1) bekezdés.

17 | Lásd például: Közbeszerzési Döntőbizottság D.558/12/2012. határozata.

18 | Kúria Kfv.IV.37.950/2019/8. ítélete (KJD2020. 27.). Lásd továbbá például: Közbeszerzési Döntőbizottság D.663/4/2010. határozata.

19 | Lásd például: Közbeszerzési Döntőbizottság D.70/21/2021. és D.614/9/2010. határozata.

20 | Lásd például: Közbeszerzési Döntőbizottság D.319/6/2019. határozata.

### 3. A FUNKCIONÁLIS JOGÉRTELMEZÉS SZEREPE

Jogvédelmi szempontból kiemelhető az EUB által töretlenül követett ún. funkcionális értelmezés, amely megközelítés a közbeszerzési irányelvek hatályának, kulcsfogalmainak értelmezését az irányelvek céljából vezeti le, ezáltal *a belső piaci célok védelme, a gazdasági szereplők valódi versenyének biztosítása összefüggéseiben és tágan értelmezi* a közbeszerzési szerződést<sup>21</sup> és annak fogalmi elemeit. Ez a megközelítés garantálja, hogy egyrészt egységes és a jogharmonizáció céljának megfelelő hatókörű legyen a közbeszerzés koncepciójának értelmezése az Unión belül, másrészt azt *ne lehessen lerontani* a tagállamok szabályozása vagy akár a szerződő felek jogalkalmazása, minősítése révén.

A közbeszerzési szerződés (és az építési vagy szolgáltatási koncesszió) fogalmának egyik meghatározó eleme, hogy *ki minősül ún. ajánlatkérőnek* (ún. klasszikus ajánlatkérőnek/ajánlatkérő szervnek és közszolgáltató ajánlatkérőnek) a közbeszerzési irányelvek alkalmazásában.<sup>22</sup> Kulcskérdés, hiszen a közbeszerzési ajánlatkérőnek minősülő szervezetek meghatározott beszerzéseire terjed ki az irányelvi szabályozás, és ezen alanyi körnek a tagállam saját közjogi berendezkedése szerinti, adott esetben szűkített leképezése azzal járhat, hogy a közbeszerzési piacot is szűkebben értelmezi, illetve nyitja meg az uniós szintű verseny előtt. Emellett az alanyi hatállyal kapcsolatos kiterjedt EUB ítélkezés rendre utal arra, hogy a közbeszerzési irányelvek célja egyidejűleg az ún. nemzeti ajánlattevők előnyben részesítése kockázatának elkerülése az ajánlatkérők beszerzése során, valamint annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az ajánlatkérőket gazdasági szempontoktól eltérő megfontolások vezéreljék. Az állam fogalmának funkcionális megközelítését<sup>23</sup> továbbfejlesztve az EUB általában is kiterjesztette a funkcionális értelmezést az ajánlatkérő szerv fogalmára, illetve kifejezetten a közjogi szervezet (közjogi intézmény) kategóriájára is.<sup>24</sup> Mindebből

21 | 2014/24/EU irányelv 1. cikk (2): „Ezen irányelv értelmében beszerzés az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv által kiválasztott gazdasági szereplőkkel az említett ajánlatkérő szervek által kötött közbeszerzési szerződés útján történő megvalósítása, illetve megszerzése, függetlenül attól, hogy az építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás közcélokat szolgál-e.” 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 5. pont: „«[k]özbeszerzési szerződés»: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása.”

22 | A közbeszerzési irányelvek meghatározzák az ajánlatkérő fogalmát, melynek értelmezéséhez az EUB kiterjedt ítélkezési gyakorlata irányadó. Lásd például: 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 1. és 4. pontok.

23 | C-31/87. sz. *Gebroeders Beentjes BV kontra Staat der Nederlanden* ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet [EU:C:1988:422], 8. és 11–13. pontok; C-323/96. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság* ügyben 1998. szeptember 17-én hozott ítélet [EU:C:1998:411], 27–29. pontok.

24 | Lásd különösen: C-44/96. sz. *Mannesmann Anlagenbau Austria AG és társai kontra Strohal Rotationsdruck GesmbH* ügyben 1998. január 15-én hozott ítélet [EU:C:1998:4], 33. és 43. pontok; C-353/96. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország* ügyben 1998. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1998:611], 36. pont; C-360/96. sz. *Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden kontra BFI Holding BV* ügyben 1998. november 10-én hozott ítélet [EU:C:1998:525], 62. pont; C-380/98. sz. *The Queen kontra H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge* ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2000:529], 17. pont; C-237/99. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság* ügyben 2001. február 1-jén hozott ítélet [EU:C:2001:70], 41–43. pontok.

levezetetten pedig kimondta, hogy a közjogi szervezet fogalmát *szélesen* kell értelmezni.<sup>25</sup> Összességében ez a megközelítés szolgálja azt, hogy a közjogi szervezet gyűjtőfogalma révén mindazok a szervezetek az ajánlatkérők körébe tartozzanak, amelyek formálisan nem lennének a tag értelemben vett „állam” részei, miközben egyébiránt szorosan függenek az államtól, és ezáltal a megrendeléseik során fennállhat a befolyásolás kockázata.<sup>26</sup>

A közbeszerzési szerződés fogalma – egyéb vonatkozásban is – önálló és egységes értelmezést kell, hogy kapjon az Európai Unióban, összhangban az adott irányelvi rendelkezés összefüggéseivel és céljával. A közbeszerzési irányelvek céljából kiinduló *funkcionális és egyben tag értelmezés irányadó „tárgyi” oldalról is,*<sup>27</sup> amit nem ronthat le a nemzeti szabályozás. Másként szólva egy szerződésnek a tagállami jogszabályok szerinti minősítése nem releváns abból a szempontból, hogy az uniós jog alapján megállapításra kerülhessen egy ügylet közbeszerzési szerződésnek való minősülése.<sup>28</sup> Olyan szempontból sem mérvadó a nemzeti szabályozás, hogy egy adott szerződés – amely megfelel az irányelvi definíció adta kritériumoknak – magánjogi vagy közjogi (közigazgatási jogi) szerződésnek minősül-e a tagállami jogrendszerben. A nemzeti jog szerint valamely megállapodásnak a közjog körébe való tartozása szintén nem befolyásolja az irányelv alkalmazásában értendő szerződés fennállását. Emellett az is irreleváns, hogy a szerződéses ügyletet a felek formálisan miként minősítik.<sup>29</sup>

A közbeszerzés tárgyai közül az építési beruházás uniós fogalmához<sup>30</sup> szintén kiterjedt európai bírósági ítélkezés kapcsolódik. Ezek egy csoportját általánosabban összegezve megállapíthatjuk, hogy egyrészt amennyiben a közbeszerzési irányelvek sajátos fogalommeghatározása alapján a szerződés tárgya, illetve a közbeszerzési szerződés definíciós elemei egy adott ügy tekintetében megállnak, figyelemmel egyben a funkcionális értelmezésre, akkor az irányelvek szerinti eljárási követelményeknek meg kell felelni, és azokat a sajátos nemzeti jogszabályok, építésügyi, városrendelési rendelkezések, speciális konstrukciók nem „olthatják ki”. Másrészt azoknak

25 | C-373/00. sz. *Adolf Truley GmbH kontra Bestattung Wien GmbH* ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2003:110], 41–43. pontok.

26 | Lásd részletesebben: NÉMETH Anita: „Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I.” *Közbeszerzési Jog* 2019/1. 4–12.; NÉMETH Anita: „Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – II.” *Közbeszerzési Jog* 2019/3. 2–21.

27 | Lásd részletesebben: NÉMETH Anita: „Tárgyi hatály – közbeszerzési tárgyak (XIII. Fejezet)” in DEZSŐ (2. lj.) 239–305.

28 | Lásd különösen: C-399/98. sz. *Ordine degli Architetti és társai* ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2001:401] („La Scala” ügy); C-264/03. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság* ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet [EU:C:2005:620]; C-220/05. sz. *Jean Auroux és társai kontra Commune de Roanne* ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet [EU:C:2007:31] („Auroux” ügy); C-382/05. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság* ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet [EU:C:2007:445].

29 | Lásd különösen: C-536/07. sz. *Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság* ügyben 2009. október 29-én hozott ítélet [EU:C:2009:664].

30 | 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 6–7. pontok.

a tényezőknek, körülményeknek, amelyek az uniós definíciónak kifejezetten nem részei, nincs meghatározó jelentőségük abból a szempontból, hogy az adott jogügylet, szerződés az irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik vagy sem, illetve nem jelenthetnek szűkítő feltételt (például tulajdonjog kérdése, az építmény rendeltetése, építési engedéllyel való rendelkezés kérdése).<sup>31</sup>

## 4. PREVENCIÓT SZOLGÁLÓ EGYES MEGOLDÁSOK A JOGVÉDELEMBEN

### 4.1. SZERZŐDÉSKÖTÉSI MORATÓRIUM

A közbeszerzési eljárások harmonizációjára irányuló irányelvekhez képest később születtek meg azok az irányelvek, amelyek a közösségi közbeszerzési jog, illetve e jogot átültető nemzeti jogszabályok megsértése esetére a hatékony és gyors jogorvoslat biztosítása érdekében a tagállami jogorvoslati rendelkezések összehangolását irányozták elő.<sup>32</sup> E területen – a tagállamok intézményi és eljárási autonómiája révén – egyfelől inkább olyan elveket, elvárásokat rögzítettek, melyek a közösségi jog érvényesülését biztosító általános elvekből<sup>33</sup> részben következtek, másfelől a módosító 2007/66/EK irányelv<sup>34</sup> szerinti jogorvoslati reform továbblépett, és a tagállami jogorvoslati eljárások gyenge pontjait kimutatva olyan további jogharmonizációs területeket tárt fel, amelyek kifejezetten a jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítását, a hatékonyabb jogvédelmet szolgálják. A hatékonyság ez esetben kevésbé a gyorsaságot jelenti önmagában, hanem azt is, hogy a jogorvoslati cselekményekre és a jogviták elbírálására még azelőtt kerüljön sor, hogy a közbeszerzési szerződést a nyertes ajánlattevővel megkötik.

31 | Lásd különösen: C-399/98. sz. ítélet (28. lj.); C-220/05. sz. ítélet (28. lj.).

32 | A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 395. 1989.12.30. 33.; a Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 76. 1992.3.23. 14. Lásd még a 2009/81/EK irányelv jogorvoslati rendelkezéseit, valamint a 2014/23/EU irányelv jogorvoslati irányelveket módosító rendelkezéseit.

33 | A tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának elve; az egyenértékűség elve; a tényleges érvényesülés vagy a hatékonyság elve; a jogbiztonság elve. Lásd BOZZAY Erika: „A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján. I. Rész” *THEMIS* 2013. június. 60.

34 | Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelveknek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 335. 2007.12.20. 31.



A 2007/66/EK irányelv egyik vívmánya – európai bírósági döntés nyomán<sup>35</sup> – egy olyan *egységes minimális szerződéskötési tilalmi időszak* meghatározása, amely lehetővé teszi a szerződés odaítéléséről szóló döntés megtámadását még a szerződéskötést megelőzően. A jogorvoslati eljárás kérelmezése, kezdeményezése pedig *automatikusan „felfüggeszti” a szerződéskötési folyamatot*, a szerződés (főszabályként) nem köthető meg az ügyben való döntésig. A tagállami gyakorlatban ugyanis elterjedt a szerződések mielőbbi megkötésére irányuló törekvés, mivel a szerződéskötést követően a valóban hatékony jogorvoslati lehetőségek már korlátozottabbak, a szerződés érvénytelenségének megállapítása vagy a kártérítési igények érvényesítése nehézségekbe ütközik. A 2007/66/EK irányelv tehát a szerződéskötési moratórium minimum időtartama előírásának követelményével a „preventív” megközelítést erősítette: elsősorban annak megakadályozására kell törekedni, hogy jogsértés mellett, illetve annak elbírálását megelőzően sor kerülhessen a közbeszerzési szerződések megkötésére. A moratórium megszegése pedig az idő előtt megkötött szerződés érvénytelenségét eredményezheti.

A magyar jogban már korábban érvényesült a szerződéskötési moratórium szabálya,<sup>36</sup> a 2007/66/EK irányelv átültetésével annak időtartama kiigazításra került, és a kapcsolódó rendelkezések (például kivételek) átvétele megtörtént.<sup>37</sup> A Kbt. alapján amennyiben jogorvoslatot kérelmeznek, kezdeményeznek, a szerződést az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni. Ez alól kivétel, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés megkötését – halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme okán – kifejezetten engedélyezi. Mindez azt is jelenti, hogy amennyiben a Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert indítanak, a bírósági per időszakára már nem terjesztődik ki automatikusan a szerződéskötési moratórium, az ajánlatkérőnek viszont lehetősége van a folyamatban levő eljárása felfüggesztésére, a szerződés megkötésének elhalasztására a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.<sup>38</sup>

35 | C-81/98. sz. *Alcatel Austria és társai* ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet [EU:C:1999:534]. Ebben az ügyben az EUB a 89/665/EGK jogorvoslati irányelvet értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy a tagországoknak garantálniuk kell a szerződéskötést megelőzően a közbeszerzési eljárást lezáró döntéssel szemben a hatékony jogorvoslat lehetőségét.

36 | Lásd a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 62. § (2) bekezdését.

37 | Lásd a hatályos szabályozásban: Kbt. 131. § (6)–(8) bekezdés, 80. § (5) bekezdés, 115. § (2) bekezdés, 137. § (1) bekezdés c) pont.

38 | Kbt. 166. § (5) bekezdés.

## 4.2. A JOGORVOSLATOT MEGELŐZŐ ELJÁRÁSOK

A jogorvoslati eljárást megelőző eljárások, így az ún. előzetes vitarendezési, békéltetési vagy egyéb alternatív eljárások másféle prevenciót jelentenek, azt, hogy a felmerülő jogvitás kérdéseket mindenekelőtt a közbeszerzési eljárást lefolytató ajánlatkérővel kíséreljék meg időben rendezni annak érdekében is, hogy a formális jogorvoslati eljárás annak időigényességével és költséghatásaival elkerülhető legyen. A közbeszerzési eljárási jogsértések ajánlatkérő részéről történő és mielőbbi korrekciója fontos (bár az esetleges ajánlatkérői önkénnyel szemben korlátos) megelőző jogvédelmi eszköz, különösen, ha ez a folyamat szabályozott, egyúttal nem nehezíti el a jogorvoslati szervhez való fordulást.

A jogorvoslati irányelvek szerint a tagállamok előírhatják, hogy a jogorvoslati eljárást igénybe venni kívánó személy előzetesen értesítse az ajánlatkérőt az állítólagos jogsértésről és arról a szándékáról, hogy jogorvoslattal kíván élni; továbbá azt is előírhatják, hogy az érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. A tagállamok többségében lehetőség van arra, hogy az érintett személy panaszával közvetlenül az ajánlatkérőhöz forduljon, ugyanakkor jelentős eltérések mutatkoznak a megelőző eljárás kötelező vagy fakultatív jellege és az eljárási részletek terén.<sup>39</sup> Arra is volt példa, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét megelőzően békéltetési eljárás kötelező lefolytatását írták elő, ezt a megoldást azonban az EUB a 89/665/EGK irányelv szerinti gyors és hatékony jogorvoslat biztosításának követelményével ellentétesnek minősítette.<sup>40</sup>

A magyar jogban – többféle próbálkozást követően – a Kbt. szerinti előzetes vitarendezés<sup>41</sup> egy széles körben alkalmazható, nem kötelező, a jelzett jogsértés ajánlatkérő részéről akár újabb eljárási cselekmények révén való orvoslására lehetőséget nyújtó jogintézmény, amely csak annyiban van „összekötve” a jogorvoslati eljárással, hogy ha ez utóbbit kérelmezik, a kérelemben ki kell térni az esetleges előzetes vitarendezés lefolytatására, annak dokumentumait csatolni szükséges.<sup>42</sup> Garanciális szabály, hogy az ajánlatok bontását követő közbeszerzési eljárási cselekménnyel, dokumentummal kapcsolatban kért előzetes vitarendezés esetében az ajánlatkérői válasz megküldését követően a tíznapos szerződéskötési tilalom akkor is érvényesül, ha egyébként a szerződéskötési moratórium már lejárna.<sup>43</sup> A Kbt. szerinti előzetes vitarendezés igénybevétele a gyakorlatban elterjedt, különösen a jogorvoslati

39 | TOSICS Nóra: „A jogorvoslatot megelőző eljárás (XXXIX. Fejezet)” in DEZSŐ (2. lj.) 84o.

40 | C-410/01. sz. *Fritsch, Chiari & Partner és társai* ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [EU:C:2003:362].

41 | Kbt. 8o. §.

42 | Kbt. 149. § (1) bekezdés h) pont.

43 | Kbt. 8o. § (5) bekezdés.

eljárások díjának 2012-ben történt igen nagymértékű emelését követően.<sup>44</sup> Tapasztalatunk szerint az is gyakorlatként jelentkezik, hogy amennyiben az előzetes vita rendezés nem vezet az érintettek számára megfelelő eredményre, jogorvoslati eljárást kérelmeznek.

## 5. A HATÉKONY ÉS GYORS JOGORVOSLATI ELJÁRÁS KÖVETELMÉNYE

A közbeszerzési jogorvoslati irányelvek célja különösen, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk első és második bekezdésének megfelelően biztosítsák a hatékony jogorvoslati eljárásokhoz és a tisztességes eljárásokhoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását. Ezek az irányelvek az EU-tagállamokban meglévő jogorvoslati mechanizmusokat hangolják össze annak érdekében, hogy biztosítsák a közbeszerzési anyagi jogot szabályozó irányelvek tényleges érvényesülését.

Az uniós jog érvényesülését biztosító általános elvek mellett a közbeszerzési jogorvoslati irányelvek speciális minimum szabályai – az európai bírósági ítélkezési gyakorlat tükrében – összetett követelményrendszert képeznek. A közbeszerzési eljárások kapcsán az egyéni jogsérelmek hatékony és gyors jogorvoslásának biztosítása érdekében számos kérdésben támasztanak konkrét elvárásokat, melyek végrehajtása során a tagállamoknak megvan az intézményi és eljárási autonómiából eredő mozgásterük, amely azonban nem korlátlan. A főbb szabályozási témakörök a következők: a (független) jogorvoslati fórum, illetve az ezzel szemben támasztott követelmények; a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosultak köre (ügyfélképesség); jogorvoslati határidők; a jogorvoslati fórum hatásköre és az általa hozható döntések, intézkedések (ideiglenes intézkedések, az ajánlatkérő döntéseinek megsemmisítése, jogsértések szankcionálása, kártérítés megítélése); a szerződés érvénytelensége. A tagállamok kompetenciájába tartozik tehát annak meghatározása, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati fórumként milyen szervet jelölnek ki (rendes bíróságot, közigazgatási bíróságot vagy valamilyen közigazgatási szervet). Ennek eldöntése és az eljárásrend kialakítása során azonban kötelesek olyan megoldást választani, amely biztosítja, hogy az érintett személyek, gazdasági szereplők uniós jogból is fakadó jogai hatékony védelemben részesüljenek.<sup>45</sup>

44 | NAGY-FRIBICZER Gabriella: „Kbt. 80. §” in DEZSŐ Attila (szerk.): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 498. (a szöveg jelenleg felülvizsgálat alatt van).

45 | Lásd részletesebben: BOZZAY (33. lj.); BOZZAY Erika: „A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján. II. Rész” *THEMIS* 2013. december; TOSICS Nóra: „XXXV-XLV. Fejezetek” in DEZSŐ (2. lj.) 793–901.

A tagállami közbeszerzési jogorvoslati rendszer változatos képet mutat, a fórumrendszerben fentebb jelzett megoldások mindegyike megtalálható az Unióban.<sup>46</sup> A magyar jogban kezdettől fogva az ún. közigazgatási hatósági modell érvényesül, azaz a közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslat a Közbeszerzési Hatóság (korábban: Közbeszerzések Tanácsa) keretében létrehozott speciális fórum, a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik,<sup>47</sup> amelynek döntése ellen közigazgatási perorvoslatnak van helye. A közbeszerzési eljárással összefüggő, valamint az eljárás alapján megkötött szerződéssel, annak módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása (polgári perben eljáró) bíróság hatáskörébe tartozik, bizonyos kivételekkel. Szintén kivételekkel érvényesül az a megközelítés, hogy a polgári jogi igény érvényesíthetőségének előfeltétele a közbeszerzési jogsértés „jogerős” megállapítása, amennyiben azon alapul.<sup>48</sup>

A hazai közbeszerzési jogorvoslati fórum- és eljárásrendszer szabályozásában történt számos változtatás és alakítás háttérben nem nehéz tetten érni azt a törekvést is, hogy miként lehet az eljárásjog révén gyorsabb és hatékonyabb jogvédelmet biztosítani. Ennek keretében olyan kérdésekre is választ kellett, illetve kell adni, hogy meddig terjedjen a Döntőbizottság hatásköre; hogyan lehet a hazai bírósági fórumrendszerbe a közbeszerzésekkel kapcsolatos pereket hatékonyan beilleszteni (lásd például a korábbi egységes per szabályozásának kísérletét<sup>49</sup>), tekintve a közbeszerzések eljárási és szerződéses szakaszát és ezek egymásra hatását. Továbbá a közbeszerzési jogsértések kapcsán a preventív és a szankciós mechanizmusok közötti észszerű egyensúlyt miként lehet elérni, illetve hogyan történjen a közbeszerzéseknél jellemző egyéni és közérdek, valamint többféle közérdek kiegyensúlyozása.

Ez utóbbira lehet példa az a 2021-es alkotmánybírósági döntés,<sup>50</sup> amely megállapította, hogy alaptörvény-ellenes a közbeszerzési törvény azon rendelkezése, amely a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a szerződéskötési moratórium időszakában

46 | *Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union*. OECD, Sigma Papers No. 41. (Paris: OECD Publishing 2007); *National review systems in the area of public procurement* (European Commission 2019), <https://bit.ly/3io6urS>.

47 | A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása egy kérelemre, illetve kezdeményezésre induló közigazgatási hatósági eljárás, amelyre a Kbt.-ben (és végrehajtási rendeleteiben) foglalt kiegészítésekkel és eltérésekkel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) rendelkezései vonatkoznak. Kbt. 145. § (1) bekezdés.

48 | Kbt. Hatodik Rész 144–178. §. Lásd részletesebben: BARABÁS Gergely – KOVÁCS András: „Kbt. 144–156. §” in DEZSŐ (44. lj.) 717–771. (a szöveg jelenleg felülvizsgálat alatt van); BARABÁS Gergely – KOVÁCS András: „Kbt. 158–177. §” in DEZSŐ (44. lj.) 774–856. (a szöveg jelenleg felülvizsgálat alatt van).

49 | Lásd a Kbt. korábbi, 2018. január 1-jétől már hatályon kívül helyezett 173–174. §-át a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti egységes per (speciális) szabályairól.

50 | 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat.

a szerződéskötést engedélyező végzése ellen a jogorvoslatot kizárja.<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Döntőbizottság ezen végzése az Alaptörvény által garantált *jogorvoslat*hoz való jog szempontjából olyan érdemi hatósági döntés, amely ellen jogorvoslatot kell biztosítani. Következésképpen a Kbt.-ben meg kell teremteni a szerződéskötés engedélyezéséről hozott döntéssel szembeni jogorvoslat lehetőségét. A szerződéskötési moratórium kapcsán már említett szabály lényege tehát az, hogy a közbeszerzési jogsértés miatt indult jogorvoslati eljárásban – mely felfüggeszti a szerződéskötési folyamatot – a Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére mégis engedélyezheti a szerződéskötést, ha azt halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme indokolja, és amennyiben a szerződéskötés előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A Kbt. külön nevesíti, hogy e szabálya alkalmazásában közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása.<sup>52</sup> Mindazonáltal az alkotmánybírói határozat nyomán is a közérdek védelmére alapozott szabály esetében sem mellőzhető alkotmányosan az ezen alapuló döntéssel szembeni hatékony jogorvoslat biztosítása.<sup>53</sup>

Szintén aktuális kérdéskör, hogy mivel a bírósági per időszakára már nem érvényesül automatikusan a közbeszerzési szerződéskötési moratórium, miként lehet a hatékony jogvédelmet erre a szakaszra kiterjeszteni. Az adott ügyben a felperesek a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szerinti *azonnali jogvédelem* iránti kérelemmel, e körben a halasztó hatály elrendelésével vagy az ideiglenes intézkedés alkalmazásával az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti szerződéskötést kívánták megakadályozni. A Kúria akként foglalt állást, hogy a közbeszerzési jogvita ajánlati szakaszában a halasztó hatály vagy ideiglenes intézkedés elrendelése iránti kérelem nem alkalmas jogvédelmi eszköz arra, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti szerződéskötést megakadályozza, és az ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás lezárását követő szerződéskötéstől a perben hozandó érdemi döntésig eltiltsa.<sup>54</sup> Ugyanakkor a szakirodalomban ismert olyan álláspont, amely szerint – a Kp. céljából, azonnali jogvédelmi eszközökre vonatkozó szabályozásából, illetve a Kp. és

51 | Az AB határozat a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 144. § (4) bekezdés hivatkozott rendelkezése tekintetében állapította meg, hogy az alaptörvény-ellenes. A 2015. évi Kbt. 156. § (4) bekezdése ezzel azonos fordulatot tartalmaz.

52 | Kbt. 156. § (4) bekezdés.

53 | Lásd részletesebben: VÁRHOΜOKI-MOLNÁR Márta: „A jogorvoslat

54 | Kúria: Kpkf.VI.40.226/2020/2. (KJ)D2020. 34.); a megtámadott döntés: Közbeszerzési Döntőbizottság D.308/25/2020. határozata.

a Kbt. együttes értelmezéséből levezetetten – a közbeszerzési perekben, amennyiben a jogvita tárgya az ajánlattétel nyomán a szerződő partner kiválasztásának jogszerűségével kapcsolatos, elrendelhető ideiglenes intézkedésként a szerződés megkötésének megtiltása is a bíróság érdemi döntéséig.<sup>55</sup>

## 6. HIVATALBÓLI JOGORVOSLATI MECHANIZMUS

A közbeszerzési jogorvoslati irányelvek alapján a tagállami jogorvoslati eljárás igénybevételét legalább azon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll. Az ezen alapuló, kérelemre induló jogorvoslati eljárás tagállami szabályozása mellett a 2014/24/EU irányelvben elismerést nyert, hogy a jogorvoslati lehetőséggel nem rendelkezőknek adófizetőként szintén törvényes érdekük, hogy a közbeszerzési eljárások rendben folyjanak, és ezért lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy a jogorvoslati irányelv szerinti jogorvoslati rendszertől eltérő módon, de jelezhessék az irányelv esetleges megsértését. Másfelől a 2014/24/EU irányelv is kiemelten kezeli az irányelv helyes és hatékony végrehajtásának követelményét, amelynek keretében a tagállamoknak gondoskodniuk kell a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról, és ennek során ezeket a hatóságokat, szervezeteket új szereppel is fel kell ruházni.<sup>56</sup>

A magyar közbeszerzési jogban nem újdonság a közbeszerzési jogsértések esetén egy szélesebb körű, „hivatalból” történő, valamint érdekképviselői szervezetek révén való fellépés biztosítása, továbbá a közérdekű bejelentések kezelése.<sup>57</sup>

A közbeszerzési alapelvként is megjelenő hatékony és felelős közpénzfelhasználás követelménye, ideértve az európai uniós források felhasználásával járó elvárásokat is, együtt jár az állami szervek ellenőrzésével. Így jellemzően (de nem kizárólag) az ellenőrző szervek a Kbt. alapján kezdeményezhetik a Döntőbizottság hivatalból való eljárását, amennyiben feladatkörük ellátása során közbeszerzési jogsértés jut a tudomásukra. A közbeszerzési jogsértésekkel szembeni *hivatalbóli fellépés és jogvédelem* más módon is érvényesül. A Közbeszerzési Hatóság elnökének meghatározott esetekben eljáráskezdeményezési kötelezettsége áll fenn. Kiemelhető ezek közül a közbeszerzési szerződések módosításával és teljesítésével kapcsolatos, megerősített hatósági ellenőrzés eredményeként való jogorvoslati eljárás kezdeményezése. Továbbá

55 | F. ROZSNYAI Krisztina: „Azonnali jogvédelem a közbeszerzési jogvita ajánlati szakaszában – A Kúria által 2020. november 16-án hozott Kpkf.VI.40.226/2020/2. ítélet” *Közbeszerzési Jog* 2021/4. (megjelenés alatt).

56 | 2014/24/EU irányelv (122) preambulumbekzdés, 83. cikk.

57 | Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

a Döntőbizottság kiterjesztheti az eljárását a kérelem, illetve kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésekre is, amennyiben ilyenről szerez tudomást az érdemi határozata meghozatala előtt, feltéve, hogy a feltárt jogsértés bizonyos alapelveket sért vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére.<sup>58</sup>

A *jogvédelem kiterjesztéseként* értékelhető az a szabályozási megközelítés is, miszerint a közbeszerzési eljárás ún. indító dokumentumai és egyéb közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosítása jogsértő volta miatt a Döntőbizottság eljárását kérheti a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű *kamara vagy érdekképviseleti szervezet* is. Hasonlóképpen, az előzetes vitarendezési eljárást nemcsak a jogsértéssel közvetlenül érintett gazdasági szereplők, ajánlattevők kezdeményezhetik, hanem a hivatkozott kamarák, érdekképviseleti szervezetek is (az eljárást megindító vagy meghirdető felhívás, dokumentumok és módosításuk tekintetében).<sup>59</sup> A közvetett jogi érdekeltséggel rendelkező szervezetek fellépési lehetőségének megadása a közbeszerzési eljárások kezdetén fontos jogvédelmi eszköz, különösen, hogy ebben a szakaszban még nagyobb a korrekciós mozgástér, ugyanakkor – az ajánlatkérői reagálásoktól tartva – visszafogottabb az egyéni jogérvényesítésre való hajlandóság.

A hivatalból indított jogorvoslati eljárással kapcsolatos, illetve a közérdekek konfliktusában felmerülő egyes kérdésekben az EUB a közelmúltban kiemelésre érdemes megállapításokat tett hazai bíróság előzetes döntéshozatali kérelmeire. A C-496/18. és C-497/18. sz. *HUNGEOD és társai* egyesített ügyekben<sup>60</sup> a közbeszerzési szerződések teljesítésük során történő módosítása tárgyában (a Közbeszerzési Hatóság megerősített hatósági ellenőrzése eredményeképpen hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás alapján) folyamatban levő jogviták megoldásának középpontjában lényegében a jogvesztő jogorvoslati határidő új szabályozással való megnyitásának megítélése állt. Az EUB kimondta, hogy a jogbiztonság általános elvével ellentétes az, hogy a felügyelő hatóság által az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a védelme miatt hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.<sup>61</sup> Az EUB

58 | Kbt. 152. §, 153. §, 158. § (1) bekezdés. Lásd még: a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet.

59 | Kbt. 148. § (2) bekezdés, 80. § (1) bekezdés.

60 | C-496/18. és C-497/18. sz. *HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasútervezési Kft. és társai kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság* egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:240]. (KUD2020. 3.).

61 | Lásd ennek nyomán: Kúria: Kfv.IV.37.465/2019/11. (KJ)D2020. 15.); Kúria: Kfv.IV.37.178/2019/7. (KJ)D2020. 21.).

ítélete emellett a hivatalbóli eljárás témakörében fontos megállapításokat tartalmaz. Értelmezése alapján a közbeszerzési irányelvek nem írják elő, és nem is tiltják meg a tagállamok számára, hogy olyan szabályozást fogadjanak el, amelynek értelmében valamely nemzeti felügyelő hatóság az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme miatt hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálatára. (Épp ellenkezőleg, az ilyen jellegű eljárás a 2014/24/EU irányelv 83. cikke által a felügyelő hatóságoknak tulajdonított új szerep lehetséges megnyilvánulásai valamelyikének minősül.) Ha azonban előírnak ilyen hivatalbóli eljárást, az az uniós jog hatálya alá esik, mivel az ilyen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési szerződések a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartoznak, és ennél fogva a tagállamnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve e jog általános elveit, amelyek közé a jogbiztonság általános elve is tartozik.<sup>62</sup>

Hivatalból indított jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódik a C-263/19. sz. *T-Systems Magyarország és társai* ügy<sup>63</sup> is, amelyben az EUB állást foglalt a hivatalbóli eljárásban a nyertes ajánlattevő megbírsághozjárásának kérdésében. A bíróság kiszabására annak alapján került sor, hogy a közbeszerzési szerződést a felek a Kbt. uniós jogot átültető rendelkezésébe ütközően módosították.<sup>64</sup>

Az EUB megállapította, hogy a közbeszerzési irányelvekkel nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely a felügyelő hatóság által hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében lehetővé teszi, hogy a jogsértésért ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítsák a felelősségét, és vele szemben bírságot szabjanak ki abban az esetben, ha valamely teljesítés alatt álló közbeszerzési szerződés módosításakor a közbeszerzési szabályok alkalmazását jogellenesen mellőzték. Ugyanakkor, amennyiben a nemzeti szabályozás előír ilyen lehetőséget, a jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve annak alapelveit, mivel maga az érintett közbeszerzési szerződés – mind az eredeti formájában, mind a jogellenes módosítását követően – a közbeszerzésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik.

Az EUB értelmezésében továbbá az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési szerződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni. Ezen meg-

62 | Lásd kapcsolódóan: BARABÁS Gergely: „A hivatalbóli kiterjesztés és alaki feltételei a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, különös tekintettel a HUNGEOD-ügyre – A Kúria közigazgatási tanácsa által 2017. november 28-án hozott Kfv.III.37.193/2017/5. számú ítélet” *Közbeszerzési Jog* 2020/1. 11–19.

63 | C-263/19. sz. *T-Systems Magyarország Zrt. és társai kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság és társai* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:373]. (KUD2020. 4.).

64 | A Közbeszerzési Döntőbizottság úgy ítélte meg, hogy a szerződő felek a szerződésmódosításokkal megsértették többek között a Kbt. 141. § (8) bekezdésének rendelkezéseit (szerződésmódosítás semmissége), és az ajánlatkérővel szemben 80 millió forint, a nyertes ajánlattevőként szerződő féllel szemben pedig 70 millió forint bírságot szabott ki.





állapítással összefüggésben az EUB kiemelte, hogy jóllehet az ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a nyertes ajánlattevővel (a T-Systems-szel) szemben kiszabott bírság összege arányban áll-e a Kbt. céljaival, azonban ennek meghatározása során nem szorítkozhat kizárólag azon körülmény figyelembevételére, hogy a szerződő felek között fennálló szerződéses viszony alapján azok együttes magatartására van szükség annak érdekében, hogy sor kerüljön a közbeszerzési szerződésük módosítására. Ezen összeget ugyanis a felek azon időszakban tanúsított magatartásával vagy tevékenységével összefüggésben kell meghatározni, amelynek során a szerződés módosítását tervezték. Ami a nyertes ajánlattevőt illeti, figyelembe lehet venni többek között azt a körülményt, hogy ő kezdeményezte a szerződés módosítását, illetve hogy ő sugalmazta az ajánlatkérőnek, sőt követelte tőle, hogy azon szükségletek kielégítése érdekében, amelyek e szerződés módosítását megkövetelték, ne szervezzen új közbeszerzési eljárást. Ellenben az említett nyertes ajánlattevővel szemben kiszabott bírság összege nem függhet attól a körülménytől, hogy a szerződés módosítása érdekében nem folytattak le közbeszerzési eljárást, mivel az ilyen eljárás lefolytatására vonatkozó döntés kizárólag az ajánlatkérő hatáskörébe tartozik.

## 7. A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS ÉRVÉNYTELENSÉGÉNEK ESETKÖREI

A közbeszerzések terén a jogvédelmi eszközök végső soron azt célozzák, hogy jogsértő módon ne kerülhessen sor a közbeszerzési szerződések megkötésére. Amennyiben mégis jogellenes lenne a szerződés odaítélése, az érvénytelenség polgári jogi jogintézménye, objektív szankciója nyújthat elvileg „megoldást” a szerződés elnyeréséért versengő gazdasági szereplők szempontjából is, miután az érvénytelen szerződés nem alkalmas a kívánt joghatás előidézésére. A jogszabályba ütköző vagy a jogszabály megkerülésével kötött (tilos) szerződés semmis, nem fűződik hozzá a kívánt joghatások. A közbeszerzési szerződés érvénytelenségéről rendelkező 2007/66/EK irányelv preambulumaának megfogalmazásában: „A szerződések jogellenes, közvetlen odaítélésének – amit a Bíróság a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jognak az ajánlatkérő általi legsúlyosabb megsértésének minősített – visszaszorítása érdekében hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról kell rendelkezni. A jogellenesen, közvetlen módon odaítélt szerződést ezért elviekben érvénytelennek kell tekinteni. Az érvénytelenség a leghatékonyabb módja a verseny helyreállításának és új üzleti lehetőségek kialakításának azon gazdasági szereplők számára, akiket jogellenesen megfosztottak versenyzési lehetőségüktől.”<sup>65</sup>

65 | 2007/66/EK irányelv (13) preambulumbekzdése.



A 2007/66/EK irányelv vívmányai közé tartozik, hogy bevezette a *legsúlyosabb közbeszerzési jogsértések esetére az érvénytelenség jogkövetkezményét* azzal, hogy az érvénytelenség nem automatikus, hanem azt egy független jogorvoslati szervnek kell megállapítania, illetve a szerződés érvénytelennek nyilvánításából fakadó következményeket is a nemzeti jog határozza meg. A 2007/66/EK irányelv tervezete<sup>66</sup> kezdetben csupán a szerződéskötési moratórium megszegésére alapozott érvénytelenségi okot tartalmazta, majd a jogalkotási folyamatban, vitában további, a szerződés érvénytelenségével járó esetekkel bővült, vélhetően a C-503/04. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben született ítéletnek<sup>67</sup> is köszönhetően, mely a közösségi közbeszerzési jogsértés és a szerződés megszüntetésének (felmondásának) viszonyát is érintette.

A 2007/66/EK irányelv a legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésekhez írja elő az így megkötött szerződések érvénytelenségének szankcióját. Ennek megfelelően a Kbt. a következő esetekben rendelkezik *sui generis* érvénytelenségi okról. Semmis a Kbt. hatálya alá tartozó szerződés, ha: a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg (közvetlen szerződéskötés); b) hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei; c) a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.<sup>68</sup>

A fenti főszabály mellett – az irányelv és a Kbt. alapján is – van mód eltérésekre. Egyfelől az ajánlatkérő magatartása, a szubjektív szempontok, a szándékos jogsértés értékelése lehetséges bizonyos keretek között. Ennek oka vélhetően az, hogy összetett és adott esetben értelmezésre szoruló kérdés, hogy egy adott szerződés megkötéséhez kell-e közbeszerzési eljárást lefolytatni, illetve, hogy alkalmazható-e a hirdetmény, versenyztetés nélküli eljárás. Így a szerződés mégsem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le eljárást, illetve hirdetmény közzétételével induló eljárást, mert úgy ítélte meg, hogy erre a Kbt. szerint lehetősége volt. Emellett az is követelmény, hogy ilyen esetekben az ajánlatkérő a szerződéskötési szándékáról adott minta szerinti hirdetményt tegyen közzé, továbbá ennek

66 | Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelveknek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról, COM(2006) 195 végleges.

67 | C-503/04. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet [EU:C:2007:432]. Lásd ennek levezetését: NÉMETH Anita: „A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok. I. k. ELTE ÁJK Doktori Iskolájának III. konferenciája* (Budapest: ELTE ÁJK 2012) 445–456.

68 | Kbt. 137. § (1) bekezdés.

közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül (moratórium) ne kösse meg a szerződést.<sup>69</sup>

Másfelől a közérdekből eredő szempontok is értékelésre kerülhetnek. Így nem semmis a szerződés, ha „kiemelkedően fontos közérdek” fűződik a szerződés teljesítéséhez. A Kbt. támpontot ad e fogalom értelmezéséhez, amikor kimondja, hogy nem minősül ilyen rendkívüli közérdeknek a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (mint például a késedelmes teljesítésből, az új eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség). Viszont a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek figyelembe vehetők, amennyiben a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.<sup>70</sup>

E témakörben kiemelendő, hogy a legsúlyosabb, az uniós jog alapján a Kbt.-ben tételesen felsorolt jogsértések, mint *sui generis* érvénytelenségi okok körén kívül is mód van a Kbt. és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) együttes alkalmazása<sup>71</sup> alapján a semmisség megállapítására, feltéve, hogy bizonyos kivételekkel a közbeszerzési jogsértést előzetesen „jogerősen” megállapították.

A hazai bírói joggyakorlat azonban nem volt egységes abban a kérdésben, hogy a közbeszerzési jogsértések mennyiben eredményezik a szerződés semmisségét.<sup>72</sup> Ugyanis a korábbi közbeszerzési törvény nem adott támpontot a jogalkalmazó mérlegeléséhez, egyúttal olyan megközelítés is érvényesült, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó bármely szabály bármilyen megsértése nem eredményezi mechanikusan a megkötött szerződés semmisségét. Megjegyzendő, hogy a kisebb súlyú szabálysértések esetében nyilvánvalóan aránytalan szankciónak minősülne, ha a közigazgatási jellegű jogkövetkezmények mellett még a szerződésből eredő joghatásokat is meg kellene tagadni. Más a helyzet azon (súlyosabb) jogsértések esetében, melyek kihatnak a szerződő fél kiválasztására, a versenyben való részvételre, az eljárás eredményére.<sup>73</sup> Az ítélkezési gyakorlat ellentmondásaira is figyelemmel a jogalkotó kiigazította a szabályozást, így a *sui generis* érvénytelenségi eseteken kívül a közbeszerzési eljárás szabályainak (ide nem értve a szerződés tartalmi elemeit szabályozó rendelkezéseket) megsértése abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne.<sup>74</sup>

69 | Kbt. 137. § (2) bekezdés.

70 | Kbt. 137. § (3) bekezdés.

71 | Kbt. 137. § (4) bekezdés, Ptk. 6:95. § [Tilos szerződés].

72 | Lásd például: Legfelsőbb Bíróság: Pfv.IX.21.222/2009/6.; Szegedi Ítéltábla: Gf.I.30.008/2009/4.

73 | Lásd részletesebben: NÉMETH (67. lj.) 445–456.

74 | Kbt. 137. § (4) bekezdés.

## 8. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL INDÍTHATÓ KORREKCIÓS MECHANIZMUS

Van mód *speciális uniós szintű fellépésre* a közbeszerzések területén. Ez az ún. korrekciós mechanizmus, amelynek lényege, hogy az Európai Bizottság sajátos eljárást kezdeményezhet, amennyiben úgy ítéli meg a közbeszerzési szerződés megkötését megelőzően, hogy az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások során az uniós rendelkezéseket súlyosan megsértették. A korrekciós mechanizmus célja, hogy amennyiben az Európai Bizottság tudomására jut egy ilyen jogsértés, a lehető leggyorsabban értesítse a tagállamot annak érdekében, hogy az állítólagos jogsértés mielőbbi orvoslására megfelelő lépéseket tegyenek.

A jogorvoslati irányelvek szerinti korrekciós mechanizmus és szintén az Európai Bizottság által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárás (EUMSZ 258. cikk) két különböző fellépési lehetőség.<sup>75</sup> A korrekciós mechanizmus kifejezetten az uniós közbeszerzési irányelvek (ideértve a koncessziós és a védelmi irányelvet is) súlyos megsértése esetén és a szerződéskötést megelőzően ad lehetőséget a Bizottságnak, hogy a tudomására jutott információk (például benyújtott panaszok) alapján az érintett tagállamot értesítse, kérve a konkrét közbeszerzési eljárás kapcsán felmerült jogsértés megfelelő eszközökkel való megszüntetését. A Bizottság és a tagállam kölcsönös tájékoztatásán alapuló mechanizmus önmagában nem egy jogorvoslati eljárás, de elősegítheti a konkrét jogsértés gyors orvoslását, akár az ajánlatkérő cselekménye által (amely azonban nem feltétlenül következik mindebből), akár a tagállami jogorvoslati eljárás keretében (például a közbeszerzési eljárás felfüggesztése), illetve adott esetben elvezethet a kötelezettségszegési eljárás megelőzéséhez, de akár kezdeményezéséhez is, amennyiben a korrekciós mechanizmus alkalmazása nem vezetett eredményre. A C-359/93. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben<sup>76</sup> megerősítést nyert, hogy a két eljárás egymástól független, és a korrekciós mechanizmus alkalmazása vagy ennek elmaradása nem érinti a Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindítására vonatkozó jogkörét.

A korábbi rendelkezésekhez képest a 2007/66/EK irányelv módosítása finomította a szabályozást,<sup>77</sup> és egyebek mellett az uniós (akkori közösségi) közbeszerzési jog „súlyos” megsértése esetére szűkítette a korrekciós mechanizmus alkalmazását, továbbá elhagyta az ajánlatkérő értesítésének kitételét, így a Bizottságnak elegendő

75 | Lásd részletesebben a kötelezettségszegési eljárásról: VÁRNAY Ernő: *A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban* (Debrecen: Debrecen University Press 2017).

76 | C-359/93. sz. az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság* ügyben 1995. január 24-én hozott ítélet [EU:C:1995:14].

77 | Megjegyezzük, hogy a Kbt. „Az Európai Bizottság eljárása” alcím alatti 178. §-ában még nem került átültetésre a 2007/66/EK irányelv szerinti módosítás.

az érintett tagállamot értesítenie. A tagállamnak kötelezettsége a felmerült ügyben a jogsértés orvoslásával kapcsolatban az irányelvek szerinti tájékoztatást megadni a Bizottságnak. Mindazonáltal a korrekciós mechanizmus alkalmazása a gyakorlatban nem jellemző, de továbbra is fennáll ennek alapján a Bizottság közbeszerzési jogsértések esetén való speciális eljárási lehetősége.

## 9. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az európai közbeszerzési piac megfelelő működéséhez szükséges elvek, tételes szabályok, jogintézmények és joggyakorlat a maguk összességében, fejlődésében és összetettségében rendelkezésre állnak olyan aspektusból is, hogy a jogvédelem elvileg hatékonyan érvényesüljön. Az uniós közbeszerzési jog decentralizált, tagállami végrehajtásán múlik ugyanakkor, hogy a jogvédelmi eszközök ténylegesen miként segítik a veszélyeztetett magánérdekek és a közérdekek védelmét. A tagállami végrehajtásból eredő „egyenetlenségekkel” szemben kiemelkedő szerepe van a közbeszerzési, illetve a jogorvoslati jogelveknek, valamint a közbeszerzési funkcionális értelmezésnek, melyek segítségével egy összefüggő, koherens rendszer bontakozik ki.

Míg a jogorvoslati irányelvek 2007. évi modernizációját követően nyugvópontonra jutott az uniós jogközelítés,<sup>78</sup> addig a közbeszerzési eljárásokat koordináló legújabb, 2014-es irányelveknek többek között a megerősített végrehajtása, alkalmazásának hatósági monitoringozása újabb területeket nyit meg és kérdéseket vet fel az EUB jogértelmezését igénylően. Ez különösen a közérdeken alapuló, hivatalbóli jogorvoslati mechanizmusok egyes szabályainak átgondolását igényelheti, mely mechanizmusokat a hazai viszonyok között egyre gyakrabban veszik igénybe. Néhány aktuális jogeset pedig ráirányítja a figyelmet a hazai jogorvoslati szabályok vagy alkalmazásuk egyes gyenge pontjaira.

A hatékony jogorvoslat középpontjában a jogsértések időben történő és érdemi orvoslása áll, ami közbeszerzési jogviszonyok esetében a szerződéskötés előtti vitarendezést, eljárási jogsértések korrekcióját igényli. Ezen egyszerűnek tűnő tétel megvalósítása keretében azonban adott esetben ütköző érdekek kiegyensúlyozására is szükség van, hiszen a gazdasági szereplők közbeszerzési piachoz való, versenyen és megkülönböztetésmentes bánásmódon alapuló hozzáféréseinek érdeke, mely egyben a közbeszerzési eljárás jogszerűségéhez fűződő közérdekekben is megjelenik,

78 | A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről, COM(2017) 28 final.



konkurálhat a szerződés megkötéséhez fűződő közérdekekkel, illetve e közérdek védelmének halasztást nem tűrő mivoltával. Mindenesetre a közérdek védelmével indokolt szankcionáló fellépés vagy szerződéskötés lehetősége nem ad az állami hatóságoknak parttalan lehetőséget, annak korlátját jelenti többek között a jogbiztonság elve és a jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog védelme.





# Hatékony jogérvényesítés és hatékony jogvédelem: a tagállami bíróságok feladatai az EU állami támogatási jogában\*

VARJU MÁRTON

Tudományos tanácsadó, Társadalomtudomány Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

## 1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió állami támogatási jogának jogérvényesítési rendszerét egy jól ismert, az Európai Unió Bírósága (EUB) értelmezésében közvetlenül az Alapszerződések rendelkezéseiből eredő intézményi kettősség jellemzi. A rendszerben az Európai Bizottsághoz tartozik a feladatok politikai felelősséget feltételező és komplex (nem csak jogi) szakértelmet igénylő része. A Bizottság elsődleges és nagyobb részben kizárólagos hatáskörrel bír az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) vonatkozó 107–108. cikkeinek alkalmazására és érvényesítésére. A tagállami bíróságoknak is vannak feladataik. Ezeket a Bizottság hatáskörét tiszteletben tartva kell ellátniuk. Közreműködésük az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésén, alapvetően annak utolsó mondatán alapul. Ehhez a rendelkezéshez kapcsolódóan a belső piac keretein belül folyó verseny védelme szempontjából kiemelkedően fontos jogvédelmi funkciót kötelesek betölteni. A rendszer két intézményi pillérjének közös vonása, hogy az

\* A fejezet közvetlenül épít az „*EEUStAID – Building Central and Eastern European judicial capacities for the enforcement of EU State aid law*” az Európai Bizottság által finanszírozott és a TK keretében megvalósított regionális bíróképzési projektünk során összegyűjtött ismeretekre. A projekt, ahogy minden más a pályámon, nem jöhetett volna létre, ha nem veszek részt Várnay Ernő professzor úr összes óráján a Kossuth Lajos Tudományegyetemen, illetve később a Debreceni Egyetemen, illetve ha nem hangzik el tőle az ezredforduló éveinek egyik tavaszán két szeminárium között a Simonyi útról az Egyetem tér felé gyalogolva a kérdés, hogy nem akarnék-e a tanszékén tanársegédként dolgozni. 70. születésnapja alkalmából ezzel az írással szeretném köszönteni.



EU érdekeit – különösen az állami támogatási jog és annak céljai hatékony érvényesülésének érdekét – szem előtt tartva kell működniük. A tagállami bíróságoknak ezt az elvárást követve kell eljárniuk a jogalanyok hatékony jogvédelmét biztosító hatáskörükben. Erre figyelemmel nem tekinthető meglepő fejleménynek, hogy az EUB joggyakorlata érezhetően szűkre szabta a nemzeti bíróságok autonómiáját az EU állami támogatási joga által rájuk terhelt jogvédelmi feladataik ellátása során.

Ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy az EU állami támogatási jog jogérvényesítési rendszerében a tagállami bíróságoknak milyen a jogalanyok hatékony jogvédelmét szolgáló feladataik vannak, valamint hogy autonómiájukat ezen feladataik ellátása során az EU fellépése mennyiben korlátozza. Az állami támogatási jog területén a tagállami bíróságok a Bizottság elsődlegesnek tekinthető jogérvényesítési feladatait és hatáskörét kiegészítve működnek közre. Jogvédelmi funkciójukat alapvetően abból a célból látják el, hogy orvosolják a versenytársakat ért (verseny)hátrányokat és helyreállítsák az eredeti (verseny)állapotot. A hatékony jogvédelem tehát elválaszthatatlanul összekapcsolódik az EU állami támogatási jog hatékony érvényesülésének céljával. A fejezetben először áttekintem az EU állami támogatási jog jogérvényesítési rendszerét különös tekintettel a tagállami bíróságok feladataira. Ezt követően a tagállami bíróságok konkrét jogvédelmi hatásköreire vonatkozó EU bírósági ítélkezési gyakorlat főbb elemeit mutatom be. Ezekből kiderül, hogy a tagállamok autonómiáját a jogvédelemben – amit az EUB elvi szinten elismer – lényegesen korlátozza az uniós állami támogatási jog hatékony érvényesítésének kapcsolódó érdeke. Végül azokat a különleges jogvédelmi helyzeteket elemzem, amikor a jogellenesen végrehajtott állami támogatást a Bizottság utólag összeegyeztethetőnek minősíti. A jogalanyok hatékony jogvédelme ilyenkor is összefonódik a hatékony jogérvényesítés céljával, viszont a támogatás kedvezményezettjének az ilyen esetekben kivételesen nyújtható jogvédelem keretében a tagállami bíróságok az EU állami támogatási jog körében megszokottnál némileg szélesebb autonómiát élveznek.

## **2. AZ EU ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG JOGÉRVÉNYESÍTÉSI RENDSZERE**

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése megtiltja a tagállamoknak, hogy olyan, a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami vagy állami forrásból származó támogatásokat nyújtsanak, amely „bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget”. A tagállamoknak címzett jogi tilalmakat rögzítő alapszerződési rendelkezések jó eséllyel kikényszerít-



hetők lesznek a jogalanyok jogvédelme céljából a tagállami bíróságok előtt.<sup>1</sup> A 107. cikk (1) bekezdés viszont nem ilyen szabály. Ennek okát az EUMSZ 107–108. cikkek további rendelkezéseiben kell keresnünk. Ezek értelmében az állami támogatásoknak a belső piaccal való összeegyeztethetősége és így a 107. cikk (1) bekezdés szerinti jogszerűsége bizonyítékok alapján értékelendő és ezen értékelés alapján eldöntendő kérdés, amelyről az Európai Bizottság hivatott dönteni, miután lefolytatta a 108. cikk (2) bekezdésében említett eljárást. A Bizottság értékelési és döntési előjogát garantálja, hogy az új támogatásokat, illetve a létező támogatások módosításait az összeegyeztethetőség vizsgálata érdekében a tagállamok még a végrehajtásuk előtt kötelesek bejelenteni a Bizottságnál. A 107–108. cikkek egy másik, szintén a tagállamoknak címzett tilalmat is tartalmaznak. A 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondata világosan, a tagállamok közvetlen, a Bizottság közreműködését nem igénylő kötelezettségeként rögzíti, hogy a Bizottság által a fentiek szerint jóvá nem hagyott támogatások végrehajtásától tartózkodniuk kell (az ún. *standstill* kötelezettség).

Az előbbiek – különösen az EUMSZ 108. cikk – értelmében az EU állami támogatási jog jogérvényesítési rendszere két intézményi szereplő részvételét tételezi fel. A 107. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom érvényesítése az Európai Bizottság feladata. A Bizottság a 108. cikkben szabályozott, elvben a tagállamok által még az állami támogatási intézkedés végrehajtása előtt kötelezően kezdeményezendő eljárás lefolytatása után dönt arról, hogy az adott állami támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal vagy sem.<sup>2</sup> Ahogy az EUB ítélkezési gyakorlata is rögzítette, a tagállamoknak – különösen a tagállami bíróságoknak – kell érvényesíteniük a Bizottság által (még) jóvá nem hagyott állami támogatások végrehajtásának tilalmát. A tagállami bíróságok nem vizsgálhatják az állami támogatási intézkedésnek vagy programnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét, illetve annak hiányát, és arról nem is dönthetnek.<sup>3</sup> A tagállami bíróságok, illetve a támogatások odaítélése és folyósítása során a tagállami hatóságok az alapszerződési rendelkezésekből levezethető feladata még a 108. cikk (4) bekezdés felhatalmazása alapján a 109. cikknek megfelelően elfogadott, közvetlenül alkalmazandó rendelet – a 108. cikk (3) bekezdésében foglalt előzetes bejelentési kötelezettség teljesítését kizáró ún. csoportmentességi

1 | Lásd Bruno DE WITTE: „Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order” in Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2011) 323.

2 | Az EUMSZ azt a tagállami szándékot tükrözi, hogy a cikkben rögzített rendszer (eljárás) segítségével biztosított legyen az állami támogatások folyamatos ellenőrzése és felülvizsgálata (a Bizottság által), C-354/90. sz. *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EU:C:1991:440], 9. pont.

3 | C-574/14. sz. *PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA kontra Prezes Urzędu Regulacji Energetyki* ügyben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet [EU:C:2016:686], 32. pont.

rendelet – alkalmazása. A Bizottság által összeegyeztethetetlennek minősített állami támogatás visszatéríttetése is – mint az EU állami támogatási jog központi célkitűzését (a szabad és torzulásmentes verseny helyreállítását) megvalósító jogorvoslati intézkedés – a tagállami bíróságok és az illetékes hatóságok hatáskörébe tartozik, illetve tartozhat ilyen tárgyú igényérvényesítés esetén.<sup>4</sup>

A tagállami bíróságok a Bizottság feladataitól elkülönült, viszont a Bizottság tevékenységét az uniós állami támogatási jog érvényesítésében kiegészítő feladatokat látnak el az EUMSZ 107–108. cikkek rendszerében. Az ítélezési gyakorlat ezt a tételt kifejezetten rögzítette is.<sup>5</sup> Alapvetően funkcionális feladatmegosztásról van szó, ami azon a megfontoláson alapul, hogy a Bizottság elsődlegesnek tekinthető jogérvényesítési tevékenységét a tagállami szintnek – tehát annak a területi szintnek, ahol sor kerül az állami támogatás tényleges végrehajtására – ki kell pótolnia.<sup>6</sup> A Bizottságnak ugyanis nincsenek (megfelelő) eszközei a *standstill* kötelezettség kikényszerítésére. Az elé kerülő eljárásokban hozhat ideiglenes intézkedést, de az csak a jövőre nézve függeszti fel a támogatás végrehajtását.<sup>7</sup> Az összeegyeztethetőségről nem dönthet kizárólag azon az alapon, hogy a támogatást jogellenesen hajtotta végre a tagállam, és annak visszatéríttetését sem rendelheti el.<sup>8</sup> A támogatás végrehajtásának azonnali megakadályozására van szükség, valamint olyan intézkedésekre, amelyek képesek azonnal helyreállítani a támogatás végrehajtása által felborított eredeti versenyállapotot, és ugyancsak képesek hatékonyan orvosolni a versenytársakat ért versenyhátrányokat.<sup>9</sup> Az EUB általános megfogalmazása szerint, ha a tagállami intézmények a Bizottságtól elkülönült feladataik révén nem vennének részt az EU állami

4 | Lásd bővebben Bucura MIHAESCU-EVANS: „Recovery of Unlawful Aid and the Role of National Courts” in Herwig HOFMANN – Claire MICHEAU (szerk.): *State Aid Law of the European Union* (Oxford: Oxford University Press 2016) 381.

5 | C-574/14. sz. ítélet (3. lj.) 30. pont. Közös, de megosztott feladatról van szó, lásd C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 8. pont.

6 | Az állami támogatási hatáskörében eljáró Bizottság (territoriálisan is) korlátozott adminisztratív kapacitásokkal rendelkezik csak, ezért szükség van arra, hogy – más EU jogi területekhez hasonlóan – a tagállami bíróságokat és a jogalanyok magánérdekű jogérvényesítési fellépését is bevonják az EU állami támogatási jog érvényesítésébe, Fernando PASTOR-MERCHANTE: „The European Perspective” in Ferdinand WOLLENSCHLÄGER – Wolfgang WURMNEST – Thomas MÖLLERS (szerk.): *Private Enforcement of European Competition and State Aid Law* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2020) 203.

7 | C-39/94. sz. *Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai* ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet [EU:C:1996:285], 45–48. pontok. A végrehajtási és az előzetes bejelentési kötelezettségek megszegése esetén nem érvényesül az a szabály, hogy a Bizottság előzetes vizsgálatának elhúzódnása esetén az új támogatás létező támogatássá alakul át, amely a tagállam által végrehajtható lesz.

8 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 48. pont. Egyszerre kell tehát azonnali és hatékony jogérvényesítési és jogvédelmi funkciókat ellátni, méghozzá a tagállami szinten.

9 | A „tilalom célja annak a biztosítása, hogy valamely adott támogatás ne fejthesse ki hatásait, még mielőtt a Bizottság észszerű határidőn belül részletesen megvizsgálhatta volna a tervezett támogatási intézkedéseket, és adott esetben megindíthatta volna” a 108. cikk (2) bekezdésében szabályozott eljárást. C-199/06. sz. *Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet [EU:C:2008:79], 36 pont.

támogatási jog jogérvényesítési rendszerében, a 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatában rögzített végrehajtási tilalom, amit a Bizottság saját eszközeivel nem tud kellő hatékonysággal kikényszeríteni, az ellenérdekelt tagállamok saját belátása szerint érvényesülhetne csupán.<sup>10</sup>

Az EUB tolmácsolásában az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének [korábban EKSZ 92. cikk (1) bekezdés] jogérvényesítési rendszere a következőképpen működik:

„36. Főszabály szerint az állami támogatások tilalma nem tekinthető abszolútnak, illetve feltétel nélkülinek, különösen mivel a 92. cikk (3) bekezdése a Bizottság számára széleskörű mérlegelési lehetőséget biztosít annak tárgyában, hogy az (1) bekezdés általános tilalmától eltérve jóváhagyjon egyes állami támogatásokat. Az egyes állami támogatások a belső piaccal való összeegyeztethetősége olyan kérdéseket vet fel, amelyek megválaszolása összetett és gyors változásoknak kitett gazdasági tények és feltételek vizsgálatát és elemzését teszi szükségessé.

37. Ez volt az oka annak, hogy a Szerződés 93. cikke egy olyan speciális eljárást szabályoz, amelynek keretében a Bizottság ellenőrizheti a tagállami támogatási intézkedéseket és azokat felül is vizsgálhatja. A tagállamok által bevezetni kívánt új állami támogatások esetében a Szerződés egy előzetes eljárást is szabályoz. Ha ezt az eljárást nem követik, a támogatást nem lehet jogszerűen bevezetettnek tekinteni. A 93. cikk (3) bekezdés kapcsolódó rendelkezése szerint a Bizottságnak még végrehajtásuk előtt be kell jelenteni az új támogatásokat, illetve a létező támogatások módosításait.

38. Az eljárásban a Bizottság a tervezett támogatás előzetes felülvizsgálatát végzi el. Ha ennek végén arra a következtetésre jut, hogy a támogatás nem összeegyeztethető a belső piaccal, késlekedés nélkül megindítja 93. cikk (2) bekezdése szerinti részletes vizsgálati eljárást. A 93. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata szerint az előzetes vizsgálat időtartama alatt a tagállam nem hajthatja végre a tervezett támogatási intézkedést. Amennyiben részletes vizsgálati eljárás indul, a végrehajtási tilalom mindaddig fennmarad, amíg a Bizottság nem hoz határozatot az intézkedés összeegyeztethetőségéről. Amennyiben viszont

10 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 45. pont. Konkrétan a Bizottság által indított eljárások amiatt nem járnak azzal a hatással, hogy mentesítik a tagállami bíróságokat a végrehajtási tilalomhoz kapcsolódó jogvédelmi feladatok ellátása alól, mert ezzel megfosztanák a tilalmat hatékony érvényesülésétől, hiszen a Bizottságnak saját hatáskörében csak arra van lehetősége, hogy végső határozata meghozataláig felfüggeszse az adott támogatás további végrehajtását.

a Bizottság az előzetes bejelentéstől számított két hónapon belül nem reagál, a tagállam a Bizottság tájékoztatása mellett végrehajthatja a tervezett támogatást.”<sup>11</sup>

Az Európai Bizottság az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés érvényesítésére vonatkozó elsődleges és kizárólagos hatásköre azon a megfontoláson alapul, hogy az állami támogatások (közérdek által megfelelően alátámasztott) összeegyeztethetőségét, amelynek megítélése komplex elemzést és értékelést igényel, egy a tagállamoktól független, viszont politikailag felelős intézménynek kell elbírálnia.<sup>12</sup> A Bizottság kötelessége, hogy szabályszerűen folytassa le a 108. cikk (2) bekezdésében rögzített eljárást, valamint köteles hatáskörének megfelelően vizsgálni, hogy az adott támogatási intézkedés vagy program összeegyeztethető-e a belső piaccal.<sup>13</sup> Kizárólagos hatáskörének egyetlen közvetlen külső intézményi korlátja van. Ez az EU Törvényszék bírói felülvizsgálati hatásköre, amelynek keretében a Bizottság döntéseinek felülvizsgálatára kerülhet sor azok eljárási és anyagi jogi jogszerűsége alapján.<sup>14</sup> A 107. cikk (1) bekezdés közvetlen hatályát a Bizottság az Alapszerződésben rögzített feladata és hatásköre zárja ki. A rendelkezés nem érvényesíthető közvetlenül a tagállami bíróságok előtt, a tagállami bíróságok pedig nem rendelkeznek hatáskörrel olyan kereseti igények elbírálására, amelyek az adott támogatási intézkedés összeegyeztethetőségét kérdőjelezzik meg.<sup>15</sup> A 107–108. cikkek a fentiekben feltárt rendszerére tekintettel a Bizottságnak nincs hatásköre arra, hogy egyedül a standstill kötelezettség megsértésére alapítva minősítsen egy adott állami támogatást össze nem egyeztethetőnek.<sup>16</sup>

11 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.). Az idézett ítéletrészek a vonatkozó ítéletek az EUB honlapján fellelhető magyar nyelvű hivatalos változatából származnak. Hivatalos magyar nyelvű változat hiányában az idézet a szerző fordítása, amelyet külön jelzek. Ez az idézet a szerző fordítása.

12 | Lásd C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 9. pont; T-554/15. sz. és T-555/15. sz. *Magyarország kontra Bizottság* ügyben 2018. április 25-én hozott ítélet [EU:T:2018:220], 68. pont. Ezt a tagállami bíróságok az EU állami támogatási jog keretében fennálló jogvédelmi hatáskörei sem korlátozzák, illetve korlátozhatják.

13 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 13. pont.

14 | C-598/17. sz. *A-Fonds kontra Inspecteur van de Belastingdienst* ügyben 2019. május 2-án hozott ítélet [EU:C:2019:352], 46. pont; C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 14. pont. A Tanács hatáskörének gyakorlása is megjelenhet, mint a Bizottság hatáskörének korlátja. Lásd PAPP Mónika: „Európai Bizottság vagy Tanács? Adalékok az állami támogatások megítélésére vonatkozó uniós hatáskörök kérdéséhez” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk*. Liber amicorum Imre Vörös (Budapest: HVG-ORAC 2014) 391–403.

15 | 74/76. sz. *Iannelli & Volpi SpA kontra Ditta Paolo Meroni* ügyben 1977. március 22-én hozott ítélet [EU:C:1977:51], 12. pont. Azt is kimondta az EUB ebben az ügyben, hogy az adott állami támogatási intézkedés összeegyeztethetőségét – a 107. cikk (1) bekezdést kiváltva – nem lehet a ténylegesen közvetlen hatállyal rendelkező belső piaci alapszabadságokra alapítva támadni, mert az a mostani EUMSZ 107. és 108. cikkek hatályának megváltoztatásával járna, valamint beavatkozna az állami támogatási jog jogérvényesítési rendszerének működésébe. Ez a rendszer – a funkciókat a Bizottság és a tagállamok között megosztva – a Bizottság számára tartja fenn annak feladatát, hogy folyamatos jelleggel ellenőrizze az állami támogatások összeegyeztethetőségét.

16 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 13. pont.

Az ítélkezési gyakorlat értelmében a tagállami bíróságok, valamint a támogatás odaítélése és folyósítása során a csoportmentességi rendeletet értelmező és alkalmazó tagállami hatóságok<sup>17</sup> a *standstill* kötelezettség érvényesítésére vonatkozó feladatának végrehajtása az érintett jogalanyok – elsősorban a támogatás kedvezményezettje versenytársainak – jogvédelmét foglalja magában. A tagállami bíróságoknak (és hatóságoknak) – tiszteletben tartva a Bizottság kizárólagos hatáskörét az állami támogatások a belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítására – kötelessége, hogy a Bizottság végleges határozatának meghozataláig védelemben részesítsék a jogalanyok jogait és jogilag védett érdekeit azon konkrét jogsértéssel szemben, hogy a tagállam a támogatási intézkedés az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentését elmulasztotta és az intézkedés végrehajtásával nem várta meg a Bizottság jóváhagyását.<sup>18</sup> Erre a jogsértésre a jogalanyok jogaik védelmében hivatkozhatnak. Megállapítása a tagállami bíróságok hatáskörébe tartozik, ami nem sérti a Bizottság kizárólagos hatáskörét. Ezen jogvédelmi feladatuk körében a tagállami bíróságok (és hatóságok) – az adott támogatás összeegyeztethetőségének kérdését nem érintve – kötelesek megtenni minden olyan, „jogellenesség hatásainak hatékony kiküszöbölésére”<sup>19</sup> alkalmas jogvédelmi intézkedést, amelyet a tagállami jog szabályai számukra lehetővé tesznek.

„46. Míg a támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése az uniós bíróságok ellenőrzése mellett eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, addig a nemzeti bíróságok a jogalanyok jogainak megóvását biztosítják az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatában előírt azon kötelezettség megsértése esetében, amely szerint az állami támogatásokat be kell jelenteni a Bizottságnak (lásd ebben az értelemben: 2011. december 8-i Residex Capital IV ítélet, C-275/10, EU:C:2011:814, 27. pont). Az ilyen kötelezettségszegésnek, amennyiben a jogalanyok hivatkoznak rá, a nemzeti bíróságok pedig megállapítják azt, arra az eredményre kell vezetnie, hogy e bíróságok a nemzeti jogszabályaikkal összhangban alkalmazzák az ebből eredő összes következményt, anélkül azonban, hogy a határozataik magukban foglalják a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőség-

17 | A tagállami bíróságok mellett az illetékes nemzeti hatóságokat is terheli ez a kötelezettség, illetve megilleti ez a hatáskör, C-349/17. sz. *Eesti Pagar AS kontra Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus and Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium* ügyben 2019. március 5-én hozott ítélet [EU:C:2019:172], 89–91. pontok.

18 | Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondata ideiglenes jelleggel (a Bizottság határozatának meghozataláig) tiltja meg a támogatások végrehajtását. A végleges tilalom a Bizottság esetleges negatív határozatával áll be, amely a jövőre nézve akadályozza meg a támogatás végrehajtását. C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 47. pont.

19 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 46. pont.

gének mérlegelését, amely a Bíróság ellenőrzése mellett eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2002. április 23-i Nygård ítélet, C-234/99, EU:C:2002:244, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).<sup>20</sup>

A tagállami szint jogvédelmi feladata az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatának közvetlen hatályán alapul.<sup>21</sup> A standstill kötelezettség minden olyan állami támogatásra kiterjed, amelyet végrehajtásának megkezdése előtt be kellett volna jelenteni a Bizottságnál,<sup>22</sup> megsértésére pedig a jogalanyok jogaik és érdekeik védelme érdekében a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak, arra jogilag védendő igényeket alapíthatnak.<sup>23</sup>

„68. Az ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 107. és az EUMSZ 108. cikk a Bizottság számára tartja fenn azt a központi és kizárólagos feladatot, hogy megállapítsa valamely támogatás belső piaccal való esetleges összeegyeztethetlenségét, miközben a nemzeti bíróságok feladata az, hogy biztosítsák az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatában előírt tilalom közvetlen hatályából eredően a jogalanyokat megillető jogokat (lásd ebben az értelemben: 1991. november 21-i Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon ítélet, C-354/90, EU:C:1991:440, 14. pont). Az állami támogatások ellenőrzése területén a nemzeti bíróságok számára elismert hatáskörök tehát nem korlátozhatják a Bizottságot e területen megillető jogköröket. Ellenkezőleg, az ítélkezési gyakorlat szerint éppen a nemzeti bíróságok hatásköre korlátozott akkor, ha a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozatot hoz (lásd ebben az értelemben: 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet, C-284/12, EU:C:2013:755, 41. és 42. pont).”<sup>24</sup>

20 | C-598/17. sz. ítélet (14. lj.).

21 | Lásd pl. 120/73. sz. *Gebrüder Lorenz GmbH kontra Németország és Land Rheinland-Pfalz* ügyben 1973. december 11-én hozott ítélet [EU:C:1973:152].

22 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 88. pont. A be nem jelentett és végrehajtott állami támogatásnak minősülő intézkedések, valamint az állami támogatásként bejelentett, viszont még azelőtt végrehajtott intézkedések, hogy a Bizottság végleges határozatban lezárta volna vizsgálatukat, lásd C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 11. pont.

23 | C-387/17. sz. *Presidenza del Consiglio dei Ministri kontra Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA* ügyben 2019. január 23-án hozott ítélet [EU:C:2019:51], 59. pont. Két fő jogérvényesítési helyzetről lehet szó: a versenytárs kéri az állami támogatási intézkedés megsemmisítését, illetve az adófizető el akarja kerülni a támogatás juttatásához kapcsolódó adóterhe megfizetését. Paolisa NEBBIA: „State Aid and the Role of National Courts” in Erika SZYSZCZAK (szerk.): *Research Handbook in European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 390.

24 | T-554/15. sz. és T-555/15. sz. ítélet (12. lj.).

Az EUB tolmácsolásában a tagállamok kötelezettségei az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján, az annak révén felállított „előzetes felügyeleti rendszer”<sup>25</sup> keretében a következőképpen alakulnak:

„56. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a bejelentési kötelezettség az EUMSZ által az állami támogatások területén bevezetett ellenőrzési rendszer egyik alapvető eleme. E rendszer keretében a tagállamok kötelesek egyfelől bejelenteni a Bizottsághoz minden olyan intézkedést, amely az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatás bevezetésére vagy módosítására irányul, másfelől az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése értelmében nem hajthatják végre ezen intézkedést mindaddig, amíg az említett intézmény végleges határozatot nem hoz az említett intézkedéssel kapcsolatban (2016. július 21-i Dilly's Wellnesshotel ítélet, C-493/14, EU:C:2016:577, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”<sup>26</sup>

„27. A hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozat tárgyát képező nemzeti intézkedés jogellenes állami támogatásnak minősítése tehát ezen intézkedés végrehajtásának haladéktalan felfüggesztésére kötelezi azon tagállamot, amely e határozat címzettje (lásd ebben az értelemben: 2005. május 10-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2005:275, 39. pont; 2014. október 16-i Alro kontra Bizottság ítélet, T-517/12, EU:T:2014:890, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28. A be nem jelentett és jogellenes állami támogatásnak minősített nemzeti intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kötelezettség alapja az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése, amely bevezeti a tervezett új támogatások előzetes ellenőrzését, amely ellenőrzés célja annak biztosítása, hogy kizárólag a belső piaccal összeegyeztethető támogatásokat hajtsák végre. E célkitűzés elérése érdekében az ilyen tervezett támogatás végrehajtását tehát fel kell függeszteni mindaddig, amíg az összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétséget a Bizottság végleges határozata el nem oszlatja (lásd ebben az értelemben: 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet, C-284/12, EU:C:2013:755, 25. és 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”<sup>27</sup>

25 | 120/73. sz. ítélet (21. lj.) 2. pont.

26 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.).

27 | T-554/15. sz. és T-555/15. sz. ítélet (12. lj.).



A csoportmentességi rendelet alkalmazása kivételt jelent az előzetes bejelentési és a *standstill* kötelezettség teljesítése alól. Ennek feltétele azonban, hogy rendelkezéseiket az illetékes tagállami hatóságok helyesen értelmezzék és alkalmazzák.

„57. Márpedig az EUMSZ 109. cikk értelmében az Európai Unió Tanácsa megfelelő rendeleteket alkothat az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez utóbbi rendelkezés szerinti eljárás alól mentesülő támogatások fajtáit. Egyébiránt az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdése szerint a Bizottság rendeleteket fogadhat el az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Tanács az EUMSZ 109. cikknek megfelelően az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében említett eljárás alól mentesíthetőnek ítélt (2016. július 21-i Dilly's Wellnesshotel ítélet, C-493/14, EU:C:2016:577, 33. és 34. pont).

58. Így az EKSzerződés 94. cikke (később EK 89. cikk, jelenleg EUMSZ 109. cikk) alapján fogadták el a 994/98 rendeletet, és ez utóbbi rendelet értelmében fogadták el ezt követően a 800/2008 rendeletet (2016. július 21-i Dilly's Wellnesshotel ítélet, C-493/14, EU:C:2016:577, 35. pont).

59. Ebből következik, hogy az új támogatás bevezetésére vagy módosítására irányuló valamennyi intézkedés előzetes bejelentésére irányuló, a tagállamokat a Szerződések értelmében terhelő kötelezettség ellenére, amely kötelezettség az állami támogatások területén bevezetett ellenőrzési rendszer egyik alapvető eleme, amennyiben a tagállam által hozott támogatási intézkedés megfelel a 800/2008 rendeletben előírt releváns feltételeknek, e tagállam hivatkozhat arra, hogy mentesül az e rendelet 3. cikkében előírt, öt terhelő bejelentési kötelezettség alól. Ezzel szemben az említett rendelet (7) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az ugyanezen rendelet hatálya alá nem tartozó állami támogatások továbbra is az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alá tartoznak (2016. július 21-i Dilly's Wellnesshotel ítélet, C-493/14, EU:C:2016:577, 36. pont).”<sup>28</sup>

A tagállamok a Bizottság tevékenységét kiegészítő, de attól elkülönült feladata a Bizottság feladatától alapvetően eltérő jelleggel bír.<sup>29</sup> Mint említettük, a Bizottság hatásköre a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségére terjed ki, amelyet akkor is vizsgálnia és értékelnie kell, ha a tagállam a támogatást a tagállam a végre-

<sup>28</sup> | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.).

<sup>29</sup> | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 14. pont.





hajtási tilalom ellenére végrehajtotta.<sup>30</sup> Ettől eltérően a jogvédelmi hatáskörben eljáró tagállami bíróságok feladata, hogy a Bizottság végleges határozataig „megőrizték” (megvédjék) az érintett jogalanyok azon jogosultságait, amelyek gyakorlását veszélybe sodorta a *standstill* kötelezettség megsértése.<sup>31</sup> Amikor a tagállami bíróságok az adott intézkedés jogellenességéről döntenek, nem annak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét bírálják el.<sup>32</sup> Egyértelmű azonban, hogy a jogalanyok jogvédelmének feladatát ellátó tagállami szint közreműködése egyúttal a belső piac keretein belül folyó verseny védelmét (is) biztosítja. Az ítélkezési gyakorlat nyíltan elismeri, hogy a tagállami bíróságok által a jogalanyoknak nyújtandó hatékony jogvédelem az állami támogatás jogellenes végrehajtásának a piaci versenyt érintő következményeit hivatott orvosolni.<sup>33</sup> Konkrétan azt kell megakadályoznia, hogy a támogatás a kedvezményezett számára szabadon hozzáférhető maradjon,<sup>34</sup> és hogy emiatt a versenyfeltételeknek az adott támogatási intézkedés egyoldalú bevezetése révén bekövetkezett torzulása fennmaradjon.<sup>35</sup> Ez pedig azt jelenti, hogy a tagállamok hatékony jogvédelmi feladata és kötelezettsége szinte elválaszthatatlanul összekapcsolódik az EU állami támogatási szabályok hatékony érvényesítésének érdekével.

### 3. A TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK JOGVÉDELMI FELADATAI ÉS HATÁSKÖREI

A tagállami bíróságok feladatai közé tartozik a végrehajtási tilalom azonnali betartatása, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatának megsértéséből eredő jogsértések további orvoslása, a csoportmentességi rendelet alkalmazása, valamint a Bizottság végleges határozatainak végrehajtása.<sup>36</sup> A tagállami bíróságoknak van hatáskörük arra, hogy értelmezzék és alkalmazzák az „állami támogatás”

30 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 14. pont.

31 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 14. pont. Megvédjék a jogalanyok jogait a végrehajtási tilalom „esetleges figyelmen kívül hagyásával szemben”, lásd C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 38. pont. A Bizottság döntése az előzetes vizsgálat, illetve a formális vizsgálati eljárás megindításáról nem mentesíti a tagállami bíróságokat azon jogvédelmi kötelezettségük ellátása alól, amely abból következik, hogy a tagállam megsértette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatát, lásd C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 44. pont.

32 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 14. pont.

33 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 89. pont.

34 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 89. pont.

35 | A nemzeti bíróságok feladata „tulajdonképpen az, hogy megóvják azokat a feleket, akiket a jogellenes támogatás nyújtásával okozott versenytorzulás érint”, C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 38. pont.

36 | Lásd részletesen: „A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 85. 2009.4.9. 1.

a 107. cikk (1) bekezdésében foglalt fogalmát.<sup>37</sup> Ezt a hatáskörüket annak érdekében gyakorolják, hogy megállapítsák, hogy a kérdéses intézkedést a 107. cikk (1) bekezdés szerint állami támogatásnak minősülő intézkedésként be kellett volna-e előzetesen jelenteni a Bizottságnak, illetve hogy ehhez kapcsolódóan sor került-e a 108. cikk (3) bekezdésének megsértésére.<sup>38</sup> Ez az értékelés egyébként sem érinti a Bizottság kizárólagos hatáskörét az összeegyeztethetőség megállapítására. A jogalanyoknak – ideértve különösen a támogatás kedvezményezettjének versenytársait, de adott esetben a támogatás kedvezményezettjét is – nincs joga és emiatt jogi lehetősége arra, hogy a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül a 107. cikk (1) bekezdésére hivatkozva vitassa az adott támogatási intézkedés jogszerűségét. Nem kérhetik annak kimondását a nemzeti bíróságtól, hogy a támogatás összeegyeztethető vagy sem a belső piaccal.<sup>39</sup>

Ahogy fentebb már jeleztük, a tagállami bíróságok kötelesek úgy gyakorolni az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés megsértéséhez kapcsolódó jogvédelmi hatáskörüket, hogy sor kerüljön a „jogellenesség hatásainak hatékony kiküszöbölésére”. Az alkalmazandó jogvédelmi intézkedés megválasztása tehát alapvetően attól függ, hogy az adott ügy körülményei között mit kell megtenni annak érdekében, hogy a támogatás versenytorzító hatása megszűnjön és az elszenvedett versenyhátrányok kiegyenlítődjenek. Ha a nemzeti bíróság a támogatás végrehajtásának kezdetén közbe tud avatkozni, mert a kedvezményezett versenytársai korán kérnek jogvédelmet, a támogatást végrehajtó jogi aktus érvénytelenítése megfelelő intézkedés lehet. Későbbre tolódott jogvédelem esetében az uniós jog szükséges intézkedésként a támogatás kamatokkal történő visszatéríttetését követelheti meg. A végrehajtási tilalom hatékony érvényesítésének követelménye mellett az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködési elv is korlátok közé szorítja a tagállami bíróságok (és hatóságok) jogvédelmi fellépését. A lojalitási elv értelmében minden olyan intézkedést meg kell tenniük, amely szükséges lehet az EU állami támogatási jog hatékony érvényesítéséhez, emellett pedig tartózkodniuk kell minden olyan fellépéstől, amely veszélyeztetné a 107–108. cikkek hatékony érvényesülését.<sup>40</sup> Különösen nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek sértenék a Bizottság kizárólagos hatáskörét, illetve ellentétesek lennének annak ideiglenes vagy végleges határozataival.<sup>41</sup>

37 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 10. pont. Különösen, hogy szelektív volt-e az intézkedés, illetve hogy biztosított-e gazdasági előnyt. Az esettől függően azt is el kell dönteniük, hogy új vagy létező támogatásról van-e szó.

38 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 10. pont (a tagállami jogalanyoknak joguk van ebből a célból a tagállami bíróságokhoz fordulni). A tagállami bíróságok nem gyakorolhatják jogvédelmi hatáskörüket, ha az intézkedés nem minősül állami támogatásnak. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés megsértése egyedül akkor állapítható meg, ha az intézkedés állami támogatásnak minősül az uniós jog szerint. Lásd 78/76. sz. *Steinike & Weinlig kontra Németország* ügyben 1977. március 22-én hozott ítélet [EU:C:1977:52], 14. pont.

39 | Lásd C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 42. pont.

40 | C-574/14. sz. ítélet (3. lj.) 33. pont.

41 | C-574/14. sz. ítélet (3. lj.) 33. pont.

Az ítélezési gyakorlat elismeri, hogy a tagállami bíróságok hatékony jogvédelmi hatáskörükben – az eléjük terjesztett keresettől függően – kimondhatják a támogatást végrehajtó tagállami (jogi) aktusok érvénytelenségét, jogvédelmi célú ideiglenes intézkedéseket hozhatnak, illetve elrendelhetik a jogellenesen kifizetett támogatás kamatokkal együtt történő visszatéríttetését.<sup>42</sup> Döntéseikben azonban szem előtt kell tartaniuk, hogy olyan intézkedést kell hozniuk, amelynek révén helyre lehet állítani a piaci verseny eredeti, az állami támogatás jogsértő végrehajtása előtt fennálló állapotát.<sup>43</sup> Az ítélezési gyakorlat szerint „érdemi döntést” kell hozniuk.<sup>44</sup> Ez azt jelenti, hogy nem egy ideiglenes intézkedés iránti kérelem alapján eljáró bíróság hatáskörében járnak el, hanem meg kell hozniuk minden olyan érdemi, a támogatás végrehajtásának kezdő időpontjára visszaható jogvédelmi intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy orvosolják a támogatás jogellenes végrehajtásának következményeit (a piaci versenyre nézve).<sup>45</sup> Az intézkedéseket lehetőleg „azonnal” kell elrendelni, hogy a versenytorzítás ne legyen visszafordíthatatlan, illetve ne okozzon helyreállíthatatlan károkat.<sup>46</sup>

„12. Az előbbiekből kifejtettek értelmében az állami támogatásról rendelkező tagállami intézkedések érvényességét befolyásolja, amennyiben a tagállami hatóságok az EKSZ 92. cikk (3) bekezdés utolsó mondatának megsértésével járnak el. Az olyan jogalanyok számára, amelyek hivatkozhatnak egy ilyen jogsértésre, a tagállami bíróságok kötelesek annak határozott lehetőségét biztosítani, hogy nemzeti jogszabályokkal összhangban alkalmazni fogják a jogsértésből eredő összes következményt, különösen a támogatást végrehajtó tagállami intézkedés érvényessége, a végrehajtási tilalom megsértésével végrehajtott támogatás visszatéríttetése, valamint a lehetséges ideiglenes intézkedések alkalmazása vonatkozásában.”<sup>47</sup>

42 | T-554/15. sz. és T-555/15. sz. ítélet (12. lj.) 78. pont. A tagállami hatóságok a visszatéríttetést hivatalból kötelesek vizsgálni és elrendelni, lásd C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 94. pont. A jogellenes állami támogatás visszatéríttetése nem érinti, illetve nem sértheti a tagállam azon jogát, hogy a Bizottság által később összeegyeztethetőnek minősített állami támogatást később újból a piaci szereplők rendelkezésére bocsássa, lásd C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 53. pont.

43 | A visszatéríttetés célja az állami támogatás révén a kedvezményezett javára juttatott versenyelőny által okozott versenytorzítás felszámolása, valamint az eredeti (verseny) állapot helyreállítása, lásd C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 131. pont. Más szóval a belső piac megfelelő működésének biztosítása, lásd C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 70. pont.

44 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 45. pont.

45 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 67–69. pontok.

46 | Viktor KREUSCHITZ: „Decentralized Judicial Review and Enforcement of EU State Aid Rules” in HOFMANN – MICHEAU (4. lj.) 456.

47 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.). A szerző fordítása. Az elv hivatalos magyar fordítását lásd: C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 41. pont.

Már az előbbi alapvetésekből is látható, hogy az EU állami támogatási jog központi rendelkezéseinek hatékony érvényesítése alapvető korlátot állít annak, hogy a nemzeti bíróságok jogvédelmi hatáskörükben hogyan járjanak el. Ez a lehetőség bele van kódolva a rendszerbe, hiszen a jogalanyok – különösen a kedvezményezett versenytársainak – hatékony jogvédelme az állami támogatást jogellenesen végrehajtó tagállammal szemben egyben az állami támogatási jog céljainak hatékony tagállami szintű érvényesítését is jelenti.<sup>48</sup> Az ítélkezési gyakorlat egyébként is kifejezetten rögzítette, hogy az EU állami támogatási jogi hatáskörükben eljárva a tagállami bíróságoknak a jogalanyok érdekei mellett az EU érdekeit is teljes egészében érvényesíteniük kell.<sup>49</sup>

A visszatérítetetről, mivel a Bizottság hatáskörét kiegészítő hatáskorról van szó, a Bizottság előtt folyamatban lévő, az adott támogatási intézkedés összeegyeztethetőségét vizsgáló eljárásra tekintet nélkül kell rendelkeznie a tagállami bíróságnak.<sup>50</sup> Olyan esetben is megköveteli az uniós jog a visszatérítetés elrendelését, amikor a Bizottság eljárása lezárultával a támogatást összeegyeztethetőnek nyilvánítja.<sup>51</sup>

Az ítélkezési gyakorlat a visszatérítetésnek az uniós állami támogatási jog hatékony érvényesülését szem előtt tartó céljára tekintettel rögzítette azt a követelményt, hogy a visszatérítetésről a jogsértéssel érintett időszakra vonatkozó kamatok megfizetésének elrendelése mellett kell rendelkezni.<sup>52</sup> A kamatok megfizetésének kötelező elrendelésére azért van szükség, mert ennek segítségével lehet kiegyenlíteni azt a versenyelőnyt, amelyet a kedvezményezett úgy szerzett meg magának, hogy az állami támogatás jogellenes nyújtásának időtartama alatt anélkül jutott eszközökhez, hogy azok után meg kellett volna fizetnie a hasonló piaci ügyletek után rendes körülmények között felszámított kamatot.<sup>53</sup> Más szóval a kamatfizetés elrendelése nélkül a tagállam által elkövetett jogértést a támogatás visszatérítetése nem tudná hatékonyan orvosolni, hiszen nem kerülne sor az eredeti (verseny)állapot teljes helyreállítására.<sup>54</sup> A tagállami bíróságok jogvédelmi kötelezettsége a teljes támogatás visszatérítetését és ezzel az eredeti állapot teljes helyreállítását foglalja magában,

48 | A versenytársak jogvédelme korrigálja a kedvezményezett által jogellenesen megszerzett versenyelőnyt és a jogellenes állami támogatásból származó versenytorzítások felszámolásával védi a (belső) piaci versenyt.

49 | KREUSCHITZ (46. lj.) 458. Lásd C-368/04. sz. *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH* ügyben 2006. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2006:644], 48. pont.

50 | A Bizottság a tagállami bíróság által meghozott jogvédelmi intézkedéseket – köztük a visszatérítetés elrendelését – nem bírálhatja felül, lásd C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 67. pont. Ebből következik az a szabály, hogy a Bizottság összeegyeztethetőséget megállapító határozata nem teszi *ex post facto* jogszerűvé a jogellenes támogatást.

51 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 57–58. pontok.

52 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 132. pont.

53 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 132. pont. A támogatási összeg kamatok nélküli visszafizetésének előírása „elvileg nem alkalmas” arra, hogy kiküszöbölje a jogellenesség hatásait, lásd C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 54. pont.

54 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 133. pont.

így a kamatokat a jogsértés teljes időszaka után, az ebben az időszakban az olyan kölcsön után fizetendő kamat mértékének megfelelően kell megfizettetni, amelyet a kedvezményezettnek a támogatás hiányában fel kellett volna vennie.<sup>55</sup>

Az EUB külön elismerte, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség és a Bizottság által jóvá nem hagyott állami támogatás végrehajtását megtiltó *standstill* klauzula megsértése miatt a jogalanyok – konkrétan a támogatás jogosultjának versenytársai – jogosultak kártérítési igényt érvényesíteni, és a tagállami bíróságok jogvédelmi hatáskörükben kötelesek ezeket a kereseteket elbírálni.<sup>56</sup> A kártérítési kereset sikeréhez tudni kell bizonyítani, hogy az állami támogatási intézkedés annak előzetes bejelentésének mellőzésével történő végrehajtása tényleges kárt okozott a jogalanyoknak, például azáltal, hogy a kedvezményezett jogellenesen időbeli előnyhöz jutott a versenytársaihoz képest.<sup>57</sup> Ha a kártérítési kereset megalapozott, a tagállami bíróságoknak olyan esetben is helyt kell adniuk a keresetnek, amikor a Bizottság eljárásának lezárultával megállapítja az adott támogatás összeegyeztethetőségét.<sup>58</sup> A támogatás kedvezményezettjének azonban nincs az uniós jogból közvetlenül következő kártérítési felelőssége azért, mert elmulasztotta ellenőrizni, hogy a juttatott támogatás megfelelt-e az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének és bejelentették-e előzetesen a Bizottságnak.<sup>59</sup> Mindazonáltal a nemzeti jog a szerződésen kívüli károkozásra vonatkozó szabályai érvényesülhetnek, és a kedvezményezett ezekre alapozva a nemzeti bíróságok előtt perelhető.<sup>60</sup> A kedvezményezett kárfelelőssége a nemzeti jog szabályaitól függően akkor állhat meg, ha a versenytársai bizonyítják, hogy a kedvezményezett által a jogellenes támogatás révén realizált versenyelőnyből nekik káruk származott.<sup>61</sup>

A tagállami bíróságok konkrét jogvédelmi feladatai azzal a lényeges körülménnyel kapcsolhatóak össze, hogy az állami támogatást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés megsértése jogellenessé és érvénytelenné teszi.<sup>62</sup> Ez a jogellenesség nem jelenti, hogy a támogatás összeegyeztethetetlen lenne a belső piaccal, és azt sem zárja ki, hogy a Bizottság kizárólagos hatáskörében eljárva a 107. cikk (1) bekezdése alapján

55 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 141. pont.

56 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 56. pont.

57 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 60. pont.

58 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 60. pont.

59 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 73–74. pontok. Ennek oka, hogy a 108. cikk (3) bekezdés két releváns rendelkezését – a bejelentési kötelezettséget és a végrehajtási tilalmat – a tagállamoknak címezték. A Bizottság negatív határozatának a tagállamnak kell eleget tennie.

60 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 75. pont.

61 | C-39/94. sz. ítélet (7. lj.) 75. pont.

62 | Lásd C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 12. pont. A Bíróság megfogalmazása szerint a vonatkozó tagállami szabályoknak megfelelően.

(később) megállapítsa a támogatás összeegyeztethetőségét.<sup>63</sup> A 108. cikk (3) bekezdés szerinti jogellenesség tehát elkülönül a 107. cikk (1) bekezdés szerinti (anyag) jogellenességtől (az összeegyeztethetlenségtől). Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy a Bizottság az adott támogatási intézkedés tárgyában lefolytatott eljárása, illetve a folyamatban lévő ilyen eljárás előrehaladása (pl. a formális vizsgálati eljárás megindításáról hozott döntés) nem érinti a tagállami bíróságok azon feladatát, hogy vizsgálják a *standstill* klauzula megsértésből következő jogellenességét, illetve azon kötelezettségüket sem, hogy a támogatás jogellenességének megállapítása után az érintett jogalanyoknak az eredeti (verseny)állapot helyreállítása céljából jogvédelmet nyújtsanak.<sup>64</sup> Jogvédelmi kötelezettségük akkor is fennáll, ha egyértelművé válik, hogy a Bizottság saját hatáskörében dönteni fog az adott állami támogatási intézkedés összeegyeztethetőségéről.<sup>65</sup>

A jogellenesség előbb említett jogértelmezéséből következik az ítélkezési gyakorlat már említett, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatának hatékony érvényesülését biztosító tétele, miszerint a Bizottság pozitív, összeegyeztethetőséget megállapító határozata sem befolyásolja a tagállami bíróságok jogvédelmi kötelezettségének ellátását. Az EUB érvelése szerint a Bizottság ilyen tartalmú döntése nem teszi jogszerűvé *ex post facto* az előzetesen be nem jelentett támogatás végrehajtása érdekében megtett, automatikusan jogellenesnek tekintendő tagállami intézkedéseket.<sup>66</sup> Ellenkező esetben a tagállamok mentesülhetnének jogsértésük következményei alól és az alapszerződési tilalom hatékonysága is megkérdőjeleződne.<sup>67</sup> A tagállami bíróságok ilyen esetben is kötelesek helyt adni a jogalanyok által jogaik védelmében benyújtott kereseteinek és kötelesek a jogalanyokat jogvédelemben részesíteni, valamint ennek révén garantálni a *standstill* kötelezettség hatékony érvényesítését a tagállamokkal szemben.<sup>68</sup> Kapcsolódó elv, hogy a tagállami bíróságokat jogvédelmi hatáskörükben nem kötik a Bizottság előtti eljárásban érvényesülő elévülési szabályok (pl. a jogellenes állami támogatás visszatéríttetésének 10 éves elévülési ideje).<sup>69</sup> Az EUB kimondta, hogy a Bizottság hatásköreinek gyakorlását szabályozó elévülési idők eltelte nem járhat azzal a következménnyel, hogy

63 | Ez a jogellenesség a tényekből következik (a támogatást előzetes bejelentés nélkül végrehajtották, illetve a végrehajtásával nem várták be a Bizottságnak a vizsgálati eljárást lezáró határozatát), amelyet utólag nem lehet helyreállítani. Emiatt pedig ez a jogellenesség fennmarad, bármi is történik, legyen az akár a Bizottság utólagos jóváhagyó határozata. KREUSCHITZ (46. lj.) 452.

64 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 57–58. pontok. A Bizottság eljárástól „függetlenül” járhatnak el, illetve kötelesek eljárni.

65 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 57–58. pontok.

66 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 59. pont. Ellenkező esetben sérülne az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondat közvetlen hatálya, valamint az érintett jogalanyok érdekei is, lásd C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 16. pont.

67 | C-354/90. sz. ítélet (2. lj.) 16. pont.

68 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 59. pont.

69 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 61. pont.

az előzetes bejelentés nélkül végrehajtott és emiatt jogellenes állami támogatási intézkedés visszamenőleges hatállyal jogszerűvé válik, és a nemzeti bíróságoknak a jogalanyok által a tagállammal szemben a 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével kapcsolatban indított jogvédelmi célú (pl. kártérítési vagy visszatérítetési) kereseteket mint megalapozatlanokat el kell utasítaniuk.<sup>70</sup>

Összességében tehát az EU állami támogatási jog körében a nemzeti bíróságokat (és hatóságokat) konkrét és szigorú jogvédelmi kötelezettségek terhelik. Az ítélkezési gyakorlat egyértelművé teszi, hogy az EU állami támogatási jog hatékony érvényesítésének érdeke nem tesz lehetővé másféle megközelítést. Ez annak ellenére így van, hogy az EUB ítéletei általános elvként elismerik a tagállamok elsődlegesen az általuk gyakorolható hatáskörökből eredő autonómiáját. Az alkalmazandó jogorvoslatokra főszabály szerint a tagállami jog szabályai vonatkoznak,<sup>71</sup> a tagállamok választási lehetőségeit elvben a tagállami jogorvoslatokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat általános elvei – az egyenértékűség és a hatékonyság követelményei – határozzák meg.<sup>72</sup> A releváns ítéleti részek azonban lényegesebben lekorlátozzák a tagállamok jogvédelmi autonómiáját. A joggyakorlat, amely sok helyütt lehetőségként hivatkozik az adott jogvédelmi intézkedés alkalmazására, megkerülhetetlen kötelezettségként terheli a tagállamokra, hogy szüntessék meg a jogellenes versenyelőnyt és állítsák helyre a belső piac működését.<sup>73</sup> *Nebbia* értékelése szerint a tagállamokat lényegesen szűkebbre szabott autonómia illeti meg annál, mint amit a jogorvoslatok és a hatékony jogvédelem területén általában élveznek.<sup>74</sup> *Pastor-Merchante* úgy érvelt, hogy mivel az ítélkezési gyakorlat konkrét jogvédelmi-jogérvényesítési outputokat határoz meg, a tagállami bíróságok nem tudnak élni az elvben nekik fenntartott választási lehetőségekkel, és azt a konkrét jogvédelmi intézkedést kell meghozniuk, amely képes biztosítani az EU állami támogatási jog hatékony érvényesülését.<sup>75</sup>

70 | C-387/17. sz. ítélet (23. lj.) 81. pont és C-349/17. sz. ítélet (14. lj.) 109. pont.

71 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 108. pont.

72 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 135–137. pontok. Lásd ebben a kötetben Varga Zsófia tanulmányát.

73 | C-690/14. sz. *Trapeza Eurobank Ergasias AE* ügyben 2015. április 16-án hozott ítélet [EU:C:2015:235], 51–53. pontok. Lásd *KREUSCHITZ* (46. lj.) 454.

74 | *NEBBIA* (23. lj.) 400.

75 | *PASTOR-MERCHANTANTE* (6. lj.) 205. Lásd ide kapcsolódóan a Bíróság döntését, hogy a jogellenes támogatás kiterjesztése a versenytársakra – bármennyire is szeretnék azok – nem tekinthető megfelelő jogvédelmi intézkedésnek, mivel ellentmond az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott tilalomnak, lásd C-368/04. sz. ítélet (49. lj.) 49. pont. A tagállami bíróságok nem egyszerű, nagy felelősséggel járó feladatuk ellátásában nem maradnak teljesen egyedül. Jogukban áll tájékozódni a Bizottságnál, hogy az intézkedés előzetes bejelentése megtörtént-e. Mivel az általános csoportmentességi rendelet értelmezése és alkalmazása nem mindig egyértelmű, fel kell készülniük arra, hogy a tagállam hibás döntést hozott és jogellenesen vezette be a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozónak tartott támogatást.

## 4. HATÉKONY JOGVÉDELEM A JOGELLENESEN VÉGREHAJTOTT, DE ÖSSZEEGYEZTETHETŐ TÁMOGATÁSOK ESETÉBEN

A hatékony jogvédelem feladatának összefonódását a hatékony jogérvényesítés érdekében jól mutatja az a joggyakorlat, amely a jogellenesen végrehajtott, viszont a Bizottság által utólag a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított állami támogatások sorsát rendezi a tagállami bíróságok előtt. Az EUB szerint ilyen esetben a tagállami bíróságok nem kötelesek arra, hogy a jogellenes támogatást teljes mértékben visszatéríttessék.<sup>76</sup> Ezt arra alapozta, hogy célját tekintve az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondata egyedül a belső piaccal nem összeegyeztethető támogatások végrehajtását tiltja meg. Másként megfogalmazva ez a rendelkezés azt teszi lehetővé, hogy egyedül a belső piaccal összeegyeztethető támogatások valósuljanak meg, amelyre időben eltolódva akkor kerülhet sor, amikor a Bizottság végleges határozatban megállapítja a támogatás összeegyeztethetőségét.<sup>77</sup>

Az EUB a *CELF I* ügyben tett, ellentmondásosnak tartott kijelentése értelmében a jogellenesen végrehajtott, de később összeegyeztethetőnek minősített támogatások nem ellenétesek ezzel a célkitűzéssel.<sup>78</sup> Ezért az ilyen állami támogatások visszatéríttetésére nincs szükség. Mindazonáltal tekintettel a hatékony jogérvényesítés érdekére a nemzeti bíróságok kötelesek elrendelni, hogy a támogatás kedvezményezettje a jogellenes időszakra nézve fizessen kamatokat.<sup>79</sup> Az utóbbi kötelezettség azon alapul, hogy a jogellenesen végrehajtott, de a belső piaccal összeegyeztethető támogatások esetében az EU állami támogatási jog által kezelendő jogtalan versenyelőny keletkezik abból, hogy a kedvezményezettnek nem kellett megfizetnie a támogatási összeg után járó azon kamatokat, amelyeket akkor kellett volna megfizetnie, ha az összeget a Bizottság határozatának meghozataláig a piacról kölcsön formájában kellett volna megszereznie.<sup>80</sup> Ezzel összefüggésben versenyhelyezete is javult verseny társaihoz képest, akiket viszont konkrét hátrányok értek a piaci versenyben.<sup>81</sup>

76 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 46. pont.

77 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 47–48. pontok.

78 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 49. pont. Lásd ezzel kapcsolatban *NEBBIA* (23. lj.) 394.

79 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 52. pont. Ha a tagállami bíróság mégis a támogatás visszatéríttetése mellett dönt, a jogellenesség orvoslása érdekében ekkor is köteles kamatok megfizetését elrendelni. Ilyenkor arra kell figyelemmel lenni, hogy a visszatéríttetés érdekében felvett összeg kamata kisebb terhet jelent, mintha a kedvezményezettnek a jogellenesen nyújtott támogatásnak megfelelő összeget eleve kölcsönként kellett volna felvennie. C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 54. pont.

80 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 51. pont.

81 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 50–51. pontok.





„47. Az EK 88. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata azon a biztosítását lehetővé tevő célkitűzésen alapszik, hogy a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatások ne kerülhessenek végrehajtásra. Ez a célkitűzés először ideiglenesen a fenti rendelkezés által kimondott tilalommal, majd véglegesen a végleges bizottsági határozat meghozatalával valósul meg, amely határozat – amennyiben elutasító – a jövőre nézve akadályozza meg a bejelentett tervezett támogatás végrehajtását.

48. Az így szabályozott megelőzés célja tehát az, hogy csupán a közös piaccal összeegyeztethető támogatások valósuljanak meg. E célkitűzés megvalósítása érdekében a tervezett támogatások végrehajtása időben eltolódik addig, ameddig a végleges bizottsági határozat el nem oszlatja az összeegyeztethetőséggel kapcsolatos kételyeket.

49. Amennyiben a Bizottság engedélyező határozatot hoz, a támogatás korábban történt kifizetése nem ellentétes ezzel a célkitűzéssel.

50. Ebben az esetben a támogatásban nem részesülő gazdasági szereplők szempontjából a támogatás jogellenessége azzal a következménnyel jár, hogy egyrészt a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatás – végül be nem következő – végrehajtása kockázatának teszi ki e szereplőket, másrészt pedig azzal, hogy adott esetben versenyjogi szempontból a közös piaccal összeegyeztethető támogatás által előidézett hatásokkal a szükségesnél előbb kell szembesülniük.

51. A támogatás kedvezményezettje szempontjából a jogtalan előny egyrészt a közös piaccal összeegyeztethető támogatás szóban forgó összege után járó kamatok meg nem fizetéséből áll, amennyiben ezt az összeget a bizottsági határozat meghozataláig a piacon kellett volna kölcsön formájában felvenni, illetve másrészt azzal jár, hogy a jogellenes helyzet fennállása alatt versenyhelyezete javul a többi versenytársához képest.

52. Az alapeljárásban fennálló helyzetben a nemzeti bíróságnak tehát a közösségi jog alkalmazásában a jogellenes időszak tekintetében a kamatok megfizetésére kell köteleznie a támogatás kedvezményezettjét.”<sup>82</sup>

A nemzeti bíróságok jogvédelmi feladata egyetlen, kivételes esetben válhat el a hatékony jogérvényesítés érdekétől. Pontosabban arról van szó, hogy a tagállami bíróságokat kivételesen olyan jogvédelmi kötelezettség terhelheti, amely kizárja

82 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.).



az uniós állami támogatási jog szokásos keretek között történő érvényesítését a tagállami szinten. Erre azért lehet szükség, mert a tagállami jogalanyoknak van egy köre, amelynek jogos érdekeit sértheti a jogellenesen végrehajtott állami támogatás visszatéríttetése. Ezek a jogalanyok az állami támogatás kedvezményezettjei. Alapesetben a kedvezményezetteket nem szükséges jogvédelemben részesíteni. Tudnak arról, illetve kellő körültekintéssel tudhattak volna arról, hogy jogellenes előnyhöz jutnak a piaci versenyben. Azonban amikor jogosan bízhattak a támogatási intézkedés jogszerűségében, a jogellenesen végrehajtott állami támogatás tagállami bíróságok előtt kikényszeríthető kötelező visszafizettetése méltánytalanul érheti őket. Az ítélkezési gyakorlat meglehetősen szűk keretek között ennek a helyzetnek az orvoslását várja el a tagállamoktól. Fontos megjegyezni, hogy a jogvédelem ezen formájával az uniós jog nem arra az általános problémára kíván reagálni, hogy az állami támogatások kedvezményezettjei kiszolgáltatott helyzetben találhatják magukat a tagállam állami támogatási döntésével szemben, nincs arra formális lehetőségük, hogy kikényszerítsék a támogatásnak a 107., illetve a 108. cikknek megfelelő bevezetését, illetve esetlegesen nincsenek abban a helyzetben, hogy visszautasítsák a felajánlott, de jogilag kockázatosnak tekinthető állami támogatást.<sup>83</sup> A cél egyedül az uniós jog által is elismert bizalomvédelem elvének érvényesítése.

Az EUB kimondta, hogy jogellenesen végrehajtott, de utólag összeegyeztethetőnek minősített állami támogatások esetében „adódhatnak olyan rendkívüli körülmények, amelyek mellett helytelen lenne a támogatás visszatéríttetését elrendelni”,<sup>84</sup> illetve a kedvezményezett megtagadhatja a visszatérítést. A bizonyítás a kedvezményezettet terheli, akinek azt kell valószínűsítene, hogy esetében fennálltak olyan rendkívüli körülmények, amelyek alapján megalapozottan bízhatott a támogatás jogszerűségében.<sup>85</sup> Ez utóbbi kérdés értékelése a jogvédelmi hatáskörében eljáró nemzeti bíróság feladata.<sup>86</sup>

Hasonló szempontok érvényesülnek olyan támogatások esetében, amelyeket jogellenesen nyújtottak, viszont a Bizottság később a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított, de a Bizottság jóváhagyó határozatát a Törvényszék megsemmisítette. Ilyen esetben a visszatérítést megtagadó kedvezményezett megint csak hivatkozhat bizonyos rendkívüli körülményekre, amelyek „megalapozhatták

83 | A jogellenesen végrehajtott állami támogatás kamatokkal történő visszatéríttetése nem a tagállamnak, hanem a kedvezményezettnek jelent komoly anyagi kockázatot.

84 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 42. pont.

85 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 43. pont.

86 | A bizalomvédelem elvére nem igazán lehet hivatkozni ebben a kontextusban, mert egy gondosan eljáró vállalkozás ki tudja deríteni, hogy a támogatást bejelentették-e vagy sem. Egyedül konkrét és pontos biztosítékok (pl. a Bizottság egyértelmű nyilatkozata) alapozhatnák meg a bizalomvédelmet. NEBBIA (23. lj.) 395.

az e támogatás szabályszerűségébe vetett bizalmát”.<sup>87</sup> Lényeges azonban, hogy a kedvezményezett a jóváhagyó bizottsági határozatra nem alapíthat „jogos bizalmat”, mivel a határozatot a jogorvoslatra nyitva álló határidő előtt megtámadták, majd érvénytelensége miatt megsemmisítették.<sup>88</sup> Alapvetően ameddig a Bizottság nem hoz jóváhagyó határozatot, illetve ameddig az ilyen határozattal szembeni jogorvoslatra nyitva álló határidő nem telik le, a kedvezményezett „nem lehet biztos a tervezett támogatás jogszerűségében”.<sup>89</sup> Ha a bizottsági határozatot megsemmisítési eljárásban megtámadják, a kedvezményezett csak a megsemmisítési kereset tárgyában meghozott végleges döntés meghozatalától kezdődően hivatkozhat arra, hogy a támogatás szabályszerű volt.<sup>90</sup>

Az általános csoportmentességi rendelet (GBER)<sup>91</sup> alkalmazása esetében a kedvezményezett lehetősége a visszatérítettés elkerülésére még korlátozottabb. Az *Eesti Pagar* ítélet alapügyében a jogvita abból keletkezett, hogy az illetékes tagállami hatóság a GBER alkalmazásakor hibázott és emiatt szabálytalanul folyósította a szóban forgó beruházási támogatást. Ítéletében az EUB kifejtette, hogy a támogatást jogellenesen odaítélő tagállami hatóság az EUMSZ-ból következő feladatait teljesítve köteles elrendelni annak visszatérítettését, attól alapesetben a kedvezményezett a bizalomvédelem elvére hivatkozva nem mentesülhet.<sup>92</sup> Érvelése szerint az állami támogatások ellenőrzésének kötelező európai uniós rendszerében az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésben foglalt előzetes bejelentési kötelezettség elmulasztása esetében a kedvezményezett nem bízhat abban, hogy a támogatás jogszerű volt.<sup>93</sup>

A bizalomvédelem elve főszabály szerint csak akkor állhat meg, ha az állami támogatást az EUMSZ 108. cikknek megfelelően (az annak megfelelő eljárásban) nyújtották, és a kedvezményezett kellő gondossággal eljárva meggyőződött arról, hogy sor került az állami támogatásnak a 108. cikk által előírt vizsgálatára és engedélyezésére.<sup>94</sup> Csoportmentesség alkalmazása esetében kizárólag akkor kerülhető el a visszafizettetés, ha az állami támogatást a GBER rendelkezéseit pontosan és helyesen alkalmazva vezették be, és erre alapozva döntött úgy a tagállam, hogy az intézkedést

87 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 65. pont.

88 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 66. pont.

89 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 67. pont (csak akkor alapíthat jogos bizalmat a támogatás jogszerűségére, ha (objektíven) biztos annak jogszerűségében, C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 67. pont).

90 | C-199/06. sz. ítélet (9. lj.) 68. pont.

91 | A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 187. 2014.6.26. 1–78.

92 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 98. pont.

93 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 98. pont.

94 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 98. pont.

állami támogatásként nem jelenti be a Bizottságnál.<sup>95</sup> Mivel nem garantálható, hogy az illetékes tagállami hatóság döntése a csoportmentesség alkalmazásáról és az előzetes bejelentés mellőzéséről helyes és jogszerű lesz, a támogatás jogellenessége esetén a kedvezményezett nem kerülheti el a támogatás a visszafizettetését.<sup>96</sup>

## 5. ÖSSZEGRZÉS

Az EU állami támogatási jogának jogérvényesítési rendszerében a tagállami bíróságok (és hatóságok) egy különleges jogvédelmi feladatot kötelesek ellátni. Ez a feladat az EUMSZ közvetlenül hatályos 108. cikk (3) bekezdés utolsó mondatában foglalt *standstill* kötelezettség érvényesítését, valamint az ahhoz kapcsolódó, elsősorban az állami támogatás kedvezményezettjének versenytársai érdekében ellátott jogvédelmi tevékenységet foglalja magában. A feladat ellátása érdekében a tagállami bíróságokat a Bizottság elsődleges hatáskörétől elkülönült, viszont azt kiegészítő hatáskörök illetik meg, amelyet a Bizottság hatáskörének tiszteletben tartásával, valamint az EU kapcsolódó érdekeinek szem előtt tartásával gyakorolhatnak.

Az EUB vonatkozó joggyakorlatában kifejtettek értelmében a tagállami bíróságok ezen jogvédelmi feladata elválaszthatatlanul összefonódik az uniós állami támogatási jog és annak céljai hatékony érvényesítése érdekében. A hatékony jogérvényesítés céljának intenzív jelenléte azzal a következménnyel járt, hogy a tagállami bíróságokat a tagállami szintű jogvédelem körében általában megillető, az EUB által elvben elismert autonómia gyakorlatilag elerodálódott.

Az EU állami támogatási jog körében a tagállami bíróságoknak konkrét, az ítélezési gyakorlatban meghatározott jogvédelmi megoldásokat kell nyújtaniuk. Egyetlen kivételként a jogellenesen végrehajtott, viszont később összeegyeztethetőnek nyilvánított állami támogatások kedvezményezettjének kivételes esetekben nyújtható jogvédelmet lehet megemlíteni, amelynek körében az ítélezési gyakorlat enged valamennyi szabadságot a tagállami bíróságoknak.

95 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 99. pont.

96 | C-349/17. sz. ítélet (17. lj.) 101–102. pontok.



# A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén

BARTHA ILDIKÓ

tudományos főmunkatárs, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európa Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Az általános érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ) – tekintettel az ezek nyújtásához kapcsolódó társadalmi érdekekre és a részben ebből is adódó tagállami sajátosságokra – mindig is különleges státuszt foglaltak el az Európai Unió jogrendjében.<sup>1</sup> Jelen fejezet kiindulópontja, hogy mindez számos kihívást jelent azon uniós jogi kötelezettségek kikényszerítése szempontjából, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a tagállamok, illetve tagállami hatóságok tradicionális feladatait (közszolgáltatási kötelezettségeit) e szolgáltatások nyújtása és megszervezése terén. Végző soron a tagállami kötelezettségek kikényszerítése az érintett jogalanyok jogvédelmét szolgálja, legyenek azok a közszolgáltatások fogyasztói (az állampolgárok) vagy a nemzeti közszolgáltatási piacokon jelenlévő magán-, illetve közvállalkozások. Mindez nem független attól a jelenségtől sem, hogy az utóbbi évtizedben egyre inkább relatívnak tűnik e téren a határvonal a piacellenes tagállami fellépések, illetve azon piac- és/vagy versenykorlátozó intézkedések között, amelyek (még) összeegyeztethetők az Európai Unió belső piaci és versenyjogi előírásaival.<sup>2</sup>

1 | A fejezet alapjául szolgáló kutatás a 134499. sz. „Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában” projekt keretében készült a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap támogatásával (K\_20 „OTKA” Kutatási témapályázat, kutatásvezető: Horváth M. Tamás).

2 | BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: „Megint vissza? Nem piackonform irányok az integrációban” *Magyar Jog* 2019/12. 699.



A fejezet első része a vonatkozó uniós jogi keret fogalmi alapjait és tartalmát mutatja be. Ebben az összefüggésben kiemelt hangsúlyt kap a tagállamok számára a közszolgáltatási kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges intézkedések meghatározásában hagyott mérlegelési jogkör szerepe és mértéke. Látni fogjuk, hogy a kikényszerítéssel, illetve jogérvényesítéssel összefüggő kihívások magából az uniós szakpolitikai-jogi környezetben használatos terminológiából (általános gazdasági érdekű szolgáltatás (ÁGÉSZ), ÁÉSZ stb.) is adódhatnak, mivel az egyes fogalmak között sok esetben nehéz meghúzni a határvonalat. Ezt követően az ÁÉSZ-ekhez kötődő uniós jogi kötelezettségek érvényesítésének egy-egy területét és az itt jelentkező sajátos kihívásokat vizsgáljuk.

Jelen fejezetben a hatékony jogvédelem széles értelmezését vesszük alapul, abból a megközelítésből kiindulva, hogy a hatékony jogvédelem szorosan összekapcsolódik a közszolgáltatási kötelezettségek által érintett belső piaci és versenyszabályok hatékony érvényesülésének céljával.<sup>3</sup> Azt vizsgáljuk, hogy az Európai Unió Bíróságának (EUB) az ÁÉSZ-ekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata mennyiben képes biztosítani az érintettek (elsősorban a fogyasztók, illetve a közszolgáltató vállalkozások) vonatkozó jogosultságainak hatékony védelmét. E vizsgálódás során különösen lényeges szempontként jelenik meg az a kérdés, hogy az ÁÉSZ-ek szabályozására és megszerzésére irányuló tagállami hatáskörök uniós bíróságok általi értelmezése miként befolyásolja a jogvédelem szintjét.

## 2. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁSI KERET FOGALMI ALAPJAI

Az Európai Unió joga, bár adott esetben a tagállamok jogrendszerében bevett terminusokat is használja (pl. közszolgáltatások, közüzemi szolgáltatások), sajátos fogalmi keretet alkalmazva szabályozza a közszolgáltatások szervezésének, nyújtásának és finanszírozásának releváns kérdéseit. Az EU terminológiája napjainkban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ), általános érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ) és az általános érdekű szociális szolgáltatások (ÁÉSZSZ)<sup>4</sup> kategóriáin alapszik. Az elsődleges jogi dokumentumok ÁGÉSZ-ekről rendelkeznek, anélkül, hogy azt akár a Szerződések, akár a másodlagos uniós jog definiálná. Ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának esetjogát és az Európai Bizottság gyakorlatát tekintve széles körű az egyetértés abban, hogy az ÁGÉSZ-ek fogalma kifejezetten gazdasági természetű

3 | Hasonló megközelítéshez az uniós állami támogatási jog hatékony érvényesülésével összefüggésben lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

4 | A Bizottság közleménye: A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban, COM(2006) 177 final.



szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek tekintetében a tagállamokat, illetve az Európai Uniót meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek terhelik, szemben más gazdasági tevékenységekkel, e szolgáltatások általános érdekű természetéből fakadóan. Az ÁÉSZ-ek fogalma, amely a közszolgáltatások hagyományos felfogásának leginkább megfeleltethető uniós jogi kategória,<sup>5</sup> szintén a gyakorlatban került kidolgozásra. E fogalom tágabb, mint az ÁGÉSZ-ek kategóriája, és magában foglalja mindazokat a piaci és nem piaci szolgáltatásokat, amelyeket a tagállam általános érdekűként minősít, és amelyekre nézve meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek állnak fenn.<sup>6</sup>

Az uniós jog alapvetően széles mozgásteret enged a tagállamok számára annak meghatározására, hogy milyen szolgáltatásokat tekintenek „általános érdekűnek”, illetve „általános gazdasági érdekűnek”. Önmagában e kiterjedt tagállami szabadság is összefüggésbe hozható az uniós jog kikényszerítésének kihívásaival, amint ezt alább konkrét példák is igazolni fogják.

### 3. AZ ÁÉSZ-EK SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Főszabály szerint az Európai Unió belső piaci és versenyszabályozása az ÁGÉSZ-ekre is alkalmazandó, azon esetek kivételével, amikor e szolgáltatások az alapító szerződések konkrét külön rendelkezései vagy kivételi záradékai, illetve speciális szabályokat lefektető másodlagos jogforrások hatálya alá esnek. Az alábbiakban röviden felvázoljuk az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó jogi alapokat, beleértve azokat a rendelkezéseket is, amelyek kiemelik őket az általánosan alkalmazandó piaci szabályok hatálya alól.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 106. cikkének (1) bekezdése általánosságban rögzíti, hogy közvállalkozások és az olyan vállalkozások, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, nem mentesülnek az uniós versenyszabályok hatálya alól. A 106. cikk (2) bekezdése ugyanakkor az ÁGÉSZ-ek<sup>7</sup> tekintetében megengedi a főszabálytól való eltérést, amikor úgy rendelkezik, hogy az érintett vállalkozások csak olyan mértékben

5 | Wolf SAUTER: *Public Services in EU Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 17.

6 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „What Impact Have the European Court of Justice Decisions Had on Local Public Services?” in Ivan KOPRIC – Gerard MARÇOU – Hellmut WOLLMANN (szerk.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016) 27–40. Ennek megfelelően amikor jelen fejezet „általános érdekű szolgáltatásokat” említ, ez alatt mind a gazdasági, mind a nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat érti.

7 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „The European Union's State aid rules and the financing of SGEIs' tasks” Kézirat, 2016.



tartoznak az uniós jog, különösen Európai Unió versenyjogi rendelkezései (vagyis az EUMSZ 101., 102. és 107. cikkei) hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása nem akadályozza őket a rájuk bízott közfeladatok ellátásában.

Az Európai Unió versenyszabályait és a közszolgáltatásokat érintő esetek többségét az irodalom az erőfölénnyel való visszaélés és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok kérdéskörei kontextusában vizsgálta.<sup>8</sup> Ha a kormányzat különleges vagy kizárólagos jogokat ítél oda egy vállalkozásnak, az olyan erőfölényes helyzetet eredményez, amely az EUMSZ 102. cikkében nevesített jogellenes magatartás előfeltétele. Az ilyen jogok juttatása az EUMSZ 107. cikke által tiltott állami támogatásnak is minősülhet. Ugyanakkor a 106. cikk (2) bekezdése az uniós jogi tilalmak alól kimentési lehetőséget biztosít még hozzá az érintett vállalkozásokra bízott „sajátos feladatokra” (a konkrét közszolgáltatások ellátására) való hivatkozással. Az állami monopóliumok és más (gyakran állami tulajdonban lévő vállalatként működő) gazdasági szereplők számára biztosított különleges vagy kizárólagos jogok jogszerűségét támasztja alá az is, hogy az EUMSZ 345. cikke elismeri a tagállamok jogát tulajdoni rendjük szabad megválasztásához.<sup>9</sup>

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése főszabály szerint tiltja az állami támogatások legtöbb formáját, kivéve, ha azok összeegyeztethetőnek bizonyulnak a belső piaccal, tekintettel valamilyen „védendő” célkitűzésre. A megengedett célkitűzések körét ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései sorolják fel. Az ÁGÉSZ-ek esetében ugyanakkor a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezése (vagyis amikor az állam közszolgáltatási kötelezettségek ellátása fejében támogat bizonyos vállalatokat) bizonyos esetekben<sup>10</sup> nem minősül állami támogatásnak. A nem gazdasági jellegű ÁÉSZ-ek ráadásul *a priori* nem tartoznak az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, mivel az állami támogatásokra vonatkozó szabályok kizárólag azokra a szolgáltatásokra terjednek ki, amelyek gazdasági tevékenységnek minősülnek.<sup>11</sup>

Összhangban az ÁGÉSZ-ek uniós jogi megközelítésének változásával,<sup>12</sup> az Amszterdami Szerződés kiegészítette az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződést (EKSZ) egy új rendelkezéssel (korábbi EKSZ 16. cikk), amely az Európai Unió alapelvei között megerősíti az ÁGÉSZ-ekkel kapcsolatos kötelezettségek alkotmányos jelentőségét és védelmük szükségességét. Mivel a közszolgáltatások megóvása elsősorban a tagállamoknak áll érdekében, ez a rendelkezés a tagállamok

8 | SAUTER (5. lj.) 75.

9 | SAUTER (5. lj.) 44.

10 | Lásd C-280/00. sz. *Altmark Trans* ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet [EU:C:2003:415].

11 | SAUTER (5. lj.) 76.

12 | Erről bővebben lásd: BARTHA – HORVÁTH (2. lj.) 699–707.; Ildikó BARTHA – Tamás M. HORVÁTH: „Does Not It Matter? Widening of Derogation for Services of General Interests” *Maastricht Journal of Comparative Law* 2020/1. 55–74.



hagyományos előjogainak és mérlegelési jogkörének megerősítéseként értékelhető e szolgáltatások megszervezése terén.<sup>13</sup> Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett garanciális rendelkezést (korábban az EKSZ 16. cikke, jelenleg az EUMSZ 14. cikke) a Lisszaboni Szerződés kiegészítette a nemzeti autonómia – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikke szerinti – védelmére és a tagállamokat megillető szabályozási hatáskörökre való kifejezett utalással.<sup>14</sup> A Szerződések (EUSZ és EUMSZ) emellett egy ÁÉSZ-ekről szóló jegyzőkönyvvel (26. jegyzőkönyv) is kiegészültek. A 14. cikk és a jegyzőkönyv együttes olvasatában a nemzeti és helyi szintű érdekek még nagyobb hangsúlyt kapnak, a közszolgáltatási értékek védelme terén pedig egy államközpontúbb megközelítés jelenik meg. Mindezekon felül az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>15</sup> (Charta) – benne az ÁGÉSZ-ekhez való hozzáférés jogaival – a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével a Szerződésekkel azonos jogi kötőerőre tett szert.<sup>16</sup>

A Lisszaboni Szerződés megalkotóinak politikai üzenete tehát egyértelműen az ÁGÉSZ-ek és a hozzájuk kapcsolódó helyi szintű érdekek védelme az uniós belső piaci jogból következő liberalizációval szemben.<sup>17</sup> Mindezzel párhuzamosan azt láthatjuk, hogy a 2000-es évek második felétől kezdve az EU ágazati szabályozásaiban is kezd kiterjedélyesedni a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségeire tekintettel a piaci integrációs kötelezettségek alóli kivételek rendszere.<sup>18</sup> Példaként említhetjük a közszolgáltatási kötelezettségekre, illetve fogyasztóvédelemre vonatkozó rendelkezések bővülését a villamosenergia és földgáz irányelvek egymást követő

13 | Tim Maxian RUSCHE: „The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices” in Erika Szyszczak – Jan Willem VAN DE GRONDEN (szerk.): *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. (The Hague: T.M.C. Asser Press 2013) 99–124.; Heike SCHWEITZER: „Services of General Economic Interest” in Marise CREMONA (szerk.): *Market Integration and Public Services in the European Union*” (Oxford: Oxford University Press 2012) 55.; VARJU Márton: „A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban” in HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 112.

14 | „... figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben [...] gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket [...] az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.” [Kiemelés a szerzőtől.]

15 | *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391.

16 | Lásd az EUSZ 6. cikkét.

17 | RUSCHE (13. lj.) 106.; MARKUS KRAJEWSKI: *Grundstrukturen des Rechtsöffentlicher Dienstleistungen* (Heidelberg: Springer 2011) 186.; GERARD MARÇOU: „The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service” in KOPRIC – MARÇOU – WOLLMANN (6. lj.) 14.

18 | Vö. HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015).

„generációiban”,<sup>19</sup> illetve a tagállamok ÁGÉSZ-ek terén fennálló szabadságának hangsúlyozását a jelenleg hatályos közbeszerzési irányelvekben.<sup>20</sup>

## 4. KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉSI KIHÍVÁSOK

Az alábbiakban az ÁÉSZ-ekhez kapcsolódó uniós jogi kötelezettségek érvényesítésének egy-egy részterületét és az itt jelentkező sajátos kihívásokat vizsgáljuk.

### 4.1. ÁÉSZ KÖTELEZETTSÉGEK KIKÉNYSZERÍTÉSE KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSBAN

Uniós szinten az EUMSZ 258–260. cikkei szerinti jogsértési eljárások a tagállamok uniós jogi kötelezettségei, és ezen belül is a közszolgáltatási kötelezettségeiket érintő belső piaci és versenyjogi szabályok kikényszerítésének legegyszerűbb eszközei. Habár a hálózatos iparágak és az energiaágazat messze felülreprezentáltak az ezen rendelkezések alapján indított bizottsági keresetekben,<sup>21</sup> az eljárás hatékonyságára vonatkozóan a jelen fejezetben vizsgált terület tekintetében többfajta aggály is megfogalmazható.

Egyrészt rendszerszintű szabályozási problémák nehezebben orvosolhatók ezen eljárás keretében. Így Magyarországon a közüzemi szektor 2010 utáni átszervezésének példája jól mutatja, hogy csak a hatósági árszabályozás egyes elemei voltak „megfoghatóak” uniós jogsértési eljárás keretében (de például a különadókra, a kizárólagos jogokra, illetve a tulajdon-visszavételt támogató ágazati szabályokra vonatkozóan negatív tartalmú döntés nem született).<sup>22</sup> Az EUB – a Bizottság érvelése ellené-

19 | Lásd a jelenleg hatályos, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 158. 2019.6.14. 125.) 4. és 5. cikkeit, III. fejezetét, valamint I. és II. mellékleteit; illetve az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 94.) 3. cikkét és I. mellékletét.

20 | Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 94. 2014.3.28. 65.) 1. cikkének (4) bekezdését, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 94. 2014.3.28. 243.) 1. cikkének (4) bekezdését azonos szöveggel: „Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, hogyan kell e szolgáltatásokat az állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartásával megszervezni és finanszírozni, és e szolgáltatásoknak milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük. Az irányelv szintén nem érinti a hatóságok azon döntését, hogy szándékukban áll-e egyes közfeladatokat – az EUMSZ 14. cikkével és a 26. jegyzőkönyvével összhangban – maguk ellátni, milyen módon és milyen mértékben.”

21 | VÁRNAY Ernő: *A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2017).

22 | BARTHA – HORVÁTH (2. lj.).

ben – jogszerűnek találta az energia és gáz irányelvek alapján azokat az (egyértelműen célzott) rendelkezéseket is, amelyek értelmében a rendszerüzemeltetők nem háríthatják a fogyasztókra az energiahálózatokra kivetett különadó és a banki tranzakciós díj összegeit, és így a nemzeti szabályozó hatóság (Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal – MEKH) nem veheti figyelembe a hálózatokhoz való hozzáférés díjainak megállapítása során az ezen adóhoz és e díjhoz kapcsolódó költségeket.<sup>23</sup>

Másrészt, ha ténylegesen indul is eljárás és az adott esetben a jogsértés megállapításával zárul, akkor is kétséges, hogy az Európai Bizottság, illetve az uniós bíróságok gyakran évekig tartó eljárásai alkalmasak-e az érintett piaci szereplők jogvédelmének biztosítására. Így például a villamosenergia és földgáz szolgáltatási szektort érintő hatósági árszabályozás miatt Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárás adminisztratív szakasza 2015-ben indult, de az EUB elé csak 2018 nyarán került<sup>24</sup> (és az ügyben 2020 nyarán lett ítélet!). Ennyi idő bőven elegendő ahhoz, hogy elérje a tagállami jogalkotó a célzott, nem feltétlenül uniós jog konform piaci eredményt. Még abban az esetben is, ha a jogsértési eljárás eredménye a jogalkotót az eredeti közüzemi piaci feltételek helyreállítására kényszeríti, ez már túl késő azon vállalkozások számára, amelyek időközben kiszorultak a piacról.<sup>25</sup>

Az eljárás elhúzódásához és adott esetben a hatékony jogvédelem sérelméhez az is hozzájárulhat, ha a tagállam időközben, az eljárás valamely szakaszában tesz a Bizottság követelményeinek megfelelő lépéseket, de utóbb ezeket (nem megfelelő irányban) módosítja. Különösen akkor, amikor az adott jogvita nemcsak az uniós szintű jogvédelem kérdése tekintetében érdekes, hanem a tagállami bírói jogorvoslati rendszert is érinti. Így a hatósági árszabályozással kapcsolatos ügyben a Bizottság – a már említett költségszámítás mellett – amiatt indított eljárást Magyarországgal szemben, mert nem biztosította a nemzeti szabályozó hatóság határozataival szembeni hatékony jogorvoslatihoz való jogot. A vonatkozó hazai jogszabályok értelmében ugyanis a MEKH határozataival szembeni, közigazgatási bíróság előtti jogorvoslatihoz való jog nem terjedt ki azokra a rendeletekre, amelyekkel e hatóság a hálózatokhoz való hozzáférés díjait állapítja meg.<sup>26</sup> E rendeletek ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatók meg, alkotmányjogi panasz útján,<sup>27</sup> amennyiben „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést” érintenek.<sup>28</sup>

23 | C-771/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:584].

24 | Az Európai Bizottság sajtóközleménye: Kötelezettségszegés – Belső energiapiac: a Bizottság eljárást indít az Európai Unió Bírósága előtt Németországgal és Magyarországgal szemben amiatt, hogy nem felelnek meg maradéktalanul a harmadik energiaügyi csomagnak (Brüsszel, 2018. július 19.). <https://bit.ly/388xtH>.

25 | BARTHA – HORVÁTH (2. lj.).

26 | 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 4. §.

27 | 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.), 26. §.

28 | Abtv. 29. §.

A Bizottság felszólító levelére adott válaszában Magyarország elismerte e helyzet orvoslásának szükségességét, és ezt követően 2016-ban módosította a releváns jogszabályi rendelkezéseket oly módon, hogy a nemzeti szabályozó hatóság rendeletben csak a díjak megállapításának elveit és keretét határozza meg, míg magukat a díjakat egyedi határozatokban rögzítik, ami lehetővé teszi e határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatát.<sup>29</sup> Viszont egy későbbi, szintén 2016-ban elfogadott törvény értelmében magukat a díjakat ettől kezdve a nemzeti szabályozó hatóság rendeletben állapítja meg, és így azok ismét csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatók meg.<sup>30</sup> Az EUB szerint nem tekinthető a villamos energia és gáz irányelvek által előírt, megfelelő mechanizmusnak az Alkotmánybíróság előtti jogorvoslat, amely az alkotmányjog egyes elemei tiszteletben tartásának a felülvizsgálatára korlátozódik, így arra a megállapításra jutott, hogy Magyarország nem teljesítette az irányelvekből eredő kötelezettségeit.<sup>31</sup> Magyarország 2020 végén módosította a releváns jogszabályi rendelkezéseket, aminek eredményeként immár (közigazgatási bíróság előtt megtámadható) határozat állapítja meg a díjakat.<sup>32</sup> Az ítélet tehát formális jogi szempontból mindenképpen az uniós belső piaci elvek győzelmeként értékelhető. Látnunk kell ugyanakkor, hogy azok a multinacionális háttérű villamosenergia és földgázszolgáltató cégek

29 | Lásd az energetikai tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2016. évi LIX. törvény 7., 23. és 29. §-ait. Ezek eredményeként a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 12. §-a az n) és o) pontokkal („[a Hivatal elnöke] határozatban megállapítja a villamos energia [/földgáz] rendszerhasználati díjakat, a villamos energia [/földgáz] csatlakozási díjakat, valamint az elosztó [/rendszerüzemeltetők] által a felhasználó vagy az engedélyes igénye alapján külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díját, továbbá az elosztó [/rendszerüzemeltetők] által a felhasználó szerződésszegése esetén külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díját.”), a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) a 168/A. §-sal [„(2) A Hivatal a rendszerhasználati díjakat, az elosztó által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díjait vagy a csatlakozási díjakat megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett ügyfél a határozat közzétételétől számított 15 napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól a Hivatal elleni kereset indításával.”], a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) pedig a 129/A. §-sal [„(4) Hivatal rendszerhasználati díjakat, a rendszerüzemeltető által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díjait vagy a csatlakozási díjakat megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett ügyfél a határozat közzétételétől számított 15 napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól a Hivatal elleni kereset indításával.”] egészült ki.

30 | Lásd az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvény 13. §-át, amelynek értelmében a 2013. évi XXII. törvény 12. § n) és o) pontjában a „határozatban megállapítja” szövegrész helyébe a „rendeletben megállapítja” szöveg lép; továbbá 6. §-ának (4) bekezdését és 12. §-ának (3) bekezdését, amelyek hatályon kívül helyezték a Vet. 168/A. §-át, illetve a Get. 129/A. §-ának (2)–(7) bekezdését. Mindkét törvény kiegészült továbbá egy-egy új rendelkezéssel (Vet. 178/U. § és Get. 146/M. §), amelyek értelmében az eddig kiadott határozatok nem lépnek hatályba, továbbá amennyiben a kiadott határozatok bírósági felülvizsgálata folyamatban van, a bíróság az eljárást megszünteti.

31 | C-771/18. sz. ítélet (23. lj.) 65. pont és a rendelkező rész.

32 | Lásd a 30. lj.-ben említett rendelkezések jelenleg hatályos változatait. Habár a Get. 129/A. § (1) bekezdésének c) pontja szerint „a rendszerhasználati díjakat megalapozó, az (EU) 2017/460 bizottsági rendelet szerinti referenciaár-módszertant (a továbbiakban: referenciaár-módszertan), az (EU) 2017/460 bizottsági rendelet szerinti árkedvezményeket, szorzókat és szezonális faktorokat, a rendszerhasználati díjakat, a rendszerüzemeltető által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások külön díjait, valamint a csatlakozási díjakat megállapító határozatát a bíróság nem változtathatja meg.”

(így ENI, RWE, GDF Suez), amelyek érdekeit a közüzemi szektor átszervezésére irányuló tagállami intézkedések (mint a jelen ügyben vitatott, költségkalkulációval és árszabályozással összefüggő korlátozások) hátrányosan érintették és a megfelelő jogorvoslati eszközök nem álltak rendelkezésükre, már nem fognak „profitálni” a megreformált jogorvoslati rendszerből, hiszen időközben kivonultak a hazai piacról.

A C-171/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* eset arra szolgál példaként, hogy az ÁGÉSZ minősítés és annak kiterjesztő értelmezése milyen kihatással van a jogsértés minősítésére. Az ügy tárgyát a magyarországi nemzeti mobilfizetési rendszer képezte. Ennek keretében 2014. július 1-je óta a magyar állam kizárólagos tulajdonában lévő Nemzeti Mobilfizetési Zrt. működtette a mobilfizetési rendszert, amelynek használata kötelező volt a közterületi parkolási, a közúthasználati és a személyszállítási díj, valamint az állami szervezetek által nyújtott egyéb szolgáltatásokhoz kapcsolódó díj mobilfizetése vonatkozásában. E szolgáltatások nyújtói főszabály szerint kötelesek voltak a nemzeti mobilfizetési rendszeren keresztül biztosítani az ügyfelek e szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.<sup>33</sup>

A Bizottság 2015-ben kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozva, hogy a mobilfizetési rendszer jogellenes állami monopóliumnak minősül. Az EUB megállapította, hogy a vitatott rendszer sérti a letelepedés szabadságát és a szolgáltatások szabad mozgását a szolgáltatási irányelv<sup>34</sup> és az EUMSZ 56. cikke értelmében.<sup>35</sup> Az EUB szerint a mobilfizetési rendszer nem tesz eleget az arányosság feltételének, mivel léteznek a vitatott intézkedéseknél kevésbé kényszerítő és a letelepedés szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, a tagállam által kitűzött – többek között a fogyasztóknak a mobilfizetési piac működésének javítása révén történő védelemére irányuló – célok elérése érdekében. Az EUB ki is emelte, hogy például „a versenyre nyitott eljárás alapuló koncessziós rendszer” lehetne ilyen kevésbé korlátozó intézkedés.<sup>36</sup>

Az EUB megítélése szerint ugyanakkor a Bizottság nem bizonyította, hogy Magyarország nyilvánvaló értékelési hibát követett el a mobilfizetési szolgáltatás ÁGÉSZ-ként történő minősítésekor.<sup>37</sup> Az EUB tehát elismerte, hogy e szolgáltatást ellátó vállalat az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében olyan mértékben tartozik az uniós belső piaci és versenyjogi szabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkal-

33 | Lásd a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvényt és annak végrehajtási rendeletét [356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról].

34 | Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 376. 2006.12.27. 36.

35 | C-171/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2018. november 7-én hozott ítélet [EU:C:2018:881].

36 | C-171/17. sz. ítélet (35. lj.) 81., 82. és 90. pontok.

37 | C-171/17. sz. ítélet (35. lj.) 59–60. pontok.



az értelmezés végső fázisát is beleértve) a tagállami bíróságokra.<sup>41</sup> Az alábbiakban a fogyasztói energiaárak szabályozásához kapcsolódó ítélkezési gyakorlatból emelünk ki néhány példát.

A C-265/08. sz. *Federutility* ügyben Olaszország 2007-ben (röviddel 2007. július 1-je, a földgázpiacnak a végső fogyasztók számára történő teljes liberalizációjára előírt határidő lejárta előtt) elfogadott egy törvényrendeletet, amely a nemzeti szabályozó hatóságot felruházta azzal a hatáskörrel, hogy „referenciaárakat” határozzon meg a gáz meghatározott fogyasztók számára történő értékesítésére vonatkozóan. A referenciaárakat az elosztóknak és a szolgáltatóknak közszolgáltatási kötelezettségeik keretében be kellett építeniük kereskedelmi ajánlataikba. Az EUB megállapította, hogy a második földgázirányelvvel<sup>42</sup> nem ellentétes az ilyen jellegű nemzeti szabályozás, feltéve, hogy meghatározott (a földgázpiaci verseny védelmét célzó) feltételek<sup>43</sup> teljesülnek.<sup>44</sup> Az EUB a franciaországi szabályozott gázárakkal kapcsolatos *ANODE* ügyben hozott ítéletében<sup>45</sup> a *Federutility* ítéletben meghatározott elvek alkalmazását lényegében kiterjesztette a harmadik gázpiaci irányelvre is.

Egy ezeket követő, újabb ügyben tulajdonképpen maga a tagállami bíróság fogalmazta meg a fent említett „hiányérzetet” az EUB releváns gyakorlatával szemben. Az ügyben vitatott szabályozóhatósági rendelet<sup>46</sup> 2017-től jelentősen megemelte a Bulgáriában a földgázértékesítési piacon 98%-os részesedéssel rendelkező vállalat szolgáltatásainak árát, aminek következtében a végfogyasztói számlatételek is arányosan nőttek. A hatóság a szabályozás indokaként a bulgáriai földgázellátás biztonságát jelölte meg. Az előterjesztő tagállami bíróság szerint, bár a *Federutility* és az *ANODE* ítéletekből az következik, hogy a végső fogyasztók szolgáltatását érintő ilyen beavatkozás bizonyos feltételek tiszteletben tartása mellett elfogadható lehet a harmadik

41 | Laura NISTOR: *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2011). A magyar bíróságok által előterjesztett és a fenti módon „visszautalt” ügyek utóéletéről és a tagállami bíróságok EUB döntést követő feladatainak részletes elemzését lásd: VÁRNAY Ernő: „Az Európai Unió Bírósága visszautalt a magyar bírósághoz” *Európai Tükör* 2019/3. 23–33.

42 | Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 176. 2003.7.15. 57.

43 | E feltételek a következők: a tagállami beavatkozás: a) arra irányuló általános gazdasági érdeket követ, hogy a földgázellátás ára a végső fogyasztók számára méltányos szinten maradjon, tekintettel arra az egyensúlyra, amelyet a földgázágazat helyzetét figyelembe véve a tagállamoknak kell megteremteniük a liberalizációra irányuló cél és a végső fogyasztó védelmének szükségességére irányuló cél között; b) kizárólag olyan mértékben sértheti 2007. július 1-je után a földgázellátás árának szabad meghatározását, amennyiben ezen általános gazdasági érdekre irányuló cél megvalósítása érdekében szükséges, és csak korlátozott ideig sértheti azt; és c) világosan meghatározott, átlátható, megkülönböztetéstől mentes, ellenőrizhető, továbbá garantálja a fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Unió földgázipari vállalkozásai számára.

44 | C-265/08. sz. *Federutility* ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet [EU:C:2010:205].

45 | C-121/15. sz. *ANODE* ügyben 2016. szeptember 7-én hozott ítélet [EU:C:2016:637].

46 | A földgáz árának szabályozásáról szóló 2. sz. rendelet, 2013. március 19.

földgázirányelv<sup>47</sup> keretében, ez az ítélkezési gyakorlat nem teszi lehetővé a felmerült kétségei eloszlatását.

Konkréten az említett ítéletek nem térnek ki az ár azon összetevőjének a kérdésére, amelyet az energiaipari vállalkozásokkal szemben előírt közszolgáltatási kötelezettségekből eredő költségek képeznek, és a 2009/73 irányelv nem határozza meg, hogy kinek kell viselnie ezt a terhet. A bíróság azt a kérdést is felteszi, hogy tiszteletben tartják-e az arányosság elvét, ha az ilyen kötelezettségek gazdasági terhét a végső felhasználók viselik, akik között semmilyen megkülönböztetést nem alkalmaznak, és akik a többségükben nem energiaipari vállalkozások (92%-uk háztartási fogyasztó). Az előterjesztő bíróság törekvése (a szempontrendszer EUB általi pontosítására) azonban úgy tűnik, csak félig volt sikeres. A költségek végfogyasztókra hárítása tekintetében (bár a végső döntést e téren is az előterjesztő bíróságra hagyta) lényegében egyértelművé tette, hogy az ellátás biztonságának és folyamatosságának biztosítását célzó közszolgáltatási kötelezettségek valamennyi földgázfogyasztó számára előnyt biztosítanak, és így „elvileg semmi akadályja nincs annak”, hogy a költségek áthárítására vonatkozó követelmény a földgázipari vállalkozások valamennyi felhasználóját érintse, ideértve a magánszemélyeket is.<sup>48</sup> A költségkalkuláció vonatkozásában ugyanakkor nem lépett túl az *ANODE* döntésen, azaz a szükségesség és arányosság, illetve a túlkompensáció megítélésének kérdésében nem határozott meg pontosabb szempontrendszert.

Bár a *Federutility* ítéletet általában úgy tekintik, mint amely nagymértékben csökkentette a tagállamok árszabályozási hatáskörét,<sup>49</sup> néhány megjegyzést érdemes ezzel kapcsolatban tenni. Először is, az EUB nem fejtette ki álláspontját az olasz szabályozás jogszerűségével kapcsolatban, hanem a végső döntést az előterjesztő tagállami bíróságra bízta. Ennek eredményeként az olasz szabályozás „túlélte” az EUB eljárását, és némi módosítással továbbra is hatályban maradt.<sup>50</sup> Másodsorban, nem egyértelmű, hogy a *Federutility* ítélet mennyiben terjed ki az egyetemes szolgáltató által meghatározott tarifákra.<sup>51</sup> Végül pedig, habár a „*Federutility*-teszt” valóban alkalmas a belső piaci energia liberalizáció elveivel nyilvánvalóan ellentétes szabályozások vagy

47 | Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 211. 2009.8.14. 94.

48 | C-5/19. sz. *Overgas Mrezhi és Balgarska gazova asotsiatsia* ügyben 2020. április 30-án hozott ítélet [EU:C:2020:343], 78–79. pontok.

49 | Lásd többek között Martina MELCHER: „Article 106 (2) TFEU in Case Law – Internalization and Customized Balancing of Welfare and Market Interests” *Austrian Law Journal* 2019/6. 1.

50 | Csongor István NAGY: „The Framework of National Price Regulation in the European Union, with Special Emphasis on Liberalized Markets” 184. <https://bit.ly/3ygA5bo>.

51 | NAGY (50. lj.) 184.



gyakorlatok kiszűrésére,<sup>52</sup> nem feltétlenül lehetünk biztosak abban, hogy olyan összetett vagy rendszerszintű problémákat is képes kezelni, amelyek egyébként a formálisan „Federutility-konform” módon megszövegezett rendelkezések mögött rejtőzhetnek. Az *ANODE*, illetve az *Overgas* ítéletekben pedig az EUB még inkább hangsúlyozta a közszolgáltatási kötelezettségek meghatározása terén fennálló tagállami hatásköröket, hivatkozva – a Federutility döntés idején hatályban még nem lévő – EUMSZ 14. cikkére, 26. jegyzőkönyvre, illetve a Charta 36. cikkére.

### 4.3. JOGÉRVÉNYESÍTÉS TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK ELŐTT

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok végrehajtásával,<sup>53</sup> illetve az antitörzst eljárásokkal kapcsolatos konkrét kötelezettségeiken túl a nemzeti bíróságok általában is kötelesek alkalmazni az EUMSZ és a másodlagos jog vonatkozó rendelkezéseit, amennyiben azok közvetlen hatállyal bírnak, azaz magánszemélyek által közjogi szervekkel vagy más magánszemélyekkel szemben indított bírósági eljárásokban hivatkozhatnak rájuk. Kérdés, hogy a már említett, az ÁÉSZ-ek különleges státuszát deklaráló rendelkezések alkalmasak-e arra, hogy az EUB által kialakított feltételrendszer alapján magánszemélyek számára tagállami bíróság előtt felhívható jogokat keletkeztessenek. Az EUB *Cisal kontra INAIL* ügyben hozott döntése szerint az ítélezési gyakorlatból, különösen a *Corbeau*<sup>54</sup> és az *Albany*<sup>55</sup> ügyekben hozott ítéletekből az következik, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésére magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak az e rendelkezés tárgyát képező vállalatok által meghatározott feltételek teljesítésének felülvizsgálata érdekében.<sup>56</sup> Az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdését ugyanakkor mindig más rendelkezésekkel együtt kell alkalmazni (általában így hivatkoznak rá magánfelek is), és ezért hatályának megítélése is eltérő lehet a hivatkozott egyéb szerződéses cikkek céljától és tartalmától függően.<sup>57</sup> Ismert olyan jogirodalmi álláspont is, amely a versenyjogi kártérítési irányelv (3) preambulumbekkezdésében<sup>58</sup> – amely kifejezetten megnevezi az EUMSZ 106. cikke

52 | Lásd például a C-36/14. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2014. szeptember 10-én hozott ítéletet [EU:C:2015:570].

53 | Ehhez részletesen lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

54 | C-320/91. sz. *Corbeau* ügyben 1993. május 19-én hozott ítélet [EU:C:1993:198].

55 | C-67/96. sz. *Albany* ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EU:C:1999:430].

56 | C-218/00. sz. *Cisal kontra INAIL* ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet [EU:C:2002:36].

57 | Moa BJÖRKLUND: Using SGEIs to justify State Aid – An analysis of the division of competences between the Member States and the European Union. 2015. <https://bit.ly/3myNVUB>.

58 | „Az EUMSZ 101. és 102. cikkének teljes körű érvényesülése, különösen pedig az azokban foglalt tilalmak gyakorlati érvényesülése megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok előtt bárki (legyen szó magánjogi jogalanyokról – ideértve a fogyasztókat és a vállalkozásokat – vagy hatóságokról) kártérítést követelhessen az e rendelkezések megsértése következtében elszenvedett kárért. A kártérítéshez való uniós jog azokra az esetekre is vonatkozik, amikor az EUMSZ 101. és 102. cikkét az EUMSZ 106. cikke szerinti közzállalkozások vagy olyan vállalkozások sértik meg, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak.”

alá tartozó vállalkozásokat mint a kártérítési keresetek címzettjeit – is e rendelkezés közvetlen hatályának igazolását látja.<sup>59</sup>

Az EUMSZ 106. cikkének közvetlen hatálya elsősorban az EUMSZ 101. és 102. cikkével – mint az előbbivel együttesen alkalmazandó rendelkezésekkel – összefüggésben érdekes, mivel ezek maguk az ítélkezési gyakorlat alapján egyértelműen közvetlen hatállyal bírnak. Ennek jelentősége elsősorban az 1/2003-as rendelet<sup>60</sup> hatálybalépéséhez kötődik, amely az antitörzszt eljárást decentralizálta oly módon, hogy az elsődleges végrehajtási szerepet a tagállami versenyhatóságokra és bíróságokra testálta. Az ÁÉSZ-ek szempontjából a decentralizáció egyfelől úgy tekinthető, mint amely elősegíti a nemzeti sajátosságok iránti nagyobb érzékenységet, másfelől azonban a nemzeti jogszabályok és politikák jelentős eltérései miatt megnehezíti a következetes megközelítést.<sup>61</sup>

Szemben az EUMSZ 106. cikkével, az EUMSZ 14. cikke közvetlen hatályának kérdése ezidáig nem merült fel az EUB ítélkezési gyakorlatában, a rendelkezés jellemzően inkább kiegészítő jellegű hivatkozásként jelent meg valamely pontosabb tartalmú uniós jogszabály értelmezéséhez kapcsolódóan az EUB néhány döntésében. Ugyanez mondható el a Charta 36. cikkéről is, amely pedig tartalmánál fogva a leginkább kifejezni hivatott a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos egyéni jogokat.<sup>62</sup> Az ágazati másodlagos jogforrásokat, amelyek a magánfeleket leginkább érintő fogyasztóvédelmi rendelkezéseket tartalmazzák, pedig jellemzően irányelvi formában fogadták el, így inkább értelmezési segítséget nyújtanak a tagállami jogviták megoldása során, a közvetlen hatály vagy közvetlen alkalmazás kérdése viszonylag kevés alkalommal merült fel.<sup>63</sup>

59 | BJÖRKLUND (57. lj.).

60 | A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 1. 2003.1.4. 1.

61 | Tony PROSSER: „EU competition law and public services” in Elias MOSSIALOS – Govin PERMANAND – Rita BAETEN – Tamara K. HERVEY (szerk.): *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press 2010) 316–317.

62 | A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése óta az EUB egy ügyben, a már említett *Overgas* ítéletében hivatkozott rá és vizsgálta meg érdemben. Az összes többi ügyben ez a rendelkezés csak alátámasztó érvként szerepelt az EUB indokolásában, a főtanácsnok indítványában vagy az előterjesztő bíróság kérdésében (mint pl. az alább ismertetendő *Irgita* ügyben, ahol azonban az EUB a kérdés e részének érdemi vizsgálatát nem tartotta szükségesnek).

63 | A C-359/11. és C-400/11. sz. *Schulz és Egbrinchoff* egyesített ügyekben hozott ítéletében az EUB kimondta, hogy a második gázirányelv meghatározott rendelkezéseivel ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely meghatározza az általános ellátási kötelezettség alá tartozó fogyasztókkal kötött villamosenergia és gázellátási szerződések tartalmát, és előírja az e szolgáltatásra vonatkozó díjszabás megváltoztatásának lehetőségét, ugyanakkor nem biztosítja, hogy a fogyasztókat e változtatás hatálybalépése előtt megfelelő időben tájékoztassák annak indokairól, feltételeiről és mértékéről (C-359/11. és C-400/11. sz. *Schulz és Egbrinchoff* egyesített ügyekben 2014. október 23-án hozott ítélet [EU:C:2014:2317]). A közvetlen hatály, illetve alkalmazhatóság kérdésével összefüggő, elvi jelentőségű megállapítást ugyanakkor nem tett az EUB ezen ítéletben.

#### 4.4 . AZ ÁGÉSZ SAJÁTOS FOGALMI KERETE MINT JOGÉRVÉNYESÍTÉSI KIHÍVÁS

Amint erre már utaltunk, az uniós jog alapvetően széles mozgásteret enged a tagállamoknak a vonatkozó szabályozási keret meghatározására. E kiterjedt tagállami szabadság több ponton is összefüggésbe hozható az uniós jog kikényszerítésének kihívásaival.

Az ítélkezési gyakorlat alapvetően elismeri, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásában, hogy mit tekintenek ÁGÉSZ-nek vagy ÁÉSZ-nek. Mindez összhangban van azzal a folyamattal is, amely alapvetően az ÁÉSZ-ek nyújtásához kapcsolódó társadalmi érdekek uniós szintű elismeréséhez kötődik és amely alapvetően a Lisszaboni Szerződés óta hatályban lévő, fent hivatkozott rendelkezésekben ölt testet. A tagállamok által adott meghatározások tekintetében a Bizottság feladata – tekintettel a releváns tagállami döntések szakpolitikai, közgazdasági, pénzügyi, technológiai stb. összetettségére – annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy követett-e el a tagállam nyilvánvaló hibát, amikor a szolgáltatást „általános gazdasági érdekű szolgáltatás”-nak minősítette.<sup>64</sup> A legtöbb esetben a tagállamok által adott meghatározásokat a Bizottság és az EUB döntései is jóváhagyták.<sup>65</sup> Ez azt jelenti, hogy a tagállamok továbbra is viszonylag szabadon határozhatják meg azon tevékenységek körét, amelyek a fentiekben vizsgált ÁÉSZ-ekre vonatkozó kivételi záradékokra hivatkozva „kimenthetők” az általánosan alkalmazandó uniós jogi szabályok alól. Mindez annak ellenére igaz, hogy megfigyelhető egyfajta törekvés az utóbbi években arra vonatkozóan is a Bizottság részéről, hogy szélesítse ellenőrzési hatáskörének kereteit ezen a területen.<sup>66</sup>

Különösen fontos lenne az „általános gazdasági érdekű” és a „nem gazdasági jellegű általános érdekű” szolgáltatások közötti elhatárolás, mivel csak az utóbbi kategória mentesül az uniós belső piaci és versenyjogi szabályok alól, noha az ÁGÉSZ-re is vonatkoznak az uniós jog legalapvetőbb elvei, például az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség, az arányosság vagy a Szerződések állampolgársági rendelkezései.<sup>67</sup> A „nem gazdasági jellegű” szolgáltatások fogalma azonban nincs egyértelműen meghatározva az uniós jogban, és amint arra a Bizottság 2012-es közleménye is utal, politikai döntés vagy gazdasági fejlemények miatt egy adott szolgáltatás besorolása

64 | A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* C 8. 2012.1.11. 4–14. és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

66 | Erről bővebben lásd: Stephanie HÖPPE: „Ode to Liberty? – The Determination of Services of General (Economic) Interest and the »Make-or-Buy« Decision” *European Law Review* 2020/4. 487–506.

67 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „Europe” in UCLG (United Cities and Local Governments): *GOLD III. (Third Global Report on Local Democracy and Decentralization): Basic Services for All in an Urbanizing World* (Abingdon: Routledge 2014) 94–131.; Erika SZYSZCZAK: „The Altmark Case Revisited: Local and Regional Subsidies to Public Services” *European State Aid Law Quarterly* 2017/3. 395–407.

idővel változhat. „Ami ma nem piaci tevékenység, az a jövőben azzá válhat, és fordítva [...]”,<sup>68</sup> ezért nem lehet kimerítő listát készíteni azokról a tevékenységekről, amelyek *a priori* soha nem lennének gazdasági jellegűek. Így e két kategória (ÁGÉSZ – ÁÉSZ) között széles „szürke zóna” húzódik, különösen az egészségügy, az oktatás,<sup>69</sup> a szociális szolgáltatások és a lakhatás területén.<sup>70</sup> A felhasználók igényeinek alakulása és a technikai változások a másik ok, ami miatt idővel változhat a megítélés arról, hogy egy adott közszolgáltatás ÁGÉSZ-nek minősül-e.

A fenti bizonytalanságok nemcsak az általános (gazdasági/nem gazdasági) szolgáltatások kategóriájának meghatározása terén figyelhetőek meg, hanem az ezek nyújtásával összefüggő specifikus fogalmak vonatkozásában is. Az *Irgita* ügyben az a kérdés merült fel, hogy az *in-house* ügylet meghatározása terén milyen mértékű szabadsággal rendelkeznek a tagállami hatóságok. Az *in-house* fogalmát és feltételrendszerét az EUB ítélezési gyakorlata alakította ki és ennek alapján „kodifikálták” azt a legújabb közbeszerzési irányelvek.<sup>71</sup>

Az előterjesztő tagállami bíróság kérdése lényegében arra irányult, hogy a tagállamok meghatározhatnak-e az irányelvben foglaltakon kívül további feltételeket az *in-house* minősítéshez. Az EUB úgy ítélte meg, hogy az irányelvekben foglalt meghatározással nem ellentétes egy olyan nemzeti rendelkezés, amelynek értelmében valamely tagállam egy *in-house* ügylet megkötését többek között attól a (további) feltételtől teszi függővé, hogy közbeszerzési szerződés odaítélése nem teszi lehetővé a teljesített szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének vagy folyamatosságának biztosítását, amennyiben a szolgáltatás nyújtásának valamely különös módja melletti döntést a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőző szakaszban hozták meg, és az megfelel az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma,

68 | A Bizottság közleménye (64. lj.).

69 | Így például a felsőoktatási tevékenységek piaci alapúvá válása folyamatának eredményeként az EUB több esetben az egyetemek által (még az állami egyetemek által is) nyújtott oktatási tevékenységet az 56. cikk értelmében vett szolgáltatásnak nyilvánította, Andrea GIDEON: *Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2017) 39. Lásd például a C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* [CEU] ügyben 2020. október 6-án hozott ítéletet [EU:C:2020:792]. Az ítélet részletesebb elemzéséhez lásd Horváthy Balázs fejezetét e kötetben.

70 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.).

71 | Lásd a 2014/24/EU irányelv (20. lj.) 12. cikkének (1) bekezdését és a 2014/25/EU irányelv (20. lj.) 28. cikkét. E rendelkezések értelmében „[a]z ajánlatkérő szervek által egy magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó jogi személynek odaítélt közbeszerzési szerződés nem tartozik ezen irányelv hatálya alá az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén: a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz, amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol; b) a kontrollált jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és c) nincs közvetlen közvetlen magántőkerészesedés a kontrollált jogi személyben az olyan nem kontrolláló és nem blokkoló jellegű magántőkerészesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált jogi személy felett.”

a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.<sup>72</sup> Az EUB tehát követte a főtanácsnoki vélemény megközelítését, amely szerint nincs teljes harmonizáció az *in-house* fogalom meghatározása terén.

Az ÁGÉSZ-ek fogalma meghatározásával kapcsolatos dilemmáknak számos területen eljárásjogi kivetülése is van. Egyik ilyen terület az állami támogatások ellenőrzése. Az EUMSZ 108. cikke az Európai Bizottságot hatalmazza fel arra, hogy a tagállamokkal együttműködve folyamatosan ellenőrizze a tagállamokban létező támogatásokat, és e hatáskörében tegye meg a szükséges eljárási lépéseket.<sup>73</sup> Főszabályként a tagállamoknak előzetesen minden új támogatási intézkedést be kell jelenteniük a Bizottságnak, és meg kell várniuk a Bizottság határozatát, mielőtt az intézkedést hatályba léptethetik.

A kötelező bejelentés alól azonban vannak kivételek. Ilyennek tekinthetők a közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalatoknak nyújtott ellentételezés bizonyos csoportjai, amelyek mentesítésének eredete az EUB 2003-as *Altmark* döntésére<sup>74</sup> nyúlik vissza. Az ítélet rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az ÁGÉSZ-ek körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül tiltott állami támogatásnak.<sup>75</sup> E feltételek a következők: (1) a kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el; (2) az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek; (3) a támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő indokolt költségek és elismert nyereség részben vagy egészben történő fedezéséhez; (4) amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó, jól működtetett vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.<sup>76</sup> Eljárási szempontból lényeges hozadéka az ítéletnek, hogy a közszolgáltatási tevékenység pénzügyi ellentételezése – az *Altmark*-feltételek maradéktalan teljesülése esetén – kikerült az EUMSZ 107. cikke által tiltott állami támogatás fogalmi köréből, így azt nem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal. Ezzel a Bizottság hatásköre jelentősen csökkent a közszolgáltatási ellentételezést biztosító

72 | C-285/18. sz. *Irgita* ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:829].

73 | Részletesebben lásd erről Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

74 | C-280/00. sz. ítélet (10. lj.)

75 | Fontos hangsúlyoznunk, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött, HORVÁTH (18. lj.). A későbbi ítélkezési gyakorlat azonban kiterjesztette az *Altmark*-feltételek alkalmazhatóságát a közszolgáltatások közlekedési szektoron kívüli területeire is, sőt az uniós jogalkotás eredményeibe is beépültek e kritériumok. Az ítélet hatásának elemzését lásd részletesen: HORVÁTH (18. lj.) 199–201.

76 | Az *Altmark*-feltételek értékeléséről bővebben lásd: HORVÁTH (18. lj.)

nemzeti intézkedések ellenőrzése terén<sup>77</sup> – hiszen az ítélet lehetővé teszi, hogy az *Altmark*-tesztet maguk a tagállamok végezzék el.

Két évvel az *Altmark* ítélet után a Bizottság elfogadta a „közszolgáltatási csomagjait”, az ún. „Monti-Kroes csomagot”,<sup>78</sup> majd néhány évvel később az ún. „Almunia csomagot” (2013-tól hatályos). Egyrészt a „Monti-Kroes csomag” célja az volt, hogy lefedtesse e területre vonatkozóan a Bizottság ellenőrzési és döntéshozatali hatáskörére vonatkozó legfontosabb szabályokat, mivel e hatáskört az *Altmark* ítélet, mint említettük, jelentősen csökkentette.<sup>79</sup> Ez a szándék mindenekelőtt a csomag részét képező bizottsági határozat elfogadásához vezetett, amely az *Altmark* ítélet alapján meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése nem minősült állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében. Másfelől a deklarált cél a jogbiztonság növelése volt, nemcsak a határozat elfogadásával, hanem a „közösségi keretrendszer” bevezetésével is, amely meghatározta azokat a feltételeket, amelyek alapján a határozat által nem szabályozott ellentételezés összeegyeztethető a belső piaccal.<sup>80</sup>

E várakozások azonban nem teljesen valósultak meg a gyakorlatban. Mivel a határozat alá tartozó támogatásokat nem kellett bejelenteni a Bizottságnak, ezzel szemben a keretszabály alá tartozókat igen, számos kérdés merült fel a fogalmi elhatárolást illetően. A szakirodalom<sup>81</sup> és maga a Bizottság is rámutatott, hogy a „Monti-Kroes csomag” végrehajtása számos nehézséget okozott egyes ágazatokban, különösen a szociális szolgáltatások terén, valamint helyi és regionális szinten.<sup>82</sup> Ezért vélhetően számos olyan intézkedést, amelyeket – mivel ténylegesen tiltott állami támogatást valósítottak meg – be kellett volna jelenteni a Bizottságnak, a tagállam-

77 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

78 | A „Monti-Kroes csomag” három jogi aktusból áll: (1) a Bizottság 2005. november 28-i határozata az EK 86. cikk (2) bekezdése közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 7. 2012.11.11. 3.); (2) a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 279. 2005.11.29. 4.); (3) az átláthatóságról szóló irányelv módosítása – a Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 318. 2006.11.17. 17.).

79 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

80 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

81 | Julio BAQUERO CRUZ: „Social Services of General Interest and the State Aid Rules” in Ulla NEERGAARD – Erika SZYSZCZAK – Jan Willem VAN DE GRONDEN – Markus KRAJEWSKI (szerk.): *Social Services of General Interest and the State Aid Rules* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2013) 310.; Adinda SINNAEVE: „The Report and Communication on Services of General Economic Interest: Stocktaking and Outlook for Reform” *European State Aid Law Quarterly* 2011/2. 213. és 217.

82 | A „Monti-Kroes csomag” elfogadásával párhuzamosan ugyanis a Bizottság közleményt bocsátott ki a jóléti szolgáltatásokról, azon megközelítés alapján, hogy a szociálpolitikai célkitűzések igazolhatják a piac szabályozása érdekében hozott intézkedések alkalmazását, SAUTER (5. lj.) 28.

mok hatóságai bejelentés nélkül hajtottak végre, megsértve az EUMSZ 107. cikkét. A Bizottság ennek okaként azt jelölte meg, hogy az ÁGÉSZ állami támogatási szabályait alapul vevő kulcsfontosságú fogalmak nem egyértelműek. Fontos megjegyezni azonban, hogy a bizonytalan és többféleképpen értelmezhető megfogalmazás gyakran több lehetőséget biztosít az illetékes hatóságok oldalán az értelmezési „manőverek” számára az arra irányuló döntéshozatal során, hogy a vitatott támogatás bejelentési kötelezettség alá esik-e vagy sem – és az értékelési hibát utóbb könnyen meg lehet magyarázni az alkalmazandó szabályok alapjául szolgáló, nem teljesen egyértelmű fogalmakkal.

Az új 2011–2012-es és jelenleg is hatályban lévő csomag („Almunia csomag”) elfogadásával<sup>83</sup> a Bizottság elősorban arra törekedett, hogy a tagállamok számára egyszerűbb, világosabb és rugalmasabb keretet biztosítson a megfelelő színvonalú közszolgáltatás feltételrendszerének megteremtése érdekében, ami a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság idején különösen fontos célkitűzésként jelent meg. Ebből kiindulva minden szociális szolgáltatás mentesül a Bizottság értesítésének kötelezettsége alól, a kapott ellentételezés összegétől függetlenül (korábban csak a kórházak és a szociális lakások mentesültek).

A korábbi szabályrendszer módosításán túl két új eszköz is részét képezi az „Almunia csomagnak”: egy új *de minimis* rendelet, amely előírja, hogy egy bizonyos küszöbérték alatti összeg (500 ezer euró három év alatt) nem tartozik az állami támogatások körébe (ezáltal az állami támogatások további kategóriáját teremtette meg, amely mentes a bejelentési kötelezettségtől) és egy új közleményt, amely tisztázza az állami támogatás azon fontosabb fogalmi elemeit (támogatás fogalma, gazdasági tevékenység stb.), amelyek az ÁGÉSZ-ek szempontjából relevánsak. Mindazonáltal az utóbbi eszköz nem érinti a tagállamok eddig is fennálló, széleskörű mérlegelési lehetőségét az ÁGÉSZ-ek meghatározása terén. A fenti ambiciózus célok ellenére ez a szabályrendszer nem tudott jelentős változtatásokat eszközölni az alapvető fogalmak tisztázása és az ÁGÉSZ-ek ellentételezési szabályai alkalmazásának hatékonyabbá tétele érdekében.

83 | Az „Almunia csomag” négy intézkedésből áll: (1) a Bizottság közleménye (64. lj.); (2) a Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 114. 2012.4.26. 8.); (3) a Bizottság 2011. december 20-i határozata az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak nyújtott közszolgáltatási ellentételezés formájában történő alkalmazásáról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 7. 2012.01.11. 3.); (4) a Bizottság közleménye a közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatások európai uniós keretrendszeréről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 8. 2012.01.11. 15.).

## 5. A JOGÉRVÉNYESÍTÉS IDŐBELI DIMENZIÓJA

Az eljárás időtartalmával kapcsolatos aggályokra a kötelezettségszegési eljárással összefüggésben már utaltunk. Az ÁGÉSZ-ek szabályozása területén leginkább az jelentheti az uniós belső piaci és versenyjogi rendelkezésekkel való konfliktust, amikor e szolgáltatások védelmének ernyője alatt meghozott intézkedés más tagállamok szolgáltatóinak a nemzeti piacról való kizorításával vagy legalábbis a piacra lépés feltételeinek megnehezítésével jár. Ebben az esetben egy több évig tartó kötelezettségszegési eljárás nem biztosítja a külföldi vállalkozások jogainak hatékony védelmét, és ugyanez igaz az előzetes döntéshozatalra is, illetve a megsemmisítési eljárásban.<sup>84</sup> Egy ilyen hosszú idő tökéletesen elegendő a gazdasági integrációs célokkal alapvetően ellentétes piaci eredmény eléréséhez.<sup>85</sup> Minderre tekintettel az EUB előtti eljárások időtartama fontos mutatója az eljárás hatékonyságának.

Az ÁÉSZ-ekkel összefüggő eseteket tartalmazó adatbázisára, valamint az EUB éves jelentéseire<sup>86</sup> alapozott empirikus elemzésünk<sup>87</sup> eredményeként azt látjuk, hogy ezen (2000 és 2018 között lezárt) ügyekben az eljárások átlagos időtartama több mint nyolc hónappal hosszabb (26,87 hónap), mint az EUB összes (ugyanebben az időszakban lezárt) ügyében (18,71 hónap).

Az ÁÉSZ-ekkel kapcsolatos és a „normál” ügyek közötti, az eljárások hosszát tekintve nagy különbség egyik fő oka az előbbi ügyek összetett szabályozási és gazdasági háttere lehet, amely számos tényezőben befolyásolhatja az eljárások időtartamát (a Bizottság piaci elemzésének felülvizsgálatához szükséges kapacitás és szakértelem stb.). Ugyanakkor az ilyen, viszonylag hosszú eljárások, mint arra fentebb már utaltunk, igen hátrányosak lehetnek az uniós belső piaci és versenyszabályok érvényesülése szempontjából, mivel az így realizált piaci eredményt (adott esetben a vizsgált szektor piaci szerkezetének teljes átrendezését) az esetek legnagyobb részében már nem lehet „EU-konform” jogszabálymódosítással vagy a nem megfelelő közigazgatási gyakorlat megszüntetésével visszafordítani.

84 | Tagállami intézkedés jogszerűségének kérdése az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési eljárásban ÁGÉSZ-ekkel kapcsolatos ügyekben tipikusan úgy merülhet fel, hogy az EU Törvényszék vagy az EUB közszolgáltatási kötelezettség ellentételezéseként nyújtott állami támogatás jogszerűségéről hoz döntést.

85 | Habár nem az ÁÉSZ-ek köré tartozik, de a magyar szerencsejáték-piac vagy az utalványrendszer átalakításának esete egyértelműen igazolja ezt az állítást.

86 | Az EUB éves jelentései, 2000–2018, <https://bit.ly/3DdeWTq>.

87 | Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport kutatási projektjének adatbázisa.



## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

A tagállamok ÁÉSZ-ek nyújtásával és megszervezésével kapcsolatos tradicionális feladatait érintő uniós jogi kötelezettségek összetett rendszert alkotnak, amelyek kikényszerítése komoly kihívást jelent az uniós és a tagállami hatóságok számára egyaránt. Ez pedig bizonytalanná teszi az érintett jogalanyok – jellemzően a közszolgáltatásokat nyújtó köz-, illetve magánvállalkozások – jogi helyzetét, illetve befolyásolja üzleti lehetőségeiket az egyes tagállami piacokon. Jelen fejezet a kötelezettségek e rendszerét kísérelte meg felvázolni, megragadva annak valós tartalmát az ÁÉSZ-ek „európai integrációs státuszát” meghatározó politikai és jogalkotási folyamat fényében. Rámutattunk e kötelezettségek érvényesítésének kihívást jelentő kérdéseire is, egy-egy részterületre fókuszálva. Vizsgáltuk ennek keretében a kötelezettségszegési eljárással összefüggésben felmerülő hatékonysági aggályokat, az előzetes döntések természetét a tagállamok számára hagyott mozgástér szemszögéből (jogalkalmazói és jogalkotói oldalról egyaránt), a releváns uniós jogi rendelkezések tagállami bíróságok előtti érvényesíthetőségének kérdését, valamint a vonatkozó fogalmak meghatározásával kapcsolatos kihívásokat.

E specifikus problématerületek között szoros összefüggés mutatható ki. Így például az a körülmény, hogy a tagállamok alapvetően szabadok az ÁÉSZ-ek, illetve az ÁGÉSZ-ek, illetve a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedések meghatározása terén, kihatással lehet a kötelezettségszegési eljárás kimenetére (jogsértés minősítésére), a tagállami bíróság mozgásterére az előzetes döntés alapján, illetve az adott uniós jogi rendelkezés közvetlen alkalmazása útján meghozandó döntés tekintetében, sőt a bizottsági kontroll terjedelmére is. A széleskörű tagállami mozgástér önmagában természetesen nem jelent problémát. Ennek hangsúlyozása a releváns szerződéses rendelkezésekben, EUB ítéletekben és szakpolitikai dokumentumokban alapvetően azt a szándékot fejezi ki, hogy – a tagállami sajátosságokra, eltérő gazdasági és társadalmi tényezőkre tekintettel – e területen a releváns szabályok megalkotása és a kapcsolódó jogosultságok érvényesítése alapvetően a tagállami fórumokon van a „legjobb helyen” – az uniós jog pedig csupán a kereteket biztosítja, elsősorban a belső piac megfelelő működése érdekében. Probléma akkor jelentkezik, amikor egy adott tagállamban hiányoznak az ahhoz szükséges garanciák, hogy a tagállami szabadság gyakorlása az alapvető uniós jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett történjen. Így például a bírói függetlenség elvének<sup>88</sup> rendszerszintű sérelme esetén nem kockázatmentes egy olyan előzetes döntés, amely pusztán az alkalmazandó uniós jogszabály értelmezésének szempontjait

88 | Ezzel összefüggésben az újabb ítélkezési gyakorlathoz lásd Angyal Zoltán fejezetét ebben a kötetben.



határozza meg, de a kérdés (beleértve az értelmezési kérdés) eldöntését a tagállami bíróságra hagyja.

Empirikus elemzés eredményeként kimutattuk azt is, hogy az ÁÉSZ-ekkel összefüggő (2000 és 2018 között lezárt) ügyekben az eljárások átlagos időtartama több mint nyolc hónappal hosszabb, mint az EUB összes (ugyanabban az időszakban lezárt) ügyében. A viszonylag hosszú időtartamú eljárások hátrányosak lehetnek az uniós belső piaci és versenyszabályok érvényesülése szempontjából, mivel a gazdasági integrációs célokkal alapvetően ellentétes piaci eredményt az esetek legnagyobb részében már nem lehet az EUB döntésnek megfelelő intézkedések megtételével viszafordítani.





# A jogvédelem szintje és az elővigyázatosság elve a zöld géntechnológia európai szabályozási modelljében

FODOR LÁSZLÓ

egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

A géntechnológia mezőgazdasági alkalmazása – zöld géntechnológia – első ránézésre egy meglehetősen specifikus és egyidejűleg marginálisnak tűnő területe a környezetvédelmi jognak. A géntechnológiailag módosított szervezetek (GMO-k, GM szervezetek)<sup>1</sup> szabályozása ennek ellenére örökzöld téma, amely sajátos jogi kérdések felvetésével jellemezhető. Az Európai Unió hozzáállása, másodlagos joganyaga az előző évtizedekben többször is radikálisnak tűnő fordulatot vett, ami az EU és világpiacon versenytársai, valamint a Világkereskedelmi Szervezet (WTO), illetve az EU és egyes tagállamai – köztük Magyarország – közötti, konfliktusokkal terhelt párbeszéd mérföldköveit jelzi. A szabályozás tehát külső és belső erők nyomása alatt áll, amelyek mögött gazdasági és politikai motívumok egyaránt felsejlenek, nem szólva a különböző – géntechnológia-párti és GMO-ellenes – tudományos álláspontok meredek szembenállásáról.

Az európai szabályozás legfontosabbnak tekintett, koncepcionális bázisa az elővigyázatosság elve. Ennek alapján a GMO-k termesztése, az azokból előállított

<sup>1</sup> | Az angol GMO betűszó (*Genetically modified organism*) jelentése magyarul géntechnológiailag módosított szervezet. A „génmódosított szervezet” kifejezés (bár gyakran előfordul ennek megfelelőjeként) jogi szaknyelvi közegben pontatlan, amennyiben – mint látni fogjuk – az európai szabályozás szempontjából jelentősége van a technológiának. A szervezet, a növény, a fajta, a termék főnevek előtt álló GM betűszó jelentése értelemszerűen géntechnológiailag módosított.



élelmiszerek és takarmányok forgalmazása fősabály szerint engedélyhez<sup>2</sup> kötött, tehát nem eleve tilos, és az engedélyezési eljáráson kívül további eszközök is szolgálják az esetleges kockázatok menedzselését. Az uniós jog által biztosított jogvédelem fő irányát a másodlagos jogforrásokban megjelölt célok alapján elsősorban a környezet védelméhez köthetjük, de ezzel párhuzamosan az emberi egészség védelme és az állatvédelem is megjelenik. Az Európai Uniónak a környezeti ügyekben érvényesülő nyilvánossággal és a közösségi részvétellel kapcsolatos törekvéseinek megfelelően ehhez az irányhoz részvételi, tájékoztatási, illetve jogorvoslati jogok is kapcsolódnak, amelyek érvényesítése során biztosítani kell a hatékony jogvédelem követelményét. Erre az összefüggésre a nemzetközi keretek kapcsán még visszatérek.

A másik, az előzővel ellentétes védelmi irányként a géntechnológiát alkalmazó fejlesztők és a GM-növények termesztésében érdekelt további szereplők – szaporítóanyag-forgalmazók, termelők – jogai azonosíthatók. Azon túl ugyanis, hogy a védendő közérdekek alapján az ő jogukat korlátozzák, az uniós szabályozás egyben védi is e jogokat. Ez részben a belső piaci szabadságokból következik, részben pedig a vállalkozás szabadságával összefüggő, alapjogi háttere van. Ez azt jelenti egyebek közt, hogy az EU termelőinek joguk van választani a GMO-mentes (pl. ökológiai) termelés és a GMO-k között. Az uniós és a tagállami szabályok értékelésének az egyik mércéje lehet, hogy sikerül-e megfelelő egyensúlyt találni a két irány között.

A szakterület szabályozásában többféle jogforrással (irányelvvel és rendelettel egyaránt) találkozunk. A GMO-k „környezetbe történő szándékos kibocsátását”, mint amilyen különösen a GM-növények köztermesztésbe vonása, szaporítóanyagok felhasználása, a 2001/18/EK irányelv (GMO-irányelv)<sup>3</sup> szabályozza, míg a GM-termékek – élelmiszerek és takarmányok – forgalmazása a 1829/2003/EK rendelet (GMO-rendelet)<sup>4</sup> tárgya.

Előbbi esetében a tagállami mozgáster sajátosan alakul. Bár az irányelvi előírások átültetése tagállami kötelezettség, amelytől eltekinteni nem lehet, 2015-től a tagállamok saját területükön vagy annak egy részén immár megtehetik, hogy az irányelv szerinti jogi eszközök közül a legfontosabbat, az engedélyezés intézményét saját területekre nézve kiiktatják, és sem új engedélyekhez nem járulnak hozzá, sem pedig a más tagállamokban, illetve a Bizottság által már engedélyezett fajtákat nem engedik sem termesztetni, sem szaporítóanyagaikat forgalmazni. A génmódosított összetevővel

2 | E fejezet írásával egyidejűleg (2021 július) például a géntechnológiával módosított DAS-81419-2 szójababból készült termékek forgalomba hozatalának az engedélyezési eljárása zajlik. <https://bit.ly/3jeY8mc>.

3 | Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 106. 2001.4.17. 1.

4 | Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 268. 2003.10.18. 1.

bíró élelmiszertermékek esetén is van bizonyos tagállami intézkedési lehetőség, de itt egészen más a helyzet: a tagállamok csak ideiglenes jelleggel, közvetlen egészségügyi kockázatra hivatkozhatva tehetnek korlátozó intézkedést.

A szabályozás szoros kapcsolatban áll az ún. „közösségi fajtajegyzék” előírásaival. A fajtajegyzékről szóló irányelv<sup>5</sup> követelményrendszere utal a GMO-irányelvben is előírt intézkedésekre, s kimondja, hogy a GMO-fajták elismerésére vonatkozóan sajátos előírásokat kell érvényesíteni. A jegyzékben szereplő fajták vetőmagjai az EU-n belül szabadon forgalmazhatók. A GMO-k termesztése szempontjából releváns jogszabály az ökológiai gazdálkodásról szóló rendelet is, amennyiben a GMO-k használata kizárt az ökológiai gazdálkodásban.<sup>6</sup> Az uniós szabályozás mögött részben a GMO-kkal kapcsolatos döntések tartalmára, részben az azokkal kapcsolatos eljárásokra irányuló nemzetközi kötelezettségek állnak. Az alábbiakban röviden ezekre is kitérek egy külön pontban.

A szabályok érvényesítésében és esetenként lényegi – különösen a technológia robbanásszerű fejlődéséből fakadó – kérdésekre is kiterjedő értelmezésében komoly szerepe van az Európai Unió Bíróságának (EUB): számos kötelezettségszegési és előzetes döntéshozatali ügyben született ítélet. A döntések közül e fejezetben csupán néhányat érintek.

Olyan szakterületről van tehát szó, amely az uniós jog tanulmányozásához többféle adalékkal is szolgál. A fejezetben ilyen adalékok felvillantására kerül sor, a környezetpolitika szempontjából röviden utalva a szabályozás irányának változásaira és lényeges tartalmára, a nemzetközi jog és a bírói gyakorlat egyes hozzájárulásaira, illetve magyar viszonylatban a napjainkban jelentkező feszültségpontokra.

## 2. A GMO MINT A SZABÁLYOZÁS TÁRGYA

Ebben a pontban a GMO-k szándékos kibocsátásának a szabályozása szempontjából kerül fókuszba a tárgyi hatály kérdése, vagyis az, hogy mit tekintünk egyáltalán génmódosított szervezetnek, amelynek a termesztése, majd abból élelmiszer, illetve takarmány előállítása és forgalmazása – a szabályozásnak megfelelően – történhet.

5 | A Tanács 2002/53/EK irányelve (2002. június 13.) a mezőgazdasági növényfajok közös fajtajegyzékéről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 193. 2002.7.20. 1.

6 | A Tanács 834/2007/EK rendelete (2007. június 28.) az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 189. 2007.7.20. 1., 9. cikk). Megjegyzendő, hogy e rendelet 2021-ig maradt volna hatályban, ám az új szabályozást a Közös Agrárpolitika (KAP) reformjával együtt elhalasztották egy évvel. Hazai agrárberkekben egyébként felmerült az igény, hogy az ökológiai gazdálkodásban is lehessen GMO-kat alkalmazni.

A géntechnológiai módosítás a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 2. § g) pontja szerint olyan eljárás, amely a gént vagy annak bármely részét kiemeli a sejtéből és átülteti egy másik sejtbe, vagy szintetikus géneket vagy génszakaszokat visz be valamely természetes szervezetbe, ami által a befogadó génállománya megváltozik. (Transzgenézisről van szó, ha egy másik faj örökítőanyagát ültetik be.) A GMO-irányelv a génmódosítást mint technológiát nem definiálja, ugyanakkor az eredményére – a génmódosított szervezetre, GMO-ra – ad egy meghatározást, s bizonyos technikákat felsorol, mint amelyek génmódosítást eredményeznek. Eszerint GMO-ról akkor beszélhetünk, ha „a genetikai anyagot olyan módon változtatták meg, amely nem fordulna elő a természetben párosodás, illetve természetes rekombináció útján”. Emellett az irányelv bizonyos technikák példálózó felsorolását adja, amelyek a szabályozás hatálya alá tartoznak (ún. pozitív lista),<sup>7</sup> s taxatív jelleggel néhány olyanét is, amelyek – feltéve, hogy transzgén nélküli alkalmazásukra kerül sor, más szóval mutagenézisről van szó – nem tekintendők az irányelv hatálya alá eső génmódosításnak (negatív lista).<sup>8</sup>

Ezen túlmenően az irányelv ismeri az ún. mentesítés intézményét is, vagyis az egyébként GMO-nak tekintendő szervezetek egy bizonyos körét mentesíti a hatálya alól (3. cikk; I/B. melléklet). Ezt a kört egyfelől két technika – a mutagenézis és a növényi sejtfüzió – megnevezésével, másfelől egy feltétel rögzítésével vonja meg: más eljárásból származó örökítőanyag alkalmazására nem kerülhet sor (kizárólagosság). Az irányelv preambulumból e rendelkezés értelemezéséhez a 17. bekezdés hívható fel, amely szerint vannak olyan eljárások, amelyeket hagyományosan használnak, s amelyek biztonságosnak tekintendők.

A szabályozás tárgya elvben többféleképpen is megragadható: szabályozható az eljárás (a technológia) és/vagy annak az eredménye is. Az európai és az amerikai

7 | GMO-irányelv I/A. melléklet 1. rész.

8 | GMO-irányelv I/A. melléklet 2. rész. Ily módon a jelenlegi uniós szabályozás bizonyos (idegen gén beültetésével nem járó, kevésbé aggályos) technikákat nem érint, míg a többségre főszabályként az elővigyázatosság elvén alapuló engedélyezési, kimutathatósági, felügyeleti, jelölési stb. követelmények vonatkoznak. Az elővigyázatosság elve alapján az a vélelem érvényesül, hogy valamennyi GMO veszélyt hordoz magában, aminek a hiányát vagy éppen az elfogadható mértékét a fejlesztőnek (fajtatulajdonosnak) kell bizonyítania. Az elv ellentétéként az USA-ban egészen a legutóbbi időkig a lényegi azonosság elve érvényesült, ami azt jelenti, hogy amíg nem bizonyítottak a káros hatások, nem tesznek különbséget a GM és a hagyományos fajták termesztése, kereskedelme és felhasználása közt. Ezt az elvet törte meg előbb néhány bírói ítélet (2010-ben több fajta termesztését is megtiltották), majd 2016-ban az az előírás, amely szerint a GM-termékeket a fogyasztók számára jelölni kell már az USA-ban is. HESZKY László: *Transzgenikus (GMO) növények – elmélet és gyakorlat* (Budapest: Agrofórum 2017); HESZKY László: „A GMO-növényekről tárgyilagosan” *Agrofórum* 2013/11. 64.; Gyula BÁNDI: „Hungary” in Kurt DEKETELAERE (szerk.): *IEL Environmental Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2019) 210.; SZILÁGYI János Ede – TÓTH Enikő: „A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze: A GMO-mentes termékek jelölése Magyarországon” *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica* 2017. 490–491. Az uniós döntéshozatali mechanizmus szakmai megalapozásának kritikáját lásd TANKA Endre: „Adalékok a génmódosított növények hazai köztermeszthetőségéhez” *Gazdaság és Jog* 2007/3. 20–26.

szabályozási modellek közti koncepcionális különbséget gyakran épp a szabályozási tárgy különbözőségében látják. Eszerint Európában az előállításához használt technológia jellege határozza meg, mely fajták szorulnak egyáltalán engedélyezésre, és ennek függvényében vizsgálják vagy sem a fajták egészségügyi és környezeti kockázatait. Ehhez képest a tengerentúlon a növénybe bevitt új gének, a gének kódolta új fehérjék, valamint az általuk meghatározott új tulajdonságok számítanak; az, hogy a fejlesztő milyen eljárással jutott el a végeredményig, másodlagos.<sup>9</sup>

Másként szólva, az amerikai szabályozás kiindulópontja, hogy a géntechnológia nem jelent különleges kockázati forrást, és a termékeket a meglévő szabályozási rendszerben (pl. élelmiszerjog) kell értékelni. Ezzel szemben az EU-ban a biotechnológiát új eljárásként kezelik, s ehhez új szabályozást alakítottak ki. Ez a szabályozás közvetve ugyanakkor a GMO-kat és az azokhoz kifejlesztett növényvédőszerket együtt kínáló, multinacionális cégóriások terjeszkedését is visszafogja.<sup>10</sup>

A géntechnológia mellett szóló, gyakran hangoztatott érvek egyike, hogy korszerű és rohamosan fejlődő technológiáról van szó, amely a világ növekvő népességének az élelmiszerigényeihez igazodó termelést ígér.<sup>11</sup> A különféle nemesítési eljárások közül ezt tekintik a legkorszerűbbnek, és ennek a folyamánya a géntechnológia mellett érvelők szerint, hogy az európai szabályozás korlátozza a technológiai fejlődést.<sup>12</sup>

A zöld géntechnológia szóösszetétel alatt a géntechnológia mezőgazdasági alkalmazását értik, tehát ebben az összefüggésben a zöld jelző nem a technológia kedvező környezeti tulajdonságaira utal, a többi szín – a piros, a fehér – pedig más alkalmazási területeket jelképez. Többnyire növényfajták (pl. kukorica, szója, olajrepcse, ipari burgonya) géntechnológiai módosítását, azaz GMO-k előállítását jelenti, hagyományosan a kártevőkkel vagy épp a növényvédő szerekkel szembeni ellenálló képesség, vagyis közvetve a termésmennyiség növelése, illetve ezen keresztül a mezőgazdasági termelés természeti kitettségének a csökkentése, a természeti erőforrások minél intenzívebb kiaknázása érdekében.

Annak, hogy a szabályozásnak tárgya az előállított fajta, illetve a GMO-rendelet esetén az élelmiszer és a takarmány egy nagyon fontos konzekvenciája emelendő itt ki. Amennyiben ugyanis árukról van szó, a szabályozás filozófiájára rányomja bélyegét a belső piaci megközelítés. Létezik tehát egy, az egészségügyi, állategészségügyi és környezeti kockázatok csökkentését, azaz a biztonságos termesztési kereteket célzó,

9 | DUDITS Dénes – GYÖRGEY János: *Zöld GMO-k* (Budapest: Akadémiai 2013) 42.

10 | DUDITS Dénes: „Új korszak a növénybiológiában és -nemesítésben” *Magyar Tudomány* 2000/5. 537–554.

11 | A precíziós gazdálkodással összefüggésben a különböző érvek áttekintésére lásd Caixia GAO: „Genome engineering for crop improvement and future agriculture” *Cell* 2021/6. 1621–1635.; Jennifer CLAPP – Sarah-Louise RUDER: „Precision Technologies for Agriculture: Digital Farming, Gene-Edited Crops, and the Politics of Sustainability” *Global Environmental Politics* 2020/3. 49–69.

12 | DUDITS – GYÖRGEY (9. l.) 42.

korlátozó jellegű szakpolitikai megközelítés – eszközei közt például engedélyezettési kötelezettséggel, kockázatértékeléssel, nyilvántartással, jelölési kötelezettséggel –, a nem GM-növényekkel való együtt-termesztés tagállamonként kidolgozott feltételeivel, amivel egyidejűleg megjelenik a tagállamok piacszabályozó kompetenciájának a korlátozása is.

A GMO-kat elutasító tagállamok oldalán ez a mozgástér kezdettől fogva szűknek bizonyult, s csak a GMO-irányelv 2015-ös módosítása hozott ebben enyhülést. A belső piaci megközelítés ugyanakkor egy másik, ma is gyakran hivatkozott érvet is adott a szabályozás kritikusaik kezébe, akik a GMO-k terjedését ellenzik vagy az elővigyázatosság hívei: eszerint az EU figyelmen kívül hagyja, hogy a GMO-k nem átlagos termékek, hanem a természetbe való kiengedésüknek visszafordíthatatlan és veszélyes következményei lehetnek, illetve hogy a köztermesztésbe vonás hatásai nagyban függenek az adott befogadó környezettől.<sup>13</sup>

Ma már többszáz GM-fajta ismert a világon, és a beavatkozások közt akad olyan is, amelyiket élelmezés-egészségügyi szempontból indokolnak (pl. az Innate burgonya, amelynek a sütésekor nem szabadul fel rákkeltő akrilamid).<sup>14</sup> Az Európai Unióban ehhez képest mindössze néhány tucat engedélyt adtak ki, s mindössze egy kukoricafajta termesztése zajlik ténylegesen. A GM-termesztésbe vont európai termőterületek kiterjedése elenyésző a világ összes érintett területéhez képest.<sup>15</sup> Említésre méltó, hogy sor került egy ipari keményítő előállításához használt génmódosított burgonya (Amflora) engedélyezésére is, amit azonban éppen Magyarország keresete alapján – lényegében eljárási hibára hivatkozva, amely érdemben befolyásolta a meghozott döntést – a Törvényszék megsemmisített.<sup>16</sup> A nemesítők közben újabb és újabb fajtákkal jelentkeznek, s egyre nagyobb részükről a nyomás abban az irányban, hogy fajtáikra az uniós szabályozás korlátozó előírásait ne alkalmazzák.<sup>17</sup>

13 | SZILÁGYI János Ede: „A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 45.; SZILÁGYI János Ede: „A magyar zöld ombudsmanok tevékenysége a géntechnológiai szabályozás tükrében” in TAHYNE KOVÁCS Ágnes (szerk.): *Vox generationum futurarum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2021) 457.

14 | Az International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications 49-2014. számú tájékoztatója, 2014. <https://bit.ly/3CmlgYc>.

15 | 2015-ös adatok szerint a GM-növények termesztése túlnyomóan (98%-ban) tíz, Európán kívüli országban zajlik. Az EU-n belül Spanyolország az első (a világ rangsorban tizenhatodik) a világ GM-termesztéssel érintett összes területének 0,1%-ával. A cseh, a román és a szlovák területek alig érik el a 0,001%-ot. Itt mintegy 100 ezer ha területről van szó, miközben csak az USA-ban kb. 85 millió hektárról. *Where in the world are GM crops and foods?* Canadian Biotechnology Action Network, Report 1 (Ottawa 2015) 9. <https://bit.ly/3laqm3F>.

16 | T-240/10. sz. *Magyarország kontra Bizottság* ügyben 2013. december 13-án hozott ítélet [EU:T:2013:645].

17 | Lásd a C-528/16. sz. *Confédération paysanne és társai kontra Premier ministre és Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt* ügyben 2018. július 25-én hozott ítéletet [EU:C:2018:583], amelyre az alábbiakban még visszatérek.



A klímaváltozás elé néző mezőgazdaságnak valóban komoly változásokon kell át-  
esnie, hogy betölthesse rendeltetését a jövőben. Értékválasztáson alapuló döntés kér-  
dése lehet, hogy ebben erősödhet-e a GMO-k szerepe.

Nem véletlen, hogy újabban az iparszerű mezőgazdaságnak a digitális korszakhoz  
adaptálódó (nem mellesleg az USA-ból terjedésnek indult) és önmagát részben ép-  
pen a klímaváltozásra hivatkozva kínáló modelljével, az úgynevezett precíziós gaz-  
dálkodással<sup>18</sup> (PG, bizonyos tekintetben: „mezőgazdaság 4.0”)<sup>19</sup> összefüggésben is  
megjelenik a géntechnológia alkalmazása iránti igény. Különösen a tengerentúlon (pl.  
az USA-ban) és Ázsiában (pl. Kínában), ahol a szabályozás egyébként az európaiétól  
merőben eltérő modellre épül. A PG az inputok (növényvédőszer, víz, műtrágya  
stb.) bevitelének a célzott, hely- és fajtaspecifikus felhasználáson alapuló csökken-  
tését, s ezen keresztül a környezeti externáliák csökkentését ígéri, ugyanakkor ezt  
az iparszerű mezőgazdaság keretei között teszi. Utóbbi azt jelenti, hogy fokozódik  
a gépesítettség (számítógép vezérel, drónok mérik fel az igényeket, műholdas hely-  
meghatározás segíti a szükséges anyagbevitel pontos megtervezését, vezető nélkül  
dolgoznak a traktorok stb.), és marad a monokultúra, sőt tovább csökken a kultúrtáj-  
ban a természetközeli elem, a sokféleség és a termelőmunka emberi, személyes jelle-  
ge. A PG fenntartható fejlődés elvének való megfelelése messze nem egyértelmű.<sup>20</sup>

Indokolt tehát némi körületekintés, elővigyázatosság mind a GMO-k, mind a PG  
vonatkozásában. Ez véleményem szerint már magának a mezőgazdaságnak, mint tá-  
gabb szabályozási tárgynak az európai koncepciójából is fakad. A mezőgazdaságnak  
eszerint nem egyedüli rendeltetése a termékelőállítás, szemben több nemzetközi ver-  
senytárs, így az USA hagyományos agrárpolitikai modelljével, ezért számos pozitív  
externáliájára tekintettel kerül sor az ágazat szabályozására.<sup>21</sup> Az EU által a Közös

18 | A precíziós gazdaság alapvető fogalmi kérdéseire lásd FODOR László et al.: „Szabályozási problémák a precíziós  
gazdálkodás hazai helyzetének társadalomtudományi elemzése alapján” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. 12–13.

19 | A mezőgazdaság 4.0 kifejezés az okos mezőgazdaság szinonimájaként a digitalizáció térhódítására utal a me-  
zőgazdaságban. Automatizált döntések, az adatok összekapcsolása jellemzik. A precíziós gazdálkodás ehhez képest  
inkább egy gazdálkodási forma, a digitalizációs vívmányok sajátos alkalmazási területe és módja.

20 | Az EU Közös Agrárpolitikájával összefüggésben ez a gazdálkodási modell elsősorban a vízzel való takarékoság  
(precíziós öntözés) miatt került képbe, mint egy jövőben támogatandó konstrukció. Ugyanakkor az öntözés közér-  
dekűségének is vannak feltételei, amelyek teljesülése nélkül csoportterdek kerülhetnek előtérbe. Lásd BUJDOS Ág-  
nes: „Precision agriculture: a potential tool to tackle drought and water scarcity” in SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra  
Lea – VARGA Réka (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018* (The Hague: Eleven  
International Publishing 2019) 371–388. Nem véletlen, ugyanakkor környezetpolitikai szempontból erősen vitatható,  
hogy az ötödik nemzeti környezetvédelmi program tervezetében is megjelenik a precíziós mezőgazdaság, mint  
kívánatos megoldás. „Kölcsönkapott környezetünk” – 5. Nemzeti környezetvédelmi program 2021–2026 (Budapest: Agrár-  
minisztérium 2020) 16. <https://bit.ly/3lcmWxp>; az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye az 5. nemzeti  
környezetvédelmi program 2021–2026 tervezetéről. Budapest, 2021. március (e fejezet írásakor – 2021 július – még  
nem került közzétételre).

21 | Ez egyébként az EU mezőgazdasága szempontjából világszerte versenyhátrányt jelent. Lásd HALMAI Péter (szerk.):  
*Az Európai Unió agrárrendszere* (Budapest: Mezőgazda 2007) 49–50.

Agrárpolitika keretei közt elképzelt mezőgazdasági modell multifunkcionalitással jellemezhető, ami környezeti, vidék- és foglalkoztatáspolitikai célokat, hagyományörzést egyaránt magában foglal, és kiterjeszti a szabályozott tevékenységek körét nem termelő tevékenységekre.<sup>22</sup>

### 3. NEMZETKÖZI JOGI ÉS POLITIKAI KERETEK

A szakterület nemzetközi jogi kereteihez tartozik az ENSZ biológiai sokféleségéről szóló egyezménye (Rio de Janiero, 1992) és a Cartagenai Jegyzőkönyv (2000) a biológiai biztonságról. Utóbbi többek közt előírja a GM-termékek előzetes engedélyezését, illetve a fogyasztók számára történő jelölését, de az érintett országok többsége (pl. USA, Argentína) nem ratifikálta.

A tagállami és uniós szintű döntések meghozatalára irányuló eljárásokat egyaránt érinti a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (Aarhusi Egyezmény). Ezt az egyezményt 2005-ben – a Cartagenai Jegyzőkönyv előírásaira is utalva – éppen annak érdekében módosították,<sup>23</sup> hogy a felek a GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátásával kapcsolatos döntéseik során kellő időben és megfelelő tartalommal tájékoztassák a közvéleményt, illetve döntéseik során kellő súllyal vegyék figyelembe a véleményeket. Az Aarhusi Egyezmény a jogvédelmi lehetőségekről is rendelkezik, a módosítását jóváhagyó tanácsi határozat pedig kijelenti, hogy mind a GMO-irányelv, mind a GMO-rendelet az egyezménnyel összhangban álló rendelkezéseket tartalmaz (ami nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség a nyilvánosság és a tagállamok számára is hatékonyabb fellépést biztosító, részletesebb előírásokra).<sup>24</sup>

Az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatos és az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>25</sup> 47. cikkét is hivatkozó EUB gyakorlat egyértelmű iránymutatást ad abban a tekintetben, hogy – bár az érintettek körének meghatározása a részes felek feladata – a tagállamok számára biztosított mérlegelési jog nem eredményezheti a hatékony jogorvoslathoz való jog szükségtelen, aránytalan korlátozását. Megfelelő uniós szabályok hiányában a tagállamok, tételes jog híján a tagállami bíróságok kötelezettsége a rész-

22 | SZILÁGYI János Ede: „Változások az agrárjog elméletében?” *Miskolci Jogi Szemle* 2016/1. 36.; FODOR László: „A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje” *Pro Futuro* 2012/2. 128–137.

23 | 2006/957/EK: A Tanács határozata (2006. december 18.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény módosításának az Európai Közösség részéről történő megkötéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 386. 2006.12.29. 46.

24 | PÁNOVICs Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió* (Pécs: IDRResearch – Publikon 2015) 147.

25 | *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391.

vételi jogok hatékony, az egyezményi követelményeket biztosító védelme.<sup>26</sup> Ez adott esetben környezetvédő egyesületek vagy épp a GMO-kat elutasító gazdálkodók érdekvédelmi szervezetei számára jelent fellépési lehetőséget annak érdekében, hogy a kiadott engedélyeket a bíróságok felülvizsgálják és a környezetvédelmi előírások megsértése esetén megsemmisítsék.<sup>27</sup>

Meg kell még említeni a WTO előírásait, amelyek a világkereskedelem liberalizálását célozzák. Végül érdemleges fejlemény, hogy 2013-ban tárgyalások kezdődtek az EU és az USA között az ún. transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről (TTIP). A megállapodás ellenzőinek egyik fő érve éppen az volt, hogy azok az országok, amelyek mezőgazdasága eddig GMO-mentes volt, az amerikai termékek könnyebb piacra jutása, a műszaki előírások egyszerűsítése, illetve általában a globális kereskedelmi szabályok miatt elvesztették volna ebből fakadó lehetőségeiket, előnyeiket. Részben erre volt válasz 2015-ben a tagállami mozgástér növelése, részben pedig a tárgyalási folyamat transzparenciájának növelése (az Európai Parlament képviselői betekintést nyerhettek az addig bizalmasan kezelt dokumentációba). Végül 2017-ben a tárgyalások eredmény nélkül zárultak le, a hivatalos álláspont szerint a megállapodás nem volt időszerű, ugyanakkor újabb szabadkereskedelmi megállapodásról indultak tárgyalások, amelynek keretei közt az USA egyebek mellett a GMO-kra vonatkozó uniós követelmények enyhítését szeretné elérni.<sup>28</sup>

Ez a nemzetközi környezet nagy nyomást gyakorol az Európai Unióra, amelynek tagállamai egyébként nem egységesek a GMO-k megítélésében, például hazánk mellett Lengyelország, Ausztria, Franciaország elutasítja, míg Spanyolország, Románia elfogadja azokat. Az EU-nak a másodlagos joganyagban kifejezésre jutó álláspontja változik: egészen 1990-ig tiltotta, majd ezt követően szabályozta és megengedte a technológia alkalmazását.<sup>29</sup> 1998 és 2004 között úgy szabályozta a szakterületet, hogy jogilag lehetővé tette ugyan engedélyezési, termékjelölési és más követelmények teljesülése esetén a GM-növények termesztését, illetve szaporítóanyagaik, vagy

26 | NAGY Ádám Dániel: „Jogorvoslathoz való jog környezeti ügyekben – avagy mit lehet tenni, ha a halak nem mehetnek bíróságra?” in FODOR László – PUMP Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2016) 18.; SZEGEDI László: „Bővülő állatkert? – Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a szlovák civil szervezetek környezeti engedélyezési eljárásokba való bevonásáról: aarhusi követelmények – közösségi részvétel – az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – a tagállamok eljárási autonómiája” *Pro Futuro* 2018/3. 123., 126–127.; VÁRADY Ágnes: „Az Aarhusi Egyezmény értelmezésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában” *Állam- és Jogtudomány* 2018/2. 112.

27 | PÁNOVICZ (24. l.) 148. Ugyanez a szerző erőteljes kritikával illeti az EUB gyakorlatát az egyezmény tükrében amiből, hogy szűkíti a civil szervezetek keresetösségi jogát az EUB előtt. Uo. 168–171.

28 | Az ez ellen 2020-ban tiltakozását bejelentő, jelentős számú nemzetközi és hazai civil szervezet a tárgyalásoktól a „Zöld Megállapodás” megvalósítását félti. Kiss Soma Ábrahám: „Százhusz európai civil szervezet tiltakozik az USA-EU szabadkereskedelmi megállapodás ellen” *Mérce.hu* 2020. február 20. <https://bit.ly/3yfC4h8>.

29 | HORVÁTH Gergely: „A »zöld« géntechnológia alkalmazásának gazdasági és agrár-környezetvédelmi kockázatai” *Külgazdaság Jogi Melléklete* 2008/7–8. 87–106.

a belőlük készült termékek forgalmazását, de – elhúzva a folyamatban levő eljárásokat – egyetlen engedélyt sem adtak ki („de facto moratórium”).<sup>30</sup> A WTO-nak az EU-t elmarasztaló döntése alapján – amely szerint a kereskedelem korlátozására nem elégséges indok az elővigyázatosság elve, hanem tudományos bizonyítékokkal kell azokat alátámasztani<sup>31</sup> – 2004 óta több engedély is született, igaz, a korábbiaknál sokkal szigorúbb szabályozás szerint. Jelenleg érvényes engedélyek, létező GM-fajták vannak az EU-ban. 2015-ig az azok kereskedelmét korlátozó tagállami intézkedéseket sorra jogellenesnek minősítette az EUB,<sup>32</sup> mintegy kivételként azonban hazánkkal kapcsolatban ilyen döntés nem született, mivel Magyarország moratóriumot jelentett be, amit az elutasító bizottsági döntéseket követően a Tanács végül a szükséges szavazati aránnyal mindig elfogadott.

#### 4. A FONTOSABB JOGINTÉZMÉNYEK VÁZLATA

Az EU-nak már 1990 óta létezik GMO-szabályozása, amely különbséget tesz a géntechnológia zárt rendszerű (laboratóriumi) alkalmazása és a géntechnológiával módosított szervezetek szabad környezetbe történő „szándékos kibocsátása” között. A kibocsátásnak is két szakasza van a mezőgazdasági alkalmazások esetén: az első a szabadföldi kísérlet (először kis területen, tudományos céllal, biztonságosságukat vizsgálva termelik a GMO-kat, az adott tagállam engedélyével, amiről elegendő tájékoztatni a többi tagállamot és a Bizottságot), a második pedig a forgalomba hozatal, azaz a szaporító anyagok forgalmazása, a köztermesztésbe vonás, aminek az engedélyezéséhez már komitológiai eljárás szükséges.<sup>33</sup> Témánk szempontjából csak a kibocsátásra irányuló előírások érdekesek.

Ahogy már említettem, az uniós szabályozás célja, hogy egységes, magas védelmi színvonalat biztosítson az emberi egészségnek, a környezet- és fogyasztóvédelmi érdekeknek, egyidejűleg azonban – az áruk szabad mozgására tekintettel – megakadályozni azt, hogy a tagállamok a GM-termékek előállítását, kereskedelmét indokolatlanul, illetve aránytalanul korlátozzák. A számos, kapcsolódó másodlagos jogi aktus közül kiemelkedik az előzőekben már hivatkozott két jogforrás. Az egyik a legáltalánosabb (horizontális) szabályokat rögzítő, a GMO-k környezetbe történő

30 | SZILÁGYI 2011 (13. lj.) 39–40.

31 | TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „A jogi szabályozás szükségességét kiváltó tényezőkről a GMO-k kapcsán” *Iustum Aequum Salutare* 2018/2. 182.

32 | Vö. C-58/10 – C-68/10. sz. *Monsanto SAS és társai kontra Ministre de l'Agriculture et de la Pêche* egyesített ügyekben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet [EU:C:2011:553].

33 | SIPOS Katalin: „A nemhumán biotechnológia szabályozása az Európai Unióban” in TATTAY Levente (szerk.): *A biotechnológia jogi és etikai kérdései az EU-ban* (Budapest: MTA 2004) 102–103.

szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK GMO-irányelv – ennek tényleges tárgyi hatálya a köztermesztésbe vonásra, valamint az ipari alapanyagként szolgáló GM-termékek forgalomba hozatalára terjed ki; a másik pedig a GM-élelmiszerek és -takarmányok forgalomba hozatalára vonatkozó 1829/2003/EK GMO-rendelet, amely az irányelvhez képest speciális (vertikális) normákat tartalmaz. A szabályozás eszközei között többféle engedélyezési eljárás, kockázatelemzés, nyilvántartás, termékjelölés szerepel. A két jogforrásban megjelenő szabályozás több tekintetben is bizonyos párhuzamosságokat mutat, illetve a speciális szabályozás hivatkozik az általános követelményekre.

A GMO-irányelv általános szabályai közül kiemelendő a szándékos kibocsátás engedélyezésének folyamata, amely az elővigyázatosság elve jegyében előzetes bejelentésre indul, amit azon tagállam illetékes hatóságához kell megtenni, amelyikben a GMO-t első ízben forgalmazni kívánják. A bejelentéshez csatolni kell egy előzetesen elvégzett környezeti kockázatértékelés eredményeit, a GMO nyomon követésére vonatkozó tervet és a GMO-ra vonatkozó további lényeges információkat. A bejelentés alapján a hatóság egyfelől értesíti a Bizottságot és a többi tagállam hatóságát, másfelől 90 napon belül – a lehetséges hatások vizsgálata, illetve a többi tagállam a Bizottság észrevételei alapján – állást foglal a GMO engedélyezhetőségéről. Ha elutasító döntést hoz, azzal az eljárás lezárul, ha viszont állásfoglalása pozitív, az eljárás lezárása a többi tagállam és a Bizottság álláspontjától függ. Ha ezek nem emelnek kifogást az engedélyezés ellen, akkor a hatóság kiadja az engedélyt, amely 10 évre szól. Ha viszont kifogás merül fel, akkor vizsgálóbizottsági eljárásra kerül sor, amelynek lezárásaként a Bizottság dönt.

Ha egy GM-növényfajtát engedélyeztek, annak „kibocsátása” bármely tagállamban jogszerűen lehetséges. Ugyanakkor, ha a korábbi hozzájárulást követően új, vagy kiegészítő, a kockázatelemzés eredményét befolyásoló információ alapján a tagállamnak elegendő oka van azt feltételezni, hogy az adott termék az emberi egészségre vagy a környezetre kockázatot jelent, a GMO újbóli engedélyeztetése kezdeményezhető, illetve az illető tagállam – a nyilvánosság, a többi tagállam és a Bizottság egyidejű tájékoztatása mellett – tilalmakat, korlátozásokat rendelhet el (védzáradék).

A GM-szervezeteket és -termékeket (csomagolásukon, tárolási helyükön, származási igazolásukon stb.) meg kell jelölni, másképpen nem forgalmazhatók. A jelölés a terméknek a génmódosításhoz való többféle viszonyára tekintettel többféle lehet. A feltüntetendő szöveg lehet „géntechnológiával módosított” vagy „géntechnológiával módosított [GMO neve]-ből előállított”. A termékjelölési kötelezettség nem vonatkozik azonban azokra az esetekre, amikor a GM-összetevő nem haladja meg a termékben a 0,9%-os határértéket, és jelenléte véletlenszerű vagy technológiailag elkerülhetetlen, vagyis amikor az ún. génszennyezés eredménye.

Annak érdekében, hogy a génszennyezés kockázata ne merüljön fel, illetve a határérték betartható legyen, s azok a gazdálkodók, akik GM-mentes terméket, különösen bioterméket kívánnak előállítani, ne legyenek kitéve ennek a veszélynek, a tagállamok – mezőgazdasági üzemi szerkezetük sajátosságainak megfelelő – intézkedéseket tehetnek, pl. védőtávolságok előírásával. Ezek az ún. koegzisztencia-szabályok. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a koegzisztencia-szabályozás nem irányulhat a GM növények termesztésének a teljes körű megakadályozására. A gazdáknak – a vonatkozó bizottsági iránymutatás szerint – joguk van ahhoz, hogy válasszanak a GM-növények, a hagyományos vagy akár a biogazdálkodás között. A környezeti és egészségügyi kockázatok csökkentésének sem a koegzisztencia-szabályozás az eszköze, hanem az engedélyezés, illetve bizonyos esetekben a védzáradék és a sürgősségi intézkedés.

2010-ben kezdődött a szabályozás módosítására irányuló jogalkotási folyamat, amelynek lényege, hogy a szubszidiaritás elvének nagyobb fokú érvényesítése mellett lehetővé tegye, hogy a tagállamok területükön vagy területük egy részén különféle okokból végérvényesen megtiltsák a GM-növények termesztését akár már másutt engedélyezett fajták esetében is. Ennek eredményeként 2015-től változott az uniós jog, elismerve a tagállamok nagyobb mozgásterét.<sup>34</sup>

Az új szabályok egyfelől arra kötelezik az olyan tagállamokat, amelyekben GMO-termesztés folyik, hogy – hacsak földrajzi okokból az nem felesleges – tegyenek megfelelő intézkedéseket a szomszédos országokat érő génszennyezés ellenében. Másfelől megváltozott az engedélyezési eljárás rendje,<sup>35</sup> amennyiben a GMO-t természetben nem kívánó tagállamok egy bizonyos időpontig kezdeményezhették a már kiadott engedélyek földrajzi hatályának a módosítását, vagyis, hogy az ő területükre az egyébként EU-szerte érvényes engedélyek hatálya ne terjedjen ki. Ennek hiányában a tagállamok – az uniós joggal összhangban álló, megkülönböztetéstől mentes, indokolt és arányos – korlátozó vagy tiltó előírásokat vezethetnek be, a módosító irányelvben példálózó jelleggel megnevezett okokra való hivatkozással. Az elfogadható, nyomós indok kapcsolódhat a környezetvédelemhez, a városi és vidéki területrendezéshez, társadalmi-gazdasági hatásokhoz, agrárpolitikai célokhoz egyaránt.

A másik jogszabály, a GM-élelmiszerekre illetve takarmányokra vonatkozó GMO-rendelet hatálya alá három terméktípus tartozik: a) az élelmiszerekhez és takarmányokhoz használt, géntechnológiával módosított szervezetek; b) a GMO-kat tartalmazó élelmiszerek és takarmányok; c) valamint a GMO-kból álló vagy

34 | Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/412 irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 68. 2015.3.13. 1.

35 | A szabályozási folyamatról és az eljárás részleteiről lásd TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „A »soft law« szerepéről egy környezetjogi szabályozási terület példáján keresztül” *Iustum Aequum Salutare* 2018/4. 43–54.

GMO-kat tartalmazó összetevőkből álló élelmiszerek és takarmányok. E körben csak az irányelvtől való lényeges eltéréseket említjük meg.

A speciális, az irányelvhez képest szigorúbb szabályozás indoka, hogy az érintett termékkörben az általánosnál nagyobb az egészségügyi kockázat. Ennek megfelelően a GM-élelmiszerek és -takarmányok engedélyezési folyamata némileg eltér a GMO-irányelvben leírt eljárástól, amennyiben ebben az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal is közreműködik, és az engedélyezési szempontok között megjelenik a helyettesíteni kívánt élelmiszerral való egyenértékűség követelménye is. Utóbbi leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a GM-élelmiszer tulajdonságai élelmezési szempontból nem lehetnek hátrányosabbak a nem GM-élelmiszerhez képest. Az engedélyező határozatot minden esetben a Bizottság hozza meg.

Védzáradéki eljárás helyett a rendelet szerint a tagállamok ún. sürgősségi intézkedéssel korlátozhatják az érintett termékek forgalmazását, de csak addig, amíg a Bizottság nem teszi meg a szükséges intézkedéseket. Ez az intézkedések hatását tekintve hasonló a védzáradékhoz, de csak szigorúbb feltételekkel kerülhet rá sor, mégpedig ha az emberek, az állatok egészsége, vagy a környezet nyilvánvaló, jelentős veszélynek van kitéve. A GM-élelmiszerek jelölésének elvei ugyanazok, mint az irányelvben, különös tekintettel a génszennyezésre vonatkozó 0,9%-os határértékre.

## 5. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓJA ÉS FŐBB ELEMEI EURÓPAI SZEMMEL

Magyarországon a törvényi szabályozás háttere részint az uniós jog, részint az Alaptörvény, illetve az Országgyűlés által hozott határozat, amely az Alaptörvényre hivatkozva a moratórium fenntartásáról szól, illetve kezdeményezi a hazai megalapozó kutatások lefolytatását, a szabályozás és a végrehajtás szigorítását.<sup>36</sup> Ezek egybevetése alapján jogi szabályozásról beszélhetünk ugyan, de annak a hazai gyakorlatáról csak korlátozottan, amennyiben az ország területén nem lehet GMO-t termesztani.

Emellett a szabályozásnak az a része, amelyik az előírások megsértésének a szankcionálására vonatkozik, a gyakorlatban is működik. Ennek szemléletes példája volt 2011-ben a GM-szennyezett vetőmaggal bevetett kukoricatáblák betárcsázásának az elrendelése.<sup>37</sup>

36 | 53/2006. (XI. 29.) OGY határozat a géntechnológiai tevékenységgel, annak mezőgazdasági és élelmiszer-előállítási alkalmazásával kapcsolatos kérdésekről és az ezeket érintő magyar stratégiáról.

37 | A vetőmag Romániából származott, ahol a koegzisztencia-szabályok (lásd alább) alapján elegendő 200 m izolációs távolság betartása. A példa azt mutatja, hogy a koegzisztencia-szabályozás nem tudja betölteni a rendeltetését, a szennyezés így sem akadályozható meg. Lásd a Vidékfejlesztési Minisztérium 2011. július 14-ei közleményét (<https://bit.ly/37arVGA>); a NÉBIH 2011. augusztus 4-i közleményét (<https://bit.ly/3yrSIKF>).

Bár a hazai és az európai álláspontok ütköztetésekor sokféle érvet szokás felhozni a természetvédelemtől az etikai megközelítésekig, feszültségpontként jelenik meg a gazdasági szempont is. Például az import GM-szójafehérje (ami az EU más országába komoly mennyiségben érkezik a takarmányozáshoz) jelentősen olcsóbb a nem GM-szójából készült termékeknél.

A hazai korlátozások nem érintik a GMO-t tartalmazó termékek forgalmazását, ugyanakkor az uniós jog által megengedett termékkörben 2016-tól külön jogszabály alapján lehetőség van a GMO-mentes termékek jelölésére.<sup>38</sup>

Érdemes röviden kitérni az Alaptörvény vonatkozó előírásaira. A P) cikk védendő, fenntartandó, megőrzendő értéként nevesíti a biológiai sokféleséget, különösen a honos növény- és állatfajokat. Ez a követelmény egyébként egybecseng a moratórium indokaival: amikor az ország az EU tagjává vált, s az EU-ban már engedélyezett GM-növényeket természetettek, a Kárpát-medence – az EU természetvédelmi tárgyú irányelveinek fogalomrendszerében: a Pannon biogeográfiai régió – sajátos ökoszisztémájára nézve várható következményeket még nem tárták fel. A természetvédelmi szempontokon kívül a moratórium mögött olyan érvek is álltak, mint a lakosság egészségének védelme, az egészséges, biztonságos élelmiszer-előállítás igénye, amely egyébként egyúttal piaci előnyt is jelent Európában, ahol a lakosság túlnyomóan GM-ellenes.

Az Alaptörvény XX. cikke ennél jóval konkrétabb: az egészséghez való jogot, illetve e jog érvényesítésének eszközeit rögzíti, s e jog érvényesülését egyebek közt a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal kívánja elősegíteni. Ez a rendelkezés a szakirodalomban különféle értelmezéseket nyert, elsősorban jogi jellegét illetően. Egyesek szerint konkrét tilalom, mások szerint legfeljebb államcélként értelmezhető.<sup>39</sup> A magam részéről már csak azért is az utóbbival értek egyet, mert az első értelmezés tükrében felmerült volna a kötelezettségszegés, illetve az uniós jog elsőbbségének kérdése a generális tilalmakat addig nem megengedő uniós előírások tükrében.<sup>40</sup> Egy másik vitatott kérdés, hogy ha az egészséghez való jogról van

38 | 2016. szeptember 15-én jelent meg a GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX. 15.) FM rendelet, amely lehetővé teszi egyes élelmiszerek (pl. tojás, hús, tej, méz) GMO-mentességének jelölését és meghatározza annak részletes feltételeit.

39 | TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia: „A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszakeresett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re” in SZALMA József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014* (Újvidék: VMTT 2015) 309.; JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 222.

40 | Adalék az értelmezéshez, hogy az érintett alaptörvényi rendelkezés és a törvényi szóhasználat eltér egymástól, aminek egyik magyarázata a rendelkezés szimbolikus volta, jelzésértéke lehet, a szóhasználatból ugyanakkor bizonytalanságok is fakadnak. Lásd SZILÁGYI – TÓTH (8. lj.) 483.; FODOR László: „A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I. kötet* (Budapest–Pécs: Pázmány Press 2013) 98–100.



szó, értelmezhető-e az alaptörvényi rendelkezés úgy, hogy az abban foglalt államcél a GMO-tartalmú élelmiszerek forgalmazásának a kizárására is kiterjed.<sup>41</sup> Álláspontom szerint – a belső piaci szabadságokra, illetve az EU GMO-rendeletében foglalt előírásaira tekintettel – ez nem lehetséges.<sup>42</sup> Végül, immár az is megkérdőjeleződött, hogy vajon egyáltalán az egészséghez való jogot szolgálja-e a GMO-mentes mezőgazdaságra való törekvés, hiszen a technológia fejlődése a jövőben megoldást kínálhat például bizonyos ételallergiákra.<sup>43</sup>

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a törvényi szabályozás során Magyarország igyekezett kihasználni az uniós jog kínálta korlátozási lehetőségeket, és ezen felül befolyásolni az uniós jog alakulását is. Az uniós és a tagállami szabályozás koncepciója tehát gyökeresen eltér egymástól, a két szint ugyanakkor kölcsönösen hat egymásra. A GM-mentes mezőgazdaság megteremtését szolgáló intézkedések, illetve jogi eszközök közé sorolható az engedélyezett fajtákra érvényesített moratórium (a GMO-irányelvre alapított ún. védzáradék, amit a vidékfejlesztési miniszter, illetve a géntechnológiai hatóság rendelt el),<sup>44</sup> az *Amflora* ügyben indított sikeres kereset, az igen szigorú koegzisztencia-szabályozás, a felelősségi szabályoknak a büntetőjogra is kiterjedő szigorítása, GMO-mentes övezetek létrehozásának ösztönzése, az uniós szabályozás módosítására irányuló kezdeményezések támogatása, a GM-mentesség álláspontjának képviselője a nemzetközi tárgyalások során is, és végül a GM-mentes termékek jelölésére irányuló, a fogyasztókat orientáló szabályozás, amelynek a jövőben elképzelhető az uniós harmonizációja.<sup>45</sup> Ez az elkötelezettség ugyanakkor nem élvez teljes támogatottságot, hiszen vannak, akik szerint szakmailag nem megalapozott a döntés, lemondunk a mezőgazdaságot előre vivő, a precíziós gazdálkodáshoz tartozó egyes csúcstechnológiákról, amelyek nélkül,

41 | Heszky szerint csak látszólagos az ellentmondás abban, hogy a GM-növények termesztését tiltjuk/korlátozzuk, míg a GM-termékek forgalomban lehetnek, importálhatók. A mezőgazdaság számára ugyanis a termesztés során felmerülő kockázatok jelentik az igazi problémát. HESZKY László: „A koegzisztencia lehetetlensége” *Biokultúra* 2009/4. 65.

42 | Ellentétesen foglal állást SZILÁGYI – TÓTH (8. lj.) 483.

43 | Amennyiben a jövőben akár igazi fejlődést jelentő, mindennemű egészségi és környezeti kockázattól mentes, a társadalom számára elfogadható alkalmazása is elképzelhető a GMO-knak, a mostani szabályozás már nem tartható fenn tovább. HESZKY 2013 (8. lj.) 66.; FODOR László: „A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve” *Pro Futuro* 2018/2. 49.

44 | A már engedélyezett MON kukoricafajták védzáradéki eljárása kapcsán az első miniszteri rendelet 2005 januárjában jelent meg. A jelenleg is hatályos tilalomra lásd az 53/2013. (VI. 17.) VM rendeletet a MON 810 kukoricavonalból származó beltenyészett vonalak és hibridek vetőmagjának védzáradéki eljárásáról. Az *Amflora* GM burgonya esetében a hatóság XXI/443/3/2010. ügyiratszámú, 2010. május 17-én kelt határozatában egyidejűleg tiltotta meg a fajta hazai termesztésbe vonását és a belőle készült takarmány forgalmazását és felhasználását, valamint az ilyen burgonyának Magyarország területén az élelmiszerekben vagy egyéb takarmányokban való véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen előfordulását. <https://bit.ly/3fcB9GI>.

45 | SZILÁGYI – TÓTH (8. lj.) 483–488.

úgymond, a hazai mezőgazdaság skanzenné válik, s rontjuk mezőgazdaságunk versenyképességét.<sup>46</sup>

A GM-mentes mezőgazdaság államcélját rögzítő előírás nem volt tekintettel az elfogadásakor hatályos uniós és nemzetközi jogi szabályozásra, amelynek több védelmi célja is van (egységes, magas védelmi színvonal biztosítása az emberi egészségnek, a környezet- és fogyasztóvédelmi érdekeknek), egyidejűleg azonban – a belső piacra tekintettel – célja annak kizárása is, hogy a tagállamok az engedélyezett GM-termékek (vetőmagok, nyers és feldolgozott termékek) kereskedelmét az EU-jog által meg nem engedett módon korlátozzák. 2015-ben azonban, mint arra már utaltam, a tagállami mozgáster növekedett, s a tagállamok a területeik egy részén vagy akár egészén, különböző okokból megtilthatják a génmódosított növények termesztését.

Az uniós jognak tartalmilag megfelelő magyar szabályozás alapját a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény és az annak végrehajtására alkotott 132/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet képezi. A nemzeti szabályozásnak az uniós engedélyezési eljárásra, illetve az élelmiszerek és a takarmányok körében a rendeleti szabályozásra tekintettel viszonylag csekély a mozgáster a zöld géntechnológia terén. Jogszabályaink felállítják a Géntechnológiai Eljárásokat Véleményező Bizottságot, amely az érintett minisztériumok, az Magyar Tudományos Akadémia és civil szervezetek által delegált tagokból álló szakmai javaslattevő-véleményező szervként segíti a magyar hatóság munkáját. Kijelölik a mezőgazdasági géntechnológiai hatóságot, amely elvben az agrárminiszter (korábban a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter), ténylegesen a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH). Meghatározzák az engedélyezés általános szabályait, ide értve a más tagállamokban végzett kockázatelemzések – környezeti és biológiai hatásvizsgálatok – elfogadásának, illetve kiegészítő vizsgálatok előírásának a feltételeit és a kiadott engedélyek felülvizsgálatát. Leírják a védzáradék elrendelésének menetét, meghatározzák az ellenőrzések és az intézkedések, illetve szankciók körét, valamint a géntechnológiai tevékenységgel (a GMO termesztésével) okozott károkért való felelősség szabályait, általában a veszélyes üzemi felelősség alkalmazását írva elő, ami alól kivétel, ha a károsult a termesztéshez írásban hozzájárult.

46 | „A hazai géntechnológiaellenes állami döntéshozatal a szakmaiatlan rövidlátás diadala” – írja a tőle megszokott, erős stílusban Dudits. Lásd DUDITS Dénes: „Génművelés és a modern növényfajták születése” in DUDITS Dénes (szerk.): *Zöld géntechnológia és agrárinnováció* (Szeged: Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület 2009) 82. Megjegyzem, hogy a Nemzeti Agrárkamara egyes megnyilatkozásaiban is teret kapott az az elképzelés, hogy a génszerkesztésre szüksége van a korszerű hazai mezőgazdaságnak. Nem csoda, ha az álláspontok sokfélesége néha az ágazat irányítóinak a figyelmét is elvonja. Jómagam legalábbis meglepetten hallgattam az agrárminiszternek „Az Új nemesítési technikák és a génmódosítás” című konferencián (Budapest, 2018. szeptember 11.) tartott, közvetlen stílusú előadását, amelyben a megírt szövegétől eltérve a génszerkesztés hazai alkalmazását propagálta, míg jómagam ugyanezen alkalommal az EUB döntését ismertettem, amelyik szerint a génszerkesztés eredménye is GMO, azaz nem lehet engedni az elővigyázatosság elvéből, illetve e körben is irányadók az Alaptörvény rendelkezései.

Mindezek mellett a legrészletesebb szabályok a koegzisztenciára (együtt-termesztésre), vagyis a génszennyezés megakadályozására vonatkoznak. Ezek azok a szabályok, amelyeket egyik oldalról bürokratikusnak, szigorúnak, másik oldalról már koncepciójában elhibázottnak, a célzott hatás kifejtésére elégtelennek szoktak tekinteni.<sup>47</sup> Az előírások szerint a génmódosított és a hagyományos módon, illetve ökológiai gazdálkodás keretében termesztett növények keveredésének (a génszennyezésnek, a „nem szándékolt kibocsátásnak”) a megakadályozása érdekében az egymás mellett termesztés csak meghatározott feltételekkel lehetséges. Ide tartozik különösen, hogy a GM-növény termesztéséhez a NÉBIH termesztési engedélye szükséges, amelyben a hatóság egy minimum 400–800 méteres izolációs távolság betartása érdekében pufferzónát jelöl ki. A termelőnek a szükséges ismeretek elsajátítása érdekében a hatóság által szervezett oktatáson kell részt vennie, illetve be kell szereznie a pufferzónán belüli földhasználók írásbeli hozzájárulását, amelyben az érintettek tudomásul veszik, hogy az engedélyezett időszakban nem termesztethetnek a GM-növényvel ivarilag kompatibilis növényt. A szaporítóanyagok jelölése, nyilvántartása, a forgalmazás bejelentési kötelezettsége, a felhasználás során termelési napló vezetése, hatósági ellenőrzések és egyéb szabályok biztosítják a GMO-k nyomon követését.

Hazánk viszonylag korán vezette be a koegzisztencia említett szabályait, amelyek az EU-ban – a földtulajdoni viszonyokra is figyelemmel – a legszigorúbbnak számítanak. Különösen a szomszédos gazdák beleegyezése nehezen teljesíthető feltétel. E jognyilatkozatok nélkül nem lehetséges engedélyt kiadni, bírói pótlásukat a törvény kizárja.<sup>48</sup> Ez a kérdés különösen fontos az ökológiai gazdálkodás szempontjából. Tekintettel arra, hogy az ökológiai gazdálkodásban kizárt a GMO-k alkalmazása, a génszökés/génszennyezés ellehetetlenítené az ágazatot.

A szabályozás újabb elemei közt meg kell említeni, hogy 2016. szeptember 15-én jelent meg a GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX. 15.) FM rendelet, amely lehetővé tette bizonyos élelmiszerek GMO-mentes jelölését és meghatározta annak részletes feltételeit. Míg az EU előírásai szerint a GMO-összetevők jelölése kötelező a termékeken, ez a jelölési rendszer ahhoz képest kiegészítő jellegű<sup>49</sup> és fakultatív (a GMO-mentesség feltüntetése nem kötelező, de az érintett termékkörben csak a rendelet szabályai szerint lehetséges). Egyenértékűnek tekinti a rendelet a más EU-tagállamban jogszerűen alkalmazott, hasonló tartalmú jelöléseket, sőt, ugyanez vonatkozik az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) országaira is. A jelölés

47 | HORVÁTH Gergely: „Az agrár-környezetvédelem speciális területei” *Jog, Állam, Politika* 2009/1. 148–150.; TANKA Endre: „Adalékok a génmódosított növények hazai köztermeszthetőségéhez” *Gazdaság és Jog* 2007/3. 20–26.

48 | TAHYŇÉ Kovács Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó jogi szabályozásról* (Budapest: HVG-ORAC 2016) 240.

49 | Az érintett termékkör sajátossága abban rejlik, hogy ezek a termékek elvben csak közvetve – például az állatok a GM-összetevőjük takarmányon keresztül – kerülhetnek kapcsolatba a zöld géntechnológiával.

feltételei termékenként változnak (pl. hús esetén kérdés, kapott-e az állat GM-takarományt, méz esetében pedig jelentősége van, hogy a kaptárak milyen távolságra esnek a legközelebbi olyan ültetvénytől, ahol GM-növényt termesztenek).<sup>50</sup> Megjegyzendő, hogy a már említett, ellenőrzött ökológiai gazdálkodásból származó termékeknek is létezik az EU által, rendeletben szabályozott jelölési rendszere, amely szintén fakultatív jelölés, és ugyancsak alkalmas a GMO-mentesség igazolására.

## 6. A BÍRÓI GYAKORLAT<sup>51</sup> VÁLASZA A TECHNIKAI FEJLŐDÉSRE

A szabályozás hatályának kérdését is feszegeti, hogy az utóbbi időkben újabb precíziós genomszerkesztési, génmérnöki technikák jelentek meg (pl. a CRISPR/Cas9). Ezek tudományos megítélése korántsem tekinthető egységesnek: egyesek szerint a „hagyományos”, korábban definiált géntechnológiai módosításhoz képest precízebbek, biztonságosabbak, nem járnak idegen gének (más fajok örökítőanyagának) beültetésével (tehát mutagenezisről van szó), s eredményük ezért nem is GMO.<sup>52</sup> A másik oldal ehhez képest úgy látja, hogy ezek a géntechnológiai módosításéhoz, illetve a GMO-kéhez hasonló eljárások, ugyanazon kérdéseket vetik fel, s eredményük is GMO, ezért szigorú, illetve tiltó-korlátozó szabályozásra van szükség esetükben. Ezeknél is előfordulhatnak nem szándékolt következmények, s az újabb technikákkal létrehozott fajtáknak, illetve termékeknek sincs helyük az ökológiai gazdálkodásban.<sup>53</sup>

50 | Részletes elemzését lásd SZILÁGYI – TÓTH (8. lj.) 492–498.

51 | A korábbi bírói gyakorlat áttekintését lásd TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „GMO-kkal kapcsolatos egyes európai bírósági jogesetekről és tanulságaikról” in LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Válságban az Európai Unió* (Budapest: Pázmány Press 2014) 59–85.; FODOR László: „A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai” in CsÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2012) 65–75.

52 | *Precíziós gén- és genomszerkesztés az élhetőbb világért – a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása*. Budapest, 2017. december 6. <https://bit.ly/3idJo8R>. A támogató vélemények között – nem kis bizonytalanságot okozva – a sajtóban megjelent az agrárminiszter 2018 májusi, miniszteri meghallgatásán tett nyilatkozata is, amelyet azonban nem tekinthetünk a tárca hivatalos álláspontjának, annál is inkább nem, mert később az EUB ítéletre a miniszter már ellentétesen reagált, üdvözölve a döntést (vö. <https://bit.ly/3iboplN>; <https://bit.ly/3f9GPKU>; <https://bit.ly/2TOxUOK>; <https://bit.ly/3xd2L4O>; <https://bit.ly/3xidPxo> <https://bit.ly/3xidPxo>), illetve a miniszteri meghallgatásról lásd az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottsága 2018. május 14-ei ülésének jegyzőkönyvét, <https://bit.ly/2ViO2YO>.

53 | Leegyszerűsítve ez volt a problémafelvetése az „Új nemesítési technikák és a génmódosítás” címmel az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2018. február 19-én megtartott műhelykonferenciának, melynek nyomán a jövő nemesedékek szószólója közleményt bocsátott ki, felhívva a figyelmet, hogy a génszerkesztésre vonatkozóan (is) az elővigyázatosság elvét érvényesítő szabályozás indokolt. A műhelykonferencia kiindulópontjainak részletes ismertetését lásd HARNÓCZ Dorina: „Új nemesítési technikák és a génmódosítás jogi nézőpontból” *Agrár- és Környezetjog* 2018/25. 81–106. Az ombudsmani állásfoglalás elérhető itt: <https://bit.ly/3rKenLp>.

Ami a vita jogtudományi oldalát illeti, látni kell, hogy a GMO jogi fogalmának értelmezésében nincs teljes konszenzus, tudniillik többen is felvetik, hogy abban vajon inkább a technika vagy inkább az eredmény-e a meghatározó. Azok, akik a technikát (eljárást) állítják középpontba, többnyire a GM-szabályozás hatálya alá tartozónak tekintik az új eljárásokat, s eredményüket is.<sup>54</sup> Ezzel ellentétes következtetésre juthatnak azok, akik csak az új fajtákat (az eredményt) nézik, és azt feltételezik, hogy az új fajták akár természetes úton is létrejöhetnek volna.<sup>55</sup>

Az EUB előtt indult C-528/16. sz. ügyben<sup>56</sup> a kérdés szintén az volt, hogy vajon az új génszerkesztési eljárásokra a GM-követelmények irányadók-e. Franciaországban született egy mentesítő, azaz a szigorú GM-követelményektől eltekintő döntés, amelyet egyes termelők, illetve természetvédő civil szervezetek megtámadtak, s mivel az ügyben az uniós jog érvényességének a kérdése is felmerült, a nemzeti bírói fórum az EUB-hoz fordult. Az ügyben szükség volt az uniós jog értelmezésére, ami egyébként valójában nem is egy, hanem több uniós jogszabály értelmezését jelentette.

Négy kérdést tett fel a nemzeti bíróság, amelyek leegyszerűsítve a következők: (1) Vajon a mutagenézis révén előállított szervezetek GMO-nak minősülnek-e, illetve a GMO-irányelv a mutagenézis valamennyi eljárását mentesíti-e a hatálya alól, vagy annak csak a hagyományosan alkalmazott, bizonyítottan biztonságos eljárásait? (2) Mentésülnek-e a mutagenézissel előállított fajták a közösségi fajtajegyzékről szóló 2002/53/EK irányelv követelményei alól? (3) Vajon a GMO-irányelv teljes harmonizációra irányul-e, azaz van-e a tagállamoknak hatáskörük a mutagenézissel előállított fajták szabályozására? (4) Érvényesnek tekinthető-e a GMO-irányelv hatálya alóli mentesülésre vonatkozó szabály, tekintettel a technológiák fejlődésére? (E kérdésnek csak az első kérdés függvényében van értelme: ha tudniillik az irányelv hatálya a génszerkesztésre nem terjedne ki.)

54 | Ludwig KRÄMER: „Legal questions concerning new methods for changing the genetic conditions in plants” 2015. <https://bit.ly/3BVAZx6>; Tade Matthias SPRANGER: „Legal Analysis of the applicability of Directive 2001/18/EC on genome editing technologies” October 2015. <https://bit.ly/3BTRtWy>.

55 | A német szövetségi fogyasztóvédelmi és élelmiszerbiztonsági hatóság állásfoglalása: „*Opinion on the legal classification of New Plant Breeding Techniques, in particular ODM and CRISPR-Cas9*” 2017. február. <https://bit.ly/3BWyxX3>. Megjegyzendő, hogy ezzel az állásfoglalással kapcsolatban több szakértő (így az előző lábjegyzetben hivatkozott véleményében Krämer) is kiemelte, hogy a német joghelyzet alapján készült, amely nem felel meg az európai szabályozásnak, s amely ezért az uniós jogi kérdések eldöntése során nem is vehető figyelembe. Egy újabb, árnyaltabb szakmai állásfoglalás is megjelent közben a szakirodalomban, amely a CRISPR-eljárásokat három kategóriába sorolja: a géntörvény alá nem tartozó mutagenézis; a törvény hatálya alá tartozó, de nem GMO-t eredményező eljárások; valamint a teljes egészében a törvény hatálya alá eső eljárások. Lásd Thorsten GRIEBSCH: „Anwendbarkeit des Gentechnikgesetzes auf nach CRISPR/Cas9 verändertes Saatgut” *Natur und Recht* 2018/2. 99.

56 | C-528/16. sz. ítélet (17. lj.).

Az EUB főtanácsnoka 2018. január 18-án hozta nyilvánosságra indítványát az ügyben.<sup>57</sup> A főtanácsnok az uniós másodlagos jogot az elsődleges jog alapján, de úgymond „dinamikusan” értelmezte, vagyis az uniós jog érvényességének kérdését a szabályozási helyzet – időmúlás, technológiák fejlődése – megváltozása tükrében is felvetette.<sup>58</sup> Ennek háttérében az a – szerintem hibásan megfogalmazott – kérdés állt, hogy vajon a szabályozás óta megjelent új technikák kockázataira kiterjedt-e az az elővigyázatosság, ami a jogalkotót 2001-ben a régi technikák ismeretében hozott döntésekor vezette. Azaz a jogalkotó a hatályos mentesítési szabály megfogalmazásakor mérlegelte-e annak lehetőségét, hogy az érintett technikák fejlődhetnek? Ha igen, így a főtanácsnok, akkor nincs új szabályozási helyzet; ha nem, akkor viszont van.

Az új technológiák megítélése tekintetében a főtanácsnok arra jutott, hogy a mutagenézis technikái közt nem lehet egyéb különbséget tenni, mint ami a GMO-irányelvben is szerepel, vagyis nincs új szabályozási helyzet, illetve szabályozási probléma. A jogalkotó a mutagenézist nem kívánta korlátok közé szorítani, s ezt most helyette az EUB sem teheti meg. A fő kérdésre ezért azt a választ javasolta adni, hogy az EUB ragaszkodjon a mentesülésnek az irányelvben megnevezett feltételeihez, vagyis a mutagenézis valamennyi technikájára – az újakra is – terjedjen ki a mentesülés a két, fent említett irányelvi feltétel teljesülése esetén. Emellett elképzelhetőnek tartotta, hogy a tagállamok szabályozhassák a kérdéskört az uniós jogtól eltérően is. Tudvalévő, hogy az EUB gyakran követi az igen részletes és alaposan indokolt, tudományos igényességű főtanácsnoki indítványban foglaltakat,<sup>59</sup> jelen esetben azonban a főtanácsnoki indítvánnyal ellentétes döntésre jutott, s mindössze egyetlen pontban fejezte ki egyetértését, és ezt is alighanem inkább csak gesztus-értékűnek tekinthetjük. Ez is jelzi a felmerült kérdések összetettségét.<sup>60</sup>

Az ítéletre rátérve – de annak részletes elemzésétől eltekintve – mindenekelőtt annak jelentőségét kell hangsúlyozni, amennyiben a döntés a GMO-k szabályozásával kapcsolatos vitákat – egy időre legalábbis – lezárni látszik.

Mint arra már utaltam, az EUB a főtanácsnoki indítvány érvelését nem fogadta el.<sup>61</sup> Az első kérdésben úgy foglalt állást, hogy a mutagenézis nem generálisan, hanem csak azon technikáit illetően esik ki a GMO-irányelv hatálya alól, amelyeket „már hagyományosan számos alkalmazásban használtak, és amelyek biztonságossága rég-

57 | Michal Bobek főtanácsnok 2018. január 18-i indítványa a C-528/16. sz. *Confédération paysanne és társai kontra Premier ministre és Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt* ügyben [EU:C:2018:20].

58 | A keresetet benyújtó francia parasztszövetség szerint a mutagenézis technikái jelentősen fejlődtek azóta, hogy kivételezett jellegüket a francia környezetvédelmi törvény megállapította. Ez a fejlődés azonban nem aggálymentes. Azóta mutagenézissel is előállíthatók vegyszer-rezisztens (a konkrét esetben: repce-)fajták, amelyek használata jelentős kockázatokkal jár (véletlen mutagenézis – célzott mutagenézis).

59 | VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 132.

60 | Az indítvány részletes kritikáját lásd FODOR (43. lj.) 54–61.

61 | FODOR (43. lj.) 61–62.

óta bebizonyosodott”. A mutagenézisen belül az EUB nem tett különbséget az irányelv I/B. mellékletében említett, a kizárólagosságot biztosító feltételek szerint, azokat adottnak vette.

Így az EUB a GMO-irányelv preambuluma [17] bekezdését nemcsak, hogy összekapcsolta a mentesítési szabállyal, de ráadásul érdemi, normatív jelentőséget tulajdonított neki.<sup>62</sup> Az EUB úgy ítélte meg, hogy a mutagenézis új technikáinak hasonló kockázatai lehetnek, mint a transzgenézis eljárásainak, amit azzal is aláhúz az ítélet, hogy „ezen új technikák, illetve módszerek kifejlesztése olyan ütemben és arányban teszi lehetővé géntechnológiával módosított fajták előállítását, amelyek nem mérhető össze a véletlenszerű mutagenézis hagyományos módszereinek alkalmazásából eredőkkel”.<sup>63</sup> Az érvelésből ehhez kapcsolódóan még kiemelésre érdemes a fentiekben már többször is említett elővigyázatossági elv, valamint a GMO-irányelv preambuluma [55] bekezdésének hivatkozása, amely „hangsúlyozza a GMO-k fejlesztése és felhasználása szoros nyomon követésének fontosságát”. Ebből, illetve az irányelv céljaiból (emberi egészség és környezet védelme) is következik, hogy az irányelvi követelmények alóli kivételeket szigorúan (szorosan) kell értelmezni. A mutagenézis eredményeinek – minden feltétel nélküli – kiemelése a szabályozás hatálya alól az említett elvvel és célokkal ellentétes volna.<sup>64</sup>

A fajtajegyzékbe való felvétel – a 2002/53 irányelv alkalmazása – kapcsán, vagyis a második kérdésben az EUB ehhez hasonlóan foglalt állást. Említésre érdemes, hogy a fajtajegyzékről szóló irányelv több olyan rendelkezést is tartalmaz – pl. a GMO-k fogalma, vagy az emberi egészséget és a környezetet érő káros hatások kiküszöbölésére irányuló, valamennyi megfelelő intézkedés szükségessége tárgyában –, amelyek még a régi, időközben hatályon kívül helyezett 90/220/EGK GMO-irányelvre<sup>65</sup> utalnak tovább. Az EUB fontosnak tartotta kiemelni, hogy az ilyen utalásokat a hatályos GMO-irányelvre vonatkozó hivatkozásnak kell tekinteni.<sup>66</sup> Így például megállapítja az ítélet, hogy bár a fajtajegyzékről szóló irányelv nem hivatkozik a hatályos GMO-irányelv mentesítési szabályaira, azt viszont rögzíti, hogy a géntechnológiával módosított fajták esetében el kell végezni a 90/220/EGK irányelvben megállapítottakkal egyenértékű környezetvédelmi kockázatfelmérést. A GMO-irányelv szerinti engedélyezési eljárás az EUB korábbi gyakorlata alapján megfelel a fajtajegyzékről szóló irányelv követelményeinek. A követelményekbe a GMO-irányelv szerinti

62 | Az ítélet 44–45. pontjainak igehasználata egyértelmű e tekintetben: a preambulumbekzdés „kimondta” és „meghatározta...”.

63 | C-528/16. sz. ítélet (17. lj.) 48. pont.

64 | C-528/16. sz. ítélet (17. lj.) 51–53. pontok.

65 | Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 117. 1990.5.8. 15.

66 | C-528/16. sz. ítélet (17. lj.) 57–59. pontok.

mentesítés is beleértendő, de csak ugyanazokkal a feltételekkel (hagyományosan használt, bizonyítottan biztonságos eljárások), mint amelyeket az első kérdésben megállapított.<sup>67</sup>

Az eddigiek alapján tehát az EUB szerint a mutagenézis kipróbált, biztonságos eljárásai, helyesebben azok eredményei nem esnek a szabályozás hatálya alá, s ezek tekintetében értelmezhető a harmadik kérdés, amelyik a tagállami mozgásterre irányul. Az EUB e tekintetben a főtanácsnokkal egyezően arra jutott, hogy a tagállami mozgáster fennáll – az uniós jog, és különösen az áruk szabad mozgására vonatkozóan az EUMSZ 34–36. cikkeiben előírt szabályok tiszteletben tartása mellett.

A negyedik kérdés megválaszolását az EUB nem tartotta szükségesnek, tekintettel arra, hogy értelmezése szerint a GMO-irányelv nem zárja ki a hatálya alól a mutagenézis technikáit, illetve az annak módszerei útján nyert szervezetek összességét az alkalmazott technikától függetlenül.

Az EUB e döntése 2018-ban lezárta ugyan a vitát, de az más síkon újra és újra felángol. Az ítélet egyértelmű jogi helyzetet teremtett a mutagenézis új technikáinak jogállását illetően, ugyanakkor olyan gyakorlati kérdéseket vetett fel, amelyek érintik a nemzeti hatóságokat, az EU iparát, és ezen belül is a növénynevelési ágazatot, a kutatást és más területeket is. Miként biztosítható a GMO-irányelvnek való megfelelés, ha a mutagenézis új technikái révén előállított termékeket a jelenlegi módszerekkel nem lehet megkülönböztetni a természetes mutáció útján létrejött termékektől? Egy ilyen helyzetben miként biztosítható az egyenlő bánásmód, azaz az importált termékek és az Unióban előállított termékek egyenrangú kezelése?<sup>68</sup>

Az ítélet utóélete szempontjából fontos fejlemény, s egyben az ítélet végrehajthatósága melletti érv, hogy míg korábban nem volt megbízható módszer a génszerkesztés kimutatására a termékekben (pl. az USA-ból importált repcében), 2020-ban bejelentették az első ilyen eljárás kifejlesztését, ami egy molekuláris, qPCR alapú módszer. Ez az eredmény megalapozatlanná teszi az olyan állításokat, amelyek szerint a génszerkesztéssel előállított haszonnövények nem különböztethetők meg a nem GMO haszonnövényektől, és emiatt nem is szabályozhatók GMO-ként.<sup>69</sup>

67 | C-528/16. sz. ítélet (17. lj.) 63–68. pontok.

68 | Lásd a Tanács (EU) 2019/1904 határozatát (2019. november 8.) a Bizottságnak a Bíróság C-528/16. sz. ügyben hozott ítéletére tekintettel az új géntechnikai technikák uniós jog szerinti jogállásáról szóló tanulmány és – amennyiben a tanulmány eredményeire tekintettel annak helye van – javaslat benyújtására való felkéréséről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 293. 2019.11.14. 103.

69 | SZIRA Fruzsina: „A génszerkesztés is kimutatható – A GMO-vita legújabb fejezete” 2020. október 24. <https://bit.ly/3fcWyzv>. Pradheep CHHALLIYIL et al.: „A Real-Time Quantitative PCR Method Specific for Detection and Quantification of the First Commercialized Genome-Edited Plant” *Foods* 2020/9. 1245.



## 7. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az EU géntechnológiai szabályozásának eddigi három évtizede bővelkedik fordulatokban. Megítélése több szempontból is vitatott. A legutóbbi időkben felvetett s nehezen vitatható kritika a szabályozással szemben, hogy relatíve lassú. „A genom-szerkesztés esetében talán minden korábbinál markánsabban látható, hogy a törvényhozás nem képes lépést tartani a technológiai fejlődéssel.”<sup>70</sup> Az új technikák arra irányítják a figyelmünket, hogy a jelenlegi előírások egyre nehezebben érvényesíthetők, a hatóságok úgymond „le vannak maradva” a géntechnológia rohamos fejlődése miatt. A szabályozást és gyakorlatát, intézményi kereteit időről időre érdemes tehát felülvizsgálni. Ebből azonban nem feltétlenül következik az is, hogy az új technikákat az engedélyezettetés alól mentesíteni kell. Az engedélyezettési eljárás hiánya megfosztaná az érintett nyilvánosságot a hatékony jogvédelem lehetőségétől.

A jog reflexív jellegéből fakadóan egyébként véleményem szerint a szabályozási folyamat lassúsága bizonyos mértékig természetes.<sup>71</sup> A jogalkotás szempontjaihoz az ilyen és hasonló esetekben hozzájárul az elővigyázatosság követelménye, a körületek pedig időt igényel. Az európai jogalkotás folyamata ráadásul több szereplős, demokratikus, kompromisszumos természetű. A lassúságnak pedig vannak előnyei is, nem feltétlenül pénzben kifejezhetően. Ilyen lehet például a legitimitáció, a bizalom megőrzése a társadalom szélesebb körében, vagy veszélyekkel is járó tevékenységek esetén bizonyos konfliktusok elkerülése.

A szabályozás eddigi történetének ismeretében nem zárható ki, hogy ez a történet a közeljövőben újabb fordulatot vegyen.<sup>72</sup> Bízom abban, hogy a jogalkotók továbbra is figyelemmel lesznek az elővigyázatosság szempontjára.

70 | *Precíziós gén- és genomszerkesztés az élhetőbb világért – a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása* (52. l.).

71 | Miként a korábban már említett műhelykonferencián többen is megfogalmazták, a szabályozási gyakorlatban az elővigyázatosság elve „nem áll nyeresre”. Számos negatív, múltbeli példa hozható fel arra, hogy a jogi szabályozás csak akkor állított korlátokat egy-egy tevékenység, technológia elé, amikor már az emberiség megtapasztalta az általa okozott szenvedést (pl. az atomfegyverek).

72 | A szabályozás tárgyát, alapfogalmait érintő – az EUB újabb gyakorlatának erőteljes kritikájára épülő – javaslatot fogalmaz meg: Dennis ERIKSSON et al.: „Options to Reform the European Union Legislation on GMOs: Scope and Definitions” *Trends in Biotechnology* 2020/3. 231–234.



# Késedelmi kamat érvényesítése és a nemzetközi jogegységesítés

KIRÁLY MIKLÓS

egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Az egységes adásvételi jog megteremtésének kísérletei során kezdettől fogva kihívást jelentett a nem vagy késedelmesen fizetett összeg, jellemzően vételár után fizetendő kamat kérdése. Vajon rögzíthető-e globális alkalmazásra törekvő egyezményekben a késedelmi kamat fizetésének kötelezettsége és annak mértéke? És ha igen, milyen módszerrel határozandó meg? Miként az elemzésből fokozatosan kibomlik majd, a kultúrák különbözőségét, a jogi sokszínűséget nem könnyű áthidalni a kodifikáció során. Ez pedig kihatással van a szerződéses felek jogvédelmére, jogérvényesítési lehetőségeire Európában és szerte a világban

## 2. JOGEGYSÉGESÍTÉSI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Az anyagi szerződési jog egységesítésére tett erőfeszítések bemutatásának közép-pontjában hagyományosan a Bécsi Vételi Egyezmény (CISG)<sup>1</sup> tárgyalása áll. Egyrészt

<sup>1</sup> | Az Egyesült Nemzetek egyezménye az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről (1980. április 11.) (*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*), Magyarországon kihirdette az 1987. évi 20. törvényerejű rendelet. Az CISG átfogó bemutatásához és részletes magyarázatához lásd SÁNDOR Tamás – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi adásvétel. A Bécsi Egyezmény kommentárja* (Budapest: HVG-ORAC 2005); SZABÓ Sarolta: *A Bécsi Vételi Egyezmény, mint nemzetközi lingua franca. Az egységes értelmezés és alkalmazás újabb irányai és eredményei* (Budapest: Pázmány Press 2014).



mert az ENSZ égisze alatt született univerzális alkalmazási igényű instrumentumról van szó, másrészt pedig mert klasszikus egyezményi formába öntötték alkotói, amelyet sokáig a jogegységesítés kitüntetett eszközének gondoltak.<sup>2</sup> Ugyanakkor előzményei sok évtizeddel korábbra, legalább 1930-ig nyúlnak vissza, amikor a Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért (UNIDROIT)<sup>3</sup> Ernst Rabel kezdeményezésére kutatást indított az áruk adásvételi jogának egységesítése érdekében.<sup>4</sup> E munka gyümölcsei voltak az UNIDROIT 1935-ben majd 1939-ben kiadott tervezetei<sup>5</sup> az egységes adásvételi jog megteremtése érdekében. Természetes, hogy az összehasonlítás kiterjeszkedik az UNIDROIT tervezetei nyomán született 1964-es hágai egyezményekre – Egyezmény a nemzetközi adásvétel egységes szabályairól (ULIS) és Egyezmény a nemzetközi adásvételi szerződések megkötésének egységes szabályairól (ULFIS)<sup>6</sup> –, valamint az UNIDROIT Alapelvek (UPICC)<sup>7</sup> és az Európai Bizottság által előterjesztett Közös Európai Adásvételi Jog (CESL)<sup>8</sup> vizsgálatára és összehasonlítására is a késedelmi kamat szempontjából.<sup>9</sup>

Az UNIDROIT 1935-ös tervezete több helyen adott szabályozást erre a kérdésre. Így 75. cikkében rögzítette, hogy késedelmes fizetés esetén az eladó jogosult kamatra az elmaradt összeg tekintetében. Ha az eladó a késedelem következtében kárt szenvedett (ideértve az elmaradt hasznot is), amely meghaladja a kamat mértékét, a vevőnek kártérítést kell fizetnie, amennyiben a vevő előre látta, vagy a szerződéskötés pillanatában észszerűen előre láthatta a kárt okozó eseményeket. A rendelkezés

2 | Graf-Peter CALLIESS – Insa BUCHMANN: „Global Commercial Law Between Unity, Pluralism, and Competition: the Case of the CISG” *Uniform Law Review* 2016/21. 1., különösen 4.

3 | International Institute for the Unification of Private Law, Róma.

4 | SÁNDOR – VÉKÁS (1. lj.) 15. A szerződések joga egységesítésének korai lépéseiről lásd még Frank VISCHER: *Internationales Vertragsrecht* (Bern: Stämpfli 1962) 14–15.

5 | *Draft of an International Law of the Sales of Goods* (Roma: La Libreria Dello Stato 1935) (UNIDROT 1935-ös tervezet); *Draft Uniform Law on International Sales of Goods (Corporeal Movables)*, L'Unification du Droit/Unification of Law, A general survey of work for the unification of private law (Drafts and Conventions) (Rome: UNIDROIT 1948) 103–159. (UNIDROT 1939-es tervezet).

6 | *Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods* (ULIS), The Hague, 1 July 1964; *Convention relating to a Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods* (ULFIS), The Hague, 1 July 1964. Áttekintő értékelésükhöz lásd MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1985) 282–283.

7 | *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts 2010* (UPICC), UNIDROIT, Rome, 2010. Angol–magyar kétnyelvű kiadásban: KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010* (Budapest: Eötvös 2014). Legújabb változata: *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts* (Rome: UNIDROIT 2016).

8 | Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law, COM (2011) 635 final.

9 | Ugyanakkor csak alkalmanként említi a tanulmány az Európai Szerződési Jog Alapelveit (Principles of European Contract Law, PECL), tekintettel arra, hogy minden kiválósága ellenére nem áll mögötte intézményi háttér, támogatás. Lásd Ole LANDO – Hugh BEALE (szerk.): *Principles of European Contract Law, Parts I and II* (The Hague–London–Boston: Kluwer Law International 2000); Ole LANDO et al. (szerk.): *Principles of European Contract Law, Part III* (The Hague–London–Boston: Kluwer Law International 2003).

meghatározta a kamat mértékét is, mégpedig a vevő államának hivatalos leszámítolási kamatlába (*official discount rate*) + 1%-ban. A kamatos kamat nem volt megengedett, kivéve, amikor folyószámla-szerződés volt eladó és vevő között.<sup>10</sup> A vevő államán a vevő telephelye vagy lakóhelye (*business establishment or ordinary residence*) szerinti államot értették a kapcsolódó jelentés szerint.<sup>11</sup> Hivatkozható továbbá még a rokon természetű 98. cikk, amely szerint, ha az eladónak vissza kell fizetni a vételárat, akkor ezután kamat is jár a fizetés napjától számítva.<sup>12</sup>

Az 1935-ös tervezet tehát világos szabályozást adott, az államok és jogi kultúrák közötti különbségek ellenére. A jelentés 75. cikkhez fűzött magyarázata csak annyit állapított meg, hogy az angol jog hosszú ideig kivétel volt a késedelmi kamatra kötelezés szankciója alól, de hivatkozott az 1934-es brit *Law Reform Act* szabályaira, melyek legalábbis lehetővé tették a bíróságok számára, hogy késedelmi kamatot is megítéljenek.<sup>13</sup> A kártérítéshez kapcsolódva megjelent továbbá az „észszerűen előre látható” fordulat, amely közvetlenül vagy áttételesen komoly hatást gyakorolt más egyezmények és jogrendszerek szabályozására.<sup>14</sup>

Az UNIDROIT 1939-es tervezete a lényegét tekintve megismételte ezeket a rendelkezéseket. Bár érdekes módon a nem-fizetés (*non-payment*) szankcióit felsoroló 64. cikkében nem említette a késedelmi kamatot, azonban itt utalt a 86. cikkre, ami viszont már részletesen szabályozta a kérdést, azzal a különbséggel, hogy a vevő kártérítési felelősségét illetően nem használta az „észszerűen előre látható” fordulatot,<sup>15</sup> inkább olyan eseményekre utalt, amelyekről a vevő tudott, vagy amelyeket figyelembe kellett volna vennie (*events which he knew or ought to have taken into consideration*), azaz mintegy körülírta az előreláthatóság követelményét.

10 | UNIDROIT 1935-ös Tervezet (5. lj.) 75. cikk: „In case of delay in payment the seller is entitled to interest on the arrears of the price. If the seller, by reason of the delay, has suffered damage (including loss of profit) in excess of interests of the arrears, the buyer shall compensate the seller in so far as the buyer foresaw or at the time of the conclusion of the contracts could reasonably have foreseen the events causing the damage. The rate of interest shall be equal to the official discount rate of the country of the buyer + 1 %. Compound interest shall not be allowed except where there is a current account between the buyer and the seller.”

11 | UNIDROIT 1935-ös Tervezet (5. lj.) Magyarázat, 59.

12 | „The purchase price shall carry interest, to be calculated from the day of payment, in all cases where the seller is bound to refund it.”

13 | UNIDROIT 1935-ös Tervezet (5. lj.) Magyarázat, 5.

14 | Lásd például az új magyar Ptk., a 2013. évi V. törvény 6: 143.§-át, amely szintén az előreláthatóság feltételét alkalmazza a szerződésszegés következtében a jogosult vagyonában keletkezett egyéb károk és az elmaradt vagyoni előny megtérítésénél.

15 | UNIDROIT 1939-es Tervezet (5. lj.) 86. cikk: „In case of delay in payment of the price, the buyer shall be bound to pay interest at a rate equal to the official discount-rate of the country of the buyer plus 1 %. Compound interest shall not be allowed except where there is a current account between the buyer and the seller. Nevertheless, if on account of the delay in paying the price, the seller suffered a damage exceeding the interest, the buyer shall reimburse it to the seller where the delay is due to events which he knew or ought to have taken into consideration at the time of the conclusion of the contract.”

Az ULIS 81. és 83. cikkei szintén ezen a nyomvonalon, szabályozási pályán haladtak. Így szintén rögzítették, hogy kamat jár az eladó által visszatérítendő vételár után a fizetés napjától fogva. A vevő kötelezettségeit tekintve pedig kamat jár a késedelmesen megfizetett vételár után, amelynek mértéke az eladó szokásos telephelyén, tartózkodási helyén alkalmazott hivatalos leszámítolási kamatláb + 1%.<sup>16</sup> A modell tehát alapvetően ugyanaz maradt, viszont annyi változás mégis történt, hogy a vevő országának kamatlába helyett az eladó országa kamatlábát tekintették kiindulási pontnak a késedelmi kamat számítása során.

### 3. A CISG SZABÁLYAI

Az elődökhöz képest nehéz kompromisszumot testesít meg,<sup>17</sup> és csak félmegoldást ad a CISG 78. cikke a késedelmi kamatról: „Ha valamelyik fél elmulasztja a vételár megfizetését vagy bármely más összeg megfizetésével hátralékban van, a másik fél jogosult annak kamatára, függetlenül a 74. cikk alapján érvényesíthető kártérítési jogától.” Újdonsága a szabálynak, hogy egyetlen tömör rendelkezésben, összefoglalóan szól a késedelmi kamatról, nem külön cikkekben a vevő által késedelmesen megfizetett vételár vagy az eladó által visszatérítendő vételár után fizetendő kamatról. A rövid rendelkezés egy olyan érzékeny kérdésre született válaszként, amely akár a CISG zátonyra futását is eredményezhette volna. A tárgyaló küldöttségek között erősen vitatott volt, hogy egyáltalán kívánatos-e normát alkotni arról, hogy a hátralékos pénztartozás után kamat jár, bár korábban az UNIDROIT tervezetei és az ULIS már egyértelmű szabályokat adtak. Hasonlóan különbségek jelentkeztek a kamat meghatározásának mikéntjét illetően.

A nézeteltérések gyökere ebben az esetben is a különböző jogi hagyományokban és kultúrákban rejlik. Közismert az iszlám hatása alatt álló jogrendszerek elutasító álláspontja a kamatról, figyelemmel a sariára, amely kifejezetten tiltja kamatok

16 | ULIS 81. cikk: „1. Where the seller is under an obligation to refund the price, he shall also be liable for the interest thereon at the rate fixed by Article 83, as from the date of payment. 2. The buyer shall be liable to account to the seller for all benefits which he has derived from the goods or part of them, as the case may be: (a) where he is under an obligation to return the goods or part of them; or (b) where it is impossible for him to return the goods or part of them, but the contract is nevertheless avoided.” ULIS 83. cikk: „Where the breach of contract consists of delay in the payment of the price, the seller shall in any event be entitled to interest on such sum as is in arrear at a rate equal to the official discount rate in the country where he has his place of business or, if he has no place of business, his habitual residence, plus 1%.”

17 | Tim W. DORNIS: „Article 78 CISG” in Peter MANKOWSKI (szerk.): *Commercial Law: Article by Article Commentary* (Baden-Baden–München–Oxford: Beck – Nomos – Hart 2019) 361. Annak ellenére, hogy eredendően az ULIS 83. cikket kívánta követni a CISG, ahogy azt az 1976-os tervezet 58. cikke is még tükrözte. Lásd 1. *Report of the Working Group on the International Sale of Goods on the work of its seventh session* (Geneva, 5-16 January 1976) (A/CN.9/116).

szedését.<sup>18</sup> Ám a CISG születése idején például az Egyesült Királyságban sem volt általános, törvényi vagy bírói gyakorlatban gyökerező előírás a kamatfizetési kötelezettségről. A Lordok Háza, a *President of India kontra La Pintada* ügyben hozott ítéletében még 1985-ben is elutasította, hogy változtasson az évszázados gyakorlaton, és általában jogot biztosítson késedelmi kamat követelésére, függetlenül attól, hogy a felek szerződésükben kikötötték vagy sem.<sup>19</sup> A helyzetet csak az 1998-ban elfogadott *Late Payment of Commercial Debts Act* változtatta meg, törvény által biztosítva a jogot késedelmi kamat követeléséhez,<sup>20</sup> legalábbis a kereskedők közötti adásvételi, szolgáltatási szerződések körében.<sup>21</sup>

A kontinentális jogrendszerekben ugyanakkor régóta bevett jogintézményről volt szó, azzal, hogy a késedelmi kamat megítélésének feltételeiben<sup>22</sup> és számításában itt is jelentős különbségek merültek fel, hiszen volt, ahol a polgári törvénykönyv rögzítette,<sup>23</sup> míg máshol, rugalmasabb rendszert alkalmazva évente vagy kétfévente állapították meg, adott esetben átlagot számolva az előző tizenkét hónap leszámítolási kamatlábaiból.<sup>24</sup> Ebben a helyzetben tulajdonképpen az is eredmény volt, hogy elismerték a pénz időbeli dimenziójából következő használati értéke (*time value of money*), s a késedelmi kamat intézménye egyáltalán bekerült a CISG szövegébe, mégpedig az utolsó pillanatban, ha a késedelmi kamat mértékéről, annak számítási módjáról nem is született megállapodás.<sup>25</sup> A korábbi tervezetekben egyébként csak a 84. cikk (i) bekezdése rokon tartalmú rendelkezéséről volt egyetértés, mely szerint: „Ha az eladó a vételár visszatérítésére köteles, úgy annak a vételár megfizetése napjától számított kamatát is köteles megfizetni.”

18 | SÁNDOR – VÉKÁS (1. lj.) 467.; Stefan VOGENAUER (szerk.): *Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (PICC)* (Oxford: Oxford University Press 2015) 1013.

19 | *President of India v. La Pintada Compania Navigacion SA*, (1985) A.C. 104 (H.L.).

20 | LANDO – BEALE (9. lj.) 452.

21 | VOGENAUER (18. lj.) 1013.

22 | A felróhatóságot feltételező késedelmi kamat és a kártérítés összefüggéséről az olasz jogban lásd Alessandra MARI: „Damages and interests” in Luisa ANTONIOLLI – Anna VENEZIANO (szerk.): *Principles of European Contract Law and Italian Law: a Commentary* (The Hague: Kluwer Law International 2005) 469–470.

23 | ABGB 1333-1335 §; BGB 288. §; Codice Civile 1224. 1282. és 1284. cikkek; Ptk. 6:48. §, illetve 6:155. § (vállalkozások közötti szerződésben).

24 | Így Dániában, illetve Franciaországban. LANDO – BEALE (9. lj.) 452–453.

25 | Ingeborg SCHWENZER – Christiana FOUNTOLAKIS – Mariel DIMSEY: *International Sales Law, A Guide to the CISG* (Oxford: Hart 2012) 573.

## 4. JOGÉRTELMEZÉSI ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉSI PROBLÉMÁK

A CISG 78. cikke számos értelmezési kérdést vet fel. Így például, hogy mikortól esedékes a késedelmi kamat fizetése, lehet-e kártérítési összeg után kamatot követelni, megalapozza-e a rendelkezés a kamatos kamatok (*compound interest*) igényét? Mindezzel igen behatóan foglalkozik a jogirodalom, részben eltérő álláspontokat képviselve.<sup>26</sup> A CISG Tanácsadó Testülete (*CISG Advisory Council*) 14. számú véleményében tekinti át ezeket a kérdéseket.<sup>27</sup> Jelen elemzés azonban csak az egység és sokféleség problémája és a nemzetközi magánjog lehetséges szerepe szempontjából talán legérdekesebb területtel, a késedelmi kamat mértékének meghatározásával foglalkozik, amelyről hallgat a CISG.

Ebben a helyzetben a felek számára kézenfekvően adódik a lehetőség, hogy szerződésükben döntsenek a késedelmi kamatról. E szerződési szabadságnak azonban ma már korlátjai is vannak. Így például az Európai Unió tagállamaiban a 2011/7/EU irányelv a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetésekről,<sup>28</sup> illetve az azt átültető tagállami jogszabályok. Az irányelv 2. cikke meghatározza a késedelmi kamat minimális mértékét,<sup>29</sup> 7. cikke szerint pedig a késedelmi kamatot kizáró szerződési feltétel vagy gyakorlat súlyosan hátrányosnak minősül, s a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy mint ilyen, ne legyen végrehajtható vagy erre hivatkozással kártérítési igényt lehessen támasztani. Ezen a ponton tehát az univerzális és a regionális jogegységesítés találkozik, bár nem kerül ütközésbe, mert a CISG nem határozza meg a késedelmi kamat mértékét, ám, adott esetben, a jogforrások együttesen értelmezendők. A CISG 78. cikkének rendelkezéseitől – miként a 12. cikk kivételével az összestől – a szerződő felek egyező akarattal eltérhetnek, illetve kitölthetik hézagjait. A CISG tehát nem tiltja azt sem, hogy a felek kizárják a késedelmi kamat fizetését, azonban az Európai Unió joga, a fentebb hivatkozott irányelv, ezt már nem teszi lehetővé.

26 | DORNIS (17. lj.) 366.; SÁNDOR – VÉKÁS (1. lj.) 461–462.; Ingeborg SCHWENZER (szerk.): *Schlechtriem & Schwenger. Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG)* (Oxford: Oxford University Press 42016) 1113–1117.

27 | CISG-AC Opinion No. 14, Interest under Article 78 CISG, Rapporteur: Professor Doctor Yesim M. Atamer, Istanbul Bilgi University, Turkey. Adopted unanimously by the CISG Advisory Council following its 18th meeting, in Beijing, China on 21 and 22 October 2013.

28 | Az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről (átdolgozás). Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 48. 2011.2.23. 1.

29 | 2011/7/EU irányelv, 2. cikk, Fogalommeghatározások, 6. pont: „>késedelmes fizetés esetén alkalmazott törvényes kamat<: egyszerű késedelmi kamat, amelynek mértéke megegyezik a referencia-kamatláb és a legalább nyolc százalékpont összegével”. (Az irányelv angol nyelvű változatában: „>statutory interest for late payment< means simple interest for late payment at a rate which is equal to the sum of the reference rate and at least eight percentage points”).

Az irányelvet átültetve a magyar Ptk. 6:106. § (6) a) pontja szerint a vállalkozások érdekeinek képviselőjét ellátó szervezet kérheti az olyan általános szerződési feltétel semmisségének megállapítását, amely vállalkozások közötti szerződésben kizárja a késedelmi kamatfizetési, illetve kizárja vagy korlátozza a követelés behajtásával kapcsolatos költségek megfizetésére vonatkozó kötelezettséget. Ezen túlmenően, a késedelmi kamat mértéke<sup>30</sup> is a jóhiszeműség és tisztesség követelményének van alávetve, tekintettel a Ptk. 6:106. § (1) bekezdésére.<sup>31</sup>

Más, nem EU tagállamok jogában, az uzsorás szerződések tilalma állíthat korlátot a kamat mértéke megállapításánál.<sup>32</sup> Ugyanakkor néha a szerződő felek teljesen jogszerű megállapodása sem vezet optimális eredményre, és akár a késedelmi kamat magas mértékéből adódó túlzó kompenzációhoz vezethet. Az adós nem rendelkezik azzal a joggal, hogy bizonyítsa: a hitelező tényleges kára kisebb a késedelmi kamat összegénél.<sup>33</sup> Miként Ramberg konkrét példára utalva bemutatja, ha a felek a svéd jogot választják irányadónak szerződésükre, ez késedelem esetén magával vonja a svéd kamattörvény, a *Swedish Interest Act* felhívását, és az abban foglalt viszonylag magas kamatláb alkalmazását, még akkor is, ha a felek számára meghatározó piaci viszonyok ezt nem indokolnák.<sup>34</sup>

A szerződő felek kamatról született kifejezett megállapodása helyett, a CISG 9. cikkével összhangban, kötheti a feleket minden szokás, amelynek alkalmazásában megegyeztek és minden olyan gyakorlat, amelyet egymás között ebben a tekintetben kialakítottak. Különösen óvatossá kell lenni azonban valamely szokás hallgatóságos (*implied*) alkalmazni rendelésének mérlegelésénél, ez csak széles körben ismert és rendszeresen alkalmazásra kerülő szokások esetében fogadható el. Általában óvakodni kell attól, hogy a szokásokra hivatkozás utat nyisson a kamat mértékének önkényes megállapításához.<sup>35</sup>

Amennyiben a felek megállapodása, a szokás vagy üzleti gyakorlat nem mutat utat a kamat mértékének meghatározásához, úgy további megoldásokat kell keresni. Az ezzel kapcsolatos törekvések lényegében két irányba vezetnek, összhangban a CISG

30 | A késedelmi kamat mértékéről a magyar jogban lásd VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész* (Budapest: Eötvös 2016) 216–218.

31 | Ptk. 6:106. §: „[Vállalkozások közötti szerződéssel, valamint szerződő hatóság szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződésével kapcsolatos közérdekű kereset] (1) Vállalkozások közötti szerződés részévé általános szerződési feltételként váló, a pénztartozás teljesítésének idejét, a késedelmi kamat mértékét, esedékességét a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a jogosult hátrányára megállapító kikötést – mint tisztességtelen kikötést – a vállalkozások érdekeinek képviselőjét ellátó szervezet is megtagadhatja [...]”

32 | CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3.22 pont.

33 | CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3.40 pont.

34 | Jan RAMBERG: „CISG and the Default Rate Interest in Arbitration” in Ingeborg SCHWENZER (szerk.): *35 years CISG and Beyond* (The Hague: Eleven International Publishing 2016) 179–181.

35 | CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3.23 pont.



belső joghézagok kitöltésére irányadó 7. cikkének (2) bekezdésével: vagy a CISG általános elveiből próbálják levezetni a kamat mértékének meghatározását, vagy a nemzetközi magánjoghoz fordulnak segítségért.<sup>36</sup>

Ami az első opciót illeti, az elmúlt évtizedekben erősen széttartó joggyakorlat alakult ki az alkalmazandó kamat mértékét illetően, ami nem meglepő, hiszen már a CISG kodifikálása során sem tudtak ebben megállapodni a tárgyaló delegációk.<sup>37</sup> Ezek szerint a kamat mértéke meghatározható a hitelező államának joga szerint vagy éppen ellenkezőleg az adós állam joga alapján, vagy a tartozás pénzneme szerinti ország joga alapján, illetve e pénznem piaci kamatlábát alapul véve, mások a *lex fori* vagy *lex arbitri* normáiból indulnak ki, megint mások a hitelező által felvett hitel tényleges költségét tekintik mérvadónak, vagy esetleg az UPICC megoldást fogadják el, a fizetés helyéből kiindulva.<sup>38</sup> Szólnak érvek a nemzetközi vagy regionális szinten alkalmazott kamatlábak elfogadása, így a London Interbank Offered Rate (LIBOR) vagy a Euro Interbank Offered Rate (EURIBOR) mellett, illetve a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetésekről szóló 2011/7/EU irányelv által meghatározott kamatláb mellett is. A különböző megoldások közül egyik sem élvez általános támogatást, illetve komoly ellenérveket lehet felhozni velük szemben.<sup>39</sup>

Csak néhány példát kiragadva a jól dokumentált joggyakorlatból, a Bécsi Kereskedelmi Kamara Választottbírósa a kamat mértékének autonóm meghatározását tartotta indokoltnak, és a teljes kártalanítás elvét követve, az eladó országában az adott pénznemre alkalmazott kamatlábból kiindulva határozta meg a késedelmi kamat mértékét.<sup>40</sup> A Szerb Kereskedelmi Kamara Választottbírósa viszont az EURIBOR kamatláb alapján hozta meg döntését.<sup>41</sup> A különböző megoldások keresését a CISG hallgatása mellett megkönnyíti, hogy, mint arról korábban már volt szó, a sok választottbírósnak általában is jelentős mozgástere van az alkalmazandó jogról szóló döntésben,<sup>42</sup>

36 | DORNIS (17. lj.) 364.

37 | DORNIS (17. lj.) 364.; Ramberg (34. lj.) 179. Hasonlóan: CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3.26 pont, illetve SÁNDOR – VÉKÁS (1. lj.) 463–464.

38 | UPICC (7. lj.) 7.4.9. cikk: (Kamat a pénzfizetés elmulasztása miatt) „[...] (2) A kamatláb egyenlő az első osztályú kölcsönvevők részére a fizetés helyén, a fizetés pénznemében nyújtott rövidlejáratú kölcsön után felszámított átlagos hitelezési kamatlábbal, vagy ha ezen a helyen ilyen kamatláb nem létezik, akkor a fizetési pénznem államában irányadó ugyanezen kamatlábbal. Ha egyik helyen sincs ilyen kamatláb, akkor a fizetési pénznem államának joga által meghatározott kamatláb az irányadó”.

39 | CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3.29-3.35 pontok. Lásd DORNIS (17. lj.) 365.; SÁNDOR – VÉKÁS (1. lj.) 463–464.

40 | Internationales Schiedsgericht der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft – Wien, CISG-online 691. Idézi SCHWENZER – FOUNTOLAKIS – DIMSEY (25. lj.) 576–577.

41 | Foreign Trade Court of Arbitration at Serbian Chamber of Commerce, 23 January 2008, CISG Online 1946, idézi SCHWENZER – FOUNTOLAKIS – DIMSEY (25. lj.) 577–578.

42 | RAMBERG (34. lj.) 181.

azaz a felek jogválasztása hiányában maguk dönthetnek a „leginkább megfelelő” (*most appropriate*) jog alkalmazásáról.<sup>43</sup>

A CISG Tanácsadó Testülete, azt hangsúlyozva, hogy a késedelmi kamat célja, hogy kárátalányként a hitelező számára biztosítsa befektetett pénze időarányos értékét (*time value of money for the creditor*), úgy foglalt állást, hogy a késedelmi kamat mértékét a hitelező telephelye szerinti állam késedelmi kamatra irányadó szabályai határozzák meg. A választott megoldás kiindulópontja azonos az ULIS 83. cikkének fentebb már ismertetett szabályával, amely szintén az eladó (azaz tipikusan a hitelező) telephelye szerinti hivatalos kamatlábát vette alapul.

Ezen a ponton a külföldi jog tartalmának bizonyítása is jelentőséghez jut, és ezáltal a *lex fori* szabályai, például a nemzetközi magánjogi kódexek, amelyek vagy a felekre terhelik a bizonyítást, vagy a bíróság *ex officio* tárja fel a külföldi jogot. Az új magyar nemzetközi magánjogi törvény, a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 8. §-a megerősíti a korábbi hazai szabályt,<sup>44</sup> rögzítve, hogy a külföldi jog tartalmát a bíróság hivatalból állapítja meg, azzal, hogy ehhez a bíróság bármely eszközt igénybe vehet, így különösen a felek előterjesztéseit, szakvéleményt vagy az igazságügyért felelős miniszter erre vonatkozó tájékoztatását.

A CISG Tanácsadó Testülete nem részletezi tovább fenti javaslatát, tehát a rugalmasság érdekében nem mondja például azt, hogy hitelező telephelye szerinti állam késedelmi kamatra irányadó szabályai közül az első osztályú adósok rövid lejáratú kölcsönei után felszámított átlagos fizetési kamatlábat kellene figyelembe venni. A Testület által javasolt megoldás természetéről szólva érdemes megjegyezni, hogy tulajdonképpen egy önálló kollíziós jogi szabály alkalmazásával próbálná kiváltani azt, hogy az eljáró fórumok saját nemzetközi magánjogukhoz forduljanak, azaz lényegében a „kutyaharapást szőrével” gyógyomódhoz folyamodva, illetve visszatérve az UNIDROIT tervezetek, valamint az ULIS által alkalmazott módszerhez. A javaslat készítői szerint az általuk elemzett 274 bírói döntésből 103 közvetlenül vagy közvetve a hitelező államának jogát alkalmazta.<sup>45</sup> Megjegyzendő, hogy a megoldás egybecseng a CISG elődje, az ötven évvel korábban született ULIS 83. cikkének szabályával is, amely az eladó telephelye vagy szokásos tartózkodási helye államának hivatalos kamatlábát 1%-kal emelve tartotta irányadónak.<sup>46</sup> *Schlechtriem & Schwenger*

43 | Lásd például az Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce szabályzata vonatkozó rendelkezésének 22. cikkét: „Applicable law (1) The Arbitral Tribunal shall decide the merits of the dispute on the basis of the law(s) or rules of law agreed upon by the parties. In the absence of such agreement, the Arbitral Tribunal shall apply the law or rules of law which it considers to be most appropriate.”

44 | Lásd az 1979. évi 13. tvr. 5. §-át.

45 | CISG-AC Opinion No. 14. (27. lj.) 3,36–3,37 pontok.

46 | ULIS 83. cikk: „Where the breach of contract consists of delay in the payment of the price, the seller shall in any event be entitled to interest on such sum as is in arrear at a rate equal to the official discount rate in the country where he has his place of business or, if he has no place of business, his habitual residence, plus 1%.”

kommentár szerint a javaslat abban a reményben született, hogy egyfajta minimális konszenzusként elfogadható lesz, de a kommentár maga is kételkedik a sikerben, figyelemmel arra, hogy itt is támaszthatók ellenérvek.<sup>47</sup>

Ebben a helyzetben, amikor láthatóan nincs egyetértés abban, hogy miként lehetne kitölteni a CISG alapjául szolgáló általános elvek segítségével a 78. cikk joghézagát, elkerülhetetlen a nemzetközi magánjog által kínált megoldások<sup>48</sup> vizsgálata is. Ide tartozik a szerződő felek jogválasztása is, de erről már volt szó korábban.

Ami a kollíziós normákat illeti, az Európai Unió tagállamainak többségében a Róma I. rendelet<sup>49</sup> szabályait kell alkalmazni. A rendelet 4. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerint, ha a szerződésre alkalmazandó jogról nem született megállapodás, az adásvételi szerződésre azon ország joga irányadó, ahol az eladó szokásos tartózkodási helye található. Tekintettel arra, hogy a CISG ugyan polgári és kereskedelmi ügyletekre vonatkozik, azonban nem tartozik hatálya alá a fogyasztói adásvétel,<sup>50</sup> feltéve, hogy az eladó tisztában volt az ügylet ilyen természetével, a Róma I. rendelet fogyasztói ügyletekre vonatkozó korrekciós szabályait ritkán kell számításba venni. Az eladó szokásos tartózkodási helye ténylegesen egybeeshet az eladó telephelyével. Ebben az esetben, az eladó szokásos tartózkodási helye szerinti jog alkalmazásával – amennyiben vételár követelésről van szó, azaz az eladó ilyenkor egyben hitelező is –, tulajdonképpen a CISG Tanácsadó Testülete által is támogatott hitelező telephelye szerinti joghoz jutunk el. Természetesen nem valósul meg ez a harmónia, ha éppen a vevő van hitelezői pozícióban, ebben az esetben a Tanácsadó Testület a vevő joga alapján állapítaná meg a kamat mértékét, míg a Róma I. rendelet éppen ellenkezőleg, az eladó jogára mutat. Kivételesen a rendelet 4. cikkének (3) bekezdésébe foglalt kitérítő klauzula<sup>51</sup> felhívása nyomán jelentőséghez juthat, hogy az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű: a szerződés nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik (*manifestly more closely connected*) egy az eladó államától eltérő államhoz. Ebben az esetben e másik állam jogát kell alkalmazni. Olyan tényezők játszhatnak itt szerepet, mint a szerződő felek állampolgársága, a szerződés nyelve, a tartozás fizetőeszköze vagy a szerződéskötés helye,<sup>52</sup> azonban mindezekig nem volt érzékelhető komoly bírói gyakorlat kialakulása ebben a tekintetben.

47 | SCHWENZER (26. l.j.) 1123.

48 | DORNIS (17. l.j.) 365–366.

49 | Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 177. 2008.7.4. 6.

50 | Lásd a CISG 2. cikkét: „Az Egyezmény nem vonatkozik arra az adásvételre a) amelynek tárgya személyes, családi vagy háztartási használatra vásárolt áru, kivéve, ha az eladó akár a szerződéskötést megelőző bármely időpontban, akár a szerződés megkötésekor, nem tudott és nem is kellett tudnia arról, hogy az árut ilyen célra vásárolták [...]”.

51 | MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga* (Budapest: Eötvös 2015) 348., ill. 65–66.

52 | Franco FERRARI (szerk.): *Rome I Regulation, Pocket Commentary* (München: Sellier 2015) 173.

Színezi a képet, hogy bizonyos államok esetében mégsem a Róma I. rendeletet kell alkalmazni, hanem az 1955-ös hágai egyezményt a nemzetközi adásvételre irányadó jogról.<sup>53</sup> A rendelet ugyanis nem érinti az olyan nemzetközi egyezmények alkalmazását, amelyeknek e rendelet elfogadásának időpontjában egy vagy több tagállam a részese, és amelyek a szerződéses kötelezettségek tekintetében kollíziós szabályokat állapítanak meg.<sup>54</sup> Az említett egyezménynek jelenleg is tagja Dánia, Finnország, Franciaország, Nigéria, Norvégia, Olaszország, Svédország és Svájc.<sup>55</sup> Az 1955-ös Hágai Egyezmény alkalmazása gyakran ugyanazon állam jogához vezet, mint a Róma I. rendelet, figyelemmel 3. cikkére, amely első körben az eladó szokásos tartózkodási hely szerinti ország jogának alkalmazását írja elő. Ettől eltérően azonban a vevő szokásos tartózkodási helyének vagy rendelést feladó telephelyének a joga irányadó, ha a rendelést ebben az államban kapta az eladó közvetve vagy képviselőjén keresztül.<sup>56</sup> A Róma I. rendelet, illetve az 1955-ös hágai egyezmény tehát különböző eredményre vezethet, különböző jogokat hívhat fel, a nemzetközi magánjog univerzális és regionális egységesítése ugyanis részben eltérő szabályokat fogalmazott meg.<sup>57</sup>

Az Európai Unió belül azonban az anyagi jogegységesítés oldja a bizonytalanságot és segíti az előreláthatóságot a kamatot illetően, mégpedig a már említett késedelmes fizetésekről szóló 2011/7/EU irányelvnek köszönhetően, amely 2. cikkében meghatározza a késedelmi kamat legkisebb mértékét. Ebből a szempontból tehát kisebb jelentőségű, hogy az EU melyik tagállamának joga irányadó a szerződésre, azzal a megszorítással, hogy az irányelv nem vezetett teljes harmonizációra. Az uniós jogszabály végrehajtásáról szóló felmérés szerint ugyanis vannak olyan tagállamok, amelyek az előírt késedelmi kamatnál néhány százalékponttal magasabb kamatmértéket állapítottak meg.<sup>58</sup>

A késedelmi kamat kérdéséről természetesen az UPICC sem hallgathatott, sőt a 7.4.9. cikke új szabályokat fogalmazott meg, amelyek, eltérően a CISG rendelkezé-

53 | *Convention on the Law Applicable to International Sale of Goods*, The Hague, 15 June 1955.

54 | Lásd a Róma I. rendelet 25. cikkét.

55 | Lásd: *Convention of 15 June 1955 on the law applicable to international sales of goods*, <https://bit.ly/3rYp794>.

56 | 1955-ös hágai egyezmény 3. cikke: „In default of a law declared applicable by the parties under the conditions provided in the preceding Article, a sale shall be governed by the domestic law of the country in which the vendor has his habitual residence at the time when he receives the order. If the order is received by an establishment of the vendor, the sale shall be governed by the domestic law of the country in which the establishment is situated. Nevertheless, a sale shall be governed by the domestic law of the country in which the purchaser has his habitual residence, or in which he has the establishment that has given the order, if the order has been received in such country, whether by the vendor or by his representative, agent or commercial traveller.”

57 | FERRARI (52. lj.) 136–137.

58 | Commission Staff Working Document Evaluation of the Late Payment Directive / REFIT Evaluation Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions, COM(2016) 534 final..

seitől, kiterjednek a késedelmi kamat mértékére.<sup>59</sup> Ezek szerint: (1) Ha a fél esedékes-ségkor nem fizet meg egy pénzösszeget, a sérelmet szenvedett fél ezen összeg után az esedékességtől kezdve a megfizetés időpontjáig kamatra jogosult függetlenül attól, hogy a nemfizetést kimentették-e. (2) A kamatláb egyenlő az első osztályú kölcsönvevők részére a fizetés helyén, a fizetés pénznemében nyújtott rövidlejáratú kölcsön után felszámított átlagos hitelezési kamatlábbal, vagy ha ezen a helyen ilyen kamatláb nem létezik, akkor a fizetési pénznem államában irányadó ugyanezen kamatlábbal. Ha egyik helyen sincs ilyen kamatláb, akkor a fizetési pénznem államának joga által meghatározott kamatláb az irányadó. (3) A sérelmet szenvedett fél további kártérítésre is jogosult, ha a fizetés elmulasztása nagyobb kárt okozott neki.<sup>60</sup>

A nemzetközi szerződési jog általános szabályaihoz illően elvontan megfogalmazott – tehát nemcsak a vételár megfizetéséhez vagy visszafizetéséhez kötődő – normáról a hivatalos magyarázat hangsúlyozza, hogy általános elfogadott, hogy a késedelmes fizetésből eredő károk megtérítése külön jogi rezsim alapján ítélandó meg, amelynek központi eleme az esedékes fizetés és a tényleges fizetés időpontja közötti időszakra számított késedelmi kamat, mint egyfajta átalány összeg (*lump sum*). A kamatfizetési kötelezettség minden késedelmes fizetés esetén beáll, anélkül, hogy a sértett félnek erről értesítést kellene adnia. Ami a késedelmi kamat mértékét illeti, az UPICC visszatér a kezdetekhez, annyiban, hogy meghatározzák a késedelmi kamat mértéke megállapításának módszereit, elzárva a CISG alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanság egyik forrását, a különböző jogokhoz fordulást ebben a kérdésben.

Ugyanakkor a korábbi UNIDROIT tervezetekhez és az ULIS-hoz képest más megoldást választ az UPICC mérték meghatározására, a vevő vagy az eladó országának hivatalos leszámítolási kamatlába helyett elsődlegesen a fizetés helyén a fizetés pénznemében nyújtott rövidlejáratú kölcsön után felszámított átlagos hitelezési kamatlábat alkalmazza. A hivatalos magyarázat szerint ez tűnt leginkább összhangban lévőnek a nemzetközi kereskedelem és a megfelelő kompenzáció igényeivel.<sup>61</sup> Majd egyfajta hierarchia szerint következnek további megoldások, arra az esetre nézve, ha ilyen kamatláb az adott helyen nem létezik.<sup>62</sup> Hasonló rendelkezést találunk a PECL 9:508. cikkében is, azzal, hogy a kamat mértékére vonatkozó fő szabályon túl nem

59 | Eckart BRÖDERMANN: „Damages” in MANKOWSKI (17. lj.) 689–692.

60 | UPICC (7. lj.) 7.4.9. cikk: „(Interest for failure to pay money) (1) If a party does not pay a sum of money when it falls due the aggrieved party is entitled to interest upon that sum from the time when payment is due to the time of payment whether or not the non-payment is excused. (2) The rate of interest shall be the average bank short-term lending rate to prime borrowers prevailing for the currency of payment at the place for payment, or where no such rate exists at that place, then the same rate in the State of the currency of payment. In the absence of such a rate at either place the rate of interest shall be the appropriate rate fixed by the law of the State of the currency of payment. (3) The aggrieved party is entitled to additional damages if the non-payment caused it a greater harm.”

61 | UPICC (7. lj.) Magyarázat, 284–285.

62 | VOGENAUER (18. lj.) 1016.; BRÖDERMANN (59. lj.) 692.

tartalmaz további kiegészítő megoldásokat. Ugyanakkor, mint a CISG Tanácsadó Testülete fentebb bemutatott véleményéből láttuk, más megközelítések is elképzelhetőek, tehát nincs széleskörű megegyezés a kamat mértéke számításának tekintetében.

A kamatos kamatok megítélhetőségével azonban még az UPICC sem foglalkozik, eltérően az UNIDROIT 1935-ös és 1939-es tervezeteitől, amelyek fő szabály szerint elzárták ezt az utat. Ez a hallgatás bizonyára tudatos, mert a következő, a kártérítés utáni kamat esedékességét szabályozó 7.4.10. cikkhez fűzött hivatalos magyarázat szintén hangsúlyozta, hogy nem tartalmaz rendelkezést a kamatos kamatokra nézve, ezt tehát az egyébként irányadó jog alapján kell megoldani.<sup>63</sup> Okkal feltételezhető, hogy ez az álláspont irányadó a 7.4.9. cikk esetében is. Tehát, még egy ilyen részletező szabályozás esetében is maradhat a nemzetközi magánjoghoz vezető szabályozási rés vagy „féreglyuk”.

Az UPICC 7.4.9. cikke bizonyos népszerűsége tette szert a választottbírósági gyakorlatban, kiegészítve a CISG 78. cikkébe foglalt rendelkezéseket. Ehhez a megoldáshoz kétféle logikai úton is el lehet jutni. Egyrészt azt állítva, hogy a késedelmi kamat mértékét tudatosan nem szabályozta a CISG, tehát úgynevezett külső joghézag van, és ennek kitöltésére az UPICC a legmegfelelőbb. Mint arról korábban már szó volt, a választottbíróságoknak nem feltétlenül kell kollíziós szabályok segítségével eljutniuk az alkalmazandó joghoz, illetve normarendhez. Másrészt viszont azzal is lehet érvelni, hogy a késedelmi kamatok mértéke tulajdonképpen a CISG hatálya alá tartozó kérdés, hiszen az alapvető rendelkezést, a késedelmi kamat fizetésének kötelezettségét mégiscsak tartalmazza, így a kamat mértékét az értelmezésre vonatkozó 7.(2) cikke alapján a CISG általános elvei alapján kell kitölteni. Az UPICC pedig tulajdonképpen a keresett általános elvek kodifikálásának tekinthető. De ez a megoldás, logikai ugrás is vitatható, ezért az eljáró fórumok általában nem adnak magyarázatot az UPICC felhívására.<sup>64</sup> Ugyanakkor az a lehetőség is felmerülhet, különösen választottbírósági eljárásban, hogy a szerződő felek a CISG-t az UPICC kiegészítésével maguk választják, ideértve az utóbbinak a késedelmi kamat mértékére vonatkozó szabályait.<sup>65</sup>

Minden korábbi egységes jognál összetettebb szabályozást rögzít a késedelmi kamatokról a közös európai adásvételi jog. Külön tartalmazza az általános szabályokat, külön normákat ad, ha az adós fogyasztó és ismét külön rendelkezik a késedelmekről a kereskedői kifizetésekben. Az aprólékos szabályozásnak itt csak a rendszerét mutatjuk be és néhány elemét emeljük ki.

A CESL általában előírja a késedelmi kamat fizetésének kötelezettségét és megállapítja annak általános és a kereskedelmi ügyleteknél alkalmazott mértékét.

63 | VOGENAUER (18. lj.) 1016., illetve 1019. Továbbá UPICC (7. lj.) Magyarázat, 286.

64 | VOGENAUER (18. lj.) 1013.

65 | BRÖDERMANN (59. lj.) 690.

A 166. cikke szerint, ha egy pénzösszeg kifizetése késedelmet szenved, a hitelező értesítés küldése nélkül jogosult a fizetés esedékességének időpontjától a fizetés időpontjáig az összeg után járó kamatra, amelynek mértékét a (2) bekezdés határozza meg. A késedelmes fizetés után járó kamatláb: a) ha a hitelező szokásos tartózkodási helye olyan tagállamban van, amelynek a pénzneme az euró, vagy harmadik országban található, az Európai Központi Banknak a kérdéses félév első naptári napját megelőző legutóbbi irányadó refinanszírozási műveleténél alkalmazott kamatláb, vagy az Európai Központi Bank legutóbbi irányadó refinanszírozási műveletei esetében változó kamatú tendereljárásból kialakuló marginális kamatláb, két százalékponttal megnövelve; b) ha a hitelező szokásos tartózkodási helye olyan tagállamban van, amelynek pénzneme nem az euró, az adott tagállam nemzeti központi bankja által meghatározott megfelelő kamatláb, két százalékponttal megnövelve. Végül a hitelező kártérítést kérhet az esetlegesen elszenvedett további vagyoni hátrányokért. Érdekes módon ez a számítás nem egyezik meg a 2011/7/EU irányelv módszerével, viszont a CESL 166. cikk (2) b) pontjában az ULIS és a CISG Tanácsadó Testületének szemlélete, számítási módszere köszön vissza.

A 167. cikk értelmében a fogyasztók erős kedvezményeket élveznek, mert amennyiben az adós fogyasztó, a fizetési késedelem kamata csak akkor esedékes a 166. cikkben meghatározott mértékben, ha a szerződésszegést nem mentették ki, azaz a késedelmi kamat ebben a viszonyban elveszti objektív szankció jellegét. Továbbá előállhat egy kamatmentes időszak is, tekintettel arra, hogy a kamatfizetési kötelezettség nem esedékes a hitelező által az adósnak küldött azon felszólítást követő 30 napig, amelyben a hitelező meghatározta a kamatfizetési kötelezettséget és annak mértékét. Igaz, a felszólítás a fizetés esedékessé válását megelőzően megküldhető. Tilos a kamatos kamat és a felek a fogyasztó hátrányára nem zárhatják ki e cikk alkalmazását, nem térhetnek el attól, és nem változtathatják meg annak joghatását. Lényegesen magasabb a késedelmes kereskedői kifizetések után járó kamat, lévén, hogy a fenti módon számított kamatlábat nem kettő, hanem nyolc százalékponttal kell megnövelni.<sup>66</sup> Itt a 2011/7/EU irányelv szabályozása jelenik meg a kamat mértéke tekintetében.

Az adóssal szemben behajtási költségek érvényesítése is indokolt.<sup>67</sup> A késedelmi kamattal kapcsolatos egyes szerződési feltételek tisztességtelennek minősülhetnek, sőt, van, amikor e tisztességtelenséget egyenesen vélelmezni kell.<sup>68</sup> A CESL egyértelművé teszi a szabályozás kötelező jellegét a kereskedő adós által fizetendő késedelmi kamat esetében is.<sup>69</sup>

66 | CESL 168. cikk.

67 | CESL 169. cikk.

68 | CESL 170. cikk.

69 | CESL 171. cikk.



## 5. ÖSSZEGZÉS

Áttekintve az elmúlt 80 év nemzetközi és európai jogegységesítési törekvéseit, szembeszökő, hogy késedelmi kamat szabályozásánál nem alakult ki általánosan elfogadott megoldás, sőt, az eltérések kifejezetten jelentősek maradtak. A különböző tervezetekben, egyezményekben, alapelvekben találkozhatunk vevő, vagy az eladó telephe-lyén számított kamatláb, esetleg éppen a fizetési hely szerinti kamatláb (felszámított átlagos hitelezési kamatláb) előírásával, esetleg nem meghatározott kamatlábbal, il-letve régióhoz, gazdasági integrációhoz kapcsolódó kamatlábbal. Az alkalmazandó jogforrás hallgatása vagy megengedő jellege esetén megjelenhet a felek szabadsága a késedelmi kamat meghatározásában, illetve feléledhet a kollíziós jog alkalmazandó jogot kijelölő szerepe, valamint szerephez juthat a választottbíróóságok széles körű szabadsága a késedelmi kamat meghatározásában.







# Verseny és együttműködés a borpiacon\*

TÓTH TIHAMÉR

egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Nagy megtiszteltetés, hogy e szerény tanulmánnyal hozzájárulhatok Várnay Ernő Tanár Úr ünnepi kötetéhez. A nagy betű azért is indokolt, mert Ernőt azon tanáraink közé sorolhatom, akik az egyetemi oktatást és kutatást hivatásuknak tekintették. Nem árulok el titkot, ha elmondom, hogy Szegeden azon diákjai közé tartoztam, akik különösen megkedvelték példaértékű európai polgári személyiségét. Nagy szerepe volt abban, hogy negyedéves joghallgatóként megszerettem a közösségi jogot, s pályám első éveiben az európai integráció elősegítésén dolgozhattam. Akkoriban, az 1990-es évek elején, üdítő élmény volt az is, hogy az angliai Bradfordban a diákok tanárjukkal együtt borozhattak – az akkor még Tempus ösztöndíjnak nevezett – közösségi támogatásnak köszönhetően. Szókimondása ott és akkor nem volt mindig kellemes élmény, de utóbb az is a diák javát szolgálta. Amikor az általam egész jónak gondolt diplomamunkámat kevésbé szép jelzőkkel illetve átdolgozásra visszaadta a Tanár Úr, a maximumot préselte ki belőlem.

Ernő igényessége nemcsak a jogtudományi munkásságában, hanem az élet élvezetében is megmutatkozott. E fejezet témáját nagyrészt az inspirálta, hogy akkor még alakulóban levő ízlésemet sikerrel igyekezett a francia borok mellett a minőségi magyar borok felé irányítani.

\* | Készült a Project Nr - 611050-EPP-1-2019-1-HU-EPPJMO-CHAIR számú Jean Monnet Chair program keretében.



A borkészítés ugyan szenvedély és művészet, de legalább ugyanúgy gazdasági, piaci tevékenység is. A bor fogyasztása, s sok szempontból a minőségi szőlő alapanyag megtermelése jellemzően közösségi esemény. Mint sok piacon, úgy itt is elgondolkodtató kérdések mind a piaci szereplők, mind a jogalkotók és a közpolitika formálói számára, hogy mi a helyes arány az egyéni teljesítményen alapuló rivalizálás és az együttműködés különböző formái között; mi az az ideális mix, ami társadalmilag optimális kimenettel jár minőség, ár, fogyasztói és termelői jólét tekintetében.

Érdekes, hogy bár a borpiac kérdései gyakran szerepelnek a közbeszédben, s az elmúlt három évtizedben piaci kihívásokban sem volt hiány, a Gazdasági Versenyhivatal (GVH), és az európai verseny szabadságán örökődő Európai Bizottság sem foglalkozott e piaccal érdemben.<sup>1</sup> A fejezetben az ágazatban irányadó versenyjogi szabályokról, kivételekről lesz szó, alapvetően versenykorlátozó megállapodásokat érintő jogeseteket ismertetek. Nem törekszem a felmerülő kérdések teljes körű megválaszolására, így sem a fúziókontroll, sem az állami támogatások, sem a megtévesztő reklámok kérdéseivel nem foglalkozom. Leginkább abban bízom, hogy több tekintetben közös gondolkodásra csábítom a versenypolitika iránt érdeklődő olvasót, akár kedvelője a jó (magyar) boroknak, akár nem – bár remélem, inkább az előbbi az igaz.

A versenyről, annak védelméről vagy éppen kerülendő korlátozásáról minden versenyjogásznak határozott véleménye lehet. A verseny fogalmát ugyanakkor nehéz absztrakt módon meghatározni. A versenynek egy számomra tetszetős, azt lényegében a rivalizálással azonosító definícióját találhatjuk egy régebbi OECD dokumentumban: „A verseny olyan piaci helyzet, amikor vállalkozások vagy eladók egymástól függetlenül küzdenek a vevők kegyeiért, hogy így elérjenek egy bizonyos üzleti célkitűzést, mint a profit, az értékesített mennyiség és/vagy a piaci részesedés. A verseny ilyen összefüggésben a rivalizálás szinonimája. A versengő rivalizálás két vagy több vállalkozás között zajlik. E rivalizálásra az ár, minőség, kiszolgálás, vagy ezek és a fogyasztók által értékelt egyéb tényezők kombinációja kapcsán kerülhet sor.”<sup>2</sup>

E meghatározást annyiban szeretném árnyalni, hogy a rivalizálás nem kizárólagos megjelenési formája a piaci versenynek. Egyfajta alternatív versenystratégia lehet a hasonló helyzetben levők közötti együttműködés is. Ugyanazzal a motivációval, mint a rivalizálás: (az egyéni) profit, értékesítés, vagy piaci részesedés fokozása vagy legalább szinten tartása. Fontos szempont, hogy a kooperációt a szó nemes értelmében használom, s nem a kartell jellegű összejátszások megengedhetősége mellett szeretnék érvelni (még ha az tudományos, vagy ügyvédi szempontból nagyobb kihívást is jelentene). Ugyan mindkét esetben tényleges vagy potenciális versenytársak az egy asztalnál helyet foglalók (jelen esetben egy hús pincében együtt borozók), óriási

1 | Francia és spanyol példák akadtak tagállami versenyhivatali szinten, ezekre a későbbiekben röviden kitérek.

2 | OECD: Glossary of industrial organisation economics and competition law, <https://bit.ly/2W7yAyX>.

különbség van a motiváció és a kimenet tekintetében. Az előremutató kooperáció nemcsak a résztvevők számára, hanem a társadalom számára is hasznos, míg a kartell egy természete szerint önző, lényegében a fogyasztó zsebéből való, jellemzően titkolt meggazdagodással egyenértékű. Borpiaci példával élve, nem mindegy, hogy a borászok egy közös márka bevezetésén töprengenek, vagy közös palackozás érdekében fognak össze, vagy egyszerűen egy egyeztetett áremelés stratégiájáról egyezkednek.

Tisztában vagyok vele, hogy ez a fajta versenyszfelfogás nem teljesen követi az európai kánont. Az Európai Unió Bírósága (EUB) által megfogalmazott dogma szerint a piaci szereplőknek egymástól függetlenül kell alakítaniuk piaci magatartásukat. Ez a felfogás a versenysz és a rivalizálás közé egyenlőségjelet tesz. Ebből adódóan a versenytársak közötti bármilyen együttműködés gyanús, a versenysz korlátozását, torzítását vetíti előre, s így igazolásra szorul. Elvileg ugyan nem kizárt, de nagyon nehéz elfogadtatni egy olyan álláspontot, amely szerint bizonyos együttműködések nem összességében előnyös versenyszkorlátozások, hanem éppen hogy a versenysz támogató magatartások. Ez a megközelítés azzal a kártékony hatással járhat, hogy a versenyszjogi szabályokat felületesen ismerő borászok elzárkóznak olyan együttműködésektől, amelyek valójában versenysz erősítő hatással járnának.

## 2. PIACDEFINÍCIÓS KIHÍVÁSOK

A versenysz nem az űrben zajlik, hanem áru-, földrajzi, s néha időbeli dimenzióban meghatározható érintett piacon. A pontos piacmeghatározás alapos közgazdasági ismereteket igényel, így jogászként nem is szeretnék sokáig időzni e fontos kérdésnél. Azt azonban le kell szőgeezni, hogy minden nehézség ellenére az együttműködések megítélését nagyban befolyásoló kérdésről van szó. A piacmeghatározás nem öncél, hanem az adott szereplők piaci erejének mérését szolgáló eszköz. A piaci erőt legjobban kifejező piaci részesedés egy adott érintett piachoz mérten számolható. Egy túl szűk piacmeghatározás azzal jár, hogy a vizsgált megállapodás hatásait irreálisan felnagyítjuk, az egérből elefánt lesz, s így olyat tiltunk meg, ami a valóságban nem okozna érdemi problémát. A másik hiba is veszélyes: túl széles piac azonosítása a szóban forgó gyakorlat relativizálásával járhat, azaz az elefántot tág perspektívába helyezve egérnek nézzük, ami azt eredményezheti, hogy megengedünk egy társadalmilag káros piaci gyakorlatot.

Az érintett piac meghatározása az adott űgy természetétől is függhet (innen is az „érintett” jelző), bár ritkaság az, hogy más definícióra jutnának a szakértők egy versenyszkorlátozó megállapodással, egy fúzióval, vagy akár egy állami támogatással kapcsolatos űgyben. Az adott piacon azonosítható szereplők száma és relatív mérete

alapján különböző piactípusokat szokás megkülönböztetni – a valóság a tankönyvi szélsőségek, tehát a tökéletes verseny és a monopólium között található. Az mindenestre fontos tétel, hogy minél koncentráltabb egy piac, s minél jelentősebbek a piacra lépési akadályok, annál mérsékeltebb lesz a piacot formáló verseny, s egy adott együttműködés, pontosabban az ezzel járó korlátozások káros hatása annál inkább érezhető lesz.

Egy adott iparágban a korábbi versenyhivatali és bírósági ügyekben rögzített álláspontok nagyban segítik az érintett piac meghatározását. A borpiacon viszont nem volt mostanában GVH vagy a Bizottság általi beavatkozás, s idevágó, bíróság előtt eldöntött jogvitáról sincs tudomásunk.

Intuitív alapon a borpiacot a tökéletes versenyhez közel álló struktúra jellemzi: sok, egyenként kis méretű szereplő, akik önállóan nem képesek az árakat alakítani, inkább árelfogadók, így az árakat a fogyasztók, de legalábbis a bort felvásárló kereskedők diktálják. Minél szűkebben húzzuk meg a piac földrajzi korlátait, annál kevesebb lesz a bortermelők száma – viszont még borvidéki szinten is elmondható, hogy több tucatnyi, minőségi bortermelésben érdekelt szereplő tevékenykedik. A belépési korlátok nem elhanyagolhatók: jelentős a tőkeigény (bár banki források rendelkezésre állnak), korlátozottak a jó termőhelyek, a márkahűség is jelentős, s bizonyos régiókban a máshonnan érkező, „gyütt-ment” borászokat is nehezen fogadja be a helyi piac. Ennek ellenére a helyi együttműködések versenyre gyakorolt hatásai ilyen piacokon elhanyagolhatók, nem igényelnek különösebb versenyhatósági figyelmet.

A piacdefiníció kapcsán tanulságosak lehetnek az antitröszt ügyeknél számosabb fúziót, illetve felvásárlást jóváhagyó versenyhivatali határozatok. A Bizottság egy ügyben például külön piacnak tekintette a pezsgőket, a habzó borokat és a magas alkoholtartalmú borokat (mint pl. a sherry).<sup>3</sup>

Itt is megjegyzendő, hogy a versenyjog – a piacmeghatározásban rejlő nehézségek miatt is – bizonyos magatartásfajtákat a vállalkozások piaci méretétől függetlenül tilt. Ezek a tapasztalat szerint szinte mindig tényleges negatív hatásokkal járó korlátozások, mint az árak egyeztetése, értékesítési piacok felosztása, a kibocsátás közös visszafogása (lényegében ezeket hívjuk kartelleknek). E magatartások az uralkodó versenyjogi dogma szerint olyannyira veszélyesek, hogy még akkor is tiltottak, ha „papíron maradnak”, bármi okból nem valósulnak meg. E jogalkalmazást leegyszerűsítő „huszárvágással” ugyanakkor bizonyos kisebb méretű, regionális piacokon talán indokolatlan szigorral tiltanak meg olyan együttműködéseket, amelyek a helyi közösségben természetszerűek, ily módon életszerűen el nem kerülhetők, miközben nem járnak jelentős negatív piaci hatással.

3 | Comp/M.5114 Pernod Ricard/V&S, 2008. július 17., <https://bit.ly/2XCdKbD>.

### 3. A VERSENYJOG CÉLJAI

A verseny gazdasági-társadalmi szerepéről, s az ennek szabadságát, tisztaságát védő versenyjog céljairól gondolkozni nem csak elméleti-filozófia kihívás. Mivel a tág versenyjogi tilalmakat és kivételeket sokféleképpen lehet értelmezni, nagy szerep jut a különböző versenyelméleti iskoláknak és közgazdasági irányzatoknak abban, hogy egy adott ország (vagy éppen gazdasági integrációs szervezet) adott időszakban éppen milyen versenypolitikát követ. E téma legutóbb az amerikai elnökválasztás kapcsán került ismét előtérbe. Az USA-ban a konzervatív és a demokrata versenypolitikai irányvonal között vannak különbségek, így a 2021-ben hivatalba lépett demokrata vezetés erőteljesebb, a digitális piacokra is jobban odafigyelő antitröszt politikát hirdetett, s egyre több olyan tudományos fórumra kerül sor, ahol több-kevesebb komolysággal, de megkérdőjelezi az elmúlt három évtizedet uraló postchicagói iskola egyeduralmát. E kérdés borpiaci jelentősége egyrészt abban áll, hogy bizonyos együttműködés-típusok kapcsán eltérő kimenetelű döntések szülehetnek annak függvényében, hogy a fogyasztói vagy a társadalmi jólét előmozdítása orientálja a versenypolitikát, vagy a jogalkalmazó esetleg a szűken vett hatékonyságon túl más gazdasági-társadalmi szempontokat is figyelembe vesz a jogértelmezés során.

A versenypolitika másik irányú kihatása pedig abban jelentkezik, hogy a *közérdeket* szolgáló versenyhatóság milyen ügyekben tartja fontosnak eljárás indítását. Nincs ugyanis eljárási kényszer, nem kell és nem is lehet minden felmerülő versenyproblémára ráállítani a központi versenyhivatali apparátust. Az ügyek jellege alapján felállított prioritások meghatározhatják, melyik ágazatokra fókuszál a hivatal. A GVH így az elmúlt években kiemelten foglalkozott a digitális piacokkal, majd a COVID-korszakban a járványhoz kapcsolódó termékek reklámozásával, jelenleg pedig éppen az építőipari drágulással. A borpiac kapcsán ez annyiban releváns, hogy a későbbiekben bemutatásra kerülő „dinnyekartell-kivétel” miatt a GVH évek óta nem tartja lényegesnek az agráriumhoz kötődő versenykorlátozások vizsgálatát (hacsak nem a kisebb termelők nagyobb áruházakkal szembeni védelme a tét). Csekély tehát a valószínűsége annak, hogy a közérdek-védelem által mozgatott magyar versenyhatóság borpiaci versenykorlátozások kapcsán indítson hosszas eljárásokat.

A jelenleg uralkodó közgazdasági iskolák a verseny védelmétől végső soron a hatékonyság és a jólét növelését várják el. Azonban a jólét-orientált versenypolitika sem jelent egységes megközelítést: vannak esetek, amikor nem mindegy, hogy a jólét fogyasztói vagy a kínálati oldalt is magában foglaló össztársadalmi<sup>4</sup> értelmezését

4 | A társadalom szintjén számított jólét mellett elsősorban a chicagói iskola nagyjai tették le voksukat, hangsúlyozva, hogy a hatékonyság nem az egyik fontos, hanem az egyetlen célja az antitrösztnek. Lásd Richard POSNER: *Antitrust Law: An Economic Perspective* (Chicago: University of Chicago Press 1976).

vesszük alapul. A fogyasztói jólét mértékét a fogyasztói többlet fejezi ki, vagyis annak a különbözete, amennyit adott áruért a fogyasztó ténylegesen kifizet és amennyit rezervációs ára szerint még éppen hajlandó lenne rá kifizetni.

Időről időre azonban más versenypolitikai célok is kirajzolódnak. Nehéz utólag pontosan felmérni, mi is vezetett az USA-ban a szövetségi szinten elsőként versenyjogi szabályokat lefektető *Sherman Act*-hez. Akkoriban (1890-ben) mindenesetre a közgazdászok sem beszéltek még jóléti kérdésekről, annál inkább konkrét cél volt például az agráriumban dolgozó a kis és közepes méretű vállalkozások (KKV) védelme a nagyhatalmú trösztökkel szemben. Európától nem idegen a verseny komplexebb megközelítése, így a német verseny-modellben nagy jelentősége volt a gazdaság alkotmányos rendjének, a vállalkozás szabadságának, az EU-ban pedig az integrációs folyamat védelmének.

A különböző versenypolitikai célokat jól összegezi Fox egyik tanulmányában.<sup>5</sup> Álláspontja szerint manapság háromféle célt vállalnak fel a versenyhatóságok: a fogyasztói jólét védelmét, amelynek lényege, hogy a jól működő, belső (vállalkozási szintű) és külső (állami eredetű) torzulásoktól mentes verseny eredményeként megakadályozható legyen a kibocsátás visszafogása és az árak emelkedése; a piacok nyitottságának védelmét (ez főleg az uniós versenypolitika egyik fontos bástyája); a kisebb piaci szereplők védelmét a nagyok agresszív versenyével szemben (ez olykor protekcionista köntöst is ölthet, hiszen a kis szereplők jellemzően hazai, míg a nagyok gyakran külföldi tulajdonúak).

A borfogyasztáshoz is kötődően mindenképp meg kell jegyezni végül, hogy egyre erősödő irodalma létezik a boldogság közgazdaságtanának.<sup>6</sup> E szerint a verseny egy fontos eleme lehet annak, hogy az emberek (akár fogyasztói, akár termelői-kereskedői szerepkörben) teljes értékűen, érényes módon „jól éljenek”. Ez a fajta jólét nem csak arról szól, hogy a rezervációs árhoz képest mennyit takarítunk meg fogyasztóként egy üveg jó vörösbor megvételekor, hanem akár arról is, hogy mások jóléte hogyan befolyásolja az egyén jólétét. Egyre több tudatos fogyasztó veszi figyelembe vásárlásakor, hogy a fizetség nem „kidobott pénz”, hanem az „jó helyre megy”: lehet, hogy egy kicsit többlet kell fizetni egy jó magyar borért, mint egy hasonló minőségű importált konkurensért, de ez teszi lehetővé, hogy hazánkban hosszabb távon megmaradjon a borászat.

Témánk szempontjából két, versenypolitikával konkuráló, annál adott esetben „erősebb” közpolitikára kell még felhívni a figyelmet: az egyik a KKV-kat segítő iparpolitika, a másik pedig a mezőgazdasági termelőket támogató agrárpolitika.

5 | Eleanor M. Fox: „We Protect Competition, You Protect Competitors” *World Competition* 2003/2. 149.

6 | Lásd pl. Maurice STUCKE: „Should Competition Policy Promote Happiness?” *Fordham Law Review* 2013/5. 2586–2595.

A konfliktus abból adódhat, hogy a versenypolitika nem a vállalkozás által foglalkoztatott munkavállalók számára és a bevétel nagyságára, illetve az adott gazdasági ágazat sajátosságaira koncentrál. A KKV-prioritások kapcsán annyi szerencsés átfedés adódhat, hogy jellemzően egy KKV egyben kis piaci részesedésű, azaz csekély piaci erejű vállalkozásnak minősül, amiből következően a legtöbb versenyjogi jogkövetkezménytől nem kell tartaniuk. Az agrárium különleges helyzetét pedig mind az uniós, mind a magyar versenyjog kifejezetten az e területre alkalmazandó, megengedőbb szabályokkal oldja meg. Az uniós agrárpolitika mindig is a legerősebb uniós politikák közé tartozott, jelentős uniós források újraelosztásával, ahol az agrártermelők jólétének védelme a versenypolitika által preferált fogyasztói jóléttel konkuráló cél. E szabályokra a későbbiekben még visszatérünk.

#### 4. A VERSENYJOGI SZABÁLYOK HATÓSUGARA: VÁLLALKOZÁSOK ÉS TÁRSULÁSAIK

Az európai és magyar versenyjogi előírások címzettjei lényegében a gazdasági tevékenységet folytató egyének, vagy szervezetek, azaz a vállalkozások. Gazdasági tevékenységnek minősül a termelés, a forgalmazás és a szolgáltatások nyújtása.<sup>7</sup> Nem gazdasági irányultságú, nonprofit szervezet is lehet vállalkozás, ha az érintőlegesen gazdasági, kereskedelmi jellegű tevékenységet is végez. Természetes személy is alanya lehet a versenyszabályoknak, még csak nem is kell formálisan egyéni vállalkozónak minősülnie. Egy tevékenység munkajogi vagy adójogi minősítése nem meghatározó a vállalkozás versenyjogi definíciója szempontjából.

A versenyjogi értelemben vett vállalkozás nem feltétlen esik egybe a társasági jogi értelemben vett jogalanyokkal, társaságokkal. A közös tulajdonosi-irányítási kapcsolatok révén végső soron egy közös gazdasági érdeket szolgáló, társasági jogilag önálló cégek egyetlen *gazdasági egységet*, egy vállalkozást alkotnak. A magyar jogban jelenleg ezt a helyzetet a *vállalkozás-csoport* kifejezés képezi le.<sup>8</sup> E szabály jelentősége abban áll, hogy az egy gazdasági egységhez, illetve vállalkozás-csoporthoz tartozó személyek között fogalmilag kizárt a verseny korlátozása, azaz ők egyeztetethetik egymással eladási áraikat, kibocsátásaikat, eladásait.

7 | C-41/90. sz. *Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH* ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet [EU:C:1991:161], amely ügyben a vezető állású személyek számára végzett munkahelykeresést gazdasági tevékenységnek minősítette az EUB.

8 | Lásd 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.) 15. §.

Egy hasonló fogalmat ismer egyébként a 2020-as bortörvény is.<sup>9</sup> E szerint *borgazdasági egység* azon adatszolgáltatók által alkotott, gazdasági aktában nyilvántartott csoport, amelyet a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 23. pontja értelmében kapcsolt vállalkozások alkotnak, vagy amelynek természetes személy tagjai, vagy jogi személy esetén a jogi személy természetes személy tagjai egymás közeli hozzátartozóinak minősülnek.<sup>10</sup>

Önmagában egy borrégióhoz vagy borvidékhez tartozás nem jelenti azt, hogy a független tulajdonú borászatok ne lennének egymás versenytársai.<sup>11</sup> Mára léteznek olyan jól felépített márkanévű borászatok, akiknek a borait kifejezetten keresi az igényesebb vásárlói közönség. Nem feltétlen csak egy tokajit vagy egy csopakit szeretne valaki inni, hanem konkrét borász akár meghatározott évjáratú nedűjét keresi. Ettől még természetesen igaz, hogy a bor-régiók egymással is konkurálnak, s van létjogosultsága a földrajzi megkülönböztető árujelzésnek, hiszen szekszárdi vagy villányi jelzővel jobban eladhatóvá válik egy vörösbor. Az ilyen „kollektív márkák” kiépítése járhat olyan társadalmi hasznossággal, ami indokolhatja bizonyos korlátozások bevezetését. Ettől azonban még nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a borrégiók versenye zajlik, azaz az egy régióhoz tartozó borászok, mint egy gazdasági egység tagjai, „azt csinálhatnak, amit akarnak”.

A gazdasági egység kivétele *forgalmazási* típusú korlátozásoknál is nagyobb szabadságot ad. Ha például bizományosként, ügynökként értékesít valaki bort, úgy őt jó eséllyel nem tekinti önálló vállalkozásnak a versenyjog, mert a termelővel egy egységet alkot, így többek között előírható számára a fogyasztói ár, s rá vonatkozóan bármilyen más forgalmazási korlátozás is megengedett lesz. A megbízó–ügynök közötti jogviszonyra azért nem alkalmazható a versenyjogi tilalom, mert az ügynök érdemi vállalkozási szabadság és kockázatvállalás hiányában nem önálló piaci szereplőnek, hanem a megbízó részének tekintendő (hasonlatosan egy munkavállalóhoz).

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. cikkében foglalt tilalom nemcsak a közvetlenül a piaci szereplőkhöz kötődő, hanem azok érdekképviselői és egyéb társulásai által hozott versenykorlátozó döntéseket is tiltja. E kategóriába sorolandók a kereskedelmi szövetségek, érdekképviselői szervek, kamarák stb., amelyek lehetnek profitorientáltak, de akár nonprofit jellegűek is. Közömbös az is, hogy a társulás közhatalmi feladatot is ellát-e, vagy tagjai között állami szerv képviselője is helyet foglal-e. Ha döntései gazdasági jellegűek, nem pedig közhatalom gyakorlásához kötődnek, akkor a versenykorlátozó megállapodások tilalma alkalmaz-

9 | 2020. évi CLXIII. törvény a szőlészetről és borászatról (Bortv.), amely 2021. augusztus 1-jén lépett hatályba.

10 | Bortv. 1. § 4. pont.

11 | A 7 borrégióon belül 22 borvidék található. Például a Pannon borrégióhoz tartozó négy borvidék a pécsi, a szekszárdi, a tolnai és a villányi.



ható. A megállapodáshoz hasonlóan a döntésnek sem kell kötelező erejűnek, jogilag is kikényszeríthetőnek lennie. A tagok számára kibocsátott *ajánlások* is a versenyjogi tilalom alá kerülhetnek, mivel azok egyfajta orientációs pontként az árak egységesítéséhez vezetnek, különösen akkor, ha a gyakorlat azt mutatja, hogy a tagok az ajánlásnak megfelelően alakítják piaci viselkedésüket, vagy ha a társulás igyekszik azt tagjaival betartatni. Tekintettel a borpiac állami szabályozottságára, nem példátlan, hogy versenytorzító intézkedések ilyen, akár közjogi alapú szervezetekhez kötődjenek.

Nem ritkák a vegyes összetételű testületek, ahol a piaci szereplők képviselői mellett állami szervek delegáltjai is részt vesznek. Az ilyen testületek megítélése tekintetében a Versenytanács a Magyar Ügyvédi Kamara reklámszabályai kapcsán<sup>12</sup> az uniós esetjog vonatkozó elveit összegezve az alábbi szempontokat emelte ki: a testület összetétele tekintetében ki van többségben, a tagokat ki delegálja, választja, a tagok mennyire tekinthetők függetlennek az esetlegesen őket delegáló vagy jelölő szereplőktől; a határozathozatalkor figyelembe kell-e venni *közérdekű szempontokat*, vagy csak piaci magán jellegű szempontokra kell tekintettel lenni; érvényesül-e állami felügyelet az adott döntés kapcsán, saját döntésével átírhatja-e a társulás a döntését.<sup>13</sup>

E kritériumokat külön-külön és összességükben kell a jogalkalmazónak értékelni, s ez alapján eldönteni, hogy a testületi döntés természete szerint a közhatalmi vagy a piaci szférához tartozik-e. A versenyjogi szabályokat csak ez utóbbi esetben, tehát a vállalkozások társulásainak döntése esetében lehet alkalmazni, a piaci szereplők állami döntéshozatal során kifejtett véleményezése, lobbizása nem esik versenyjogi kontroll alá.

## 5. UNIÓS VAGY MAGYAR VERSENYJOG?

Mivel az agrárium terén nem teljesen azonosak az egymás mellett élő uniós és magyar versenyjogi szabályok, érdemes röviden kitérni e két szabályrendszer viszonyára.

Az EUMSZ 101. és 102. cikkeinek végrehajtásáról szóló 1/2003/EK tanácsi rendelet<sup>14</sup> értelmében a belső piacot érintő versenyellenes cselekményekre kötelező az uniós versenyjogot alkalmazni, akár a tagállami versenyjogok mellett, ha nemzeti szintű szervek járnak el egy ügyben. Amennyiben egy versenykorlátozó

12 | Vj-180/2004, 20.1.1. pont.

13 | Lásd még e témáról bővebben: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2010) 743–744.

14 | A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 1. 2003.1.4. 1.

megállapodás, társulási döntés kreálta élethelyzetre a két alkalmazandó jog eltérő megoldást kínál, akkor az uniós jog elsőbbsége miatt ez utóbbit kell alkalmazni. Hiába megengedőbb tehát például a magyar versenyjog egy bortermelők közötti kartell esetében, ha az kevésbé megengedő uniós versenyjogot alkalmazni kellene. Van tehát tétje az alkalmazandó jog meghatározásának, illetve az ezt meghatározó tényállási elem értelmezésének, a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének.

Az uniós gyakorlatot a Bizottság egy közleménye foglalja össze.<sup>15</sup> Az esetjog szerint, ha az érintett vállalkozások két vagy több tagállamban honosak, úgy a kereskedelem érintettsége könnyen megállapítható. A tagállamok közötti kereskedelem azonban akkor is sérülhet, s a bor vertikumban ez a jellemző eset, ha a megállapodás részesei ugyanazon országhoz tartoznak. Ha ezek a vállalkozások a hazai piac nagy részét lefedik, akkor megállapodásukkal, legalábbis közvetve, de befolyásolhatják a más tagállami versenytársak helyzetét. Így például az egész országra kiterjedő, szőlőfelvásárlási árakról szóló ajánlást nagy valószínűséggel az uniós versenyjog alapján kellene megítélni.

Kivételesen az is előfordulhat, hogy a tagállam egy részét, például egy nemzetközi kereskedelmi szempontból is jelentős borvidékét érintő versenykorlátozó megállapodás az uniós jog hatálya alá essen. Ebben az esetben nem az adott régió földrajzi kiterjedése, vagy éppen más tagállammal való szomszédossága számít, hanem az, hogy az adott térség az adott ország árupiacának mekkora részét teszi ki.<sup>16</sup>

Izgalmas kérdés az is, amikor az EU-n kívüli exportra vonatkozik egy megállapodás. Ha például magyar borászok a Szerbiába irányuló exportot szabályoznák ár vagy mennyiség tekintetében, az főszabályként nem esne sem az uniós, sem a magyar versenyjog tiltása alá (más kérdés, hogy a szerb versenyhatóság felléphetne ezzel szemben). Amennyiben azonban a bort reimportálják, úgy kivételesen mégis alkalmazhatók lesznek a tilalmaink. Az EUMSZ 101. cikkének szövegezéséből adódóan nemcsak a ténylegesen, hanem a potenciálisan befolyásoló megállapodásokra is vonatkozik a tiltás. Ezért a Bizottságnak nem kell statisztikai adatokkal alátámasztott kimutatással bizonyítani a megállapodás eredményét. További szempont, hogy az „érinthei” (a kereskedelem esetleges érintettsége) nem feltétlenül a kereskedelem visszaesését jelenti. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége akkor is fennáll, ha a megállapodást követően a kereskedelem mértéke tényszerűen növekszik.

Az EUB által adott értelmezése szerint csak a kereskedelmet érezhetően érintő megállapodások tartoznak az uniós jog hatálya alá. A kereskedelem érezhető mértékű érintettsége nem áll fenn a Bizottság által felállított *soft* szabály szerint, ha

15 | A Bizottság közleménye – Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 101. 2004.4.27. 81.*

16 | Lásd Közlemény (15. lj.) 91. pont.

az érintett vállalkozások együttes éves forgalma nem több mint 40 millió euró, és együttes piaci részesedésük nem több 5%-nál.<sup>17</sup> Ez utóbbi szám pontos megállapítása nem lehet könnyű a bor-ágazatban, hiszen sem a pontos árupiac, sem a földrajzi piac meghatározására nincs kiforrott versenyhatósági gyakorlat. Ebből fakadóan fennáll némi jogbizonytalanság az alkalmazandó jog tekintetében. Hasonlóan a sörpiachoz, itt is vélhetően külön piacokat alkotnak az egymástól ízben, illetve minőségben jelentősen különböző palackozott borok. A sör példát követve, lehetséges itt is különbséget tenni a hagyományos bolti és a vendéglátóhelyi eladások között. A földrajzi piac sem egyértelmű: legalábbis a bolti szegmens kapcsán jó érvek szólhatnak egy európai piacmeghatározás mellett, amelyen viszont még a legnagyobb magyar borászat relatív súlya is jó eséllyel 5% alatt marad (hacsak nem szűkül az árupiac mondjuk az édes aszús fehérborokra). Még akkor sem valószínű az 5% átlépése ilyen széles földrajzi piacon, ha több magyar borász fogna össze. Az Eurostat 2019-re vonatkozó adatai szerint ugyan az EU-n belüli bortermelésben Magyarországé az előkelő 6. hely, de ez is csupán az összes európai bormennyiség 2%-át teszi ki.<sup>18</sup>

## 6. A KKV-K MEGÍTÉLÉSE A VERSENYJOGBAN

Mivel a borpiaci szereplők jellemzően kisebb méretű családi vállalkozások, indokolt megvizsgálni azt az alapvető kérdést, hogy a versenyjog mennyiben szorítja keretek közé e kisebb piaci szereplők szabadságát. Az első rögzítendő tétel, hogy a versenypolitika a vállalkozások relatív piaci erejét vizsgálja, a cégeknek a munkavállalók száma és a forgalom alapján meghatározott mérete önmagában nem jár kedvezményekkel. A KKV-k az alacsony piaci részesedésük miatt így a *csekély jelentőségű* versenykorlátozó megállapodások kivétele alá esnek. Az is nyilván ritka eset, hogy gazdasági erőfölényükkel vissza tudnának élni.<sup>19</sup> Ugyanígy a fúziókontroll szabályokban meghúzott bejelentési küszöböket is elvétve érik el. Az állami támogatások engedélyezésénél is preferálják a KKV-ket, akik nagyobb intenzitású támogatást vehetnek igénybe.

A csekély jelentőségű megállapodások kivételét az uniós jogban az esetjog, illetve egy bizottsági közlemény tartalmazza, a magyar versenyjogban pedig a Tpv. kodifikálta, lényegében az uniós joggal megegyező tartalommal. A Tpv. 13. §-a szerint

17 | Közlemény (15. lj.) 52. pont.

18 | Wine production and trade in the EU, 2020. november 19. A „pohár” (az EU-n belüli összes bortermelés) több mint 80%-át három ország tölti ki: Olaszország, Spanyolország és Franciaország. <https://bit.ly/3mk1gzY>.

19 | Lásd bővebben Tóth Tihamér: „Kicsi a bors, de valóban erős? KKV-k a versenyjogban” *Versenytükör* 2018/VII. Különszám 40.

nem tiltottak azok a horizontális (versenytársak közötti) megállapodások, amelyeknél az érintett vállalkozások együttes piaci részesedése nem több 10%-nál. Vertikális, forgalmazás korlátozásoknál egy magasabb, 15%-os küszöb került meghúzásra. Nem vonatkozik azonban a kivétel a versenyt célzottan korlátozó durva korlátozásokra, mint az áregyeztetés, a termelés visszafogása vagy a piacfelosztás.

Mindez azt jelenti, hogy a magyar szőlő- és borpiaci szereplők versenykorlátozó megállapodásai, a fenti célzatos kartellek és egyes uniós kereskedelmet kifejezetten akadályozó, e piacon nem túl életszerű forgalmazási megkötést leszámítva (pl. más tagállamba irányuló export tilalma) nem fognak a versenyjogi tilalom alá esni, feltételezve, hogy a földrajzi piac európai szinten rajzolható fel. Ha az érintett piac országos lenne, egy borvidéken belüli összefogás nagy valószínűséggel még így sem lépné át a 10%-os határt.

Azt is látni kell, hogy ha az érintett vállalkozások együttes piaci részesedése több is lenne 10%-nál, a versenyjog egyedi mentesség szabályai jó eséllyel megvédenék a megállapodást a tiltással szemben (s nem is kellene a bizonytalan miniszteri mentesítésre hagyatkozni). A legtöbb borászati együttműködésről ugyanis elmondható, hogy javítja az adott ágazat fejlődését, ami legalábbis közvetetten a fogyasztónak is hasznos, s ha nem jár a verseny teljes kizárásával, s valóban csak a célokhoz legszükségesebb mértékű korlátozásokat tartalmazza, akkor a törvény erejénél fogva a versenykorlátozás mentesül a tilalom alól.

A szankcionálás terén is jól jöhet a KKV-státusz. A Tpv. alkalmazási körében a GVH eljáró versenytanácsa megteheti azt is, hogy az első alkalommal előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett *figyelmeztetést* alkalmaz esetükben.<sup>20</sup> Ez alól kivétel, ha az érintett vállalkozás magatartása az EU jogába ütközik, vagy ha a jogsértés közbeszerzési eljárás során árak rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodás kötésében nyilvánul meg, vagy amikor a jogsértésre különösen kiszolgáltató személyrel szemben került sor (ez utóbbi a megtévesztő reklámok terén életszerű szempont). A kártérítési perek esetében is létezik egy KKV-specifikus kedvezmény: esetükben nem alkalmazható a főszabályként érvényesülő egyetemleges felelősség, azaz csak a saját magatartásukkal közvetlenül okozott kár megtérítését lehet tőlük követelni, nem pedig a kartell egésze által okozott kárét.<sup>21</sup>

20 | A Tpv. 78. § (8) bekezdésében található szankció a versenyjogi szankciórendszerben a kötelezettségvállalás és a jogsértés megállapítása között helyezkedik el.

21 | A Kártérítési irányelvet – Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési kérésekre irányadó egyes szabályokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 349. 2014.12.5. 1. – implementáló Tpv. 88/H. § (4) bekezdése szerint nem alkalmazható a kivétel, ha a kvv vezető szerepet töltött be a versenyjogi jogsértésben, vagy más vállalkozást a versenyjogi jogsértésben való részvételre kényszerített, vagy ismétlődő jogsértőnek minősül.

E kivétel további feltételei, hogy a KKV részesedése az érintett piacon a jogsértés teljes időtartama alatt nem érte el az 5%-ot, és hogy ellenkező esetben gazdaságilag ellehetetlenülne.<sup>22</sup>

## 7. AZ UNIÓS ÉS A MAGYAR AGRÁRKIVÉTEL

Az EUMSZ 39. cikkében rögzített közösségi agrárpolitika (KAP) céljai között szerepel nemcsak a fejlesztés és az elfogadható fogyasztói árak biztosítása, hanem a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása és a piacok stabilizálása is. A 1184/2006/EK tanácsi rendelet<sup>23</sup> jelöli ki, hogy az általános versenyjogi szabályok mennyiben alkalmazandók az agráriumban. E szerint az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdését nem kell alkalmazni olyan megállapodásra, döntésre és összehangolt magatartásra, amely a nemzeti piaci rendtartás lényeges részét képezi, vagy szükséges a KAP célkitűzésének eléréséhez. Különösen nem kell alkalmazni termelők, termelői szervezetek megállapodására, döntéseire és összehangolt magatartására, ha azok a termelésben vagy az értékesítésben, a mezőgazdasági termékek tárolása, kezelése vagy feldolgozása célját szolgáló közös létesítmények használatában érintettek. Fontos azonban, hogy nem köthetik ki azonos árak alkalmazását és nem zárhatják ki teljesen a versenyt.<sup>24</sup> A rendelet az erőfölénnyel való visszaélés körében még ilyen szűk körű kivételt sem enged, azaz az EUMSZ 102. cikke akadály nélkül érvényesül a mezőgazdaságban is.

E különleges ágazati szabályok csak az EUMSZ 1. sz. Mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékekre vonatkozathatók (a termőföld termékei, állatok, halászat és az ezekkel közvetlen kapcsolatban levő első fázisú feldolgozottságú termékek). Jelen fejezet szempontjából a 22. árucsoport a releváns. E szerint mezőgazdasági termék nemcsak a szőlő, hanem a friss szőlőből készült bor és az egyéb erjesztett italok (pl. al-mabor) is. Nem tartoznak viszont ide a koncentrált kivonatú likőrök, pálinkák: ezekre az antitröszt szabályok változatlanul alkalmazandók.

22 | Lásd erről bővebben MISKOLCZI BODNÁR Péter: „National report – Hungary” in Anna PISZCZ (szerk.): *Implementation of the EU Damages Directive in Central and Eastern European Countries* (Warsaw: University of Warsaw Faculty of Management Press 2017) 127–156.

23 | A Tanács 1184/2006/EK rendelete (2006. július 24.) az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 214. 2006. 08. 04. 7.

24 | A mezőgazdasági kivétel fontos eljárási feltétele, hogy az, szemben az általános, az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében foglalt versenyjogi kivétellel, nem bárki által, hanem csak a Bizottság által alkalmazható.

További fontos szabályokat tartalmaz az egyes mezőgazdasági termékek piacainak közös szervezéséről szóló 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.<sup>25</sup> A rendelet bizonyos válsághelyzetekben biztosít eltérési lehetőséget a Bizottság közreműködése mellett az általános versenyszabályoktól,<sup>26</sup> rendelkezik az uniós agrárpolitikai célokat szolgáló megállapodások megengedhetőségéről, illetve termék-specifikus kivételeket is megenged. Így e rendelet 209. cikke szerint az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdését nem kell alkalmazni a mezőgazdasági termelők, termelői szervezetek vagy ilyen szervezetek által alkotott társulások olyan megállapodásaira, döntéseire és összehangolt magatartásaira, amelyek mezőgazdasági termékek előállításával vagy értékesítésével, vagy az ilyen termékek tárolására, kezelésére vagy feldolgozására szolgáló közös létesítmények használatával kapcsolatosak, kivéve, ha veszélybe kerülne az EUMSZ 39. cikkében meghatározott célok elérése. E körben sem megengedett az árkartell, illetve a versenyt kizáró<sup>27</sup> megállapodás.

A rendelet 210. cikkében foglalt másik általános kivétel szerint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének tilalma nem érvényesül az elismert szakmaközi szervezetek<sup>28</sup> megállapodásaira, döntéseire és összehangolt magatartásaira vonatkozóan. Azonban e kivételi kör sem korlátlan: az árak egyeztetése, kvóták felállítása és a piacfelosztás e körben is kifejezetten tiltott.<sup>29</sup> Az uniós szabályok ugyanakkor megengedik az elismert szervezetek számára a kibocsátás arányos szabályozását, különösen, ha az a minőség javítását vagy a piacok stabilitását célozza.<sup>30</sup> Ez utóbbi esetben

25 | Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 347. 2013.12.20. 671. Megjegyzendő, hogy az ágazatspecifikus kivételeken túl az általános uniós versenyszabályok is adnak lehetőséget az összességében hasznos versenykorlátozások mentesülésére. E körben különösen a szakosítási megállapodásokról szóló csoportmentesítő rendelet emelendő ki (közös előállítás, értékesítés). A Bizottság 1218/2010/EU rendelete (2010. december 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a szakosítási megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 335. 2010.12.18. 43.

26 | A rendelet 222. cikke szerint a piacon uralkodó súlyos egyensúlytalanságok idején a Bizottság végrehajtási jogi aktusokat fogadhat el, amelyek értelmében az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdésének tilalma nem alkalmazandó az elismert termelői szervezetekre, ezek társulásaira és az elismert szakmaközi szervezetekre, feltéve, hogy ezek nem ássák alá a belső piac megfelelő működését, kizárólag az érintett ágazat stabilizálására törekednek és besorolhatók a felsorolt kategóriák közül legalább egybe (pl. közös kapacitás csökkentés, minőségi követelmények felállítása). A felsorolásból látható, hogy klasszikus kartellnek megfelelő intézkedések nem megengedettek.

27 | A verseny kizárásának fogalma nem kellően tisztázott. Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése vagylogosan sorolja fel a verseny torzítását, korlátozását és kizárását, mint a versenykorlátozás különböző fokozatait. Mivel ezek mindegyike egyaránt tiltott, az esetjogban nem volt szükség tartalmuk pontos definiálására, e fokozatok elhatárolására.

28 | A 2/2018. (II. 1.) FM rendelet szól a szakmaközi szervezetek elismerésének és ellenőrzésének részletes szabályairól. Ilyen a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa mellett például a Baromfi Termék-tanács Szakmaközi Szervezet, a Magyar Díszkertészek Szövetsége. Ettől eltérő kategóriát képeznek a termelői csoportok. Elismert termelői csoportok közül elvértve találunk szőlészetekkel-borászattal foglalkozót (ilyen pl. a Balatonboglári Pinceszövetkezet).

29 | Rendelet 210. cikk (4) bekezdés. E kivétel további feltétele a Bizottság előzetes értesítése.

30 | Az olasz versenyhatóság például a minőség javítását célzó korlátozásokat támogatja, a kereslet/kínálat mesterséges egyensúlyba hozását nem javasolja célul tűzni. Lásd Andrea Minuto (az olasz versenyhatóság nemzetközi ügyekért felelős vezetője) 2020. június 18-i előadását a Trento Summer Schoolon.

azonban adódhatnak versenyjogi problémák, amint azt az alább bemutatott, sherry-forgalmazáshoz kapcsolódó jogeset is mutatja: jogsértő kartell lehet, ha a kibocsátás korlátozását a termelők múltbeli eladásai alapján szabályozzák. Végezetül, egyes termékek esetében a rendelet ágazatspecifikus kivételeket<sup>31</sup> tartalmaz az információcsere-megállapodások és a közös termelés, értékesítés kapcsán.

Az uniós szabályozás lényege tehát, hogy egyfelől megkönnyíti a gazdálkodók közötti szövetkezéseket, másfelől viszont a legsúlyosabb versenykorlátozásokat még e körben is tilalmazza (a piacfelosztást, kvótákat bizonyos esetekben megengedve). Ezt a szellemiséget követve több tagállami versenyjogi szabályozás is biztosít kivételt a mezőgazdasági együttműködések számára. A német versenytörvény például egy általános kivételt állít fel, de itt is fontos feltétel, hogy a szövetkezés nem vezethet árkartellhez, illetve nem zárhatja ki adott piacon a versenyt.<sup>32</sup> A magyar versenyjog ehhez képest meglehetősen tágra nyitja az agrárkivétel körét, nem is beszélve a bírság fizetése alóli felmentésről, ami lényegében a kartelltilalom magyarországi alkalmazásának megszűnéséhez vezetett e fontos gazdasági szektorban.

2013 óta, egy vázlatosan szabályozott, sajátos közigazgatási eljárásban az agrárminiszter mentesítheti a gazdálkodók megélhetését segítő kartelleket.<sup>33</sup> Ezt megelőzően a GVH, ha nem is mindig vasszigorral, de több esetben is megállapított versenykorlátozó kartellezést az agráriumban. Például a *tojáskartell* ügyben<sup>34</sup> ajánlott áremelés, illetve piacfelosztás mellett a piaci válságok idején irányadó termelés visszafogás is megjelent mint jogsértő magatartás. Az eljáró versenytanács megállapította, hogy a Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetsége, valamint több étkezési tojástermeléssel és értékesítéssel foglalkozó vállalkozás versenykorlátozásra alkalmas magatartást tanúsított, ezért a szövetségre 120 millió Ft bírságot szabott ki. A szövetség ugyanis 2002-től kezdődően minden évben közölte tagjaival, hogy milyen árak betartása ajánlott, illetve hogy a termelési ár megemelése javasolt. 2002-ben ráadásul importengedélyezési rendszert vezetett be és az aprótojás kivonására szólította fel tagjait, a következő években pedig a tojótyúk állomány idő előtti csökkentését, a termelés 10%-ának exportálását írta elő, továbbá megszervezett egy nagyobb termelők közötti tiltott információcsere is. Ilyen háttér mellett a nagyobb termelők nagy áruházakkal szemben fellépni kívánó, közös értékesítési szervezetét is inkább kartellnek minősítette a versenyhatóság.

31 | Például zöldség és gyümölcs szektor (33. cikk), sajítermelők kvóta megállapodásai (149. és 150. cikkek), sonkakészítők kvóta megállapodásai tagállami jóváhagyás mellett (172. cikk).

32 | *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) 28. §.

33 | A Tpv. 93/A (3) bekezdése szerint az agrárpolitikáért felelős miniszternek az állásfoglalását a GVH megkeresésének beérkezésétől számított hatvan napon belül kell kiadnia, amely időtartamra a GVH az eljárását felfüggeszti.

34 | Vj-199/2005.

Jelen helyzetben nagy valószínűséggel nem kerülne szankcionálásra egy hasonló piackorlátozó gyakorlat. A Tpv. végén található vegyes rendelkezéseknél „elrejtett” 93/A. § szerint ugyanis mezőgazdasági termék<sup>35</sup> vonatkozásában nem állapítható meg a versenykorlátozó megállapodások tilalmának megsértése, ha a megállapodásból eredően a gazdasági verseny torzítása, korlátozása vagy megakadályozása a gazdaságilag indokolt, méltányolható jövedelem eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg, és e jövedelem megszerzésétől a megállapodás által érintett piac szereplője nincs elzárva. A törvényi kivétel egyik szépséghibája, hogy az alanyi kört nem szűkíti le az agráriumban tevékenykedő vállalkozásokra: ha például az áruházláncok megállapodnának egy minimum árszintben, s emellett a borászok felé emelnék a beszerzési árakat, az minden bizonnyal részesülhetne a mentesülésben. További kedvező szabály, hogy a miniszteri mentesítésben nem részesülő, tehát feltételezetten tényleg nagyon káros áregyeztetések, piacfelosztások résztvevői sem kaphatnak bírságot, ha először tanúsítanak jogsértő magatartást. A törvény a nehezen értelmezhető „bírságot felfüggeszti” kifejezést használja, ami azt jelenti, hogy a határozatban meg kell állapítani a bírság összegét, de annak megfizetését az eljáró versenytanács felfüggeszti és megvárja, hogy a vállalkozások magatartásukat összhangba hozzák a jogszabályi rendelkezésekkel.

E kivételi szabályok praktikus hasznából sokat levonhat, hogy azok kizárólag akkor alkalmazhatók, ha az eljárásban az uniós versenyjog alkalmazásának szükségessége nem merül fel, azaz a megállapodás olyan marginális jelentőségű, hogy nem érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ennek ellenére 2012-ben, az akkor folyamatban levő dinnyekartell eljárás<sup>36</sup> idején egyéni képviselői indítványra elfogadott agrárkivétel a GVH számára mind a mai napig azt az üzenetet hordozza, hogy „el a kezekkel a mezőgazdaságtól”: nincs nyomós közérdek, ami a GVH-t arra sarkallja, hogy e gazdasági szektorban folytasson sok hónapig elhúzódó eljárásokat.<sup>37</sup> Ez a helyzet jól szemlélteti azt is, hogy a GVH, s minden bizonnyal a legtöbb tagállami versenyhivatal, csak elméletileg örködik az uniós belső piaci verseny védelmén. A GVH akár már a dinnyekartell ügyben is megtehetette volna, ha szembe kívánt volna menni a kétharmados törvényhozói akarattal, hogy a magyar jog helyett az egyébként kötelező uniós jogot alkalmazva szankcionálja az áremelést célul tűző országos össze-

35 | A Tpv. nem határozza meg külön, mit kell mezőgazdasági termék alatt érteni, de minden bizonnyal az EUMSZ 1. sz. mellékletének listája az irányadó.

36 | Vj-62/2012. A GVH nagyobb áruházláncok (az ALDI, az Auchan, a CBA, a LIDL, a SPAR és a TESCO), továbbá a Magyar Dinnye Szövetség Közhasznú Egyesület és a Magyar Zöldség-Gyümölcs Szakmaközi Szervezet és Terméktanács ellen indított eljárást, mivel azok – minisztériumi közreműködéssel – vélelmezhetően megegyeztek egyrészt a Magyarországon termesztett görögdinnye 2012. július közepétől alkalmazandó áraiban, másrészt abban, hogy a Magyarországon kívül megtermelt dinnyét nem vagy csak diszkriminatív árázással forgalmazzák Magyarországon.

37 | Lásd a GVH megszüntető végzéséről szóló, 2013. áprilisi 12-i sajtóközleményt, <https://bit.ly/3z71pvA>.



fogást. Tagállami intézményként azonban, úgy tűnik, előbbre való a hazai piacokon folyó, adott esetben korlátozott verseny védelme, mintsem az EUMSZ 101. cikkének maradéktalanul érvényesítése.

A COVID-19 vírus visszaszorítását célzó állami korlátozások visszavetették az európai borfogyasztást is. Erre hivatkozással a Bizottság átmeneti jelleggel, hat hónapra kifejezetten engedélyezett meghatározott együttműködések<sup>38</sup>: (i) a bor egyéb célra történő átalakítása és feldolgozása, (ii) tárolás, (iii) közös promóció, (iv) közös minőségi követelményeknek megfelelő borokat lehessen csak forgalmazni (iv) és a termelés ideiglenes tervezése érdekében a következő szüret során betakarítandó szőlő mennyiségének csökkentése. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a tanácsi rendeletben előírtaktól el lehetne térni, azaz továbbra is tilos a piacfelosztás, az ár meghatározása, illetve a tagállami hovatartozáson alapuló diszkrimináció. E jogszabály kifejezetten a 2020-es szüreti időszakot érintően szándékozott kedvezőbb helyzetet teremteni. Álláspontom szerint erősen kérdéses e jogszabály hasznossága. A kifejezetten mentesített együttműködésekről úgy gondolom, hogy azokat egyedi mérlegelés alapján az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése alapján is mentesíteni lehetne a tilalom alól. Lehetne ezzel szemben úgy érvelni, hogy a bizottsági rendelet előnye a jogbiztonság, kiszámíthatóság erősítése. Ez egyfelől igaz, másfelől viszont azt az üzenetet is hordozza az átmeneti időszakra szóló mentesség, hogy ennek hiányában az ilyen célú együttműködések a kartelltilalomba ütköznenek, ami viszont nem állja meg a helyét.

## 8. VERSENY AZ ÁLLAMILAG SZABÁLYOZOTT PIACOKON

Olyan szabályozott piacokon, mint az energia, a távközlés vagy éppen a mezőgazdaság, fontos azt is tudni, hogy ha egy piaci szereplő nem tesz mást, mint egy állami jogszabályban való kötelezést hajt végre, úgy tevékenysége a piaci magatartáshoz szükséges privátautonómia hiánya miatt nem esik versenyjogi vizsgálat alá. Ha azonban ezen állami szabályról utóbb kiderül, hogy az ellentétes az uniós joggal, akkor a jövőre nézve ez a szankcióval szembeni védettség megszűnik.<sup>39</sup> Más a helyzet eleve, ha egy bizonyos magatartást az állam csak lehetővé tesz, vagy éppen elősegít: ha ez

38 | A Bizottság (EU) 2020/975 végrehajtási rendelete (2020. július 6.) a borágazatban a piac stabilizálására irányuló intézkedésekről szóló megállapodások és döntések engedélyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 215. 2020.07.7. 13. A rendelet jogalapja az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, különösen annak 222. cikke. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 347. 2013.12.20. 671. Emellett hasonló célokat szolgáló állami támogatások kapcsán is fogadott el a Bizottság egy intézkedéscsomagot, melynek hatályát 2021-ben egy évvel meghosszabbította.

39 | C-198/01. sz. *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2003:430], 54–55. pontok.

egyébként megvalósít egy kartellt, akkor a vállalkozások felelősségre vonhatók (igaz jó eséllyel nem vagy kisebb mértékben fogják őket szankcionálni). Az állami előírásokkal a versenyjogban tehát csak óvatosan lehet takarózni, egy áregyeztetésre vonatkozó miniszteri buzdítás nem feltétlenül véd meg a versenyhatóság vizsgálatától, még kevésbé a károsult felperesek által indított perektől.

Az uniós és magyar borászati piacszabályozás, mint minden állami gazdasági intézkedés, tartalmaz a szabad versenyt torzító, korlátozó elemeket. A Bortv. a szőlészettel kapcsolatban számos előírást, lényegében piacra lépési korlátot tartalmaz. Így például a hegyközség hozzájárulása szükséges a szőlő termőhelyi kataszterbe sorolt földterületen – a csemegeszőlő-telepítést kivéve – gyümölcsös telepítéséhez, más célú hasznosításához, vagy éppen a földterület szőlő termőhelyi kataszterből történő törléséhez. Árutermő szőlőültetvény telepítéséhez csak a növénytermesztési hatóság által osztályba sorolt szőlőfajta használható fel. Árutermő szőlőültetvény a hegybíró engedélyével telepíthető. A törvény előírja azt is, hogy milyen szőlőhozamú területről szabad oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel, illetve eredetmegjelöléssel rendelkező borászati terméket előállítani.<sup>40</sup>

A legfontosabb uniós szabályokat, ide értve az állami támogatások és az eredetmegjelölés szabályozását is, a borpiaci rendtartást is tartalmazó tanácsi rendelet tartalmazza.<sup>41</sup> A rendelet deklarált célja az uniós bortermelők versenyképességének növelése, az uniós minőségi borok hírnevének megszilárdítása, a régi piacok vissza-szerzése és újak meghódítása, valamint a kínálat és a kereslet közötti egyensúly biztosítása. Ez egyben jelzi azt is, hogy e feladatokat az állam vállalja magára, a minőség megőrzése vagy a piaci egyensúly visszaállítása például nem lehet legitimációs szempont egy egyébként vállalatok közötti versenykorlátozó megállapodás megvédésekor. A rendelet az évente 50 ezer hektoliternél nagyobb mennyiséget előállító tagállamok számára továbbra is engedélyezi, hogy meghatározzák azokat a borszőlőfajtákat, amelyekből a területükön bor állítható elő. A rendelet szabályokat állít fel a termelők vonatkozásában is, így például tiltja a túlpréselést, korlátozza az alkoholfok mesterséges emelését, vagy a harmadik országból származó bornak az EU-ból származó borral való házasítását.

A rendelet elismeri az érdekvédelmi szervezetek fontosságát, de azt is hangsúlyozza, hogy az ágazatközi (szakmaközi) szervezetek által hozott döntések nem

40 | Lásd a törvény 11. §-át.

41 | A Tanács 491/2009/EK rendelete (2009. május 25.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 1234/2007/EK rendelet („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”) módosításáról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 154. 2009.6.17. 1. A korábbi borpiaci szabályok: a Tanács 479/2008/EK rendelete (2008. április 29.) a borpiac közös szervezéséről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 148. 2008.6.6. 1. A módosító rendelet némi változtatásokkal a 2008-as szabályokat vitte be az immáron egységes közös piaci rendtartásba.

torzíthatják a versenyt.<sup>42</sup> A szakmaközi szervezet egy ágazat összes szereplőjének (termelő, feldolgozó, kereskedő) érdekeit igyekszik közös nevezőre hozni. A rendelet értelmében legalább két meghatározó csoport részvétele szükséges a szakmaközi szervezet megalakulásához. A magyar bor ágazatban 2014-ben ilyen szakmaközi szervezetként ismerték el a Hegyközségek Nemzeti Tanácsát. Az állami elismerésnek az a jelentősége, hogy azt követően a szakmaközi szervezet döntése kiterjeszhető az ágazat összes szereplőjére (a többi érdekképviselői szervezet nyilván csak saját tagjait tudja kötelezni, vagy orientálni). Az elismeréshez az is szükséges, hogy a szakmaközi szervezet kellően reprezentálja az adott ágazat résztvevőit, azaz legalább az érintett termék vagy termékek előállításának, kereskedelmének vagy feldolgozásának szereplői közül a kétharmadukat képviselje. A rendelet szól arról is, hogy a borpiac stabilizálása érdekében a szakmaközi szervezetek hozhatnak döntéseket, forgalmazási szabályokat írhatnak elő az ellátás szabályozása érdekében. Ezeknek az előírásoknak azonban egyrészt arányosnak kell lenniük, másrészt egyébek között nem vonatkozhatnak az érintett termék első forgalomba hozatala utáni tranzakciókra, nem tehetnek lehetővé árrögzítést, beleértve az árak tájékoztató vagy ajánlás jellegű meghatározását, és nem tarthatják vissza az egyébként rendelkezésre álló termésmennyiség túlságosan nagy részét. Nagyon vékony tehát a határ a jogszerű piacsabályozás és a borágazatban is tiltott kartellezés között.

## 9. VERSENYJOGBA ÜTKÖZŐ ÁLLAMI INTÉZKEDÉSEK

Tagállami szintű piacsabályozás csak abban a ritka esetben eshet uniós versenyjogi tilalom alá, ha a tagállam egy már létező kartellt szentesít, vagy ilyen tartalmú megállapodás megkötését írja elő, illetve erre ad lehetőséget. Az uniós versenyjog ún. *effet utile* szabályát egy borpiachoz közel eső területen alkalmazták is. A *BNIC/Aubert* ügyben<sup>43</sup> az EUB a francia konyakpiacon kvótát meghatározó miniszteri rendeletet versenyjogba ütközőnek találta. Az alapeljárást a Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), a francia konyakszektor szereplőit tömörítő szövetség kezdeményezte egy konyakgyártóval szemben, aki az előírt kvótát meghaladóan értékesített konyakot és nem fizette meg az ezért járó lefölözést. A BNIC-ben részt vettek a szőlőtermesztők, a kereskedők, a desztilláló szövetkezetek, az ügynökök, valamint a pincékben és a szőlőben dolgozó munkások képviselői. A tagokat a mezőgazdasági miniszter jelölte ki, az üléseken részt vettek a minisztérium képviselői is. A BNIC

42 | Preambulum, 44. pont.

43 | C-136/86. sz. *Bureau national interprofessionnel du cognac kontra Yves Aubert* ügyben 1987. december 3-án hozott ítélet [EU:C:1987:524].

alapszabálya szerint a két fél, a kereskedők és a termelők megállapodhattak a kereslet és a kínálat ellenőrzésében a keresleti-kínálati egyensúly fenntartása érdekében, a kínálat szabályozásában, az árakban, a termék minőségében és a termék hazai és külföldi eladásában. Miniszteri rendelettel az egész szektorra általánosan kötelezővé tehető volt a BNIC keretében született megállapodás.

Az EUB előtt a BNIC hiába érvelt azzal, hogy nem megállapodásról, hanem hatósági intézkedésről van szó, az EUB megállapította, hogy az EUMSZ 101. cikke szerinti megállapodás, illetve vállalati társulás döntése forog fenn. A termelés növelését büntető rendszer versenykorlátozóknak minősült, mivel az akkori állapot befygasztását célozta és megnehezítette a termelők számára piaci helyzetük javítását. A BNIC „de én csak jót akartam” érvelésére – miszerint a stagnáló eladások és a növekedő készletek, a konyak minőségének fenntartása, továbbá a régió kiegyensúlyozott fejlődésének problémái kényszerítették ki a megállapodást – az EUB azt felelte, hogy ezeket az érveket az EUMSZ 101. cikkének (3) bekezdése szerinti mentesítés kérése kapcsán kellett volna előhozni (ekkor még létezett bizottsági mentesítési eljárás, ám ezzel a BNIC nem élt). A tagállam felelőssége kapcsán az EUB megállapította, hogy az uniós jog tiltja a versenykorlátozó megállapodás állami megerősítését. Ilyen megerősítésként értékelendő a megállapodást általánosan kötelezővé tevő és hatályát kiterjesztő miniszteri rendelet. Az uniós versenyjoggal ellentétes ilyen tagállami jogszabály nem érvényesíthető, azt a tagállami jogalkalmazónak félre kell tennie.

Természetesen más a helyzet, ha a kvóta megállapítása (pl. a szőlőtermelés kapcsán) az uniós szabályozásból következik. Ez ugyanúgy versenytorzító hatású lehet, de vállalati közrehatás hiányában nem indul be a versenyjogi gépezet.

Az állami versenyjognak – leszámítva a szinte külön világot alkotó állami támogatások jogát – egy másik területén az állami monopóliumok fenntartásához kapcsolódóan is ismert egy nevezetes, borpiachoz kötődő eset: a *svéd alkoholmonopólium* ügye. A svéd EK-csatlakozást követően kibontakozó *Franzén* ügyben<sup>44</sup> az EUB az áruk szabad mozgását szabályozó cikkel értelmezte együtt az árukereskedelmi monopóliumok kiigazítását előíró, mai számozással EUMSZ 37. cikket. A svéd bíró által előzetes döntésre előterjesztett kérdések a svéd alkoholszabályozásra vonatkoztak, amely természetszerűleg több elem kombinációjával kívánta elérni az alkoholfogyasztás mérséklését. Az EUB különbséget tett az állami tulajdonú Systembolaget-nek adott kizárólagos kiskereskedelmi jog és az egyéb kereskedelmi korlátozások között. Kimondta, hogy mivel az állami monopólium nem a külkereskedelem, hanem a bolti árusítás szintjét érintette, azt nem kell feltétlenül megszüntetni, kivéve,

44 | C-189/95. sz. *Harry Franzén elleni büntetőeljárás* ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet [EU:C:1997:504].

ha tényleges közvetlen diszkriminációt valósít meg, vagy ha az állami szabályozás olyan „rosszul sikerült”, hogy bele van kódolva a tagállami hovatartozáson alapuló hátrányos különbségtétel.

A konkrét ügyben az EUB szerint, Elmer főtanácsnok véleményével szemben, diszkrimináció hiányában nem volt szó az EUMSZ 37. cikkének sérelméről. A monopólium szabályozása nem sértette a versenyszabályokat, nem volt elmondható, érthető módon, hogy az a svéd borokat preferálta más európai termékekkel szemben, ugyanis nem a tagállami hovatartozás döntött a polcra kerülésről, átlátható és objektív volt a kiválasztás (pl. része volt egy vakkóstolós pontozás), az elutasítást pedig megindokolták az illetékesek. A probléma tehát inkább árukereskedelmi, sem mint versenyjogi volt. Az egyéb korlátozásokat az EUB az EUMSZ 36. cikkének fényében értékelte, és megállapította azok kereskedelmet korlátozó hatását. Ilyen jogsértő rendelkezés volt, hogy külföldiek csak akkor kínálhatták fel termékeiket a System-bollaget-nek, ha rendelkeztek a svéd hatóságok által kibocsátott, egyszeri és éves rendszeres díjjal megterhelt termelői vagy nagykereskedelmi engedéllyel.

## 10. A BORÁGAZATRA JELLEMZŐ VÁLLALATI VERSENYKORLÁTOZÁSOK MEGÍTÉLÉSE

A mezőgazdasági ágazatban, így a szőlő- és bortermelés során is észszerű megoldás lehet, ha bizonyos gazdasági tevékenységeket a kisebb méretű vállalkozók nem egymással rivalizálva, erőforrásaikat megkettőzve, hanem egymással összefogva, „szövetkezve” végeznek. Minden tévhit ellenében a versenyjog nem ellensége a termelői összefogásnak, ha bizonyítható, hogy azzal nemcsak a vállalkozások, hanem a fogyasztók is jobban járnak. Az ilyen előremutató együttműködések, mint azt már láttuk, többféle módon is mentesíthetők a tilalom alól: létezik a csekély jelentőségű megállapodások kivétele, 10%-os piaci részesedés fölött pedig az egyedi mentesség, illetve szerencsés esetben egy kézzelfoghatóbb csoportmentességi rendelet az, ami megoldást adhat. A borágazatban szóba jöhet ezek közül a közös K+F és szakosítási megállapodásokról szóló rendelet, illetve a forgalmazáshoz kötődően a vertikális csoportmentesség. További, jogértelmezéstől függő kivételi körbe tartoznak azok a szerződéses korlátozások, amelyek egy legitim, versenyt támogató célhoz járulékosan kapcsolódnak. Ilyen lehetne a borágazatban, ha a termelők közös beszerzését végző társulás megtiltja tagjai számára, hogy párhuzamosan más közös beszerzési társaság tagjaivá váljanak.

Ily módon nincs annak versenyjogi akadályja, hogy a kisebb borászatok például közösen szerezzenek be nagyobb értékű, a szőlőben használatos gépeket vagy légi permetezést rendeljenek. Ugyanígy elterjedt és hatékonyságot növelő megoldás a közös palackozó gép használata. Az is megengedett lehet, ha egymással összefogva próbálnak a hordógyártókkal szemben jobb beszerzési árat elérni, ha a költségmegtakarítás tisztességes részét továbbadják olcsóbb fogyasztói árak formájában.

*Kollektív márkákra*,<sup>45</sup> illetve akár közös bor előállítására is találunk példát – e kezdeményezések beleférnek a csekély jelentőségű versenykorlátozások kivételébe. Ilyen a Fuxli néven forgalmazott szekszárdi siller borok példája. Minden Fuxliként forgalmazott bor címkéjén egységesen szerepel egy róka szimbólum. A nyitott együttműködésben azok a helybeli termelők vehetnek részt, akik teljesítenek bizonyos feltételeket, így a kékfrankos vagy kadarka mellett merlot vagy cabernet sauvignon is kerülhet a rozénál sötétebb borba, melynek alkoholfoka nem lehet több 13%-nál. Fontos az is, hogy csak az a siller kaphatja meg a Fuxli nevet, amely a résztvevő borászok vakkóstolásán legalább 2/3-os szavazatot kap.<sup>46</sup> A Fuxli-borászok a felmerülő közös költségeket közös befizetésből fedezik, s az együttműködés feltétele, hogy az adott évben csak Fuxli név alatt hozhatnak forgalomba sillert.<sup>47</sup>

Ennél egy fokkal még mélyebb együttműködésre találhatunk példát a pannonhalmi borvidéken, ahol hat termelő és egy marketing társaság alkotta meg a PH-Érték nevű bort. A borászok számos pontban foglalták össze a magas minőséget és helyi ízvilágot garantáló elvárásokat, amelyek lefedik a szőlőművelést, a szőlő összetételét, a palack formáját stb. Az együttműködés célja a pannonhalmi borvidék országos népszerűsítése, de a vásárló az egységes címkén az adott borász nevét is olvashatja.<sup>48</sup> A legteljesebb együttműködés a közös borban ölthet testet. Erre a kevés példa egyike négy neves szekszárdi borász által jó tíz évvel ezelőtt megálmodott közös bora, az Etalon. Érdemes idézni a címkén található hitvallásukat: „E házasság négy szekszárdi borász összefogásának eredménye. Alkotásuk hiteles minta, az egymás iránti bizalomra és a minőség iránti elkötelezettségre, mert ha e bor szülőanyja az összefogás, akkor a szülőapja a presztízs, mely manapság igen magasra teszi a mércét a 2000 éves borvidéken.” Az Etalon jó példája a prokompetitív együttműködésnek: új, jó minőségű termék született, amely nem zárja ki a felek közötti versenget. Ha versenykorlátozó is lenne a mögötte meghúzódó megállapodás, az minden

45 | Lásd e témáról bővebben: MIKE Károly – KUCSERA Bence: „Kollektív márkák és önszerveződés a szekszárdi borvidéken” *Kultúra és Közösség* 2021/1. 21–33.

46 | Lásd: PETHŐ Dóra: Siller és fuxli: két különleges bor. *WineLovers*, 2020. szeptember 1., <https://bit.ly/3CWXcvn>.

47 | MIKE – KUCSERA (45.lj.) 28.

48 | A nyilvánosan is elérhető feltételekről lásd <https://bit.ly/385za2N>.

bizonytalmentesül a tilalom alól vagy a *de minimis* szabály alapján, vagy a hatékonysági előnyökre tekintettel.<sup>49</sup>

Ha azonban a termelők, borászok közötti együttműködés csupán a közös értékesítésre szorítkozik, akkor az ezzel járó áregyeztetés megítélése már jóval problémásabb lehet, mert ez az együttműködés közelebb áll az árkartellhez. A versenytársak közös érdekeken alapuló szövetkezéseiről az egyik legjelentősebb tagállami versenyhatóság, a német szövetségi versenyhivatal (Bundeskartellamt, BKA) adott ki 2021 májusában egy tervezetet.<sup>50</sup>

A borpiaci szereplők a versenyjog „kedvezményezett” oldalán is szerepelhetnek. Nem kizárt, hogy egy nagyméretű áruházlánc beszerzései során jelentős piaci erejével visszaélve kényszerítsen ki *tisztességtelen beszerzési* kondíciókat. Ennek elkerülésére sok országban külön jogszabályokat is elfogadtak. A kereskedelmi törvény révén Magyarországon is fokozottabb védelemben részesülnek a beszállítók.<sup>51</sup> Egy idevágó jogesetre említhető Németországból: még 2014-ben határozott úgy a BKA, hogy az EDEKA áruházlánc tisztességtelen fizetési feltételekkel volt csak hajlandó habzó bort beszerezni. Az elsőfokú bíróság hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozva, hogy a beszállítók is nagy méretű vállalkozások voltak, akik nem voltak kiszolgáltatva az áruházláncnak.<sup>52</sup> A végső szót kimondó Legfelsőbb Bíróság viszont a versenyhatóságnak adott igazat, kimondva, hogy az ügy összes körülményeit számításba kell venni, a cégek mérete önmagában nem perdöntő.<sup>53</sup> Ennél fontosabb szempont volt, hogy a bortermelők eladásainak 10–40%-át az EDEKA tette ki, ami elég nagy volt a függőségi kapcsolat kialakulásához.

A szakmai érdekképviseleti szervek egyrészt segítik egy adott piachoz tartozó vállalkozások érdekeinek védelmét, a tisztességes piaci körülmények megteremtését, ugyanakkor az (általában jószándékú) versenykorlátozásoknak is gyakran melegágyai.

49 | Az elegáns címkén a bor neve alatt, kisebb méretű, arany betűvel olvasható a négy borászat neve: Takler, Eszterbauer, Mészáros, Bodri (érdekesség, hogy eredetileg a negyedik borászat a Vida volt). E helyütt egy kevésbé tudományos kitérőt is engedjen meg a Kedves Olvasó, ha eljutott e lábjegyzet olvasásáig. Amikor e sorokat írom, a nyár talán utolsó meleg estéjén, a pécsi Bagolyvár egyik lakóházzá alakított prэшháza teraszán, narancsszínű teliholdat csodálva kortyolgatjuk feleségemmel az Etalont (2018-as évjárat, 14,5 alkoholfok). Természetesen Várny Tanár Úr egészségére is koccintva!

50 | A kérdések súlyát mutatja az is, hogy erre a koalíciós kormányzat programja alapján került sor. A sajtóközleményt angol nyelven lásd <https://bit.ly/3iZgNTI>. A hatvan oldalas közlemény tervezetét németül lásd <https://bit.ly/38rAWV>.

51 | A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény szerint jelentős piaci erőt élvez az a kereskedő, amely megkezdhetetlen szerződéses partnerré vált és forgalmi részesedésének mértéke miatt képes egy termék, termékcsoport piacra jutását regionálisan vagy országosan befolyásolni. A törvény 7. §-a szerint a jelentős piaci erő fennáll, ha a vállalatcsoport előző évi konszolidált nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. A törvény 7/A. §-a, gyakorlatilag a Tptv.-t is módosítva, az előbbi definíciót kiterjeszti az erőfölény fogalmára: a gazdasági erőfölényt a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésének piacán fennállónak kell tekinteni, amennyiben a vállalatcsoport napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítéséből származó előző évi nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd Ft-ot.

52 | Düsseldorf Oberlandesgericht, EDEKA, IV – Kart 6/14, 18 Nov. 2015.

53 | EDEKA, KVR 3/17, 23 Jan. 2018.

A magyar borpiacon mind közjogi keretek között felülről, mind alulról szerveződő érdekképviselői testületek is léteznek – fontos, hogy mindegyik szervezetnek be kell tartania a versenyjogi szabályokat. Az alulról szerveződők vagy rendelkeznek jogi személyiséggel, vagy nem. Ilyen például a nagyobb borászatokat tagjai között tudó Magyar Szőlő- és Bortermelők Szövetsége, a kisebb pincéket összefogó Vindependent (Magyar Független Szőlő- és Bortermelők Országos Szövetsége), vagy a Panon Bormíves Céh. Államilag kontrollált szerveződések a hegyközségek, illetve azok csúcsszerve, a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa. A hegyközségekbe minden olyan szőlőtermelőnek és borkészítőnek kötelezően be kell lépnie, aki értékesítés céljából természet szőlőt vagy készíti bort. Mint az alábbi külföldi jogesetek is mutatják, a borszáci versenykorlátozásokban az érdekképviselők is tevékenyen részt vehetnek.

A francia konyak kvóta ügyben már bemutattuk, hogy a megfelelő minőséget, illetve a termelők megélhetését nem a kibocsátás általános visszafogásával kell biztosítani. 2010-ben, egy sok évig elhúzódó spanyol ügyben a tagállami versenyhatóság, a CNC szabott ki összesen 6,7 millió eurós bírságot a sherry-t előállító borászatokra, a FEDERJEREZ nevű szövetségükre és az Eredetjelölést Szabályozó Tanácsra.<sup>54</sup> A versenyhatóság a jerezi sherry kartell három szakaszát különböztette meg. 2001–2002 között a vevők sajátmárkás bizottsága korlátozta a termelés kvóták közé szorítását az árak szinten tartása érdekében. További versenykorlátozó elem volt a sajátmárkás beszállítói piac felosztása és annak előírása, hogy egy bizonyos referencia ár alatt nem volt szabad árusítani a neves italt. Ezen időszakban jól működött a kartell, sikerült az árakat emelni – ezt követően azonban új termelők léptek a piacra, s a piaci törvényszerűségek miatt az árak lejjebb mentek. A második szakasz 2004–2005 közé volt tehető, amikor is a szabályozó testületnek beadott javaslataikat egyeztetették a termelők, hogy így ériék el az eladható sherry kvóták csökkentését. A versenyhatóság azért büntette meg a szabályozó szervet, mert az diszkriminatív módon osztotta szét a kvótákat a cégek között. 2005 és 2008 között ismét az első időszak kvóta-korlátozására került sor. Az ilyen, több évig tartó, sokszereplős kartell ügyeknél a versenyhatóságok jellemzően egységes, folytatólagos jogsértést állapítanak meg, így elkerülve azt, hogy a sok évvel korábban történeteket elévült jogsértésnek kelljen elismerni. Ehhez azt kell bizonyítani, hogy egységes cél vezette a résztvevőket, s azok tisztában voltak azzal, hogy az egyes elemek, még ha volt is közöttük bizonyos szünet, miként illeszkednek egymáshoz, hogyan szolgálják a közös célt.

A felülvizsgálatot végző spanyol bíróságok érdemben helyben hagyták a döntést, de a bírságot jelentősen csökkentették. A szabályozó tanácsra kiszabott bírság 75%-kal lett kisebb. Ennek a hivatkozási alapja a bizonytalanságot okozó jogi környezet

54 | Az ügy angol nyelvű összefoglalóját lásd <https://bit.ly/3gkFYOR>.



volt, ugyanis nem volt teljesen világos, hol húzódik a jogszerűség határa az eladási kvóták szabályozása tekintetében. Az andalúz regionális önkormányzat ugyanis jóváhagyta a szabályozó tanács által rögzített kvótákat, amivel a jogszerűség látszatát keltette. A többiek esetében is csökkent a bírság a 2009-ben saját márkás piacon realizált árbevétel 5%-ára. Ez is jelentős összegnek tekinthető, mivel a spanyol jog szerint a törvényi maximum az érintett piacon elért előző évi nettó árbevétel 10%-a lehetett (nálunk ez a vállalkozás vagy akár a vállalkozás-csoport teljes árbevételének 10%-a).

Egy másik bornagyhatalom, Franciaország versenyhatósága sem tétlenkedett: 2018–2020-ban két eljárásban is szabott ki büntetést összehangolt áremelést szolgáló magatartásokkal szemben.<sup>55</sup> Az első, 2018. májusi határozat a rhône-i borokat érintette. A 2010–2017 közötti jogsértés első időszakában a rhône-i borászokat képviselő szakmai szindikátus<sup>56</sup> a folyó bor minimum árát írta elő, majd 2014-től irányárakat adott meg. A bírság jelentősnek mondható, 20 ezer eurót tett ki. Az áremelést szolgáló ajánlásokat a tagok által olvasott *Le Vigneron* című szakmai lapban tették közzé rendszeresen, arra buzdítva a termelőket, hogy ez alapján folytassák ártárgyalásaikat a vevőikkel. Természetesen külön árak voltak érvényben a vörös, rozé és fehér borokra. A vöröson belül minőség alapján is differenciáltak, kereskedői zsargonnal élve alsó, középső és felső polcos borok között téve különbséget. A versenyhatóság hangsúlyozta, hogy a szindikátus nem minősült államilag elismert termelői szervezetnek, aminek bizonyos feltételekkel lett volna jogosultsága közös szerződési feltételeket, akár eladási árat is rögzíteni.<sup>57</sup>

2020 szeptemberében az elzászi borászatban tevékenykedőket képviselő három érdekképviselő kapott összesen 376 ezer euró bírságot a francia versenyhatóságtól. Az elzászi borászok, kereskedők szervezetei, valamint a szakmaközi szervezet a szőlő árának rögzítésével követték el jogsértést.<sup>58</sup> A vállalkozások szövetségeinek minősülő szervezetek 2013 óta publikáltak egy szakmai magazinban a szőlő ajánlott eladási árait azzal a céllal, hogy ily módon az elzászi borok ára is emelkedjen. A szakmaközi szervezet azért kapta az összes bírság nagyobbik részét, mert az előbbieken túl, már 1980 óta folytatta a folyó bor irányadó eladási árának közzétételét. Erre minden év decemberében került sor, s ez nagyban befolyásolta a borászok ártárgyalásait. Az indokolás szerint ez azért is korlátozta a versenyt, mert az irányárak mindenkire egységesen kerültek meghatározásra, függetlenül a borászat méretétől és a költség

55 | Décision 18-D-06 du 23 mai 2018. A határozatról szóló angol nyelvű sajtóközleményt lásd <https://bit.ly/3AWV6tr>.

56 | Syndicat général des vigneronns réunis des Côtes du Rhône.

57 | A mezőgazdaság és versenyjog kapcsolatáról a francia Versenytanács 2018. május 3-án 18-A-4 számon egy véleményt is publikált. <https://bit.ly/38cxDIE>.

58 | L'Association des Viticulteurs d'Alsace (AVA), le Groupement des Producteurs Négociants du Vignoble Alsacien (GPNVA) és Le Conseil interprofessionnel des Vins d'Alsace (CIVA). Az ügyről szóló, 2020. szeptember 17-i sajtóközleményt lásd <https://bit.ly/3AYXArc>.

struktúrájától. A versenyhatóság azt is világossá tette, hogy az ilyen gyakorlat nem részesülhet mentesülésben, már csak azért sem, mert nem lett volna bizonyítható az árutermelés vagy a kereskedelem fejlődése.

A francia versenyhatóság 2020-ban is indított egy borpiacot érintő eljárást.<sup>59</sup> Arra utaló bizonyítékok kerültek ugyanis elő, hogy két neves bor- és szeszesital kereskedő, a Marie Brizard és a Copagef egyeztethették egymással eladási áraikat. Erre az adott lehetőséget, hogy 2015-ben, egy 20%-os tőkeemeléssel a borkereskedelemben fontos szerepet betöltő Copagef részesedést szerzett versenytársában, ami igazgatósági helyek megszerzésével is együtt járt. Az ilyen jellegű kisebbségi részesedések ugyan nem tiltottak, azokat engedélyezni sem kell, ha nem kapcsolódik hozzájuk irányítási jog, de a versenyhatóságok nem kevés aggodalommal figyelik e versenytársak közötti folyamatokat. Az eljárásban egy harmadikfél is érintett: a Cofepp pénzügyi befektető társaság 2015 óta növelte részesedését a Marie Brizard-ban, 2019 márciusában megszerezve az irányítói jogokat is. A két időpont között viszont úgy tűnik, hogy a Cofepp által irányított, tömény szeszt (rum, vodka, whisky) forgalmazó társaságok áremeléssel kapcsolatos információt cserélhettek ki a Marie Brizard-ral.

Ezek a jogesetek mutatják, hogy versenykorlátozó megállapodásra életszerűen leginkább a folyó borok, illetve a szőlő kapcsán kerülhet sor. A palackozott, márkás boroknál már olyan jelentős a termékdifferenciálás, hogy nagyon nehéz közös pontot meghatározni a borászok között (legfeljebb egy minimum polci ár lenne kivitelezhető). A másik tanulság a piacmeghatározást segítheti: minden bizonnyal külön árupiacot alkot a folyóbor és a palackozott termék, s ezeken belül sincs kellő szintű helyettesíthetőség a vörös, a rozé, illetve a fehér borok között. Végül az is életszerű, hogy (hasonlóan a sörökhöz) a minőség/ár kombináció alapján is különbséget tegyünk.

## 11. ÖSSZEZÉS

Az uniós és a magyar versenyjogi szabályok a legtöbb gazdasági szektorban érvényesülnek. A mezőgazdasági szektorban ez alól vannak kivételek, amelyek az uniós jogban nem nevezhetők jelentősnek, mivel olyan fajta együttműködések, szövetkezéseket vesznek ki a versenyjogi tilalom alól, amelyeket nagy valószínűséggel az általános versenyjogi szabályok is megengednének (pl. járulékos, csekély jelentőségű vagy a hatékonyság javulás miatt mentesülésre érdemes korlátozásként). A borászatban a vállalkozások kis mérete és csekély európai piaci részesedése miatt a regionális hatósugarú együttműködések versenyjogi vizsgálatánál nagy valószínűséggel

59 | Lásd The competition authority suspects a price cartel in wines and spirits, January 11, 2021 by Archyde, <https://bit.ly/3iZofOu>.



az uniósnál is elnézőbb magyar versenyjogot kellene alkalmazni. A rossz emlékű dinynekartell vizsgálat közben született, sajátos magyar agrárkivétel a szőlő- és borágazatban is irányadó, az agrárminiszter jóváhagyása mellett az európainál szélesebb körben teszi jogszerűvé a versenykorlátozó megállapodásokat. Ennek révén olyan érdekképviselési döntések, kartellszerű együttműködések is megengedettek, amelyek a fogyasztók számára nyilvánvalóan károsak. Erre utaló jelek ugyanakkor nem jellemzőek a magyar borágazatban, ahol különösen a palackozott borok kapcsán lenne nehéz közös nevezőt találni az eltérő hátterű és motivációjú termelők között.





# A WTO normák érvényesítése az Európai Bíróság eljárásaiban – visszatekintés a „Lex CEU” ügy apropóján\*

HORVÁTHY BALÁZS

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Habár az Európai Unió Bírósága (EUB) a nemzetközi szerződések és az uniós jog viszonyát megkísérelte világos szempontok mentén rendezni,<sup>1</sup> az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény – Kereskedelmi Világszervezet (GATT-WTO) normáival összefüggő kötelezettségek esetén már a korai ítélkezési gyakorlatában is külön utakon járt. Formálisan ugyan elfogadta a GATT-WTO normák kötelező erejét, az Unión belüli érvényesíthetőséget azonban jelentős mértékben korlátozta. A 2000-es évek első évtizedében – a *FLAMM-Fedon* ügy nyomán<sup>2</sup> – végérvényesen lezártnak tűnő viták váratlan összefüggésben kaptak új lendületet 2020 őszén. Az EUB a C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben (továbbiakban: „Lex CEU” ügy)<sup>3</sup>

\* | Az alábbi írással tisztelettel köszöntöm Várnay Ernő professzort, akit nemcsak a jogtudomány, hanem – aktív párbajtőrözőként – a *noble science de la défense* művelőjeként is ismerhetünk. A Dreyfus–Berthelot-féle nagy enciklopédia, a maga idejében az egyik legmonumentálisabb könyves vállalkozás a „vívás” szócikkben a következőket írja: „[D]ans un combat à l'épée [...] les mouvements doivent être plus sobres, les attaques moins fournies à fond. Mais la connaissance des temps y acquiert, par contre, une bien plus grande importance, de même celle de la mesure.” [Maurice MAINDRON: „Escrime” in Ferdinand-Camille DREYFUS – André BERTHELOT (szerk.): *La grande encyclopédie: inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts* (Párizs: Henri Lamirault 1886–1902) 16. kötet, 289.]. Hasonlóan a víváshoz, az időtényező a hatékony jogérvényesítés esetében is jelentőséggel bír, az eljárások észszerű időtartama a hatékony jogérvényesítés nélkülözhetetlen előfeltétele.

1 | VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) III. fejezet, 3. pont, valamint V. fejezet, 6. pont; BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015) 79–90.

2 | Lásd 4. pont lent.

3 | C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2020:792] (a „Lex CEU” ügy).



újra megnyitotta a WTO normák érvényesíthetőségének kérdését és a korábbi paszszív megközelítésen túllépve,<sup>4</sup> a Szolgáltatások Kereskedelméről Szóló Általános Egyezmény (GATS) kapcsán újabb szempontokkal egészítette ki a korábbi gyakorlatát. Az EUB döntésének előzménye az a kötelezettségszegési eljárás volt, amelyet az Európai Bizottság a Central European University (CEU) magyarországi működését korlátozó kormányzati intézkedések nyomán indított. Érthető, hogy a „*Lex CEU*” ügy nem a WTO jog összefüggésében került a hazai közérdeklődés homlokterébe, azonban nem hagyható figyelmen kívül az ítélet illetén hozadéka sem, hiszen ez volt az EUB első olyan döntése, melyben a testület a WTO normák érvényesíthetőségét nem kötötte szigorú feltételekhez.

A „*Lex CEU*” ügy tehát kiváló alkalmat ad a visszatekintésre és számvetésre, annak megválaszolására, hogy jelenleg milyen szempontok határozzák meg a WTO-normák érvényesíthetőségét az EUB előtt. Az alábbi fejezet nem céloz ennél többet, pusztán azt, hogy összefoglalja az EUB eddigi gyakorlatát és ebben elhelyezze a „*Lex CEU*” ügyben született ítélet megközelítésének újdonságait. Az elemzés során a hangsúly a bírósági érvelés fejlődésére helyeződik, amelynek íve viszonylag könnyen előrevevíthető. A WTO jogának (eredetileg a GATT-normáknak) a közvetlen jellegű érvényesíthetőségét<sup>5</sup> – tulajdonképpen közvetlen hatályát – az EUB már korai gyakorlatában is kizárta, majd az alapul szolgáló érveket később pontosította. Ennek során egyrészt az alkalmazandó elveket a GATT-WTO-normák különböző típusai kapcsán – az anyagi szerződési normák, illetve a vitarendezési döntések, mint másodlagos jog vonatkozásában – is átültette a gyakorlatba, valamint szigorúan meghatározott feltételekhez kötötte, szűk körben teret adott a közvetett érvényesíthetőség lehetőségének is.

4 | Lásd ehhez, kiemelve a *FIAMM–Fedon* ügyet: VÁRNAY Ernő: „Passzivizmus és azon túl – konzervativizmus, visszalépés és reagálás az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában” in SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna (szerk.): *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában. Szemelvények a modern jogi kutatások köréből* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2017) 219.; Ernő VÁRNAY: „Judicial Passivism at the European Court of Justice?” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2019/2. 150. Lásd még általánosabb összefüggésben: VÁRNAY Ernő: „Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2. 85–113.

5 | Az „érvényesíthetőség” alatt érte itt általános jelleggel annak a lehetőségét, hogy a GATT-WTO-normákat az EUB valamilyen formában alkalmazza, e normákra hivatkozzon, vagyis az EUB eljárásaiban az adott norma „érvényre jusson”, kb. „*judicial enforcement*” értelemben (lásd Petra JENEY: „Judicial Enforcement of WTO Rules before the Court of Justice of the European Union” *ELTE Law Journal* 2015/1. 83–89.). Mindez történhet közvetlen módon, amely a közvetlen alkalmazhatóságot, magánszemélyek szemszögéből nézve a közvetlen hatály megadását jelenti. Emellett a GATT-WTO-normák közvetett módon is érvényre juthatnak, a közvetett alkalmazhatóság olyan jogintézményeket jelent majd az alábbiak szerint, mint például a WTO-normákkal konform értelmezési kötelezettség. Lásd ehhez bővebben: Piet ECKHOUT: *External relations of the European Union: legal and constitutional foundations* (Oxford – New York: Oxford University Press 2004); John ERRICO: „The WTO in the EU: Unwinding the Knot” *Cornell International Law Journal* 2011/1. 179–208.; Peter HILPOLD: *Die EU im GATT/WTO-System* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2009); Horváthy Balázs: „A GATT-WTO-normák helye az uniós jogrendszerben” *Állam- és Jogtudomány* 2008/3. 355–392.

## 2. A KÖZVETLEN ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG KIZÁRÁSA AZ EUB GYAKORLATÁBAN

### 2.1. AZ ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG PROBLÉMÁJA AZ *INTERNATIONAL FRUIT COMPANY* ÜGYBEN

A GATT státuszának kérdése már az EUB korai gyakorlatában is megjelent. A GATT és az Európai Közösség (EK) jog viszonyának meghatározása mindenekelőtt azért jelentett nehézséget, mert az 1947-es GATT-ban maga az EK nem, csak az (összes) EK tagállam számított szerződő félnek. A közös kereskedelempolitika létrehozásával azonban a tagállamok kizárólagos hatáskört ruháztak az EK-ra a nemzetközi kereskedelmi viszonyok tekintetében, így az EUB állandó gyakorlata szerint a GATT-ból fakadó kötelezettségeikért ténylegesen az EK-nak kellett helytállnia. Később a GATT-körtárgyalásokon elfogadott egyes megállapodásokat már az EK is megkötötte szerződő félként, azonban e sajátos helyzeten – ahogyan lent látható lesz – csak a WTO megalapítása változtatott.

Az EUB első alkalommal az *International Fruit Company* ügyben<sup>6</sup> foglalkozott a GATT közvetlen alkalmazhatóságának egyes aspektusaival, nevezetesen annak közvetlen hatályával. Az EUB a közvetlen hatály és ezáltal a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségét magánszemélyek vonatkozásában kizárta. Az EUB ezt alapvetően a GATT flexibilis, meghatározatlan jellegével indokolta. Álláspontja szerint a számtalan kivételes szabályozás lehetőségének megadásával a szerződő felek éppen a GATT kötetlen profilját kívánták kifejezni. Mindemellett az EUB vizsgálta a szerződő felek vitáinak feloldását és a GATT normák kikényszeríthetőségét is, és hangsúlyozta a GATT keretében kialakított vitarendezési mechanizmus hiányosságait, amely álláspontja szerint szintén a közvetlen hatály megadása ellen szólt. Mindez azt jelentette, hogy elvileg az ítélet még nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a GATT szabályai más úton képezhessék – példának okáért érvényességi – felülvizsgálat tárgyát. Nem volt eldöntött, hogy csak a magánszemélyek részére kizárt-e a GATT-normák közvetlen meghivatkozhatósága, vagy a tagállamok (netalán más perképeséssel rendelkező európai szervek) esetében sem megengedett a direkt érvényesíthetőség.

### 2.2. A „BANÁNVITA” HATÁSA AZ EUB GYAKORLATÁRA

A GATT közvetlen hatályának igazolhatóságát érintő efféle bizonytalanságokat végül az 1990-es években legátfogóbban az EUB a „banánügyek” sorozatában oszlatta el. E viták homlokterébe a banánpiaci termékpályát létrehozó tanácsi rendelet által

6 | 21–24/72. sz. *International Fruit Company* és társai egyesített ügyekben 1972. december 12-én hozott ítélet, [EU:C:1972:11513], 18. pont. Lásd: VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

bevezetett preferenciális vámrendszer került.<sup>7</sup> A rendelet ugyanis lényegesen kedvezőbb feltételeket szabott az EK-hoz intézményesen – kereskedelmi egyezményen – kapcsolódó afrikai, karibi és csendes óceáni (AKCS) államokból érkező banánimporttal szemben, mint a más régiókból származó gyümölcsbehozatal esetében. Az EK rendelet diszkriminatívnak tartott szabálya elsősorban az Egyesült Államok érdekszférájába tartozó közép- és dél-amerikai országok exportőreit érintette hátrányosan, de értelemszerűen kedvezőtlen helyzetbe hozta az utóbbi államokból importáló ún. közösségi (EK) vállalkozásokat is, különösképpen a német vállalatokat. Ezzel volt magyarázható, hogy az NSZK keresetet nyújtott be az EUB-nál és kérte a banánpiaci rendtartás diszkriminatív szabályainak megsemmisítését hivatkozással arra, hogy azok a GATT rendelkezéseibe ütköznek (*Németország kontra Tanács* ügy<sup>8</sup>). Az EUB érdemben nem vizsgálta meg a hivatkozott EK szabályok összeegyeztethetőségét a GATT normáival, csak visszautalt arra a korábban kifejtett véleményére, hogy a GATT meghatározatlan jellegű, flexibilis megállapodás, melyből hiányoznak a kikényszerítéshez nélkülözhetetlen garanciák. Emellett az EUB ismét felhívta a figyelmet a konszenzusos jellegű vitarendezési mechanizmusára és szabályainak tág értelmezési lehetőségeire. Egyébiránt pedig újabb szempontot mérlegelve az EUB hivatkozott arra, hogy a GATT egy viszonyosság alapuló rendszer, amely éppen azáltal sérülne, ha az EK jogban biztosítva lenne a GATT normák közvetlen hatálya.<sup>9</sup>

Mindezek alapján egyértelműen kifejezésre juttatta az EUB ítélete, hogy a GATT rendelkezésekre már nemcsak a magánszemélyek, hanem a tagállamok sem hivatkozhatnak közvetlenül, vagyis a korábbi kizáró álláspontot abszolút módon kezdte értelmezni. Más szóval a tagállamoknak sincs arra lehetőségük, hogy a GATT szabályaiba ütköző EK normát semmisségi keresettel az EUB előtt megtámadják.<sup>10</sup> Ez már csak azért is elgondolkodtató volt, mert az EU tagállamai kivétel nélkül tagjai a WTO-nak is, így maguk is felelősséggel tartoznak a GATT-WTO-normák végrehajtásáért.<sup>11</sup> Ez lényegében azt jelentette, hogy ítéletével az EUB végképp kizárta annak a lehetőségét, hogy az EK normák érvényességét a GATT szabályaihoz lehessen mérni.

7 | Lásd a Tanács 404/93/EKG rendeletét (1993. február 13.) a banánpiaci közös szervezéséről, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 47. 1993.2.25. 1.

8 | C-280/93. sz. *Németország kontra Tanács* ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EU:C:1994:367]. A kereset benyújtását követően a banánpiaci rendtartással kapcsolatban a német alkotmánybíróság is eljárt. E szélesebb kontextusban tárgyalja: VÁRNAY – PAPP (1. lj.) VI. fejezet 4.2.5.1. pont.

9 | C-280/93. sz. ítélet (8. lj.) 106. pont. Az EUB „*Reciprocal and mutually advantageous arrangements*”-ről beszél. Ezt az érvet később a WTO-jogrend vonatkozásában is átveszi majd.

10 | C-280/93. sz. ítélet (8. lj.) 112. pont. Vö. Armin von BOGDANDY – Tilman MAKATSCH: „Kollision, Koexistenz oder Kooperation? - Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2000/9. 267.

11 | Ernst-Ulrich PETERSMANN: „Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997/11. 327.

Az EUB ezen álláspontja a „banánügyekhez” kapcsolódó más eljárásokban is megerősítést nyert, többek között például az *Atlanta*<sup>12</sup> és a *Chiquita Italia* ügyben.<sup>13</sup> Az így kialakuló ítélkezési gyakorlat viszont egyre távolabb került az EUB által korábban a nemzetközi megállapodások kapcsán megfogalmazott elvektől, ti. hogy azok az EK jog integráns részének tekintendők. Másképpen megfogalmazva, az ismertetett három szempont alapján (a GATT rugalmas jellege, a vitarendezés hiányosságai, a viszonyosság) a GATT megítélése nem a nemzetközi normák általános EK jogi megközelítése, hanem speciális szabály alá esett. Megjegyzendő egyébként, hogy mindemellett az EUB a közvetlen alkalmazhatóság kizárását nemcsak a szerződéses kötelezettségek tekintetében, hanem a GATT úgymond „szekunder” normái (vitarendezés keretében született döntések) vonatkozásában is kimondta.<sup>14</sup> Ezen túlmenően pedig végeredményben az is kérdésessé vált, hogy a GATT-normák hol helyezhetők el az EK jogforrási rendszerben, minthogy a korábbiakban említett és a nemzetközi megállapodások esetében alkalmazott kategorizálás (primer és szekunder jogforrások közé helyezés) sem volt összeegyeztethető a GATT kapcsán kiformalódó ítélkezési gyakorlattal.

### 2.3. A SZEMPONTRENDSZER FINOMHANGOLÁSA A WTO MEGALAPÍTÁSÁT KÖVETŐEN

Az EUB alapvető szempontjai a WTO megalapítását követően sem változtak, lényeges azonban, hogy – a tagállamaival együtt – maga az EK is formálisan a WTO alapító tagjává vált.<sup>15</sup> Az EK kizárólagos hatásköre nem terjed ki a Marrakesh-i Egyezmény minden aspektusára, ezért kellett ezt az EK-nak és a tagállamoknak osztott hatáskörben, ún. vegyes szerződésként megkötnie. A Marrakesh-i Egyezmény tartalmazza a GATT módosított szabályait, azonban lényegesen túlmegy a klasszikus árukereskedelem szabályozásán. Magába foglal olyan, az alábbi esetjog szempontjából lényeges területeket, mint a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme, vagy a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai.

Az EK tagságából fakadó stabil pozíciója arra engedne következtetni, hogy 1995 után megoldottnak tűnnek azok a kifogások, melyeket az EUB korábban a közvetlen hatály elutasítása kapcsán fogalmazott meg. A Marrakesh-i Egyezmény kötelező

12 | C-465/93. sz. *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft és társai (I)* ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet, [EU:C:1995:369]. Az ehelyütt nem elemzett ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos eljárásnak a jelen ügyön túlmutató, uniós közjogi jelentősége is volt, ehhez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) VIII. fejezet 2.4.3.1.2. pont.

13 | C-469/93 sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Chiquita Italia SpA*. ügyben 1995. december 12-én hozott ítélet [EU:C:1995:435].

14 | Lásd ehhez szintén az említett *Atlanta* ügyet, C-465/93. sz. ítélet (12. lj.).

15 | Lásd ehhez részletesen KNAPP László: *Az Európai Unió jogi személyisége* (Budapest: Gondolat 2020) 196. és köv.; KNAPP László: „Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségéről” *Külügyvilág 2018/9–10.* 131–151.; HORVÁTHY Balázs: „Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet kapcsolatának alapkérdései” *Állam- és Jogtudomány* 2006/4. 577–610.



szerződés (hogyan érinti az EK-t, illetve a tagállamokat, ez itt nem lényeges kérdés), az EK eredeti, alapító tagként vesz részt a WTO létrehozásában, így a korábbi gyakorlatot is alapul véve a Marrakesh-i Egyezmény az EK jog integráns részének lenne tekinthető. Amennyiben a közvetlen hatálynak az *International Fruit Company* ügyben korábban kimunkált kritériumait alkalmazzuk a megreformált GATT-WTO-jogrendre, akkor minden bizonnyal a közvetlen hatályt el kellett volna ismerni. A WTO intézményesülésével és a Marrakesh-i Egyezmény „*single undertaking approach*” megközelítéséből kifolyólag ugyanis a GATT-WTO-normarend 1995 után lényegesen meghatározottabb, átláthatóbb és konkrétabb lett, mint amilyen egykoron a GATT volt. Emellett szintén megoldódni látszott 1995 után az a kérdés, amit az EUB korábban a GATT vitarendezése kapcsán hozott fel: nevezetesen, az új vitarendezési mechanizmus és a WTO jogérvényesítési rendszere is már lényegesen biztosabb alapokon áll, kiszámíthatóbb, mint amilyen az elődje volt.

Mindezek tükrében alappal okozott csalódást, mi több, jelentős vihart<sup>16</sup> az EUB 1999. november 23-án kelt ítélete (*Portugália kontra Tanács* ügy<sup>17</sup>), amelyben megvonta annak a lehetőségét, hogy egy tagállam semmisségi keresetében tanácsi határozattal szemben közvetlenül hivatkozzon a GATT-WTO-normarend szabályaira. A vita alapját egy textil-megállapodás képezte, melyet az EK Pakisztánnal és Indiával kötött<sup>18</sup> azzal a kifejezett céllal, hogy ezen országok gyártói enyhébb feltételek mellett exportálhassák termékeiket az Európai Unióba. Portugália keresetét nyújtott be a határozattal szemben, vitatva annak jogszerűségét. A kereset mögött minden bizonnyal az a tényező játszott szerepet, hogy a portugál termelőket jelentős hátránnyal fenyegette a megállapodás. A jogellenesség bizonyítása kapcsán utalás történt a Marrakesh-i szerződés csomag részét képező Textil és Ruházati Megállapodásra.<sup>19</sup>

Habár az EUB megállapítja, hogy a Marrakesh-i Egyezmény a korábbi GATT jellegétől már lényegesen eltér, többek között erősödött a vitarendezési eljárás hatékonysága, ennek ellenére a WTO-normák közvetlen hatályának lehetőségét elutasítja. Álláspontját egyrészt arra alapozza, hogy az újonnan létrejött WTO keretében kiemelkedő jelentősége van a felek közötti tárgyalásoknak. Az EUB hangsúlyozza, hogy a WTO új vitarendezési rendszere lehetőséget ad arra, hogy egy elmarasztalt tagállam ne vonja vissza automatikusan a jogsértő aktusát, hanem tárgyalásokat kezdeményezzen más érintett felekkel a káros hatások egyéb úton történő megoldá-

16 | A kritikához lásd különösképpen: Piet Eeckhout: „Judicial Enforcement of WTO Law in the European Union – some Further Reflections” *Journal of International Economic Law* 2002/1. 91–110.

17 | C-149/96. sz. *Portugália kontra Tanács* ügyben 1999. november 23-án hozott ítélet [EU:C:1999:574].

18 | A Tanács 96/386/EK határozata (1996. február 26.) az Európai Közösség és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, valamint az Európai Közösség és az Indiai Köztársaság között létrejött, a textiltermékek piacra jutásával kapcsolatos szabályokról szóló egyetértési megállapodás megkötéséről, az *Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 153. 1996.6.27. 47.

19 | Marrakesh-i Egyezmény 1. A) Melléklet – Textil és Ruházati Megállapodás.

sáról.<sup>20</sup> Ha tehát a tagok nemzeti bíróságai a WTO-normákkal össze nem egyeztethető belső jogszabályok alkalmazásától eltekinthetnének, a jogalkotó és jogalkalmazó szerveiktől elvonnák annak lehetőségét, hogy éljenek az előbbi jogosultságukkal.<sup>21</sup> Másképpen kifejezve, ha az EK jogban biztosított lenne a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság, az EK tárgyalási mozgástere beszűkülne, vagy akár meg is szűnne. Az EUB másik fontos argumentuma, hogy amennyiben a közvetlen hatály elismerése megtörténne, akkor a viszonyosság elve nem érvényesülne.<sup>22</sup> Az EK ezáltal hátrányosabb helyzetbe kerülne azokkal a WTO-tagokkal szemben, melyek az egyezmény közvetlen hatályát nem ismerték el,<sup>23</sup> mivelhogy az EK jogalkotó és jogalkalmazó nem lenne képes a WTO-tag kereskedelmi partnerekkel fennálló kapcsolatokat szabályozni. Az EUB végül utalt a Tanácsnak a Marrakesh-i Egyezményt megerősítő 94/800/EK határozatára, melynek preambuluma kifejezetten kimondja, hogy a megerősítés nem fogja eredményezni automatikusan az EK jogalkalmazó szervek és a tagállamok által e szerződések közvetlen meghivatkozhatóságát.<sup>24</sup>

Látható tehát, hogy az ítélet indokolásának homlokterében egyrészt a tárgyalási autonómia kérdése, másrészt a reciprocitás elve, harmadsorban pedig az EK ratifikációs norma egy konkrét szabálya állt. Következésképpen az EUB a közvetlen hatály lehetőségét a GATT kapcsán felhozott ellenérvekhez képest részben más alapokra helyezve utasította el, viszont a felhozott érvek meggyőző ereje továbbra is kétségesnek tűnhet, az alábbiakban ezt részletesebben is kifejtjük.

Az EUB által elsőként említett indok, hogy az EK mozgásterét beszűkítené a közvetlen hatály elismerése, a vitarendezési eljárás szabályairól szóló egyetértés 22. cikk 2. bekezdésének<sup>25</sup> egy olyan értelmezését feltételezi, amely nehezen egyeztethető össze a WTO és a vitarendezés alapvető céljaival. Az EUB által képviselt álláspont

20 | Marrakesh-i Egyezmény 2. Melléklet – A Vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés [továbbiakban: Egyetértés] 22. cikk.

21 | C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 38. és köv. pontok.

22 | C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 42. pont.

23 | Pl. USA, Kanada és Japán (korlátozott és közvetett érvényesíthetőségi rendszer többnyire e jogrendekben is működik).

24 | A Tanács 94/800/EK határozata (1994. december 22.) a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 336. 1994.12.23. 1. A preambulum utolsó mondat: „Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény – beleértve annak mellékleteit is – természeténél fogva nem alkalmas arra, hogy közvetlenül hivatkozzanak rá a Közösség vagy a tagállamok bíróságai előtt.”

25 | Egyetértés 22. cikk 2. bekezdés: „Ha az érintett Tag az idetartozó egyezményekkel össze nem egyeztethetőnek talált intézkedését nem tudja megfeleltetni, vagy [...] észszerű időszakon belül azt az ajánlásokkal és határozatokkal másképpen összhangba hozni, az ilyen Tagnak, kívánságra, az észszerű időszak lejártánál nem később tárgyalásokat kell kezdenie bármely féllel a vitarendezési eljárás szerint, kölcsönösen elfogadható kompenzáció kialakításának céljából. Ha kielégítő kompenzációról az észszerű időszak lejártától számított 20 napon belül nem sikerül megállapodni, bármely, a vitarendezési eljárást igénybe vevő fél felhatalmazást kérhet a DSB-től, hogy az érintett Taggal szemben felfüggeszse az idetartozó egyezmények szerinti engedmények vagy más kötelezettségek alkalmazását.”

mögött ugyanis egy olyan elképzelés húzódik meg, mely szerint a vitarendezési testület döntései nem kötelezőek, hanem azokról az elfogadást követően még tovább lehet tárgyalni a vitarendezésről szóló egyetértés 22. cikke szerint, így végeredményben kompenzációval az érintett államoknál „megvásárolható” a testület határozatának figyelmen kívül hagyása. Egy ilyesfajta álláspont egyenesen ellentétben áll a vitarendezési egyetértés 3. cikk 7. bekezdésével, ami alapján a vitarendezés célja elsődlegesen a kölcsönösen elfogadható megállapodás megkötése, ennek hiányában a jogellenes intézkedés visszavonása.<sup>26</sup>

Az egyetértés szóhasználatából az következik, hogy „kölcsönösen elfogadható megállapodás” csak az egyezményvel összhangban álló megoldás lehet, tehát adott esetben a WTO-megállapodásba ütköző tagállami szabályozást tárgyalásos úton sem lehet „megmenteni”. Ilyen esetben csakis az inkonzisztens szabályozás visszavonása lehet a vitarendezés célja. Mindemellett az egyetértés alapelveket tagláló cikkéből az is következik, hogy a kompenzáció csak kivételes eszköz,<sup>27</sup> kizárólag indokolt esetben igénybe vehető jogintézmény. Következésképpen maga a 22. cikk 2. bekezdése is egy speciális norma, így az EUB igazolásának problémáit jelzi már önmagában az is, hogy ítéletének indokolása – gyakorlatilag legfontosabb argumentumként – egy kivételesen előforduló, speciális esettel próbálja megalapozni a közvetlen hatály elutasítását.

Ezen túlmenően magyarázatot érdemel a tárgyalási autonómia elve kapcsán, hogy az EUB a jelen ügyben hivatkozott GATT-WTO-normákat úgy jellemzi, mint amelyek lényegüket tekintve a „kölcsönösen előnyös megállapodás” megtalálásának a célját szolgálják. Mivel e szempontot az EUB mélyebben nem elemezte, így nem volt világos annak tartalma. A későbbi gyakorlat (*Hollandia kontra Parlament és Tanács* ügy<sup>28</sup>) arra enged következtetni, hogy azon megállapodások esetében megállá-

26 | Egyetértés 3. cikk 7. bekezdés harmadik és negyedik mondat: „Egyértelműen a vitában részt vevő felek számára kölcsönösen elfogadható és az idetartozó egyezményekkel összhangban álló megoldásokat kell előnyben részesíteni. Kölcsönösen elfogadható megoldás hiányában a vitarendezési mechanizmus célja rendszerint, hogy biztosítsa az érintett intézkedések visszavonását, amennyiben úgy találják, hogy ezek nem állnak összhangban bármely idetartozó egyezmény rendelkezéseivel.”

27 | Egyetértés 3. cikk 7. bekezdés ötödik mondat: „A kompenzációs rendelkezéshez csak akkor lehet fordulni, ha az intézkedés azonnali visszavonása gyakorlatilag megvalósíthatatlan, illetve ideiglenes intézkedésként, az idetartozó egyezményvel összhangban nem álló intézkedés visszavonásáig.”

28 | C-377/98. sz. *Hollandia kontra Parlament és Tanács* ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2001:523]. Az ügyben a felperes Hollandia szerint a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L213. 1998.7.30. 13.) a tagállamok számára nemzetközi, különösen a WTO megállapodásokból és a biológiai sokféleségről szóló egyezményből eredő kötelezettségeikkel összeegyeztethetetlen szabályokat írt elő (a Tanács 93/626/EGK határozata (1993. október 25.) a biológiai sokféleségről szóló egyezmény megkötéséről, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 309. 1993.12.13. 1.). Az EUB ebben az ügyben is kifejezetten megállapította, hogy az EK jogi aktus jogszerűségét – figyelemmel jellegére és szerkezetére – nem lehet a WTO megállapodásainak fényében vizsgálni.

pítható a közvetlen hatály, melyek a WTO-megállapodástól eltérően nem kizárólag a kölcsönösen előnyös megoldás elvén alapulnak, hanem aszimmetrikus jellegük is lehet. A GATT-WTO-jogrendet komplexen az így konstruált „kölcsönösen előnyös megállapodás” doktrínája alá helyezni azért vitatható, mert e jogrend számos olyan rendelkezése említhető, amely jogszerűen teremti meg az alapját – akár csak időlegesen – az aszimmetrikus kötelezettségek rendszerének (pl. kivételek, GATT XX. cikk, kereskedelmi védintézkedések stb.).

Az ítélet indokai közül másodikként kiemelhető és elvi megfontolások tárgyává tehető a reciprocitás (viszonosság<sup>29</sup>) elvének alkalmazása, amely már részben – de nem fő argumentumként – korábban a banánpiaci rendtartással összefüggésben is megjelent. Az vitathatatlan, hogy a GATT-WTO keretében folytatott tárgyalások részben a viszonosság elvén alapulnak, azonban az ekképpen értelmezett viszonosság a már kialakult és a tagokra érvényes normák kötelező erejét nem befolyásolja. A viszonosság példának okáért a vámcsökkentések kialakítása, vagy új tag felvételi kritériumainak alkufolyamata során lényeges tárgyalási technika, de egy WTO tagállam a már elfogadott és kötelező erejű GATT-WTO-normák végrehajtását a viszonosságra hivatkozással nem tagadhatja meg. Ezzel a multilaterális egyezmény alaplogikáját és az egységes felfogását borítaná fel.

A viszonosság, mint önálló és kizárólagos alapelv a nemzetközi kereskedelmi szerződésekben utoljára a XIX. században jelent meg, mivel már akkoriban felismerték, hogy reciprocitás elve egyre kevésbé felel meg a kereskedelmi expanzióban érdekelt országoknak, ugyanis fennállt az a veszély, hogy partnerük harmadik államokkal olyan megállapodást köt, amely a nekik nyújtottnál még kedvezményesebb elbánást biztosít. (Megjegyezhető egyébként, hogy éppen ezen felismeréstől vezérelve a kereskedelmi megállapodásokban alkalmazott reciprocitás elvét felváltotta a legnagyobb kedvezményes elbánás elve, amely később a GATT meghatározó alapelve lett). Eszerint a reciprocitásra való hivatkozás elve „avítnak” tekinthető a fentiek alapján, és nem adekvát a GATT-WTO-normarend által megtestesített globális külgazdasági jog esetben, minthogy a viszonosság gyakorlatilag csak a tagállamok gazdasági diplomáciájának tárgyalási stratégiáját határozhatja meg, de a GATT-WTO-normák végrehajtásának akadályát nem képezheti. Egyébiránt e pontban némileg saját magával is ellentétbe kerül az EUB. A *Kupferberg* ügyben ugyanis éppen az EUB mondta ki, hogy amennyiben csak a szerződő felek egyikének bíróságai ismerik el egy nemzetközi megállapodás bizonyos részeinek közvetlen hatályát, önmagában még nem minősül

29 | Eszerint a szerződő felek egymásnak hasonló értékű engedmények mintegy ellenértékeként nyújtanak kedvezményeket.

a viszonyosság hiányának a szerződő felek között.<sup>30</sup> Más szóval a korábbi érv pontosan arra utalt, hogy a viszonyosság és a közvetlen hatály megadása, vagy éppenséggel elutasítása között nincs kapcsolat.

Az EUB által vizsgált szempontok közül végül a Marrakesh-i Egyezményt megerősítő Tanács 94/800/EK határozat preambulumát érintő kérdésre is utalni kell. A preambulum előzőekben már idézett utolsó mondata alapján ugyanis a Marrakesh-i Egyezmény természeténél fogva nem alkalmas arra, hogy közvetlenül hivatkozzanak rá az EK vagy a tagállamok bíróságai előtt. Ezt a kérdést Saggio főtanácsnok is megemlítette indítványában. A főtanácsnok álláspontja szerint a preambulumba foglalt kijelentés nem kötelező forrás, így az pusztán politikai jellegű nyilatkozatnak tekinthető. Ebből pedig következik, hogy a preambulumba foglalt deklaráció egy multilaterális egyezmény hatályát egyoldalúan nem képes befolyásolni.<sup>31</sup> Saggio indítványa több kérdést is felvet. E kritikai álláspont a preambulumra általánosan rávetítve feltehetően nem állja meg a helyét. Mellőzve ugyanis a jogszabálytanra vonatkozó hosszabb elemzést, a bírósági gyakorlat szerint a preambulum is szerves része az EK jogszabályoknak, olyan kihagyhatatlan rendelkezéseket is tartalmaz (pl. jogalap meghatározása), melyek elmaradása vagy nem megfelelő kidolgozása akár a jogszabály semmisségének alapja is lehet.

A preambulum tehát tartalmazhat kötelező normát, ebben az esetben pedig a tanácsi határozat a közvetlen hatály elutasítását kimondó preambulum-bekezdése egyértelműen utal a tagállamok akaratára, így kötelező normának tűnik. Mindemellett lényeges, hogy nemzetközi norma belső hatálya, illetve egy állam (jelen esetben az Unió) jogrendjébe történő behelyezése alkotmányos kérdés, melyet az adott belső jog (uniós jog) szempontjai szerint lehet megoldani. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, amikor a nemzetközi norma kifejezetten rendelkezik a közvetlen hatály, alkalmazhatóság stb. körülményeiről. Más szóval ez utóbbi eseteket leszámítva az állam (az Unió) autonóm módon határozhatja meg a közvetlen hatály megengedhetőségének kritériumait, melynek konkrét példája lehet a tanácsi határozat preambulumban szereplő passzus.<sup>32</sup>

30 | C-104/81. sz. *Hauptzollamt Mainz kontra Kupferberg & Cie* ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet [EU:C:1982:362], 18. pont. A jogesethez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

31 | Vö. Saggio főtanácsnok 1999. február 25-i indítványa a C-149/96. sz. *Portugália kontra Tanács* ügyben [EU:C:1999:92], 20. pont. Saggio főtanácsnok álláspontját már a lent ismertetésre kerülő *Hermès* ügyben kibocsátott főtanácsnoki indítvány ismeretében tette, nem kizárt, hogy annak érvelése hatással volt álláspontjára. Vö. Tesouro főtanácsnok 1997. november 13-i indítványa a C-53/96. sz. *Hermès International kontra FHT Marketing Choice* ügyben [EU:C:1997:539], 24. pont.

32 | Griller álláspontja szerint nemzetközi szerződés EK jogon belüli hatályáról kizárólag az EUB dönthet, a Tanács nem. Vö. Stefan GRILLER: „Judicial Enforceability of WTO law in the European Union. Annotation to Case C-149/96, Portugal v. Council” *Journal of International Economic Law* 2000/3. 462.

Megállapítható tehát, hogy az EUB érvelése merőben felesleges módon teremtett olyan újabb homályos és a fentiek alapján vitatható szempontokat, mint a tárgyalási autonómiára vagy a reciprocitásra való utalás. A Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek közvetlen hatálya és alkalmazhatósága ugyanis egyértelműen kiderül a megerősítő határozat említett szakaszából: a jogalkotói akarat szerint az egyezmény nem rendelkezik közvetlen hatállyal. Mindemellett persze érthető is az EUB törekvése, hiszen nemcsak az említett „jogalkotó akarral”, hanem a saját maga által korábban kimunkált szempontokkal is szembe kellett néznie. Ennek ellenére – a fent elmondottak tükrében – jogos kritikaként fogalmazható meg, hogy az EUB a *Portugália kontra Tanács* ügyben következetlen érvelést épített fel, amely nem illeszkedik a korábbi – a GATT kapcsán kialakított – logikai rendszerbe, és a behozott új kritériumok kevésbé átgondoltnak, felületesnek tűnnek.

### 3. A KÖZVETETT ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG FELTÉTELEI

Habár az EUB a fentiekben vázolt érvrendszer alapján a GATT-WTO-normák közvetlen hatályát elutasította, más ügyekben meghatározott olyan szempontokat, amelyek a GATT-normák közvetett alkalmazhatóságát, ezáltal egyfajta indirekt érvényesíthetőséget tesznek lehetővé. A GATT adott rendelkezése ezekben az esetekben nem mint az EK jog önálló, integráns részét képező forrása jut érvényre, hanem akként, hogy a norma egy EK jogforrás (rendelet, irányelv stb.) részévé válik, miáltal a GATT alkalmazhatóságát az utóbbi norma „közvetíti”. Az EUB gyakorlatában több olyan konkrét helyzet vetődött fel, amikor a GATT-normarend adott rendelkezésének „közvetett hatálya” kivételesen megállapítható. Ezen ítéletek sorából két elvi jelentőségű emelhető ki.

A *Fediol III.* ügyben megállapítást nyert, hogy GATT rendelkezése közvetetten válik alkalmazhatóvá, amennyiben arra egy EK jogi norma kifejezetten utal.<sup>33</sup> Az ügyben az étolajgyártókat képviselő európai szervezet korábban az Európai Bizottság előtt kezdeményezte az ún. új kereskedelempolitikai eszköz<sup>34</sup> keretében vizsgálati eljárás megindítását Argentínával szemben. A Bizottság viszont határozatában elutasította a kérelmet, amit a növényi olajok ágazatában működő lobbiszervezet

33 | C-70/87. sz. *Fediol kontra Bizottság* ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet [EU:C:1989:254]. A *Fediol* ügghöz lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

34 | Az Unió hatályos kereskedelempolitikai eszköztárában ez a kereskedelmet gátló akadályokkal szembeni fellépést lehetővé tevő rendeletnek felel meg. Lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1843 rendelete (2015. október 6.) a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján az Uniót megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelempolitika területén követendő uniós eljárások megállapításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 272. 2015.10.16. 1.

(Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE – Fediol) felperesként eljárva az EUB előtt megtámadott és kérte annak hatályon kívül helyezését. Az eset vitás kérdései közül szempontunkból az bírt jelentőséggel, hogy felperes kérelmének alátámasztására az érdekelt Fediol keresetét csak az új kereskedelempolitikai eszközt szabályozó rendeletre, vagy ezen túlmenően konkrét GATT-normára is alapozhatja-e, amikor Argentína magatartásának tisztességtelen voltát kívánja bizonyítani. Az EUB ítéletében kimondta, hogy a GATT-normák az új kereskedelempolitikai eszközről szóló rendelet által átfogott szabályozási körbe esnek. Más szóval a tisztességtelennek minősülő – ti. a nemzetközi jog szabályaival, vagy az általánosan elismert elvekkel összeegyeztethetetlen – magatartások meghatározásakor a rendelet alkalmazási körébe bele kell vonni a GATT szabályokat is. Ebből kifolyólag a rendelet szerinti eljárást kérelmező személyek konkrét GATT normákat is megjelölhetnek annak érdekében, hogy harmadik állam magatartásának tisztességtelen voltát igazolni tudják. A *Fediol* ügyben hozott döntés alapján tehát bírósági eljárásban a GATT-szabályok abban az esetben szolgálhatnak jogalapul, amennyiben azt egy EK jogi norma kifejezetten meghivatkozta.<sup>35</sup>

Az EUB néhány évvel később az indirekt alkalmazhatóság koncepcióját némileg finomította, illetve más szempontokkal egészítette ki a *Nakajima* ügyben.<sup>36</sup> Az ítéletben megfogalmazottak szerint a GATT rendelkezéseire magánszemélyek hivatkozhatnak akkor is, ha egy EK jogszabály kibocsátásának kifejezett célja az volt, hogy egy GATT-normát hajtson végre.<sup>37</sup> Más megfogalmazásban a *Nakajima*-elv szerint a közvetett érvényesíthetőség szempontjából a lényeges feltétel az, hogy fennálljon egy konkrét GATT kötelezettség végrehajtásának szándéka az EK részéről. Az EUB kifejezetten szűken értelmezi e feltételeket: mindig az adott esetben követeli meg a végrehajtás kifejezett szándékát (általános alkalmazkodási, implementációs stb. kötelezettség nem alapozza meg a *Nakajima*-elvet), valamint a végrehajtandó GATT normának konkrétnek kell lennie. Míg a *Nakajima* ügyben szereplő GATT dömpingellenes kódex konkrét normának minősült, addig általában a GATT szabályait nem

35 | Mellékesen jegyezhető meg, hogy az ítéletében végül az EUB nem találta megalapozottnak a felperes érvelését, vagyis Argentína magatartását a rendelettel és azon keresztül közvetetten a GATT-normákkal is összhangban állónak értékelte.

36 | C-69/89. sz. *Nakajima All Precision kontra Tanács* ügyben 1991. május 7-én hozott ítélet [EU:C:1991:186]. A *Nakajima* ügyhöz lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

37 | Az ügyben a felperes japán vállalkozás EK dömpingellenes eljárásban volt érintett, és a dömpingellenes vám kiszabását előíró rendeletet, valamint az EK dömpingellenes eljárásról szóló rendelet egyes szakaszait (normálérték számításának módszerét) vitatta. *Nakajima* felperes álláspontja szerint e rendelkezések ellentétesek a GATT VI. cikkével, valamint a GATT dömpingellenes kódexével. Az EUB megállapítása szerint az EK dömpingellenes szabályok a GATT VI. cikkének és a GATT Tokió-fordulója során elfogadott 1979-es dömpingellenes kódexének végrehajtását szolgálja. Ennek megfelelően a felperes hivatkozása alapján vizsgálta az EK szabályok érvényességét, de az ítéletében az EK szabályokat a GATT-normákkal összhangban állónak találta.

tartotta a bírósági gyakorlat kellően konkrétnek ahhoz, hogy ily módon közvetett formában érvényre lehessen juttatni.

Mindezek alapján érezhetővé válik az EUB által kidolgozott alkalmazhatósági kritériumrendszer leglényegesebb hiányossága. Azokban az esetekben ugyanis, ha az EK mulasztást elkövetve éppen hogy nem is szándékol bizonyos GATT kötelezettségeket végrehajtani, akkor e normák érvényesíthetősége közvetett módon sem jöhet szóba, minthogy hiányzik az EK jogszabály és a végrehajtás szándéka, amely hivatkozna vagy implementálná a kérdéses GATT rendelkezést. Ha mindehhez hozzávesszük azt is, hogy az EUB a korábban bemutatott érvelés alapján a közvetlen alkalmazhatóság minden formáját elutasította, akkor látható: a GATT-normarend alapján az EK jog csak egy keskeny szegmensének az érvényessége tehető vita tárgyává.

A WTO megalapítását követően kérdés volt, hogy a közvetett alkalmazhatóság kapcsán kidolgozott kivételes szempontok (a norma kifejezett meghivatkozása, illetve végrehajtási szándék) milyen módon ültethetők át az új környezetbe. A közvetett alkalmazhatóság kérdése – a közvetlen hatály lehetőségével együtt – 1995 után a *Hermès* ügyben<sup>38</sup> vetődött fel, de az EUB óvatosan megkerülte, hogy az alkalmazhatóság tárgyában kifejezetten döntsön. Az ügy a Hermès divatcég védjeggyel kapcsolatos jogvitáját érintette, amelyben ideiglenes intézkedés alkalmazását kérte az eljáró holland hatóságtól. Kollízió mutatkozott ugyanakkor a holland eljárási szabályok és a WTO Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonzatairól szóló Megállapodás (TRIPS-egyezmény) között, ezért az illetékes amszterdami bíróság kérdéssel fordult az EUB-hoz. Előzetes határozathozatali eljárás kérelmében arra kereste a választ, hogy a konkrét eljárásban a holland szabályok szerint kiadott ideiglenes intézkedés azonos-e a TRIPS-egyezmény 50. cikkében szabályozott ideiglenes intézkedéssel. Ha ugyanis a két jogintézmény azonos, akkor a felperes Hermès a TRIPS-egyezmény értelmében a fenti kérelmével nem állhatna elő.

Az ügyben eljáró Tesauro főtanácsnok 1997. november 13-án kelt indítványában a közvetlen hatály – itt konkrétan a TRIPS-egyezmény közvetlen hatálya – mellett foglal állást. Álláspontja szerint nem férhet kétség ahhoz, hogy a TRIPS 50. cikkének rendelkezései világosak, pontosak és feltétlenek, ezáltal annak közvetlen hatálya kimondható.<sup>39</sup> Az EUB azonban kikerülte a Tesauro által kijelölt tematikát, vagyis a közvetlen hatály kérdését. Az ítéletében viszont részletesen foglalkozott a hatáskörének megállapításával, minthogy voltak tagállamok, melyek eleve vitatták az EUB kompetenciáját. Ezzel kapcsolatban az ítéletében az EUB utalt a TRIPS-egyezmény vegyes szerződési jellegére. Minthogy az EUB hatáskörrel rendelkezik minden

38 | C-53/96. sz. *Hermès International kontra FHT Marketing Choice* ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EU:C:1998:292].

39 | C-53/96. sz. indítvány (31. lj.) 36. pont.



olyan értelmezési kérdés megítélésében, mely az EK jogot érinti, így eljárhat azon egyezmények tekintetében is, melyeknél az EK mellett a tagállamok is szerződő félként jelentek meg. Mindemellett a Tanácsnak a közösségi (EK) védjegyről szóló 40/94/EK rendelete okán is megalapozott az EUB hatásköre, valamint – a szokásos formulával – hivatkozott arra a közös érdekre is, hogy egységes értelmezési szempontok kerüljenek kialakításra olyan esetekben, amelyek a nemzeti jog mellett az EK jogot is érintik. Más megfogalmazásban tehát, ha az EUB a TRIPS-egyezmény közvetlen alkalmazhatósága kapcsán nem is kívánt állást foglalni, megtartotta magának azt a jogot, hogy az egyezmény szabályát értelmezze, alkalmazza és a holland bíróság ítéletét megválaszolando, azt a tagállami (holland) jog szabályaival összevesse. Végző soron tehát az EUB ítélete a közvetett alkalmazhatóság kapcsán hozott újat azzal, hogy a GATT-WTO-normarenddel konform értelmezés elvét alkalmazta a gyakorlatban, közvetetten érvényre juttatva ezáltal a TRIPS-egyezmény szabályait.<sup>40</sup>

Az EUB később a *Dior* ügyben<sup>41</sup> hasonló tényállással szembesült, melyben szintén a TRIPS-egyezmény 50. cikke volt az eljárás tárgya. Ez esetben azonban az alapul szolgáló jogvita nemcsak az EK jog szempontjából is releváns védjeggyel, hanem a tagállamok által szabályozott szabadalmi joggal is összefüggésben állt. Az EUB ítéletében utalt arra, hogy a TRIPS-egyezmény természetét tekintve nem bír közvetlen hatállyal, magánszemélyekre nem ruház jogokat.<sup>42</sup> Másként kell megítélni viszont azokat az eseteket, ha az EK vagy a tagállamok az egyezményből fakadó kötelezettségeket hajtanak végre. Előbbi esetekben, tehát ha a megállapodás végrehajtása szempontjából az EK jog számít relevánsnak (ti. a védjegyek területén), a tagállami bíróságoknak – amennyire lehetséges – a TRIPS-egyezmény 50. cikkének szövegét és célját figyelembe kell venniük. Azokban a témákban viszont, ahol az EK nem bocsátott ki normát (itt a szabadalom esetében), a tagállam kompetenciájába tartozik, hogy milyen módon szavatolja a TRIPS-egyezmény 50. cikkének végrehajtását.<sup>43</sup>

Ezek szerint a *Dior* ítélet annyiban tekinthető többnek a *Hermès* ügyben meghozott határozathoz képest, hogy kifejezetten kimondta: azokon a területeken, ahol a tagállamok kompetenciája megmaradt, saját maguk döntenek arról, hogy biztosítanak-e közvetlen hatályt az adott WTO-normának. Viszont mindkét esetben hiányzott az EUB kifejezett hivatkozása a korábban a *Fediol* és a *Nakajima* ügyekben kialakított elvekre. Ha a korábbi, GATT alatt kidolgozott közvetett érvényesíthetőségi rendszerhez hasonlítjuk ezeket az ítéleteket, akkor látható: az EUB itt alkalmazott

40 | A konkrét ügygel kapcsolatban megjegyezhető, hogy az ítélet szerint ebben az esetben a holland eljárási jogintézmény megfeleltethető volt a TRIPS-egyezmény 50. cikkében hivatkozott ideiglenes intézkedés intézményének, és hipotetikus jelleggel kimondta a holland jog konformitását a TRIPS-szabályok tekintetében.

41 | C-300/98. és C-392/98. sz. *Dior és társai* egyesített ügyekben 2000. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2000:688].

42 | C-300/98. és C-392/98. sz. ítélet (41. lj.) 41. és köv. pontok.

43 | C-300/98. és C-392/98. sz. ítélet (41. lj.) 45. és köv. pontok.

technikája a végeredmény tekintetében azonos jellegű. A GATT-WTO-normarend szabályait a jogértelmezésén keresztül itt is indirekt módon érvényesíti az EUB és ennek fényében vizsgálja az EK jog, valamint az azt végrehajtó tagállami jog szabályait. Ez a technika tehát az EK (illetve az azt végrehajtó tagállami) jog WTO-normák fényében történő értelmezésének az elve, ami szintén csak a GATT-WTO-normákkal összefüggésben álló másodlagos EK jog kapcsán teszi lehetővé a közvetett alkalmazhatóságot.

A fenti kivételek alkalmazását az EUB később is konzekvensen megerősíti,<sup>44</sup> azonban az újabb gyakorlatban két ponton érezhető, hogy az EUB törekszik szigorúbb megítélés irányába elmozdulni. Egyfelől a fenti kivételek alkalmazásának alátámasztása az érvelésben összekapcsolódik a közvetlen alkalmazhatóság kizárásának elveivel, egyfajta „hibrid” érvelést meghonosítva, másrészt a WTO kötelezettségekkel szemben még szélesebb körben hangsúlyozza az uniós tárgyalási mozgástér meglétét, csökkentve ezzel a WTO normák alkalmazhatóságának lehetőségét. Jól példázza ezt a törekvést az EUB a *Van Parys* ügyben kihirdetett döntése, amely szintén a „banánháborúból” kinövő jogviták közé volt sorolható és melynek megközelítése a későbbi gyakorlatban állandósulni látszik.<sup>45</sup>

Az EUB ítéletében a *Fediol*- és *Nakajima*-elvekre történő utalás mellett egyrészt a *Portugália kontra Tanács* ügyben már megismert formulát alkalmazva arra hivatkozott, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint figyelemmel természetükre és felépítésükre „a WTO megállapodások elvileg nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét”.<sup>46</sup> Másrészt az érvelésében megismétlődnek a korábbi szempontok (tárgyalási mozgástér beszűkülése,<sup>47</sup> viszonzosság<sup>48</sup>). Egy ponton azonban az EUB egyértelműen felold egy korábban megjelenő kérdőjelet a vitarendezési döntésből eredő lejárt és még le nem járt kötelezettség különbségtétele kapcsán. Az EUB kiemelte, hogy a vita megoldását veszélyeztette volna, ha az EK bírósága lehetőséget kap a vitatott EK normák jogszerűségének felülvizsgálatára, ugyanis e határidő lejárta nem jelenti, hogy az EK kimerítette volna a vita megoldásának összes lehetőségét.

44 | Lásd C-93/02. P. sz. *Biret International kontra Tanács* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EU:C:2003:517]; C-94/02. P. sz. *Établissements Biret és Cie SA kontra Tanács* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EU:C:2003:518].

45 | C-377/02. sz. *Léon Van Parys NV kontra BIRB* ügyben 2005. március 1-jén hozott ítélet [EU:C:2005:121]. Az esethez átfogóan lásd Antonis ANTONIADIS: „The Chiquita and Van Parys Judgments: Rules, Exceptions and the Law” *Legal Issues of Economic Integration* 2005/4. 460. Az EUB későbbi gyakorlatában hivatkozik az ítéletre. Lásd pl. az *Ikea* ügyet: C-351/04. sz. *Ikea Wholesale Ltd kontra Commissioners of Customs & Excise* 2007. szeptember 27-én hozott ítélet [EU:C:2007:547]. Utóbbi esethez kommentárként a hazai irodalomból: VINCZE Attila: „A WTO és az EU jog viszonyának újabb felvonása a dömpingellenes jog díszletei között” *Európai Jog* 2007/6. 20.

46 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 39. pont.

47 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 48. pont.

48 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 53. pont.

A fentiek alapján világos, hogy az EUB az újabb gyakorlatában az érvényesíthetőség lehetőségét a lehető legszélesebb körben ki akarja zárni és a „hibrid jellegű” érvelésében ehhez megpróbálja a korábban külön-külön megfogalmazott kizáró tényezőket összekapcsolni és együttesen alkalmazni. Így habár a közvetett érvényesíthetőség lehetősége szűk körben a *Fediol*- és a *Nakajima*-elvek alapján továbbra is fennáll, azonban a fenti ítélet arra enged következtetni, hogy ezen elveket a *Portugália kontra Tanács* ügyben megfogalmazott kritériumok fényében lehet csak alkalmazni.

#### 4. A FIAMM–FEDON ÜGY: AZ ELSZALASZTOTT LEHETŐSÉG

Habár a *FIAMM–Fedon* ügyben<sup>49</sup> a felperesek nem gyümölcsimportőr vállalkozások voltak, az eset előzménye mégis mintegy két évtizeddel korábbra, a banánpiaci rendtartással kapcsolatos vitára vezethető vissza. A fentiekben már szó esett arról, hogy az EK – még a WTO megalapítását megelőzően – 1993-ban módosította a banán termékpályás szabályait, melyet az exportban érdekelt több állam, köztük az Egyesült Államok is heves kritikával illetett és a GATT-tal való összeegyeztethetlenségre hivatkozva vitarendezési eljárást kezdeményezett. A felek közötti vita a WTO megalapítását követően az új vitarendezési mechanizmusba is be lett csatlakoztatva. Az 1996-ban indult eljárásban a vitarendezési testület megállapította, hogy a banánpiaci rendtartás a WTO kötelezettségekbe ütközik, ezért kötelezte az EK-t, hogy módosítsa a szóban forgó rendeletet. A vitarendezési testület döntése az EK rendelet preferenciális szabályait kifogásolta. Azok alapján ugyanis – ahogyan a fentiekben az előzmények kapcsán erre már utaltunk – az AKCS-államok az általuk termelt gyümölcsöt lényegesen kedvezőbb feltételekkel vihették be az uniós piacra, mint a többi banánexportőr ország.<sup>50</sup> Ennek nyomán az EK jogalkotó ugyan módosított a szabályozáson,<sup>51</sup> az Egyesült Államok továbbra is jogellenesnek vélte a behozatali szabályokat, melyet a vitarendezési testület eljárásában meg is erősített. Tekintettel arra, hogy az EK nem tett eleget a korábbi döntésnek és nem hozta összhangba a szabályozását a GATT-WTO-normákkal, az USA felhatalmazást kapott arra, hogy ellen-

49 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2008:476]. A jogeset elemzéséhez, illetve kifejezetten az objektív felelősség kérdéséhez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) IX. fejezet, 4.2.2. pont.

50 | A hátrányba került országok jórészt közép-amerikai – és elsősorban az Egyesült Államok érdekszférájába tartozó – államok, ahol sok esetben a banánexportot USA befektetők helyi vállalatai szervezték. Ezeknek az ügyeknek már az 1990-es években volt európai bírósági vonulata is, ehhez lásd fent a 2. pontban bemutatott esetjogot.

51 | Lásd Commission Regulation (EC) No 2362/98 of 28 October 1998 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EEC) No 404/93 regarding imports of bananas into the Community. Az *Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 293. 1998.10.31. 32.; a Tanács 1637/98/EK rendelete (1998. július 20.) a banán piacának közös szervezéséről szóló 404/93/EGK rendelet módosításáról. Az *Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 210. 1998.7.20. 28.

intézkedésként az EK-ból származó importra büntetővámot vessen ki.<sup>52</sup> E felhatalmazás alapján 1999-ben az Egyesült Államok egyes EK termékek esetében 100%-os értékvámot vezetett be, mely termékek között – a FIAMM és Fedon olasz vállalkozások szerencsétlenségére – szerepeltek az általuk exportált termékek (akkumulátorok és szemüvegtokok) is. Az Egyesült Államok által bevezetett szankciók egészen 2001-ig életben maradtak.<sup>53</sup>

A fenti kereskedelmi „háború” nyomán tehát közvetetten a felperesek is károsodtak, ezért a FIAMM 2000-ben, a Fedon pedig 2001-ben kártérítési keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz (jelenleg az Európai Unió Törvényszéke). Annak a kárnak a megtérítését kérték tehát, amelyet az USA által szankcióként elrendelt pótvámból kifolyólag kellett elszenvedniük, tekintettel arra, hogy a pótvám alapja az EK által bevezetett, jogellenes – GATT-WTO-normákba ütköző – banánpiaci rendtartás volt. Arra az esetre, ha nem lenne megállapítható az EK intézmények magatartásának jogellenessége, a felperesek alternatív kereseti kérelemként az EK objektív felelősségére hivatkoztak. Az Elsőfokú Bíróság ítéletében kimondta, hogy az említett magatartás jogellenessége nem állapítható meg, nem teljesülnek maradéktalanul azon feltételek, amelyek az EK szervek felelősségének megállapításához szükségesek. Következésképpen az Elsőfokú Bíróság ítélete szerint a felperesek a kártérítési kérelmük vonatkozásában nem hivatkozhattak a Tanács és a Bizottság jogellenes magatartására annak alapján, hogy az ellentétes a WTO szabályaival. Az Elsőfokú Bíróság – a korábbi ítélezési gyakorlatot fenntartva – nem tartotta megalapozottnak a WTO-kötelezettségekre, kifejezetten a vitarendezési határozatra történt hivatkozást, emellett pedig az EK objektív jellegű kártérítési kötelezettségének lehetőségét is elutasította.

A felperesek az Elsőfokú Bíróság ítéleteivel szemben fellebbezést nyújtottak be, melyben hivatkoztak az indokolás hiányára, mivel a megtámadott határozatok nem nyújtottak kellő magyarázatot arra, hogy miért kizárt a WTO által elfogadott határozat meghivatkozása a kártérítési keresetben a jogellenes magatartás igazolása céljából. Emellett az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás észszerűtlen elhúzódása okán méltányos kártalanítás megállapítását is kérték.

Az eljárásban Maduro főtanácsnok nyújtott be indítványt,<sup>54</sup> melyben három fő kérdést vizsgált. Foglalkozott egyrészt a WTO-normák, illetve a vitarendezési döntések

52 | 191,4 millió USD összegű éves kereskedelmi forgalom erejéig rendelkezett el az Egyesült Államok behozatali szankciót.

53 | Az EK végül módosította a banánpiaci rendtartást. Lásd a Tanács 216/2001/EK rendelete (2001. január 29.) a banán piacának közös szervezéséről szóló 404/93/EGK rendelet módosításáról. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 31. 2001.2.2. 2.; Commission Regulation (EC) No 896/2001 of 7 May 2001 laying down detailed rules for applying Council Regulation (EEC) No 404/93 as regards the arrangements for importing bananas into the Community. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 126. 2001.5.8. 6.

54 | Maduro főtanácsnok 2008. február 20-i indítványa a C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* egyesített ügyekben [EU:C:2008:98].

és az uniós jog viszonyával, emellett kitért az intézmények jogellenes magatartásáért fennálló szerződésen kívüli felelősség lehetőségére, végül lényeges kérdésként jelent meg az Elsőfokú Bíróság által lefolytatott eljárás időtartamának észszerűségével kapcsolatos érvelés. Maduro indítványának legprogresszívebb része a szerződésen kívüli felelősség, illetve ehhez kapcsolódóan az objektív felelősség kérdését érintette.

A jogvita kulcskérdése volt az objektív felelősség, hiszen annak elfogadása esetén nem igényelne további vizsgálatot az uniós aktus jogellenes volta. A főtanácsnok érvelése egyfelől az EK kárfelelősségére vonatkozó, akkori számozás szerinti az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 288. cikk – ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 340. cikk – értelmezéséhez adott újabb szempontokat. Az indítvány alapján az uniós szintű kártérítés rendszer kereteit meghatározó „tagállamok jogában közös általános elv” kitétel ugyanis tágabban is megközelíthető, vagyis nem csak „legkisebb többszörösként” fogható fel, azaz nem csak olyan jogintézményekre szűkíthető, amelyeket minden tagállam kártérítési joga egyaránt ismer.<sup>55</sup>

Maduro tehát ezzel szemben olyan uniós szintű anyagi kártérítési megközelítést – így az objektív felelősség rendszerét is – elfogadhatónak tartja, amely nem minden tagállami jogban van jelen. A főtanácsnok érvelése alapján, ha nem így járnának el, az az EK olyan felelősségi rendszerének bevezetéséhez vezetne, amelyben az intézményeknek betudható jogsértés károsultjainak rendkívül kis esélye lenne a kártérítésre.<sup>56</sup> Vagyis a hivatkozott alapszerződési szabály alapján az EUB-nak ugyan figyelembe kell vennie a tagállami jogrendszerek legjellemzőbb rendelkezéseit, azonban azt kell szem előtt tartania, hogy „a közösségi jogrend sajátos vonásainak és igényeinek megfelelő megoldást fogadjon el”.<sup>57</sup> Másképpen kifejezve, az EUB feladata, hogy a tagállamok jogi hagyományai alapján olyan megoldást találjon az EK jogban felmerülő hasonló jogi kérdésekre, amely egyszerre tartja tiszteletben a tagállamok jogi hagyományait, és megfelel az EK jogrend sajátosságainak. Maduro értelmezésében tehát akár a kisebbségi megoldás is előnyben részesíthető adott esetben, ha az EK rendszer követelményeinek az feleltethető meg leginkább.<sup>58</sup> Ezt az álláspontot a szakirodalom nem véletlenül értékelte „forradalmi” jellegűnek.<sup>59</sup>

Az EUB végül nem a főtanácsnok által felvázolt progresszív irányba indult. Voltaképpen az ítélet érvelésében a korábbiakban ismertetett *Portugália kontra Tanács*

55 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 55. pont.

56 | Ennek alátámasztására más ügyekre is hivatkozik. Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 59. pont.

57 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 59. pont.

58 | Érdekeségként említhető, hogy Maduro hivatkozik a „*Vertrauensschutzprinzip*” EK jogon belüli alapvető helyzetére, amelyet azonban a tagállami jogrendszerek közül ilyen formában csak a német jog ismer el. Ebből pedig az következik, hogy nem akadály a objektív felelősség kártérítési jogi alapvető elismerésének az, hogy kizárólag a spanyol és a francia jog írja elő a jogszerű jogalkotói aktusért fennálló felelősségét.

59 | Vö. Peter HILPOLD: „WTO-Recht und EU-Recht – Neueste Entwicklungen in einem komplexen Rechtsverhältnis” *Recht der Internationalen Wirtschaft* 2008/12. 823.

ügyhöz visszalépve utasította el a fellebbezéseket és megerősítette a WTO-normák érvényesítésének korlátait. Az EUB a felek kérelméhez kapcsolódó négy fő kérdést vizsgált. A fellebbezők kérelmükben egyrészt arra hivatkoztak, hogy az EK jogellenes magatartásának megalapozása során az Elsőfokú Bíróság a vitarendezési döntés közvetlen hatályának elutasítását nem indokolta kellőképpen. A közvetlen hatállyal kapcsolatban – lényegi szempontból nézve – az EUB fenntartotta a korábbi gyakorlatát és a közvetlen hatály elutasítása tekintetében az Elsőfokú Bíróság következtetését elfogadja. A fentiekben már tárgyalt *Van Parys* ügyre hivatkozva hangsúlyozta, hogy az ítélezési gyakorlat nemleges választ adva már kizárta a károsult jogalanyok hivatkozási lehetőségét a WTO-normákra annak érdekében, hogy megkérdőjelezzék valamely EK jogi szabályozás jogszerűségét. Az EUB álláspontja szerint tehát a megtámadott ítéletek indokolása megfelelő módon támasztotta alá, miért kell elutasítani a fellebbezőknek az elsőfokú eljárás során kifejtett érvelését, tehát az indokolás hiányosságára vonatkozó jogalapot nem találta megalapozottnak.

Másrészt az EUB reflektált a vitarendezési döntéseik hatásaira és ezzel összefüggésben a szerződésen kívüli felelősség kérdésére, azonban e tekintetben is az érvelését a korábban kialakított keretek között tartotta. Utalva az állandó gyakorlatra, hangsúlyozta, hogy a WTO-normák, figyelemmel szerkezetükre és felépítésükre, főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálhatja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét. Emellett szintén megjelenik a bírósági érvelésben a tárgyalási mozgástérre és a viszonyosságra való utalás. Annak elfogadása tehát, hogy az EK jog felülvizsgálata tekintetében közvetlenül lennének alkalmazhatók a WTO-normák, megfosztaná az EK jogalkotó és végrehajtó szerveit attól a mozgástértől, amellyel az EK kereskedelmi partnereinek hasonló szervei rendelkeznek. Lényeges érvként jelent meg továbbá, hogy nem választható el egymástól a GATT-WTO anyagi jogának, illetve a vitarendezési döntéseknek (tkp. a WTO „szekunder” jogának) a közvetlen hatálya. Mivel a WTO anyagi jogi normáinak nincs elismerve a közvetlen hatálya, akkor a vitarendezési testület döntésének sem lehet, mert a határozatok nem szélesíthetik és nem szűkíthetik az érintett megállapodásokban előírt jogok és kötelezettségek körét. Ezek alapján az EUB elutasította a felek idevonatkozó kérelmét.<sup>60</sup>

Harmadik lényeges szempontként jelent meg az objektív felelősség kérdése, amelyet az EUB alapjaiban elutasított. Tehát nemcsak a főtanácsnok fentiekben említett érvrendszerét nem vette át, hanem az Elsőfokú Bíróság által vizsgált elméleti lehetőségét is elveti az objektív felelősség igazolhatóságának.<sup>61</sup> Az EUB visszautalt

60 | Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 133. pont.

61 | Ez a korábbi gyakorlatához képest is visszalépésként értékelhető. Nem véletlenül tekinti az esetet a passzívítás egyik kézzelfogható példájának Várnay. Vö. VÁRNAY 2017 (4. lj.) 219. és köv.; VÁRNAY 2019 (4. lj.) 105.

az EK kárfelelősségének kialakult feltételrendszerére, valamint kifejezetten kiemelte, hogy az állandó gyakorlat szerint az EK gazdaságpolitikai választást is magában foglaló normatív aktusért való felelőssége csak a magánszemélyeket védő magasabb szintű jogi norma kellően súlyos megsértése esetén állapítható meg.<sup>62</sup> Mindezek alapján az EUB álláspontja szerint az EK jognak nem része egy olyan felelősségi rendszer, amely objektív módon tenné lehetővé az EK felelősség megállapítását annak normatív hatáskörébe tartozó aktusáért. Ha ugyanis nem így tenne, akkor megnyitná a kártérítés lehetőségét olyan helyzetekben, mikor az EK aktus összeegyeztethetőségét olyan WTO-normákhoz kellene mérni, amelyekre egyébként EK (uniós) bíróság előtt hivatkozni nem lehet.<sup>63</sup>

Legvégül lényeges kérdésként vizsgálta az EUB az eljárás elhúzódása miatti méltányos kártérítés lehetőségét, amelyet részben formai, részben tartalmi okokra hivatkozással elutasított. Habár az EUB utalt arra, hogy a kérdéses eljárás időtartama valóban jelentős volt, azonban egyrészt a felek nem igazolták, hogy az eljárás elhúzódása hatással lett volna a jogvita kimenetelére. Másrészt a határidők észszerű jellegét minden esetben az ügyek sajátos körülményeinek figyelembevételével kell megállapítani, tekintettel például az ügy bonyolultságára, a felperes, az eljáró intézmények magatartására stb. Jelen ügyet az EUB kifejezetten bonyolultnak tartotta, illetve kiemelte, hogy egyes eljárási nehézségek is hozzájárultak a per elhúzódásához.<sup>64</sup>

Azzal, hogy az EUB a fellebbezéseket elutasította, elszalasztotta annak a lehetőségét, hogy az objektív felelősség korlátozott lehetőségének biztosításával kártérítésben részesülhessenek olyan uniós vállalkozások, amelyek kereskedelmi tevékenysége – a WTO joga alapján bevezetett ellenintézkedések szektorokon túlmutató jellege miatt – rendkívül távol áll attól a gazdasági ágazattól, amelyhez a voltaképpeni jogvita kapcsolódott. Nem vitás, hogy Maduro főtanácsnok érvelése is tartalmazott inkonzisztens elemeket, azonban az EUB teljes visszakozása igazságtalan helyzet elé állítja azokat az európai vállalatokat, amelyek „rosszkor, rossz ágazatban” próbáltak termelni és termékeiket a külpiaconon értékesíteni, hiszen e vállalkozások voltak kénytelenek elszenvedni az USA ellenintézkedéseiből fakadó hátrányokat. Emellett a belső piacon belüli verseny összefüggésében is felmerülhetnek kérdések, hiszen azok az európai banánimportőr vállalkozások, amelyeket a WTO-jogba ütköző, uniós banánpiaci rendtartás érintett, kedvező gazdasági hatásokkal számolhattak.

62 | Lásd C-50/86. sz. *Grands Moulins de Paris kontra EGK* ügyben 1987. december 8-án hozott ítélet [EU:C:1987:527], 8. pont; C-119/88. sz. *AERPO és társai kontra Bizottság* ügyben 1990. június 6-án hozott ítélet [EU:C:1990:231], 18. pont.

63 | Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 189. pont.

64 | Több ügyet egyesítettek, valamint új előadó bírót kellett kijelölni az eredetileg kijelölt bíró távozása miatt. Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 214. pont.

## 5. JELENT-E ÁTTÖRÉST A „LEX CEU” ÜGY?

A „Lex CEU” ügy mögötti jogvita háttere közismert. Az Országgyűlés 2017-ben módosította a felsőoktatási törvényt – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv.) módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény<sup>65</sup> –, amely a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységét érintette. A törvényt módosítás célja ugyan formálisan a felsőoktatás magas minőségének biztosítása volt, az engedélyezési rendszer átalakítása és az új szabályok gyakorlatban történő átalakítása végül egyedül az 1991 óta Budapesten működő CEU-t érintette hátrányosan, melynek következtében az intézmény 2019-ben kénytelen volt tevékenységeinek jelentős többségét áthelyezni Ausztriába.

A jogszabálymódosításnak jelen ügy kapcsán két lényeges mozzanatát szükséges kiemelni. Az egyik követelmény az Európai Gazdasági Térségen (EGT) kívüli külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi tevékenységét érintette, mely szerint az érintett intézmények csak abban az esetben működhetnek és bocsáthatnak ki diplomát, ha erről Magyarország és az érintett intézmény székhelye szerinti harmadik állam nemzetközi szerződést kötött.<sup>66</sup> A másik kérdéses szabály a külföldi felsőoktatási intézmények esetében előírta, hogy Magyarországon képzést csak akkor nyújthatnak, ha ezen intézmények a székhelyük szerinti államban is folytatnak felsőoktatási tevékenységet. Ez a követelmény nem csak az EGT-n kívüli székhellyel rendelkező, hanem minden külföldi intézményre egyaránt vonatkozott.<sup>67</sup> A jogszabály-módosítással összefüggésben az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, amely során lefolytatott egyeztetések és tárgyalások nem vezettek eredményre, így a Bizottság keresetet nyújtott be Magyarországgal szemben az EUB előtt. A Bizottság álláspontja szerint a felsőoktatási törvény módosítása összeegyeztethetetlen mind a Magyarország által a GATS keretében vállalt kötelezettségekkel, mind pedig a letelepedés szabadságával, a szolgáltatások szabad mozgásával és az Európai Unió Alapjogi Chartájában (Charta)<sup>68</sup> foglalt egyes szabadságokkal (tudományos élet szabadsága, felsőoktatási intézmény alapítási szabadsága és a vállalkozási szabadság).

Habár a „Lex CEU” körüli vitákban elhangzó érvek súlypontja az akadémiai szabadságra helyeződött,<sup>69</sup> már az ügyben eljáró Kokott főtanácsnok indítványa<sup>70</sup> is

65 | *Magyar Közlöny* 2017/53.

66 | A módosított Ftv. 76. §-a (1) bek. a) pontja.

67 | A módosított Ftv. 76. §-a (1) bek. b) pontja.

68 | *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391.

69 | Lásd pl. ZIEGLER Dezső Tamás: „It’s Not Just About CEU: Understanding the Systemic Limitation of Academic Freedom in Hungary” *VerfBlog* 2019, <https://bit.ly/36XbDkf>.

70 | Kokott főtanácsnok 2020. március 5-i indítványa a C-66/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben [EU:C:2020:172].



főszerepet adott a nemzetközi kereskedelmi jogi kontextusnak, nevezetesen a GATS szabályainak.<sup>71</sup> Az indítvány érvelése szerint a GATS körébe tartozó kötelezettségek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése, azaz 2009. december 1-je óta kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, és mindemellett a GATS szabályait az uniós jog szerves részének kell tekinteni.<sup>72</sup> A GATS jellege alapján tehát olyan nemzetközi szerződés, amely az Uniót és a tagállamokat egyaránt kötelezi, azonban lényeges, hogy a tagállamok a kötelezettségeik végrehajtása során az Unió irányában is felelnek, amely kötelezettséget a főtanácsnok többek között a lojális együttműködési kötelezettség elvére vezetett vissza.<sup>73</sup> Ebből következik tehát, hogy az EUB a GATS szabályainak betartását megkövetelheti a tagállamoktól, a lojális együttműködés elve kötelezettségszegési eljárásban kikényszeríthető a tagállamokkal szemben. A főtanácsnoki indítvány az érdemi kérdések kapcsán – a WTO jogának kontextusában – pedig kimondta, hogy mindkét, Magyarország által előírt követelmény a GATS értelmében eltérő bánásmódot eredményez a magyarországi illetőségű felsőoktatási intézmények és a harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények között,<sup>74</sup> és ennek nem látta igazolhatóságát a GATS XIV. cikk közrendi jellegű kivételei alapján.<sup>75</sup>

Az EUB ítéletének lényegét tekintve a főtanácsnokkal azonos következtetésre jutott, azonban a bírósági érvelésből az alábbiakban szintén csak a WTO-normák és az uniós jog viszonyához kapcsolódó szempontokra szorítkozunk. Ezek közül is leglényegesebbek az EUB hatáskörének megállapítását alátámasztó érvek, már csak amiatt is, mert Magyarország ellenkérelmében megkérdőjelezte, hogy az EUB kötelezettségszegési eljárásban vizsgálhatná a GATS betartását Magyarország részéről. Hasonlóan a főtanácsnok indítványához, az EUB kiindulópontja az Unió által kötött nemzetközi megállapodások státusza, ti. hogy az Unió által kötött nemzetközi megállapodások a hatálybalépésüktől kezdve az uniós jog szerves részét képezik. Az EK által megkötött Marrakesh-i Egyezmény magába foglalta GATS szövegét is, így ennek megfelelően az EUB az uniós jog részének tekinti a GATS szabályait.<sup>76</sup> Lényeges továbbá, hogy a GATS által lefedett kötelezettségek, így a privát oktatási szolgáltatások kereskedelmének liberalizációja kapcsán tett kötelezettségvállalások is a közös kereskedelempolitika tárgyi hatálya alá esnek, következésképpen ezek tekintetében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Ezen nem változtat az sem, hogy egyéb-

71 | A GATS előtérbe helyeződésének persze az egyszerű oka az volt, hogy közvetlenül a jogállamisággal összefüggő kontextusban – tkp. hatáskörhiány miatt – az Ftv. módosítását nem lehetett megragadni. Lásd NACY Csongor István: „The Commission’s Al Capone Tricks: Using GATS to Protect Academic Freedom in the European Union” *VerfBlog* 2020, <https://bit.ly/3eRbrYo>.

72 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 40–47. pontok.

73 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 53–55. pontok.

74 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 111–112. pontok.

75 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 113–125. pontok.

76 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 71. pont.

íránt az oktatáspolitikai területén – EUMSZ 6. cikk e) pont – az Unió csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések kapcsán lett felruházva hatáskörrel,<sup>77</sup> tehát ettől elválasztandó a szolgáltatáskereskedelem, nevezetesen az oktatási szolgáltatások kereskedelme. Ennek értelmében a WTO-ban az Európai Unió és nem a tagállamok felelnek a GATS-ból eredő kötelezettségek betartásáért.<sup>78</sup>

A hatáskört érintő másik lényeges szempont azt igazolja, hogy az EUB-nak annak ellenére van lehetősége a GATS szabályainak kikényszerítésére a tagállamokkal szemben, hogy a WTO saját, elkülönült vitarendezési mechanizmussal rendelkezik. Ezen belül az EUB két gondolati egységben próbálja alátámasztani álláspontját. Egyrészt az EUB a WTO és uniós jog viszonyát jelen ügyben érintő kérdéseket elválasztja a korábbi, hasonló ügyek alaphelyzetétől. A korábbi gyakorlatban ugyanis olyan esetekről volt szó, amelyekben az Unió számára kedvezőtlen tartalmú WTO vitarendezési döntések képezték a jogviták tárgyát, és e döntések alapján vagy az uniós jog és a WTO normák összeegyeztethetőségéről kellett döntenet, vagy az EU szerződésen kívüli felelőssége volt kérdéses. Jelen esetben viszont nem erről van szó, voltaképpen – ha kifejezetten az ítéletben erre nem is történik hivatkozás –, de az EU e kötelezettségeknek meg kíván felelni, vagyis az Unió el kívánja kerülni nemzetközi felelősségének megállapítását olyan helyzetekben, ha a GATS-ból fakadó kötelezettségek megsértése tagállami magatartás miatt következne be.<sup>79</sup> Másrészt az EUB a nemzetközi jog betartásának kötelezettségére hivatkozik, kiemelve, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió a hatásköreinek gyakorlásakor teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, illetve külön foglalkozik a *pacta sunt servanda* elv következményeivel. Ezzel az EUB azt kívánja alátámasztani, hogy a GATS értelmezése és alkalmazása során nem sérül a WTO mechanizmusa, hiszen az EUB célja is a GATS-kötelezettségek betartatása, valamint ennek során köteles figyelembe venni a WTO Vitarendezési Testület korábbi gyakorlatát és értelmezését is.<sup>80</sup>

Miután az EUB megállapította a hatáskörét, érdemben értelmezte a GATS vonatkozó rendelkezéseit. Elsőként azt vizsgálta, hogy Magyarország eredetileg a WTO alapításakor, 1994-ben közzétett engedményes listája alapján milyen körben vállalt kötelezettséget. Habár a piacra jutással (GATS XVI. cikk) kapcsolatban Magyarország fenntartást tett, amelynek értelmében oktatási intézmény Magyarországon történő létesítéséhez előzetes engedély szükséges, az EUB értelmezése alapján e fenntartás – mivel a szóban forgó engedély mindenkire vonatkozik –, nem ad felmentést

77 | Vö. EUMSZ 6. cikk e) pont.

78 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 75. pont.

79 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 81. pont.

80 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 92. pont.

a nemzeti elbánás követelményéből fakadó kötelezettségek alól. Tehát Magyarország korlátozás nélkül vállalt kötelezettséget arra, hogy a felsőoktatási szolgáltatások területén a GATS XVII. cikkében előírt nemzeti elbánás követelményeinek megfeleljen.

A külföldi szolgáltatók esetében előírt, nemzetközi szerződés meglétére vonatkozó követelmény viszont nem felel meg a nemzeti elbánás követelményének, így Magyarország ebben a tekintetben megsértette a GATS-ból fakadó kötelezettségeit.<sup>81</sup> Ezt a logikát alkalmazva ugyanerre a következtetésre jutott az EUB az Ftv. másik kérdéses követelménye kapcsán is, vagyis azon előírást, mely szerint az érintett intézménynek a székhelye szerinti államban is kell képzést nyújtania, szintén a GATS XVII. cikkbe ütközőnek találta.<sup>82</sup>

Mindkét követelmény tekintetében vizsgálta az EUB a közrendi okok mentén történő kimentés lehetőségét (GATS XIV. cikk), azonban ezt egyik esetben sem találta igazolhatónak.<sup>83</sup> A részletek mellőzése nélkül utalhatunk arra, hogy az Ftv. említett második követelményét az EUB a GATS mellett a belső piaci szabályok (EUMSZ 49. cikk, szolgáltatási irányelv), valamint a Charta fényében is vizsgálta és konstataálta ezek megsértését, így miként az közismert, az EUB ítéletében helyt adva a Bizottság keresetének, elmarasztalta Magyarországot.

Kérdés végül, hogy miben járul hozzá az EUB „*Lex CEU*” ügyben hozott döntése a WTO-normák és az uniós jog viszonyának tisztázásához. A korábbi ítélezési gyakorlathoz képest az ügy tárgya és az eljárási forma mindenképpen speciálisnak tekinthető, annak ellenére, hogy az EUB nem most szembesült először a GATS szabályaival. Az *ŘLP* ügyben<sup>84</sup> foglalkozott ezzel a megállapodással, azonban ott előzetes döntéshozatali eljárásban vetődött fel a GATS relevanciája, és mindemellett eltérő céllal, ti. utóbbi esetben a GATS az uniós másodlagos jog (adóügyi irányelvek) egyes fogalmainak értelmezése kapcsán kapott szerepet az EUB döntésében.

A GATT-WTO-normákat érintő ítélezési gyakorlatban a „*Lex CEU*” ítélet egyedinek tűnik, azonban tágabb kontextusban az EUB már korábban is tárgyalt olyan ügyet, amelyben tagállam nemzetközi jogi kötelezettségeknek történő megfelelését vizsgálta. A korábbi gyakorlatból a „*Lex CEU*” ügghöz legközelebbi példa talán az a *Bizottság kontra Németország* eset volt, melyben az EUB az EK által kötött nemzetközi tejtermék megállapodás kapcsán jutott arra a következtetésre, hogy Németország megsértette a megállapodás bizonyos rendelkezéseit. Habár itt más típusú nemzetközi szerződéses kötelezettségekről volt szó, az érvelésben egy közös szempont

81 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 121. pont.

82 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 149. pont.

83 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 138–139., 156. pontok.

84 | C-335/05. sz. *Řízení Letového Provozu ČR kontra Bundesamt für Finanzen* ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2007:321].

kirajzolódik, amely a „*Lex CEU*” ítéletben hasonló módon szerepet játszott. A *Bizottság kontra Németország* ügyben is a kiindulópontot az EK által kötött nemzetközi szerződések státusza jelentette, mely szerint ezen egyezmények a tagállamokat is egyaránt kötelezik. A kötelező jelleg alapján pedig az EUB érvelése szerint nem korlátozható a Bizottság abban, hogy az ilyen típusú kötelezettségek betartását kötelezettségszegési eljárásban vizsgálja a tagállamokkal szemben.<sup>85</sup>

A „*Lex CEU*” ügy ebben a tekintetben tehát nem előzmények nélküli, a WTO normák és az uniós jog viszonyában pedig egy alfejezetként értékelhető. Érdemben nem változtat a korábbi, közvetlen és közvetett érvényesíthetőséget érintő gyakorlaton, azonban pontosítva és kiegészítve azt, sajátos példáját adja annak, hogy egyes GATT-WTO kötelezettségeknek történő megfelelés akár a tagállamokkal szemben is kikényszeríthető kötelezettségszegési eljárásban. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül a „*Lex CEU*” ügy WTO-normák státuszán túlmutató jelentősége sem. Ez volt ugyanis az EUB első olyan döntése, amelyben a tagállami kötelezettségszegés alapját – többek között – a Charta által nevesített tudományos élet szabadságának megsértése képezte.

## 6. ÖSSZEGZÉS

Ha a jogérvényesítés perspektívájából közelítünk az EUB fent bemutatott gyakorlatához, akkor jól kirajzolódik, hogy az EUB kizárja a GATT-WTO-normák közvetlen meghivatkozhatóságát az érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatal, a megsemmisítés iránti kereset, valamint a kártérítési kereset körében. Ennek oka az EUB értelmezésében, hogy „a WTO megállapodások főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét”.<sup>86</sup> E kizárás független attól, hogy a keresetet valamely tagállam, magánszemély vagy vállalatok terjesztették-e elő. A közvetlen alkalmazhatóság kizárásának indokait az EUB az érvelésében hangsúlyosan a GATT-WTO-normák nagyfokú rugalmasságában és a viszonosság elvében találja meg. Másképpen kifejezve, az EUB álláspontja szerint a közvetlen alkalmazhatóság biztosítása korlátozná az Unió döntési szabadságát, és kizárná, hogy az adott kötelezettségekről a kölcsönös előnyök mentén az érintett WTO tagállamokkal tárgyalásokat folytasson. Mindemellett az EUB utal arra, hogy e normák szelleméből, rendszeréből és szövegéből sem következik a közvetlen alkalmazhatóság elismerésének kötelezettsége.

85 | C-61/94. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EU:C:1996:313].

86 | Lásd fent, C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 47. pont.

Az előző főszabály mellett szűk körben fogadja el az EUB a GATT-WTO-normák érvényesíthetőségét. Az egyik ilyen esetkör a *Nakajima* és a *Fediol* ügyekben kidolgozott kivételek, vagyis ha az Unió a WTO keretében vállalt valamilyen különleges kötelezettséget hajt végre, vagy amikor az uniós aktus a WTO megállapodások pontos rendelkezéseire kifejezetten visszautalva biztosít jogot a jogalanyok számára. A másik kivétel az értelmezési kötelezettségből fakad, tehát ahogyan fent kifejtésre került, az uniós jogi aktusokat – lehetséges mértékig – a WTO jogával összhangban kell értelmezni. Legvégül, ahogyan a „*Lex CEU*” ügyben látható volt, a tagállamokkal szemben kötelezettségszegés megállapításának alapját is képezhetik a WTO-normák. A kivételek rendszerében az egyes esetek közös pontját az Unió kereskedelem-politikai mozgásterében találhatjuk meg.

Még ha a „*Lex CEU*” ügy tárgyát tekintve lényegesen túlmegy is a WTO-normák státuszának problematikáján, végső soron jól illeszkedett ebbe a gondolati közegbe. Jelesül, a GATS „*Lex CEU*” ügyben alkalmazott szabályai olyan normának tekinthetők, amelyek mögött jelen volt az EU megfelelési szándéka. Ha nem így lenne, értelemszerűen nem lehetett volna Magyarországon számon kérni e normák betartását kötelezettségszegési eljárásban. A GATT-WTO-normák érvényesíthetősége kapcsán tehát, ahogyan látható volt, a „*Lex CEU*” ügy fontos adalékkal egészítette ki az EUB eddigi gyakorlatát. Ennek ellenére, tágabb perspektívából nézve feltételezhető, hogy a „*Lex CEU*” ügy sem fog a tankönyvekbe a hatékony jogérvényesítés példájaként bekerülni. Ennek oka a fejezet legelején említett időfaktor: a kötelezettségszegési eljárás nyomán megszületett bírósági döntés az eredeti helyzetet – a CEU magyarországi zavartalan működését – ugyanis nem tudta visszaállítani, így a válasz megkésett volt.







Tördelés és borítóterv: Kiss Barnabás  
Nyomdai munkálatok: Print Brokers Team Kft.  
Felelős vezető: Egyházi Zsolt

