



EURÓPAI TÜKÖR

2014/2.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

E SZÁMUNK SZERZŐI

ÁCS PÉTER	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának munkatársa
DR. BARCZI VERONIKA	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának belső piaci ügyekért felelős volt munkatársa, a tanulmány megjelenésekor a zágrábi magyar nagykövetség beosztott diplomatája
DR. KÁTAI ANIKÓ	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának vezetője
DR. LAJTER-TÓTH ENIKŐ	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának munkatársa
LAKOS KRISZTINA	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztálya Humán-ágazati Osztályának vezetője
PANURJASZ ANETT ANTIGONÉ	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának munkatársa
DR. PERESZTEGI NAGY IMOLA	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának helyettes vezetője
SOÓS GÁBOR	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának munkatársa
DR. SZABÓ MÁRTA	a Külügyminisztérium jogi referense
DR. SZOLNOKI-NAGY RITA	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának munkatársa
DR. TRASER JULIANNA SÁRA	a Külügyminisztérium EU Belső Piaci és Jogi Főosztálya jogi osztályának vezetője
VARSÁNYI BALÁZS	a Külügyminisztérium vezető tanácsosa

TARTALOM

Köszöntő	5
KÁTAI ANIKÓ: Az egységes belső piac fejlődésének története	7
KÁTAI ANIKÓ: A letelepedés szabadsága	25
SZABÓ MÁRTA: A szakképesítések kölcsönös elismerése	30
LAJTER-TÓTH ENIKŐ: A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az Európai Unióban	35
PERESZTEGI-NAGY IMOLA: A szolgáltatások belső piaca	52
PANURJASZ ANETT ANTIGONÉ: A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelv	67
KÁTAI ANIKÓ: A személyek szabad áramlása	72
KÁTAI ANIKÓ: A munkavállalók kiküldetésének uniós szabályozása (posting)	83
KÁTAI ANIKÓ–LAKOS KRISZTINA: Munkajogi szabályok	86
PANURJASZ ANETT ANTIGONÉ: Az áruk szabad áramlása	93
VARSÁNYI BALÁZS: Az európai kutatás-fejlesztési és innovációs politika fejlődése	108
SZOLNOKI-NAGY RITA: A szellemi tulajdonjogok egységes szabályozása az Európai Unióban	120
SZOLNOKI-NAGY RITA: Fogyasztóvédelem az Európai Unióban	143
KÁTAI ANIKÓ: A tőke szabad áramlása	161
SOÓS GÁBOR: Az uniós társasági jogi szabályozás főbb területei	169
ÁCS PÉTER: A belső piac mélyítése a vállalkozási számvitel területén: harmonizáció vagy egységesítés?	181
SOÓS GÁBOR: A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai	193
SOÓS GÁBOR: Az uniós vállalati versenyjog szabályainak áttekintése	205
SOÓS GÁBOR: Az állami támogatások európai uniós jogi szabályai	216
VARSÁNYI BALÁZS: Az EU kis- és középvállalkozásokat támogató politikája	227
KÁTAI ANIKÓ: Az alapjogok és az egységes belső piac	237
KÁTAI ANIKÓ–BARCZI VERONIKA–VARSÁNYI BALÁZS: Az egységes belső piac irányítása	243
TRASER JULIANNA SÁRA: Az uniós jog tagállami végrehajtása és ellenőrzése	260

Mottó:

„Europe stands at the crossroads. We either go ahead – with resolution and determination – or we drop back into mediocrity. We can now either resolve to complete the integration of the economies of Europe; or, through a lack of political will to face the immense problems involved, we can simply allow Europe to develop into no more than a free trade area.”

„Európa válaszúthoz érkezett. Vagy haladunk előre – határozottan és eltökélten –, vagy visszaesünk a középszerűség szintjére. Vagy elszánjuk magunkat arra, hogy végrehajtjuk az európai uniós tagállamok gazdaságainak teljes integrálását, vagy – híján a politikai akaratnak, hogy szembenézzünk az ezzel járó hatalmas problémákkal – egyszerűen hagyjuk, hogy Európa csupán egy szabadkereskedelmi övezet maradjon.”

(Lord Cockfield, 1985, idézte Mario Monti, 2010)

Kedves Olvasó!

Az európai integráció motivációjának fő forrása kezdetektől a lehető legnagyobb, egységes alapelvek szerint működő belső piac megteremtése volt. Bár egyik fő szervező elve mindig is a lehetőség szerinti legcsekélyebb szabályozás volt, az eltérő tagállami tradíciók, szabályozási környezet és időnként széttartó politikai törekvések ellensúlyozására az elmúlt húsz évben igen jelentős mennyiségű uniós jogszabályt és intézményi mechanizmust kellett létrehozni. Ezek összessége az uniós vállalkozások kiszámítható működésének elsődleges garanciája, amely a recesszió idején felerősödő protekcionista tendenciákkal szemben is képes volt a gazdasági verseny uniós szintű problémamentes működését biztosítani. Természetesen, ez a szabályozási és intézményi keret folyamatosan változik, alakul. Ezért fontos annak helyzetét időről időre áttekinti.

Az Európai Tükör e tematikus száma arra tesz kísérletet, hogy pillanatfelvételt adjon a húszéves egységes belső piacról. A kötetben szereplő tanulmányok – szerzőik valamennyien a Külügyminisztérium témafelelős munkatársai – a négy uniós alapszabadságot és az azok végrehajtásához szorosan kapcsolódó politikákat vázolják fel, bemutatva az egyes területek fejlődését és aktuális állapotát. Célunk,

hogy a kötet átfogó képet nyújtson az egységes belső piac jogáról, irányítási rendszeréről és az uniós gazdasági kormányzásban betöltött szerepéről. A kötet ismerteti azt is, hogy milyen uniós eszközök támogatják a kis- és közepes vállalkozásokat az egységes piac előnyeinek a kihasználásában. Természetesen nem térhetünk ki valamennyi belső piaci témára. Így e szám azok erős belső piaci érintettsége ellenére sem foglalkozik az ún. ágazati politikákkal, mint a környezetvédelem, a közlekedés, az energia- vagy a távközlési politika, továbbá az önálló szabályozási logikával és kerettel rendelkező pénzügyi szolgáltatásokkal.

Bízunk benne, hogy a tanulmányok hasznos segítséget nyújtanak nemcsak a témával foglalkozó szakembereknek, hanem a belső piac valódi szereplőinek, a külföldi piacon megjelenni kívánó magyar cégnek, az Unió más tagállamában elhelyezkedni kívánó munkavállalónak vagy a tanulmányait külföldön folytató diáknak.

BARANYAI GÁBOR

**ágazati politikáért felelős helyettes államtitkár
EU Ügyekért Felelős Államtitkárság**

Az egységes belső piac fejlődésének története

Ebben a tanulmányban azt ismertetjük, hogy az Európai Unió alapját képező négy szabadság hogyan vált a Közös Piacból egységes belső piaccá. Az egységes belső piac ötven év alatt jogszabályok, intézményi struktúrák és politikai megállapodások bonyolult kölcsönhatásán alapuló, egyszerre bővülő és mélyülő, az Európai Unió gazdasági kormányzásába szervesen bekapcsolódó szabályozási területé vált, amelynek további fejlődése a gazdasági és a politikai unió sorsától függ.

Az Európai Gazdasági Közösség

Az Európai Unió egységes belső piaca jogi kereteinek fejlődése szorosan egybefonódik az Európai Gazdasági Közösséget alapító, 1957-es Római Szerződéstől a gazdasági és monetáris unió továbbfejlesztésének aktuális stádiumáig végighúzódnó folyamattal, amelynek egyes állomásai az uniós jog fejlődésének olykor önálló mérföldköveit is képezték. Ilyen önálló mérföldkő az Egységes Európai Okmány, amely 1986-ban módosította a Római Szerződést. Ennek a jogi fejlődésnek az eredménye az elnevezés alakulása is. A Római Szerződéssel célkitűzésbe foglalt közös piac (*Common Market*), az Egységes Európai Okmány által megalkotott belső piac (*Internal Market*) és az 1993-ra megalkotott egységes belső piac (*Single Market*) között nemcsak a laikusok tesznek a mai napig nehezen különbséget, de olykor maga az Európai Bizottság sem volt következetes az *Internal Market* és a *Single Market* elnevezések használatában. A későbbiekben látható lesz, hogy az elnevezések különbözősége az egységes belső piac integráltsága fokának függvényében módosult. A közös piac a négy szabadságnak a Római Szerződésben leírtak szerinti biztosítását jelentette. Ennek létrejöttére meg erősödött a belső piac elnevezés, az Egységes

Európai Okmány által kibővített és mélyebbet, az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlását elősegítő részletes másodlagos jogszabályok megalkotásával pedig egységes belső piaccá lett a gazdasági közösség. Azzal, hogy a tagállamok politikai kötelezettségvállalással nemcsak a jogharmonizáció foka, hanem a közösen elfogadott jogszabályok betartásának és betartásának az ellenőrzése és kikényszerítése iránt is elköteleződtek, elindultak azon az úton, hogy – ha jelenleg még nehézkes és hosszadalmas eljárással is – a belső piac kormányzási eszközeinek a lépésről lépésre történő fejlesztésével a tagállami szabályokhoz hasonlóan kikényszeríthető „kemény” jogi keretet teremtsenek. Manapság az egységes piac (*Single Market*) elnevezés használata elterjedtebb, mert jobban utal a mögötte álló egységes szabályozórendszerre, illetve kevésbé befelé forduló és defenzív jelleű, mint a belső piac, és talán az állampolgárok számára is kézzelfoghatóbb, és jobban elhatárolja az uniós piacot a saját hazai piacuktól.

Az egységes belső piac a klasszikus meghatározás szerint az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlását biztosító egységes térséget jelenti. A belső piac fejlődése eredményeképpen kialakult egységes piac joga valamennyi olyan jogszabály együtt-

tesét jelenti, amely a fenti szabadságjogok érvényesülését biztosítja. Létezik tehát egy tág értelemben vett egységes belső piac is, amely a nemzeti jogokban önálló jogágakként, de legalábbis jogterületekként ismert szabályozási területek harmonizációjával igyekszik hozzájárulni ahhoz, hogy a tagállamok vállalkozásai egyenlő versenyfeltételekkel induljanak el a növekedés útján és válhassanak világszerte tényezővé. Így a tág értelemben vett belső piac magában foglalja a társasági jogi és a számviteli, a fogyasztóvédelmi, a versenyjogi szabályokat, a szellemi tulajdonjogi és a közbeszerzési szabályozást, a szakképesítések kölcsönös elismerését, a szociális biztonsági rendszerek koordinációját és a munkajogi szabályokat, de a pénzügyi szolgáltatásoknak a harmonizáción túl szinte már egységesedésbe menő szabályait is. Az egységes belső piacon tevékenykedő vállalkozások versenyfeltételeit számos más szabályozási terület is befolyásolja, így a környezetvédelem, az adózás, az energia- vagy a közlekedéspolitikák. Ezek a szabályozási területek olyan, vagy önálló uniós politikát képező, vagy más nagy politikákba illeszkedő uniós jogágak, amelyeket nem az egységes belső piac részeként, hanem a belső piaci szabályokat kiegészítő politikaterületekként lehet inkább jellemezni.

Az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) alapító hat ország állam- és kormányfői által 1957. március 25-én aláírt *Római Szerződés* (RSZ) az ESZAK intézményrendszerére épülve kimondta, hogy 12 éven belül meg kell teremteni a közös piacot. Ez egyrészt az áruk szabad áramlásának alapját képező vámunió létrehozását jelentette: a tagállamok közötti vámok és mennyiségi korlátozások eltörlését és a közös külső vámhatárok felállítását lehetővé tevő közös vámtarifák létrehozását. Az RSZ az átmeneti időszakot három négyéves időtávra bontva több oldalon részletezi az egyes akadálytípusok lebontásának és a vámunió lét-

rehozásának az ütemezését. Jelentette másrészt a munkavállalók szabad áramlásának a megteremtését: azt, hogy a munkavállaló elfogadhassa egy másik tagállam munkáltatójának állásajánlatát, hogy munkavállalási célból szabadon belépjen egy másik tagállam területére, illetőleg ott tartózkodjon, illetve, hogy a munkaviszonya megszűnése után meghatározott feltételekkel munkakeresési célból ott tartózkodjon. A belső piac 12 év alatti létrehozása harmadrészt a letelepedés útján nyújtott – az önálló szabályozási területként működő közlekedési és pénzügyi szolgáltatásokon kívüli egyéb – szolgáltatások szabadságának a biztosítását, az RSZ aláírása után új szolgáltatásnyújtási akadályok bevezetésének a tilalmát irányozta elő. Biztosítani kellett a letelepedés nélkül, határon átnyúló jelleggel nyújtott szolgáltatások teljes szabadságát. Negyedrészt ez alatt a 12 év alatt csökkenteni kellett a tőke szabad áramlásának útjában álló akadályokat. Az egyes tőkemozgások liberalizációjára nem vonatkoztak egységes feltételek: a folyó fizetési műveletek teljes szabadságát négy éven belül el kellett érni, de az egyéb tőkeműveletekre akkor kellett nemzeti elbánsázt biztosítani valamennyi tagállam vállalkozása részére, ha valamely tagállamok között már bilaterális egyezmények biztosították ezt a kedvezményt. Az RSZ igen fontos horizontális rendelkezésként kimondta az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát, illetve a letelepedés útjában álló akadályok megszüntetésének a kötelezettségét, valamint az új letelepedési akadályok elfogadásának a tilalmát. A letelepedés szabadsága mind a magánszemélyek, mind az egyéni vállalkozók és társaságok, illetve azok ügynökségei, fióktelepei és leányvállalatai letelepedésére vonatkozik. Ezeket a szabályokat a vállalati verseny tisztaságát és az állami támogatások átláthatóságát garantáló rendelkezések, valamint a dömping és az adózás alapvető közös szabályai egészítették

ki. A közös dömpingellenes szabályok az egységes gazdasági térségként való fellépés külső dimenziójának, a közös kereskedelempolitikának az alapjait teremtették meg.

A jogközelítés eszköze főként az akadályok lebontása és a negatív harmonizáció, valamint a *stand-still* szabályok alkalmazása volt. Az akadályok lebontásán például a vámunió alapvető feltételeként a vámjellegű akadályok lebontását kell érteni: a tagállamoknak meg kellett szüntetniük az egymás viszonylatában fennálló export- és importvámokat, az azokkal egyenértékű díjakat, a mennyiségi korlátozásokat és az azokkal egyenértékű intézkedéseket. A negatív harmonizáció a tagállamokat tűrésre kötelezte: kötelesek voltak lehetővé tenni a többi tagállam tényleges vagy potenciális munkavállalójának a területére történő belépését, illetve konkrét munkavállalását, a vállalkozások és az egyéni vállalkozók letelepedését. A *stand-still* szabályok értelmében az átmeneti időszak alatt tilos volt újabb akadályok bevezetése a liberalizálandó területeken. A negatív harmonizációt a jogszabályok közelítése egészítette ki: el kellett fogadni a közös vámtarifát, illetve az RSZ felhatalmazása alapján a közös piac torzításmentes működését biztosító egyéb jogszabályokat. A közös jogszabályok elfogadására egyhangúsággal, az Európai Parlament jogelődjeként működő, a nemzeti parlamentek delegáltjaiból álló Közgyűléssel való konzultáció után kerülhetett sor. Az Európai Közösségek Bizottsága által vitára terjesztett jogszabályokat az illetékes (tanácsi) munkacsoportok megtárgyalták, majd a Belső Piaci Tanácsban (*Internal Market Council*) a miniszterek elfogadták.

A fentiek alapján belátható, hogy a legkonkrétabb ütemterv a vámunió létrehozásáé és az áruk szabad áramlásának a feltételét megteremtő akadályok lebontásáé volt. A további konkrét, azonnal végrehajtható rendelkezések a letelepedés szabadságát kimondó sza-

kasok, a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás és a folyó fizetési műveletek liberalizációját előíró rendelkezések, a munkavállalók (a gazdaságilag aktív személyi körök) szabad áramlásával kapcsolatos cikkek voltak. Az Európai Bíróság az integráció viszonylag korai időszakában kimondta az RSZ ez utóbbi rendelkezéseinek a további részletszabályok és tagállami átültetés nélküli közvetlen hatályát és közvetlen alkalmazhatóságát.

Az Európai Bíróság már az integráció korai fokában az aktív jogfejlesztés aktív eszköze volt: kimondta az uniós jog elsőbbőségét, a közvetlen hatályt és a közvetlen alkalmazhatóság feltételeit és a kölcsönös elismerés elvét.

Az 1968-ra létrejött vámunió és a szabadságjogok által a tagállamok vállalkozásai számára megnövekedett lehetőségek és a meginduló jogharmonizáció nyomán az egységesedés útján elinduló gazdasági közösség vonzóvá tette az integrációt: 1973-ban taggá vált Dánia és Írország, valamint az Egyesült Királyság is.

Az Egységes Európai Okmány

A hetvenes évek olajárrobbanásai és az azok következményeként kibontakozó tőzsdeválság eltérően hatott a formálódó gazdasági integráció tagállamaira. A krachot követő általános gazdasági visszaesés rávilágított a gazdasági integráció addig is nyilvánvaló hiányaira. Európa vezetői választás előtt találták magukat: meghagyják az akkorra már Európai Közösségekké egyesült országokat egy jól működő szabadkereskedelmi övezetnek, vagy továbbmennek az alapító atyák által a Római Szerződésben kijelölt úton. *Jacques Delors*, az Európai Bizottság francia elnöke igen nagyszabású terv megvalósításával kívánta vonzóvá tenni a második alternatívát: határozott javaslatot tett az integráció területeinek új szakpolitikákra való kiterjesztésére és az egységes bel-

só piac megvalósítását célzó javaslatok elfogadására. A Delors megbízásából *Lord Cockfield* belső piaci biztos által elkészített, a belső piac kiteljesítését szolgáló fehér könyvet¹ az Európai Tanács 1985. június 28–29-i milánói ülése fogadta el. A fehér könyv valódi stratégiai dokumentum volt. Belátta és beláttatta, hogy az egységes belső piac kiteljesedésének három célt kell szolgálnia: egyrészt a tagállamok közötti gazdasági együttműködés elősegítésére létre kell hozni egy egységes szabályrendszert, másrészt ennek a szabályrendszernek lehetővé kell tennie az egységes belső piac terjeszkedését, harmadrészt kellően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a világ gazdasági kihívásokhoz alkalmazkodni tudjon. A belső piac kiteljesítése útjában álló fizikai, technikai és pénzügyi akadályok 1992-ig, két lépcsőben történő felszámolását előirányozó dokumentum ugyan főként a háromból az első cél, az egységes szabályrendszer létrehozására tett konkrét javaslatokat, jelentőségét mégis nehéz lenne túlbecsülni. Egyrészt számos, ma belső piaci alapjogszabály elfogadására tett javaslatot: ilyenek a határokon fennálló áruellenőrzések megszüntetéséhez szükséges állat- és növény-egészségügyi, közlekedésbiztonsági és statisztikai jogszabálycsomag, a szakképesítések elismerésének a kereteit megteremtő, akkor még ágazati szabályok, a migráns munkások jogait rögzítő javaslatok, a letelepedési engedélyek egységesítésének az alapjai, a banki, a biztosítási és az értékpapír-kereskedési szolgáltatások közös szabályai, a közbeszerzési, a társasági és az adójogi harmonizáció, illetve az állami támogatások egységes engedélyezési rendszerének alapjai. A konkrét jogszabályjavaslatok mellett célul tűzte ki a tőke- és fizetési műveletek teljes körű liberalizációját, a tagállamok által még fenntar-

tott kvóták eltörlésével megteremtette a közös kereskedelem- és gazdaságpolitika alapjait. A fehér könyv a jogharmonizációs javaslatok mellett a jogalkotás eljárási és technikai szabályainak a módosítására is javaslatot tett. Az időközben hatról tizenkét tagúvá bővült, majd belátható időn belül tizenöt tagúvá bővülő Közösségek döntéshozatalát az együttműködési eljárás bevezetésével az egyhangúságról a többségi döntéshozatalra javasolta módosítani. Konceptióváltást irányzott elő az áruk szabad áramlása területén is. Egyrészt az egyes árutípusok aprólékos, termékkörönkénti részletes műszaki szabályai helyett az új megközelítésű műszaki jogalkotáshoz tett javaslatot, másrészt átemelte a jogalkotáshoz és a jogalkalmazáshoz a Bíróság által kimondott és akkorra már cizellált rendszerre fejlesztett kölcsönös elismerés elvét, és bevezette a műszaki notifikáció intézményét. A fehér könyv is beismerte azt, hogy a liberalizációnak nem csak nyertesei lesznek. Ezért szorgalmazta, hogy a belső piac kiteljesítésével párhuzamosan jöjjön létre egy, a versenyképtelen régiók gazdasági felzárkózását elősegítő transzfermechanizmus. Delors igazi érdeme, hogy az Egységes Európai Okmányoknak az 1986. február 17-i luxembourgi csúcson történő elfogadtatásával az RSZ részévé válhatott a fehér könyv által előirányzott reformcsomag, majd 1990-ben el tudta fogadtatni az uniós döntéshozókkal ennek az átfogó programnak a finanszírozását szolgáló pénzügyi keretet is. Sok szó esik manapság arról, hogy nem mindig tűnnek kézenfekvőnek az egységes belső piac vívmányai, és az is előfordul, hogy a különböző támogatási csatornákon érkező transzfereknek a nemzeti költségvetésre gyakorolt nettó egyenlegén mérjük az uniós tagság előnyét. A fehér könyv intézkedéseinek az átol-

¹ Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council. Milan, 28-29 June 1995. Brussels, 14 June 1985. COM(85) 310 final.

vasása egy időre felidézheti az 1970-es évek gazdasági integrációjának a fokát. Az elviekben deklarált szabadságokat a tagállamok igyekeznek a legszűkebben értelmezni, ami az igen hiányos másodlagos joganyag ilyenolyan tagállami átültetésével párosulva a Bíróságot hagyja meg a szabad mozgást próbálkozó állampolgárok és vállalkozások igazi – és sajnos a konkrét jogsérelmet szenvedett fél szempontjából sokszor irreleváns eredményt elérő – belső piaci harcosának. A Bizottság azonban konkrét számokkal is alátámasztotta a belső piac kiteljesítésének a szükségességét. A *Paolo Checchini*, a Bizottság Belső piaci főigazgatójának volt helyettes vezetője, a bruges-i egyetem professzora által vezetett kutatócsoport az Európai Közösségek Bizottsága felkérésére 1988-ban publikált tanulmányában² 200 milliárd Ecu-re tette a közösségi jognak az Egységes Európai Okmány és a fehér könyv általi megreformálása eredményeként létrejövő és a vállalkozások számára kézzelfogható költségcsökkentő, így termelékenységnövelő és versenyképesség-javító hatását.

A Bizottság 1997-ben az Egységes piaci cselekvési terv (*Single Market Action Plan*), 1999-ben a Pénzügyi szolgáltatási cselekvési terv (*Financial Services Action Plan*) elfogadásával újabb akciótervekben fokozta a tagállami vezetőkre gyakorolt politikai nyomást a jogharmonizáció kiteljesítése érdekében.

Maastricht, Amszterdam

A Maastrichti Szerződés (1992. február 7.) elsősorban a gazdaságpolitikai koordináció és a közös pénz, valamint a politikai unió felé vezető út szempontjából fontos, azonban a belső piac további mélyítésének is lényeges állomása. Deklarálta a tagállamok közötti valameny-

nyi tőkeközmozgás teljes szabadságát, és kiterjesztette a harmonizációt a fogyasztóvédelem és a népegészségügy területére, de közös cselekvési területként határozta meg többek között az oktatást, a szakképzést és az iparpolitikát is. Tovább reformálta a döntéshozatalt: bevezette az együtdöntési eljárást, ezzel növelve tovább az Európai Parlament szerepét a belső piaci jogalkotásban, valamint azokban az esetekben, amelyekben valamennyi tagállam nem ért egyet, de a tagállamok többsége igen, lehetővé tette a jogszabályoknak a megerősített együttműködéssel történő elfogadását, ha az elfogadott jogszabály nem sérti az egységes belső piac integritását.

Az 1994-ben hatályba lépett EGT-szerződéssel az egységes belső piac részesévé váltak a nem EK-tag EFTA-tagállamok is. Ausztriának, Finnországnak és Svédországnak az Európai Unióhoz 1995-ben történő csatlakozása után ma Norvégia, Izland és Liechtenstein alkotják az Európai Unióéval egységessé váló gazdasági térséget. Ezek az országok nem vehetnek részt az uniós döntéshozatalban, az elfogadott jogi aktusokat az EFTA tanácsi munkacsoportban kitárgyalt feltételekkel át kell ültetniük nemzeti jogukba, és az általuk elkövetett jogsértésekre az EFTA-Bíróság joghatósága terjed ki. Bár Svájc is az EFTA tagja, az EGT-nek nem részese, mivel népszavazáson elutasították az EGT-szerződés ratifikációját. Svájc az Európai Unióval és annak tagállamaival külön szerződéseket kötött a belső piac vívmányainak alkalmazására.

Amszterdam (1997. október 2.) fő újítása a belső piac szempontjából az uniós polgárság jelentette jogosultságoknak a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályokban való tükröztetése, a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok vízumhoz való juttatásának és az immár tizenöt tagúra

² The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market. The Commission of the European Communities, 1988.

bővült Unión belüli mozgásának a megkönnyítése. Ezzel a szabad mozgás joga az uniós polgárságtól elválaszthatatlan alapjoggá vált.

Az első tíz év összjegzése

Az Európai Bizottság 2002-ben értékelte a belső piac működésének első tíz évét. A „Belső piac – tíz év határok nélkül” című tanulmány³ becslései szerint az Európai Unió GDP-je 2002-ben 1,8%-kal, mintegy 164,5 milliárd euróval volt magasabb, mint az egységes belső piac nélkül lett volna. Az egységes belső piac az 1992 és 2002 között eltelt tíz évben összesen 877 milliárd eurónyi GDP-bővülést, háztartásonként 5700 euró pótlólagos jövedelmet eredményezett, a potenciális növekedés szintjét éves alapon 10%-kal növelte. A foglalkoztatás szintjét 1,46%-kal emelve, 1,2 millió új munkahelyet teremtett. Ami igazán fontos: az uniós GDP bővülésénél nagyobb ütemben nőtt a határon átvélt kereskedelem volume, és még annál is nagyobb ütemben a határon átnyúló tőkebefektetések nagysága, mintegy 20%-kal nőtt az árkonvergencia. 1992 és 2002 között megnégyesződött az Európai Unió tagállamaiba a külföldi működőke-beáramlás. Azonban az ezredforduló tájára nyilvánvalóvá vált, hogy a bonyolult – előbb tagállami, majd intézményi – alkuk során elfogadott irányelvek egyrészt nincsenek mindig határidőre átültetve, másrészt az átültetés hibái miatt az uniós jogszabály nem tudja elérni a jogalkotó által kitűzött célt. Bár 1992 és 2002 novembere között 21,4%-ról 2,1%-ra csökkent a transzpozíciós deficit, a belső piaci kötelezettségességű ügyek száma 700-ról több mint 1500-ra emelkedett. És bár a Bíróság jelentős jogfejlesztő tevékenységének eredményét időről időre kodifikálják az első-

leges vagy a másodlagos uniós jogforrások, a Bizottság szeretett volna eszközt teremteni a jogszabályok átültetésének és végrehajtásának hatékonyabb ellenőrzésére. Ekkorra az is egyértelmű lett, hogy a közös monetáris politikán alapuló közös valuta és a többé-kevésbé működő belső piac nem elég ahhoz, hogy az uniós GDP bővülése lépést tarthasson az USA versenyképességével, de ahhoz sem, hogy Európa gyorsan és megfelelően tudjon reagálni, ha esetleg külső sokkok érnék.

Az egységes belső piac helye a kialakulóban lévő átfogó gazdaságirányítási rendszerben

Ezért az állam- és kormányfők által 2000-ben útjára indított, az átfogó gazdaságpolitikai koordináció megteremtésén keresztül a legversenyképesebb gazdasági övezetté válás célját kitűző lisszaboni stratégia egyik szükségszerű eleme volt a belső piac kiteljesítése. A lisszaboni stratégia a tudásalapú gazdaság megteremtésének szükségessége, a vállalkozói környezet vonzóbbá tétele, a munkaerőpiac rugalmassá tétele és a környezetvédelmi fenntarthatóság mellett Európa versenyképességének egyik fontos tényezőjeként vette számba az egységes belső piac megfelelő működését, és egyrészt konkrét jogszabályok elfogadására (szolgáltatási irányelv, egységes uniós szabadalom, a pénzügyi szolgáltatási piac teljessé tétele), másrészt a hálózatos iparágak liberalizációjára szólított fel, az uniós GDP 1%-a alá rendelte szorítani az állami támogatások arányát, emellett számos eszközt biztosított a Bizottság számára a jogszabályok megfelelő átültetésének és alkalmazásának a figyelemmel kísérésére. A politikai nyomásgyakorlás eredményeként három meghatározó irányelvet fogadtak el ebben az

³ The Internal Market – Ten Years Without Frontiers. European Commission, 2002.

időszakban. Az első a személyek szabad mozgásáról szóló⁴, amely az Európai Unió Bíróságának az esetjogát kodifikálva szabályozta az uniós polgároknak és akár harmadik országbeli családtagjaiknak az Unió területére történő belépését, tartózkodását és munkavállalását. A második a szakképesítések kölcsönös elismeréséről szóló⁵, amely egységes keretbe helyezve szabályozta a korábban külön-külön irányelvekben megtalálható ágazati elismerési szabályokat. A harmadik a belső piaci szolgáltatásokról⁶ szóló irányelv, amely horizontális szabályokat tartalmaz mind a határon átnyúló jelleggel, mind a letelepedés útján nyújtott szolgáltatásokra. Elmondható, hogy ezekkel az irányelvekkel teljessé vált a belső piaci jogszabályok köre. Ez nem azt jelenti, hogy valamennyi tekintetben nemzeti elbánás érvényesül valamennyi tagállam állampolgára vagy vállalkozására, de legalább megteremtődtek a feltételek valamennyi belső piaci szabadság gyakorlására. Az Európai Bizottság korábban is gyakran használta egy-egy kérdésnek az állam- és kormányfők elé utalásával a politikai nyomásgyakorlást a jogszabályok elfogadására. A sokszor évekig tartó tartalmi kötelezettségességi eljárásokon kívül ugyanakkor nem voltak igazán eszközei arra, hogy az együttdöntési eljárásban az Európai Parlament egyre hathatósabb segítségével a tagállamok számára prezentált jogszabályok határidőben és megfelelő tartalommal való átültetését számon kérje. Ezért számít nagy eredménynek, hogy a lisszaboni csúcson kapott felhatalmazás alapján a Bizottság a 2001. március 23–24-i stockholmi csúcson megszerezte az állam- és kormányfők jóváhagyását a belső piaci kormányzás újabb eszközére, az át nem ültetett belső piaci irányelvek arányát mutató transz-

pozíciós deficit 1,5% alá való csökkentésére (ezt 2007-ben csökkentették tovább 1%-ra), a 2012. március 15–16-i barcelonai csúcson pedig arra, hogy legkésőbb a transzpozíciós határidő letelte utáni második év végéig valamennyi irányelvet átültetnek. Tehát az egységes belső piac működését biztosító alapvető jogelvek, jogszabályok és bírósági ítéletek megszületése után eljött a végrehajtás szigorúbb számonkérésének az ideje is.

A Bizottság a transzpozíciós deficit pontos mérése érdekében elektronikus nyilvántartást hozott létre, ebben kell a tagállamoknak értesíteniük a Bizottságot az egyes uniós jogi aktusok átültetéséről. A transzpozíciós deficit és a belső piaci kötelezettségességi ügyek számának alakulása állandó eleme az Európai Bizottság által évente kétszer közzétett belső piaci eredménytáblának (*Internal Market Scoreboard*). A kötelezettségességi eljárásokat megelőző adminisztratív levelezés strukturaláttá tételét szolgálta az EU Pilot-rendszer kialakítása. Az egységes belső piaci jogszabályok hatékonyabb végrehajtása érdekében az állampolgárok és a vállalkozások számára informális vitarendezés eljárást hozott létre (SOLVIT), az irányelvek alkalmazása során a különböző tagállamok közigazgatási hatóságainak zökkenőmentes kapcsolattartására megalkotta az IMI rendszert (*Internal Market Information System*).

A lisszaboni stratégia keretében a szakminiszteri tanácsok (így a Belső piaci tanácsból időközben Versenyképességi tanácsá vált, a belső piaci, az iparpolitikai, a kis- és középvállalkozásokkal, valamint a kutatás-fejlesztés-innováció témájával foglalkozó miniszterek döntéshozatali fóruma) az Európai Tanács részére kulcsüzenetekben fogalmazták meg a következő

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

5 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve a szakképesítések kölcsönös elismeréséről.

6 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról.

év legfontosabb elérendő céljait, és országokra lebontott ajánlásokat is adtak a tagállamok strukturális reformjainak tervezésére. A tagállamoknak a nemzeti lisszaboni akciótervekben évente kellett felvázolniuk, hogyan kívánják elérni a célokat, februárban pedig rendszeresen be kellett számolniuk azok végrehajtásáról. Bár valódi szankció nem társult sem a nemzeti akcióterv tartalmának minőségéhez, sem a végrehajtásának esetleges hiányosságaihoz, mégis előrelépést jelentett a belső piaci kormányzásban, mivel a tagállamok átfogó gazdaságpolitikai tervezésük részeként számot kellett hogy adjanak a belső piaci célok (főként az üzleti környezet vonzóvá tétele, illetve a szolgáltatási irányelv átültetése) teljesítésének tervezéséről és végrehajtásáról. Ez a típusú rendszeres, strukturált formában történő beszámolási tevékenység korábban csak a Stabilitási és Növekedési Egyezmény végrehajtása keretében, a konvergenciaprogram írásában jelentkezett a tagállami közgazdaságokban.

A Lisszaboni Szerződés

Az Alkotmányszerződésnek a holland, majd a francia népszavazáson való elutasítása miatt csak a Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépésével élesedett két, ezt kiegészítő bizottsági jogosítvány. Egyrészt az Alapjogi Chartának az uniós jogba való belefoglalásával megteremtődött annak a lehetősége, hogy az uniós jog – így az egységes belső piac joga – végrehajtása során meg lehessen követelni az alapjogok érvényesülését. Ez – a német szövetségi alkotmánybíróság ítéleteiben korábban megfogalmazott alapjogi deficit oroslása mellett – azért is nagy lépés az uniós

jog, és így az egységes belső piaci jog történetében, mert az Európai Unió Bírósága számos esetben szembesült az alapjogoknak és a belső piaci jogszabályoknak az ütközésével. A Monti-jelentést megelőző legfrissebb ügyek a *Viking*⁷, a *Laval*⁸ és a *Rüffert*⁹ ügyek voltak. Ezekben a szolgáltatásnyújtás, illetve a letelepedés szabadságát veti össze a munkavállalók egyéni és kollektív jogaival. A Bíróság azt is kimondta, hogy mivel az EKSZ 3. cikk c) és j) pontja alapján a Közösségnek nemcsak gazdasági, hanem szociális célja van, a négy szabadságból eredő jogokat egyensúlyba kell hozni a szociálpolitika céljaival. A Bíróság az ítéleteiben – az integráció alapvetően gazdasági jellegéből, illetve az egységes belső piac számos közvetlenül hatályosuló szabályából szükségszerűen következően – azt a logikát követte, hogy a belső piaci jogszabályok végrehajtása során az alapjogokat a belső piaci szabályok korlátozásának jogszerű okaként vette figyelembe, így közérdekű kényszerítő indokként szolgálhatnak, ha a belső piaci jogokat az elérendő célokkal arányosan korlátozzák. Mivel azonban az alapjogok védelme még a maastrichti megfogalmazás szerint élt a Szerződésben, a Bíróság ítéleteinek az érvelésében anélkül kellett kvázi sorrendet felállítani az alapvető (szabadság)jogok között, hogy a Szerződés konkrét rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható lenne az elbírálásul szolgáló zsinórmérték. Valószínű, hogy a bírói jogfejlődés mutatja majd meg, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is ugyanez marad-e a Bíróság által követett érvelés ezen az érzékeny területen.

A Lisszaboni Szerződés a belső piac irányítási eszközeihez is komolyan hozzájárult: lehetővé tette, hogy a Bizottság az irányelvek átültetése miatt indított kötelezettségsgézi eljárás-

7 C-438/05. sz. ügy. International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti

8 C-341/05. sz. ügy. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others

9 C-346/06. sz. ügy. Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen

sok bírói szakaszba való utalásakor már az első keresetlevélben kényszerítő bírság, illetve napi átalánybírság kiszabását kérje a mulasztó tagállammal szemben. Arra már többször volt példa, hogy a Bíróság a Bizottság indítványára a tartalmi kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletének végre nem hajtása miatt bírságot szabjon ki, de az átültetés hiánya miatt indított ügyekben egyelőre még nem alkalmazott ilyen szankciót.

A 2004-es bővítés egységes belső piacra gyakorolt hatása

Bár a 2004-es bővítési kör a hetedik volt az Unió történetében, és a korábbiaknak az egységes belső piacra gyakorolt hatásáról részletes elemzést nem tartalmaz ez az áttekintés, ennél a pontnál azonban mégis érdemes egy kicsit elidőzni. A 2004-es bővítési kört sokan az egységes belső piac új hajtóerejének tekintették. Egyrészt az új tagállamok jelentette új piacok az EU15-ök cégeinek új expanziós lehetőséget teremtettek, másrészt néhány újonnan csatlakozott tagállam belsőpiac-tudatosságát és elkötelezettségét akár az alapítókénál is nagyobbra tartották¹⁰. A bővítés emellett, hogy vásárlóerő-paritáson mérve 2,5%-kal növelte az EU részesedését a világ-gazdaság bővülésében, valóban a növekedés motorjául szolgált: az „új” tagállamok csatlakozás előtti 3,5%-os átlagos GDP-növekedése 5,5%-ra emelkedett, míg a régi tagállamokban 2,25% körül maradt. Ez leginkább az új tagállamok külgazdasági nyitottságának, működőtöke-vonzó képességének és az uniós tagság által stabilabbá tett intézményi feltételeinek volt köszönhető. 2008-ig minden egyes tagként eltöltött év 1,75% pótlólagos

növekedést generált ezen országok számára. Az átlagos kamatszint az azonos fundamentumokkal rendelkező országokéhoz képest 50–100 bázisponttal csökkent, ami önmagában 0,3% bővülést jelentett. A lendületes fejlődés eredményeként az új tagállamoknak a régiekéhez viszonyított lakosságárányos GDP-je a csatlakozás előtti 40%-ról 52%-ra emelkedett. Az EU10-ek a világgazdaságból való részesedésüket az 1999-es 2%-ról 2007-re 4%-ra növelték, a kereskedelem volumene az új tagállamokban 11,3%-kal nőtt. A csatlakozás nemcsak az új tagállamok gazdasági teljesítményére hatott kedvezően: az EU15-ökre gyakorolt növekedési stimulusa a GDP-arányos 0,5% és 0,7% közé tehető. A 2004-es bővítéssel az EU lakosságának 21%-os gyarapodása 7%-kal növelte meg az Európai Unió GDP-jét. Ez a fejlettségbeli különbség óhatatlanul a korábbi bővítések tapasztaltaknál komplexebb átmeneti mentességi és védzáradékrendszert hozott magával. A belső piaci átmeneti mentességek stratégiai elemei a személyek és a tőke szabad áramlását (ezen belül a másodlagos lakóingatlanok és a termőföldtulajdon megszerzésének a jogát) átmenetileg korlátozó szabályok voltak. Ezek kitérője az a csatlakozási tárgyalások egyes fordulóján országonként ment végbe, így azok országról országra változnak. Az átmeneti szabályokban közös volt, hogy a csatlakozó országok nem szigoríthatták a Csatlakozási Szerződés aláírásakor hatályos jogszabályaikat (*stand-still*). Magyarországnak az egységes belső piac jogában fennálló utolsó átmeneti mentessége a termőföldszerzés korlátozásával kapcsolatos, ez 2014. május 1-jén jár le. Ekkorra tehát valamennyi belső piaci jogszabályunknak meg kell felelnie az uniós jogszabályoknak. A védzáradékok ezzel szemben egységesen, hár-

¹⁰ Az adatok forrása: Five years of an enlarged EU: Economic achievements and challenges. European Commission. European Economy 1. 2009.

mas lépcsőben épültek fel. A Csatlakozási Okmány 37. cikkében meghatározott általános gazdasági védzáradékot akár az újonnan csatlakozó országok, akár az akkori tagállamok kérelmére lehetett bevezetni a gazdaság bármely ágazatában fennálló súlyos veszélyhelyzet vagy annak fenyegetése esetén, a csatlakozást követő harmadik év végéig. A Csatlakozási Okmány 38. cikke az általános egységes belső piaci védzáradék működését szabályozta. Szintén a csatlakozástól számított harmadik év végéig az egységes belső piac működésére súlyos zavart jelentő határon átnyúló tevékenység esetén volt kérelmezhető. Ezeket az ágazati védzáradékok egészítették ki. Ilyen volt a személyek szabad áramlásával kapcsolatos, a Csatlakozási Szerződés X. melléklete 7) pontjában meghatározott átmeneti védzáradék, amely átmeneti korlátozás elfogadására jogosította fel azokat a fogadó országokat, amelyek nem éltek a korlátozás lehetőségével, ha a beáramló munkaerő a munkaerőpiacán súlyos zavarokat okoz. (Ezzel a lehetőséggel élt a spanyol kormány, amely nem korlátozta a román és a bolgár munkavállalók szabad áramlását, viszont a Spanyolországban élő román munkavállalók körében tapasztalható 30%-os munkanélküliségi arányra való hivatkozással 2011 augusztusában 2012. december 31-ig tartó védintézkedést vezetett be, és a további román munkavállalókat nem fogadta. A spanyol kormány a Bizottság jóváhagyásával 2013. december 31-ig, a román munkavállalókra vonatkozó átmeneti mentesség lejártáig meghosszabbította a védintézkedést.)

Kiútkeresés a gazdasági válságból

2010 elejére több fontos változás állította új helyzet elé a kutatókat és a stratégiai gondolkodókat. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megteremtődtek az Európai Unió

egységesebb és hatékonyabb működésének intézményi és jogi feltételei. A stratégiai javaslatok kidolgozásában és az állam- és kormányfői gondolkodás egy irányba terelésében, illetve az általuk elfogadható „legnagyobb közös osztó” megtalálásában kulcsszerepe lett az Európai Tanács állandó elnökének. Az Európai Parlamentnek az uniós döntéshozatalban betöltött szerepe tovább erősödött, és az Európai Bizottság stratégiai partnereként minden korábbinál jelentősebb szerepet játszik az európai politikacsinálásban. A Bizottság az átültetés hiánya miatt indítható kötelezettségzségési eljárások azonnali szankciós lehetőségével kemény fegyelmező eszközt kapott. Azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy nemcsak az Európai Unió, de a Lisszaboni Szerződéssel a közös pénz fenntartása érdekében szükséges mértékig önálló jogalkotási jogkört és intézményt (eurócsoport) kapott eurózóna sem képes összehangoltan, megfelelően és gyorsan reagálni a világgazdasági történésekre. A Szerződéseknek a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó rendelkezései, valamint az időközben módosított Stabilitási és Növekedési Egyezmény, amelyek teljes fegyelmezőerejét soha nem használták ki, akkor sem tudott volna tökéletes támaszt adni a válságban meggyengült gazdaságoknak, ha a teljes fegyvertár alkalmazásával szigorúan fellépnek a túlzott költségvetési hiányt fenntartó országokkal szemben. A lisszaboni stratégia komoly lépés volt ugyan abban, hogy a tagállami gazdaságpolitikák szélesebb szeleté legyen koordinált, de a tagállami vezetőkben nem mutatkozott hajlandóság a megfelelő politikai kötelezettségvállalásra, hogy ez a koordináció hatékonyabb és főként kikényszeríthetőbb legyen. (*Reinfeldt* svéd miniszterelnök és *Borgh* pénzügyminiszter a közelgő svéd elnökség előtt néhány nappal, 2009. június 2-án a *Dagens Nyheter*-ben megjelent cikkében egyenesen kurdarcnak minősítette a

lisszaboni stratégiát.) Emellett a 2004-es és a 2007-es bővítési kör országai jóval az EU27 átlaga alatt szerepeltek mind a foglalkoztatási, mind a kutatás-fejlesztési ráfordítási mutatókban. Meg kellett tehát találni annak a módját, hogy a tagállamokra szabható célok kitűzésével egységes mederbe lehessen terelni a 27, illetve 2013. július 1-jétől 28 tagállamnak a túléléshez szükséges szerkezeti reformjait. Európa ismét az 1985-öt megelőző időszakhoz hasonlítható válaszüthöz érkezett: vagy megmarad az integráció jelenlegi szintjén, és idő kérdése, hogy hány válságot él túl, esetleg visszafejlődik-e egy szabadkereskedelmi övezetté, vagy a számos (és tagállamonként nem feltétlenül egybeeső) ok miatt szerkezeti reformokra szoruló tagállami gazdaságszerkezetet azonos elvek alapján és azonos célok elérése érdekében terelik a modernizáció és a versenyképesség javításának az útjára. Ismét eljött az idő, hogy felmérjük a belső piac állapotát és számba vegyük, hogyan tudná jobban támogatni a politikai döntéshozók által kijelölt menetrendet. A bizottsági cselekvési tervet meghatározó tanulmány elkészítésére *Mario Monti*t, a Bocconi egyetem professzorát kérte fel *Barroso* elnök. Monti két ízben is tagja volt az Európai Bizottságnak: 1995 és 1999 között a belső piaci, majd 1999 és 2004 között a versenyjogi portfólióért felelt. Monti 2010. május 10-én hozta nyilvánosságra a kutatóintézetekkel, tagállami döntéshozókkal, az Európai Bizottság tisztviselőivel és az üzleti szféra számos képviselőjével folytatott interjúi alapján elkészített javaslatcsomagját¹¹. Ebben a tanulmányban fogalmazta meg azt a találó mottót, hogy az egységes belső piacra akkor van a legnagyobb szükség, amikor a legkevésbé népszerű.

Miben is volt mérhető a belső piac népszerűtlensége? A belső piaci átültetési deficit uniós szintje és a belső piaci vonatkozású kötelezettségszegési ügyek száma általában csökkent ugyan, de minden évben volt néhány olyan irányelv, amelyet egy vagy több tagállam még két évvel a transzpozíciós határidő letelte után sem ültetett át (2009 decemberében 16 ilyen irányelv volt), illetve rendszeresen több olyan irányelv is akadt, amelyek átültetésével több tagállam is késlekedett. Ilyen volt például a szakképesítések kölcsönös elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv, amelynek bár 2007. október 20-án lejárt az átültetési határideje, 2009 decemberében Belgium, Németország, Görögország, Franciaország, Luxemburg és Ausztria is adós volt a teljes átültetésével. A tagállamok átlagosan kilenc hónapot késtek az irányelvek átültetésével, a jogsértési ügyek hossza az EU15-ök körében átlagosan 28, az EU12-ek körében átlagosan 16 hónap volt (úgy, hogy az ügyek 18%-ában meghaladta a három évet), a bírósági ítéleteknek való megfelelés átlagosan 17,7 hónapot vett igénybe¹². A még pörgő és felívelőben lévő gazdaság ellenére számos jogszabály elfogadása több évig tartott, esetenként meghaladta a tíz évet is. A szolgáltatási irányelvet óriási érdekütközések mentén fogadták el 2006-ban, a vállalatfelvásárlásról szóló irányelv kényes rendelkezései pedig *opt-in/opt-out* szabályozási lehetőséggel nyertek tanácsi jóváhagyást. 2009-ben az egyik legfontosabb munkajogi jogszabály, a munkaidő-szervezésről szóló irányelv felülvizsgálata fulladt kudarcba. Ez a tervezet az egyetlen eddig, amelynek a tárgyalása megrekedt az együttdöntési eljárás második olvasatában az EP-vel folytatott trilógusokban.

11 A New Strategy for the Single Market. At the service of the European Society. Report to the President of the European Commission, José Manuel Barroso by Mario Monti. 9 May 2010.

12 Az Európai Bizottság által 2010. március 1-jén nyilvánosságra hozott 20. belső piaci eredménytábla adatai alapján. (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score20_en.pdf)

Tehát az 1985-ös fordulóponthoz képest sok minden változott:

- tíz helyett huszonhét tagállama lett az Uniónak, sokkal több ponton és nagyobb mértékben eltérő gazdaságpolitikák között volt szükséges megtalálni az előremutató közös utat;
- 16 tagállam már használja a közös pénzt;
- az integráció további vagy épp már elért vívmányainak a népszavazáson történő elutasításában is megnyilvánuló euro-szkepticizmus;
- a német alkotmánybíróság rendre az uniós jog korlátait feszegette az ítéleteiben, legutóbbi, 2009. június 30-i, a Lisszaboni Szerződés ratifikációjához kapcsolódó ítéletében üzent a további integrálódás lehetséges határaitól;
- megkezdődhet az egységes belső piac jogának az Alapjogi Charta tükrében történő értelmezése;
- a Lisszaboni Szerződés pedig az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 3. cikkében a fenntartható fejlődés és a versenyképes szociális piacgazdaság megteremtését nevezte meg az egységes piac legfőbb céljának.

Monti javaslatai

Ezen előzmények és körülmények eredőjeként Monti átfogó megközelítést javasolt. Összegyűjtötte a belső piac továbbfejlesztéshez szükséges több mint száz jogszabályjavaslatot. Belátva a tagállamok között számtalan tengely mentén meglévő törésvonalakat, azt javasolta, hogy a jogszabálytervezeteket csomagban kezeljék annak érdekében, hogy megfelelő kompromisszumok születhessenek azok elfogadásakor, és minden tagállam kaphasson valamit a számára érzékeny területeken. A pénzügyi szolgáltatások felügye-

leti rendszere éppen kiegészülőben volt a de Larosière-jelentés¹³ alapján létrehozott Európai Rendszerkockázati Testülettel és a három felügyeleti szuperhatósággal¹⁴. A pénzügyi szolgáltatások további integrációja motorjának (és a tagállami fiskális fegyelem szigorú kikényszerítőjének) a nemzeti kötvényki-bocsátások GDP-arányos egységesítését, az eurókötvények kibocsátását látta volna célszerűnek, természetesen Németország részvételével. Sürgősen megoldandónak ítélte az Unió kibővülése miatt nagyságrendi ugrást mutató migráns munkavállalással kapcsolatos problémák, főként a kiküldött munkavállalók jogai védelmének rendezését. Javaslatot tett az adózási szabályok további egységesítésére, a munkát terhelő adók csökkentésére, az állami támogatások visszaszorítására, a digitális belső piac kiteljesítésére, a fogyasztók jogainak kiszélesítésére és a közbeszerzések modernizációjára. A belső piaci kormányzás eszközeit is frissítendőnek tartotta. A tagállami átültetés minőségétől nagyban függő irányelvek helyett a rendeletek útján történő szabályozást sürgette. Benchmarkokat javasolt a kötelezettség-szegési eljárások befejezésére: az átültetés elmulasztása miatti kötelezettség-szegési ügyeket 6, a tartalmiakat 12 hónap alatt javasolta lezárni. Ezen túlmenően azt is megfogalmazta, hogy hosszú távú célként a Bizottságot fel kell ruházni a versenyjogi jogsértések elbírálásához hasonló jogkörrel, így első körben akár a tartalmi, akár az átültetés elmulasztása miatt indított ügyekben a Bizottság járna el, amelynek határozata a Bíróságon megtámadható lenne. Végül határozott javaslatot tett arra, hogy az egységes piac váljon a formálódó új gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus részévé.

13 Report. The High Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière. Brussels, 25 February 2009.

14 Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság és az Európai Biztosítási és Foglalkoztatói-nyugdíj Hatóság.

Az Európai Bizottság hosszas vita után, 2010. október 27-én fogadta el „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé. A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében” című közleményét¹⁵. Ebben a Monti-jelentésben meghatározott, illetve a Bizottság fiókjában lévő mintegy 180 jogalkotási és egyéb javaslatból ötvenben javasol közös európai cselekvést, és a konkrét prioritások meghatározása érdekében nyilvános konzultációra hívott fel. A Bizottság az egységes piaci közleményével párhuzamosan fogadta el a uniós polgárságról szóló 2010-es jelentését¹⁶, amelyben az uniós polgárok mindennapi életéhez kapcsolódó belső piaci jogaikat érintő (így például utazás, tanulmányok, családjog, vásárlás, öröklés, szavazati jog gyakorlása más tagállamban) még fennálló akadályok felszámolására szólított fel.

A belső piaci konzultációban az Európai Parlament is hallatta a hangját, és három jelentést fogadott el: egyet az egységes belső piac kormányzásáról¹⁷, egyet az egységes belső piac és az állampolgárok¹⁸, egyet pedig az egységes belső piac és a vállalkozások¹⁹ szempontjából fontos intézkedésekről. Ezek nagy része egybeesett Monti javaslataival, azonban a kötelezettségzegési eljárásokra 18 hónapos bechmarkot javasolt volna, míg a Bíróság ítéleteinek való megfelelésre egy évet adott volna valamennyi tagállamnak.

Az egységes belső piac helye a megújult és megerősödött gazdaságpolitikai koordinációban

A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszternek nevezett új egyeztetési rendszerének viszont részévé vált az egységes belső piac. A lisszaboni stratégia zárásakor Európa-szerte arra kerestek megoldást a tagállami szakértők, a politikai vezetők, az Európai Bizottság és a különböző *think-tank*-ek, hogy hogyan lehet egy olyan átfogó gazdasági stratégiát megalkotni, amely egyrészt az európai értékek fenntartását biztosítja, másrészt milyen, a lisszaboni stratégiáénál hatékonyabb irányítási eszközökkel lehet elérni ennek a stratégiának a kikényszerítését. *Herman Van Rompuy*, az Európai Tanács ekkorra már hivatalába lépett elnöke és Barroso bizottsági elnök egymással vetélkedő javaslatai eredményeként végül az Európai Bizottság elkészítette az Európa 2020 stratégiáról szóló közleményét²⁰, amelynek átfogó célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés feltételeinek a megteremtése. Tehát a stratégia víziója – nem függetlenül a 2010-re aggasztó képet mutató, a jelzálogválságból hitel-, majd reálgazdasági, végül az eurózóna egységét is potenciálisan veszélyeztető szuverén adósságválsággá fajuló visszaeséstől – nem csupán a versenyképesség javítása, hanem a versenyképesség európai szociális vívmányok megőrzésével, az ordító társadalmi feszült-

15 Az egységes piaci intézkedéscsomag felé. A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében” A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2010.10.27. COM(2010) 608 végleges COM(2010) 608 final.

16 2010. évi jelentés az uniós polgárságról. Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása Brüsszel, 2010.10.27.; COM(2010) 603 végleges

17 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az egységes piacon belüli irányításról és partnerségről (2010/2289(INI))

18 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az európaiakat szolgáló egységes piacról (2010/2278(INI))

19 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása a vállalkozásokat és a növekedést szolgáló egységes piacról [2010/2277(INI)];

20 Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság Közleménye. Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges

ségek csökkentésével való javítása. Ezek az átfogó célok a stratégia elérését segíteni hivatott öt számszerű célban is tetést öltenek.

1. a 20–64 éves korú népesség 69%-os foglalkoztatási szintjének legalább 75%-ra történő emelése;
2. a K+F-célokra fordított GDP-arányos kiadások meglévő 3%-os küszöbének fenntartása egy, az innovációintenzitás és K+F terén elért fejlődés mérésére alkalmas indikátor kialakítása mellett;
3. a szén-dioxid-kibocsátás 20%-os csökkentése az 1990-eshez képest, 20%-kal megnövelni a megújuló energiák használatát, illetve az energiafelhasználás 20%-os csökkentése;
4. a korai iskolaelhagyók arányát 15%-ról 10%-ra kell csökkenteni 2020-ra, miközben el kell érni, hogy a 30–34 évesek jelenlegi 31%-ával szemben 40%-a rendelkezzen felsőoktatási végzettséggel 2020-ra;
5. a szegénység csökkentése úgy, hogy a tagállami szegénységi küszöb alatt élők 25%-kal legyenek kevesebben, és több mint 20 millió ember kerüljön ki a szegénységi szint alól.

Az öt számszerű cél elérésének módja a Bizottság által a stratégia elfogadása után kidolgozott és nyilvánosságra hozott *zászlóshajó-kezdemenyyezésekben*²¹ foglalt stratégiák, jogszabályok és intézkedések elfogadása és végrehajtása volt. Bár az Európa 2020 stratégia számszerű céljai között a kutatás-fejlesztési kiadások 3%-os szintjének elérése szerepel a belső piachoz leginkább köthető célkitűzéseként, és a zászlóshajó-kezdemenyyezések között elszórva vannak jelen az egységes piaci kezdeményezések, az Európa 2020 céljai elérésének módját meghatározó integrált iránymutatások között is fellelhetők. A közlemény azonosította az egységes belső piacot még mindig akadályozó *szűk keresztmetsze-*

teket, és ezek felszámolását kezdeményezte. Ezek, többek között, a szolgáltatási irányelv megfelelő átültetése és alkalmazása, a pénzügyi szolgáltatási csomag végrehajtása, az adminisztratív terhek csökkentése és a vállalkozói környezet fejlesztése, piaci megfigyelés és hatásvizsgálatok készítése, illetve a vonatkozó jogszabályok további egységesítése. A Bizottság azt is javasolta, hogy a következő pénzügyi tervezési időszak kereteinek meghatározásakor tükröződjének a stratégiában meghatározott célkitűzések. Emellett a stratégia által kitűzött célok elérését az egységes belső piac újraindításaként kidolgozott egységes piaci intézkedéscsomagok elfogadásának kell segítenie. Az Európai Bizottság által a szemeszter aktuális ciklusának indításával írt éves növekedési jelentés egyik uniós célja 2011 óta minden évben az üzleti környezet javítása. Ezzel a Bizottság jogosult vizsgálni, hogy a tagállam nemzeti reformprogramja megfelelő intézkedéseket tartalmaz-e az üzleti környezet javítására, illetve országspecifikus ajánlásokban fogalmazhatja meg a tagállam számára megvalósításra javasolt intézkedéseket. Az országspecifikus ajánlásokat az Európai Tanács szentesíti, így a legmagasabb szintű politikai figyelem övezi azokat, illetve, mivel a tagállamoknak évente be kell számolniuk az ajánlások végrehajtásáról, az is az érdeklődés homlokterébe kerül. 2012-ben 15, 2013-ban 11 tagállam kapott belső piaci ajánlást, ezek nagy többsége a vállalkozási környezet javítására, illetve a szolgáltatási irányelv pontosabb átültetésére sarkallja a tagállamokat. A Bizottság emellett az éves növekedési jelentés mellékleteként minden évben elkészíti az egységes piaci integrációs jelentést, amely az előre meghatározott kulcsterületeken méri az integráció állapotát, valamint részletesen fel-

21 A zászlóshajó-kezdemenyyezések a következők: innovációs unió, iparpolitika a globalizáció korában, mozgásban az ifjúság, európai digitális menetrend, erőforrás-hatékony Európa, új munkahelyek, új készségek, európai platform a szegénység ellen.

dolgoz egy-egy kulcsterületet is. A 2013. november 13-án elfogadott, a 2014-es szemesztert indító egységes piaci integrációs jelentés az egységes piac jobb irányításáról szóló közleményben foglaltak szerinti²² kulcságazatok, azaz a szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások, a közlekedés, az energia és a digitális piac területére eső uniós irányelvek átültetését vizsgálja. A Bizottság ezeken a területeken az átültetési hiányt tekintve a „zéró tolerancia elvét” alkalmazza. Értékeli az ezen irányelvek átültetésének elmulasztása miatt indított és a tartalmi jogsértési ügyek számát és hosszát, valamint a bírósági ítéleteknek való megfelelés időigényét. A jelentés emellett a kiskereskedelmi értékláncoknak az egységes belső piacra gyakorolt hatását is elemzi.

Az SMA I, II

Az Európa 2020 stratégia céljainak elérését az egységes piac kiteljesítése is segíti. Ennek jogalkotási eszközéül a Monti jogalkotási javaslatait tizenkét-tizenkét konkrét kezdeményezéssé formáló egységes piaci intézkedéscsomagok (*Single Market Act*, SMA) szolgálnak. A 2011. április 13-án kibocsátott *Single Market Act I*²³ végrehajtásáról szóló tanácsi következtésekben (épp a magyar uniós elnökség ideje alatt)²⁴ a tagállamok elvállalták, hogy gyorsított eljárásban az egységes belső piac létrehozásának 20. évfordulójára, 2012-re valamennyi jogalkotási kezdeményezést elfogadják. Erre több okból sem kerülhetett sor. Egyrészt volt olyan javaslat (az elektronikus aláírásról szóló

irányelvtervezet), amelyet a Bizottság jelentős késéssel, 2012 nyarán fogadott el. Akadt olyan javaslat a tervezetek között, amelyet a Bizottságnak a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett „sárga lapos eljárás” keretében vissza kellett vonnia, mert a nemzeti parlamentek határozata értelmében a téma tagállami szabályozási hatáskörbe esik. Ez történt azzal a rendelettervezettel²⁵, amely az Európai Unió Bíróságának az esetjoga alapján a belső piaci szabadságjogok és a sztrájkjog összehangolására tett volna kísérletet. A jogszabálytervezetek 2012-ig történő elfogadásának természetes gátja volt az együtdöntési eljárás bonyolultsága, ami főként divergáló tagállami álláspontok esetén akár több évre is elhúzhatja egy jogszabály elfogadását. A jogalkotás félsikerének a negyedik oka a tagállamok adószuverenitásának a féltése. Bár az egységesített társaságiadó-alapra vonatkozó javaslat nem lett része az SMA I-nek, az energiaadóról szóló irányelv modernizálása belekerült, de a tagállamok nem tudtak megegyezni az elfogadásában. 2014 márciusában 11 jogszabály megszületett vagy közel van a megállapodáshoz, az energiaadóról szóló irányelvjavaslatban nem lesz megállapodás.

1. A *kockázattól-ke- alapon* határon átnyúló tevékenységét támogató jogszabály elfogadása.
2. A *szakmai képzések elismerésének* egyszerűsítése az *Európai Szakmai Kártya*.
3. Az egységes európai *szabadalmi rendszer* és bíráskodás 2014-re történő hatályba léptetése.
4. Az *alternatív vitamegoldó rendszerek megerősítése, az elektronikus kereskedelem fejlesztéséről* szóló akcióterv.

²² European Commission Communication « Better Governance for the Single Market », COM(2012)259 final, June 2012

²³ Egységes piaci intézkedéscsomag. Tizenkét mozgatórúgó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez. „Együtt egy újfajta növekedésért” A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2011) 206 végleges Brüsszel, 2011.4.13.

²⁴ A Tanács (versenyképesség) következtetései az Egységes Belső Piac újraindításának prioritásairól, Brüsszel, 2011. május 31.

²⁵ Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services. Brussels, 21.3.2012.COM(2012) 130 final

5. A *szabványosítási* rendszer átfogó felülvizsgálata és a szolgáltatásokra történő kiterjesztése, különös tekintettel az üzleti szolgáltatásokra.
 6. A határokon átívelő *közlekedési hálózatok* fejlesztése; új *energiainfrastruktúra* politika.
 7. *E-azonosítás, e-hitelesítés* kölcsönös elismerése, az *e-aláírásról* szóló irányelv felülvizsgálata.
 8. A *szociális befektetési alapok* európai keretének létrehozatala, a szociális vállalkozások szabályozása.
 9. Az *energiaadózásról* szóló irányelv felülvizsgálata.
 10. A *munkavállalók kiküldetéséről* szóló irányelv végrehajtási irányelve, a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága, illetve a szociális alapjogok összehangolásáról szóló rendelet.
 11. A *számveteli* irányelvek egyszerűsítése.
 12. A *közbeszerzési szabályok* modernizációja (környezeti, szociális, innovációs aspektusok bevonása, kkv-k könnyebb hozzáférhetősége).
- A Bizottság 2012. október 3-án elfogadta a II. egységes piaci intézkedéscsomagot²⁶, amely további 12 versenyképesség-javító kulcsintézkedést javasol. Az SMA II. javaslatai közül csak a közbeszerzési elektronikus számlázás, az alapszintű bankszámlákhoz való hozzáférés és a szélessávú hálózatok kiépítésének költségsökkentése tekintetében mutatkozik reális esély arra, hogy a jogszabályokat 2014 nyaráig elfogadják.
1. A negyedik vasúti jogszabálycsomag tervezeték megjelentetése (a belföldi vasúti személyszállítási *kabotázs* felszabadítása), az *infrastruktúra-menedzsment optimalizálása*.
 2. A „Kék öv” (*Blue Belt*) csomag elfogadása (a hajóstársaságok *adminisztratív terheinek* csökkentése, a *kikötői szolgáltatások* színvonalá-
- nak emelése, a kikötői kiszolgálólétesítmények és háttér-összeköttetések modernizációja.)
 3. Az egységes európai égbolt megvalósításának meggyorsítását célzó javaslat (a *légiforgalmi igazgatás* költséghatékonyá tétele, a légiközlekedés *biztonságának* javítása, a repülés *költségeinek* csökkentése, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése).
 4. A harmadik energiacsomag alkalmazásának javítását hivatott akcióterv elfogadása (az *el-látásbiztonság* és a *legkedvezőbb árú* szolgáltatások megtartása mellett az *alacsony szénkibocsátás* elősegítése, az energiaiparba való *befektetések elősegítése*, 2020-ig ötmillió munkahely teremtése és 0,8%-os GDP-emelkedés elérése).
 5. Az állampolgárok mobilitásának elősegítése: (az *EURES* portál valódi és hatékony EU-szintű munkaerő-közvetítő eszközzé fejlesztése, a társadalombiztosítási jogosultságok, így a *nyugdíjak hordozhatóságának* megteremtése).
 6. A *hosszú távú befektetési alapokhoz* való hozzáférés biztosítása
 7. Az üzleti környezet javítása: a *fizetéséptelenségi eljárás* modernizálására irányuló tervet, az egységes áfa-bevallási nyomtatvány kidolgozása, az *egységes szabadalom* megalkotásához szükséges lépések megtétele, az üzleti titkok szabálytalan felhasználásának egységes szabályai.
 8. A *szolgáltatások* szabad áramlásában rejlő potenciál jobb kiaknázása: az interneten rendelt áruk *kiszállításának* szabályozása, a szolgáltatási irányelv maradéktalan végrehajtása, a *fizetési szolgáltatásokról* szóló irányelv átdolgozása – a többoldalú bankközi jutalékok szabályozása, a *kiskereskedők tisztességtelen magatartásának* szabályozása.

²⁶ A második egységes piaci intézkedéscsomag. Együtt egy újfajta növekedésért. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2012. 10. 3. COM (2012) 573 final.

9. A *digitális* belső piac kiteljesítése: a *nagysebességű, szélessávú* internet hatékonyságának erősítését és költségei csökkentését célzó közösségi szabályok tervezete, a CEF elfogadása, a *távközlési* jogszabályok és a *szerzői jogok* felülvizsgálata.
10. A *közbeszerzések* terén az *elektronikus számlázás* feltételeinek a megteremtése.
11. Az általános termékbiztonságról szóló irányelv módosítása és a piacfelügyeleti rendelet kidolgozása.
12. Arra vonatkozó javaslat kidolgozása, hogy más tagállamban *bárki nyithasson bankszámlát, a bankszámla-kezelési díjak átláthatóságára és a kapcsolt bankszámlák egyszerűsítésére* vonatkozó javaslat elfogadása.

A kötelezettségzegési benchmarkok megalkotására és a stockholmi 1,5%-osról 2007-ben 1%-osra csökkentett transzpozíciós hiány 0,5%-ra való mérséklésére és a kötelezettségzegési, valamint a bírósági ítéleteknek való megfelelésre vonatkozó bechmarkok teljesítésének vállalására a Bizottság a belső piaci tanácsadó bizottság (*Internal Market Advisory Committee*, IMAC) ülésein, illetve az egységes belső piacról szóló számos tanácsi következtetés vitájában próbálta – eddig sikertelenül – rábírnai a tagállamokat. A Bizottságnak a kötelezettségzegési ügyek elbírálására vonatkozó joga az Alapszerződés módosítását igényelné, így arról nem kezdődött el érdemi diskurzus. Ettől függetlenül tájékoztató jelleggel készülő dokumentumaiban benchmarkként használja ezeket a Bizottság.

Hol állunk, és merre tovább?

Az egységes belső piac szabályozásában tehát sokat tettünk meg a Római Szerződésben és

az egységes fehér könyvben előre jelzett úton. Megszülettek az állampolgárok életét és a vállalkozások működési feltételeit a Szerződések szövegével együtt alapvetően meghatározó kulcsjogszabályok. Az egységes belső piac jogában való érdemi előrelépésnek két akadálya van. Egyrészt az adózás, másrészt a foglalkoztatás- és szociálpolitika nemzeti hatáskörben való tartása, ami a munka világára vonatkozó szabályoknak a szigetserű és több helyen eltérést engedő harmonizációjával a belső piac további egységesedésének a gátját képezi. Egységes társaságiadó- és munkajogi szabályok nélkül például nincs esély arra, hogy a társasági jog továbbfejlődjön és lehetővé váljon a társaságok székhelyének az Unión belül történő szabad áthelyezése. Tehát a szabályozás továbbfejlődése ismét alapvető politikai akarrattól függ, hiszen a tagállamok óvják a szabályozási szuverenitásukat a fenti területeken.

Azonban a kikényszerítés intézményrendszerének a szigorodása is a gazdasági koordináció további erősítésének a fokától függ. Az Európai Parlament, amely az idő előrehaladtával és az alapító szerződések módosításával a leginkább erőre kapó uniós intézmény, sok területen – a Bizottság partnereként – igyekszik rábírnai a tagállamokat a szigorúbb szabályok iránti elköteleződésre, és ugyanígy a Bizottság partnere a tagállamok szigorúbb elszámoltathatóságát célzó szabályok kialakításában. Ennek egyik legutóbbi bizonyítéka az a 2011-ben elfogadott politikai nyilatkozat²⁷ és intézményközi megállapodás²⁸, amelyekben a Tanács vállalja, hogy az irányelv átültetésének bejelentésekor csatolja az irányelv egyes rendelkezéseinek átültetését bemutató megfelelési táblázatot, vagy az átültetést ismertető magyarázó dokumentumot. A tag-

27 A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/02)

28 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (2011. október 27-i) együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (2011/C 369/03)

államoknak a megfelelési táblák csatolására 2013 előtt csak azon irányelvek esetében volt kötelezettségük, ha maga az irányelv ekként rendelkezett, azonban az EP valamennyi irányelvre ki kívánta terjeszteni ezt a kötelezettséget, a megállapodás elmaradása esetére – épp a magyar uniós elnökség idején – kilátásba helyezve a jogalkotás blokkolását is. Az alku eredményeként végül csak arra az irányelvre kell magyarázó dokumentumot készíteni, amelynek a szövegében szerepel ez a kötelezés, de magyarázó dokumentumként olyan dokumentum megküldését várja el a tagállamoktól, amely megmagyarázza a kapcsolatot az irányelv meghatározott cikke és az azt átültető nemzeti jogszabály megfelelő rendelkezése között. A második lehetőség a költségvetési, illetve a fejlesztési források lehívásához kapcsolható. A források lehívásának *ex ante* feltételei között számos stratégia (így például a közlekedési stratégia) megalkotása és irányelv helyes átültetése szerepel. (A pénzügyi segítségnyújtásban részesülő ún. programországok megsegítésének a sztenderd feltétele a belső piaci kötelezettségességési eljárások megszün-

tetése, illetve meghatározott irányelvek megfelelő átültetése.) A következő lehetőség, ha a gazdasági kormányzás egységesítése akként folytatódik, hogy akár pénzügyi fegyvermezőerő is lesz a Bizottság kezében az egységes piaci jog kikényszerítésére. Az Európai Tanács 2013. decemberi 19–20-i következtetéseiben a vezetők elköteleződtek a strukturális reformok versenyképességi szerződésekből való rögzítése iránt, amelyért cserében a közelebről egyelőre meg nem határozott szolidaritási alapról igényelhetnek támogatást, hogy az átalakítás rövid távon jelentkező költségei miatt ne kerüljenek túlzott hiány-eljárás alá. Ezeket a reformokat a tagállamok határozzák meg, de a végrehajtásuk az országspecifikus ajánlásokat is figyelembe veszi majd. Ezzel ismét pénzügyi eszközök tehetik majd vonzóvá a gazdaságszerkezet modernizálását.

Valamennyi tagállam érdeke az, hogy a gazdaságpolitikai koordináció úgy mélyüljön tovább, hogy az ne érintse az egységes belső piac integritását, és hogy meginduljon az euróóza egységes belső piaci jog- és intézményrendszerének a megteremtése.



A letelepedés szabadsága

Az egységes belső piac átfogó alapjoga a letelepedés szabadsága, amely mind a magánszemélyek, mind a vállalkozások letelepedését állampolgárságon alapuló diszkriminációtól mentesnek követeli meg. Az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó részletes rendelkezések kidolgozásával mára háttérzabállyá vált, de a Bíróság még ma is sok esetben hívja fel indoklásában az elveit, mivel a részletszabályok nem képeznek koherens rendszert.

A Római Szerződés alapján a letelepedés szabadsága útjában álló akadályokat a tizenkét éves átmeneti időszak alatt kellett lebontani, egyúttal tilos volt új letelepedési akadályokat bevezetni. Az akadályok lebontásának programját az első négyéves időszak alatt kellett kidolgozni. Az egyéni vállalkozók szabad letelepedésének megkönnyítésére az átmenet negyedik évének a végére el kellett fogadni a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésének harmonizációs szabályait, valamint az egyéni vállalkozók szabad letelepedését biztosító egyéb szabályokat. A *magánszemélyek* letelepedésének megkönnyítésével azonos mérce alá helyezte a *társaságok* letelepedését is, megadva egyúttal a társaságok definícióját: ez gyakorlatilag a nonprofit társaságokon kívül valamennyi, a tagállamok gazdasági és kereskedelmi joga által elismert társaságot vagy céget magában foglalta.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) ma hatályos szövege alapján *tilos az elsődleges letelepedés korlátozása: a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás, akkor is, ha a letelepedés valamely képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak a létrehozásá-*

ra vonatkozik, illetve akkor is, ha önfoglalkoztatóként/önálló vállalkozóként kíván tevékenységet folytatni. Ugyanígy tilos a társaságok alapításának és működtetésének az indokolatlan korlátozása.

A letelepedés fogalmát az Európai Unió Bírósága a *Factortame*-ügyben¹ ekképp értelmezte: *egy meghatározott gazdasági tevékenységnek egy másik tagállam területén létrehozott létesítmények útján, határozatlan ideig történő folytatása.* A letelepedés szabadsága különösen az alábbiakat foglalja magában:

- elsőbbségi elbárást kell biztosítani a *termelést és a kereskedelmet elősegítő tevékenységek számára;*
- lehetővé kell tenni a tagállamoknak a letelepedés szabadsága gyakorlásában szerepet játszó *hatóságainak azonosítását;*
- eltörölni a letelepedés szabadságát gátló, *korábban kötött megállapodásokat;*
- biztosítani az *egyéni vállalkozók* szabad mozgását;
- lehetővé tenni a *természetes személyek* *ingatlanszerzését,*
- megvalósítani a *leányvállalatok, fióktelepek és kereskedelmi képviselők* szabad alapítását, biztosítani a *kulcsszemélyzet* szabad áramlását;

¹ C-221/89. sz. ügy, R kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame.

- megteremteni a *társaságok tagokkal és a harmadik személyekkel szembeni felelősségének közös szabályait*;
- a versenyt nem torzító állami támogatások biztosítása.

A Szerződés a *közhatalom* gyakorlásával szorosan összefüggő, ahhoz tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységeket kiveszi a szabályozás tárgyi hatálya alól, és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy *közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi* szempontok érvényesítése érdekében többletfeltételeket támasszanak a letelepedést illetően. A Szerződés ezen rendelkezései a *magánszemélyek* letelepedése vonatkozásában a *Reyners-ügy*² 1974-ben meghozott ítélet óta nemcsak vertikálisan, hanem horizontálisan is közvetlenül hatályosak. Tehát a tagállami bíróságoknak további konkrét jogszabályok megalkotása nélkül is közvetlenül kell alkalmazniuk azokat, ha a tényállásnak van határon átnyúló eleme, annak ellenére, hogy a diszkriminációt nem az állam, hanem az önszabályozó magánjogi testület (ügyvédi kamara) által megalkotott jogszabály testesíti meg.

Emellett a Tanács és a Parlament, a bírósági esetjogban kidolgozott elvek figyelembevételével, uniós jogszabályokban dolgozta ki a szaképesítések elismerése, a szociális rendszerek koordinációja és a személyek szabad áramlása keretrendszerét. A *társaságok* letelepedésének (a másodlagos letelepedésnek) a megkönnyítésében nem volt ilyen egyértelmű az uniós jog iránya, gátat szabva annak, hogy a vállalkozások a magánszemélyekhez hasonló mobilitással élhessenek. Az egyes tagállamok két elv alapján ítélik meg a jogi személyek, így a társaságok

honosságát. A *bejegyzés elvét* valló országok (az Egyesült Királyság, Dánia, Hollandia, Spanyolország és Írország) szabályozása azt a tagállamot ismeri el honosként (tehát ahhoz köti a társaságok jog- és perképeségét és ahhoz fűz többek között adóztatási jogkövetkezményt), amely az ő jogszabályai alapján alakult meg, míg a kontinentális országok többsége a *székhely elvet* vallja, amely szerint abban a tagállamban tekinthető honosnak a cég, amelyben a székhelye van. A tagállamok adószuverenitása, illetve a szintén nemzeti hatáskörben lévő munkavállalói jogok ugyanis megakadályozták, hogy uniós szintű szabályok rendezzék a társaságok székhelyáthelyezését. Bár a tagállamok az EKSZ 293. cikke alapján 1968-ban aláírták a társaságok és a jogi személyek kölcsönös elismeréséről szóló egyezményt, Hollandia ratifikációjának a hiánya miatt nem lépett hatályba. Nem vezetett sikerre a társaságok székhelyének áthelyezéséről szóló 14. társasági jogi irányelv vitája sem, a Bíróság esetjoga pedig nem jelentett egyértelmű útmutatót abban a kérdésben, hogy vajon a letelepedés jogának az ismeretében megkövetelhető-e a társaságotól, hogy a bejegyzés helye szerinti államban fennálló adó- és egyéb elszámolási kötelezettségük teljesítése legyen a feltétele a másik tagállamban történő újbóli bejegyzésüknek, ha másik tagállamba kívánják áthelyezni a székhelyüket. A Bíróság a *Daily Mail-ügyben*³ elismerte a tagállamoknak ezt a jogát, de a *Centros*⁴-, az *Überseering*⁵- és az *Inspire Art*⁶-ügyben erőteljesen a bejegyzési elv – így a letelepedés jogának feltétel nélküli biztosítása – felé mozdult el. Két magyar bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben (*Cartesio*⁷, *VALE*⁸)

2 C-2/74. sz. ügy, Reyners.

3 C-81/87. sz. ügy, The Queen kontra H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC.

4 C-212/97. sz. ügy, Centros Ltd. kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

5 C-208/00. sz. ügy, Überseering kontra NCC.

6 C-167/01. sz. ügy, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam kontra Inspire Art Ltd.

7 C-210/06. sz. ügy, Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt.

8 C-378/10. sz. ügy, VALE Építési Kft.

a Bíróság visszatért a Daily Mail-ügyben megkezdett vonalhoz: arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ismerjék el a bejegyzés elvének jogszerűségét, de a két elv közötti választást rájuk bízta.

A letelepedés szabadsága a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabadságához képest a *hát-térben lévő* „biztonsági háló”. Az Európai Unió Bírósága az utóbbi időben követett ítélkezési gyakorlatában abban az esetben hivatkozik erre az alapvető szabadságra, ha a másik háromra vonatkozó szabályok alapján nem ítélték meg egyértelműen az előtte fekvő ügy. A Bíróság számos ügyben⁹ kimondta, hogy a konkrét jogharmonizáció hiánya nem menti fel a tagállamokat az alól, hogy alkalmazzák a Szerződések alapvető rendelkezéseit. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a jelenlegi joggyakorlat azért mutatja ezt a jelenséget, mert az idők során a Római Szerződés kitéjesítette (mint például a tőke szabad áramlását), a másodlagos jogszabályok (a személyek szabad mozgásáról, a belső piaci szolgáltatásokról, a szociális biztonsági koordinációról, a pénzügyi szolgáltatásokról, az elektronikus kereskedelmi és a távközlési szolgáltatásokról szólók) pedig elmélyítették a belső piaci szabadságjogokat, ami részben a Bíróságnak a letelepedés szabadságát értelmező joggyakorlatán alapult. Az integráció kezdetén a letelepedés szabadságára hivatkozva számos kiemelkedő jelentőségű, az egyes uniós jogterületek további fejlődését megalapozó ítélet született, amelyeket – ha a tagállamok politikai akarata lehetővé tette – idővel a másodlagos jog szabályaiba is belefoglaltak. Az uniós jogalkotás sajátossága, hogy a jogszabályok szövege bonyolult, többlépcsős egyeztetés során alakul ki: az,

hogy milyen tervezet kerül a tárgyalóasztalra, a Bizottságtól függ, de a szöveg a tagállamok álláspontja alapján szinte minden alkalommal sokat módosult. Erre jön még az Európai Parlamenttel folytatott alkuk során kötött kompromisszumok hozadéka, illetve – ha irányelvről beszélünk – a tagállami átültetések sokfélesége. Ennek következménye, hogy ma is vannak olyan „lyukak” a belső piaci szabályokban, amelyek következtében számos jogvita a letelepedés jogának háttérszabályai alapján bírálható el.

A letelepedés szabadsága és a diszkriminációmentesség

A letelepedés szabadságának az EUMSZ-beli megfogalmazása valamennyi uniós polgárra és vállalkozásra nézve a nemzeti elbánás biztosítását írja elő. A Bíróság ezenkívül több ítéletében¹⁰ kimondta azt is, hogy a korlátozások eltörlése minden olyan szabály megengedhetőségét is magában foglalja, amelyek állampolgárságra való tekintet nélkül vannak ugyan megfogalmazva, *de alkalmasak arra, hogy megtiltsák vagy kevésbé vonzóvá tegyék a fogadó állam területén történő letelepedést, szolgáltatásnyújtást vagy tőkebefektetést. A diszkrimináció megtestesülhet abban, hogy a fogadó állam nem fogadja el a küldő állam jogi aktusait, okiratait (diploma, tanúsítvány, cégbejegyzési okirat, tevékenység végzéséhez szükséges engedély)*¹¹. Sajátos esetekben azonban a *tagállamok saját állampolgáraikat és vállalkozásaikat*¹² is akadályozhatják a *más tagállamban való letelepedés szabadságának gyakorlásában.*

⁹ C-393/05. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, C-404/05. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, C-438/08. sz. ügy, Bizottság kontra Portugália, hogy csak néhány példát említsünk.

¹⁰ C-350/07. sz. ügy, Kattner Stahlbau, C-458/08 sz. ügy, Bizottság kontra Portugália, C-140/03. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország, C-299/02. sz. ügy, Bizottság kontra Hollandia, C-330/91. sz. ügy, Commerzbank, C-3/88. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország.

¹¹ Csak két példát említve a terjedelmes esetjogból: C-465/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, C-19/92. sz. ügy, Kraus.

¹² C-414/06. sz. ügy, Lidl Belgium, C-446/03. sz. ügy, Marks & Spencer, C-196/04. sz. ügy, Cadbury Schweppes and Cadbury Schweppes Overseas, C-9/02. sz. ügy, De Lasteyrie du Saillant, C-471/04. sz. ügy, Keller Holding.

A korlátozások meg nem engedhetősége – csakúgy, mint a személyek és a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetén – *nemcsak az állammal, hanem a közjog alapján létrehozott testületekkel szemben*, azok korlátozó rendelkezései ellen is érvényesül¹³.

A letelepedés szabadsága és a többi belső piaci jog viszonya

Ebben a részben arra szorítkozunk, hogy bemutassuk a szabadságjogok közti elhatárolást, illetve azok összefüggéseit. (Az egyes alapvető szabadságok kifejtésére külön tanulmányokban kerül sor – a szerk.)

A letelepedés szabadsága és az áruk szabad áramlása leginkább a más tagállamokból származó áruk adóztatásával összefüggő vitákban kapcsolódik össze. Az EUMSZ 110. cikke alapján a más tagállamokból származó termékekre nem lehet a hasonló jellegű hazai termékénél magasabb belső adót kivetni, de olyat sem, amely egyes termékek közvetett védelmét szolgálhatja. Tilos a termékek kiviteléhez kapcsolódó adó-visszatérítés, amennyiben meghaladja a belföldi adók összegét, és a tagállamokból behozott termékekre sem vethetők ki kiegyenlítő díjak. Hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ megengedett közérdekű kényszerítő okokra hivatkozva sem enged kivételt ezek alól. A Bíróság számos alkalommal hozott az adózás

és a letelepedés szabadsága tárgyában ítéleteket: a Danner¹⁴, a Gerritse¹⁵, az FKP¹⁶, a Centro Equestre da Lezíria¹⁷ és a Bizottság kontra Belgium¹⁸ ügyekben – bár az aktuális tagállami védekezést nem fogadta el – a letelepedés szabadságának korlátozhatósága alapjául szolgáló okként határozta meg az adóelkerülés megelőzését, a hatékony pénzügyi felügyelet biztosítását és az adóbevételek hatékony begyűjtését. Következésképpen elutasította ugyanakkor az adóalap csökkenésére és a várt adóbevételek meghiúsulására való hivatkozást.

Kézenfekvőnek tűnnek a *személyek szabad áramlásával* való határterületek. A letelepedési célú határátlépésre és tartózkodásra a személyek szabad áramlásának az elsődleges és másodlagos joga vonatkozik: a célország területére való belépés¹⁹ és ott-tartózkodás joga²⁰, a tevékenység megszűnte után meghatározott ideig tartó ottmaradás²¹ joga, illetve a szociális biztonsági rendszerekhez való hozzáférés²² joga. Emellett a szakképesítések kölcsönös elismerésének a szabályai nemcsak a letelepedés, hanem a személyek szabad áramlása joga gyakorlásának is alapvető feltétele.

A letelepedés és a *szolgáltatásnyújtás egymást kiegészítő* jogokat tartalmaz. A Bíróság a *Factortame*²³- után a *Sodemare*²⁴-, majd a *Gebhard*²⁵-ügyben tisztázta a letelepedés és a szolgáltatások viszonyát. Mint korábban láttuk, a letelepedés legfőbb ismérvének a fogadó államban létrehozott létesítmények útján való

13 C-415/93. sz. ügy, Bosman, C-36/74. sz. ügy, Walrave.

14 C-136/00. sz. ügy, Danner.

15 C-234/01. sz. ügy, Gerritse

16 C-290/04. sz. ügy, FKP Scorpio.

17 C-345/04. sz. ügy, Centro Equestre da Lezíria Grande Lda kontra Bundesamt für Finanzen.

18 C-433/04. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium.

19 C-62/96. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország, C-151/96. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, C-334/94. sz. ügy, Bizottság kontra Franciaország.

20 C-48/75. sz. ügy, Royer.

21 C-62/96. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország, C-151/96. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, C-334/94. sz. ügy, Bizottság kontra Franciaország.

22 C-363/89. sz. ügy, Roux.

23 C-221/89. sz. ügy, R kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame.

24 C-70/95. sz. ügy, Sodemare.

szoros kapcsolatot nevezte. Későbbi ítéleteiben azt is kimondta, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás elhatárolásakor figyelembe kell venni, hogy mely tagállammal alakult ki a cégnek szilárd alapokon nyugvó, szoros kapcsolata, ami magában foglalja a profittermelést is. A szolgáltatás határon átnyúló jellegének megállapításakor figyelembe kell venni a szolgáltatás gyakoriságát, rendszerességét, időszakosságát és folyamatosságát is. A szolgáltatások közül speciálisnak nevezhetők az egészségügyi szolgáltatások szabad áramlásának határait rögzítő jogesetek²⁶, amelyek a határokon átnyúló betegjogi irányelv előfutárának tekinthetők.

A *tőke szabad áramlása* szintén szorosan összefügg a letelepedés szabadságával, gyakran egymást feltételező tevékenységek megítélésére szolgálnak. A cégek megvásárolhatják a tevékenységük végzéséhez szüksége ingatlant²⁷, teljesíthetik a tőke szabad áramlásának alapjául szolgáló fizetési műveleteket²⁸, az államoknál fenntartott aranyrészvények²⁹ nemcsak a tőke, hanem a letelepedés szabadságát is gátolhatják. A társaságok által termelt profitból felosztható osztalékok a rezidensek és a nem rezidensek között diszkriminációmentesen kell felosztani³⁰; az állam számára fizeten-

dő adókat nem lehet magasabban megállapítani a más tagállamok állampolgárai számára, mint a sajátára, illetve nem lehet azt megemlíteni, ha a polgár külföldre költözik³¹; valamint az ingatlan eladásakor alkalmazott adókedvezményt nem lehet a tagállam területén vásárolt másik ingatlanhoz kötni, azt valamennyi tagállam területén vásárolt ingatlanra nézve biztosítani kell³².

Emellett az EUMSZ 65. cikk (2) bekezdése alapján a letelepedés szabadságának *korlátozásául szolgáló indokok* a tőke szabad áramlása is felhozhatók, tehát a tőke szabad áramlása is korlátozható közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból.

Amint az a fent leírtakból is kítűnik, az egységes belső piac szabadságjogai, így a letelepedés szabadsága is *abszolút* jellegű. A tagállamok által alkalmazott korlátozások kimentésére csak a Szerződésekben meghatározott esetekben, ahol a Szerződés közérdeket említ, ott a Bíróság által megállapított közérdekű kényszerítő indokra való hivatkozással van lehetőség. Valamennyi korlátozásnak *diszkriminációmentesnek*, az elérni kívánt közérdekű cél megvalósítására *alkalmasnak* kell lennie, és nem lépheti túl az elérni kívánt cél eléréséhez *szükséges mértéket*.

25 C-55/94, Gebhard.

26 C-89/09. sz. ügy, Bizottság kontra Franciaország, C-169/07. sz. ügy, Hartlauer.

27 C-305/87. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország.

28 C-358/93 és C-416/93. sz. egyesített ügyek, Aldo Bordessa és mások, C-478/98 sz. ügy, Bizottság kontra Belgium.

29 C-112/05. sz. ügy, Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság.

30 C-374/04. sz. ügy, Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigations.

31 C-470/04. sz. ügy, N kontra Inspecteur van de Belastingdiens Oost/kantoor Almelo.

32 A számos eset közül egy közelmúltbeli példa: C-104/06. sz. ügy, Bizottság kontra Svédország.

SZABÓ MÁRTA

A szakképesítések kölcsönös elismerése

Jelen tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a letelepedés szabadságát és a személyek szabad mozgását elősegítő szabályozási környezetről és összefoglalja a szakképesítések kölcsönös elismerésének és a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának szabályait, amelyek e szabadság megnyilvánulása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

Az Európai Unió történeti céljai közé tartozik a személyek szabad mozgásának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának teljes körű megvalósítása annak érdekében, hogy az uniós állampolgárok egyenlő feltételek mellett, könnyen és gördülékenyen vállalhassanak munkát, valamint önálló vállalkozások keretében akadálymentesen nyújthassanak szolgáltatást az egységes belső piacon.

A megvalósítás egyik eszköze az Európai Unió szakképesítések elismerése terén folytatott, hosszú időre visszanyúló politikája, amelyet az idő során számos jogalkotási folyamat igyekezett támogatni, és amelynek jogalapját ma a Lisszaboni Szerződés 53. cikke, valamint a Római Szerződés korábbi 47. cikke adja.

A szakképesítések elismerése és a szabályozott szakmák kérdése az egységes piac megvalósításnak egyik építőköve. A részletek kidolgozása minden folyamat során kizárólag abban az esetben indulhat meg, amennyiben összeáll a végső elképzelés a kiépítendő célról. Az Európai Tanács döntése nyomán az egységes piac kiépítését 1985 márciusa óta kezelik prioritásként az uniós intézmények. Az Európai Tanács ekkor kérte fel a Bizott-

ság Közösségen belüli kereskedelemért felelős, ún. „belső piaci biztosát”, Lord Cockfieldet, hogy készítse el azt a programot, amely a széles egységes piac megvalósítását célozza. Ennek nyomán született meg az *Európai Tanács 1985. júniusi milánói ülésére az a fehér könyv*, amely mintegy 300 jogalkotási intézkedést azonosított elengedhetetlenként az egységes piac létrehozására. Az intézkedések között szerepelt a *szakképesítések elismerését megkönnyítő jogi környezet* kialakítása is.

A jogalkotási dömping eredményeként három, a szakmai képesítések elismerésének általános rendszeréről szóló irányelv¹, továbbá tizenkét ágazati irányelv született, ami igaz csak széttagolt rendszert vont maga után. Ezt felismerve, továbbá a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek elérése érdekében, a 2001. évi stockholmi Európai Tanács következtetéseiben megbízta az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki *egy egységesebb, átláthatóbb és rugalmasabb képesítés-elismerési rendszert*.

Az Európai Bizottság, felhasználva a korábbi irányelvek alkalmazása során szerzett gyakorlati tapasztalatokat, egy modernizált, az aktuális piaci igényekre reflektáló irányelvter-

¹ A legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló 89/48/EGK irányelv; az egyéb szakmai oktatást és képzést igazoló oklevelek, bizonyítványok és egyéb tanúsító okiratok elismeréséről szóló 92/51/EGK irányelv, valamint a kézműves szakmák, mesterségek, illetve egyes szolgáltatások képzéseinek elismerésére szolgáló rendszerről szóló 1999/42/EK irányelv.

vezetet készített, amelyet 2002-ben kezdtek el tárgyalni a tagállamok. *2005. június 6-án az Európai Tanács minősített többséggel elfogadta a szakmai képzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvet (a továbbiakban: az irányelv).*

Az irányelv személyi hatálya kiterjed az Európai Unió tagállamainak valamennyi olyan állampolgárára, aki valamely szabályozott szakmát² kívánja gyakorolni akár munkavállalóként, akár önálló vállalkozóként egy attól eltérő tagállamban, mint ahol a szakképzését megszerzte. Az irányelv célja, hogy hozzájáruljon a munkaerőpiac rugalmasabbá válásához, a szolgáltatásnyújtás további liberalizálásához, elősegítse a képzések automatikus elismerését, továbbá egyszerűsítse az igazgatási eljárásokat.

Az irányelv a szabályozás tekintetében, segítségül hívva az Európai Unió működéséről szóló Szerződés megfelelő rendelkezéseit³, valamint az Európai Bíróság esetjogában kidolgozott jellemzőket, különbséget tesz a letelepedés szabadsága, továbbá a szolgáltatásnyújtás szabadsága között. A letelepedési élethelyzetet a határon átnyúló eseti szolgáltatásnyújtástól a tevékenység időtartama, gyakorisága, rendszeressége és folytonossága választja el⁴, amelyet eseti jelleggel kell vizsgálni.

Az irányelv szerint *valamely tagállamban jogszzerűen letelepedett uniós állampolgár eredeti szakmai címének megőrzése mellett nyújthat határon átnyúlóan szolgáltatást* (tehát a fenti kritériumok szerinti módon), *anélkül, hogy külön kérelmeznie kellene szakmai képzésének elismerését*⁵. Probléma egyedül abban

az esetben merülhet fel, ha a kérdéses szakma a letelepedés helye szerinti tagállamban nem szabályozott. Ilyenkor a szakmát gyakorlónak a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban bizonyítania kell, hogy legalább kétéves szakmai tapasztalattal rendelkezik. A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam továbbá előírhatja, hogy a szakmáját határon átnyúlóan gyakorolni kívánó állampolgár évente tegyen nyilatkozatot erről a szándékáról az adott tagállamban illetékes hatóságnál. A nyilatkozat az állampolgárságot, a letelepedést és a képzettséget igazoló okmányokat, valamint szükség esetén a biztosítási fedezetre vonatkozó adatokat tartalmazza. A szakmát gyakorló kérelmére a nyilvántartásba vételnek automatikusan meg kell történnie, a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem támaszthat további követelményeket.

Az irányelv másik, nagyobb lélegzetvételező pillérét a *tagállamban letelepedni kívánó, más tagállamban szerzett szakmai képzéssel rendelkező munkavállalókra, valamint vállalkozókra vonatkozó szabályok alkotják*⁶. Az irányelv e szabályozási köre három elismerési rendszert különböztet meg:

- **A képzések elismerésének általános rendszere**

Az általános rendszer a „*kölcsönös elismerés*” elvén alapul, minden olyan szakmára vonatkozik, amelyet nem érintenek a különös szabályok, továbbá azon helyzetekre, ahol a szakmát gyakorló személy az elismerést szabályozó egyéb rendszerek keretében meghatározott feltételeknek nem tesz eleget.

² Az irányelv 3. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint olyan szakmai tevékenység vagy szakmai tevékenységek csoportja, amely gyakorlásának a megkezdése, gyakorlása vagy gyakorlásának valamelyik módja, közvetlenül vagy közvetve, meghatározott szakmai képzéssel való rendelkezéshez kötött törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján.

³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 49. cikke, valamint 56. cikke.

⁴ C-55/94 sz. ügy - Gebhard-éset.

⁵ A szakképzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv II. cím.

⁶ A szakképzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv III. cím.

A „kölcönös elismerés” elve az irányelv kontextusában azt jelenti, hogy amennyiben a fogadó állam – tehát az a tagállam, ahol a szakmát gyakorolni kívánó állampolgár szeretne letelepedni és a szakmáját jogszerűen végezni – szabályozza valamely szakma gyakorlásának megkezdését, illetve gyakorlását, azaz meghatározott szakmai képzés megszerzéséhez köti azt, a fogadó tagállam illetékes hatósága a tagállam *saját állampolgáira alkalmazott azonos feltételek mellett* köteles engedélyezni az adott szakma gyakorlásának megkezdését és folytatását. Ebben az esetben a szakmát gyakorolni kívánó személynek olyan, valamely más uniós tagállamban megszerzett képzéssel kell rendelkeznie, amely a fogadó tagállamban megkövetelt képzési szintet közvetlenül megelőző alacsonyabb képzési szinttel legalább egyenértékű szintet tanúsít. Az irányelv *öt szakmai képzési szintet*⁷ különböztet meg.

Abban az esetben, ha a képzés megszerzése szerinti tagállamban a szakma gyakorlása nincs meghatározott szakmai képzéshez kötve, a szakmát gyakorolni kívánó személynek bizonyítania kell, hogy a *megelőző tíz év folyamán a szakmát legalább két évig teljes munkaidőben gyakorolta*.

A képzések elismerése általános rendszerének részeként a fogadó tagállam három esetben a *képzések elismerését kompenzációs intézkedések alkalmazásához kötheti*. Ilyen esetnek számít:

- amikor a szakmát gyakorolni kívánó képzés legalább egy évvel rövidebb volt, mint amelyet a fogadó tagállam képzése során megkövetel;

- amikor a fogadó állam által nyújtott képzés lényegesen eltérő tantárgyakat tartalmaz, mint a képzés, amelyet a szakmát gyakorolni kívánó elvégzett; valamint,
- amikor az adott szakma a fogadó tagállam szabályozása szerint egy vagy több olyan szakmát foglal magában, amely nem létezik a szakmát gyakorolni kívánó személy szakképzésének megszerzése helye szerinti tagállamban, és ez a tény kiegészítő képzést kíván meg a hatékony szakmagyakorlás érdekében.

A kompenzációs intézkedés lehet alkalmassági vizsga vagy egy legfeljebb három évig tartó alkalmazkodási időszak.

Az általános rendszer keretében a szakmát gyakorolni kívánó személynek általában le kell folytatnia a szakmai képzésének elismerésére irányuló eljárást, be kell nyújtania a fogadó tagállam illetékes hatóságához (Magyarországon ez az Oktatási Hivatal) egy kérelmet, amelyhez mellékelnie kell a releváns dokumentumokat (okmányokat, bizonyítványokat).

- **A szakmai tapasztalat igazolását igénylő feltétel nélküli elismerés rendszere**
A feltétel nélküli elismerés rendszere a szakmai tapasztalattal igazolható ipari, kézműves-ipari és kereskedelmi tevékenységek területén érvényesül. A szakmai tapasztalat elismerésekor értékeli annak *időtartamát, illetve a tapasztalat megszerzésének módját*, tehát, hogy munkaviszony vagy pedig önálló vállalkozás keretében szerezte meg a releváns szakmai tapasztalatot.

⁷ Az irányelvben meghatározott öt képzési szint a következő: 1) olyan képzettségi tanúsítvány, amelyet a saját tagállam illetékes hatósága bocsátott ki, és amely igazolja birtokosának általános vagy középszintű szinten megszerzett általános műveltségét, illetve azt, hogy olyan képzést végzett el, amely nem ad bizonyítványt vagy oklevelet, vagy előzetes képzés nélküli meghatározott vizsgát tett le, vagy a szakmát három egymást követő éven át gyakorolta; 2) olyan bizonyítvány, amely vagy műszaki, illetve szakmai jellegű, vagy általános jellegű középfokú képzés sikeres elvégzését igazolja, és amelyet szakmai képzés egészít ki; 3) olyan oklevél, amely legalább egyéves, középfokú végzettségre épülő képzés vagy legalább egyéves, a feladatkörök és funkciók hasonló szintjére felkészítő szakmai képzés sikeres elvégzését igazolja; 4) olyan oklevél, amely legalább három-, de legfeljebb négyéves felsőfokú vagy egyetemi képzés sikeres elvégzését igazolja; 5) olyan oklevél, amely legalább négyéves felsőfokú vagy egyetemi képzés sikeres elvégzését igazolja.

- **Az automatikus elismerés**

Az úgynevezett *kivételes szabályozott szakmák* esetében a szakképesítés elismerése automatikus. Ezek a szakmák az egészségügyi szakmák (orvos, ápoló, fogorvos, állatorvos, gyógyszerész, szülész), valamint az építész szakmák. Ezeket a területeken a képzési minimumkövetelmények meghatározottak Európában, így nincs szükség a diploma honosítására, elismerésére.

A szabályozott szakmák terén a tagállamok közötti együttműködést nagyban megkönnyíti a *belső piaci információs rendszer* (Internal Market Information System, a továbbiakban: IMI). Az IMI-n keresztül a tagállamok hatósági információt cserélnek és segítséget nyújtanak, elkerülve így a hosszadalmas nemzetközi jogsegélyügyek intézését. Az IMI forgalma a szabályozott szakmák terén igen kimagasló.

Az irányelv átültetési határideje 2007. október 20-a volt. Az irányelv kimondja⁸, hogy az átültetési határidő lejártát követően az Európai Bizottság ötévente jelentést készít az irányelv végrehajtásáról. Az értékelés azonban már az előírt határidő lejártát megelőzően, 2010-ben elkezdődött az úgynevezett „Internal Market Scoreboard” (belső piaci eredménytábla) dokumentum keretében. A dokumentum azt elemzi, hogy az egyes tagállamok miként ültették át jogrendszerükbe az irányelvet. 2011 elején a Bizottság nyilvános konzultációt indított az irányelvről, valamint az ún. európai szakmai kártya lehetséges bevezetésének kérdéséről. Ugyanabban az évben a Bizottság nyilvánosságra hozta zöld könyvét „A szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv korszerűsítése” címmel, majd ennek nyomán kiadta „A szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv értékeléséről” szóló dokumentumot. Az

irányelv módosításáról szóló javaslat az egységes piaci intézkedéscsomag (Single Market Act) részeként jelent meg. Az Európai Tanács következtetéseiben szinte azonnal célul tűzte ki a dosszié minél hamarabbi kitárgyalását és lezárását. *Mintegy másfél éves tárgyalások után, 2013 végére megszületett a 2013/55/EU irányelv a szakképesítések elismeréséről szóló irányelv módosításáról.*

Az irányelv nagy előrelépést jelent a szabályozott szakmák területén. Bevezeti az európai szakmai kártyát, meghatározza az egységes képzési keretet és a szakképesítések elismerésekor szakmai tapasztalatként elfogadottnak ismeri el a gyakornoki időt. Ez nagyban megkönnyíti a munkaerő európai mozgását és biztonságosabbá teszi a külföldi munkakeresést.

A szakmai kártya virtuális igazolás a személyek szakképesítéseiről. Ezt az igazolást a szakemberek a saját országukban, anyanyelvükön kérhetik majd. Amennyiben a szakmát gyakorolni kívánó személy célja a rövid idejű, tehát a határon átnyúló jellegű munkavállalás, valamint szakképesítést igénylő szolgáltatásnyújtás, úgy a kártyát a származási hely szerinti ország, illetve letelepedés esetén a fogadó ország hatóságainak kell kibocsátaniuk. A rendszer a tagállamok között már működő elektronikus adatcserén alapul, azaz ennek intézésére a korábban említett IMI ad felületet. *A szakmai kártya előnye, hogy amennyiben a fogadó állam hatóságai határidőn belül nem határoznak a képesítés elismeréséről, akkor a szakmai kártyán regisztrált képesítést automatikusan elismertnek kell tekinteni.*

A módosított irányelv más szempontból is szignifikáns előrelépést hoz majd. Előírja ugyanis a tagállamoknak⁹ a *nemzeti joguk-*

⁸ A szakképesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv 60. cikk (2) bekezdése.
⁹ 2013/55/EU irányelv 59. cikke.

*ban szabályozott szakmák szigorú szempontrendszer szerinti, szakmáról szakmára haladó felülvizsgálatát, kölcsönös értékelését, a szabályozás merevségének csökkentését és adott esetben a szabályozás eltörlését.*¹⁰

A szakmai szolgáltatások az európai uniós GDP 9%-át teszik ki. *A szabályozott szakmák száma tagállamonként nagyon eltérő (az uniós átlag 157 szabályozott szakma, de ez tagállamonként akár több száz is lehet).* Ez a szignifikáns különbség nagymértékben megnehezíti a szolgáltatások szabad áramlását, a szakmagyakorlók szabad munkavállalását, és az ágazatban rejlő gazdasági potenciál kiaknáztatlanul marad. A szigorú felülvizsgálattól az Európai Bizottság a munkavállalók mobilitásának növekedését, új munkahelyek teremtését, a szol-

gáltatások szabad áramlásának további egyszerűsödését és a versenyképesség javulását, valamint ennek következményeként a teljes egységes piac gazdaságának élénkülését várja.

A felülvizsgálat során a tagállamoknak szükségességi, arányossági és diszkriminációmentességi szempontok alapján meg kell indokolniuk, hogy miért tartják indokoltnak egy-egy szabályozott szakma esetében *a szabályozás fenntartását. A felülvizsgálat eredményeként a tagállamoknak el kell majd készíteniük nemzeti akcióterveiket, amelyek előirányozzák terveiket a szabályozás csökkentése érdekében.*

A felülvizsgálatot két évre ütemezi a Bizottság, az új irányelv teljes körű átültetésére azonban hat év áll a tagállamok rendelkezésére.

¹⁰ A felülvizsgálat menetrendjéről az Európai Bizottság 2013. október 3-án közleményt adott ki.

A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az Európai Unióban

A személyek szabad mozgása az Európai Unió polgárai számára az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben (a továbbiakban: Szerződés) garantált alapvető jog,¹ amely biztosítja többek között azt a lehetőséget, hogy egy másik tagállamban éljenek, munkát vállaljanak, nyugdíjasként letelepedjenek, vagy éppen diákként tanuljanak. Az uniós jog megállapítja azokat a szabályokat és elveket, amelyek lehetővé teszik a személyek Unión belüli szabad mozgáshoz való jogának érvényesülését. A Szerződésben meghatározott jog gyakorlásának feltételeit elsősorban a munkavállalók Európai Unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet,² a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet³ és az annak végrehajtásáról szóló 987/2009/EK rendelet,⁴ valamint a tartózkodási jogról szóló 2004/38/EK irányelv⁵ rendelkezései fektetik le.

1. A tartózkodásra vonatkozó szabályok

A személyek szabad áramlásából következik, hogy az Unió polgárai megválaszthatják, melyik tagállamban kívánnak élni, azonban ez a jog nem korlátok nélkül illeti meg a polgárokat. A tartózkodási jogról szóló 2004/38/EK irányelv rögzíti a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának keretét.

A tartózkodási idő hosszától függően eltérő szabályok alkalmazandók. Amennyiben három hónavnál nem hosszabb tartózkodásról van szó, az Unió polgárai és családtagjaik érvényes útlevelük vagy személyi igazolványuk bemutatása mellett jogosultak a fogadó tag-

államban tartózkodni bármely egyéb feltétel vagy formai követelmény nélkül. Más a helyzet a három hónapot meghaladó tartózkodás esetében, amikor is az érintett személyeknek meg kell felelniük bizonyos követelményeknek. A tanulók és a gazdaságilag inaktív más személyek (pl. nyugdíjasok) és családtagjaik három hónapon túlnyúló tartózkodási joga feltételekhez kötött. Ez azt jelenti, hogy tartózkodásuk csak akkor lehetséges, ha van elegendő pénzügyi forrásuk saját maguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne rójanak indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, továbbá ha teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek. Ez

1 Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 45. cikke.

2 Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról (HL L 141., 2011.5.27., 1–12. o.)

3 Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1–123. o.)

4 Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó (HL L 284., 2009.10.30., 1–42. o.)

5 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.)

a szabály részben azt hivatott kivédeni, hogy a szegényebb országokból érkezők a jobb szociális ellátások reményében települjenek át egy másik tagállamba. Az álláskeresőket legfeljebb hat hónapig vagy akár annál hosszabb ideig is feltétel nélkül megilleti a fogadó tagállamban való tartózkodás joga, amennyiben igazolják, hogy tényleges esélyük van az elhelyezkedésre. Öt év elteltével az uniós polgárok és családtagjaik jogot szereznek a fogadó országban való állandó tartózkodásra.

2. A szociális biztonság koordinációját megvalósító uniós rendelkezések lefektetése

A Szerződésben alapelvei szinten rögzített személyek szabad mozgása elv gyakorlati megvalósítása feltételezi a más tagállamba mozgó személyek szociális védelmének biztosítását.⁶ Ezt célozta a szociális biztonsági rendszerek koordinációját szabályozó 1408/71/EGK rendelet⁷ elfogadása 1971-ben, amely végrehajtási rendeletével⁸ együtt lehetővé tette, hogy az összes tagállam minden munkavállalója számára biztosítsák az egyenlő bánásmódot és a szociális biztonsági ellátásokra való jogosultságot, függetlenül a foglalkoztatás helyszínétől és a lakóhelytől.⁹ Elfogadásuk óta a rendeleteket többször módosították egyrészt a nemzeti jogszabályi előírások változásához való hozzáigazítás céljából, másrészt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítéleteiből eredő változások beépítése érdekében. A

módosítások hozzájárultak az uniós szociális biztonsági koordinációs szabályok összetettségének kialakulásához és elvezettek egyben a rendeletek korszerűsítésének szükségességéig. 2010. május 1-jétől a szociális biztonság koordinációját, a korábbi két rendeletet felváltva, a 883/2004/EK rendelet és a végrehajtást célzó 987/2009/EK rendelet szabályozza az Európai Unióban.

3. A koordinációs szabályok jelentősége

A szociális biztonság koordinációjára vonatkozó uniós rendelkezések nélkül nem lenne garantált az európai polgárok védelme, amikor az Európai Unión belül szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Uniós szintű szabályozás hiányában könnyen előfordulhatnának olyan végtelen helyzetek, amikor az érintett személy egyszerre több tagállami rendszer szerint is biztosítottnak minősülne, illetve amikor egyik tagállami rendszer szerint sem lenne biztosított, és így szociális biztonsági ellátásokra sem lenne jogosult. A rendeletek koordinációs szabályai megakadályozzák, hogy ilyen eset bekövetkezessen, és biztosítják a nemzeti szociális biztonsági rendszerek által garantált jogok hatékony védelmét.

Egységes, uniós szinten szabályozott szociális biztonsági rendszer nem jött létre, a koordinációs rendeletek csupán a különböző nemzeti szociális biztonsági rendszerek összekapcsolását teszik lehetővé. A tagállamok továbbra is saját hatáskörben döntenek saját szociális el-

⁶ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 48. cikke.

⁷ A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (HL L 149., 1971.7.5., 2–50. o.).

⁸ A Tanács 574/72/EGK rendelete (1972. március 21.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 74., 1972.3.27., 1–83. o.).

⁹ A szociális biztonsági rendszerek koordinációját a 3/58. és 4/58. számú rendeletek [OJ (1958) 581. és OJ (1958) 597.] elfogadása óta szabályozza az Európai Unió, amely rendeleteket 1972 októberében a 1408/71 és az 574/72 számú rendeletek váltottak fel.

látórendszerük alapvető kérdéseiről, így például arról, hogy ki milyen ellátásra jogosult, azok milyen feltételek mellett, mennyi ideig és mekkora összegben vehetők igénybe. A harmonizáció hiánya ezen a területen többek között annak tudható be, hogy a tagállami ellátórendszerek strukturálisan meglehetősen eltérő képet mutatnak. A különbségek az egyes tagállamok eltérő szociális védelmi preferenciáival magyarázhatók, illetve a különböző történelmi, gazdasági, társadalmi és kulturális gyökerekre vezethetők vissza.

A koordinációs rendeletek alapelveket és közös szabályokat fektetnek le, amelyeket a nemzeti jogszabályok alkalmazásakor minden tagállam hatóságának be kell tartania. Így válik biztosíthatóvá, hogy a különböző nemzeti jogszabályok alkalmazása nem hozza hátrányos helyzetbe azokat a polgárokat, akik az Unión belül szabad mozgáshoz, illetve letelepedéshez való jogukat gyakorolják.

4. A koordináció alapelvei

A szociális biztonsági koordináció kezdetektől fogva négy alapelven nyugszik. Az *egy állam joghatósága alá tartozás elve* alapján egy munkavállalóra egyszerre csak egy tagállam szociális biztonsági rendszere lehet alkalmazandó. A 883/2004/EK rendelet rögzíti azokat a vezérelveket, amelyek mentén beazonosítható, hogy az érintett migráns személy mely tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozik, azaz egy-egy konkrét esetben melyik tagállam társadalombiztosítási jogszabályait kell alkalmazni. Főszabálynak a *lex loci laboris* elv számít, amelyet minden munkavállalóra és önálló vállalkozóra alkalmazni kell függetlenül attól, hogy lakóhelyük, vállalkozásuk vagy munkaadójuk telephelye melyik tagállam területén található. Ezen elv értelmében annak a tagállamnak a szociális biztonsági jogszabályai alapján kell az el-

látásokat megállapítani és a járulékokat fizetni, ahol az érintett a munkát végzi. Az általános szabálytól eltérő rendelkezések vonatkoznak pl. a munkájukat külföldi kiküldetés keretében végzőkre, esetükben ugyanis a kiküldő állam jogszabályait kell alkalmazni. Ezzel a szabállyal elkerülhetővé válik, hogy rövid külföldi munkavállalási időszakok esetén gyakran változzon az alkalmazandó jog. Ha a munkavállaló egyidejűleg több tagállamban is dolgozik, akkor annak az államnak a jogszabályai lesznek alkalmazandók, amelyekkel a legszorosabb kapcsolatban áll. A gazdaságilag inaktív személyek a lakóhelyük szerinti állam társadalombiztosítási jogszabályainak hatálya alá tartoznak. Másik fontos elv a *biztosítási idők összeszámítása*, amelynek értelmében az új alkalmazás helye szerinti tagállam szükség esetén köteles figyelembe venni az ellátást igénylő más tagállamokban szerzett biztosítási, foglalkoztatási, illetve tartózkodási időszakait az ilyen feltételekhez kötött ellátásokra való jogosultságok megállapítása során. Amennyiben az érintett személy pénzbeli ellátásra jogosult egy tagállamban, *főszabály szerint az ellátások exportálhatóságának elve* alapján akkor is megkapja az ellátást, ha másik tagállamban él. Ilyen formában biztosított az egyszerűen megszerzett jogok megtartása, amelynek hiánya a munkavállalók szabad mozgásának akadályát képezhetné. Az exportálhatóság bizonyos ellátások esetében ugyanakkor csak korlátozottan érvényesül (pl. a munkanélküli-segély tekintetében időben korlátozott), míg a 883/2004/EK rendelet X. mellékletében felsorolt egyes, nem járulékalapú pénzbeli ellátások egyáltalán nem exportálhatók. Az *egyenlő bánásmód elve* értelmében egy másik tagállam állampolgárát ugyanolyan jogok illetik meg és ugyanolyan kötelezettségek terhelik a fogadó tagállamban, mint az adott tagállam saját állampolgárát. Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés közvetlen és közvetett formája egyaránt tilos.

5. A koordinációs rendeletek hatálya

A koordinációs rendeletek *személyi hatálya* a kezdetekben csupán a munkavállalókra terjedt ki, majd a Bíróság ítéletei nyomán fokozatosan bővült. A 883/2004/EK rendelet középpontjában a munkavállalók helyett már az uniós polgárok állnak, megfelelően reflektálva arra, hogy immáron nemcsak a munkaerő szabad áramlásának a biztosítása a cél, hanem az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának előmozdítása is. Rendelkezéseit ennek szellemében a tagállamok valamennyi állampolgárára alkalmazni kell, ha a területi hatály alá eső államok valamelyikében biztosítottak vagy biztosítottaknak minősültek. A személyi hatály kiterjed továbbá ugyanilyen feltételek mellett egy tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre, valamint az említett személyek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira. A koordinációs rendeletek az Unióban letelepedett harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetét is rendezik, ugyanis előírásaik azon harmadik országok állampolgárait is vonatkoznak, akik az Európai Unió területén állandó lakóhellyel rendelkeznek és helyzetük több tagállamot érint.¹⁰ A szabályozás hatálya alá tartoznak ezen személyek Unióban élő családtagjai és túlélő hozzátartozói is.

A koordinációs rendeletek *területi hatálya* nem korlátozódik csupán az Európai Unió tagállamaira, hanem kiterjed az EGT-országokra¹¹ (az EU-tagállamok mellett Norvégia, Liechtensteinre és Izlandra), valamint Svájcra¹² is.

A koordinációs rendeletek *tárgyi hatálya* a szociális biztonsági ellátásokra terjed ki. A 883/2004/EK rendelet értelmében szociális

biztonsági ellátásnak minősülnek a betegséggel, öregséggel, rokkantsággal, hátramaradtakkal, munkahelyi balesetekkel, foglalkozási megbetegedésekkel, munkanélküliséggel, halálessel és előnyüggel kapcsolatos ellátások, valamint az anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások és a családi ellátások. A rendelet hatálya továbbra sem terjed ki az egészségügyi és a szociális segélyekre.

Az egymástól eltérő, bonyolult tagállami szociális biztonsági rendszerek által nyújtott ellátások rendelet szerinti kategorizálása, azaz annak beazonosítása, hogy szociális biztonsági ellátással van-e dolga a jogalkalmazónak, vagy pedig szociális segéllyel, a gyakorlatban sokszor problémát okoz. A két ellátáskategória közötti elhatárolást a bírósági esetjog¹³ segített jobban tisztázni. A bírósági joggyakorlat rámutatott arra, hogy a rendelet alkalmazásában azok az ellátások minősülnek szociális segélynek, amelyek nyújtásánál az egyén rászorultságát vizsgálják, és az ellátás nem függ az előzetes biztosítási jogviszony tartalmától; míg szociális biztonsági ellátásról akkor van szó, ha az ellátás megállapítása nem diszkrecionális alapon, és nem az egyéni körülmények vizsgálatával történik. A Bíróság végül szociális biztonsági ellátásnak – és így a rendelet hatálya alá esőnek – minősítette az olyan ellátásokat is, amelyek ugyan rászorultsági alapúak, ugyanakkor a tárgyi hatály alatt nevesített ellátástípusokhoz köthető kockázat valamelyikéhez kapcsolódnak. A tagállamok fokozódó aggodalommal figyelték a rendelet hatályát egyre tágító bírósági ítéleteket. Megoldásként bevezetésre került a különleges, járulékfizetés-től független ellátások fogalma. A fogalom alá

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1231/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről

¹¹ Norvégia, Izland és Liechtenstein (EGT-országok) vonatkozásában a korszerűsített koordináció 2012. június 1-jétől alkalmazandó.

¹² Svájc vonatkozásában a korszerűsített koordináció 2012. április 1-jétől alkalmazandó.

¹³ Pl. a C-79/76 sz. Fossi-ügyben és a C-406/04 sz. De Cuyper-ügyben hozott ítéletek.

eső ellátások tételes felsorolást a 883/2004/EK rendelet X. számú melléklete tartalmazza. Ezekre tehát alkalmazni kell a rendeletet, ugyanakkor az exportálhatóság elve alól kivételt képeznek.

A szociális segélyeket a tagállamok olyan személyek számára biztosítják, akik nem rendelkeznek az alapvető szükségleteik kielégítéséhez elegendő erőforrással. A 492/2011/EU rendelet értelmében a munkavállalók tartózkodásuk kezdetétől ugyanazon szociális segélyekre jogosultak, mint a fogadó ország saját állampolgárai. Ugyanakkor vannak olyan biztosítékok a szabályozási rendszerben, amelyek azt célozzák, hogy a fogadó tagállamra ne nehezedjen indokolatlan pénzügyi teher. A tartózkodás első három hónapjában a fogadó tagállam az uniós jog alapján nem köteles szociális segélyt nyújtani a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak, illetve a pályakezdőknek. A három hónap letele után, a tartózkodás ötödik évéig az uniós polgárok feltehetőleg nem lesznek jogosultak szociális segélyre, hiszen csak úgy szerezhetnek tartózkodási jogot, ha igazolták a nemzeti hatóságok felé, hogy rendelkeznek elégséges megélhetési forrással. Amennyiben gazdasági helyzetük megváltozik, és ennek következtében szociális segélyt igényelnek, akkor az igényelbírálás során az egyenlő bánásmód elvének alapulvételével kell eljárni. A Brey-ügyben¹⁴ nemrég született bírósági ítélet szerint a tagállam a szociális segélynek vagy a különleges, nem járulékalapú ellátásnak egy másik tagállamból származó uniós polgár részére történő odaítélését ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az uniós polgár megfeleljen a három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jog megszerzésére vonatkozó feltételeknek. A tagállamoknak azonban arra nincs lehetőségük, hogy ezeket az ellátásokat a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól automatikus megtagadják, mint aho-

gyan arra sem, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személyt automatikusan úgy tekintsék, hogy nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, így ebből adódóan nincs joga az országban tartózkodni. A hatóságoknak az ilyen esetekben átfogóan értékelniük kell a konkrét helyzetet, amely során számos tényezőt szükséges vizsgálni, így pl. az érintett helyzetét jellemző személyes körülményeket, a nehézség átmeneti jellegét, a folyósítandó ellátás összegét, időtartamát, illetve azt, hogy a segély odaítélése összességében mekkora terhet róna a nemzeti segélyrendszerre. Amennyiben a hatóságok arra a következtetésre jutnak, hogy az érintettek indokolatlan terhet jelentenek, tartózkodási jogukat megszüntethetik.

Ami a 883/2004/EK rendelet és a 2004/38/EK irányelv egymáshoz való viszonyát illeti, kiemelendő, hogy míg a rendelet annak biztosítását célozza, hogy azok az uniós polgárok, akik éltek a munkavállalók szabad mozgásához való jogukkal, megtartsák bizonyos, származás szerinti tagállamuk által nyújtott szociális biztonsági ellátáshoz való jogukat, addig az irányelv lehetővé teszi a fogadó tagállam számára szociális ellátásokra vonatkozó jogszerről korlátozások megállapítását az olyan uniós polgárookra nézve, akik nem vagy már nem rendelkeznek munkavállaló jogállással, annak érdekében, hogy e személyek ne rójanak indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

A Brey-ítéletben megerősített mérlegelési mozgástér kapaszkodót adhat azon tagállamok számára, amelyek a szociális ellátások nyújtásának szűkítési lehetőségeit keresik. Fontos azonban, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörükben nem veszélyeztethetik az irányelv célkitűzését, és azt is szem előtt kell tartani, hogy mivel a személyek szabad mozgásának joga mint az uniós jog alapelve főszabálynak

¹⁴ A C-140/12. sz. Brey-ügyben hozott ítélet.

tekinthető, az irányelvben rögzített feltételeket megszorítóan kell értelmezni.

Öt évet meghaladó jogszerű tartózkodás után az uniós polgárok ugyanúgy jogosultak szociális segélyre, mint a fogadó tagállam állampolgárai.

6. A koordinációs rendelet hatálya alá tartozó egyes szociális biztonsági ellátásokról dióhéjban

6.1. Családi ellátások

A családi ellátások rendszerét a tagállamok saját hatáskörükben jogosultak kialakítani, így az egyes ellátási fajták tagállamonként eltérőek, és többek között mértéküket, jogosultsági feltételeiket és folyósítási idejüket tekintve számottevő különbséget mutathatnak. A 883/2004/EK rendelet a bírósági esetjogot¹⁵ figyelembe véve újradefiniálta a családi ellátások fogalmát, így a rendelet értelmében családi ellátásnak minősül minden olyan természetbeni vagy pénzbeli ellátás, amelynek célja a családi kiadások fedezése, kivéve a tartásdíj megelőlegezését, a különleges szülési juttatásokat és az örökbefogadást támogatókat. Az új fogalom meghatározás egyértelművé teszi, hogy a családok szükségleteit fedezni hivatott ellátások a rendelet hatálya alá tartoznak. A koordinációs rendelkezések feladata ezen ellátástípusok esetében is a kapcsolat megteremtése az egyes tagállami rendszerek között. Az általános szabály értelmében az érintett személy az illetékes tagállam jogszabályainak megfelelően jogosult családi ellátásokra a másik tagállamban lakó családtagjai után is, mintha a családtagok is az illetékes tagállamban rendelkeznének lakóhellyel. Halmazódás esetén a családi ellátások tekintetében az adott ügyben érintett tag-

államok közül az alábbi sorrendben előrébb lévő tagállam joga az elsődlegesen alkalmazandó:

- kereső tevékenység helye szerinti tagállam,
- nyugdíj folyósítása szerinti tagállam,
- lakóhely szerinti tagállam.

Az általános elv alapján tehát a munkavégzés helye szerinti tagállam nyújtja a családi ellátást. Abban az esetben, ha a szülők két különböző országban dolgoznak, akkor a gyermek lakóhelye szerinti állam lesz elsősorban felelős a családi ellátás nyújtásáért. Amennyiben abban a tagállamban, amelynek joga elsődlegesen alkalmazandó, a folyósított családi ellátások összege összességében alacsonyabb, mint a másik érintett tagállam nemzeti joga szerint megállapítható családi ellátások összege, a két tagállam ellátásainak különbsége erejéig ezen utóbbi tagállam hatósága különbözeti kiegészítést fizet. A koordinációs szabályok tehát biztosítják azt a lehetőséget, hogy az ellátás kifizetésére vonatkozó kötelezettség megosztásra kerüljön az érintett tagállamok között.

A fenti elsőbbségi szabályok alól kivétel a kiküldetésben végzett munka. Amennyiben a kiküldetés ideje nem haladja meg a két évet, és nem egy másik kiküldött munkavállalót vált fel a kiküldött személy, akkor a kiküldő tagállam joga az alkalmazandó a családi ellátások folyósítása tekintetében, és nem a kiküldetés helye szerinti tagállamé.

A koordinációs szabályok a család számára tehát a legkedvezőbb helyzetet célozzák biztosítani. A családot mint egészet kell figyelembe venni az eljárás, illetve a tényállás tisztázása során (egységesség elve), alapelv továbbá, hogy ugyanazon gyermekre tekintettel, ugyanarra az időszakra vonatkozóan két tagállam nem fizethet teljes összegű családi ellátást. Az uniós rendeletek értelmében lakóhelynek a személy szokásos tartózkodási helye tekintendő,

¹⁵ A C-245/94. sz. és a C-312/94. sz. Hoever és Zachow egyesített ügyekben, valamint a C-275/96. sz. Kuusjarvi-ügyben hozott ítéletek.

tartózkodási helynek pedig ideiglenes tartózkodási helye. Az uniós rendeletek szerint a tagállamok együttműködnek az érintettek lakóhelyének tisztázása érdekében.

6.2. Munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások

A munkahelyi balesetet szenvedő személy, illetve az, aki foglalkozási betegségben szenved, jogosult a lakóhelye szerinti állam jogszabályai szerint nyújtott *természetbeni ellátásokra*. Abban az esetben is a lakóhely szerinti állam fogja nyújtani az ellátást, ha az érintett lakóhelye szerinti állam nem esik egybe a biztosítás szerinti állammal. A nyújtott ellátás költségeit a biztosítás helye szerinti állam illetékes intézménye megtéríti a megelőlegező lakóhely szerinti állammal. A *pénzbeli ellátásokat* annak az államnak a jogszabályai alapján folyósítják, ahol az érintett személy a munkahelyi baleset bekövetkezésekor, illetve a foglalkozási betegség megjelenésekor biztosított volt, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban él vagy tartózkodik. Az ellátást tehát az érintett személy biztosítása szerinti tagállam nyújtja. Ugyanakkor a gyakorlatban arra is van lehetőség, hogy a fizetési kötelezettség átkerüljön a lakóhely szerinti tagállam illetékes intézményéhez, amennyiben az intézmények erre vonatkozóan megállapodást kötnek. A folyósított ellátásokat ilyen esetekben természetesen meg kell térítenie a biztosítás szerinti tagállamnak.

6.3. Munkanélküli-ellátások

A munkanélküliek támogatását célzó ellátások kialakítása az egyes tagállamok finanszírozási keretei szerint történik. A magas munkanélküliségi ráták mellett különös jelentőséggel bírnak a munkanélküli-ellátásokra vonatkozó koordinációs rendelkezések, amelyek befolyással vannak a tagállami rendszerekre is.

Főszabályként a migráns munkanélküli a munkanélkülivé válás helye szerinti tagállamban munkanélküli-ellátást igényelhet, ha abban a tagállamban legalább egy hónapon át dolgozott. A tagállam a munkanélküli-ellátást a saját állampolgáira irányadó szabályozás szerint nyújtja az egyenlő elbánás elve alapján. Az összeszámítási szabály értelmében a jogosultság megállapításának alapját képezik a más tagállamokban szerzett biztosítási idők is. Amennyiben tehát az adott állam szabályozási rendszere a munkanélküli-ellátás nyújtását meghatározott biztosítási időhöz köti, a munkanélkülivé válás szerinti államnak az érintett személy biztosítási idejének megállapítása során nemcsak a saját államában szerzett biztosítási időt kell figyelembe vennie, hanem a más tagállamokban szerzett biztosítási időket is. A munkanélküli-ellátás összegét az összesített biztosítási idő alapulvételével kell kiszámítani. További fontos kérdés, hogy a különböző keresetek milyen módon játszanak szerepet a munkanélküli-ellátás összegének meghatározásakor. A koordinációs rendelet értelmében az ellátás kiszámításánál a munkanélkülivé válás tagállamának csak azt a keresetet kell alapul vennie, amelyet az illető személy ebben a tagállamban kapott, a korábbi keresetek tehát nem befolyásolják a munkanélküli-ellátás összegét. Amennyiben a munkanélküli ellátás összege függ a családtagok számától, azokat a családtagokat is figyelembe kell venni, akik nem a munkanélkülivé válás tagállamában laknak, mintha lakóhelyük az ellátást nyújtó állam területén volna, feltéve, hogy ezek a családtagok a lakóhelyük szerinti államban nem kapnak munkanélküli-ellátást.

Ha a munkanélküli-ellátásban részesülő személy a munkanélkülivé válás tagállamában legalább négy héten keresztül álláskeresőként regisztrálva volt, de álláskeresése nem volt eredményes, akkor dönthet úgy, hogy másik tagállamba megy munkát keresni. A munkaügyi

szerv engedélye alapján az álláskereső már a négy hét lejártá előtt külföldre távozhat. Ebben az esetben a munkanélküli-ellátás korlátozott időre történő exportját biztosítja a koordinációs rendelet, azzal a feltétellel, hogy a választott célállamban az illető hét napon belül nyilvántartásba veteti magát a munkaügyi szervnél és teljesíti az ellenőrzéshez kapcsolódóan előírt esetleges további kötelezettségeket. Ezek után a munkanélkülivé válás helye szerinti tagállam három hónapon át folyósítja a munkanélküli ellátásokat abba az országba, ahol munkát keres. Ha a munkanélküli három hónapon belül nem talál munkát, akkor célszerű visszatérnie a korábbi munkavégzés szerinti tagállamba, ellenkező esetben elesik az ellátás fennmaradt részleteitől. A tartózkodás további három hónappal meghosszabbítható, amennyiben a munkaügyi szerv által regisztrált olyan munkakeresőről van szó, aki bizonyíthatóan állást keres, és reális esélye van arra, hogy talál is munkát. Az ilyen esetekben a munkakereső helyzetét nehezíti, hogy munkanélküli-ellátásban az engedélyezett plusz három hónap alatt főszabály szerint már nem részesül. A 883/2004/EK rendelet előkészítése során az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az ellátás exportálhatóságára vonatkozó három hónapos időszak meghosszabbítására törekedett. A bizottsági javaslat¹⁶ értelmében a munkanélküliek hat hónapig kereshettek volna munkát egy másik tagállamban úgy, hogy közben az utolsó munkavégzés helye szerinti tagállamtól munkanélküli-ellátást kaptak volna, de végül ez a bizottsági javaslat nem volt elfogadható a tagállamok számára. Azt viszont sikerült elérni, hogy a tagállamok illetékes intézményei köthetnek olyan megállapodást, amely szerint az exportálhatóságra vonatkozó három hónapos időszakot legfeljebb hat hónapra meghosszabbítják.

A határ menti munkavállalók munkanélküli-ellátásra való jogosultsága elsősorban attól függ, hogy teljesen vagy részlegesen válnak-e munkanélkülivé. Teljesen munkanélküli az a személy, aki egyáltalán nem dolgozik, míg a részlegesen munkanélküli valamilyen mértékben azért dolgozik (pl. részmunkaidős foglalkoztatás). A koordinációs szabályok értelmében a részlegesen munkanélküli személyek esetében a munkanélküli-ellátásokért a munkahely tagállama felelős, míg a teljesen munkanélküliek ellátásait a lakóhely tagállama nyújtja, saját költségére. Ez utóbbi koordinációs szabály elsősorban adminisztratív okokra vezethető vissza, hiszen a szomszédos államban meglévő állás elvesztése után a munkanélkülivé vált személyek többsége jellemzően visszatér a lakóhely szerinti államba, ahol a helyi munkaügyi központ segítségével megkezdheti az álláskeresést. Érvként szokták még felsorakoztatni ezen szabály mellett azt is, hogy a munkaügyi központtal való együttműködési kötelezettség könnyebben teljesíthető és ellenőrizhető a lakóhely szerinti államban, szemben egy olyan állammal, amellyel a munkanélküli személy kapcsolata lényegében megszakadt.

6.4. Betegségi ellátások

A betegbiztosítási ellátásokra vonatkozó koordinációs szabályok széles körű védelmet biztosítanak a migráns munkavállalók mellett azok családtagjai számára is, továbbá a valamelyik államban biztosítással rendelkező, vakációjukat külföldön töltő turisták részére is. Az egyes tagállamok által nyújtott betegbiztosítási ellátások eltérő képet mutatnak, ugyanakkor valamennyi tagállamban két nagy csoportra oszlanak: pénzbeli és természetbeni ellátásokra.

A pénzbeli ellátás célja a betegség miatt kieső jövedelem pótlása. Megállapítására és fo-

¹⁶ COM (1998) 779, OJ C 38 1999. február 28.

lyósítására az általános szabály szerint a biztosítás szerinti tagállam jogszabályai alapján kerül sor, függetlenül az érintett személy lakóhelyétől, illetve tartózkodási helyétől.

A természetbeni betegbiztosítási ellátások közé tartoznak az egészségügyi ellátások, az orvosi kezelések, a kórházi ellátások, a gyógyszerek, a tartós ápolást biztosító ellátások, valamint az ilyen típusú ellátások költségeinek közvetlen kifizetése vagy visszatérítése. Az általános szabály értelmében a természetbeni ellátásokat a lakóhely vagy a tartózkodási hely szerinti tagállam nyújtja saját jogszabályai alapján, a területén biztosított más személyekkel azonos feltételek mellett. Ez a szabály érvényesül abban az esetben is, ha az érintett személy a biztosítás szerinti tagállam területén kívül lakik. Ilyenkor a lakóhely szerinti tagállam betegbiztosítási intézményénél be kell jelentkeznie és kérnie kell a nyilvántartásba vételét. Szükség esetén a lakóhely szerinti intézmény és a biztosítás szerinti tagállam illetékes intézménye egyeztetnek az érintett személy jogosultságaira vonatkozó információkat illetően, és egymás rendelkezésére bocsátják a szükséges adatokat. Az ellátást nyújtó, lakóhely szerinti intézmény költségeinek 85%-át téríti meg az érintett személy biztosítása szerinti tagállam illetékes intézménye. A határ menti ingázó munkavállalóknak a 883/2004/EK rendelet választási lehetőséget ad, így az egészségügyi ellátásokat döntésük szerint akár a lakóhelyük, akár a munkavégzésük helye szerinti államban is igénybe vehetik. A választás joga a tagállamok döntésétől függően biztosítható az ingázók családtagjainak és a nyugdíjas volt határ menti ingázóknak is.

Azok, akik átmeneti jelleggel másik tagállamban tartózkodnak, mint ahol betegbiztosítással rendelkeznek, jogosultak lesznek minden olyan természetbeni ellátásra, amelyek a ke-

zelések természetét és a tartózkodás várható időtartamát figyelembe véve orvosi szempontból szükségessé válnak. Az orvosilag szükséges ellátások körének meghatározása tagállami hatáskörben történik, kétség esetén a kezelőorvos dönt. Orvosilag szükséges ellátásnak minősül pl. a dialízis, az oxigénterápia és a szüléssel kapcsolatos ellátások. Az érintett személy – az egyenlő elbánás elvének megfelelően – az ellátást a biztosítás helye szerinti állam illetékes intézményének a terhére ugyanolyan feltételekkel veheti igénybe, mintha a tartózkodás helye szerinti államban lenne biztosítva.

Az illető személy az orvosilag szükséges ellátásra való jogosultságát az Európai Egészségbiztosítási Kártyával (a továbbiakban: kártya) tudja igazolni, amelyet kérelemre a biztosítás helye szerinti tagállam illetékes egészségbiztosítási szerve¹⁷ ad ki térítésmentesen (amennyiben a kártya elveszik, igazgatási szolgáltatási díj fejében adható ki ismételtlen). A kiállításától számított 36 hónapig érvényes kártya külalakra egységes az Európai Gazdasági Térségben, minden államban azonos minta és egységes műszaki paraméterek szerint készül, ami lehetővé teszi az ellátást nyújtó intézmények számára a kártya azonnali felismerését bárhol Európában. Fontos, hogy csak az adott állam társadalombiztosítási szervével szerződött szolgáltatók fogadják el, így a szerződés nélküli magán egészségügyi szolgáltatóknál nem használható, az általuk nyújtott ellátás költségeit a beteg saját maga fizeti. A kártya csak az adott állam társadalombiztosítása által nyújtható ellátások igénybevételére jogosít, ami egyben azt is jelenti, hogy az adott tagállamban biztosított személyek által is fizetendő önrészekre, illetve kötelező hozzájárulásokra nem nyújt fedezetet. Az orvosilag szükséges ellátások köre tagállamonként eltérő, így előfordulhat, hogy bizonyos ellátások (pl. mentés)

¹⁷ Magyarországon az Európai Egészségbiztosítási Kártya az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál igényelhető.

estén a kártyát nem fogadják el. Fontos megemlíteni, hogy egyes tagállamokban (pl. Belgium) visszatérítési rendszer működik, ami annyit jelent, hogy az egészségügyi ellátások, gyógyszerek költségeit az ellátásban részesülő személy köteles megelőlegezni. Az illetékes egészségbiztosítási szerv a rá vonatkozó tagállami előírások alapján visszatéríthető összeget utólag kifizeti, az önrész megtérítésére természetesen nincs lehetőség. A kártya kiváltása mellett érdemes megfontolni az utasbiztosítás megkötését is, miután a turisták által látogatott üdülőhelyek környékén az orvosok döntően magánpraxisban működnek, valamint szűkebb lehet a célország társadalombiztosítási rendszere keretében igénybe vehető ellátások köre, továbbá ha baleset történik, a hazaszállítást csak kivételes esetben fedezi a kötelező egészségbiztosítás.

A kártya nem használható akkor, ha a biztosított személy valamilyen egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából utazik másik tagállamba. Az ilyen tervezett gyógykezeléseknél szükséges előzetes engedélyt szerezni a biztosítás helye szerinti tagállam illetékes intézményétől. A gyógykezelés költségei engedély hiányában ugyanis főszabály szerint nem lesznek ráterhelhetők az illetékes intézményre. Abban az esetben, ha az igénylő nem az illetékes tagállamban él (pl. áttelepült nyugdíjas), akkor a másik tagállamban való gyógykezelés engedélyezésére vonatkozó kérelmet a lakóhely szerinti egészségbiztosítási szervhez kell benyújtania, de ilyenkor is az illetékes intézmény engedélyezi magát a külföldi gyógykezelést. A létfontosságú kezelések kivételt képeznek, ugyanis ilyen ellátásokhoz nem szükséges az illetékes állam intézményének külön engedélye, hanem a lakóhely szerinti intézmény is engedélyezheti az igénybevételét. A külföldi gyógykezelésre vonatkozó kérelmet az illetékes intézmény

nem utasíthatja el, ha az adott természetbeni ellátás szerepel az érintett személy lakóhelye szerinti tagállam jogszabályai által biztosított ellátások között, de a kezelést orvosilag indokolt határidőn belül nem tudják biztosítani. Ennek megtételéhez figyelembe kell venni a kérelmező aktuális egészségi állapotát és betegségének várható lefolyását. Az illetékes intézmény az engedély megadása mellett tanúsítja, hogy a kérelmező jogosult külföldön igénybe venni a kezelést. Az engedéllyel rendelkező biztosított személy részére az ellátást az illetékes intézmény nevében a tartózkodási hely szerinti tagállam intézménye fogja nyújtani a rá vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, úgy, mintha az ellátást igénybe vevő az ellátást nyújtó intézmény tagállamának jogszabályai szerint lenne biztosítva. Amennyiben az engedélyezett gyógykezelés költségét részben vagy egészben a biztosított személy maga viselte, akkor jogosult lesz a ténylegesen felmerült költségeinek megtérítésére. A Bíróság továbbá kimondta, hogy azok az egészségbiztosítással rendelkező személyek, akik nem rendelkeznek az illetékes intézmény által kiadott engedéllyel, szintén kérhetik a biztosítás szerinti tagállam illetékes intézményétől azon ellátások költségeinek megtérítését, amelyeket másik tagállamban a kórházi struktúrán kívül vettek igénybe.¹⁸ A költségtérítés a biztosítás helye szerinti állam tarifái szerint történik. A Bíróság számos ítéletében kifejtette, hogy az előzetes engedélyezési eljárásnak ismernek és objektívnek kell lennie, továbbá megkülönböztetésmentes kritériumokon kell alapulnia. Ezeknek a kritériumoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti hatóságok diszkrecionális jogkörüket a hatalommal való visszaélés nélkül gyakorolják, így az eljárásoknak könnyen hozzáférhetőeknek kell lenniük, biztosítaniuk kell az engedélyezési kérelmek objektív és ésszerű ha-

¹⁸ A C-158/96. sz. Kohll-ügyben és a C-120/95. sz. Decker-ügyben hozott ítéletek.

táridőn belüli elbírálását, valamint az engedély megtagadása esetén biztosítani kell a megfelelő jogorvoslati lehetőséget.¹⁹ Emellett a nemzeti hatóságoknak minden esetben figyelembe kell venniük az egyes esetek sajátos körülményeit, azaz a beteg egészségi állapotán túl a kezelési történetet is.²⁰

6.5. Nyugdijasok ellátásai

A 883/2004/EK rendelet értelmében a nyugdíjasoknak is meg kell adni a megfelelő szociális biztonsági védelmet. Ez egyrészt azokra a migráns munkavállalókra vonatkozik, akik lakóhelyüktől eltérő tagállamban érték el a nyugdíjkorhatárt, másrészt azokra a nyugdíjasokra is, akik munkavállalóként soha nem hagyták el a lakóhelyük szerinti országot, ugyanakkor nyugdíjasként egy másik tagállamban kívánnak tartózkodni vagy letelepedni.

A koordináció nyugdíjbiztosítási területre vonatkozó alapvető szabályai a 883/2004/EK rendelet hatálybalépése után is változatlan formában alkalmazandók. Ennek megfelelően a nyugdíjbiztosítási jogosulások megszerzése érdekében az egyes tagállami nyugdíjrendszerekben megszerzett szolgálati időket a nyugdíj megállapítása során figyelembe kell venni (biztosítási időszakok összehámozásának elve). A tagállami illetékes intézmények az igénylő által megszerzett összes szolgálati idő alapján a nemzeti jogszabályaik rendelkezései szerint számított nyugdíjösszegnek (elméleti nyugdíjnak) az adott tagállamban szerzett szolgálati idő és az összes szolgálati idő arányában meghatározott részét kötelesek folyósítani (*pro rata* nyugdíj). Az Európai Unió tagállamaiban élő nyugdíjasok részére megállapított nyugdíjat kérelem esetén az ellátás fizetésére köte-

lezett tagállamtól eltérő lakóhely szerinti tagállamba kell folyósítani (közvetlen utalás). Az ellátásokra való jogosultság és az ellátás összege szempontjából releváns, az EU/EGT-országok területén felmerült biztosítási tényeket úgy kell figyelembe venni, mintha azok az ellátást megállapító tagállam területén, vagy biztosítási rendszerének hatálya alatt következtek volna be (egyenlő bánásmód elve).

Az öregségi nyugdíj a legalapvetőbb szociális biztonsági ellátások egyike, amelynek megállapítása és folyósítása a fenti alapelvek figyelembevételével történik. A koordinációs szabályok értelmében a lakóhely szerinti tagállam illetékes intézményénél kell benyújtani az ellátásra való igényt, kivéve, ha az igénylő ebben az országban soha nem dolgozott. Ebben az esetben a legutolsó munkavégzés helye szerinti állam illetékes intézményénél kell igényelni az ellátást. A nyugdíjigénylés eljárásmenete az adott tagállamban kijelölt kapcsolattartó intézményen keresztül történik, amely elvégzi a nyugdíjat igénylő adataira vonatkozó információcserét a nyugdíjigénylés által érintett országok között. A kapcsolattartó intézmény, miután megkapta az értesítést az egyes országokban született döntésekről, összesítő dokumentumban tájékoztatja ezekről az igénylőt. Az összesítő dokumentum átfogó képet ad arról, hogy az egyes tagállamok intézményei hogyan kezelték a különböző biztosítási időszakokat, van-e olyan időszak, amelyet valamilyen okból nem vettek figyelembe, illetve vannak-e átfedések az egyes biztosítási időszakok között. Az új koordinációs szabályok biztosítják az igénylő részére a nyugdíjjogosultságára vonatkozó egyes nemzeti döntések felülvizsgálata iránti kérelem benyújtását, amennyiben megítélése szerint az intézmények által meghozott döntések összességükben hát-

19 Pl. A C-385/99. sz. Müller-Fauré-ügyben és a C-372/04. sz. Watts-ügyben hozott ítéletek

20 A határon átnyúló egészségügyi ellátásokra vonatkozó sajátos rendelkezéseket a határon átnyúló egészségügyi

ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló, 2011. március 9-i 2011/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L88., 2011.4.4., 1.o.) tartalmazza.

rányosan érinthetik a jogait. A nyugdíjakat az érintett országok illetékes intézményei közvetlenül a nyugdíjasnak folyósítják. Az euróövezet-hez tartozó tagállamok között teljesített kifizetésekért tranzakciós vagy kezelési költség nem kerül felszámításra. Az olyan, határon túli kifizetések esetén, amelyek nem az euróövezet-hez tartozó országok valamelyikébe irányulnak, az átváltás miatt felmerülhetnek tranzakciós költségek, amelyeknek azonban objektíven indokoltnak és a nyújtott szolgáltatással arányosnak kell lenniük. A 883/2004/EK rendelet tárgyi hatálya a korábbi szabályoktól eltérően kiterjed az előnyugdíjakra is, így az előnyugdíjra jogosult személyek egy másik európai országban is megkaphatják az ilyen típusú ellátásaikat.

Amennyiben egy nyugdíjas bármilyen összegű résznyugdíjat kap a lakóhelye szerinti államban, az egészségügyi szolgáltatások teljes körének igénybevételére a lakóhelye szerinti államnak a szabályai szerint lesz jogosult. Más országokban való átmeneti tartózkodása esetén pedig a lakóhely szerinti egészségbiztosítási szerv által kiadott kártyával veheti igénybe a szükséges ellátásokat. Ha a nyugdíjas a lakóhelye szerinti államban nem részesül legalább egy minimális összegű résznyugdíjban, akkor az egészségügyi ellátásokat a nyugdíjat folyósító állam igazolása alapján és terhére veheti igénybe a lakóhelye szerinti államban. Amennyiben a nyugdíjas több tagállamból kap nyugdíjat, akkor az illetékes államnak az az állam minősül, amelyikben a nyugdíjas a legtöbb biztosítási idővel rendelkezik. Azonos biztosítási idő esetén az illetékes állam az, ahol a nyugdíjas legutoljára volt biztosított. A másik tagállamba települő nyugdíjasok részére a kártyát minden esetben a nyugdíjat folyósító illetékes állam egészségbiztosítási szerve adja ki.

A gazdaságilag inaktív uniós polgárok tekintetében a szociális biztonsági ellátások nyújtása szempontjából meghatározó jelentőséggel bír a lakóhely szerinti ország. A 883/2004/EK rendelet értelmében lakóhely alatt a személy szokásos tartózkodási helyét kell érteni. A koordinációs szabályok szerint egy személynek csak egy tartózkodási helye lehet, amely az illető érdekeltségeinek a központja. A gazdaságilag inaktív személyek csak abban az esetben vehetik igénybe a szociális biztonsági ellátásokat, ha a szokásos tartózkodási hely megállapítására irányuló alapos vizsgálat igazolja, hogy az érintett személyt valódi kapcsolat fűzi az adott tagállamhoz. A lefolytatott vizsgálat során átfogóan kell értékelni az igénylő helyzetét (pl. tartózkodás célja, időtartama, családi helyzete).²¹ Az ideiglenes jelleggel másik országba költöző és korábbi lakóhelyüket a származási országukban megtartó személyek szokásos tartózkodási helye általában nem változik.

7. A koordinációs rendeletek végrehajtását elősegítő rendszerek

7.1. A szociális védelemről szóló kölcsönös tájékoztatási rendszer

A szociális védelemről szóló kölcsönös tájékoztatási rendszert (a továbbiakban: MISSOC²²) 1990-ben hozták létre a szociális védelemmel kapcsolatos információk EU-tagállamok közötti cseréjének elősegítése céljából. A rendszer jelenleg az EU 27 tagállama, az EGT további három országa (Izland, Liechtenstein, Norvégia), valamint Svájc szociális védelmi rendszerére vonatkozóan tartalmaz rendszeresen frissített adatokat, részletes információkat.

²¹ Pl. a C-76/76. sz. Di Paolo-ügyben, a C-102/91. sz. Knoch-ügyben, valamint a C-90/97. sz. Swaddling-ügyben hozott ítéletek.

²² MISSOC: Mutual Information System on Social Protection

A MISSOC mostanra olyan központi tudásbázissá vált, amely naprakész információval szolgál többek között a szociális védelem területén az egyes országok hatályos jogszabályi előírásairól, a nyújtott ellátásokról és ezek feltételeiről. Ezenkívül átfogó leírásokat is biztosít a felhasználók részére, továbbá összehasonlító táblázatok révén segíti a tájékozódást a szociális védelem területén. A MISSOC feladata továbbá a tagállami szociális védelmi rendszerekről szóló – az Európába utazó polgárok számára készített – útmutatók aktualizálása, amelyek az Európai Bizottság honlapján is elérhetők²³. Ezen túl a MISSOC keretében minden évben készül egy tájékoztató anyag, amelyben áttekintik a szociális védelmi rendszerek főbb irányvonalait, továbbá számos szakkiadvány is, amelyek egy-egy kiválasztott részterületre fókuszálva adnak elemző áttekintést.

A tudásbázis az Európai Bizottság, a kijelölt nemzeti kapcsolattartók és a MISSOC Titkárság között megvalósuló szoros együttműködésre épül. A rendszer koordinációját az Európai Bizottság végzi az általa kinevezett Titkárság segítségével. Az érintett országok kapcsolattartó személyt jelölnek ki a szociális védelemért felelős tagállami minisztériumokból vagy intézményekből. Az összehasonlító táblázatok és a tagállami szociális védelmi rendszerekről szóló útmutatók frissítése a kapcsolattartó személyek hálózatán keresztül történik.

Az elektronikus formában működő, mindenki számára ingyenesen elérhető MISSOC-adatbázis angol, francia és német nyelven tartalmazza az információkat, amelyek széles felhasználói körnek (pl. európai polgárok, tagállami hatóságok, diákok, köztisztviselők, politikai döntéshozók, szakmabeliek) jelentenek kézzelfogható megoldást a szociális biztonság komplex területén. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy a

felhasználói kör további szélesítését mozdítaná elő, ha az információk több nyelven is olvashatók lennének.

7.2. Az elektronikus adatszere rendszere

A szociális biztonságra vonatkozó információk elektronikus adatszerejének (a továbbiakban: EESSI²⁴) megteremtését irányozzák elő a 883/2004/EK rendelet végrehajtási rendelkezései. A jövőben lérehozandó EESSI olyan informatikai rendszer lesz, amelynek segítségével EU-szerte gyorsabbá és biztonságosabbá válik majd a szociális biztonsági szervek közötti információcsere. Az EU egészét átfogó rendszer hiányában az információcsere oroszlánrésze jelenleg még mindig papíron történik. A szociális biztonsági intézmények a rendelet végrehajtásához egységes formanyomtatványokat alkalmaznak, továbbá hordozható dokumentumok (korábbi E jelű nyomtatványok) kiállításával igazolják az érintett személyek részére a különböző adatokat, tényeket, jogosultságokat. A jövőben ezek az intézmények a több országot érintő szociális biztonsági ügyekben úgynevezett strukturált elektronikus dokumentumok segítségével kommunikálnak egymással. Ezek a dokumentumok az EESSI révén jutnak majd el az egyik tagállamból a másikba, a küldő szervtől a megfelelő címzettekhez, felváltva ezzel a papíralapú kapcsolattartást. A bevezetni tervezett korszerű rendszer kétségtelenül előnyökkel kecsegtet az európai polgárok számára, hiszen kérelmeik elbírálása várhatóan gyorsabbá válik, és ellátásaik kiszámítása is kevesebb időt igényel majd, így végső soron hamarabb juthatnak hozzá az igényelt ellátáshoz. Ugyanakkor az egységes információáramlást biztosító rendszer közigazgatási szinten is előnyökkel fog járni, hiszen a közös strukturált

23 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=hu>

24 EESSI: Electronic Exchange of Social Security Information

dokumentumoknak köszönhetően javulni fog a kommunikáció a különböző nyelvet beszélő felek között, valamint az adatellenőrzés és az adatgyűjtés is minden bizonnyal hatékonyabban valósul majd meg. A Bizottság és a tagállamok jelenleg a központi informatikai rendszer kifejlesztésén dolgoznak, a továbbiakban pedig arra összpontosítják erőfeszítéseiket, hogy támogassák a nemzeti szociális biztonsági szervek felkészülését az elektronikus formában történő munkavégzésre, valamint arra, hogy a szükséges informatikai rendszerek tagállami kiépítése 2016 tavaszáig fokozatosan megvalósuljon.

8. A koordinációs rendeletek felülvizsgálata – azaz mit hoz a jövő?

8.1. Ami már biztosan látszik

A 883/2004/EK rendelet folyamatban lévő felülvizsgálata két ellátástípust érint, nevezetesen a tartós ápolást biztosító ellátásokat és a munkanélküli-ellátásokat.²⁵ Az elmúlt néhány évben számos tanulmány²⁶ rámutatott azokra a kihívásokra, amelyek ezen ellátástípusok uniós koordinációja során felmerülnek. A gyakorlatban jelentkező problémák nem teljesen új keletűek, valójában már az 1408/71/EGK rendelet felülvizsgálata során is egyértelműen megjelent a szociális biztonsági koordináció ezen két területének korszerűsítési igénye,

de a 883/2004/EK rendelet végül nem hozott számottevő változást a korábbi rendelkezésekhez képest sem a tartós ápolást biztosító ellátások, sem a munkanélküli-ellátások koordinációját illetően.

A tartós ápolást biztosító ellátások, bár expliciten nem jelennek meg a koordinációs rendeletben, annak hatálya alá tartoznak, és a bírósági esetjog alapján ezen ellátásokra vonatkozó külön koordinációs szabályok hiányában a betegségi ellátásokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez a gyakorlatban egyre több problémát okoz, többnyire abból adódóan, hogy a tartós ápolást biztosító ellátásokra kialakított tagállami rendszerek a klasszikus betegbiztosítási rendszerekhez képest sokkal nagyobb mértékben különböznek egymástól. Így gyakran előfordul, hogy míg egyes tagállamok betegbiztosítási ellátásként nyújtják ezeket, addig más tagállamok a családi, öregségi, rokkantsági ellátások körében kezelik, illetve az is megesik a helyzetet tovább bonyolítva, hogy szociális ellátásnak tekintik. A betegbiztosítási ellátásokra vonatkozó szabályok egységes alkalmazása ezekben a sokszínű esetekben, illetve a nemzeti rendszerek közötti ilyen mértékű különbségek kisebb-nagyobb rést ütnek²⁷ a szociális biztonsági rendszeren, így szükséges a tartós ápolást biztosító ellátások speciális jellemzőit figyelembe vevő szabályozási rendszer mielőbbi kialakítása.

A munkanélküli-ellátások területén is megoldásra vár számos kérdés. A szabályok gyakor-

25 Roadmap – Partial Revision of Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009

http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ja/docs/2013_empl_003_coordination_social_security_systems_en.pdf

26 Think Tank report 2011 on Coordination of long-term care benefits, current situation and future prospects

http://www.tres-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTankReport-LTC_20111026FINAL_amendmentsEC-FINAL.pdf

Think Tank Report 2012 on Coordination of unemployment benefits – features and challenges

http://www.tressnetwork.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS_ThinkTankReport2012.pdf

27 Probléma merül fel pl. abban az esetben, amikor a biztosítás helye szerinti tagállam rendszere a tartós ápolást biztosító ellátásokat természetben biztosítja, és a biztosított egy olyan tagállamba költözik, amely viszont ezeket az ellátásokat pénzben nyújtja. A szabad mozgás jogát gyakorló személy ilyenkor egyik tagállamban sem lesz jogosult ellátásra, mivel a természetbeni ellátások nem exportálhatók, a pénzbeli ellátást pedig csak a tartózkodás helye szerinti államban biztosított személyek részére biztosítják.

lati alkalmazását nagyban megnehezíti, hogy a különböző munkavállalói kategóriákra eltérő előírások vonatkoznak, amelyek összességében rendkívül összetett szabályrendszert képeznek. Ezek egységesítése, illetve egyszerűsítése mellett átgondolást igényel a teljes munkanélküli ingázó személyek munkanélküli-ellátására vonatkozó szabályozási koncepció. A jelenlegi szabályozás kialakításánál nem vették kellően figyelembe, hogy az érintett személy a tartózkodás helye szerinti tagállamtól eltérő államban fizette a járulékokat, ahol elképzelhető, hogy összességében jobb kilátása lenne munkát találni a tartózkodás helye szerinti tagállamhoz képest, nem beszélve azokról a problémákról, amelyek annak nyomán merülnek fel, hogy a munkanélkülivé váló határ menti ingázó hirtelen egy másik állam (tartózkodás szerinti állam) szociális biztonsági rendszerének hatálya alá kerül. Mindezek mellett a tartózkodás helye szerinti tagállamra nehezedő finanszírozási teher sem elhanyagolható, hiszen ez viseli a munkanélkülivé váló ingázót megillető munkanélküli-ellátás költségeit más szociális biztonsági ellátások (betegségi, családi ellátások) költségeivel együtt, úgy, hogy ezektől a volt munkavállalóktól a járulékok a korábbi munkavégzés helye szerinti tagállamhoz folytak be. A tartózkodás helye szerinti állam helyzetét némileg javítja a 883/2004/EK rendelet által felállított visszatérítési rendszer, amely azonban csak részben kezeli az igazságos költségviselés kérdését. Egyre több kritika éri a másik tagállamban munkát keresőknek nyújtott munkanélküli-ellátások exportjára vonatkozó három hónapos korlátot is, amely sokszor nem bizonyul elegendőnek. A helyzet előremozdítása érdekében már tett lépéseket a

883/2004/EK rendelet, amikor lehetővé tette a tagállami illetékes hatóságok részére az ellátás exportjának meghosszabbítását hat hónapig. Összességében azonban ez a megoldás nem bizonyult elegendőnek, a tagállamok többsége ugyanis nem él ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban, azoknak a tagállamoknak a gyakorlata pedig, amelyek alkalmazzák az export időbeli kitolását, jelentős eltéréseket mutat.²⁸

A Bizottság küszöbönálló javaslata tehát a szociális biztonsági koordináció 883/2004/EK rendelettel megvalósult modernizációjának kiegészítését célozza az említett két ellátástípus tekintetében. A Bizottság várhatóan még az idén benyújtja javaslatát a munkaerő-mobilitási csomag²⁹ részeként.

8.2. További módosítások is lehetségesek

Nem lehet továbbá figyelmen kívül hagyni azt a mélyreható vitát, amely az utóbbi időben egyes tagállamokban, a szabad mozgásnak a nemzeti szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatásával kapcsolatban alakult ki. A vita felélénkülésében (különösen az Egyesült Királyságban) az is szerepet játszott, hogy a Romániából és Bulgáriából érkező munkavállalók előtt 2014. január 1-jétől megnyílt azon nyolc tagállam munkaerőpiaca is, amelyek éltek a hétéves átmeneti mentességgel. A „nyolcak” közül 2013 áprilisában négy tagállam (Ausztria, Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság) miniszteri szinten kérte a Bizottságtól a szociális biztonsági szabályozás felülvizsgálatát. Egy közösen aláírt levélben³⁰ hangsúlyozták, hogy az uniós polgárokat megillető szabad mozgás joga nem feltétel nélküli jog. A korlátokat rögzítő 2004/38/EK irányelv azonban nem biztosít

28 Work, study, travel, retire anywhere in Europe, Modernised EU social security coordination, Follow-up report on the implementation of regulations (EC) No 883/2004 and (EC) No 987/2009, 35. o.

29 Annexes to the Commission Work programme 2014 COM (2013) 739 final

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cvp_2014_annex_en.pdf

30 http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

hatékony eszközöket a tagállamok számára a szabad mozgás jogának gyakorlása során felmerülő gyakori csalások és visszaélések megfelelő kezeléséhez, amely esetek egyre nagyobb terhet jelentenek a fogadó államok ellátórendszereire nézve. Kritikaként fogalmazták meg, hogy a szabad mozgás joga ösztönzi a migrációt a magasabb ellátásokat nyújtó tagállamok irányába. Az egyre nagyobb méreteket öltő „szociális turizmus” (*benefits tourism*) problémát okoz, amelynek mielőbbi visszaszorítását tartják szükségesnek. Ezen túl egyértelművé tették, hogy nem tartják fenntarthatónak azokat a szabályokat, amelyek értelmében az országba újonnan érkező olyan személyeknek, akik korábban soha nem dolgoztak vagy fizettek adót az adott tagállamban, ugyanolyan feltételekkel kell ellátásokat nyújtani, mint a saját állampolgároknak. Mielőbbi reformokat sürgettek a helyzet megoldására.

A Bizottság a múlt év novemberében közlemény³¹ kiadásával reagált az egyes tagállamok aggályaira a tömeges jóléti migrációnak a szociális ellátórendszereikre gyakorolt hatásaival kapcsolatban. A közleményben ismertette az időközben napvilágot látott tanulmányok³² konklúzióit, amelyek arra mutattak rá, hogy az uniós polgárok elsősorban munkával kapcsolatban megfontolásokból, másodsorban pedig családi okokból döntenek a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása mellett. A mobil uniós polgárok körében nem számottevő a gazdaságilag inaktívák részaránya, és átlagban nagyobb valószínűséggel rendelkeznek munkahellyel, mint a fogadó ország

állampolgárai; valamint nem veszik nagyobb mértékben igénybe a jóléti szolgáltatásokat, mint a fogadó ország állampolgárai. Adatok igazolják továbbá, hogy a mobil uniós polgárok nagyon alacsony részt képviselnek a különleges, nem járulékalapú, azaz a szociális biztonsági ellátás és a szociális segélyezés jellemzőivel egyaránt rendelkező ellátások igénybevevői között. A fogadó ország gazdaságát összességében pozitívan befolyásolják a migráns munkavállalók, mivel mérséklik a szakképzett munkaerő hiányát. A mobil uniós polgárok a legtöbb tagállamban a fogadó ország jóléti rendszerének nettó befizetői, azaz több adót és társadalombiztosítási járulékot fizetnek be, mint amennyi ellátásban részesülnek. A nemrégiben készült tanulmányok következtetése szerint nincs statisztikai összefüggés a jóléti rendszerek nagyvonalúsága és a mobil uniós polgárság beáramlása között.

A Bizottság ugyanakkor egyértelművé tette, hogy támogatja a szociális biztonság területén elkövetett csalások és visszaélések elleni tagállami erőfeszítéseket. A névházasságok visszaszorításának és hatékony kiszűrésének előmozdítását célozva kidolgozott egy kézikönyvet, amely a nemzeti hatóságoknak nyújt segítséget a jogalkalmazás során. Emellett elkészítette a szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályok alapelemét jelentő „szokásos tartózkodási hely” egyértelmű megállapítását segítő gyakorlati útmutatót.

A tagállami aggályokat azonban a Bizottság által tett lépések nem kezelték maradéktalanul, az Egyesült Királyság pl. egyértelműen kifeje-

31 COM(2013) 837 final (2013.11.25.) A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében.

32 ICF GHK Milieu: A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>
 OECD: Fiscal impact of migration, OECD International Migration Outlook 2013
<http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>

zésre juttatta, hogy a Bizottság intézkedései nem adnak új eszközöket a tagállamok kezébe a jóléti juttatások kihasználása ellen, és a probléma nemzeti szabályozás útján történő kezeléséről döntött. Ennek nyomán 2014. január 1-jén hatályba lépett egy sor olyan brit kormányzati intézkedés,³³ amelynek célja az uniós polgárok egyes brit szociális ellátásokhoz való hozzáféréseinek szigorítása. Azon túlmenően, hogy további megszorító intézkedések bevezetése várható az Egyesült Királyságban,³⁴ uniós szintű jogalkotást is sürgetnek, mivel a családi ellátásokhoz való hozzáférés szűkítése nemzeti kereten belül, úgy tűnik, nem megoldható, ahhoz minden bizonnyal módosítani kellene a 883/2004/EK rendeletet. Így a britek szövetségeseiket keresve próbálnak nyomást gyakorolni a Bizottságra a szükséges módosítási javaslat mielőbbi benyújtása érdekében.

9. Konklúzió

A személyek szabad mozgása az uniós jog által biztosított alapszabadságok egyike. Az uniós polgárok számára a Szerződésben rögzített jogok közül a szabad mozgáshoz való jog

kapcsolódik a legszorosabban az uniós polgársághoz,³⁵ az Európai Unió kontextusában ezt a jogukat értékelik a legtöbbször. A szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok kiemelkedően fontos szerepet játszanak a szabad mozgáshoz való jog hatékony gyakorlásának elősegítésében, egyben biztosítékokat is tartalmaznak az uniós polgárokat megillető jogokkal való visszaélés megelőzésére, az uniós jog alapján fennálló kötelezettségek teljesítésére, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a fogadó tagállamok szociális segítségnyújtási rendszerét ne érje indokolatlan terhelés. A tagállamok és az uniós intézmények közös felelőssége a szabad mozgáshoz való jog biztosítása, adott esetben olyan vélekedésekkel szemben is, amelyek nem feltétlenül tényeken, illetve gazdasági realitásokon alapulnak. Ugyanakkor fontos a koordinációs szabályok folyamatos értékelése a bírósági ítéletek figyelembevételével, annak érdekében, hogy az új körülményekre megfelelő hatékonysággal reagálni képes, egyensúlyt teremtő, fair szabályok biztosítsák mindenkori az európai integráció egyik legfontosabb vívmányát, a szabad mozgáshoz való jogot.

33 <https://www.gov.uk/government/news/accelerating-action-to-stop-rogue-eu-benefit-claims>

34 <https://www.gov.uk/government/news/new-rules-to-stop-migrants-claiming-housing-benefit>

35 Eurobarométer Gyorsjelentés, 2013. február http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en_pdf

PERESZTEGI-NAGY IMOLA

A szolgáltatások belső piaca

Akár vállalkozóként kívánnánk piacra lépni, akár fogyasztóként egy szolgáltatást igénybe venni, ma már fel sem merül bennünk az, hogy Európában ennek bármilyen akadálya lehetne. Ahogy adótnak vesszük, hogy szabadon utazunk az Európai Unión belül és vámok megfizetése nélkül férünk hozzá az európai piacon jelen lévő termékekhez, az Unió belső piacának a szolgáltatások szabad áramlását biztosító alapelve is láthatatlanul a mindennapi életünk részévé vált. De hogyan jutottunk el idáig?

A tanulmány a továbbiakban erről kíván röviden számot adni, külön figyelmet szentelve a közelmúlt európai jogalkotása egyik legmeghatározóbb jogszabályának, a szolgáltatási irányelv ismertetésének és magyarországi vonatkozásainak.

1. A szolgáltatások meghatározó szerepe az európai gazdaságban, történeti áttekintés

A szolgáltatási ágazat az Európai Unió növekedésének jelentős hajtóereje, az uniós GDP¹ és foglalkoztatás több mint 65%-át adja. A szolgáltatási szektorban túlnyomó többségben vannak jelen kis- és közepes vállalkozások², amelyek tevékenységét nagymértékben visszafogják az adminisztrációs terhek és korlátozások. A szolgáltatásnyújtás megkönnyítésével, a verseny növelésével, végső soron tehát a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülésével az ágazat potenciálisan járul hozzá egy tartós európai gazdasági növekedés megalapozásához a szolgáltatást igénybe vevők választékának bővülésével, a minőség javulásával és az árak csökkenésével. A belső piaci verseny emellett az innovációt is ösztönzi, új munkahelyeket teremt, és jelentősen növeli az Unió versenyképességét.

A szolgáltatások szabad, akadályok nélküli áramlása – hasonlóan az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgásához – az Európai Unió több évtizede lefektetett alapelve. Mindazonáltal a vállalkozások a gyakorlatban nemegyszer azzal szembesülhetnek, hogy az egyes tagállamok számtalan – akár adminisztratív, akár jogi – akadályt gördítenek egy másik tagállam szolgáltatói, illetve az általuk nyújtott szolgáltatások igénybevétele elé.

A szabadság tényleges érvényesülése érdekében az elsődleges jogban megjelenő alapvető deklaráció mellett a kilencvenes években a másodlagos jog szintjén szabályozott ágazat-specifikus rendelkezések biztosították a megfelelő jogi keretet (ld. közlekedés, távközlés, a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó *acquis*). A másodlagos jogforrások célja kettős: egyrészt a szolgáltatások szabad áramlását általában korlátozó akadályok lebontása, másrészt egyes területeken harmonizált szabályok megteremtése. Ez a fajta „klasszikus” megközelítés azonban csak egy meglehetősen lassú, sziget-

1 Bruttó hazai termék (gross domestic product, GDP) egy bizonyos terület adott idő alatti gazdasági termelésének a mérőszáma, amely méri a nemzeti jövedelmet és teljesítményt.

2 Az alkalmazottak létszáma és a cég forgalma vagy mérlegfőösszege alapján kialakított kategóriák.

szertől előrehaladást tett lehetővé, és nem kezelte (nem is kezelhette) azt az időközben a szolgáltatások piacán is bekövetkezett alapvető változást, hogy a szolgáltatások immáron nem egymástól elszigetelten, letisztultan, könnyen körülhatárolhatóan jellemezhetők, hanem leginkább globálisan, komplex módon definiálhatók és ragadhatók meg.

A 2000 márciusában Lisszabonban ülésező állam- és kormányfők alkotta Európai Tanács elfogadott egy, a gazdaság megreformálását célzó programot annak érdekében, hogy 2010-re az EU a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává válhasson³. Ezen program kulcseleme volt a szolgáltatások belső piaca megfelelő működésének biztosítása. E cél elérése érdekében dolgozta ki az Európai Bizottság a szolgáltatások belső piacának stratégiáját⁴, és vette számba 2002-ben az ágazatban fennálló tényleges akadályokat és az azok lebontásához szükséges intézkedéseket⁵.

Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy az akadályok egyrészt „jogiak”, hiszen azok elsősorban a helyi, regionális vagy nemzeti szinten szabályozott rendelkezésekből eredeztethetők. Ezen túlmenően azonban újfajta akadályként jelent meg a közigazgatások bürokráciája, beleértve a diszkrecionális jogköröket, illetve a túlszabályzott vagy nem áttekinthető, bonyolult eljárások alkalmazását is, amelyek értelemszerűen a helyi vállalkozóknak kedveznek, esetenként akár lehetetlenné vagy igen körülményessé téve a határon átnyúló szolgáltatásnyújtást.

Az akadályok között számos horizontális jelleggel jelentkezett, így különösen az, hogy a tagállamok nem tettek különbséget abban a tekintetben, hogy egy szolgáltató letelepedett-

e a területükön, vagy otthoni bázissal kívánt-e szolgáltatni, anélkül, hogy az adott tagállamban letelepedne. De ugyanez a helyzet akkor, amikor a nemzeti hatóságok eseti alapon alkalmazzák olyan homályos követelményeket, amelyek ezáltal jogbizonytalansághoz vezetnek. Mindez pedig végső soron a tagállamok közötti kölcsönös bizalom hiányát vonta maga után, amely szolgáltatói oldalról a felmerülő bizalmatlanság okán a csekély mértékű határon átnyúló szolgáltatási hajlandóságban jutott kifejeződésre.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága és az ahhoz szorosan kapcsolódó letelepedés szabadsága tekintetében az elsődleges jogban megfogalmazott alaprendelkezések érvényre juttatását és fejlesztését illetően az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának jutott kiemelkedő szerep. Mindazonáltal a fennálló akadályok felszámolása terén – különös figyelemmel arra a tényre, hogy a szolgáltatási szektorban túlnyomó többségben kis- és közepes vállalkozások vannak jelen – érthetően nem ez a leghatékonyabb és a piaci szempontokra legeredményesebben reagáló eszköz.

A szolgáltatások belső piacának mélyítése irányába ható európai szintű fejlődés 2004-re eljutott arra a szintre, hogy horizontális jelleggel kodifikálja a szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó joganyagot, nagyrészt támaszkodva az addig megszületett Európai Bírósági esetjogra is. Így született meg a belső piaci szolgáltatásokról szóló reformértékű irányelv⁶, amely meghatározó eleme lett a szolgáltatások belső piacának kiteljesítésére irányuló törekvéseknek, különösen az Európát is elérő gazdasági válságból való kilábalás potenciális eszközeként.

3 Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

4 COM(2000) 888 végleges, elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/com-2000-888/com-2000-888_en.pdf

5 COM(2002) 441 végleges

6 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, megjelent a Hivatalos Lap L 376. számában (2006.12.27.), 36–68. o.

2. Jogi alapvetések

2.1. A szolgáltatások fogalma

Az elsődleges jogra támaszkodva szolgáltatás alatt azt a díjazás ellenében végzett tevékenységet értjük, amely nem esik az áruk, a személyek és a tőke szabad mozgására vonatkozó előírások alá (EUMSZ 57. cikke). Maga az EUMSZ egy példálózó felsorolással is segít a szolgáltatások definiálásában. Eszerint szolgáltatásnak minősülnek különösen az ipari jellegű, a kereskedelmi jellegű, a kézműipari és a szabadfoglalkozásuként végzett tevékenységek.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára maradt a fogalom meghatározás pontosítása és annak továbbfejlesztése. Tekintettel arra, hogy a szolgáltatást rendszerint díjazás ellenében kell nyújtani, alapvető követelményként jelenik meg annak gazdasági jellege. Önmagában az a tény, hogy a szolgáltatást az állam, egy állami szerv vagy például egy nonprofit szervezet nyújtja, nem jelenti azonban azt, hogy az adott tevékenység ne minősülhetne szolgáltatásnak⁷. Az Európai Bíróság kimondta többek között azt is a *Bond van Adverteerders*-ügyben⁸, hogy annak megítélésben, hogy az adott tevékenység szolgáltatásnak minősül-e, lényegtelen, hogy az ellenszolgáltatást a szolgáltatás igénybe vevője vagy pedig egy harmadik fél fizeti-e. A *Humbel*-ügyben⁹ a Bíróság kiemelte: a díjazás lényeges jellemzője, hogy az a szóban forgó szolgáltatás ellenszolgáltatásaként kerül megállapításra, és rendszeren a szolgáltatató és az igénybe vevő megállapodása határozza meg. Ahhoz, hogy egy tevékenység „szolgáltatásnak” minősüljön, fogalmi elemként jelenik meg, hogy önálló vállalkozói tevékenységnek kell lennie, azaz olyan szolgáltatónak kell nyúj-

tania azt, aki (akár természetes, akár jogi személy) nem rendelkezik munkaszerződéssel¹⁰.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv is definiálja a szolgáltatások fogalmát, azonban a korábbiakhoz képest új elemet nem vezet be, pusztán az EUMSZ 57. cikkére (korábbi 50. cikkére) hivatkozva kimondja, hogy az rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység. Az irányelv horizontális jellegű rendelkezéseit a magyar jogba átültető kerettörvény, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény¹¹ akként bontja ki a fogalmat, hogy az bármely önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági tevékenység.

2.2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának tartalma

A szolgáltatásnyújtás szabadságát nem egy önmagában létező halmazállapotként, a belső piac egy elkülönült szegmenseként kell elképzelnünk, hiszen számos átfedést mutat a többi belső piaci szabadsággal, így különösen a letelepedés szabadságával (pl. egy adott szolgáltatásnyújtás tekintetében meghatározott speciális szabályok a letelepedés keretében történő szolgáltatásnyújtás esetén), a munkavállalás szabadságával (ld. pl. a munkavállalók kiküldetés keretében történő munkavégzését), de akár a tőke szabad áramlása tekintetében is (ld. pénzügyi szolgáltatások). A jogi szabályozásban (ld. különösen a másodlagos jogban, például a már említett szolgáltatási irányelvben) is gyakran együtt jelennek meg az egyes belső piaci jogok és kötelezettségek, akár melyik alapszabadság alá is sorolhatók azok (ld.

⁷ C-51/96. és C-191/97. sz., *Deliège* egyesített ügyek.

⁸ C-352/85. sz. ügy, *Bond van Adverteerders v Hollandia*.

⁹ C-263/86. sz. ügy, *Belgium v René Humbel and Marie-Thérèse Edet*.

¹⁰ C-36/74. sz. *Walrave* ügy.

¹¹ Elérhető az alábbi linken: http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=125358.180265

például a képzések elismerésére vonatkozó szabályokat, amelyek szorosan kapcsolódnak a szolgáltatásnyújtás, de akár a munkavállalás szabadságához is).

Maga a szolgáltatásnyújtás szabadsága a legszorososabb összefüggést a letelepedés szabadságának alapelveivel mutatja, tekintettel arra, hogy magára a szolgáltatásnyújtásra is két módon kerülhet sor: a) letelepedés keretében; vagy b) határon átnyúló ideiglenes jelleggel, külön letelepedés nélkül. Amikor a szolgáltatásnyújtásra letelepedés keretében kerül sor (pl. egy osztrák ingatlanközvetítő céget alapít Magyarországon, és úgy nyújtja ingatlanközvetítő szolgáltatását Magyarországon), a szolgáltatás és a letelepedés (vagy vállalkozás) szabadsága találkozik. A szolgáltatásnyújtás azonban megvalósulhat letelepedés nélkül is, határon átnyúló jelleggel (pl. amikor ugyanez az Ausztriában bejegyzett ingatlanközvetítő cég nem alapít külön céget Magyarországon, hanem Ausztriából szolgáltat, tegyük fel, a nyári idegenforgalmi szezon idejére koncentráva tevékenységét).

Bár korábban a szolgáltatások szabad áramlásának alapelve alatt a letelepedés nélküli, határon átnyúló szolgáltatásnyújtást értették, fontos hangsúlyozni, hogy a szabad szolgáltatásnyújtás elve – nagyrészt a szolgáltatási irányelv rendelkezéseinek köszönhetően – a letelepedés keretében nyújtott, és az anélküli, határon átnyúló szolgáltatásokra is vonatkozik.

A szolgáltatásnyújtás szabadságának fogalmába ezenkívül beletartozik a szolgáltatás igénybevétele is, vagyis a szolgáltatást igénybe vevő sem korlátozható abban, hogy e célból más tagállam területére utazzon, de az is ellentétes az uniós joggal, ha állampolgársági alapon bizonyos szolgáltatást nem vehet igénybe (ld. EUMSZ 56. cikkét). Vagyis felöleli a szolgáltatás igénybe vevőjének azon jogát, hogy a legjobb ajánlatot választva lehetősége legyen akár

utazással, akár anélkül igénybe venni egy adott szolgáltatást. A *Luisi és Carbone* ügyben¹² ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság ezt megerősítette, kimondva, hogy a szolgáltatást igénybe vevő sem korlátozható abban, hogy a szolgáltatások igénybevétele céljából más tagállam területére utazzon. A *Cowan* ügyben¹³ hozott ítéletében pedig kimondja, hogy ellentétes a közösségi joggal, ha egy tagállami állampolgár más tagállamban állampolgársági alapon bizonyos szolgáltatást nem vehet igénybe.

A szolgáltatásnyújtás szabadságának alanyai – tekintettel arra, hogy uniós alapelveről van szó – elsődlegesen a tagállamok állampolgárai, illetve egy tagállam joga szerint jogszerűen létrejött vállalkozás, amennyiben székhelye, igazgatási központja vagy telephelye valamely tagállam területén van. Mindazonáltal az EUMSZ 56. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács olyan uniós jogi aktust fogadjon el, amelyben a szolgáltatásnyújtás szabadságát kiterjeszti harmadik országoknak az Unió területén letelepedett és szolgáltatást nyújtó állampolgáira.

2.3. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása

A szolgáltatásnyújtás szabadságának kiindulási alapja, minimális tartalma az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, vagyis akár letelepedés keretében, akár határon átnyúló ideiglenes jelleggel kerül sor a szolgáltatásnyújtásra, az EUMSZ explicit módon szabályozza a diszkrimináció tilalmát. Ez a tilalom – ahogy korábban említettük a szolgáltatás fogalmánál – egyaránt vonatkozik a szolgáltatókra, illetve a szolgáltatások igénybe vevőire. Mindazonáltal az EUMSZ 56. cikkének megfogalmazásából következik az is, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága nemcsak az állampolgárságon alapuló diszkrimináció

12 C-286/82. sz. ügy, Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro.

13 C-186/87. sz. ügy, Cowan v Trésor public.

ció tilalmát öleli fel, hanem minden olyan korlátozás felszámolását is előírja, amely tiltja vagy akadályozza, hogy a szolgáltató egy másik tagállamban szolgáltatást nyújtson.

Ezen minimális tartalom túlmenően azonban már az elsődleges jog is lehetővé teszi az önmagában diszkriminációt nem megvalósító, mindazonáltal a szabadság korlátozására alkalmas intézkedések meghozatalát. Ennek értelmében a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozható a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy védelmében¹⁴. Az *Omega Spielhallen*-ügyben¹⁵ a Bíróság kimondta, hogy azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrendre történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak. Ezeket a fogalmakat az Európai Bíróság következetesen szűken értelmezte, mégpedig úgy, hogy a társadalom alapvető érdekét valós és komoly veszélynek kell fenyegetnie, és az ezekre a közérdekű célokra hivatkozó tagállamoknak kell bizonyítaniuk az érintett kockázatokat¹⁶. Ezenkívül az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy a tagállamok egyoldalúan nem határozhatják meg e fogalmak körét: „... a »közrend« fogalmát közösségi összefüggésben és különösen, ahol azt a közösségi jog alapvető elvétől való eltérés indoklására használják, szigorúan kell értelmezni, hogy az egyes tagállamok a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül ne tudják egyoldalúan meghatározni annak körét”¹⁷. A joggyakorlatból az is következik, hogy e közérdekű célok védelmével kapcsolatos szándék nem

teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy teljes gazdasági ágazatokat vagy szakmákat kivonjanak az alapvető szabadságok, különösen a szolgáltatásnyújtás szabadsága alól¹⁸.

A szabadság lehetséges korlátozásának eseteit az Európai Bíróság esetjoga fejlesztette tovább. Eszerint a korlátozás során egyrészt egy hármas feltételrendszernek kell teljesülnie:

- diszkriminációmentesség;
- szükségesség (vagyis közérdeken alapuló kényszerítő indokkal való igazolhatóság); és
- arányosság (vagyis a kitűzött cél elérése más módon ne legyen elérhető).

Másrészt az Európai Bíróság az EUMSZ-ben meghatározott közrend, közbiztonság és közegészségügy mellett továbbfejlesztette a közérdeken alapuló kényszerítő indokok mint a szükségesség kritériumát megalapozó indokok körét. A leggyakrabban előforduló közérdeken alapuló kényszerítő indokokat a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv¹⁹ az Európai Bíróság esetjoga alapján fel is sorolja: a korábban már említett közrend, közbiztonság és közegészségügy mellett a rendfenntartás a társadalomban, szociálpolitikai célok, a szolgáltatások igénybe vevőinek védelme, a fogyasztóvédelem²⁰, a munkavállalók védelme²¹, beleértve a munkavállalók szociális védelmét, az állatok jóléte, a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése²², a csalások megakadályozása, a tisztességtelen verseny megakadályozása²³, a környezet és a városi környezet védelme, be-

14 Ld. EUMSZ 62., illetve 52. cikkét.

15 C-36/02. sz. ügy, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*

16 A közérdek tekintetében lásd a C-36/02. sz. *Omega*-ügyben hozott ítéletet. A közérdek és a közbiztonság tekintetében lásd a C-54/99. sz. *Église de Scientologie*-ügyben hozott ítélet 17. pontját. A közbiztonság és a közegészség tekintetében lásd a C-257/05. sz. *Bizottság v Ausztria* ügyben hozott ítélet 25. pontját.

17 Ld. a 41/74. sz. *Van Duyn*-ügyben hozott ítélet 18. pontját a munkavállalók szabad mozgása tekintetében; lásd még a 30/77. sz. *Bouchereau*-ügyben hozott ítélet 33. pontját.

18 C-355/98. sz. ügy, *Bizottság v Belgium*.

19 Ld. (40) preambulumbekendést és 4. cikk 8. pontot.

20 C-205/84. sz. ügy, *Bizottság v Németország*.

21 C- 279/80. sz. ügy, *Alfred John Webb*.

22 C-158/96. sz. ügy, *Kohll*.

23 C-34/95. sz. és C-36/95. egyesített ügyek, *De Agostini and TV Shop*.

leértve a város- és vidéktervezést, a hitelezők védelme²⁴, a hatékony és eredményes igazságszolgáltatás megóvása, a közúti biztonság²⁵, a szellemi tulajdon védelme, kulturálisan és politikai célok, beleértve a különböző társadalmi alkotóelemek – különösen a társadalmi, kulturális, vallási és filozófiai értékek – kifejezési szabadságának védelmét; a magas szintű oktatás biztosításának szükségessége, a sajtó sokszínűségének fenntartása és a nemzeti nyelv támogatása, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése²⁶, valamint az állat-egészségügyi politika.

A szabadság korlátozásának harmadik feltétele az arányosság: ennek lényege, hogy a korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. (Például egy szakértői tevékenység kapcsán felmerülhet az engedélyezésre vonatkozó jogszabályozói igény. Ebben az esetben a jogalkotónak biztosítania kell mindenekelőtt, hogy az engedélyezési rendszer ne legyen diszkriminatív, ezt követően meg kell vizsgálnia, hogy milyen közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá azt, hogy a szolgáltatásnyújtást megelőzően egy hatósági eljárás lefolytatására van szükség – pl. közrend –, és amennyiben létezik ilyen indok a szabadság korlátozására, azt is vizsgálnia kell, hogy más, kevésbé korlátozó eszközzel, pl. bejelentési eljárással nem érhető-e el a jogalkotás célja, vagyis az, hogy megfelelő állami kontroll legyen az adott szakértői tevékenység tekintetében.)

3. Másodlagos jog – a szolgáltatási irányelv

Ahogy korábban már említettük, a kilencvenes évektől a szolgáltatások egyes területein

az ágazatspecifikus szabályozás volt a meghatározó. Horizontális jellege miatt kiemelt jelentősége van a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvnek (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv). A közvetlen és közvetett korlátozások tilalmával, valamint a korlátozások alkalmazásának szabályozásával az irányelv jelentős előrelépés a szolgáltatásnyújtás előtt a gyakorlatban még fennálló akadályok megszüntetése és a szolgáltatások ténylegesen integrált belső piaca felé való elmozdulás terén.

A szolgáltatási irányelv rendelkezései részben az Európai Bíróságnak a letelepedés szabadsága és a szolgáltatások szabad áramlása terén alkotott ítélkezési gyakorlatán alapulnak, és kiegészítik a meglévő uniós eszközöket. A szabályozás alapja, hogy mindenféle korlátozás nélkül, vagyis szabadon nyújthatók a szolgáltatások. Ez a gyakorlatban nemcsak a közvetlen korlátozások tilalmát jelenti, hanem mindenféle közvetett, indirekt korlátozás tilalmát is.

Nyilvánvaló azonban, hogy létezhetnek olyan jogos indokok, amelyek alapján elvárható, hogy egy tagállam korlátozza, valamilyen eszközzel kontrollálja (pl. engedélyezési eljárással) egy szolgáltatás nyújtását (pl. haditechnikai eszközök kereskedelmét vagy akár a gázszerelői tevékenységet). Az irányelv pontosan meghatározza azokat a feltételeket, amikor letelepedés, illetve határon átnyúló szolgáltatásnyújtás esetén lehetőség van eltérni a szolgáltatásnyújtás szabadságának alapelvétől.

Ebben a pontban a szolgáltatásokra vonatkozó másodlagos joganyag közül a szolgáltatási irányelvet vesszük górcső alá. Mindazonáltal szoros összefüggése okán különösen fontos kiemelni a szakképesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvet módosító 2013/55/EU irányelvet is (ezzel önálló tanulmány foglalkozik – *a szerk.*), amely az egyéb

24 C-212/97. sz. ügy, Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

25 C-55/93. sz. ügy, Van Schaik.

26 C-180/89. sz. ügy, Bizottság v Olaszország.

uniós jogi aktusok mellett kiegészíti a szolgáltatási irányelv rendelkezéseit mindazokban az igen gyakori esetekben, amikor a szolgáltatásnyújtás szabályozott szakma keretében valósul meg.

3.1. Mely szolgáltatásokra vonatkozik az irányelv?

Az irányelv a fogyasztóknak és a vállalatoknak nyújtott különböző szolgáltatások széles körére kiterjed. A hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel, beleértve az üzleti jellegű szolgáltatásokat, például a vállalatvezetési tanácsadást, a tanúsítást és a bevizsgálást; a létesítmények működtetését, beleértve az irodafenntartást; a reklámtevékenységet; a személyi állomány kiválasztásával kapcsolatos szolgáltatásokat; valamint a kereskedelmi ügynökök szolgáltatásait. Az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások magukban foglalják az olyan, vállalatoknak és fogyasztóknak is nyújtott szolgáltatásokat, mint a jogi vagy a pénzügyi tanácsadás; az ingatlanl kapcsolatos szolgáltatások, például az ingatlanügynökségek által nyújtott szolgáltatások; az építőipari szolgáltatások, beleértve az építésszek által nyújtott szolgáltatásokat is; a forgalmazói szolgáltatások; a kereskedelmi vásárok szervezése; az autókölcsönzés; az utazási irodák tevékenysége. Az irányelv a fogyasztók részére nyújtott szolgáltatásokat is szabályozza, például a turizmus területén nyújtottakat, így az idegenvezetői tevékenységet, a szabadidős szolgáltatásokat, a sportcentrumok és vidámparkok működtetését is.

3.2. Mely szolgáltatásokra nem vonatkozik az irányelv?

Az irányelv – figyelemmel arra, hogy a szolgáltatások köre folyamatosan változó halmaz – a hatály szabályozása tekintetében ún. nega-

tív megközelítést alkalmaz: kifejezetten felsorolja azokat a szolgáltatásokat, amelyek nem tartoznak a hatálya alá. A szolgáltatási irányelv nem vonatkozik a nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra, mint például a közigazgatás vagy a közoktatás, amelyeket az állam közérdekből, gazdasági megfontolásoktól mentesen nyújt. Ezenkívül nem terjed ki az alábbi szolgáltatásokra:

- pénzügyi szolgáltatások, úgymint banki, hitelezési, biztosítási és viszontbiztosítási, foglalkozási vagy magánnyugdíj-, értékpapír-, befektetési alapokkal kapcsolatos, fizetési és befektetési tanácsadás jellegű szolgáltatások;
- elektronikus hírközlési szolgáltatások és hírközlő hálózatok, valamint a kapcsolódó létesítmények és szolgáltatások;
- közlekedés terén nyújtott szolgáltatások (pl. városi közlekedés, taxik, betegszállító járművek, kikötői szolgáltatások);
- munkaerő-kölcsönzők szolgáltatásai;
- egészségügyi szolgáltatások (beleértve a gyógyszerárakat is);
- audiovizuális szolgáltatások, beleértve a mozgóképfényképezési szolgáltatásokat, valamint a rádiós műsorszórást is;
- szerencsejátékok, amelyek pénzértékkel rendelkező tételekkel járnak, beleértve a sorsolós játékokat, a játékkaszinókban folytatott szerencsejátékokat és a fogadási ügyleteket;
- közhatalom gyakorlásához kapcsolódó szolgáltatások;
- egyes szociális szolgáltatások (a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások, amelyeket az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmény nyújt);
- magán biztonsági szolgáltatások;
- közjegyzők és bírósági végrehajtók által nyújtott szolgáltatások;

- adózás.

Az előbbieken túlmenően az irányelv rendelkezései nem érintik a munkajogot, a büntetőjogi szabályokat, az alapvető jogok gyakorlását, a kulturális és nyelvi sokféleséget, valamint a médiapluralizmus védelme érdekében hozandó intézkedéseket, illetve az adózás területére sem alkalmazandók a rendelkezései.

3.3. Melyek az irányelv nyújtotta legfontosabb előnyök?

A szolgáltatási irányelv a szolgáltatási piacon a jogbiztonság, az átláthatóság, a vállalkozások számára egyértelmű helyzet megteremtését tűzte ki célul. Olyan általános jogi keretet hozott létre, amely a szolgáltatások széles köre számára előnyös, miközben a tevékenységek és a szakmák valamennyi típusának sajátosságait, szabályozási rendszerét figyelembe veszi.

3.4. Az eljárások egyszerűsítése

Az irányelv számos, a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszerek, eljárások és alaki követelmények felszámolását célzó rendelkezést tartalmaz. Az egyik alapvető nehézség a szolgáltatásra való jogosultság és a szolgáltatási tevékenység gyakorlása terén – különösen a kis- és középvállalkozások számára – a közigazgatási eljárások összetettsége, hosszas időtartama és az engedélyezési szabályok diszkrecionális elemei által kódolt bizonytalanság. Az ügyintézés egyszerűsítése az olyan késedelmek, költségek és visszatartó hatások kiküszöbölését szolgálja, amelyek például a szükségtelen vagy túlzottan összetett és a kérelmezőt megterhelő, illetve az egymást átfedő eljárásokból, a dokumentumok benyújtásával kapcsolatos túlzott adminisztratív akadályokból, az illetékes hatóságok diszkrecionális jogköreinek alkalmazásából, a válaszadás meghatározatlan vagy túlzottan hosszú határidejéből, a megadott engedélyek érvényességének korláto-

zott időtartamából, valamint az aránytalan díjakból és büntetésekből erednek. Az ilyen gyakorlatok különösen erős visszatartó erővel hatnak azokra a szolgáltatókra, akik vagy amelyek tevékenységüket más tagállamokra is ki kívánják terjeszteni, így mind a huszonnyolc tagállamban összehangolt korszerűsítést tettek szükségessé.

Az eljárások egyszerűsítésének része, hogy amennyiben a tagállamok a szolgáltatótól vagy a szolgáltatás igénybe vevőjétől igazolást, tanúsítványt vagy bármely egyéb olyan iratot kérnek, amely valamely követelménynek való megfelelést bizonyít, minden olyan, más tagállamból származó iratot el kell fogadniuk, amely ezzel egyenértékű célt szolgál, vagy amelyből egyértelműen kiderül a szóban forgó követelménynek való megfelelés. A tagállamok főszabályként nem követelhetik meg, hogy valamely más tagállamból származó irat eredeti példánya, annak hiteles másolata vagy hiteles fordítása kerüljön benyújtásra.

A fentiekre tekintettel valamennyi tagállamnak át kellett világitania jogrendszerét, hogy felmérjék, mely már létező jogszabályok lehetnek ellentétesek az irányelv rendelkezéseivel, és a konkrét esetek elemzése és értelmezése révén összhangba kellett hozni azokat az irányelv rendelkezéseivel, valamint dönteni kellett az ellentmondások felszámolásáról.

3.5. Az egyablakos ügyintézési pontok

Az ügyintézés további egyszerűsítését szolgálja, hogy az irányelv rendelkezései értelmében létre kellett hozni olyan kapcsolattartó pontokat, amelyeknél a szolgáltató minden, a szolgáltatási tevékenysége nyújtásának megkezdéséhez, illetve annak gyakorlásához szükséges eljárást lebonyolíthat, és eleget tehet valamennyi ahhoz szükséges alaki követelménynek (egyablakos ügyintézési pontok).

Az irányelv rendelkezései értelmében az egyablakos ügyintézési pontok egyik feladata, hogy a szolgáltatók ott minden olyan eljárást és alaki

követelményt teljesíthessenek, amelyek a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsággal és a szolgáltatási tevékenység gyakorlásával kapcsolatosak (pl. engedélyek beszerzése, hatósági nyilvántartásba vétel stb.). Az egyablakos ügyintézési pontok feladata ezen túlmenően a tájékoztatás is, vagyis az irányelvben előírt információknak a szolgáltatók részére történő hozzáférhetővé tétele.

3.6. A letelepedés szabadsága

A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv megkönnyíti a más tagállamban letelepedő szolgáltatásnyújtók engedélyezési eljárásait azáltal, hogy a tagállamoknak át kellett azokat világítaniuk, és ahol indokolt, meg kellett szüntetniük azokat. A fennmaradó engedélyezési rendszereket átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá kellett tenni oly módon, hogy azok kizárólag előre ismert, objektív kritériumok alapján működjenek.

A tagállamoknak meg kellett szüntetniük számos, a szolgáltatók letelepedését akadályozó korlátozást (pl. az elsődleges vagy másodlagos telephely megválasztásának szabadságára vonatkozó korlátozások vagy gazdasági vizsgálatok eseti alkalmazása, amelyek az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység gazdasági hatásainak felméréséhez kötik). A korlátozásoknak egy másik csoportját pedig (pl. mennyiségi vagy területi korlátozások, tulajdonlásra vonatkozó korlátozások, alkalmazottak minimális száma stb.) értékelniük kellett, és azok csak abban az esetben tarthatók fenn, amennyiben megfelelnek a diszkriminációmentesség, a szükségesség és az arányosság követelményeinek.

3.7. A határokon átnyúló szolgáltatások nyújtásának szabadsága

A határon átnyúló szolgáltatást letelepedés nélkül nyújtó vállalkozások esetében az irányelv

megegyeztet a szolgáltatás nyújtásának szabadságát. Ennek értelmében a tagállamok nem írhatják elő, hogy egy átmeneti jelleggel szolgáltatást nyújtani akaró, más tagállamban letelepedett vállalkozás területükön telephellyel rendelkezzen vagy engedélyt szerezzen be az illetékes hatóságoktól, és nem írhatnak elő számára nyilvántartásba vételi kötelezettséget sem. Az irányelv rögzíti továbbá, hogy tagállami korlátozásokat, követelményeket csak a közrend, közbiztonság, közegészségügy, környezetvédelem és foglalkoztatási feltételek védelmének érdekében lehet fenntartani, a szükségesség igazolása tehát szűkebb körben lehetséges. Ezeknek a tagállami korlátozásoknak azonban szintén meg kell felelniük a diszkriminációmentesség és az arányosság követelményeinek.

3.8. A hatóságok közötti együttműködés

A szolgáltatási irányelv jogi kötelezettséggé írt elő a tagállamok számára az igazgatási együttműködés keretében egy, az Európai Bizottság által kialakított elektronikus információs rendszer használatát. Az információáramlás gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell ugyanis, hogy az illetékes hatóságaik más tagállamok illetékes hatóságai számára a lehető legrövidebb időn belül, elektronikus úton kölcsönösen segítséget nyújtsanak. Az együttműködés eszköze egy internetes alapú szoftver, a belső piaci információs rendszer (*Internal Market Information System, IMI*). Ez a rendszer gyakorlatilag a nemzetközi jogsegély intézményének egy speciális, informatikai háttérrel megerősített rendszere. Ezenkívül támogatja a szolgáltatási irányelvből fakadó notifikációs kötelezettség teljesítését is (részletesen ld. az Egységes belső piac irányítása című tanulmányban – a szerk.).

3.9. A szolgáltatási irányelv átültetése – a jogszabályi környezet változásai Magyarországon

A szolgáltatási irányelv átültetése különösen nagy kihívás elé állította valamennyi tagállamot, tekintettel arra, hogy számos nagy volumenű projekt elindítását és lebonyolítását feltételezte. Ezek közül kiemelendő a jogszabályok átvilágítása és deregulációja, az elektronikus egyablakos ügyintézés biztosítása, a hatóságok közötti együttműködés rendszerének kiépítése. Összességében a folyamat végén az adminisztratív és szabályozói terhek egyszerűsödtek, különösen a határon átnyúló szolgáltatások előtt álló akadályok tekintetében volt látványos az előrelépés európai szinten, ezáltal kedvezőbb helyzetbe hozva a kis- és közepes méretű vállalkozásokat a szolgáltatások piacán, illetve egyszerűbbé téve piacra jutásukat.

Az irányelv végrehajtása jelentős előrelépés az akadályok megszüntetése és a szolgáltatások ténylegesen integrált belső piaca felé való elmozdulás terén. EU-szerte több száz nemzeti jogszabály korszerűsítésére és több ezernyi megkülönböztető, indokolatlan és aránytalan előírás megszüntetésére került sor. Az irányelv végrehajtásának elősegítésére létrehozott struktúrák ma már minden tagállamban működnek és segítik a terület adminisztratív terheinek jelentős mértékű csökkentését.

3.9.1. A kerettörvény elfogadása

Az irányelv horizontális, keretjellegéből adódóan már a végrehajtás első szakaszában nyilvánvalóvá vált, hogy annak rendelkezéseit nem lehet pusztán az ágazati jogszabályok módosításával végrehajtani, hanem szükség van egy kerettörvény elfogadására is, amely az irányelv rendelkezéseire igazodva tartalmazza az irányelvben lefektetett alapelveket, az eljárási szabályokat, illetve követelményeket. A keret-

törvényt, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényt²⁷ (a továbbiakban: Szolgtv.) az Országgyűlés a tagállamok közül harmadikként fogadta el.

A Szolgtv. hatálybalépése előtt a magyar jogrendszer nem tett különbséget a letelepedés keretében történő szolgáltatásnyújtásra, illetve a határon átnyúló, ideiglenes jelleggel végzett szolgáltatásnyújtásra alkalmazandó szabályok, követelmények között. Vagyis mindazokban az esetekben, amikor a magyar jogalkotó 2009 előtt egy követelményt szabályozott, az minden esetben alkalmazandó volt. Tekintettel arra, hogy az irányelv egyik kiindulópontja a két élethelyzet elválasztása, valamint a határon átnyúló, ideiglenes jelleggel végzett szolgáltatásnyújtásra vonatkozó követelmények enyhítése, figyelemmel arra, hogy ebben az esetben a letelepedés szerinti tagállam joga az irányadó elsősorban, a Szolgtv. jelentős vívmánya, hogy a jogi szabályozás szintjén megteremti a két élethelyzet közötti különbségtételt, kiemelve azt az alaptételt, hogy határon átnyúló szolgáltatásnyújtás esetén a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez és folytatásához főszabály szerint nincs szükség engedélyezésre vagy a szolgáltatási tevékenység megkezdésének a bejelentésére.

A Szolgtv. fontos új eleme a bejelentés jogintézményének szabályozása. Ennek bevezetésével egyes szolgáltatások engedélyezését egy egyszerű nyilatkozat, vagyis a bejelentés váltotta fel. A jogalkotó alapvető célkitűzése volt, hogy a közérdekhez kapcsolódó kitűzött célt a lehető legkevésbé korlátozó eszközzel érje el. Egyes szolgáltatási tevékenységek esetében – a korábbi engedélyezési eljárást megszüntetendő – a bejelentési rendszer mint új jogintézmény került bevezetésre. Ötvenkét, letelepedés keretében nyújtott szolgáltatás ese-

²⁷ Elérhető az alábbi linken: http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=125358.180265

tében a korábban szabályozott engedélyezési rendszereket egy egyszerű bejelentési kötelezettség váltotta fel (pl. magán-munkaközvetítői tevékenység, jelnyelvi tolmácsolás, beruházás-lebonyolító, felnőttképzési szakértő stb.).

2009 év végére, vagyis az irányelv rendelkezéseinek hazai jogba történő átültetésének időpontjáig, az irányelv jelentéstételi kötelezettséget írt elő a tagállamok számára az irányelv egyes rendelkezéseinek alkalmazása tekintetében. Ez a tagállamok jogrendszer-átvilágítási folyamatának eredményeként fennálló állapotot tükröző egyszeri leltárkészítésnek is tekinthető, egyfajta pillanatképnek arról, hogy mely fontosabb, a szolgáltatási tevékenység megkezdésével és folytatásával kapcsolatos követelményeket tartottak fenn vagy szabályoztak a tagállamok. Természetesen a szolgáltatási tevékenységre vonatkozó joganyag folyamatosan változik, vagyis 2009-et követően is születettek olyan jogszabályok, amelyek érintenek egyes, az irányelvben meghatározott és a szolgáltatási tevékenység megkezdésével és folytatásával kapcsolatos követelményeket, ezek tekintetében az irányelv 2010-től notifikációs (bejelentési) kötelezettséget ír elő. A jelentéstételi és a notifikációs kötelezettség együtt biztosítja azt, hogy a tagállamok csak az irányelv rendelkezéseinek megfelelő és kellően indokolt követelményeket vezessenek be, és ezeket a transzparencia jegyében bemutassák az Európai Bizottságnak és a többi tagállamnak, annak részletes indoklása mellett.

3.9.2. Az ágazati jogszabályok módosítása

A Szolgtv. 2009. október 1-jei hatálybalépésével az összes ágazati szabályt, így a többi törvényt is összhangba kellett hozni az irányelv rendelkezéseivel. Figyelemmel a Szolgtv. által bevezetett garanciális szabályokra, ez mintegy kilencven törvény felülvizsgálatát és módosítását tette szükségessé. Az érintett törvények nagy számára tekintettel célszerű volt a törvényi módosítások csomagban történő elfoga-

dásáról gondoskodni. Az ún. omnibus törvény elfogadása párhuzamosan történt a kerettörvénnyel, illetve még további törvénymódosításokra is sor került (pl. igazságügyi kérdésekkel kapcsolatos törvények, építésüggyel kapcsolatos törvények).

A törvényi módosítások tekintetében kiemelendő, hogy sor került a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény teljes felülvizsgálatára, illetve az irányelv reform jellegű rendelkezéseinek maradéktalan figyelembevételével új törvény született az egyéni vállalkozásról és az egyéni cégről. Az új horizontális jellegű törvény az eddigi többlépcsős engedélyezési rendszer eltörlésére került.

A Szolgtv. elfogadása, illetve a törvénymódosítások szükségszerűen maguk után vonták az alacsonyabb szintű jogszabályok módosításának szükségességét is. A jogalkotási hierarchiában ez a törvényeket követően a kormányrendeleteket érintette. Figyelemmel itt is az érintett jogszabályok nagy számára, célszerűnek tűnt a kormányrendeleti módosítások, illetve egyes rendelkezések hatályon kívül helyezésének csomagban történő elfogadása.

A miniszteri rendeleteket az egyes minisztériumok módosították, természetesen a jogalkotási hierarchiára figyelemmel itt is összhangban a kerettörvénnyel, illetve a törvényi módosításokkal.

Magyarország az irányelv hatálybalépését követően elvégzett átvilágítási folyamat eredményeként az irányelv átültetését szolgáló Szolgtv. elfogadásával, valamint a Szolgtv. hatálybalépésével összefüggésben módosított vonatkozó jogszabályaival az átültetési határidő lejárt előtt hozta összhangba a jogrendszerét az irányelv rendelkezéseivel.

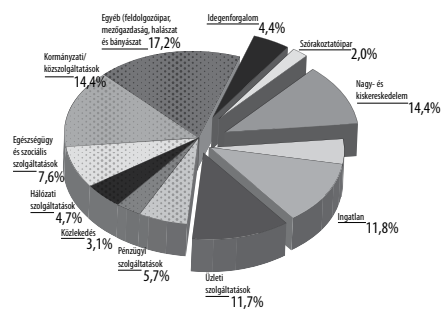
3.10. Az irányelv átültetésének gazdasági hatásai

A szolgáltatások folyamatosan növekvő részét teszik ki az EU gazdaságának. Az irány-

elv horizontális természetének és széles hatályának köszönhetően a szolgáltatási szektor nagyszámú területére kiterjed, ennek köszönhetően tudott szignifikáns hatást elérni. A jelentős gazdasági súlyú és átlagot meghaladó növekedési potenciállal rendelkező szolgáltatási ágazatok uniós gazdasághoz nyújtott hozzájárulása az alábbi:

- üzleti szolgáltatások (a GDP 11,7%-a);
- építőipar (a GDP 6,3%-a);
- idegenforgalom (a GDP 4,4 %-a); és
- kiskereskedelem (a GDP 4,2%-a).

A szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozó ágazatok uniós gazdasághoz nyújtott hozzájárulását az 1. ábra szemlélteti.



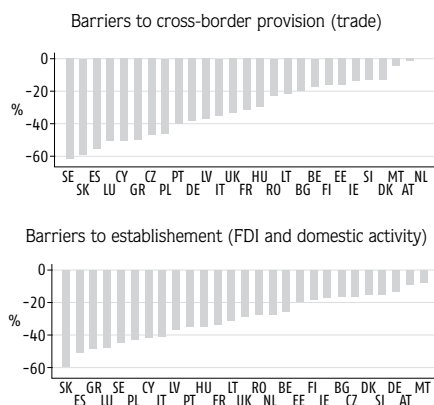
*Forrás: Eurostat, Nemzeti Számíték Statisztikái, Bruttó hozzáadott érték, 2009
Megjegyzés: a jobb oldali, minta nélküli szektorok a szolgáltatási irányelv alá tartozó szolgáltatásokat jelölik.*

1. ábra. Az irányelv hatálya alá tartozó ágazatok uniós gazdasághoz nyújtott hozzájárulása (a GDP 45%-a)

Az Európai Bizottság szolgálatai 2012 áprilisában mutatták be azt a gazdasági hatástanulmányt, amely az első a szolgáltatási irányelv átültetésének valódi gazdasági hatásait felmérő tanulmányok sorában. Számokban kifejezve, az irány-

elv átültetése az uniós GDP átlagosan körülbelül 0,8%-os növekedését eredményezte, mely – az átültetés heterogenitásának köszönhetően – tagállamonként 0,3 és 1,5% között változik, attól függően, hogy mekkora részt tesz ki a szolgáltatási szektor a gazdaságukban, illetve hogy mennyire hatékonyan ültették át az irányelv szabályait.

A 2. ábra az irányelv átültetésének eredményeként a határon átnyúló kereskedelemben, illetve letelepedés esetén fennálló akadályok lebontásában bekövetkezett változásokat szemlélteti tagállami bontásban.



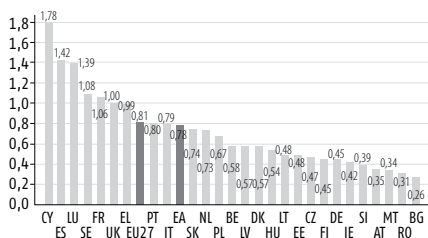
Forrás: Európai Bizottság (2012)²⁸

2. ábra. Az irányelv átültetésének eredményeként a határon átnyúló kereskedelemben, illetve letelepedés esetén fennálló akadályok lebontásában bekövetkezett változások

A 2. ábra értelmében Magyarországon a határon átnyúló kereskedelmi akadályok mintegy 30%-kal, míg a letelepedés útjában álló akadályok valamivel nagyobb mértékben, mintegy 33%-kal csökkentek.

A 3. ábra az irányelv átültetésének a tagállamok GDP-jére gyakorolt hatását szemlélteti.

28 Az Európai Bizottság 2012 júniusában közzétett első gazdasági hatástanulmánya a szolgáltatási irányelv átültetéséről, elérhető az alábbi linken: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf



Forrás: Európai Bizottság (2012)²⁹

3. ábra. A szolgáltatási irányelvnek a tagállamok GDP-jére gyakorolt hatása

A szolgáltatási irányelv jogi értelemben vett átültetése igen nagy előrelépés a belső piaci hatékonyság útján, mivel az irányelv ez idáig és a jövőre nézve is számos lehetőséget kínál. A tagállamoknak, így Magyarországnak is széles mozgásteret volt és van az irányelv szabályain belül, így nagyon sok múlik „mentálisukon” jogszabályaik átvizsgálása és az irányelvnek való megfeleltetése során. Mindez azt eredményezte, hogy az irányelv átültetése az egyes tagállamokban különböző intenzitással ment végbe. Magyarország a rendelkezésre álló adatok és elemzések alapján folyamatosan profitál az irányelv és a magyar jogszabályi környezet nyújtotta lehetőségekből.

Az irányelv megfelelő átültetése a közigazgatási hatóságoktól is új hozzáállást igényelt, ennél fogva a transzpozíció valamennyi tagállamban a közigazgatás korszerűsítésével párhuzamosan haladt előre. Magyarországon ez a folyamat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt módosító 2008. évi CXI. törvény előkészítésével való összehangot jelentette.

A korlátozások visszaszorításának jelentős hatása volt a kereskedelemre és a közvetlen külföldi befektetésekre, ezek a hatások teljes

uniós és tagállami szinten is jól értelmezhető. A letelepedés szabadságának biztosítása és a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás elősegítése 7%-ot meghaladó növekedést hozott a kereskedelem, és majdnem eléri a 4%-ot a közvetlen külföldi befektetések területén. Ez számottevően hozzájárult a GDP átlagos 0,8%-os növekedéséhez. Az adatok egyelőre rövid távúak, és korlátozott számban állnak rendelkezésre, okkal feltételezhető azonban, hogy néhány év múlva a számok jelentősebb növekedést mutatnak majd.

A korlátozások visszaszorításának közvetlen és szignifikáns hatása van tagállami, így magyarországi szinten is a munkaerő termelékenységére. Bárna kijelenthető, hogy a pozitív hatásoknak további jelentős tolvagyűrűző hatásuk lehet.

A szolgáltatási irányelv hatékony átültetésével Magyarország belső piacon való jelenléte új perspektívát kapott. Az elemzések szerint, ha minden egyes tagállam a mai tagállami átlagnak megfelelő számú korlátozást tartana fenn a letelepedés szabadsága és a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás előtt, az önmagában további 0,4%-os GDP-növekedést eredményezne, így a szolgáltatási irányelv végrehajtása önmagában összességében 1,2%-os GDP-bővülést generálna. Valamennyi, még fennálló korlátozás eltörlésével ezenfelül további 1,8%-os, tehát összesen 2,6%-os GDP-gyarapodással számolhatna az Unió.

Összességében a szolgáltatási irányelv hatásai nagyon pozitívak. Az irányelv átültetése óta eltelt időszakban elért gazdasági növekedés alátámasztja az irányelv létjogosultságát, a prognózisok pedig arra ösztönöznek, hogy a tagállamok további lépéseket tegyenek az irányelv három pillére: a letelepedés szabadságának biztosítása, a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás

²⁹ Az Európai Bizottság 2012 júniusában közzétett első gazdasági hatástanulmánya a szolgáltatási irányelv átültetéséről, elérhető az alábbi linken:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

tás korlátainak lebontása, valamint a hatékony ügyintézési infrastruktúra kialakítása irányába.

4. A továbblépés irányai

Az uniós szabályozás szintjén a szolgáltatási irányelv elfogadásával a szolgáltatások területén is megindult az egységes belső piac hatékony megreformálása. A maximális eredmény, a szolgáltatási ágazat teljes gazdasági potenciáljának kiaknázása, és ezáltal a gazdaságélénkítő hatás elérése önmagában nem lehetséges egyetlen irányelv és az azt átültető megfelelő szabályozás révén, a komplex jogszabályi és üzleti környezet kialakítása elengedhetetlen.

2010 májusában tette közzé *Mario Monti*, korábbi belső piaci, később versenyjogi biztos az egységes piac új stratégiájára vonatkozó átfogó elemzését³⁰. A dokumentum kimerítően összefoglalja azokat a teendőket, amelyekre valóban szükség van a belső piac teljesebbé tételéhez. Szembesítette olvasóit azokkal a dilemmákkal, amelyek a jogharmonizáció és koordináció jelenlegi szintjén túlmutató tagállami együttműködést akadályozzák. Ugyanakkor a válságot nemcsak kezelendő problémaként, hanem esélyként is bemutatta egy olyan gazdasági paradigmaváltáshoz, amely az Európai Unió tagállamai eltérő gazdaságfilozófiáinak új, közös irányba terelésére alkalmas.

A Monti-jelentés alapján állította össze az Európai Bizottság a versenyképesség elősegítése és a belső piac mélyítése érdekében két belső piaci intézkedéscsomagját, mindkettőben 12-12 jogalkotási és nem jogalkotási intézkedéssel, amelyek közül számos a szolgáltatások belső piacát érinti (pl. a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv felülvizsgálata, munkavállalók kiküldetéséről szóló

irányelv, hálózatos iparágak fejlesztése – vasúti közlekedés, tengeri közlekedés egységes piacának mélyítése, légiközlekedés –, e-kereskedelem egyszerűsítése).

Immáron két éve képezi az éves növekedési jelentések mellékletét az egységes piaci integrációról szóló összefoglaló³¹. A jelentés a növekedés szempontjából potenciált hordozó belső piaci területeket tekinti át részletesen, nevezetesen a szolgáltatásokat, a pénzügyi szolgáltatásokat, a közlekedést, az energia területét és a digitális piacot. Ezeken a területeken javaslatokat, prioritásokat fogalmaz meg a tagállamok számára a növekedés elősegítése érdekében. A szolgáltatások vonatkozásában kiemeli a szolgáltatási piacban rejlő lehetőségek további kiaknázását, hangsúlyozva ebben a szolgáltatási irányelv kulcsszerepét. Prioritásként szerepel a szolgáltatási irányelv átültetése kapcsán ambiciózusabb megközelítés (arányossági és szükségességi tesztek); a szolgáltatásnyújtással vagy a letelepedéssel összefüggő nemzeti szabályok elfogadásakor az egységes piaci alapelvekkel való figyelembevétele; az egyablakos ügyintézési pontok fejlesztése annak érdekében, hogy azok az e-kormányzati szolgáltatások részévé válhassanak; a szabályozott szakmákkal kapcsolatos akadályok feltérképezése, megvizsgálva azok fenntarthatóságának indokolhatóságát; a kiskereskedelmi szolgáltatások terén fennálló akadályok eltörlése; az árkülönbségekkel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatban a transzparencia és a tudatosság elősegítése; Nemzeti Kapcsolattartó Pontok felállítása a külföldön egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő betegeknek, a közbeszerzések terén pedig az eljárások összetettségének és hosszának csökkentése, a verseny fokozása.

A fentiek tükrében jogosan érezhetjük, hogy Európának van még teendője, és nem dőlhe-

30 http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

31 COM(2013) 785 végleges, elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/smr2014_en.pdf

tünk hátra kényelmesen azzal, hogy a szolgáltatások belső piaca maradéktalanul megvalósult. A változó nemzetközi környezet, a globális erőviszonyok a szolgáltatások belső piacát is újabb és újabb kihívások elé állítják. A jogalkotás – legyen az nemzeti vagy európai szintű – rendszerint csak utólag tud reagálni a felmerülő igényekre. Éppen ezért el-

engedhetetlen, hogy ne csak a szabályozás eszközével, hanem a hatékony végrehajtással is hozzájáruljunk ahhoz, hogy egységes feltételekkel, egységes elvek mentén vehessenek részt a szolgáltatások belső piacán mind a szolgáltatók, mind a szolgáltatást igénybevevők. Ebben pedig már a belső piac irányításának is kiemelkedő szerep jut.



A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelv

A belső piac nyújtotta szabadság következtében a tagállamok egészségügyi szakpolitikai és egészségügyi rendszerei is egyre inkább összekapcsolódnak. Azok a belső piaci lehetőségek, hogy a betegek más tagállamban is részesülhetnek egészségügyi ellátásban, hogy az egészségügyi szakemberek más tagállamban is gyakorolhatják szakmájukat, és hogy az egészségügyi technológiák is folyamatosan fejlődnek, azt eredményezték, hogy a betegek egyre magasabb igényeket támasztanak az egészségügyi ellátórendszerrel szemben. Az uniós polgároknak erre a valós igényére kíván választ és választási lehetőséget adni ez a nemrégiben elfogadott irányelv, amely a jogalkotó szándéka szerint a betegek és a tagállami egészségügyi ellátórendszerek számára egyaránt hasznos lesz.

Az irányelv kialakulásának körülményei

Az egészségüggyel kapcsolatos kérdések szabályozásában az Unió szerepe és mozgásterét korlátozott. Az egészségügyi politikák meghatározása, az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezése, biztosítása és működtetése, valamint a hozzájuk rendelt erőforrások elosztása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés értelmében (a továbbiakban: EUMSZ) *tagállami hatáskörbe tartozik*, amit az Unió fellépéseivel *kiegészíthet* a népességügyi helyzet javítása, az emberi megbetegedések és betegségek, az emberek testi és szellemi egészségét fenyegető veszélyek okainak megelőzése, valamint a kábítószer-fogyasztással kapcsolatos felvilágosítás, megelőzés és egészségkárosodás csökkentése céljából. Az EUMSZ népegészségügyről szóló 168. cikke azt is kimondja, hogy az Uniónak az ilyen tevékenysége során *tiszteletben kell tartania* a tagállamok fent említett hatáskörét.

Ezt a fő szabályt a *belső piaci szabadságjogok* természetüknél fogva kiegészítik, mivel ezek biztosítása – különösen a személyek és a szolgáltatások szabad áramlása – *közvetlen* a tagállamok egészségügyi szektorára akkor, amikor az egyik tagállam biztosította egy másik tagállamban részesülő egészségügyi ellátásban. Az ilyen, határon átnyúló egészségügyi ellátás igénybevételére vonatkozó szabályokat érthető okokból uniós szinten szükséges szabályozni, *kiegészítve* és az ilyen speciális helyzetekre összehangolva a tagállamok egészségügyi ellátásaira vonatkozó nemzeti szabályozásokat. A határon átnyúló egészségügyi ellátások igénybevételének tipikus esete, amikor erre a *másik tagállamban* átmeneti (pl. turista-ként) vagy hosszabb időre szóló (munkavállalók és családtagjaik, diákok, nyugdíjasok stb.) *tartózkodás ideje alatt* kerül sor, amelynek szabályait a 883/2004/EK rendelet¹ határozza meg.

A fent említett élethelyzetektől eltekintve a betegek tagállamok közötti áramlása korláto-

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1–123. o.)

zott mértékű, mivel a betegek jellemzően a saját országukban történő egészségügyi ellátást részesítik előnyben. Bizonyos körülmények esetén azonban mégis előfordulhat, hogy a betegek másik tagállamban kívánnak igénybe venni egészségügyi ellátást. Ilyen körülmény lehet egy speciális egészségügyi szakellátás, vagy az olyan határ menti területek, ahol a legközelebbi megfelelő ellátás a határ másik oldalán vehető igénybe, vagy akár az az élethelyzet is, amikor a betegek a másik tagállamban lakó családtagjaikhoz közel szeretnének ellátásban részesülni. Az ilyen helyzetek kezelésére korábban az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) ítéleteiből lehetett iránymutatást kapni. Bár a Bíróság értelmezése szerint a szolgáltatások szabad áramlása magában foglalja a szolgáltatást igénybe vevők, így az orvosi ellátásra szorulóknak szabadságát is, hogy másik tagállamban utazzanak abból a célból, hogy ott vegyék igénybe az adott szolgáltatást, ennek egységes végrehajtása komoly kihívást jelentett a tagállamok számára. Az idők során tehát egyre fokozottabb igény mutatkozott azoknak a helyzeteknek az uniós szintű szabályozására is, amikor az uniós polgár kifejezetten gyógykezelés igénybevétele céljából utazik át egy másik tagállamba.

Az Európai Bizottság ezért a 2004-ben előterjesztett, a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvtervezetben kívánta egységes szerkezetbe foglalni az Európai Bíróságnak az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó, szabad mozgást érintő ítéleteit. Mivel az Európai Parlament és a tagállamok is úgy ítélték meg, hogy a be-terjesztett formában az egészségügyi szektor sajátosságai nem jutottak megfelelően érvényre, a Bizottság végül 2008-ban egy új, önálló irányelvtervezetet nyújtott be a határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó be-

teggjogok érvényesítésének biztosításáról. A 2011-ben kihirdetett 2011/24/EU² irányelvet a tagállamoknak 2013. október 25-éig kellett átültetniük nemzeti jogrendszerükbe.

Az irányelv tartalma

Az irányelv célja, hogy az egészségügyi ellátás területén történő tagállami együttműködés szabályozásával megkönnyítse a polgárok határon átnyúló, biztonságos és magas színvonalú egészségügyi ellátáshoz való hozzáférését oly módon, hogy azoknak az egészségügyi ellátásoknak a költségét, amelyekre a biztosított személy a biztosításának helye szerinti tagállamban jogosult, a biztosítás helye szerinti tagállam fedezi akkor is, ha a biztosított ezt a szolgáltatást egy másik tagállamban vette igénybe. Figyelembe véve és kiegészítve a 883/2004/EK rendelet szabályozási rendszerét, az irányelv azokra az egyéni betegekre alkalmazandó, akik úgy döntenek, hogy a biztosításuk helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban kívánnak egészségügyi ellátást igénybe venni anélkül, hogy lakó- vagy munkahelyüket ebbe a tagállamba áthelyeznék.

A tagállamok közötti együttműködés irányelvben lefektetett szabályrendszere biztosítja a határon átnyúló egészségügyi ellátások igénybevételekor felmerülő helyzetek egységes kezelését. Mivel a szabályrendszer néhány kivételtől eltekintve valamennyi egészségügyi szolgáltatásra alkalmazandó, az irányelv azokat az egészségügyi szolgáltatásokat nevezi meg konkrétan, amelyekre a szabályozása nem terjed ki. Ilyenek azok a szolgáltatások, amelyek célja a napi teendők ellátásában segítségre szorulóknak támogatása, vagyis a tartós ápolási-gondozási szolgáltatások, a szervátültetés

² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről (HL L 88., 2011.4.4., 45–65. o.)

céljából történő szervhez jutás és szervelesztás, valamint a fertőző betegségek elleni közfinanszírozású oltási programok.

Határon átnyúló egészségügyi ellátás igénybevétele esetére az irányelv meghatározza mind az ellátás helye, mind a biztosítás helye szerinti tagállam jogait és kötelezettségeit.

Az *ellátás helye* szerinti tagállam

- nemzeti kapcsolattartó pontja megfelelő tájékoztatást ad a betegeknek a tagállamban előírt minőségi és biztonsági előírásokról és iránymutatásokról;
- egészségügyi szolgáltatója releváns információkat nyújt az ellátási lehetőségekről, a területén biztosított egészségügyi ellátás rendelkezésre állásáról, minőségéről és biztonságáról;
- egészségügyi szolgáltatója világos számlákat ad, és egyértelmű információt nyújt az árakról (amelyeknek a hazai betegeknek alkalmazott díjtételekkel azonosnak kell lenniük);
- jogorvoslati lehetőséget biztosít a beteg számára;
- írott vagy elektronikus dokumentációt biztosít az ellátásról a betegek számára a további ellátásuk folytonossága érdekében;
- szabadon dönt arról, hogy milyen nyelven nyújtja az ellátásról szóló tájékoztatást, ami viszont nem lehet eszköze a betegek állampolgárság alapján történő megkülönböztetésének;
- jogában áll, hogy amennyiben közérdekeken alapuló kényszerítő okokkal indokolható, az ellátáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos intézkedéseket fogadjon el az egészségügyi ellátáshoz való megfelelő és állandó hozzáférés biztosítása érdekében.

A *biztosítás helye* szerinti tagállam gondoskodik arról, hogy

- az ellátás megtéríthető költségei visszatérítésre kerüljenek;
- a betegek kérésükre az ellátás helye szerinti tagállamban fennálló jogokról, jogosultsá-

gokról, a költségek visszatérítésének feltételeiről, a jogorvoslati eljárásokról megfelelő tájékoztatást kapjanak;

- amennyiben a beteg számára orvosi utókezelés szükséges, ugyanaz az utókezelés álljon rendelkezésére, mint ami akkor állt volna rendelkezésre, ha az ellátást a saját területén kapta volna;
- a határon átnyúló egészségügyi ellátást igénybe vevő betegek rendelkezzenek távoli hozzáféréssel az ellátásuk dokumentációjához (vagy legalább annak másolata rendelkezésükre álljon).

A releváns információk megfelelő rendelkezésre bocsátásának biztosítása érdekében valamennyi tagállam kijelöl egy vagy több nemzeti kapcsolattartó pontot, amelyek nevét és elérhetőségét az Európai Bizottságon keresztül nyilvánosan elérhetővé teszi. Magyarországon ezt a tájékoztatási feladatot az *Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ* látja el, melynek internetes honlapjáról (www.eubetegjog.hu) a tagállamok kapcsolattartó pontjai is elérhetők.

Az irányelv *lényegi elemét* a határon átnyúló egészségügyi ellátások költségeinek visszatérítésére vonatkozó szabályok jelentik. Fő szabály szerint a határon átnyúló egészségügyi ellátást igénybe vevő biztosított személy költségeinek visszatérítéséről a biztosítás helye szerinti tagállam gondoskodik, feltéve, hogy a beteg olyan egészségügyi ellátásban részesült, amelyre a biztosítása helye szerinti tagállamban is jogosult lett volna. A költségeket akkora összegben téríti meg a biztosítás helye szerinti tagállam, amekkora összeget vállalt volna, ha a beteg a saját területén vett volna igénybe azonos vagy hasonló egészségügyi ellátást. A visszatérítés összege nem haladhatja meg a tényleges költségeket, azonban ha a valós költségek meghaladják a biztosítás helye szerinti tagállamban vállalt költségek mértékét, a tagállam dönthet úgy, hogy a teljes költséget visszatéríti. A biz-

tosítás helye szerinti tagállam határozza meg azt, hogy a biztosított jogosult-e arra, hogy a költségeket átvállalják.

A más tagállamban nyújtott egészségügyi ellátás költségei átvállalásának előzetes engedélyhez kötése az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a szolgáltatások szabad mozgását korlátozó intézkedésnek minősül. Ezért általános szabályként a biztosítás helye szerinti tagállam nem kötheti előzetes engedélyezéshez a más tagállamban nyújtott egészségügyi ellátás költségeinek visszatérítését, ha az ilyen ellátás költségét a saját kötelező társadalombiztosítási rendszere is viseli.

Az irányelv ugyanakkor, figyelembe véve, hogy a tagállamok egyik alapvető feladata a területükön az egészségügyi ellátáshoz való megfelelő és állandó hozzáférés biztosítása, lehetővé teszi, hogy bizonyos határon átnyúló egészségügyi ellátások költségeinek megtérítését előzetes engedélyezéshez kössék. A korlátozó intézkedés jogossága a Bíróság ítélkezési gyakorlatából vezethető le, amely szerint a kórházak száma, azok földrajzi elhelyezkedése, működésük módja, a rendelkezésükre álló eszközök, illetve az általuk nyújtott orvosi szolgáltatások típusai is mind olyan tényezők, amelyek felhasználása a tagállamok előzetes és körültekintő tervezését igényli. Ilyen előzetes engedélyezéshez köthető a legalább egyéjszakai kórházi tartózkodást, a kiemelten speciális és költséges orvosi infrastruktúrát vagy orvosi felszerelés alkalmazását igénylő ellátás, illetve az, amely a beteg vagy a lakosság számára különleges kockázatot jelentő kezelésekkel jár, vagy amelyet olyan egészségügyi szolgáltató nyújt, amely esetében az ellátás minőségével vagy biztonságával kapcsolatban komoly aggályok merülhetnek fel.

Az előzetes engedélyezéshez kötött egészségügyi ellátások típusát és az eljárás szabályait

a tagállamok saját hatáskörükben határozzák meg³. Az eljárás szabályainak megállapítása során kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelmek elbírálására ésszerű határidőket állapítsanak meg.

Az előzetes engedély kiadása megtagadható, ha a határon átnyúló egészségügyi ellátás során

- a beteg – klinikai vizsgálat alapján – olyan betegbiztonsági kockázatnak lenne kitéve, amely nem elfogadható az ellátás lehetséges előnye arányában;
- a lakosság nagy bizonyossággal a biztonságot komolyan veszélyeztető tényezőknek lenne kitéve;
- az ellátást olyan egészségügyi szolgáltató nyújtja, amely esetében komoly aggály merül fel az ellátás minőségére és a betegbiztonságra vonatkozó előírások és iránymutatások betartását illetően, vagy
- ha ez az ellátás a biztosítás helye szerinti tagállamban is biztosítható, orvosi szempontból elfogadható határidőn belül.

Az irányelv előírja azt is, hogy kérésre az ellátás helye szerinti tagállamnak rendelkezésre kell bocsátania a területén működő egészségügyi szakemberek működési jogával kapcsolatos információkat. Az *információcsere* a belső piaci információs rendszerben (*Internal Market Information System, IMI*) zajlik.

Az irányelv a határon átnyúló egészségügyi ellátások fogalmát kiterjeszti a *gyógyszerek* és az *orvostechnikai eszközök* határon átnyúló beszerzésére is. Ennek szellemében *kölcsönös elismerési* szabályokat fogalmaz meg a más tagállamban kiállított *orvosi rendelvevényekre*. Az elv értelmében, ha egy gyógyszer forgalomba hozatalát egy tagállam területén engedélyezték, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az erre a gyógyszerre kiállított vény egy másik tagállamban is beváltható legyen az ott hatályos nemzeti szabályozásnak megfele-

³ A külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm.rendelet

lően. A vények általános kölcsönös elismerési kötelezettsége alól kivételt képeznek azok a korlátozások, amelyek az emberi egészségvédelem szempontjából szükségesek, arányosak és diszkriminációmentesek, illetve amikor az adott vény eredetiségével, tartalmával vagy érthetőségével kapcsolatban jogos kétség merül fel. A rendelvények kölcsönös elismerését a gyógyszerészek *etikai alapon* abban az esetben is megtagadhatják, ha erre a biztosítás helye szerinti tagállamban kiállított vény esetén joguk lenne. A kölcsönös elismerés szabályai az orvostechnikai eszközökre is azonos módon alkalmazandók.

Az irányelv végül számos olyan kezdeményezést is nevesít, amelyekben a tagállamok fokozott részvételét és együttműködését ösztönzi az Európai Bizottság. Ilyen kezdeményezések a tagállamokban működő egészségügyi szolgáltatók és szakértői központok európai referenciahálózatainak fejlesztése, különösen a ritka betegségek területén; a tagállamok diagnosztikai és ellátási kapacitásainak fejlesztése;

az egészségügyi szakemberek megismertetése a ritka betegségek diagnosztizálásában uniós szinten rendelkezésükre álló eszközökkel; az e-egészségügyért felelős nemzeti hatóságok közötti információcsere és együttműködés fokozása; illetve az egészségügyi technológiák értékeléséért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködés és tudományos információcseréjének előmozdítása.

Az irányelv végrehajtása

Az irányelv hasznossága, a szabad mozgás elvéhez hozzáadott értéke, mint minden szabályozás esetében, most is a gyakorlati végrehajtása során fog megmutatkozni. Erre vonatkozó tapasztalatok azonban a tagállami átültetési háttér közelsége miatt még alig állnak rendelkezésre, különös tekintettel arra, hogy a cikk írásakor számos tagállam még a harmonizációs nemzeti jogszabályának elfogadásával is késedelemben áll.



KÁTAI ANIKÓ

A személyek szabad áramlása

Ez a tanulmány azt foglalja össze, hogy milyen jogosultságokat tartalmaz az Uniónak az állampolgárok számára a legközvetlenebb élményt nyújtó szabadsága. Ismertetjük, hogyan vált a szén- és acéliparban foglalkoztatottak szabad mozgása minden uniós polgárt megillető alapvető joggá, röviden utalva a harmadik országokból származó egyes munkavállalói körökre kiterjedő kedvezményekre.

A személyek szabad áramlása mint alapvető uniós jog történeti fejlődése

A személyek szabad áramlása az uniós polgárság lényegéből fakadó jog, amelynek alapvető szabályait az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) teremti meg. Az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió olyan, belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál a polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának a biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő rendelkezésekkel párosul. Tehát az EUSZ a schengeni kontextusban kezeli a személyek szabad áramlását, jelezve, hogy a személyek szabad mozgását a tagállamok szoros rendszeti együttműködése egészíti ki, az EUMSZ 21. cikke pedig az uniós polgársághoz tartozó alapvető jogként tekint a szabad mozgás és tartózkodás jogára. Nem volt ez mindig így, hiszen az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról szóló szerződés csak a szén- és acéliparban foglalkoztatottak szabad mozgását tűzte ki célul, ennél fogva a gazdasági célú migráció is csak egy viszonylag szűk foglal-

koztatotti körre terjedt ki. Az 1957-ben aláírt Római Szerződés is a gazdasági célú foglalkoztatottak szabad mozgásáról rendelkezett, de rajtuk kívül az önálló vállalkozóknak és azoknak is garantálta a szabad mozgás jogát, akik ezt szolgáltatásnyújtási célból vették igénybe. Az 1986-os Cockfield-féle fehér könyv a személyek szabad áramlásának a megvalósításában látta a belső piac kiteljesítésének az egyik kulcsát, tehát a munkavállalókon kívül az egyéb személyi körök mozgását is liberalizálni kívánta. Javaslatait az Egységes Európai Okmány vezette át a Római Szerződésbe, jelentősen kiszélesítve ennek a szabadságjognak a tartalmát. A fehér könyv nyomán elindult jogharmonizációs hullám a szakképesítések kölcsönös elismeréséről szóló irányelvek megalkotását is magában foglalta. Ekkor vált az alapító szerződések részévé a Közösségek célját meghatározó bekezdés: „A Közösség tevékenysége magában foglal...egy olyan belső piacot, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez.” Emellett felhatalmazást adott a Tanácsnak és a Parlamentnek, hogy másodlagos jogszabályokban állapítsák meg az egyes személyi körökre vonatkozó konkrét szabályokat, amelyek alapján 1990-ben megszületett a nyugdíjasok, az önálló vállalkozók sza-

bad mozgásáról, a diákokról és családtagjaikról és a magukat önerőből fenntartó személyek szabad tartózkodásáról szóló irányelv. A személyek szabad áramlását mint a Maastrichti Szerződés I. pillérébe tartozó joganyagot az Amszterdami Szerződés egyesítette a Maastrichti Szerződés III. pillérébe tartozó bel- és igazságügyi *acquis*-val, amivel egységesítette a szabad mozgás és a tartózkodás szabályait. Ennek alapján született meg az Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogáról szóló 2004/38/EK irányelv, amely hatályon kívül helyezte a korábbi személyi körökre vonatkozó egyes irányelveket.

A Lisszaboni Szerződés a szabad mozgás és tartózkodás jogát az Alapjogi Chartában is rögzítette, tehát az uniós jog végrehajtása során a szabad mozgás és tartózkodás jogát a Charta szabályozásánál fogva minden, a Chartát magára nézve kötelezőnek elismert tagállamnak¹ alkalmaznia kell.

A személyek szabad áramlásának területi hatálya

A személyek szabad áramlásának joga minden uniós tagállam területére kiterjed. Ezt a jogot az 1992-ben kötött EGT-megállapodás alapján Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre is alkalmazni kell, illetve az Európai Unió és tagállamai, valamint a Svájci Államszövetség által 1999-ben megkötött szerződés értelmében Svájcra is. Nem terjednek ki viszont a kérdéses jogosultságok a Feröer-szigetekre, a Görögország területén lévő Athosz-hegyi Köztársaságra, és speciális feltételekkel alkalmazhatók az EUMSZ 355. cikkében meghatározott területekre, szigetekre és társulásokra.

A szabad mozgás és tartózkodás joga

A szabad mozgásról szóló 2004/38/EK² irányelv, amellyel, hogy tükrözi a Szerződések módosításait, és kodifikálta a bírósági esetjogot, egységes szabályokat hozott létre a kilencvenes évek személycsoportokra vonatkozó irányelvei helyett, kapcsolatot teremt a szabad mozgás és a munkavállalás joga között, és szabályozza a családtagok – beleértve a harmadik országból származó és az azonos nemű házastársak – jogait is. Az irányelv alapján valamennyi uniós polgár és családtagja szabadon beléphet bármely másik tagállam területére, ahol három hónapig turistaként tartózkodhat. A tagállamok megkövetelhetik, hogy a más tagállamok polgárai ésszerű időn belül, de a beérkezéstől számított három hónapnál nem hamarabb bejelentés a tartózkodásukat. A bejelentési kötelezettségnek diszkriminációmentesnek kell lennie, vagyis valamennyi tagállam polgárára egyforma feltételekkel kell vonatkozni. Tehát három hónapig bármely tagállam területén szabadon lehet tartózkodni, elvileg regisztráció nélkül munkát is lehet vállalni, de a külföldi munkavállalással összefüggő gyakorlati szabályok (lakásbérlés, számlanyitás, közműszerződések) általában regisztrációt feltételeznek. Ha a fogadó ország a harmadik országból származó házastársról állampolgársága miatt vízumot követel meg, akkor a vízum kiadását ingyenesen, a lehető legkönnyebb módon, gyorsított eljárásban, akár a határállomáson is biztosítani kell, illetve el kell fogadni a kiindulási uniós tagállamban kiállított tartózkodási engedélyt. Bár az irányelv valamennyi uniós polgárra vonatkozik, az általa lefedett személyi kör, amint a Bíróság a Magyarország kontra

¹ A Charta alkalmazása alól az Egyesült Királyság, Csehország és Írország kért mentességet, rájuk nem terjed ki ez a kötelezettség.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

Szlovákia ügyben³ kimondta, nem terjed ki a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973. december 14-i New York-i egyezményben foglalt személyekre, tehát az állam- és kormányfőkre, a külügyminiszterekre és a hivatalos kíséretüket alkotó személyekre. Ezeknek a személyeknek a beutazására és tartózkodására a nemzetközi jog irántlan szabályait kell alkalmazni.

Három hónapon túli tartózkodás esetén tartózkodási kártyát kell igényelni. Látható, hogy a korábbi engedélyezési koncepciót a regisztrációról szóló igazolás szolgáltatásjellegű kibocsátása váltotta fel, az igényelhető dokumentum neve sem tartózkodási engedély már. (Tartózkodási engedélyt a harmadik országból származó házastárs kap.) A három hónapon túli tartózkodásra szolgáló kártya kiállításához elegendő annak az igazolása, hogy az illető uniós polgár

- a célországban munkavállaló vagy egyéni vállalkozó, vagy
- magát és családját önerőből képes eltartani anélkül, hogy a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére terhet jelentene, vagy
- teljes körű egészségbiztosítással rendelkező tanuló, hallgató vagy szakiskolai tanuló, aki nem jelent terhet a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére, illetve
- saját erejéből képes magát eltartani,
- illetve valamennyi megelőző személyi kör családtagja⁴.

Családtagnak a házastárs, a kiindulási állam joga alapján elismert regisztrált kapcsolatban élő partner, a huszonegy év alatti egyenes ági lezármazó és a házastárs, illetve partner egyenes ági, tartásra szoruló felmenői számítanak. A tagállamoknak nincs joguk hozzá, hogy a

megélhetés igazolását meghatározott vagyon vagy jövedelem meglétéhez kössék, azt az illető polgár személyes körülményeinek figyelembevételével és mérlegelésével kell elbírálniuk. A megélhetéshez elegendő források nagyságát nem lehet az adott tagállamban szociális ellátásra jogosító küszöbérték fölött megállapítani. A bírósági esetjog alapján a fogadó tagállam a megélhetés igazolásakor azt vizsgálhatja, hogy az uniós polgár nem jelent-e terhet a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére. Az, hogy valamely uniós polgár szociális ellátásért folyamodik a fogadó tagállamban, önmagában nem jelenti azt, hogy terhet róna a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére. Ugyanis az uniós polgár valamennyi életkörülményének és jövedelmének a teljes körű értékelése adhat csak alapot annak a megítéléséhez, hogy indokolatlan terhet ró-e a szociális ellátórendszerre. A családtagok tartózkodási joga a munkavállaló jogosítványai-ból eredeztethető, de ha a családtag bármilyen, uniós munkavállalóvá kvalifikáló tevékenységet végez (tanulás mellett dolgozik), önálló jogcíme lesz a tartózkodásra. Így a fogadó ország nem hozhat olyan szabályokat, amelyeknek az értelmében a szociális ellátások igénybevétele automatikusan a tartózkodási kártya kibocsátásának elutasító indokaként van meghatározva. A fogadó ország vizsgálhatja a tartózkodási kártyáért folyamodó családi állapotát (azt, hogy valóban családtagok-e, tehát az uniós jog alapján lehetősége van kiszűrni az érdekházasságokat és a családgyesítés fogalmának tag értelmezését), a fogadó országban töltött idő hosszát és annak a folyamatosságát (a fogadó országba történő érkezéstől számított három hónapon belül regisztráltatnia kell magát, így a fogadó ország az uniós jog alapján ellenőrizheti, hogy valóban ott lakik-e az uniós polgár,

³ C-364/10. sz. ügy, Magyarország kontra Szlovákia.

⁴ Az irányelv megszületése előtt kiterjedt bírósági esetjog értelmezte a családtagok fogalmát, illetve a családtagokat megillető oktatási, kulturális és szociális jogosultságokat.

vagy az ellátások igénybevétele céljából utazott oda és kéri a regisztrációt), a foglalkoztatás vagy a tanulás körülményeit. Az azonban alapszabály, hogy a tartózkodási kártyáért folyamodó uniós polgár valamennyi életkörülményének átfogó vizsgálata alapján kell eldönteni, hogy fennáll-e a munkavállalás valódi esélye. Az egyedi mérlegelés kizárja általános, valamennyi személyi korre egyöntetűen érvényes szabályok alkalmazását.

A munkaviszony vagy az egyéni vállalkozói jogviszony megszűnése után, illetve munkanélkülivé válás esetén a munkavállalót megilleti a tagállamban való maradás joga. Ennek legalább hat hónapnak kell lennie abban az esetben, ha az egy évnél rövidebb határozott idejű munkaviszonya önhibáján kívül szűnt meg, illetve ha az alkalmazásának az első tizenkét hónapjában szűnt meg a munkaviszonya és álláskeresőként regisztráltatta magát. A tagállamban való maradás joga azt is megilleti, aki a munkaviszony megszűnése után szakképzésben részesül. Ha önhibáján kívül lett munkanélküli, akkor a szakképzés szakiránya eltérhet az előző munkaviszonyétól. Mind az uniós polgár, mind családtagja akkor élhet a tartózkodás megtartásának a jogával, ha az nem jelent indokolatlan terhet a fogadó ország szociális ellátórendszerére.

Ha valaki tartósan más tagállam területén szeretne tartózkodni, öt évet meghaladó jogszerű tartózkodás után a huzamos tartózkodás jogcímén kérheti ennek regisztrációját. Egyetlen kizáró ok, ha kiutasítási határozat van ellene hatályban. A harmadik országok állampolgárságával rendelkező családtagok az uniós polgár jogán kapnak tartózkodási engedélyt.

Az irányelv diszkriminációmentes elbánást követel meg a tagállamoktól a területükön tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik jogait illetően, de a tartózkodás első három hónapjában nem kötelesek biztosítani a Szerződések és a 492/2011/EU rendelet szerinti szociá-

lis és lakhatási ellátásokra való jogosultságot.

A szabad mozgás joga nem feltétlen: a tagállamok közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból szükséges, a cél eléréséhez szükségesnél nem korlátozóbb és diszkriminációmentes korlátozásokat alkalmazhatnak. A tagállamok gazdasági helyzetében fennálló nehézségek és költségvetési okok nem szolgálhatnak a korlátozások indokául.

Külön kérdésként merül fel a kitiltás, illetve a kiutasíthatóság lehetősége. Erre kivételes esetben és utolsó szóba jöhető intézkedésként lehet sort keríteni, szintén az egyén valamennyi személyes életkörülményének (mióta tartózkodik a fogadó országban, életkor, egészségi állapot, családi állapot, pénzügyi helyzet, a fogadó országba való beilleszkedés foka, a kiindulási országgal fenntartott kapcsolatok) alapos vizsgálata után, a szükségesség és az arányosság elvét figyelembe véve. Ez alapján a vizsgálat alapján vonhatja le a fogadó állam azt a következtetést, hogy az illető belépése vagy az országban tartózkodása az ország közbiztonságára közvetlen és súlyos veszélyt jelentene. A rendészeti szankciók kiszabásakor be kell tartani a fokozatosság elvét, a határozatot írásban kell közölni az érintettel, és ismertetni kell vele a fellebbezési lehetőséget. Általános szabályokban nem határozható meg a kiutasítandó vagy kiutasítható személyek köre.

A munkavállalás szabadságának tartalma, az ahhoz kapcsolódó jogosultságok

Az EUMSZ 45. cikke alapján valamennyi uniós munkavállalót állampolgárságtól való megkülönböztetéstől mentesen kell kezelni a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Ez a cikk tehát megerősí-

ti az EUMSZ 18. cikkében meghatározott, a diszkrimináció tilalmát általában kimondó uniós alapelvet, amelyet az uniós munkajogi szabályok a másodlagos jog szintjén erősítenek meg és részleteznek. A munkavállalók szabad mozgása az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdése alapján jogot biztosít a munkavállalónak, hogy

- állásajánlatokra jelentkezzen,
- ebből a célból a tagállamok területén szabadon mozogjon,
- az adott ország szabályai szerint, munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjék, illetve, hogy
- egy tagállam területén történő foglalkoztatását követően a másodlagos jogban (rendeletben) meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

A jogosultságok értelmezéséhez elengedhetetlen a munka és az uniós munkavállaló fogalmának az ismerete. Ezeket az Európai Unió Bírósága (Bíróság) értelmezte különböző ítéleteiben, amelyek felülírják az esetleges nemzeti szabályokat. Azt, hogy a munka és a munkavállalás fogalma uniós szinten nem értelmezhető a nemzeti szabályozások keretei között, már a *Hoekstra*-ügyben hozott ítéletében⁵ kimondta a Bíróság. Az ítéletben olvasható indoklás szerint ennek részben az az oka, hogy a Szerződés a munkavállalás fogalmához uniós jogosultságokat rendel hozzá, részben pedig az, hogy az egymástól esetlegesen eltérő nemzeti szabályok diszkriminatív és egyértelműen nem értelmezhető, a nemzeti jogok módosításaitól függő jogosultságokhoz vezethetnének. A *Levin*-ügyben⁶ megállapította, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás is megalapozza a közösségi munkavállaló fogalmát, míg a *Kempf*-ügyben⁷ ezt azzal egészítette ki, hogy az annyira alacsony fizetés sem zárja ki a közösségi munkavállalónak minősülést, amely mellett szociális ellátásért kell folyamodnia az illetőnek. A *Lawrie-Blum*-ügyben⁸ kimondta, hogy munkaviszonynak minősül minden olyan tényleges gazdasági tevékenység, amelyet az illető meghatározott ideig, valamely másik személy számára és annak irányítása alatt végez ellenszolgáltatás ellenében. A *Steymann*-ügyben⁹ az ellenszolgáltatás fogalmát is értelmezte, mégpedig úgy, hogy akár a vallási közösség számára természetbeni ellenszolgáltatásért végzett munka is megalapozza az uniós munkaviszonyt, tehát a tényleges gazdasági tevékenység fogalmát bármilyen hasznot hajtó tevékenységre alkalmazhatónak tartotta, akkor is, ha azt természetbeni ellenszolgáltatás fejében végzik. Az *Antonissen*-ügyben¹⁰ a munkaviszony megszűnése utáni munkakeresőkre is alkalmazni rendelte az uniós munkavállalókat megillető jogosultságokat.

A diszkrimináció tilalma

Az EUMSZ 45. cikkének központi eleme az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma. Ezt megerősíti a 492/2011/EU rendelet¹¹, amely a diszkrimináció tilalmának mind a kifejezett, mind a rejtett formáját tiltja. Ez utóbbi közé sorolja azokat az eseteket, amelyek kimondva nem diszkriminatívok, de hatá-

5 C-75/63. sz. ügy, Mrs M.K.H. Hoekstra kontra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten.

6 C-53/81. sz. ügy, D.M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie.

7 C-139/85. sz. ügy, R. H. Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie.

8 C-66/85. sz. ügy, Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg.

9 C-196/84. sz. ügy, Udo Steyermann kontra Staatssecretaris van Justitie.

10 C-292/89. sz. ügy, The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen.

11 A rendelet az 1612/68/EGK-rendeletet kodifikálta újra, ezeket a szabályokat az abban foglaltakkal megegyezően fogalmazza meg.

sukban igen, illetve azokat, amelyek látszólag mindenkire vonatkoznak, de az a céljuk, hogy az illető országtól távol tartsák más tagállam munkavállalóit. A diszkrimináció tilalmának is gazdag bírósági esetjoga van: a Bíróság a *Gravier*-ügyben¹² kimondta, hogy külföldi hallgatóknak is a hazaiakkal megegyező tandíj fizetésére van kötelezettségük, a *Grzelczyk*¹³- és a *Bidar*¹⁴-ügyben pedig a létfenntartási támogatásra való jogosultság feltételeit értelmezte. A *Grzelczyk*-ügyben kimondta, hogy a tagállamoknak szolidaritást kell tanúsítaniuk átmeneti jellegű nehézségek áthidalása esetére a tagállami és a nem tagállami állampolgárok között. Ez után a *Bidar*-ügyben megállapította, hogy a diákhitel a létfenntartás segítségére szolgáló tartós eszköz, így az ahhoz való hozzáférés indoka nem átmeneti nehézségek leküzdése, hanem a megélhetés tartós finanszírozása. Így a diákhitel-kedvezményre való jogosultságot a tagállamok joggal tartják fenn saját tanulóik és hallgatóik részére.

A munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet alapján a munkavállalókat a munkavállalás diszkriminációmentes jogán kívül megilleti az álláskereséshez és -közvetítéshez való jog, a szociális és adókedvezményekhez való jog, a lakhatáshoz való jog, a felsőfokú tanulmányokat is magában foglaló szakmai tanulmányokhoz és az átképzéshez való jog, valamint a szakszervezeti jogok. Hangsúlyozni kell, hogy a 2004/38/EK irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok a tartózkodás harmadik hónapjának leteltétől számítva tegyék hozzáférhetővé ezeket az ellátásokat.

A Szerződés rendelkezéseinek közvetlen hatálya

Az EUMSZ 45. cikkének közvetlen hatálya van, ennél fogva a szabad munkavállalás jogára közvetlenül lehet hivatkozni a tagállami bíróságok előtt akkor is, ha a nemzeti jogból nem ez következne. A közvetlen hatály nemcsak az állam és a munkavállaló (vertikális), hanem a munkáltató és a munkavállaló (horizontális) viszonylatában is érvényesül. A vertikális közvetlen hatályt a *Van Duyn*-ügyben¹⁵ mondta ki először a Bíróság, mivel a Szerződés szövegének olyan precíz a megfogalmazása, hogy további tagállami intézkedést nem kíván ahhoz, hogy alkalmazni lehessen. A Bíróság a *Walrave és Koch*¹⁶-, majd a *Bosman*¹⁷-ügyben azokra a szakmai szövetségekre nézve is kimondta a közvetlen hatály elvénél az alkalmazását, amelyek jogosultak a foglalkoztatási feltételek meghatározására. A valódi horizontális közvetlen hatályt egyértelműen az *Angonese*-ügyben¹⁸ mondta ki először a Bíróság, amikor megállapította, hogy a magán-személyek között is tilos a munkavállalók közötti állampolgárságon alapuló diszkrimináció.

Az uniós elem meglétének szükségessége a tényállásban

Az uniós jogot fő szabály szerint akkor lehet alkalmazni, a belőle fakadó jogosultságokra akkor lehet hivatkozni, ha valamilyen uniós elem van a tényállásban, mivel tisztán nemzeti tényállásokra nem kell alkalmazni az uniós jo-

12 C-293/83. sz. ügy, *Gravier* kontra *City of Liege*.

13 C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk* kontra *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

14 C-209/03. sz. ügy, *The Queen* kontra. *London Borough of Ealing* és *Secretary of State for Education and Skills*, ex parte *Dany Bidar*.

15 C-41/74. sz. ügy, *Yvonne van Duyn* kontra *Home Office*.

16 C-36-74. sz. ügy, *Walrave and Koch* kontra *Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federación Española Ciclismo*.

17 C-415/93. sz. ügy, *Bosman*.

18 C-281/98. sz. ügy, *Roman Angonese* kontra *Cassa di Risparmio di Bolzano* SpA.

got. Az uniós elemet megtestesítheti az uniós munkavállaló fogalmának való megfelelés, de az uniós polgárság által biztosított jogosultságokból is levezethető. A Bíróság azonban ezt az elvet is árnyalta az évtizedek alatt hozott ítéleteiben. Kezdeti ítéleteiben tisztán megfigyelhető a határon átnyúló elem hiányának a szigorú értelmezése. A *Saunders*-ügyben¹⁹ kimondta, hogy a Közösség célja, hogy lebontsa a tagállamok állampolgárai elől a más tagállamban történő munkavállalás akadályait, és ezáltal kiterjesztesse a belső piacot. Ezért a munkavállalók szabad áramlása csak azokban az esetekben alkalmazható, amelyekben határon átnyúló tényállási elem is van. A *Singh*-ügyben²⁰ azonban a Bíróság arra az esetre is megállapította a határon átnyúló elem meglétét, amikor az uniós polgárnak a szabad mozgás jogával élő harmadik országbeli házastársa (aki már dolgozott egy másik tagállamban) visszatér az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamába, és ott szeretné az uniós munkavállalói státuszából eredő jogait érvényesíteni. A Bíróság megállapította, hogy ez a harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs legalább olyan jogosultságokkal rendelkezik, mintha az uniós állampolgár házastárs egy másik tagállamba menne, és ott telepedne le. Az *Akrich*-ügyben²¹ az uniós és a tagállami polgár házasságának a valódiságához kötötte a harmadik országból származó polgár jogosítványainak az elismerését, míg a *MRAX*-ügyben²² azt mondta ki, hogy a tagállam nem tagadhatja meg a harmadik országból származó házastárs belépését pusztán a szükséges vízum előzetes megszerzésének

a hiánya miatt. A mérőföldkő a határon átnyúló elem vizsgálatában a *Carpenter*-ügy²³ volt, amelyben az Egyesült Királyság azért nem utasíthatta ki Carpenter uniós polgár Fülöp-szigeteki házastársát, akinek lejárt a hat hónapos tartózkodási engedélye, mert Carpenter, bár az Egyesült Királyságban dolgozott, rendszerint több tagállamban is nyújtott szolgáltatást, és a kiutasítással megfosztották volna attól, hogy az esetleges későbbi, Egyesült Királyság területén kívüli szolgáltatásnyújtás során teljes családi életet éljen. Itt tehát már a határon átnyúló elem hipotetikus létét is elfogadta a Bíróság. A gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezmény teremtette meg a *Zambano*-ügyben²⁴ a határon átnyúló kapcsolatot: a két, Belgiumban dolgozó, de a munkáját elvesztő kolumbiai állampolgár Belgiumban születő gyermeke belga állampolgárságot kapott (egyébként hontalannak minősült volna), és az uniós polgársága feljogosítja arra, hogy ne lehessen a családjától megfosztani, ahogyan az az ENSZ-egyezményben is áll, amelynek Belgium is részes fele. Így a szüleit annak ellenére sem lehetett Belgiumból kitoloncolni, hogy nem dolgoztak, és az uniós munkavállaló státusza sem illette meg őket. A *McCarthy*-ügyben²⁵ azonban világos határt húzott a Bíróság a jogértelmezés elé: nem ismerte el az uniós tényállást az ír-brit kettős állampolgár nő ügyében, aki az Egyesült Királyságban élt, és úgy próbált a jamaikai férjével a szabad mozgás jogával élni, hogy a brit útlevél helyett ír útlevéllel utazott volna, tehát a kettős állampolgársága által lehetővé tett útlevélcsere teremtette volna meg a határon átnyúló elemet.

19 C-175/78. sz. ügy, The Queen kontra Vera Ann Saunders.

20 C-370/90. sz. ügy, The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal és Surinder Singh, ex parte: Secretary of State for the Home Department.

21 C-109/01. sz. ügy, Secretary of State for the Home Department kontra Hacene Akrich.

22 C-459/99. sz. ügy, Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX) kontra Etat Belge.

23 C-60/00. sz. ügy, MaryCarpenterkontra Secretary of State for the Home Department.

24 C-34/09. sz. ügy, Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm).

25 C-434/09. sz. ügy, ShirleyMcCarthy kontra Secretary of State for the Home Department.

Kivételek

Az EUMSZ 45. cikkében foglalt szabad munkavállalási jogot csak közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból lehet korlátozni. A közrendi kivételre jó példa a már a közvetlen hatálynál is említett *Van Duyn*-ügy, amelyben a szcientológiai egyházhoz való tartozást minősítették a közrendet súlyosan fenyegető körülménynek. Ebben az ügyben ráadásul azt is kimondta a Bíróság, hogy jöllehet a kitiltást csak az érintett személy személyes közreműködése alapján lehet vizsgálni, a valamely közösséghez való csatlakozás és tartozás az egyén elhatározásán múlik, így a közösséghez való tartozás tényét személyes közreműködésként lehet értelmezni. A közbiztonsági kivételre az *Orfanopoulos*-²⁶ és az *Oliveri*²⁷-ügy szolgálhat például. A két ügyben azt mondta ki a Bíróság, hogy önmagában az elítélés ténye nem szolgálhat a kiutasítás automatikus indokául. Ahhoz, hogy a büntetését letöltött személyt ki lehessen utasítani, meg kell vizsgálni az általa elkövetett cselekmény szándékos vagy gondatlan mivoltát, súlyosságát, azt, hogy visszaesőnként követte-e el, és csak ezek után lehet megalapozott döntést hozni.

Az EUMSZ 45. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok ne alkalmazzák a közszolgálati állásokra a munkavállalók szabad mozgását biztosító uniós jogszabályokat. Először a *Sotgiu*²⁸, majd később több más ítéletében is leszögezte a Bíróság, hogy az egyes munkahelyeken pozícióként kell meghatározni, hogy a közszolgálati kivétel mennyiben indokolja a külföldiek alkalmazásának a tilalmát. A korlátozás csak azokra a munkakörökre alkalmazható, amelyek a közhatalmi jogkörök gyakorlásában való közvetlen vagy közvetett részvételt,

vagy az állam vagy más köztestületek érdekeinek a védelmét foglalják magukban, illetve amelyek a mindenkori alkalmazottaknak az állam irányában fennálló különleges viszonyát és az állampolgári kötelék alapjául szolgáló kölcsönös jogokat és kötelezettségeket feltételezik.

A harmadik országok egyes munkavállalói köreire alkalmazható szabályok

A Bizottság, látva, hogy a tagállamok jelentős része híján van a megfelelő magas szintű szak tudás birtokában lévő munkavállalóknak, a harmadik országok egyes munkavállalói köreire vonatkozó kedvezményes tartózkodás és munkavállalás feltételeit rögzítő jogszabályok tárgyalására tett javaslatot. Ezek közül eddig kettőt fogadtak el. Az egyik a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, amely a harmadik országokból származó munkavállalók és családtagjaik huzamos tartózkodási jogát és az ahhoz kapcsolódó szociális juttatásokhoz való jogot rögzíti. Azok a harmadik országból származó polgárok, akik igazolni tudják, hogy stabil jövedelemforrásuk miatt nem szorulnak segítségre, illetve egészségbiztosítással rendelkeznek, kéresükre tartózkodási engedélyt kapnak, amely állandó lakhatási engedélyt is magában foglal. Az engedély az Európai Unió valamennyi tagállama területére érvényes ötéves, megújítható időtartamra. Az engedélyhez kapcsolódó jogosultságok hasonlóak a 492/2011/EU rendelet által az uniós polgároknak biztosított jogokhoz: a munkavállaláshoz, a szociális juttatásokhoz, a szociális kedvezményekhez, az adókedvez-

26 C-482/01. sz. ügy, Georgios Orfanopoulos és mások kontra Land Baden-Württemberg.

27 C-493/01. sz. ügy, Raffaele Oliveri kontra Land Baden-Württemberg.

28 Case 152/73. sz. ügy, Giovanni Maria Sotgiu kontra Deutsche Bundespost.

ményhez való jog, szakszervezeti jogok, oktatáshoz való jog és a szakképzés elismeréséhez való jog. A másik már elfogadott irányelv a harmadik országok magasan képzett munkavállalóinak tartózkodásáról szóló 2009/50/EK (kék kártya) irányelv, amely azokra vonatkozik, akik olyan uniós munkakör betöltésére rendelkeznek szerződéssel, amelynek átlagbére az illető tagállam átlagbérenek legalább a másfélszerese. A kék kártyát négy évre lehet kibocsátani, a tagállamok a kék kártyával foglalkoztatottakra nézve kvótát határozhatnak meg. A kék kártya feljogosítja a birtokosát és családját, hogy a tagállamok területén tartózkodjon, a kérelmezés helye szerinti tagállamban a meghatározott munkakörökben dolgozhasson, illetve arra is, hogy diszkriminációmentesen hozzáférjen a szociális és családi ellátásokhoz. A kártya birtokosa 18 hónap eltelte után lesz jogosult rá, hogy másik tagállamban keressen a szakképzettségének megfelelő állást. A harmadik országbeli szezonális munkásokról és a fizetett gyakornokokról szóló irányelvek még nem születtek meg, a vállalatok belüli áthelyezettekéről szóló irányelvről 2014 márciusában született meg az első olvasatos megállapodás.

A személyek szabad áramlása további alakulásának lehetséges irányai

A fent leírtakból is látszik, hogy a személyek szabad áramlása fokozatosan teljesebbé vált a mai szabadságokat jelentő alapvető szabadsággá. Az is egyértelmű, hogy a bírósági ítéletek jelentősen szélesítették a jogosultság tartalmát, amit időről időre követett a Szerződés és a másodlagos jog változása is. Nem mondható tehát, hogy a tagállamok számára nem jelentene és jelentett volna korábban

is problémát az egyes rendelkezések alkalmazása: főként a szociális ellátásokra való jogosultságok vonatkozásában próbálták ezt a jogot a szabályok szövegét szűken értelmezve biztosítani, ügyelve arra, hogy minél kevesebb precedenst teremtsenek a költségvetést terhelő kiadások jogszerűnek ítéltésére. (A tanulmány elején volt róla szó, hogy költségvetési és gazdasági okok nem szolgálhatnak a korlátozások indokául, így a Bíróság sem tartotta elfogadhatónak ezt a szemléletet.) Felmerülnek ugyanakkor a küldő országok szempontjai is, amelyek gyakran szembesülnek a magasan képzett munkaerő elvándorlásával, ami igen csak nehezíti a migrációnak kitett szakmákat gyakorlók képzését. Először a görög, majd a spanyol és a portugál bővítés során élt a Közösség az újonnan csatlakozók munkavállalóit érintő szabad mozgás hétéves korlátozásával, ami az EFTA-bővítés országain kívül valamennyi ezután bővítési körben²⁹ a csatlakozás feltétele lett. Spanyolország 2011-ben a védintézkedés lehetőségével is élt, a már szabaddá tett munkavállalás újbóli engedélyeztetését vezette be a román állampolgárok vonatkozásában. 2013 végén már kormányfői szinten is téma lett a kérdés, miután Cameron brit miniszterelnök november 17-én a Financial Times-ban közzétette a munkavállalók szabad áramlásának szigorítására vonatkozó brit kormányzati elképzeléseket. Több, azóta bevezetett brit intézkedés uniós joggal való összhangja kérdéses, ezeket vizsgálja a Bizottság, de a tartózkodási kártya kibocsátásának feltételeit rögzítő szabályozás miatt az Egyesült Királyság ellen kezdeményezett kötelezettség-szegési eljárást már 2013 márciusában bírósági szakaszba léptette. Hollandiában és Németországban is komoly viták folynak a jogosultságok lehetséges szigorításáról.

²⁹ A 2004-es bővítési körben a máltai és a ciprusi csatlakozási szerződés nem tartalmazott ilyen átmenetet, ami leginkább az országok kis méretének és földrajzi elhelyezkedésének tudható be.

A problémák gyökere az uniós gazdaságpolitikai koordináció féloldalasságában keresendő: az eltérő versenyképességi filozófiát, társadalompolitikai nézeteket és munkajogi szabályozórendszert képviselő tagállamok nem készek rá, hogy a maastrichti céloknak való megfelelésen túli területekre is kiterjesszék a szoros koordinációt. Ennek következtében a tagállamok a gazdaságpolitika fiskális benchmarkjaiban való kötelező összetartás követelte áldozatot a foglalkoztatási és szociális, illetve a mikrogazdasági és az adózási szabályok legkedvezőbb egyedi keverékével próbálják meg egyensúlyozni. A Bizottság véleménye szerint viszont csak a foglalkoztatási és szociális területet is magában foglaló, szélesebb koordináció, illetve a gazdasági reformok előzetes egyeztetése vezethet előre. A tagállamokra jellemző szociális egyenlőtlenségek a nem kellő mértékben koordinált gazdaságpolitikai eszközökben keletkező burokok kipattanása után tagállamokon belül és a tagállamok között is óriási mértékű kilengést mutatnak. Elég csak a spanyol és a görög munkanélküliségre, a szegénységi küszöbön vagy az alatt élők számának drasztikus emelkedésére gondolni, és könnyen belátható, hogy a személyek szabad mozgása nem önmagában, elszigetelten kezelendő politikai terület. Emellett nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása együtt alkotja az egységes belső piacot, amelynek alapvető építőköve a munkaerő mint termelési tényező szabad áramlása. A munkaerő szabad áramlása hozzájárul az uniós szintű munkaerő-kereslet és -kínálat optimális kiegyenlítéséhez, támogatva ezzel a munkaerő-piaci alkalmazkodást és végső soron az uniós cégek világméretű versenyképességét. Ezenkívül, mint láttuk, a személyek szabad áramlása az uniós polgárságból fakadó alapvető joggá vált, amelynek

a védelmét az Alapjogi Charta is rögzíti. Ezért nincs reális lehetőség arra, hogy látványosan visszalépjünk a szabályozás biztosította szabadságjogokban. A Bizottság ezeket a szempontokat tartotta szem előtt, amikor összetett és a szorosabb koordinációt előrevetítő, egyben a visszaélések hatékonyabb kiszűrését lehetővé tevő megoldást javasolt a probléma kezelésére. A minden év novemberében írt éves növekedési jelentés a korábbiaknál szélesebb körű tájékoztatást ad a foglalkoztatási és a szociális indikátorok uniós és tagállami alakulásáról. A jelzőszámok alapján a Bizottság javasolhatja a tagállamnak, hogy milyen irányú foglalkoztatási, szociális és adózási reformokat hajtson végre, illetve hogy hogyan strukturálja a költségvetési kiadásait. A 2014–2020-as pénzügyi tervezési időszakban a kohéziós források tagállamonként eltérő arányát, átlagosan mintegy 23%-át az Európai Szociális Alap (ESZA) által meghatározott célokra kell fordítani, az ESZA forrásainak legalább 20%-át pedig a társadalmi befogadást és a szegénységben élők költeni. Emellett uniós szinten 6 milliárd euró áll rendelkezésre kizárólag a fiatalok foglalkoztatásának javítására. Az intézkedési keretet a Bizottság által 2012. decemberében javasolt ifjúsági garancia kezdeményezés teremti meg. A Bizottság a tájékoztatási célú és a pénzügyi eszközökön kívül szabályozási lépéseket is javasolt. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv a kiküldött munkavállalókat fogadó országokat hozza kedvezőbb helyzetbe azzal, hogy lehetőséget teremt a tagállamok mérlegelésétől függő intézkedések bevezetésére. A munkavállalók szabad áramlásáról szóló, még ki nem hirdetett irányelv a 492/2011/EU rendelet megfelelő végrehajtására, a munkavállalói jogok érvényesítésére szolgáló intézményrendszer szorosabb együttműködésére tartalmaz részlet-

szabályokat. Az EURES-rendszer reformjáról szóló rendelettervezet tárgyalása folyamatban van, a módosítás célja az lenne, hogy valódi európai állásbörze alakuljon ki: minden tag-állam töltsen fel valamennyi állásajánlatát és az álláskeresők pályázatait is.

Külön, de nem a személyek szabad mozgásának jövőjével megegyező nagyságrendű problémát jelent, hogy a 2014. február 9-i referendum következményeként megbomolhat az Európai Uniónak a Svájcjal fennálló szerződéses rendszere. A referendum ugyan

a személyek szabad áramlásáról szóló, 1999-ben megkötött megállapodás felmondásáról rendelkezik, azonban ez a lépés hat másikkal³⁰ megállapodás felmondását is jelentené, amelyek a személyek szabad áramlásáról szóló megállapodás mellett a Bilaterális I. megállapodáscsomagnak a részét képezik, mivel mind a megállapodások hatálybalépése, mind azok felmondása csak egyszerre lehetséges. A Szövetségi Tanácsnak a népszavazás időpontjától számított három év áll rendelkezésére, hogy kezelje a kérdést.

³⁰ A Bilaterális I. megállapodáscsomag részét képezi még a közúti, a vasúti, a légiközlekedési, a közbeszerzési, a megfelelőség-értékelési, a kereskedelem technikai akadályairól szóló, a mezőgazdasági termékek kereskedelméről szóló és a kutatás-fejlesztési megállapodás.

A munkavállalók kiküldetésének uniós szabályozása (posting)

A munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv¹ (posting irányelv) szabályozza azokat a jogviszonyokat, amelyekben a munkavállalók nem egyéni munkavállalási jogviszony keretében végeznek más tagállamban munkát, hanem valamely szerződéses jogviszony teljesítése érdekében. Az uniós jog alapján ezek a munkavállalók nem a munkavállalás szabadságának, de nem is a letelepedés szabadságának az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben lefektetett jogát gyakorolják, hanem speciális státuszt, a kiküldött munkavállalók státuszát élvezik. Kérdés, hogy ez a speciális státusz hogyan érinti a munkavállalókra vonatkozó jogokat: melyik tagállam joga alapján kell megkötni a munkaszerződést, melyik tagállam szociális biztonsági szabályait kell alkalmazni a kiküldött munkavállaló (külföldi) munkavégzése során.

A posting irányelv ebben a kérdésben a következőket mondja ki: a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a *kiküldött munkavállalóra érvényesüljenek a munkavégzésre alkalmazandó szabályok*. Ezeket akár jogszabályokban, akár kollektív szerződésben is meg lehet határozni, de feltétlenül szabályozni kell többek között a munkabért, a munkaidőt, a kiküldetés helyét, a munkahelyi egészséget és biztonságot, valamint az éves szabadságot. Az irányelv nem foglal állást abban, hogy ezeknek mi a tartalma. A nemzetközi munkaügyi egyezmények és a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló *Róma I rendelet alapján a munkavégzésre irányadó jog a munkavégzés szokásos helyének a joga (lex loci laboris)*. Az irányelv néhány kivételt enged a *lex loci laboris* alkalmazása alól:

- a fogadó országban érvényes minimális béreket be kell tartani;
- közrendi okokból azonos szabályok alkalmaz-

hatók a kiküldött és a hazai munkavállalókra azon esetek kivételével, amelyeket az irányelv kizárólag a *lex loci laboris* alapján rendel szabályozni (ld. a fent említett esetek);

- illetve alkalmazni rendeli a kollektív szerződésekben és választottbírói ítéletekben foglaltakat.

A kiküldött munkavállalók legfőbb jellemzője, hogy a szokásos munkavégzésük helye nem a fogadó tagállam, hanem a küldő állam; a fogadó tagállam területén addig tartózkodnak, amíg a munkavégzés alapjául szolgáló (vállalkozói, építési, építési-szerelési stb.) szerződés nem teljesítették. A szerződés teljesítésével a munkavállaló visszatér a küldő tagállamba, és folytatja a kiküldetés előtt ott végzett tevékenységét.

Tehát ezeknek a *munkavállalóknak a jogállását alapvetően a küldő ország jogszabályai határozzák meg*: a munka- és szociális jogi kötelezettségeknak a küldő országban való

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről.

megfelelését a kiküldetést szervező vállalkozások speciális, erre a célra elkészített formanyomtatványokon (korábban E101, ma A1) igazolják. Ezeket a fogadó ország hatóságainak el kell fogadniuk. *Egyéb ellenőrzési lehetőséget az irányelv nem tartalmaz, a tagállami hatóságoknak kell együttműködniük.*

A szabályos kiküldetés feltételeit sokszor alacsonyabb szintű iránymutatások határozzák meg. Ilyen például, hogy a munkavállalót kiküldő cégnek a tevékenysége 25%-át a küldő országban kell végeznie. Ezzel a fogadó országok garanciát szerettek volna kapni arra, hogy ne direkt a kiküldetésre szerveződő „postafiókcégek” nyerjenek a direkt a külföldi munkára toborzott munkavállalók olcsó hazai alkalmazásával és az azok utáni járulékok esetleges be nem fizetésével. Ez utóbbi eset ugyanis már nem a munkavállaló kiküldésének, hanem munkaerő-kölcsönzésnek minősül, amelyre az egyéni munkavállalás szabályai – tehát a fogadó ország munkajogi és társadalombiztosítási jogszabályai – vonatkoznak. A fogadó országok is érzékelik ezt, ezért időről időre felmerülnek kezdeményezések a szükséztől és igen rövid irányelv végrehajtásának pontosítására és szigorítására.

A kiküldetés szabályainak pontosítását célzó tényezők

A 2004-es és a 2007-es csatlakozási körök után kiobbant *SOKO Bunda* és *SOKO Pannonia* ügyekben a német hatóságok a kiküldetés

követelményeinek nem teljesítését próbálták igazolni. Ezen túlmenően *négy olyan ítéletet hozott a kétezres évek elején az Európai Bíróság (Viking², Laval³, Ruffert⁴, Luxemburg⁵)*, amely megkötötte a fogadó országok kezét a kiküldött munkavállalókkal és az azokat kiküldő cégekkel szemben hozható nemzeti intézkedésekben, és a hatályos szabályok értelmezése alapján a szolgáltatásnyújtás szabadságát (tehát a kiküldő cég érdekeit) helyezte a munkavállalók szociális biztonsága (tehát a fogadó országok érdekei) elé. *Monti* 2010-ben előterjesztett belső piaci javaslatai között szerepelt a szociális jogok és a belső piac összehangolása, illetve a kiküldetés szabályainak a pontosítása. *A szociális és a belső piaci jogok összehangolásáról* (a sztrájkjog uniós harmonizációjáról) szóló bizottsági *rendelettervezet* 2012 szeptemberében 12 tagállami parlament⁶ vizsgálatának eredményeként *megbukott* a szubsidiaritásvizsgálaton, így annak *tárgyalása nem kezdődött meg*.

Az *IMI-rendelet*⁷ elfogadásával a posting irányelv végrehajtására is alkalmazandó az IMI-rendszer, megkönnyítve a küldő és a fogadó állam hatóságai közötti együttműködést az ellenőrzések során. Emellett a Bíróság a 2011-ben hozott *Vicoplus* és társai egyesített ügyekben⁸ értelmezte a posting irányelv rendelkezéseit, és kimondta, hogy a kiküldetés olyan, díjazás ellenében végzett szolgáltatásnyújtás, amelynek keretében a kiküldetésben lévő munkavállaló továbbra is a szolgáltatást nyújtó vállalkozással áll munkaviszonyban anélkül, hogy a kölcsönvevő vállalkozással munka-

2 C-438/05. sz. ügy. International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti.

3 C-341/05. sz. ügy. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others.

4 C-346/06. sz. ügy. Dirk Ruffert kontra Land Niedersachsen.

5 C-319/06. sz. ügy. Commission of the European Communities kontra Grand Duchy of Luxembourg.

6 FI, SE, DK, PT, LV, LU, MT, PL, FR, BE, UK, NL.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (az IMI-rendelet) EGT-vonatkozású szöveg (HL L 316., 2012.11.14., 1–11. o.)

8 C-307/09-309/09. sz. egyesített ügyek, Vicoplus és társai.

szerződést kötne. Ennek jellemzője az a körülmény, hogy a munkavállaló fogadó tagállamba történő kihelyezése képezi magának a szolgáltatást nyújtó vállalkozás által végzett szolgáltatásnyújtásnak a tárgyát, és hogy e munkavállaló a feladatait a kölcsönvevő vállalkozás ellenőrzése és irányítása alatt végzi.

A posting irányelv végrehajtási irányelve

A Bizottság a sokasodó jogviták hatására kidolgozta a *96/71/EK irányelv végrehajtásáról szóló irányelv tervezetét*, amely a 96/71/EK irányelv szabályozása alapján jelenleg a fogadó országok szabályozási kompetenciájába tartozó kérdéseket érint, többek között a fogadó országok által alkalmazható nemzeti intézkedéseket és az alvállalkozókért való felelősséget. *A tervezetről általános megközelítést fogadott el a foglalkoztatási és szociális tanács* 2013. december 9-i ülése, és az első olvasatos megállapodás formális szentesítésére várunk, amire a tervezet valamennyi tagállam nyelvére történő lefordítása után kerülhet sor.

A végrehajtási irányelv a fogadó ország ellenőrzési lehetőségeinek és az alvállalkozókért való felelősségnek a szabályozásával próbál meg

a mainál egyértelműbb helyzetet teremteni.

A tervezetről elfogadott általános megközelítés a fogadó országok hatóságai által alkalmazható *adminisztratív követelmények és ellenőrző intézkedések példálózó felsorolását* tartalmazza. A tagállamoknak be kell jelenteniük a Bizottságnak az általuk alkalmazott ellenőrzési és egyéb intézkedéseket, továbbá a tagállami hatóság honlapján a vállalkozók számára is elérhetővé kell tenni ezeket. A Bizottság nyilvánosan elérhető jelentés keretében rendszeresen értékeli az intézkedések uniós elvekkel és az irányelvben is rögzített kritériumokkal való összeegyeztethetőségét. Emellett az irányelv az építőipari szolgáltatásokra nézve kötelezően bevezeti az *egyetemes fővállalkozói felelősségi rendszert*, amelyet a tagállamok más szolgáltatási ágazatokban a csatlások és a visszaélések leküzdése érdekében *egyéb, az egyetemes felelősséggel egyenértékű, az uniós jognak megfelelő, szükséges és arányos intézkedésekkel* egészíthetnek ki. Ez utóbbi olyan rugalmas szabály, amely egyrészt ellentétes a kiküldetés szabályainak egyértelműsítésével mint irányelvi céllal, másrészt olyan jogértelmezési vitáknak nyit utat, amelyeknek éppen az elkerülésére lenne hivatott a tervezet.

KÁTAI ANIKÓ–LAKOS KRISZTINA

Munkajogi szabályok

A munkajogi szabályok egységessége két szempontból is fontos az egységes belső piacon. Egyrészt elősegíti a munkavállalók szabad áramlását, és így a munkaerő-kereslet és -kínálat optimális alakulását, másrészt az egységes vagy egymáshoz nagyon hasonló szabályok hozzájárulnak a vállalkozások versenyképességi feltételeit egységesítő szabályrendszerhez, illetve alacsonyabb adaptációs költségeket jelent. A munkajogi szabályok négy nagy csoportba oszthatók: a diszkriminációmentesség, a munkafeltételek és a munkavállalói részvételi feltételek szabályozása, a sérülékeny csoportok és a sérülékeny helyzetben lévők védelme, illetve a munkahelyi egészség és biztonság közös szabályai. A munkajogi szabályok között találunk olyan irányelveket, amelyeknek alapja a szociális partnerekkel az EUMSZ 154. cikke alapján folytatott konzultáció eredményként létrejött megállapodás Tanács általi elfogadása.

1. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye

Az Európai Unióban a *szociálpolitikai* jogalkotás körébe tartoznak a munkafeltételek, a munkavállalók szociális biztonsága és munkaviszonyuk védelme, a munkavállalói részvétel, a férfiak és a nők munkaerő-piaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód tárgyában született jogszabályok, míg az *EUMSZ 19. cikke* biztosít jogalapot az esélyegyenlőségre vonatkozó jogalkotásra. Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* 15. cikke rendelkezik a foglalkoztatás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról. Az uniós polgárokat (és a harmadik országok munkavállalására jogosult polgárait) megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga, a 16. cikk alapján a nemzeti és az uniós szabályokkal összhangban el kell ismerni a vállalkozás szabadságát. A 21. cikk megtiltja a megkülönbözte-

tés minden formáját, a 23. cikk deklarálja a nők és a férfiak közötti egyenlőséget, különösen a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén. A Charta 27–35. cikkei garantálják a munkavállalói részvételt, a kollektív tárgyalásokhoz és a fellépéshez való jogot, a munkaközvetítéshez való jogot, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet, a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételeket, a munkaidő felső határához, a napi és a heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz való jogot. Ezek közé a szabályok közé tartozik a gyermekmunka tilalma és a fiatal munkavállalók kizsákmányolással szembeni védelme, a gyermekvállalással összefüggő elbocsátás elleni védelem, a fizetett szülési és szülői szabadsághoz való jog és az anyaság, a betegség, a munkahelyi baleset, a gondoskodásra utaltság, az idős kor, valamint a munkahely elvesztése esetére szóló szociális ellátáshoz való jog. *A Charta szabályainak az uniós jog végrehajtása során érvényesülniük kell.*

1.1. A foglalkoztatási keretirányelv¹

A foglalkoztatási keretirányelv tiltja a *valláson* vagy *meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron* és *szexuális irányultságon* alapuló megkülönböztetést, azonban kizárólag a *foglalkoztatási jogviszonyokra* kell alkalmazni. Az irányelv egyik tulajdonságot sem definiálja pontosan, így a fogyatékoság fogalmát az Európai Bíróság állapította meg. Az irányelv alapján *biztosítani kell a megkülönböztetésmentességet*

- a munkavállaláshoz, az önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételeinek meghatározásakor;
- a pályaválasztási tanácsadás, a szakképzés, a szakmai továbbképzés és az átképzés mindenféle formájához való hozzájutás során;
- az alkalmazási és munkakörülmények (ideértve az elbocsátást és a díjazást) meghatározásakor;
- a tagság vagy a részvétel lehetőségét a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben vagy egyéb szakmai szervezetekben.²

Az irányelvet *mind a köz-, mind a magánszférára* alkalmazni kell, beleértve a köztisztviselőket, valamint a fizetett és az önkéntes munkát egyaránt. Az irányelv alapján fel kell lépni a *közvetlen, a közvetett hátrányos megkülönböztetés és a zaklatás* ellen. A közvetett diszkrimináció az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában azt feltételezi, hogy az adott rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hátrányosan érintse az adott nemhez, korcsoporthoz, vallási felekezethez, illetve más, az irányelv hatálya alá tartozó csoporthoz tartozó személyeket. Kezdet-

ben az Európai Bíróság ezt rendkívül szigorúan értelmezte és statisztikai bizonyítékokat követelt meg³, később azonban elegendőnek tartotta annak bizonyítását, hogy az adott rendelkezés önmagában alkalmas arra, hogy hátrányt okozzon⁴. Az irányelv lehetővé teszi a pozitív diszkriminációt. Bizonyos esetekben *igazolható* az eltérő bánásmód:

- ha a munkakör jellege vagy a munkavégzés körülményei ezt indokolják;
- ha az életkoron alapuló eltérő bánásmód objektíven igazolt, megfelelő és egy törvényes munkaerő-piaci cél megvalósításához szükséges (a fiatalok vagy az idős munkavállalók védelmének biztosítása, a szakmai tapasztalat idejére vonatkozó követelmény meghatározása stb.);
- a meglévő egyenlőtlen helyzetek megakadályozása vagy helyreállítása (a fiatalok beilleszkedését, a foglalkoztatás és a nyugdíjazás közötti átmenetet stb. elősegítő intézkedések) érdekében szükséges pozitív intézkedések.

1.2. A férfiak és a nők közötti egyenlőség a munkaerőpiacon⁵

Az irányelv tiltja a *férfiak* és a *nők* közötti közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést munkaerő-toborzás, a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, valamint a foglalkoztatáshoz való hozzáférés; elbocsátás; szakképzés és szakmai előmenetel; munkavállalói és munkaadói szervezetekbe történő belépés során. Tiltja a nemi hovatartozás alapján való hátrányos megkülönböztetést az azonos vagy

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/78/EK irányelve foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

2 2000/78/EK irányelv 3. cikk a)–d) pontja.

3 C-170/84. sz. ügy, Bilka Kaufhaus. Az ebben kifejlesztett formulát alkalmazta több ügyben, például a C-127/92. sz. ügyben.; Dr Pamela May Enderby kontra Frechay Health Authority and Secretary of State for Health; illetve a C-400/93. sz. ügyben: Specialarbejderforbundet i Danmark kontra Dansk Industri, representing Royal Copenhagen.

4 A Bilka Kaufhaus-ügyben kifejtett tesztől először a C-237/94. sz. ügyben: O'Flynn kontra Adjudication Officer, illetve a C-279/94. sz. ügyben: Bizottság kontra Belgium mozdult el.

5 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról.

azonos értékű munkáért járó bérek terén. A férfiak és a nők közötti különböző bánásmód indokolható az adott szakmai tevékenység természetével, amennyiben a meghozott intézkedések jogszerűek és arányosak.

A tagállamoknak ösztönözniük kell a munkáltatókat, hogy lépjenek fel a nemi hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés, és különösen a zaklatás és a szexuális zaklatás ellen. A foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerek keretében a nők és a férfiak egyenlő bánásmódban részesülnek, különösen a belépés feltételeiben, a járulékok, az ellátások kiszámításában, az ellátásokra és a kiegészítő ellátásokra való jogosultságban, illetve a jogosultság tartamára és fenntartására irányuló feltételekben. Az irányelv kimondja, hogy az anyasági, apasági és/vagy örökbefogadási szabadságot követően a munkavállalók jogosultak visszatérni munkahelyükre vagy egy az-azal azonos munkakörbe olyan feltételek mellett, amelyek számukra nem kedvezőtlenebbek; valamint hogy minden, a munkafeltételekben bekövetkezett javulás, amelyre távollétük alatt jogosultak lettek volna, rájuk is vonatkozik.

A tagállamok feladata, hogy jogorvoslati lehetőségeket, például egyeztetési eljárásokat, illetve bírósági eljárásokat hozzanak létre a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett munkavállalók számára. Emellett ki kell dolgozniuk a szükséges intézkedéseket azoknak a munkavállalóknak és azok képviselőinek védelme érdekében, akiket a vállalkozáson belül tett panasz vagy egyéb jogi eljárás megindítása miatt a munkáltató adott esetben hátrányos bánásmódban részesíthetne, illetve szankciórendszereket kell létrehozniuk az elszenvedett veszteségért vagy kárért való jóvátételre vagy kártérítésre. Jogorvoslathoz történő folyamodás esetén a bizonyítási teher a hátrányos megkülönböztetéssel vádolt félre hárul, aki köteles

bizonyítani, hogy nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét.

Az egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében az irányelv szabályozza azt is, hogy a tagállamok testületeket nevezzenek ki az egyenlő bánásmód elve érvényesülésének elősegítésére, elemzésére és felügyeletére, valamint a jogszabályok betartása ellenőrzésének biztosítására és a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak segítésére. Ezenfelül kimondja, azt is, hogy a vállalkozások kötelesek előmozdítani a nemek közötti egyenlőség elvét és fokozni a szociális partnerek és a nem kormányzati szervek szerepét.

1.3. Egyenlő bánásmód biztosítása az egyéni vállalkozóvá válás során⁶

Az irányelv tiltja mind a közvetlen, mind a közvetett megkülönböztetést a *vállalkozások* létrehozása, bővítése és eszközökkel való ellátása során. A közös vállalkozást létrehozó házastársakra vagy élettársakra ugyanolyan feltételeknek kell vonatkoznuk, mint másokra. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az önálló vállalkozói tevékenységben részt vevő házaspár vagy élettársak saját jogon részesüljenek szociális védelemben. Az önálló tevékenységet folytató nők legalább 14 hetes anyasági juttatásra jogosultak, amelynek az összege elegendő kell hogy legyen számukra ahhoz, hogy amennyiben így kívánják, erre az időtartamra megszakíthassák a tevékenységüket (pótolja az átlagos jövedelemkiesést vagy elmaradt hasznot.)

2. A munkafeltételek általános szabályai

2.1. A munkaszerződések kötelező tartalmi elemei

A Tanácsnak a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/41/EU irányelve az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről szóló 91/533/EGK irányelve alapján a munkaszerződéseket írásba kell foglalni, amelyben meg kell határozni a munkakört, a munkavégzés helyét és a munkabért. Rendelkezni kell a munkaidőről, a szabadságról és a felmondási időről. A külföldre kirendelt munkavállalókat tájékoztatni kell a külföldi munkavégzés lejártaáról, a fizetés pénzneméről és arról, hogy ki viseli a költözködés költségeit.

2.2. A munkaidő-szervezés közös szabályai

A munkaidő általános kereteit a munkaidő irányelv szabályozza, míg az egyes jogviszonyokra vonatkozó specifikus szabályozást ágazati irányelvek⁷ tartalmazzák. A munkaidő-szervezés egyes kérdéseiről szóló 2003/88/ EK irányelv alapján a munkavállalókat a következő jogok illetik meg:

- 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő;
- a 6 óránál hosszabb munkanapokon pihenőszünet;
- hétnaponként átlag 24 órás minimális, megszakítás nélküli pihenőidő (a 11 órás napi pihenőidőn felül);
- a heti átlagos munkaidő a túlórákkal együtt számítva nem haladhatja meg a 48 órát;
- legalább 4 hét éves fizetett szabadság.

A heti átlagok kiszámításához a tagállamok *referencia-időszakot* vehetnek figyelembe, amely a heti pihenőidő tekintetében nem haladhatja meg a 14 napot; a maximális heti munkaidő tekintetében nem haladhatja meg a 4 hónapot; az éjszakai munka időtartama tekintetében a referencia-időszakot a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően vagy kollektív szerződés útján kell meghatározni. Az *éjszakai munka* időtartama 24 órás időszakonként átlagosan nem haladhatja meg a

nyolc órát. A *különös veszéllyel* vagy *erős fizikai vagy szellemi megterheléssel* járó munkára irányadó feltételeket nemzeti jogszabály és/vagy gyakorlat, illetve kollektív szerződések útján állapítják meg. A munkát egy bizonyos munkaritmus szerint megszervezni kívánó munkáltatónak figyelembe kell vennie azt az általános elvet, hogy *a munkát az azt végző emberhez kell igazítani*, különösen a monoton munka és az előre megállapított munkaritmusban való munkavégzés elkerülése érdekében.

Ezeztől az elvektől *eltérni* kollektív szerződések, illetve nemzeti szintű szabályozás útján, vagy a szociális partnerek által kötött megállapodások alapján lehetséges (különösen kórházi, illetve mezőgazdasági munka esetén.) Főszabály szerint eltérés esetén kötelező az érintett munkavállalók számára *egyenértékű kompenzáló pihenőidőt* biztosítani az irányelvben felsorolt kritériumok szerint, például olyan tevékenységek tekintetében, ahol folyamatos szolgálatra vagy termelésre van szükség; illetve kollektív szerződések vagy a szociális partnerek megállapodásai útján. Az eltérés eredményeként sem haladhatja meg a heti munkaidő kiszámításához használt referencia-időszak a 6 hónapot, illetve kollektív megállapodás esetén a 12 hónapot. A heti 48 órás munkaidőkorláttól való eltérés a munkavállaló előzetes, írásbeli hozzájárulása esetén engedélyezhető a munkáltatóknak. A hozzájárulás megtagadása, vagy a korábban tett beleegyezés felmondása miatt a munkavállaló nem kerülhet hátrányos helyzetbe. A munkáltatónak az illetékes hatóságok számára hozzáférhető nyilvántartást kell vezetnie azokról az esetekről, amikor a munkavállalók beleegyeztek abba, hogy a munkaidőkorlátokat meghaladó munkát végezzenek.

Az irányelv által biztosított eltérési lehetőségek miatt sort kellett keríteni annak felülvizsgálatára, ami 2008-ban megakadt a máso-

⁷ Kőüzemi fuvarozás, légiközlekedés, vasúti ágazat, tengerhajózás, orvosgyakornokok.

diik olvasatos egyeztetési eljárásokon. Jelenleg a szociális partnerekkel történő párbeszéd útján próbálják elfogadni a felülvizsgált szabályokat. A Bizottság az EUMSZ 154. cikke alapján a szociális partnerekkel folytat konzultációt egy, a 155. cikk értelmében köthető megállapodásról, amely a Tanács jóváhagyása után – csakúgy, mint a részmunkaidős és a határozott munkaidős alkalmazottak védelméről szóló megállapodások – irányelvben lenne kihirdetve. A párbeszéd második szakaszában nem jött létre megállapodás az ágazati szintű bizottságokban, így a jogszabály meghozatalának ez a módja sem járható út. Egyelőre nem ismert, hogy a Bizottság hogyan kíván továbblépni az ügyben.

3. A munkavállalói részvétel szabályai

3.1. A kollektív elbocsátások⁸

Az irányelv a 20 főnél több munkavállalót foglalkoztató munkáltatók számára kötelezővé teszi, hogy

- a 20 főnél több munkavállalót érintő elbocsátások előtt 90 nappal,
- a legalább 10 főt elbocsátani szándékozó, 10 és 100 főt foglalkoztató munkáltató,
- a munkavállalóinak legalább 10%-át elbocsátani készülő, 100 és 300 fő közötti munkavállalót foglalkoztató munkáltató,
- valamint a 300-nál több munkavállalót foglalkoztató, és ezek közül legalább 30-at elbocsátani szándékozó munkáltató a tervezett elbocsátás előtt legalább 30 nappal közölje a szándékát a munkahelyen működő munkavállalói szervezetekkel és az állami foglalkoztatási szolgálatokkal. A munkáltatónak

indokolnia kell az elbocsátást, külön ismertetve, hogy az elbocsátani szándékozott munkavállalókat milyen kritériumok alapján választotta ki.

3.2. Az egyes társaságok tagállamok közötti áthelyezésével kapcsolatos részvételi szabályok

A vállalatok áthelyezésekor gondoskodni kell arról, hogy a részvételi szabályok ne csorbuljanak. Átfogóan a 2001/23/EK irányelv⁹ szabályozza a részvételi jogokat, de külön jogszabályok vonatkoznak az európai részvénytársaság és az európai szövetkezet székhelyáthelyezésekor követendő eljárásra, illetve a határon átnyúló vállalategyesülés és a határon átnyúló céges megállapodások szabályozására. Valamennyi szabályozás közös eleme, hogy a kiinduló tagállamban lévő társaság munkavállalói szervezeteit be kell vonni az áthelyezésről hozandó döntésbe, és az áthelyezés után a jogaik nem csorbulhatnak.

4. Speciális és sérülékeny munkavállalók védelme

4.1. Részmunkaidő¹⁰

A szociális partnerek által kitárgyalt ágazati megállapodást szentesítő irányelv célja, hogy megteremtse a részmunkaidőben történő foglalkoztatás alapvető közös szabályait. A részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalót nem lehet a foglalkoztatás feltételeiben indokolatlanul hátrányban részesíteni, különösen nem csökkenhet a munkavállalói védelem szintje. Ha kéri, és a munkáltatónak van rá

⁸ A Tanács 98/59/EK irányelve a csoportos létszámcsoökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

⁹ A Tanács 2001/23/EK irányelve a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

¹⁰ A Tanács 97/81/EK irányelve az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról.

lehetősége, teljes munkaidőssé kell átalakítani a szerződését.

4.2. Határozott munkaidő¹¹

Az irányelv szintén a szociális partnerek által kitárgyalt megállapodást szövegez meg, hasonló céllal és eszközökkel, mint a részmunkaidősökre vonatkozó.

4.3. Munkaerő-kölcsönzés¹²

Az irányelv a cég rendes és kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalói közötti egyenlő elbánás követelményét rögzíti, például a várandós nők vagy a szoptató anyák vonatkozásában, illetve a kölcsönzött munkavállalók munkahelyi képzésekhez való hozzáféréseinek biztosítása terén. A kölcsönzött munkavállalót értesíteni kell a cégnél megüresedő álláshelyről és lehetőséget kell nyújtani arra, hogy jelentkezzen. A munkaerő-kölcsönzés keretében végzett munkát létrehozó szerződésnek felmondhatónak kell lennie.

4.4. A fiatalok védelme¹³

A tagállamoknak (kevés, jellemzően kulturális, sport, művészeti, reklám kivételtől eltekintve) tiltaniuk kell a 15 éven aluliak munkavállalását. A fiatalok munkavégzését szorosan felügyelni kell, különösen védeni kell az egészségüket és a biztonságukat. Káros hatáson kitétt vagy veszélyes anyagokkal végzett munkára nem lehet fiatalokat alkalmazni.

4.5. A várandós és a szoptató munkavállalók védelme¹⁴

A várandós és szoptató munkavállalót nem lehet veszélyes anyagoknak kitétt vagy egyébként az egészségre ártalmas munkakörben foglalkoztatni. A munkavállalónak kockázatelemzést kell végeznie, hogy a várandóssá váló munkavállalója számára akár munkaidejében is megfelelő-e a munkakör. A több műszakban dolgozó munkavállaló számára biztosítani kell az egyműszakos munkavégzés lehetőségét. A szülési szabadság legalább 14 megszakítatlan hét kell hogy legyen. A várandós munkavállalót nem lehet elbocsátani. A szülési szabadság ideje alatt megfelelő jövedelmet kell biztosítani, ami nem lehet kevesebb a betegszabadság jogcímén járó összegnél. Az irányelv felülvizsgálata folyamatban van, de tárgyalása a tagállami érdeklődésségek miatt nagyon lassan halad.

4.6. Szülői szabadság¹⁵

Az irányelv a gyermek születése után a szülőknek járó gyermeknevelési szabadság alapvető közös szabályait határozza meg. A szabadság hossza 4 hónap, amelyet a gyermek 8 éves koráig a munkaszerződésüktől (rész- teljes, határozott-határozatlan) függetlenül mind a női, mind a férfi munkavállalók jogosultak kivenni. A szabadság elvileg át nem ruházható, de ha egy hónapnál többet nem tud igénybe venni az egyik szülő, akkor a maradék hármat a másikra átruházhatja. A munkavállalónak időben tájékoztatnia kell a szülői szabadság igénybevételének a szándékáról a munkálta-

11 A Tanács 1999/70/EK irányelve az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról.

12 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről.

13 A Tanács 94/33/EK irányelve a fiatal személyek munkahelyi védelméről.

14 A Tanács 92/85/EK irányelve a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről.

15 A Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a BUSINESSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról.

tóját, megilleti ugyanakkor a munkába történő visszatérés, az egyenlő elbánás joga és az elbocsátástól való védelem.

5. Munkahelyi biztonság és egészségvédelem

A munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel foglalkozó európai uniós irányelvek elfogadására az EUMSZ 153. cikke felhatalmazza az Európai Uniót. A munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi jogszabályok alapját a széles alkalmazási körű keretirányelv¹⁶ és az ez alapján elfogadott ágazati, a munkahelyi biztonság és egészségvédelem meghatározott szempontjaira összpontosító irányelv képezik.

A *keretirányelv* az Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, ILO) rendelkezéseivel összhangban bevezette a „munkakörnyezet” fogalmát, illetve a műszaki biztonságot, valamint a megbetegedések általános megelőzését figyelembe vevő modern megközelítést alkalmaz. Az irányelv kötelezi a munkáltatókat, hogy a munka biztonságosabbá és egészségesebbé tétele érdekében alkalmazzák a kockázatértékelés elvét, és meghatározza

annak fő elemeit, mint például a veszély azonosítása, a munkavállalói részvétel, a megfelelő intézkedések bevezetése a kockázat forrásánál történő megszüntetésének prioritásával, a dokumentálás és a munkahelyi veszélyek rendszeres, ismételt értékelése.

Az ágazati irányelvek különböző területeken dolgozó (képernyő előtt, fúrótoronyokon, ásványi anyag kifejtésben és külszíni kifejtésben, halászhajók fedélzetén, időszakos vagy helyileg váltakozó építkezéseken, robbanásveszélyes munkakörben végzett munka), meghatározott, egészségre kockázatot jelentő anyagoknak kitett (rákkeltő, biológiai, vegyi anyagokkal, azbeszttel kapcsolatba kerülő), illetve meghatározott fizikai tényezőknek (vibráció, zaj, elektromágneses terek, optikai sugárzás) kitett munkavállalókra állapít meg minimumkövetelményeket. Emellett olyan alapvető elveket is meghatározna, mint például a megelőzés és a kockázatértékelés elvét, valamint megállapítják a munkáltatók és az alkalmazottak felelősségét.

A szabályok betartását és betartatását az Európai Bizottság az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökséggel és az élet- és munkakörülmények javítását szolgáló európai alapítvánnyal együttműködve felügyeli.

¹⁶ A Tanács 89/391/EGK irányelve (1989. június 12.) a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről.

Az áruk szabad áramlása

Az áruk szabad áramlása az Unió belső piacának egyik alapszabadsága, amely ha nem is mindig észrevehetően, de átszövi valamennyi uniós polgár és gazdasági szereplő mindennapjait. Ennek köszönhetően bővül nap mint nap az elérhető termékek köre akár fizikai közelségben, akár távolról értékesítve, és ennek köszönhetően duzzad minden egyes vállalkozás termékének piaca már a gyártás pillanatában európai méretűvé. A belső piac által nyújtott előnyök mára már szinte maguktól értetődnek. Akkor vesszük igazán észre, hogy milyen bonyolult és jól összehangolt szabályrendszer biztosítja a működését, amikor homokszem kerül a gépezetbe, és valamelyik tagállam nem tesz eleget a rá vonatkozó kötelezettségeknek. Pedig a mechanizmus csak így működőképes. A belső piac nyújtotta előnyök szinte automatikusan jelentkeznek, ha a tagállamok „cserébe” betartják azokat a szabályokat, amelyek a működtetéséhez szükségesek. A továbbiakban ezeket a tagállamokra nézve kötelező szabályokat mutatjuk be, és bízunk abban, hogy sikerül a sokszor túlzottan bürokratikusnak tűnő szabályozás mögött felvillantani azt az izgalmas világot is, ami a belső piac lényege valójában. Reményeink szerint a tanulmány nyomán az olvasó számára az is jól látható lesz, hogy miközben a szabályozás fő célja a tagállamok közti, akadályoktól mentes árukereskedelem biztosítása, ez a cél sosem írhatja felül az emberek, az állatok és a környezet magas szintű védelmének követelményét, és hogy ennek biztosítása érdekében minden szabad áramlást engedő „csatornába” beépül egy szűrő funkciót ellátó „zsilip” is, így téve kerek egészzé és működőképpé a rendszert.

Az Európai Unió elődjét, az *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó *Római Szerződésben* az alapító tagállamok egy közös piac kialakítását tűzték ki célul, amelynek megvalósulását az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásának megteremtésében látták. A közös piac kialakulásához a *vámunió* 1968-as megteremtésén át vezetett az út. A vámunióban részt vevő országok között a kereskedelem liberalizációjára került sor, ami a vámok tagállamok közötti alkalmazásának eltörlését jelentette, amivel párhuzamosan bevezették a kívülállókka szemben alkalma-

zott egységes és közös külső vámokat és közös kereskedelempolitikát folytattak. A közös piac kialakítása a következő lépcsőfok volt, amely a vámunió által biztosított szabad áru- és szolgáltatáskereskedelemhez a termelési tényezők (tőke és munkaerő) szabad áramlását adta hozzá.

Az *egységes belső piac* fogalmát az *Egységes Európai Okmány* vezette be 1986-ban. Ez a közös piacnak olyan továbbfejlesztése, amelyben a vámokon és a mennyiségi korlátozásokon túl a négy szabadság áramlását akadályozó nem vámjellegű, de ezekkel a *mennyiségi*

korlátozásokkal azonos hatású intézkedések is felszámolásra kerültek.

E tanulmány a négy szabadság közül az áruk szabad mozgását biztosító uniós szabályrendszer kívánja röviden bemutatni, amihez mindenekelőtt az áru ilyen értelemben vett definícióját érdemes megismerni. A fogalom általános meghatározását az Európai Bíróság egy 1968-as ítélete¹ adja, amely értelmében áru alatt olyan, pénzben kifejezhető értékkel rendelkező termékeket kell érteni, amelyek alkalmazásuk arra, hogy kereskedelmi ügyletek tárgyát képezzék. A definícióba tartozó konkrét áruk köre az ítélkezési gyakorlat során folyamatosan bővült, ennek következtében árunak tekintendők például a művészeti alkotások, a forgalomból kivont termékek, a bankjegyek, a bemutatóra szóló csekkek, a hulladékok, a villamos energia vagy a földgáz is.

1. Harmonizált területek

1.1. A régi megközelítésű irányelvektől az új megközelítésig

Kezdetekben a tagállamok nemzeti jogalkotásuk révén az ipari termékekre különféle műszaki előírásokat és egyéb követelményeket állapítottak meg, amelyek azonban sokféleségük miatt jelentősen gátolták a belső piaci kereskedelmet, mivel a különféle tagállami szabályozások ismerete a más tagállamok gyártóira többletterhet rótt, és így akadályozta a piacra jutásukat. Ezt az eltérő tagállami szabályozásból fakadó széttagoltságot számolják fel fokozatosan az egyre szélesebb termékkört lefedő, uniós szintű jogszabályok. Ezek, az egyes terméktípusok műszaki jellemzőit és forgalmazási feltételeit meghatározó jogszabályok az áruk tagállamok közötti szabad mozgását biztosít-

ják azáltal, hogy a tagállamokra harmonizációs kötelezettséget rónak, és így egységes szabályozást hoznak létre az Unió egész területén.

Az belső piaci árukereskedelemnek azt a termékskáláját, amelyet uniós jog szabályoz, *harmonizált területeknek* nevezzük.

Az ipari termékek uniós szintű szabályozását 1985-öt megelőzően az ún. *régi megközelítésű irányelvek* jellemezték. Ezek a régi megközelítésű, vagy más néven szektorális irányelvek az adott termékkörre teljes körű és mélyen műszaki szabályozást fogalmaztak meg. Kidolgozásuk igen hosszadalmas volt, ugyanakkor a gyors technológiai fejlődés következtében gyakori módosítást igényeltek. Ezt, az életet csak nehézkesen követő szabályozási szemléletet váltotta fel 1985-ben az ún. új *megközelítés*, amely az uniós jogalkotó részéről egy gyökeresen eltérő és új hozzáállást jelent az innováció támogatása és a termékért vállalt felelősség tekintetében.

Az új megközelítésű irányelvekben megjelenő szemléletváltás lényege az, hogy az irányelv csupán a termékkel szemben támasztott alapvető (ám igen magas szinten megállapított) biztonsági és egészségvédelmi követelményeket, a szükséges *védelmi szint* mértékét határozza meg. A terméktől elvárt műszaki jellemzőket harmonizált európai szabványok tartalmazzák részletesen. A szabványok megjelenése épp azt a rugalmasságot hozta be a szabályozás filozófiájába, amelynek hiánya addig a technológiai fejlődés korlátját képezte, hiszen hiába született új és korszerű megoldás egy termék kialakítására vagy más fontos tulajdonságára, ha az addig teljes körűen szabályozó irányelvek nem engedtek eltérést. A szabványok alkalmazása ezzel szemben önkéntes, így egy attól eltérő, innovatív megoldás is a jogszabálynak megfelelő lehet, ha egyebekben kielégíti az irányelvben lefektetett alapvető kö-

¹ 7/68 sz., Olaszország kontra Bizottság ügy.

vetelményeket. A harmonizált szabványokban megfogalmazott műszaki megoldások használata ugyanakkor továbbra is támpontot ad, és megkönnyíti az irányelvekben szereplő előírások teljesítését. Az új megközelítésű irányelvek megjelenésével a túlszabályozottság helyett teret nyert a szükséges mértékű szabályozás gondolata, amely rugalmasabb és kevésbé szigorú jogalkotási formákat tesz lehetővé olyan területeken, ahol magának a jogszabálynak kellene minden részletet meghatároznia. Az új szemlélet megjelenése nagymértékben hozzájárult az európai ipar versenyképességének javulásához.

Új megközelítésű irányelvek szabályozzák többek között a játékok, a gépek, a nyomástartó berendezések, az orvostechikai eszközök, az elektromos és elektronikai eszközök, a gázüzemű berendezések, az informatika és távközlés, a vasúti, vízi és légi forgalom, a mérésügy vagy a robbanóanyagok forgalmazásának feltételeit.

Azokon a területeken, ahol biztonsági szempontok (közegészség, közbiztonság, fogyasztó- és egészségvédelem) alapján továbbra is indokolt a totális szabályozottság, jelenleg is régi típusú irányelvek határozzák meg a termékkel szemben támasztott követelményeket, azonban ezek száma fokozatosan csökken (ilyenek pl. a közúti járművekre, a traktorokra, a kozmetikumokra, a vegyipari termékekre, a gyógyszerekre vagy az élelmiszerekre vonatkozó szabályok).

1.2. Akkreditálás, megfelelőségértékelés és CE-jelölés

Az új megközelítésű irányelvek filozófiája olyan további megoldások iránti igényeket vetett fel, amelyek kidolgozása során jött létre az *akkreditálás*, a *megfelelőségértékelés* vagy a *CE-jelölés* szabályrendszere.

Egy termék akkor hozható piaci forgalomba, ha megfelel a rá vonatkozó alapvető biztonságossági követelményeknek. Az új megközelítésű irányelvek hatálya alá tartozó termékek esetében az irányelvben megfogalmazott alapvető biztonsági és egészségvédelmi követelményeknek való megfelelést a terméken vagy annak csomagolásán elhelyezett CE-jelölés jelzi. A megfelelőségi jelölés elhelyezése a gyártó feladata és felelőssége! A CE-jelölésnek a terméken való elhelyezésével a gyártó kijelenti, hogy a termék megfelel az összes olyan rá vonatkozó követelménynek, amely a jelölés alkalmazását előírja, és ezért teljes felelősséget vállal (ez a gyártói felelősség az egyike azoknak a szemléletbeli változásoknak, amelyeket az új megközelítésű irányelvek hoztak a régi megközelítésűekhez képest). A CE-jelölés általános elveit a 765/2008/EK² rendelet határozza meg.

Az CE-jelölés feltüntetésének feltételeként az irányelvek a terméktípustól, illetve a termék használatából fakadó kockázattól függően különféle ún. *megfelelőség-értékelési* eljárás lefolytatását írhatják elő a gyártó számára. A megfelelőség-értékelési eljárások típusait (moduljait) és azok részletes tartalmát a 768/2008/EK³ határozat tartalmazza. Az adott termék tekintetében megkövetelt modul szerinti eljárást a termékre vonatkozó irányelv állapítja meg. A megfelelőség-értékelési eljárások típusai igen változatosak, a gyártó saját hatáskörében elhelyezett CE-jelöléstől egészen a termelő cég belső minőségbiztosítási rendszerének teljes átvizsgálásáig terjedhetnek.

A belső gyártásellenőrzés (A. modul) során a gyártó vagy az Unión belül letelepedett, meghatalmazott képviselője biztosítja, hogy a kérdéses termék megfelel a rá vonatkozó

² Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és a piacfelügyelet előírásainak megállapításáról.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 768/2008/EK határozata a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről.

irányelv követelményeinek, és a terméken elhelyezi a CE-jelölést. Tulajdonképpen ez a modul képezi az alapját az összes további, ráépülő megfelelésértékelési eljárásnak.

Az *EK-típusvizsgálat* (B. modul) lefolytatása során a megfelelésértékelő szervezet megvizsgálja a termék műszaki tervezését, ellenőrzi és tanúsítja, hogy a termék műszaki tervezése megfelel a rá vonatkozó irányelv rendelkezéseinek. Az eljárásban a szervezet a tervezett termelést jól képviselő munkadarab vizsgálatát végzi el.

A *belső gyártásellenőrzésen alapuló típus-megfeleléségi* (C. modul) eljárás során a gyártó biztosítja azt, és nyilatkozik arról, hogy az érintett termékek megfelelnek az EK-típusvizsgálati tanúsítványban leírt típusnak, és teljesítik a rájuk vonatkozó irányelv követelményeit.

A *gyártás minőségbiztosításán alapuló típus-megfeleléségi* (D. modul) eljárásban a gyártó jóváhagyott minőségbiztosítási rendszert működtet az érintett termékek gyártása, végső termékellenőrzése és vizsgálata céljából.

A *termék minőségbiztosításán alapuló típus-megfeleléségi* (E. modul) eljárásban a gyártó jóváhagyott minőségbiztosítási rendszert működtet az érintett termékek végső termékellenőrzése és vizsgálata céljából.

A *termékellenőrzés alapján végzett típus-megfeleléségi* (F. modul) eljárás keretében az értékelő szervezet minden egyes terméket egyedileg megvizsgál és tesztl.

Az *egyedi termékellenőrzésen alapuló megfeleléségi* (G. modul) vizsgálata során a szervezet megvizsgálja az egyedi terméket.

A *teljes minőségbiztosításon alapuló megfeleléségi* (H. modul) vizsgálata a gyártó érintett termékek tervezésére, gyártására és végső termékellenőrzésére és vizsgálatára vonatkozó minőségbiztosítási rendszerének értékelését jelenti.

Így tehát a terméken elhelyezett CE-jelölés szélesebb értelemben véve a megfelelésértékelési eljárás látható végeredménye. A termékre vonatkozó uniós jogszabály előírhatja még a gyártó számára, hogy nyilatkozatban is igazolja a termékre vonatkozó követelményeknek való megfelelést. Ez az *EK-megfeleléségi nyilatkozat*.

A fentiekből jól látszik, hogy a belső gyártásellenőrzéstől összetettebb megfelelésértékelő eljárások lefolytatásához arra feljogosított *megfelelésértékelő szervezetek* bevonása szükséges. Ahhoz, hogy egy szervezet (vagy akár természetes személy) megfelelésértékelő tevékenységet végezhesen, megfelelő műszaki felkészültséggel kell rendelkeznie, hogy képes legyen az adott irányelvek által alkalmazandó előírásoknak való megfelelést hittel érdemlően megállapítani. Az adott szervezet szükséges és megfelelő szintű műszaki felkészültségének felmérése és hiteles megállapítása az *akkreditálás*. A megfelelésértékelő szervezetek akkreditálását a tagállamok *nemzeti akkreditáló testülete* végzi, amelyből tagállamonként egy van. Az akkreditálás a megfelelésértékelő szervezet kérésére történik, és amennyiben az eljárás végeredményeként a szervezetet felkészültnek találják az egyes megfelelésértékelési tevékenységek elvégzésére, a nemzeti akkreditáló testület egy akkreditálási okiratot állít ki. Az ilyen akkreditált szervezeteket a nemzeti akkreditáló testületek időről időre felülvizsgálatnak vetik alá, és ha ennek során az akkreditálási okirat szerinti tevékenység elvégzésére nem találják felkészültnek, az akkreditálási okiratot korlátozhatják, felfüggeszthetik vagy visszavonhatják. A nemzeti akkreditáló testületek a tevékenységüket objektív és elfogulatlan módon végzik, és a megfelelésértékelő szervezetekkel ellentétben nonprofit jelleggel működnek, így a nemzeti akkreditáló testületek a megfelelésértékelő szervezetekkel ellentétben egymással sem versenyezhetnek.

A sikeres akkreditálás eredményeként jóvá hagyott megfelelőségértékelő szervezeteket a nemzeti akkreditáló testületek az Európai Bizottság számára bejelentik, amely ezeknek a bejelentett szervezeteknek a listáját közzéteszi.

Ahogy a megfelelőségértékelő szervezetek felkészültségét, úgy a nemzeti akkreditáló testületek által működtetett szakértői értékelési rendszer átláthatóságát és színvonalát is rendszeresen vizsgálni kell. Ezt a feladatot az *Európai Akkreditálási Együttműködés* (EA) látja el, amelynek tagjai a nemzeti akkreditáló testületek. A szervezet működése biztosítja, hogy a különböző tagállamokban működő megfelelőségértékelő szervezetek felkészültsége egyenértékű legyen, valamint hogy az akkreditálási tanúsítványok és az akkreditált szervezetek által kiadott megfelelőség-értékelési eredményeket a tagállamok kölcsönösen elismerhessék.

Az akkreditálás részletszabályait is a korábban már említett 765/2008/EK rendelet tartalmazza.

Mind az itt említett két jogszabály, a 765/2008/EK rendelet és a 768/2008/EK határozat, mind a későbbiekben, a kölcsönös elismerés elvénél sora kerülő 764/2008/EK rendelet egy úgynevezett „Új Szabályozási Keret” (*New Legislative Framework*, NLF) jogszabálycsomag részeként jelentek meg. A Bizottság célja a jogszabálycsomag kiadásával az volt, hogy a szabályozás által a korábbiakhoz képest javuljon a termékek piacfelügyeletének gyakorlata, és ezáltal javuljon a fogyasztók védelme a nem biztonságos termékekkel szemben, hogy javítsa a megfelelőség-értékelési eljárások minőségét és megbízhatóságát, valamint hogy pontosítsa a CE-jelölésre vonatkozó szabályokat. A témához szorosan kapcsolódó termékbiztonság kérdését a fogyasztóvédelemről szóló fejezetben ismertetjük.

1.3. A szabványok

A fentiekből az már kiderült, hogy az új megközelítésű irányelvek megjelenése az ipari termé-

kek gyártásában magával hozta a szabványok jelentőségének ugrásszerű megnövekedését is.

A szabványok olyan műszaki előírások, amelyek betartása *nem kötelező*, és amelyek meghatározhatják egy termék elvárt tulajdonságát, így például minőségi színvonalát, teljesítményét, méretét, megnevezését, csomagolását, címkézését stb. A szabványok önkéntes alkalmazása növelheti a vállalkozások versenyképességét, mivel használatuk esetén vélelmezhető a termékre vonatkozó előírások teljesülése, a használatuk mellőzése pedig elősegítheti a kutatások és fejlesztések eredményeként létrejövő innovatív megoldások elterjedését. Az európai szabványok ezért igen fontos szerepet játszanak a belső piac és az Unió egészének életében is. Segítségükkel az uniós politika megoldást találhat olyan társadalmi kihívásokra, mint az éghajlatváltozás, a fenntartható erőforrás-felhasználás, a népesség előregedése, a fogyatékkal élő személyek beilleszkedése, vagy a munkavállalók védelme és munkavégzésük körülményei.

A szabványok uniós „hierarchiája” a jogszabályokéhoz hasonló: az európai szabványokat a tagállamoknak harmonizálniuk, vagy más szóval, honosítaniuk kell. A szabványok harmonizációja azok nemzeti szabványként való kihirdetésével történik, ami a tagállamok nemzeti szabványosítási testületének (Magyarországon a Magyar Szabványügyi Testület, MSZT) feladata. Az európai szabványokat az európai szabványügyi szervezetek, a CEN (*Comité Européen de Normalisation*), a CENELEC (*Comité Européen de Normalisation Électrotechnique*) és az ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) fogadják el.

Ha egy termék adott tulajdonságát illetően uniós szintű szabványok nem fogalmaznak meg előírásokat, a nemzeti szabványosítási testületeknek lehetőségük van saját, nemzeti szabványok megalkotására. Ezeket a nemzeti szabványokat vissza kell azonban vonni, ha időközben

uniós szintű szabvány születik az adott kérdés rendezésére (Magyarország uniós csatlakozásakor is hasonló kötelezettsége volt az MSZT-nek, valamennyi nemzeti szabványt, amelyre uniós szintű szabvány létezett, vissza kellett vonni, és a harmonizált szabványokat nemzeti szabványként ki kellett hirdetni).

2. Nem harmonizált területek

2.1. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 34–36. cikke

A másodlagos jogalkotás azonban nem minden esetben képes vagy szándékozik lefedni valamennyi termékre vagy azok kereskedelmének körülményeire vonatkozó kérdést. Nem képes, mert a termékek egyre szélesedő választékával és a technológiai fejlődés egyre fokozódó tempójával az uniós jogalkotási mechanizmus, bár igyekszik, de nehezen tud lépést tartani; és nem szándékozik, mert adott körülmények vagy elérendő célok időnként felülírhatják a szabad áramlás elvét, és indokoltá tehetnek bizonyos korlátozásokat vagy tilalmakat. Az ilyen, harmonizációs jogszabályokkal nem szabályozott területeket *nem harmonizált területeknek* nevezzük, és szabályozásuk alapvetően tagállami hatáskörben van. Ez azt jelenti, hogy az ilyen termékek gyártására és forgalmazására vonatkozó nemzeti szabályokat a tagállamok (majdnem) szabadon választhatják meg. A másodlagos jog hiányának a belső piachoz hozzáadott értéke abban áll, hogy így a lehető legnagyobb mértékben figyelembe lehet venni a helyi, regionális és nemzeti hagyományokat, valamint lehetővé teszi a termékek és a szolgáltatások változatos kínálatának fenntartását. Elkerülendő ugyanakkor azt, hogy az egymástól eltérő tagállami szabályozások az áruk belső piaci kereskedelmének korlátjává váljanak, az ilyen, *nem harmonizált termékkört érintő nemzeti jogszabályok megalkotásakor az el-*

sődleges jog, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) áruk szabad mozgására vonatkozó *34–36. cikkének rendelkezéseit tiszteletben kell tartani.*

Az EUMSZ 34. és 35. cikke a tagállamok közötti kereskedelmet érintő *mennyiségi korlátozások és azokkal azonos hatású intézkedések alkalmazásának tilalmát* írja elő, a 36. cikk pedig meghatározza azokat a *közérdeken alapuló* kényszerítő körülményeket, amelyek esetében az általános *tilalomtól el lehet térni.* Ezek a rendelkezések egyfajta biztonsági hálót jelentenek annak érdekében, hogy a belső piac kereskedelmi akadályai a lehető legkisebb mértékben, és csak az uniós joggal és alapelvekkel összeegyeztethető módon kerüljenek alkalmazásra.

34. cikk

A tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.

35. cikk

A tagállamok között tilos a kivételre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azal azonos hatású intézkedés.

36. cikk

A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivételre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.

A cikkek gyakorlati értelmezéséhez nemzetközi egyezmény, uniós jogszabály és az idők során született számos európai bírósági ítélet nyújt segítséget.

A *mennyiségi korlátozás* fogalma az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT Egyezmény) szövegéből vezethető le, amely értelmében mennyiségi korlátozásnak számítanak a kvóták, a kontingensek, a behozatali és kiviteli tilalmak, illetve minden más, az áruk kereskedelmét mennyiségi alapon korlátozó tagállami intézkedés. Ezt erősítette meg az Európai Bíróság a *Geddo-ügyben*⁴ hozott ítéletével is, amelyben kimondta, hogy a mennyiségi korlátozásokat olyan intézkedésként határozhatjuk meg, amelyek az áruk kivitelének, behozatalának vagy tranzitjának teljes vagy részleges korlátozásával érnek fel. Mivel a mennyiségi korlátozások felismerése viszonylag egyszerű, a tagállamok jellemzően az ettől nehezebben beazonosítható, a *mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések* alkalmazásával próbálják nemzeti piacukat előnyben részesíteni. Az ilyen intézkedésekkel a tagállamok egyenlőtlen feltételeket próbálnak teremteni a hazai és a más tagállamból származó termék kereskedelmére azáltal, hogy nehezebbé, költségesebbé vagy akár lehetetlenné teszik a más tagállamból érkező behozatalt vagy az oda irányuló kivitelt.

A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések beazonosításában a 70/50/EGK⁵ irányelv nyújtott támpontot a kezdetekben. Az irányelv értelmében mennyiségi korlátozással azonos hatásúnak minősül minden olyan intézkedés, amely megakadályozza azt a behozatalt, amelyre egyébként sor kerülné. Ilyen intézkedések lehetnek azok, amelyek a beho-

zatalt nehezebbé vagy költségesebbé teszik a hazai termékek értékesítésénél, illetve azok is, amelyek a behozatalt vagy a behozott termékek értékesítését olyan feltételekhez is kötik, amelyeket csak a behozott termékek vonatkozásában írnak elő, vagy amelyek eltérnek a hazai termékekre előírt feltételektől, és azoknál nehezebben teljesíthetők. Mennyiségi korlátozással azonos hatásúnak minősülnek azok az intézkedések is, amelyek előnyben részesítik a hazai termékeket vagy a támogatástól eltérő egyéb kedvezményt biztosítanak számukra. Az ún. Buy Irish!⁶ ügyben az Európai Bíróság azért marasztalta el az ír kormányt, mert az ír termékek kereskedelmi forgalmának növelése érdekében állami költségvetésből egy országos méretű reklámkampány megszervezését és működtetését végző Tanács felállítására került sor. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel a hazai termékek vásárlását ösztönző kampány egyértelműen az importtermékek vásárlásának visszafogását célozta, az EUMSZ 34. cikkébe ütközött.

Az irányelv számos konkrét intézkedést is felsorol a még könnyebb beazonosítás érdekében, azonban még ez a felsorolás sem tudta elég rugalmasan kezelni az idővel egyre változatosabb és kifinomultabb formában jelentkező eseteket. Végül az Európai Bíróság *Dassonville-ügyben*⁷ hozott ítélete adott egy szélesebb és egységesebb értelmezést a kérdésre. Az eset lényege az volt, hogy francia nagykereskedők (Gustave és Benoit Dassonville) skót whiskyt exportáltak Belgiumba. Az akkor hatályos belga szabályok szerint azonban alkohol tartalmú italt kizárólag a gyártó ország által kiadott eredetigazolással lehetett forgalomba hozni. Az Európai Bíróság elmarasztalta a Belga Király-

4 C-2/73 sz. Geddo-ügy.

5 A Bizottság 70/50/EGK irányelve a behozatal mennyiségi korlátozásaival azonos hatású és az EGK-Szerződés értelmében elfogadott egyéb rendelkezések hatálya alá nem tartozó intézkedések megszüntetéséről.

6 A 249/81 sz., Bizottság kontra Írország ügy.

7 C-8/74 sz., Dassonville ügy.

ságot, és kimondta, hogy a tény, miszerint az egyik (francia) exportőrnek nehezebb volt beszereznie az eredetigazolást, mint a másoknak (skót exportőr), mennyiségi korlátozással azonos hatású. A Bíróság ítéletében általános érvennyel azt is kimondta, hogy „minden olyan, a tagállamok által bevezetett kereskedelmi előírás, amely képes közvetve vagy közvetlenül, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozni a Közösségen belüli kereskedelmet, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek tekintendő” (Dassonville-formula).

A kereskedelem tipikus akadályai lehetnek többek között:

- a behozatali és a kiviteli engedélyek, vizsgálatok, ellenőrzések;
- a behozatal helye szerinti tagállamban képviselő kinevezésére vagy raktározási lehetőségek biztosítására vonatkozó kötelezettségek;
- a nemzeti árszabályozás (rögzített minimum vagy maximum árak) és visszatérítés;
- az egyes termékekre vagy anyagokra vonatkozó nemzeti tilalmak;
- a típusjövahagyások;
- az engedélyezési eljárások;
- az áruk megjelenésére (tömeg, összetétel, címkézés, forma, méret, csomagolás) vonatkozó követelmények;
- a reklámozásra vonatkozó korlátozások;
- a betétdíj kötelezettségek;
- az eredetmegjelölés, minőségvédjegy, hazai termékek vásárlására való ösztönzés;
- nemzeti nyelv használatának kötelezővé tétele;
- távértékesítésre vonatkozó korlátozások; stb.

A Szerződés 36. cikke azokat az okokat sorolja fel, amelyekre a tagállamok joggal hivatkozhatnak egyes kereskedelmet akadályozó intézkedésük meghozatalakor. Lényeges

elem, hogy ezekhez a tagállami intézkedésekhez *nem fűződhetnek gazdasági érdekek*, az eszközöknek az *elérendő céllal arányosaknak* kell lenniük, és az intézkedések jogosságára vonatkozóan a *bizonyítási teher a tagállamokat terheli* (amennyiben a tagállam meggyőző indokolást ad, a Bizottságnak kell bizonyítania, ha a meghozott intézkedések adott esetben mégsem megalapozottak). A bizonyítás során tehát lényeges az arányosság kérdése is. Ebben az összefüggésben az arányossági feltételnek akkor tesz eleget a tagállami intézkedés, ha az a *kitűzött cél eléréséhez szükséges*, és ezt a célt *kevésbé korlátozó intézkedéssel nem lehet elérni*. Fontos megemlíteni azt is, hogy ha az adott termékre *uniós harmonizált jogszabály* fogalmaz meg előírásokat, az attól *való tagállami eltérésre nem ad jogos alapot az EUMSZ 36. cikke!*

A tagállamok közötti kereskedelem korlátozására vonatkozóan *nincs de minimis* szabály, ami azt jelenti, hogy az egyes tagállami intézkedések nem kerülnek ki az EUMSZ 34–35. cikkében lévő tilalom alól pusztán amiatt, hogy az általában tilalmazott akadály enyhe, vagy mert a termékeket más módon is lehet forgalmazni. Ennek értelmében tiltott intézkedésnek számít az is, amelyiknek a gazdasági jelentősége csekély, vagy amelyik a tagállam területének korlátozott részén érvényesül, vagy ha a behozatal/kivitel csak korlátozott számú gazdasági szereplőt érint.

2.2. Műszaki notifikáció

Azt már tudjuk, hogy a nem harmonizált területeken a tagállamok gyakorlatilag szabad kezet kapnak a szabályozásra, és azt is tudjuk, hogy az ilyen nemzeti jogszabályalkotás során figyelemmel kell lenniük az EUMSZ 34–36. cikkeiben meghatározottakra. Sokszor azonban épp e cikkek tagállami tiszteletben tartása bizonyul kihívásnak, vagy épp ellentétesnek

az adott szabályozási elképzelésekkel. Mint a Szerződés őrének, az Európai Bizottságnak a feladata, hogy felügyelje a Szerződés 34–36. cikkeinek tagállami betartását. Ezt a feladatát a *műszaki notifikációs eljárás* révén látja el.

Az eljárás egy *konzultációs mechanizmus*, amelynek keretében a tagállamok bizonyos nemzeti jogszabályaik tervezetét *véleményezésre* megküldik az Európai Bizottság és a tagállamok számára annak érdekében, hogy kiszűrhetők legyenek a harmonizációs jogszabály hiányából fakadóan egymástól eltérő tagállami gyakorlatok közül azok, amelyek az EUMSZ 34–36. cikkeibe ütköznek, és így akadályozzák az áruk belső piaci szabad mozgását.

A műszaki notifikáció szabályait, illetve azoknak a nemzeti jogszabálytervezeteknek a meghatározását, amelyeknek át kell esniük ezen a véleményezési eljáráson, a 98/34/EK⁸ irányelv fogalmazza meg⁹.

Az irányelv értelmében bejelentésköteles minden olyan nemzeti jogszabálytervezet, amely *műszaki tartalommal* bír, és nem, vagy nem kizárólag jogharmonizációs kötelezettségnek tesz eleget, vagyis részben vagy egészben nem harmonizált területen fogalmaz meg tagállami előírásokat. Az irányelv műszaki tartalmúnak azt a jogszabálytervezetet tekinti, amely olyan *műszaki leírást*, *egyéb követelményt* vagy az *információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra* vonatkozó szabályt tartalmaz, amelynek betartása az értékesítés, a szolgáltatásnyújtás, valamely szolgáltató létrehozása vagy a valamely tagállamban történő használat esetén *de jure* vagy *de facto* kötelező, valamint a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit, amelyek megtiltják valamely termék gyártását, behozatalát, értékesítését vagy használatát, vagy va-

lamely szolgáltatás nyújtását vagy használatát, illetve valamely szolgáltató létrehozását.

Műszaki leírás:

- olyan részletes leírás, amely meghatározza a terméktől elvárt jellemzőket, így különösen annak minőségi színvonalát, teljesítményét, biztonságosságát vagy méretét, ideértve a termékre alkalmazandó olyan követelményeket is, mint a termék megnevezése, szóhasználat, jelölés, címkézés, csomagolás, vizsgálati kötelezettség, vizsgálati módszer és megfelelés-értékelési eljárás;
- a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékeire, valamint az ezekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szintű termékekre, az emberi és az állati fogyasztásra szánt termékekre, vagy az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek törzskönyvezéséről és forgalomba hozatali engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott gyógyászati termékekre alkalmazandó előállítási módszer és eljárás; továbbá
- a fent nem említett termékre vonatkozó előállítási módszer és eljárás is, amennyiben az befolyásolja a termék jellemzőit.

Egyéb követelmény:

- a műszaki leíráson kívüli, a termékre vonatkozóan különösen a fogyasztók vagy a környezet védelme céljából előírt követelmény, amely befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát, így különösen a használat, az újrafeldolgozás, az újrafelhasználás vagy a hulladékkezelés feltételei, amennyiben ezek jelentősen befolyásolhatják a termék összetételét, természetét vagy forgalmazását.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról. Az irányelvet az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal a 98/48/EK irányelv egészítette ki.

⁹ Az irányelv rendelkezéseit az áruk és egyes szolgáltatások szabad áramlásának biztosításával összefüggésben egyes európai uniós jogi aktusokban előírt bejelentési, értesítési, tájékoztatói és jelentéstételi kötelezettségek teljesítéséről szóló 102/2009. (V. 11.) Kormányrendelet I. fejezete ülteti át a magyar jogba.

Információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra vonatkozó jogszabály:

- az elektronikus úton, távollévők részére, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására, különösen a szolgáltatóra, a szolgáltatásra és a szolgáltatást igénybe vevőre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó jogszabály.

Ha tehát a tagállami jogszabálytervezet tartalma alapján az előbbi definíciók valamelyikébe esik, a szabályozást még tervezeti szakaszban meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak, akiknek *három hónap* áll rendelkezésre álláspontjuk kialakítására. Ez alatt a három hónapos várakozási, ún. *stand still* időszak alatt a jogszabályt *elfogadni és kihirdetni nem lehet*.

Ha a *stand still* ideje alatt az Európai Bizottság vagy valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy a tervezett szabályozás korlátozhatja az Unión belüli kereskedelmet, és *ezt részletes vélemény* formájában a bejelentő tagállamnak megküldi, az eljárás szabályai szerint a várakozási idő *hat hónapra hosszabbodik* annak érdekében, hogy a bejelentő tagállam megfontolhassa és az észrevételek jogossága esetén megfelelően módosíthassa a tervezetét. Amennyiben a bejelentő tagállam a tervezetet a jogos észrevételek figyelembevételével nélkül kihirdeti, és ez által a konzultációs eljárást lezárja, az Európai Bizottság eszköztárában a Szerződés betartásának kikényszerítésére a kötelezettség-szegési eljárás megindítása marad.

A három hónapos kötelező várakozási idő betartásától két esetben lehet szabályosan eltérni, ha a tervezetet *sürgősségi okokra* hivatkozva, illetve *adó- vagy pénzügyi intézkedésekkel* kapcsolatos tervezetként jelentették be. Ebben a két esetben elvileg nincs kötelező várakozási idő, a tervezeteket a bejelentést követő napon ki lehet hirdetni.

Sürgősségi ok a közegészségügy vagy a közbiztonság védelme, az állatvédelemmel vagy a növényvédelemmel kapcsolatos komoly és előre nem látható körülmények, a kiskorúak védelme, illetve a pénzügyi rendszer biztonságának és sértetlenségének, különösen a betétesek, a befektetők és a biztosítottak védelmének komoly veszélyeztetése lehet. Erre való hivatkozáskor a bejelentő tagállamnak részletesen meg kell jelölnie azokat a *súlyos és előre nem látható körülményeket*, amelyek a tervezet haladéktalan elfogadását és bevezetését indokolják, és amelyek miatt a konzultációt nem tudja lefolytatni (ilyen sürgős ok lehet például a dizájner drogok listájának újabb elemmel való bővítése).

Az *adó- vagy pénzügyi intézkedések de facto* műszaki szabálynak minősülnek. Az irányelv értelmében azokat a műszaki leírásokat vagy egyéb követelményeket, illetve szolgáltatásra vonatkozó szabályozást tekinthetünk adó- vagy pénzügyi intézkedésnek, amelyek az ezeknek való megfelelés ösztönzése által termékek fogyasztására vagy szolgáltatások igénybevételeire hatással bíró adó- vagy pénzügyi intézkedésekkel kapcsolatosak (ilyen szabályozás lehet például a környezetvédelmi termékdíj bevezetése, amely az újrahasznosítható csomagolás használatának ösztönzéséül szolgál).

Az Európai Bizottság mind a sürgősségi kérelem, mind az adó- vagy pénzügyi intézkedésre való hivatkozás *megalapozottságát elbírálja*, és annak elfogadásáról, vagy el nem fogadásáról értesíti a bejelentő tagállamot. Az elbírálás a gyakorlatban 10 napot vesz igénybe. Ha a Bizottság nem tartja megalapozottnak a kérelmet, a sürgősségi kérelem esetében automatikusan, az adó- vagy pénzügyi intézkedés esetén a tagállam kezdeményezésére áll be a három hónapos várakozási idő.

A konzultációs eljárás a tagállami jogszabály kihirdetésével ér véget. Erre a bejelentő tagállamnak szabályosan akkor van lehetősé-

ge, ha letelt a három hónapos kötelező várakozási idő és nem érkezett részletes vélemény a tervezethez, vagy ha részletes vélemény érkezése esetén letelt a hat hónapos várakozási idő, és a tagállam a jogos észrevételeknek megfelelően módosította a tervezetet. A sürgősségi vagy adó- vagy pénzügyi intézkedésekre való hivatkozás esetén pedig akkor, ha ezeket a hivatkozási okokat a Bizottság megalapozottnak találta.

Ha a tervezetet a tagállam az eljárás szabályait figyelmen kívül hagyva hirdeti ki (nem várja ki a három/hat hónapos határidő lejártát, a részletes vélemények figyelmen kívül hagyásával fogadja el a jogszabályt, vagy nem veszi figyelembe, hogy a sürgősségi/adó- vagy pénzügyi intézkedésekre való hivatkozása nem megalapozott, és nem tartja be a három hónapos várakozási időt), vagy a kihirdetést megelőzően meg sem küldte véleményezésre, noha kellett volna, az a kötelezettségszegési eljárás lehetséges megindításán kívül további problémákat is felvet. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján ugyanis a műszaki notifikációs irányelv olyan, az áruk szabad mozgásának biztosítását szolgáló megelőző-ellenőrző eljárás, amelynek elmulasztása *lényegi eljárási hiányosságnak* minősül. Ilyen lényegi eljárási hiányosság, ha a műszaki tartalmú nemzeti jogszabályt a tagállam nem jelentette be¹⁰, vagy ha a tagállam a jogszabályt bejelentette ugyan, de azt a várakozási idő letelte előtt elfogadta és kihirdette¹¹.

A lényegi eljárási hiányossággal elfogadott nemzeti jogszabály a Bíróság ítéletei alapján *nem alkalmazható*, ami azt jelenti, hogy jogvita esetén az ilyen jogszabályra sem az állam a jogalanyokkal szemben, sem az egyének egymás között nem hivatkozhatnak. Ha egy ilyen

jogvita eljut a tagállami bíróság elé, akkor a bíróságnak el kell tekintenie a notifikációs hiányossággal elfogadott jogszabály alkalmazásától. A műszaki tartalmú jogszabály lényegi eljárási hiányossággal történő elfogadása az *áram kártérítési felelősségét* is felveti.

2.3. A kölcsönös elismerés elve

Az áruk belső piaci szabad mozgását biztosító további eszköz a kölcsönös elismerés elve. Míg az előbbiekben ismertetett műszaki notifikációs eljárás a tagállamok közötti kereskedelmi akadályoknak még a tervezeti szakaszban történő kiszűrését, addig a kölcsönös elismerés elvének alkalmazása a már lezajlott konzultációs eljárást követően kihirdetett műszaki tartalmú nemzeti jogszabályok közötti különbség áthidalását szolgálja. Az elv tehát szintén azokra a termékekre vonatkozik, amelyek nem tartoznak harmonizációs jogszabályok hatálya alá, vagy a termékek olyan vonatkozásaira, amelyek az ilyen harmonizációs jogszabályok hatályán kívül esnek.

Az elv értelmében egy tagállam akkor sem tilthatja meg a saját területén egy másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékek értékesítését, ha azokat a hazai termékekre vonatkozó műszaki szabályoktól eltérő szabályoknak megfelelően gyártották. Kivételt az EUMSZ 36. cikke szerinti, közérdeken alapuló kényszerítő körülmények adhatnak, amennyiben a korlátozások az elérni kívánt céllal arányosak.

A termékek kölcsönös elismerésére vonatkozó részletszabályok kialakulásának alapját az ún. *Cassis de Dijon*¹² ügyben hozott bírósági ítélet adta. Az eset lényege, hogy egy német cég 15–20%-os alkoholtartalmú Cassis de Dijon francia likőrt kívánt Németországban forgalmazni. A német jogszabályok alap-

10 C-61/05 sz. ügy Bizottság kontra Görögország, és C-194/94. sz. ügy, CIA Security.

11 C-443/98 sz. ügy, Unilever.

12 120/78. sz., Cassis de Dijon-ügy.

ján azonban tilos volt a 25% alkoholtartalom alatti gyümölcseredetű italok forgalmazása. A német cég panasszal fordult a Bíróság felé, ahol a német kormány közegészségügyi (az alacsony alkoholtartalom nagyobb arányú alkoholiszmushoz vezet) és fogyasztóvédelmi (az alacsonyabb alkoholszintű termékek ára alacsonyabb, ezért ezek eladási volumene lényegesen nagyobb, és az ebből következő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat ellen védi a fogyasztót) okokra hivatkozva védte a szabályozását. Az Európai Bíróság nem fogadta el ezt az érvelést, és ítéletében kimondta *„ha egy terméket jogszerűen állítanak elő és forgalmazznak egy tagállamban, akkor ezt a terméket a Közösség egész területén szabadon forgalmazhatónak kell tekinteni”*. Ez az egyenértékűség elve.

Az egyenértékűség elvének gyakorlati alkalmazásában nagy előrelépést hozott a harminc évvel később, az NLF-jogszabálycsomag részeként megszületett 764/2008/EK¹³ rendelet, amely konkrétan meghatározza a kölcsönös elismerés elvét alkalmazó nemzeti hatóságok feladatait. Ezek közül a legfontosabb, hogy az illetékes nemzeti hatóság feladata annak bizonyítása, hogy a másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termék forgalomba hozatalát jogszerűen korlátozza vagy tiltja meg. A kölcsönös elismerésre vonatkozó általános kötelezettséget árnyalja annak vizsgálata, hogy az érintett tagállamok vonatkozó jogszabályai egymáshoz képest milyen fokú védelmet biztosítanak az emberek, az állatok és a környezet védelmére (*védelmi szint*). A kölcsönös elismerés elvével kapcsolatos hatósági feladatokra a piacfelügyeletről szóló részben térünk ki.

2.4. Az ún. eper-ügy és -rendelet

Az áruk szabad mozgásának további biztosítékául szolgáló 2679/98/EK¹⁴ rendelet megszületéséhez szintén egy bírósági ügy adott alapot.

Az ún. *„Strawberry-ügyben”*¹⁵ az Európai Bizottság a Francia Köztársaság ellen indított keresetet. Ennek oka az volt, hogy a Bizottsághoz több panasz is érkezett amiatt, hogy a francia hatóságok passzív magatartást tanúsítottak a más tagállamból érkező mezőgazdasági termékek ellen irányuló, magánszemélyek erőszakos cselekedeteivel és a francia termelők tiltakozó mozgalmával szemben. A pert kiváltó esemény az volt, hogy 1995-ben francia termelők több esetben is feltartóztatták a Spanyolországból érkező eperszállító teherautókat, rakományukat megsemmisítették, a tehergépjárművek vezetői ellen erőszakot alkalmaztak, miközben a helyszínen lévő francia rendőrség nem intézkedett, passzívan szemlélte az eseményeket. Ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a szállítójárművek feltartóztatása és a más tagállamból származó mezőgazdasági termékek megsemmisítése az Unión belüli kereskedelem akadályozásának minősül, és hogy ebből fakadóan a Francia Köztársaság elmulasztotta az EUMSZ 34. cikke szerinti kötelezettségei teljesítését azzal, hogy nem tett meg minden szükséges és arányos intézkedést annak érdekében, hogy magánszemélyek bűncselekményeikkel ne akadályozhassák a mezőgazdasági termékek szabad mozgását.

Az ítélet végrehajtásának elősegítése érdekében született meg a már említett 2679/98/EK rendelet, amely pontosítja azoknak a kereskedelmi akadályoknak a körét, amelyekre ez a tilalom érvényesül, illetve nevesíti a ható-

13 Az Európai Parlament és a Tanács 764/2008/EK rendelete az egyes nemzeti műszaki szabályoknak a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékekre történő alkalmazására vonatkozó eljárások megállapításáról.

14 A Tanács 2679/98/EK rendelete az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről.

15 C-265/95 sz., Strawberry-ügy

sági passzivitást is mint potenciálisan korlátozó magatartást.

A rendelet értelmében akadálynak minősül *„az áruk tagállamok közötti szabad mozgásának akadályozása, amelynek oka egy tagállam részéről végzett olyan cselekmény vagy cselekmény elmulasztása, amely az áruk szabad mozgásának súlyos zavarát okozza a behozatal, a kivitel vagy a tranzitszállítás során fizikai vagy más módon történő akadályozásával, késleltetésével vagy eltérítésével, súlyos veszteséget okoz az érintetteknek és azonnali fellépést kíván a szóban forgó zavar vagy veszteség további fennállásának, növekedésének vagy fokozódásának a megakadályozására”*.

Akadályozásnak minősül az is, ha *„egy tagállam illetékes hatóságai magánszemélyek által okozott akadályok megjelenése esetén nem tesznek meg a hatáskörükön belül minden szükséges és a helyzettel arányban álló intézkedést az akadály elhárítására, és az áruk szabad mozgásának biztosítására saját területükön”*.

Ezek a tilalmak természetesen nem érintik a tagállamokban elismert alapvető jogok pl. sztrájkjog gyakorlását.

A rendelet egy gyorsértesítési rendszert is létrehozott a tagállamok és a Bizottság között, amely azt a célt szolgálja, hogy pl. egy közforgalmi út lezárásával járó sztrájk esetén az adott tagállam a rendszeren keresztül értesíthesse a többi tagállamot és a Bizottságot erről a területén tervezett akcióról annak érdekében, hogy az ott árut szállítani szándékozó tagállamok alternatív útvonal megválasztásával elkerülhessék az áruk mozgását akadályozó fellépéseket.

2.5. Piacfelügyelet

Ahogy azt az új megközelítésű irányelveknél láttuk, a CE-jelöléssel ellátott termékek tekintetében vélelmezni kell a velük szemben támasztott követelményeknek való megfelelést. Azt is

láttuk, hogy bármilyen, a forgalomba hozatal vagy a forgalmazás feltételeként előírt engedélyezési eljárás főszabályként tiltott tagállami intézkedés. E két körülményből adódhatnak azok az esetek, amikor piaci forgalomba kerülnek olyan termékek is, amelyek a felhasználókra veszélyt jelenthetnek. Ennek a veszélynek a kiszűrését végzi az áruk *piacra kerülés utáni vizsgálata, a piacfelügyelet*.

A termékek piacfelügyeletének célja tehát, hogy csak olyan termékek legyenek belső piaci forgalomban, amelyek megfelelnek az általános egészség és biztonság, a munkahelyi egészség és biztonság, a fogyasztók védelme és a környezetvédelem magas szintű védelmére vonatkozó követelményeknek.

Ennek biztosítása érdekében a piacfelügyelet feladata, hogy azokat a harmonizált jogszabályok hatálya alá tartozó termékeket, amelyek nem felelnek meg a jogszabályokban megállapított, alkalmazandó feltételeknek, vagy amelyek rendeltetésszerű használat, megfelelő üzembe helyezés és karbantartás mellett veszélyeztetik a felhasználók egészségét vagy biztonságát, kivonják a forgalomból, forgalmazásukat megtiltsák, illetve korlátozzák.

A piacfelügyeleti feladatokat a tagállamok *piacfelügyeleti hatóságai* látják el. A piacfelügyeleti hatóságok közigazgatási szervek, amelyek a vizsgálandó terméktől függően eltérőek lehetnek. Az adott termék piacfelügyeletét ellátó nemzeti piacfelügyeleti hatóságot az uniós jogszabály harmonizációját megvalósító *nemzeti jogszabályok nevezik meg*.

Piacfelügyeleti intézkedése során a hatóság jogosult a gazdasági szereplők telephelyére belépni, a termékeken fizikai vagy laboratóriumi vizsgálatokat végezni, a termék dokumentációját ellenőrizni. *Súlyos veszélyt* jelentő termékek esetén a hatóság megsemmisítheti vagy egyéb módon működésképtelenné teheti a termékeket. Az ilyen korlátozó piacfelügyeleti intézkedések során is figyelemmel kell lenni

ni arra, hogy azok a *felmerülő veszéllyel árnnyosak* legyenek.

A hatóság tájékoztatja a fogyasztókat, ha a súlyos veszélyt jelentő termékkel kapcsolatban korlátozó intézkedést hoz, illetve az általános termékbiztonsági irányelv¹⁶ által létrehozott *Közösségi Gyors Tájékoztatási Rendszeren*, az ún. RAPEX rendszeren keresztül az Európai Bizottságot és a tagállamokat. A RAPEX a tagállamok és a Bizottság közötti információcserét elősegítő csatorna, amely a fogyasztók egészségére és biztonságára súlyos kockázatot jelentő termékekre vonatkozó intézkedésekkel és cselekvésekkel kapcsolatos információk gyors megosztását szolgálja. A RAPEX révén a tagállamok szinte azonnal értesülhetnek a belső piacon jelen lévő, a fogyasztók egészségére és biztonságára súlyos kockázatot jelentő termékekről, ami lehetővé teszi az ilyen termékeknek a különböző tagállami piacokon szinte egy időben történő korlátozását. A rendszer nagyban hozzájárul az uniós szintű piacfelügyeleti tevékenység hatékonyságának javításához.

Az eddigiekben a piacfelügyeletnek az *uniós szinten szabályozott termékekkel* kapcsolatos tevékenységét mutattuk be. A piacfelügyelet szűrő funkciója a *nem harmonizált területekkel* kapcsolatban is legalább ennyire lényeges, jóllehet más típusú vizsgálatokat igényel. Az uniós előírásokkal nem szabályozott importtermékek behozatalakor alkalmazandó *kölcsönös elismerés elvének gyakorlati ellenőrzését* is a piacfelügyeleti hatóságok látják el. Ennek során elsősorban azt vizsgálják meg, hogy ezeknek az importálni tervezett termékeknek a gyártása vagy forgalomba helyezése megfelelt-e a gyártás vagy az első forgalomba helyezés szerinti tagállam irányadó nemzeti jogszabályainak. Ha megfelelt, akkor annak vizsgálata szükséges, hogy a rá vonatkozó tagállami szabályok legalább olyan ma-

gas fokú *védelmi szintet* határoznak-e meg, mint az importáló tagállam irányadó jogszabálya által meghatározott védelmi szint. Erre azért van szükség, mert egységes, uniós szintű szabályozás hiányában a tagállamok eltérő biztonságossági szintet határozhatnak meg az ilyen termékekre. Ha az importáló tagállam védelmi szintje a terméket illetően magasabb, mint a gyártó/forgalmazó tagállamé, az importáló tagállam hatósága kérheti a gyártót/forgalmazót a termék megfelelő kiigazítására. Ha ez bármilyen okból nem lehetséges, a piacfelügyeleti hatóság korlátozó intézkedést hozhat. Korlátozhatja a termék forgalmazását abban az esetben is, ha megállapítást nyer, hogy az adott termék gyártása vagy forgalomba helyezése a rá vonatkozó tagállami jogszabályoknak nem felelt meg.

2.6. A jövő lehetséges irányai

A rendszer jelenlegi működésének főbb összefüggéseit és szabályozásának lényegét az eddig leírtakban bemutattuk. Azt is látni kell azonban – és bízunk abban, hogy a leírtak alapján ez látható is –, hogy ez a szabályrendszer egy dinamikusan és folyton változó, fejlődő szabályozási környezetet, amely igyekszik követni, és ahol csak lehet, megelőzni a korát annak érdekében, hogy teret hagyjon a tagállamok gazdasága, gazdasági szereplői fejlődésének, miközben biztosítja a fogyasztók számára szükséges óvintézkedéseket is. A belső piac egységességének megteremtése valójában sosem tekinthető befejezettnak. Az idők változásával új kihívások jelennek meg, amelyekre válaszokat kell találni. Ezeknek a válaszoknak a kimunkálásához általában az Európai Bizottság kezdeményezései adják meg a kezdő lökést.

Az Európai Bizottság legfrissebb, 2014. január 22-én kiadott közleménye az ipari ter-

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról.

mékek belső piacának víziójáról javaslatot tesz számos, a jelenlegi helyzetet potenciálisan javító intézkedésre. A dokumentum megállapítja, hogy az ipari termékek jövőben is jól működő belső piacához jól működő és erős piaci intézményrendszerre van szükség, amelyet a nagyszámú szektorális jogszabályok helyett kisszámú, horizontális jogszabályok kell hogy jellemezzenek. Ehhez elengedhetetlennek tartja a hatályos jogszabályok konszolidációját és a betartási mechanizmusok erősítését úgy, hogy azok további terheket nem róhatnak az iparra. Ennek érdekében a Bizottság egy

olyan javaslat kidolgozását tervezi, amely a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről szóló 768/2008/EK határozatot továbbfejlesztve harmonizált megközelítést tartalmazna a gazdasági szankciókra vonatkozóan, és közös keretet adna az ipari termékek forgalmazásának. A Bizottság úgy látja, hogy a tagállamok harmonizációs jogalkotása igen nagy eltéréseket mutat, ezért felvetette azt is, hogy a jövőben a tagállami átültetést igénylő irányelvek helyett a közvetlenül alkalmazandó rendeletek útján történő szabályozásra helyezi a hangsúlyt.



VARSÁNYI BALÁZS

Az európai kutatás-fejlesztési és innovációs politika fejlődése

A tudományos kutatás, a technológiai fejlesztés és az ezek felhasználásával végrehajtott innováció a gazdasági fejlődés legfontosabb hajtóerői. Az új ötletek megvalósítása nemcsak egy-egy műszaki vagy társadalmi probléma megoldását szolgálják, hanem piaci előnyt is biztosítanak az ötletgazda számára. A gazdaság növekedése tehát egyre inkább az innovációnak köszönhető, Európa pedig a jelek szerint lemaradóban van a világ többi részének innovációs teljesítményétől. A versenytársak, az Egyesült Államok, Japán, Dél-Korea és Kína, hatalmas összegeket fektetnek a kutatás-fejlesztésbe, és erőforrásaikat a leggyorsabb fejlődést ígérő területekre koncentrálják. Az Európai Unió ebben a tekintetben még nem érte el azt az integrációs szintet, amely szükséges ahhoz, hogy felzárkózzon a kihívókhoz. Az európai kutatás-fejlesztés leginkább tagállami szinten szerveződik, a tudományos erőforrások szétaprózottak, és az egyes országokban sokszor nincsenek meg az erőforrások az egyre nagyobb ráfordítást igénylő tevékenységekhez. Az Európai Unió ezért felvállalta, hogy koordinatív szerepet töltsön be a tagállamok K+F tevékenységének összehangolásában, és lebontja azokat az akadályokat, amelyek nem engedik a képtességek egyesítését. A Szerződés deklarált célja egy európai kutatási térség létrehozása, amelyen belül a kutatók, a tudományos ismeretek és a technológiák szabadon áramlanak. Cikkünk röviden bemutatja a cél elérése érdekében tett lépéseket, az európai kutatás-fejlesztési politika alapelveit és eszközrendszerét.

1. Az európai K+F gyengélkedése

A tudományos kutatás és fejlesztés mint a gazdasági növekedés egyik forrása egyre nagyobb figyelmet kapott a XX. század végén az európai politikában. Az Európai Bizottság számításai szerint¹ a gazdasági növekedés 25–50%-a vezethető vissza kutatásra és technológiafejlesztésre. Az ezredfordulón azonban a kutatásra fordított európai kiadások elmaradtak a világ többi részétől. Míg az Egyesült Államokban és Japánban a GDP-nek közel 3%-át fordították ilyen célra, addig az európai országokban ez az arány átlagosan 1,8%- volt, ráadásul az 1990-es évek eleje óta folyamatosan csökkent. Az Unión belül jelentős különbségek voltak:

míg Svédországban a mutató 3,8% volt, addig Görögországban csupán 0,5%. Ennek következtében a csúcstechnológiai termékek kereskedelmében jelentős, és egyre növekvő hiány jelentkezett az EU kárára.

A kutatási teljesítmény csökkenésének egyik feltételezett oka az, hogy nem létezett valódi európai K+F-politika. Bár az Európai Unióról szóló szerződés tartalmazott a kutatásról és a technológiafejlesztésről szóló rendelkezéseket², illetve többéves kutatási keretprogramok készítését írta elő a Bizottságnak, az uniós területre vonatkozó tevékenysége inkább csak kiegészítette a tagállami politikákat, nem létezett valódi összhang, így a K+F-politika töredezett maradt.

1 European Commission – Towards a European research area COM(2000) 6 final

2 Single European Act, 130f–130q. cikk

2. Az Európai Kutatási Térség (EKT) felé

Az Európai Bizottság 2000 januárjában „Európai Kutatási Térség felé” című közleményében felvázolta az európai kutatási tevékenység szorosabb összehangolását és a tudás szabad áramlását biztosító elképzeléseit. Eszerint fel kell térképezni a kiváló kutatóközpontokat, ismertté és elérhetővé kell tenni azokat a vállalati szféra által, és erősíteni kell a központok együttműködését. A tudományos munka hatékonyságát segíti, ha a különböző tagállamokban meglévő kutatási infrastruktúrákhoz kölcsönösen hozzáférnek a kutatók. Az információk cseréjéhez pedig egyre inkább használatba kell venni az elektronikus hálózatot, mindenekelőtt az internetet. A Bizottság javasolta, hogy a tagállamok a K+F-tevékenységüket jobban hangolják össze, tegyék lehetővé a kutatóknak, hogy egymás programjaiban részt vegyenek, illetve értékeljék kölcsönösen vagy nemzetközi fórumokon a tagállami programokat. Ehhez hasonlóan szorosabbá kell tenni az EU által létrehozott kutatási programok³ közötti együttműködést, mivel ezek hasonló kihívásokkal néznek szembe, mint például a finanszírozás kérdése, vagy a közép- és kelet-európai kutatók integrálása. Európa a magán K+F-befektetések terén különösen nagy lemaradásban van a világ többi fejlett részéhez képest. Ezért a Bizottság tájékoztató kampányokkal, a szellemi tulajdonjog fokozottabb védelmével, illetve a kezdő innovatív vállalkozások segítségével, a kockázati tőke bevonásával kívánta ösztönözni a magánszféra innovációs tevékenységét. Az európai tudásbázis az európai politikaalkotást is megalapozza. A Bi-

zottság külön kiemelte, hogy a javaslatok elkészítése során minél nagyobb mértékben kell támaszkodnia saját és az európai tudományos műhelyek eredményeire⁴.

Nem valósulhat meg a tudás szabad áramlása és az összehangolt kutatópolitika, ha ma-guk a kutatók nem elég mobilak. A Bizottság ezért a tudományos élet és a magánszféra közötti átjárást éppen úgy ösztönözni kívánta, mint a határon átnyúló mobilitást. A kutatói állások hozzáférhetőségét javítani kell, megte-mertve a kutatói karrier európai dimenzióját. Emellett kiemelt cél lett a női kutatók száma-rányának növelése, amelyet egy néhány hó-nappal korábbi bizottsági közlemény fejtett ki részletesebben⁵.

A kutatási és innovációs teljesítménybeli kü-lönbségek 2000-ben, a 15 tagú EU-n belül is jelentősek voltak, ezért a strukturális politika eszközeinek bevetését is szükségesnek tar-totta a Bizottság, és a régiókra specializáló-dó K+F-politikák meghirdetését sürgette. A különbségek még nagyobbak voltak az akko-ri EU-tagok és a csatlakozásra váró közép- és kelet-európai országok között, aminek részle-ges orvoslását szolgálta az uniós keretprogram megnyitása a tagjelöltek számára. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a harmadik országok ku-tatói előtt is hozzáférhetővé kell tenni az eu-rópai kutatási programokat.

A lisszaboni stratégiát 2000-ben meghir-dető európai tanácsi következtetés támogatja a Bizottság elképzelését, és a következő fel-adatakat tűzte ki az Európai Kutatási Térség megvalósítása érdekében:

- a nemzeti és a közös kutatási programok kö-zötti együttműködések kialakítása;

3 Ilyen európai kutatási program pl. az Európai Űrügynökség (ESA), az Európai Nukleáris Kutatási Szervezet (CERN) vagy az Európai Együttműködés a Tudományos és Technológiai Kutatásokban (COST).

4 A Bizottság által működtetett Közös Kutatóközpont (Joint Research Centre) már 1957 óta támogatja az európai po-litikaalkotást. Tevékenysége kezdetben csak a nukleáris területre korlátozódott, később azonban más politikák tá-mogatása is a feladata lett, és ma már szerves részét képezi az Európai Kutatási Térségnek.

5 European Commission – Women and Science, Mobilising women to enrich European research COM(99)76 final

- a kutatási magánbefektetések ösztönzése;
- a nemzeti kutatás-fejlesztési politikák értékelése és egy innovációs eredménytábla elkészítése 2001-ig;
- a kutatói központok nagysebességű elektronikus adatátviteli hálózatba kapcsolása;
- a kutatók mobilitása előtti akadályok lebontása 2002-ig;
- a közösségi szabadalom létrehozása 2001-ig. Ezt követően mégis lelassult K+F-politikák összehangolása, és alig haladt előre egy valódi közösségi politika kialakítása. A közösségi szabadalom megalkotása késett, illetve a kutatók mobilitása előtti akadályok sem hátráltak el teljes mértékben. Az Európai Tanács 2002. márciusi barcelonai ülésén elfogadott következtetések⁶ ugyanakkor megerősítették, hogy az európai K+F-teljesítményt fel kell zárkóztatni a versenytársakéhoz, és először jelölt meg célszámot az uniós K+F-kiadásokra. Eszerint 2010-ig, azaz a liszaboni stratégia időhorizontjának végéig az EU GDP-jének 3%-ára kell emelni az kutatásra, fejlesztésre és innovációra fordított kiadásokat, és törekedni kell arra, hogy ennek az összegnek a kétharmada a magánszférából érkezzon. Ez a célkitűzés azóta is érvényes, és a jelenlegi vállalások szerint Európa 2020-ra éri el a 2,8%-os szintet.

3. A ljubljanoi folyamat, az ötödik szabadság

Hogy az EKT létrejöttek új lökést adjon, a Bizottság 2007 áprilisában „Az Európai Kutatási Térség – új kilátások” címmel nyilvános konzultációt kezdeményezett⁷. A dokumentum hat kívánatos jellemzőjét emelte ki egy a kutatás valódi „belső piacára” épülő rendszer-

nek: a kutatók mobilitása, a világszínvonalú kutatási infrastruktúra, kiváló kutatóintézetek, a hatékony tudásmegosztás, összehangolt kutatási programok és prioritásrendszer, és nyitottság a világra. Ezeknek a jellemzőknek a megvalósításához az európai intézmények, a tagállamok és a tudományos világ szereplőinek véleményét és ötleteit várta. A Tanács a maga részéről az úgynevezett ljubljanoi folyamat elindításával válaszolt. A szlovén elnökség idején, 2008 áprilisában Brdóban tartott informális Versenyképességi Tanácson a miniszterek megerősítették együttműködési szándékukat, és elismerték, hogy az EKT az egyik legfontosabb építőelem a liszaboni célok elérésében. Két fő tennivalót nevesítettek az EKT továbbfejlesztése érdekében. Egyrészt meg kell állapodni az EKT-ra vonatkozó hosszú távú elképzelésekben (EKT-vízió), másrészt megfelelő irányítási rendszert (EKT-kormányzás) kell kidolgozni, hogy a folyamat gördülékenyen összehangoltan működjön. Az irányítási rendszer kialakítását nevezték el „lubljanoi folyamat”-nak. Az informális ülés után a miniszterek hivatalosan is elindították a ljubljanoi folyamatot a 2008. májusi Versenyképességi Tanácson⁸. A miniszterek szerint az EKT teljessé válásához a tudás áramlásának szabadabbá kell válnia (az „ötödik szabadság”), és biztosítani kell a kutatói mobilitás akadálymentessé tételét. Modern kutatóintézeti és egyetemi hálózatokat kell kiépíteni, hogy a tudományos kiválóság terjedhessen Európában, és megfelelő körülményeket kell teremteni a magánszektor, ezen belül különösen a kkv-k számára, hogy bekapcsolódhassanak a kutatási programokba és részesülhessenek azok eredményeiből. Az összehangolt kutatás-fejlesztési projekteknek pedig az állampolgárokat is szolgálniuk kell,

⁶ Presidency Conclusions – Barcelona 15 and 16 March 2002

⁷ Európai Bizottság – Zöld könyv – Európai Kutatási Térség: új perspektívák, COM (2007) 161 végleges

⁸ A Tanács következtetései az Európai Kutatási Térség teljes megvalósításához vezető „lubljanoi folyamat” elindításáról (doc. 10231/08)

hozzá kell járulniuk a nagy társadalmi kihívások leküzdéséhez. A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket az irányítás megszervezésére.

Az EKT-vízió részletesebb kifejtésére a 2008. decemberi Versenyképességi Tanácson került sor⁹. A jövőkép szerint „2020-ra az EKT-n belül valamennyi szereplő teljes mértékben élvezheti az »ötödik szabadságot«: a kutatók mozgásának, valamint a tudás és a technológia terjedésének szabadságát. Az EKT vonzó feltételeket, valamint hatékony és eredményes irányítást biztosít az európai K+F-igényes ágazatokban végzett kutatáshoz, valamint az ezen ágazatokba való beruházáshoz. Jelentős hozzáadott értéket teremt azzal, hogy a tudomány terén erősíti az egészséges európai versenyt, ugyanakkor az együttműködés és a koordináció megfelelő szintjét is biztosítja. Igazodik a polgárok igényeihez és törekvéseihez, valamint hatékonyan hozzájárul Európa fenntartható fejlődéséhez és versenyképességéhez.”

Az EKT irányításában a ljubljanai folyamat szerint a Versenyképességi Tanács játssza a főszerepet, de fontos koordinatív szerep jut a Tudomány és Műszaki Kutatási Bizottságnak (CREST)¹⁰, amely a Tanács és a Bizottság tanácsadó testületeként működött tudományos és kutatási ügyekben. A Tanács egy 2009-es állásfoglalásában¹¹ kifejezte azt a szándékát, hogy a CREST az EKT irányítását segítő stratégiai testületté alakuljon, amely tanácsokkal látja el az uniós intézményeket, figyelemmel kíséri az EKT *létrejöttének folyamatát*, és közreműködik az EKT fejlesztését érintő nemzeti intézkedések összehangolásában

is. 2010-ben egy újabb tanácsi határozat¹² teljesítette ezt a feladatot, meghatározva a stratégiai tanácsadással és monitoringgal megbízott új testület mandátumát, amelynek neve CREST-ről ERAC¹³-ra változott. Megszületett tehát a tagállami politikák összehangolásának és a valódi uniós K+F-politika kialakításának szervezeti háttere, ami jelentős előrelépés volt a korábbi nyílt koordinációhoz képest.

4. Az Európa 2020 stratégia, az innovatív unió

A lisszaboni stratégia időszaka 2010-ben lejárt, és az EU meghirdette a 2020-ig terjedő új gazdaságpolitikai irányvonalat, az Európa 2020 stratégiát, amelynek középpontjában – a 2008-ban elkezdődött válságtól nem függetlenül – a növekedés állt. Az Európai Bizottság 2010. március 3-án tette közzé a stratégiáról szóló javaslatát¹⁴, amelynek fő prioritási területe a tudásalapú, fenntartható és társadalmilag befogadó növekedés elérése. A terv öt számszerűsített célt is megfogalmazott a foglalkoztatás, a kutatás-fejlesztés, az éghajlatvédelem, az oktatás és a szegénység elleni küzdelem területén. A K+F-célkitűzés lényegében a barcelonai célt ismételte meg: az Európai Unió GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni. A Bizottság intézkedéscsomagokat, úgynevezett zászlóshajó-programokat is meghirdetett az egyes témákban. Az „Innovatív Unió” című zászlóshajó kezdeményezés¹⁵ az európai innováció fejlesztésére

9 A Tanács következtetése az „Európai Kutatási Térség 2020-as jövőképének” meghatározásáról (doc. 16767/08)

10 Scientific and Technical Research Committee (CREST)

11 A Tanács állásfoglalása (2009. december 3.) az európai kutatási térség (EKT) irányításának javításáról, OJ C-323

12 Council Resolution on the developments in the governance of the European Research Area, Versenyképességi Tanács Brüsszel, 2010. május 26.

13 ERAC – European Research Area Committee – Európai Kutatási Térség Bizottsága

14 Európai Bizottság – Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges

15 A Bizottság közleménye – Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió SEC(2010) 1161

tését, globális versenyképességét hivatott segíteni. A kutatás-fejlesztés tehát itt már egyértelműen az innováció előfeltételeként jelent meg, az innováció fellendülésétől pedig a Bizottság megoldást várt a legfőbb társadalmi kihívásokra, mint a klímaváltozás, az energia- és vízellátás, a nyersanyagok szűkössége, a demográfiai változások, a biztonság, az egészségügy. Az innovációt nem csupán a technika területén, hanem az üzleti modellekben, a szolgáltatások piacán képzelte el, és a nagyvállalatok mellett a kkv-knak, illetve a magánszemélyeknek is szerepet szánt az EU valamennyi tagállamában és régiójában.

A Bizottság tíz pontban összegezte az Innovatív Unió megvalósítása érdekében megteendő lépéseket:

1. A pénzügyi megszorítások közepette is további befektetés szükséges az oktatás, a K+F, az innováció és az info-kommunikációs technológia (ICT) területén.
2. Az innovációs tevékenység szétforgácsolódásának elkerülése érdekében a nemzeti innovációs rendszereket jobban össze kell kapcsolni.
3. Az oktatási rendszert modernizálni kell, hogy az a korszerűen segítse a képességek fejlesztését, vonzza a tehetségeket külföldről is. Több világszínvonalú egyetemre van szükség.
4. A kutatók határon átnyúló tevékenységét segítenünk kell, négy éven belül ki kell teljesíteni az Európai Kutatási Térséget.
5. Az európai kutatási programokhoz való hozzáférést egyszerűsíteni kell. A keretprogramoknak segítenünk kell a kis- és középvállalkozásokat. Be kell vonni a magántőkét a kutatás finanszírozásába, amiben az Európai Befektetési Banknak lesz szerepe. Az Európai Kutatási Tanácsot¹⁶ meg kell erősíteni.

6. A kutatásnak az innovációt jobban szolgálnia kell. Ösztönözni kell a tudományos és az üzleti világ együttműködését.
7. Az ötletek megvalósítását segíteni kell. A kkv-k innovációs tevékenységét az olcsóbb szabadalomszerzéssel, a vállalkozói környezetet javító okosabb szabályozással, célirányos közbeszerzési politikával kell ösztönözni.
8. A fő társadalmi kihívások megoldása érdekében segíteni kell a tagállamok közötti innovációs partnerségek létrehozását.
9. A technológiai innováció mellett erősíteni kell a társadalmi innovációt, a közszféra innovációját. Jobban ki kell használni a kreativitásban és a formatervezésben lévő európai előnyöket.
10. Javítani kell az együttműködést az Európán kívüli partnerekkel, hozzáférést adva az európai K+F-programokhoz, és hasonló feltételeket teremtve az európaiaknak a világ más részein. Közös európai érdekérvényesítésre van szükség.

Az Innovatív Unióra vonatkozó széles körű elképzelések között az Európai Kutatási Térség 2014-ig történő teljessé tételét is említi a dokumentum. Ennek érdekében a Bizottság kiállításba helyezte, hogy 2012-ig nyilvánosságra hozza az EKT továbbfejlesztéséről szóló elképzeléseit. A korábbiaknál pontosabban fogalmazta meg a célokat: a doktori képzés javítása, a vonzó munkakörülmények megteremtése és a nemek közötti egyensúly javítása. A kutatók mobilitását a nyílt pályázati rendszerekkel, az összehasonlítható kutatói karriérstruktúrákkal és kiegészítő nyugdíjak mobilitást segítő fejlesztésével kell ösztönözni, a finanszírozási szabályokat pedig egyszerűsíteni kell. A kutatási eredmények terjesztését, az egyes tagállami kutatási infrastruktúrák elérhetővé tételét, valamint az uniós és a nemzeti

¹⁶ Az Európai Kutatási Tanácsot (European Research Council) 2007-ben hozták létre a hetedik uniós K+F-keretprogramban, hogy pályázatok útján pénzügyi támogatást nyújtson a legkiválóbb alapvető kutatási projekteknek.

kutatási stratégiák összhangjának megteremtését emelte ki a Bizottság.

Az Európai Kutatási Térség teljessé tételét az Európai Tanács is sürgette. 2011. februári ülésén az innovációról szóló vita után kiadott következtetéseiben kimondta, hogy „2014-ig meg kell valósítani az Európai Kutatási Térséget, hogy ezáltal valóban egységes piac jöheszen létre a tudás, a kutatás és az innováció tekintetében”¹⁷. Elsősorban a kutatók Európán belüli mobilitásának erősítését szorgalmazta, valamint hangsúlyozta, hogy vonzóvá kell tenni Európát a harmadik országból érkező kutatók számára.

5. Az EKT megerősítése

Az Innovatív Unióról szóló intézkedéscsomagban foglalt vállalásnak megfelelően a Bizottság 2012 júliusában közzétette az EKT megerősítését célzó elképzeléseit¹⁸. Annak érdekében, hogy az Európai Unió a tudás szabad áramlásának térségévé váljon, és a tudományos életen belül tapasztalható különbségek csökkenjenek, öt feladatot fogalmaz meg a dokumentum:

- Hatékonyabb nemzeti kutatási rendszert kell létrehozniuk a tagállamoknak.
- Optimalizálni kell a nemzetközi tudományos együttműködést és a versenyt.
- Szabad munkaerőpiacot kell teremteni a kutatóknak.
- A kutatási területen is biztosítani kell a nemek megfelelő arányát.
- Javítani kell a tudományos eredmények áramlását, beleértve a digitális információáramlást.

Az EKT kiteljesítésében továbbra is a tagállamoknak van a legtöbb tennivalójuk. A hatékony tudományfinanszírozási rendszernek alapvetően a versenyeztetésen kell alapulnia, a támogatást pályázatokon vagy a tudományos intézmények értékelése alapján kell kifizetni. A Bizottság ehhez a tapasztalatok átadásával, az intelligens szakosodás (*smart specialisation*) strukturális alapokból történő finanszírozásával járul hozzá.

A tagállamok közötti összefogást erősíteni kell, elsősorban a nagy társadalmi kihívásokra adandó válaszok keresésében. A tagállami kutatási terveket össze kell hangolni, közös pályázatokat kell kiírni. A pályázati értékelések eredményeit lehetőleg kölcsönösen el kell ismerni, és a közös finanszírozást gátló adminisztratív akadályokat le kell építeni. Ebben a kutatóintézetek segítségére is számít a Bizottság. Saját maga pedig tudományos együttműködést ösztönző programokat (pl. Európai Innovációs Partnerségek) hirdet meg.

A dokumentum kiemeli a kutatási infrastruktúrák közös fejlesztését (ESFRI)¹⁹, az európai kutatásfejlesztési tervek követését. A Bizottság a Horizont 2020 program eszközeivel támogatja ezt.

A valódi kutatási térség működéséhez elengedhetetlen a kutatók szabad mozgásának maradéktalan biztosítása. Ezért a tagállamoknak le kell bontaniuk a kutatók külföldi munkavállalását gátló akadályokat, meg kell teremteniük a kutatói támogatások hordozhatóságának feltételeit. Követniük kell a nemzetközi képzési és tudományos munkavállalást segítő egyezményeket. Fontos szerep jut az EURAXESS-

¹⁷ Az Európai Tanács következtetései, 2011. február 4.

¹⁸ Európai Bizottság – Megerősített partnerség az európai kutatási térségben a kiválóság és a növekedés támogatására, COM (2012) 392 végleges

¹⁹ Az ESFRI (European Strategy Forum for Research Infrastructures) 2002-ben létrejött testület, amely a tagállamok szakminisztereinek delegáltjaiból áll. Feladata az EKT-n belül a tagállamok kutatási infrastruktúra-fejlesztéseinek összehangolása. 2006-ban az ESFRI kidolgozta a közös infrastruktúra-fejlesztés tervét (roadmap), amelyet azóta többször felülvizsgált. A testület figyelemmel kíséri a terv végrehajtását.

hálózatnak, amely a kutatók mobilitását segítő információs forrás, amelynek megerősítését ígéri a Bizottság. A kutatók felvételére nyílt és átlátható toborzási rendszert kell kialakítani. A Bizottság nagy hangsúlyt helyez a szociális rendszerek megfelelő koordinációjára, a nyugdíjak hordozhatóságára és a harmadik országokból érkező kutatók alkalmazására vonatkozó szabályok modernizálására.

A nemek közötti egyenlőség jegyében a Bizottság a nők nagyobb szerepvállalását sürgeti a tudományos életben. A tagállamoknak ehhez megfelelő jogi környezetet kell teremteniük, és biztosítaniuk kell, hogy a finanszírozott kutatási programok értékelésében, valamint a felvételi és karrierbizottságokban legalább 40%-kal képviseltesék magukat a nők.

A tudományos ismeretek hatékonyabb átadása érdekében a tagállamoknak erre vonatkozó együttműködést kell kialakítaniuk. A közfinanszírozott kutatás eredményeivel segíteniük kell az innovációt. Nemzeti stratégiát kell alkotniuk a kutatók elektronikus azonosítására, hogy azok könnyebben hozzáférhessenek a digitális kutatási szolgáltatásokhoz. A Bizottság a tervek szerint általában nyíltan hozzáférhetővé teszi az EU által finanszírozott kutatások eredményeit. Közleményt fogad el a tudományos eredményekhez való hozzáférésről és azok megőrzéséről a digitális korban, és felvázolja az e-infrastruktúra fejlesztését az e-tudomány (e-Science) ösztönzése érdekében.

Az EKT kitejlesztésének legfőbb bizottsági eszköze az uniós K+F-keretprogram, a Horizont 2020 lesz, amely a fenti célokat segítő támogatásokat nyújt majd. A Bizottság a folyamat figyelésére és értékelésére létrehoz egy EKT-monitoring rendszert, amely különböző indikátorok (pl. a pályázati úton kiosztott K+F-támogatások aránya vagy az EURAXESS-en meghirdetett üres kutatóhelyek száma) segítségével méri majd a fent vázolt célok teljesítését. A 2012-es adatokat alapul véve évente

készít majd előrehaladási jelentést, és szükség esetén újabb, akár jogszabályjavaslatokkal áll elő a folyamat előmozdítása érdekében.

6. Az európai kutatás-fejlesztési politika eszközei

Az Európai Kutatási Térség teljessé tétele, a tudás belső piacának megteremtése keretben az európai kutatási teljesítmény növelésének. A feladatok nagy részét a tagállamoknak kell végrehajtaniuk, azonban szükség van az EU saját eszközeire és intézkedéseire is, amelyek közvetlenül is csökkentik az európai kutatási programok széttöröttségét. A határon átnyúló közös projektek pénzügyi támogatása és az ipari szereplők aktivitásának növelése segíti a 2002-es, azóta is érvényes barcelonai célok megvalósulását, azaz a 3%-os K+F-ráfordítás elérését, és ezen belül az ipar hozzájárulásának kétharmadra növelését.

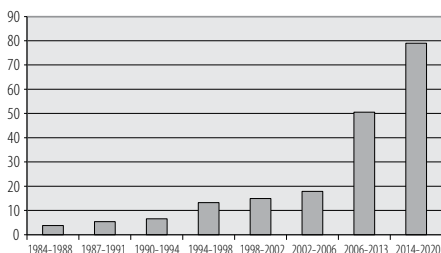
A következőkben röviden bemutatjuk az uniós kutatás-fejlesztési programokat, és két olyan eszközt, amelyek részben uniós forrás felhasználásával szolgálják a határon átnyúló együttműködést, az állam és a magánszféra kutatási programjainak összehangolását, az úgynevezett tudásháromszög (egyetemek, kutatóintézetek és az ipari innováció) megteremtését.

6.1. Az EU kutatási keretprogramjai

Az uniós kutatás-fejlesztési és innovációs politika legfontosabb eszköze a pénzügyi támogatás. Az Unió a saját költségvetéséből közvetlenül támogatja azokat a tevékenységeket, amelyek segítik a széttöröttségű K+F-tevékenység egységesedését, a szereplők együttműködését. Az Európai Közösségek költségvetéséből már 1984 óta kapnak támogatást kutatási tevékenységek. A többéves kutatási keretprogramok létrehozásának kötelezett-

ségét az Egységes Európai Okmány emelte be a Szerződésbe²⁰ annak érdekében, hogy rögzítsék a politika tudományos és műszaki céljait, meghatározzák a támogatási prioritásokat, és biztosítsák az ehhez szükséges forrásokat. A keretet az EU specifikus programokkal tölti ki, és meghatározza azok célját, időtartamát és végrehajtásuk szabályait. A keretprogramokat rendelet formájában hirdetik ki.

A programok költségvetése az elmúlt évtizedekben növekedett, ami részben az Unió bővülésével, részben a kutatási politika összetettebbé és kiterjedtebbé válásával magyarázható.



Forrás: Artis, M.J. and F. Nixon, Eds „The Economics of the European Union: Policy and Analysis”, Oxford University Press, 2007, ill. Európai Bizottság,

Az európai K+F keretprogramok költségvetése, mrd euró

A keretprogramból nyújtható támogatásokért a kutatóknak, az egyetemeknek, a vállalkozásoknak közvetlenül pályázniuk kell. Pályázni általában konzorciumi formában lehet.

A keretprogramok a tudományos alapkutatót, az ipari alkalmazott kutatást, a kutatási infrastruktúra fejlesztését, illetve a kutatók mobilitását támogatják. A 2007 és 2013 között működő hetedik keretprogram például az „együtműködés”, „ötletek”, „emberek”, „képességek” szavak köré csoportosította a támo-

gatható célokat²¹. Az együttműködés támogatása keretében a program előmozdítja az európai és más országokkal különféle tematikus területeken folytatott kutatásokat. A témák: egészségügy, élelmiszer, mezőgazdaság, halászat és biotechnológia, információs és kommunikációs technológiák, nanotudományok, nanotechnológiák, anyagtudomány és új termelési technológiák, energia, környezetvédelem, közlekedés, a társadalom-gazdaságtan és humán tudományok, űrkutatás és biztonság. Az „ötletek” témakörben az alapkutatásokat támogatja a keretprogram, a támogatandó kutatások kiválasztását pedig az erre a célra létrehozott Európai Kutatási Tanács végzi. Az „emberek” támogatási témakör a kutatók mobilitását segítő programokból áll, míg a „képességek” az infrastruktúra fejlesztésére, a kkv-k kutatási tevékenységének ösztönzésére szolgál.

A költségvetésben nincs tagállamokra lebontott kvóta, a támogatások odaítélésének fő rendező elve a kiválóság, azaz a legjobb pályázatok nyerne, függetlenül attól, hogy honnan pályáznak. A keretprogramok tehát nem a tagállamok kutatási teljesítményei közötti különbségek kiegyenlítését szolgálják, hanem az összeurópai K+F-teljesítmény növelését azáltal, hogy ösztönzik a kapcsolatteremtést a tagállami érintettek között. A hetedik keretprogram részvételi statisztikái így nagyon egyoldalú képet mutatnak. A 2004 óta csatlakozott tagállamok pályázóinak nyújtott támogatás aránya a teljes összeg 5%-a körül alakult. 2007 és 2011 között a közép- és kelet-európai tagállamoknak nyújtott támogatás államonként 75 és 210 millió euró között mozgott, míg például Németország 3,2 milliárd, az Egyesült Királyság 2,8 milliárd, Franciaország 2,3 milliárd euró támogatásban részesült²².

²⁰ Single European Act, OJ L 169, 29 June 1987.

²¹ Európai Bizottság – A hetedik keretprogram (7. kp) – tájékoztató anyag, http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_hu.pdf

²² Európai Bizottság – FP7 Country participation - http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm?pg=country-profile

6.2. A legújabb kutatás-fejlesztési keretprogram, a Horizont 2020

A 2014 és 2020 közötti időszak keretprogramja a Horizont 2020 nevet viseli²³, amelynek teljes költségvetése 77 milliárd euró. Ez jelentős növekedés az előző költségvetési kerethez képest (50 milliárd euró). A program három fő kategóriába sorolja a támogatható kutatási területeket: kiválóság, ipari vezető szerep, nagy társadalmi kihívások.

A kiválóság támogatása keretében (24,4 milliárd euró) elsősorban a világszínvonalú kutatókat és kutatóhelyeket támogatja a program, amelyek tevékenysége hozzájárul Európa versenyképességéhez. A támogatási mechanizmus az Európai Kutatási Tanács keretében működik majd. Külön keret áll rendelkezésre a jövőbeli és fejlődő kutatási területek támogatására. A Marie Curie-program a kutatók karrierépítését és mobilitását segíti, és külön témakör az európai kutatási infrastruktúrák fejlesztése.

Az ipari vezető szerep fenntartása (17 milliárd euró) érdekében a program ösztönzi a K+F-be történő ipari befektetéseket, és segíti az európai innovatív vállalkozások növekedését, különösen a kkv-k működését a megfelelő finanszírozási források biztosításával. A program olyan kulcstechnológiai befektetéseket támogat, mint a nano- vagy biotechnológia, új anyagok fejlesztése, infokommunikációs szektor, fejlett gyártási eljárások és az űripar, amelyek húzóerőként szolgálhatnak az ipar más területein is. Külön keret áll rendelkezésre a kockázatfinanszírozásra és a kis- és középvállalkozások innovációjának támogatására.

A nagy társadalmi kihívások (30 milliárd euró) kezelése végett a program igyekszik összekapcsolni a különböző kutatási területeket és

tudományágakat, és a kutatástól a piaci hasznosításig támogatja a fejlesztéseket. A program az emberi egészségmegőrzésre, az élelmiszerbiztonságra, a klímaváltozásra, a tiszta energiákra, a környezetbarát közlekedésre, a nyersanyagellátás biztonságára és a befogadó és biztonságos társadalmak megteremtésére koncentrálna.

A Horizont 2020 költségvetésébe tartozik az Európai Innovációs és Technológiai Intézet 2,7 milliárd eurós kerete is.

6.3. Európai technológiai platformok, közös technológiai kezdeményezések, közös vállalkozások

A Bizottság egy 2003-as közleményében²⁴ európai technológiai platformok (ETP) felállítását javasolta, amely egyesíthette a hasonló kutatási tevékenységet végző piaci szereplőket, illetve azok kutatási kapacitásait. Az elképzelés szerint az ipari résztvevők irányítása alatt álló platformok a fő technológiai, gazdasági vagy társadalmi kihívásokkal kapcsolatos kutatásokra jönnének létre, pl. a genomika, a közúti és tengeri közlekedés, a hidrogén vagy a fény energiájának felhasználása, a nanotechnológia, az infokommunikációs technológia, valamint az acélgyártás, egyesítve a kutatási eredményeket, és összehangolva a résztvevők tevékenységét. A platformoknak saját stratégiai kutatási tervet kell alkotniuk. Az Európai Bizottság mindehhez szakértőkkel, a lebonylítást segítő technikai eszközökkel járul hozzá, illetve a közösségi kutatási keretprogramból is társítható finanszírozás hozzájuk. Az ETP-k függetlenek maradnak a közösségi szervektől, követve az alulról építkező kezdeményezések jellemzőit. Az elképzelés sikeresnek bizonyult, hiszen 2013 végén

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kuttási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről

²⁴ Communication from the Commission – Investing in research: an action plan for Europe, COM (2003) 226 final

már 38 különböző platform működött a környezetvédelem, a gyártás és feldolgozás, a bioalapú gazdaság, az energia, az info-kommunikáció és a közlekedés területén²⁵.

A platformok működése során kiderült, hogy egyes átfogó kutatási témákban a Bizottság által biztosított laza koordináció nem volt elegendő, és a hatékony végrehajtáshoz erősebb irányításra, pontosabb összehangolásra van szükség. Ezért a Bizottság javaslatot tett az úgynevezett közös technológiai kezdeményezések (*Joint Technology Initiative*, JTI) létrehozására²⁶, amelyek jogi kereteket adtak a kutatási együttműködésnek. A JTI-k önálló jogi személyként létrejövő szervezetek, amelyek az Unió költségvetéséből, a résztvevő tagállamoktól és az ipari szereplőktől kapnak támogatást. A kezdeményezések megvalósulási formája a közös vállalkozás (*joint undertaking*), amelyek létrehozására az Egységes Európai Okmány által beillesztett, a jelenleg hatályos EUMSZ 187. cikke²⁷ ad lehetőséget. A Bizottság 2005-ben hat JTI elindítására tett javaslatot, amelyből végül öt valósult meg és kapott támogatást a hetedik kutatási keretprogramból. A JTI-k kiválasztásánál a Bizottság több szempontot vesz figyelembe. Olyan kutatási területek kaphatnak így kiemelt segítséget, amelyeknél más eszközök alkalmazásával nem lehetett megfelelő eredményt elérni, vagy hatással lehetnek az ipari versenyképességre és a növeke-

désre, és európai szinten is hozzáadott értéket képviselnek, azaz általános európai problémák megoldását segítik. Az Európai Tanács a 2007. márciusi ülésén támogatta a közös technológiai kezdeményezések elindítását²⁸, így azok a Bizottság által javasolt jogszabályok alapján 2008 folyamán létrejöttek²⁹.

A közös technológiai kezdeményezésekben részt vesznek az ipari szereplők kutatási részlegei, kutatóintézetek, egyetemek, azaz minden olyan szereplő, amely az alkalmazott kutatásban és az eredmények hasznosításában érdekelt. A közös programokban részt vevők egymást megismerve más területeken is könnyebben működnek együtt. Egyharmaduk nagyvállalat, egyharmaduk kkv, és az öt JTI-ben 20 különböző országból érkező szereplő részes³⁰. A hetedik kutatási keretprogram 3,2 milliárd euróval támogatta működésüket, az ipar oldaláról pedig 4,66 milliárd euró hozzájárulás érkezett ebben az időszakban.³¹

A kutatási tevékenységet általában nem lehet időkorláthoz kötni. A hétéves keretprogram lezárása után a közös vállalkozások folytatását javasolta a Bizottság és a Tanács. A finanszírozás uniós forrása a 2014 és 2020 közötti időszakban a Horizont 2020 keretprogram, amely a tervek szerint 6,1 milliárd eurót szán az öt közös vállalkozásra, azaz közel kétszer akkora uniós támogatásban részesülnek a programok, mint a korábbi keretprogramban.

25 www.cordis.europa.eu/technology-platforms

26 Jelentés az Európai Tanácsnak az Európai Technológiai Platformokról és a Kapcsolódó Technológiai Kezdeményezésekről: Állami és magánszektor K+F-re vonatkozó együttműködésének támogatása az európai ipar versenyképességének erősítése érdekében, SEC(2005) 800 2005.június 10.

27 187. cikk: Az Unió közös vállalkozásokat vagy egyéb olyan struktúrákat hozhat létre, amelyek az uniós kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programok szabályszerű végrehajtásához szükségesek.

28 Európai Tanács – Elnökségi következtetések, 2007. március 9.

29 Az FP7 alatt létrejött JTI-k: hidrogén- és üzemanyagcella fejlesztés (Hydrogen and Fuel Cells), légiközlekedés (Clean Skyies), innovatív gyógyszerek (IMI), beágyazott számítástechnikai rendszerek (ARTEMIS), nano-elektronika (ENIAC).

30 Európai Bizottság – Éves jelentés a közös technológiai kezdeményezések keretében létrehozott közös vállalkozások (ktt kv-k) 2012-ben elért eredményeiről, COM (2013) 935 végleges

31 Európai Bizottság – Köz-magán társulások a „Horizont 2020” keretprogramban: az európai innováció és növekedés ösztönzésének hatékony eszköze, COM (2013) 494 végleges

6.4. Európai Innovációs és Technológiai Intézet

A lisszaboni stratégia felülvizsgálatakor, 2005-ben merült fel először, hogy az uniós programok pályázatait és az ipari együttműködés támogatását szolgáló európai technológiai platformok mellett olyan intézményi háttérre is szüksége van az EU kutatás-fejlesztési és innovációs politikájának, amely megfelelő pénzügyi forrásokkal és szakértelemmel összehozza a legjobb felsőoktatási szereplőket, kutatókat és vállalatokat, és segíti azok kutatási együttműködését³². Európában sok egyetem folytat kutatási tevékenységet, de gyenge az együttműködés közöttük. Még nagyobb a szakadék a kutatás és az ipar között, ami megnehezíti a kutatási eredmények ipari hasznosítását. Az USA-ban ezzel szemben sokkal kevesebb egyetem folytat tényleges kutatást, a kapacitások viszont koncentráltak, az ipar pedig finanszírozóként aktívan részt vesz a munkájukban. Európában tehát megoldást kellett találni arra, hogy a különböző egyetemek legtehetségesebb hallgatói, a kutatóintézetek legkiválóbb kutatói együttműködjenek, és megtalálják a kapcsolatot a vállalkozói szféra képviselőivel a kutatási eredmények piaci hasznosításában. A Bizottság 2006 februárjában vázolta fel részletesen elképzelését egy Európai Technológiai Intézet (ETI) létrehozásáról³³, amelyben az úgynevezett „tudásközösségek” létrehozását javasolta. A tudásközösségek az egyetemektől és a kutatóintézetektől elkülönült, az ETI keretében működő egységek, amelyekben a résztvevő partnerek közös oktatási, kutatási és innovációs tevékenységet végeznek, erőforrásaikat

a közösségekben koncentrálnak. A tudásközösségeket az ETI választja ki, és pénzügyi támogatásban is részesíti azokat.

Az Európai Tanács 2006 júniusában elfogadott következtetéseiben³⁴ felkérte a Bizottságot, alkossa meg az ETI létrehozására irányuló javaslatát. 2008 márciusában elfogadták a végül Európai Innovációs és Technológiai Intézet nevet viselő új európai közösségi szervezet létrehozó rendeletet³⁵, amely megállapította az új intézmény státútumát is. A 2008. június 18-i Versenyképességi Tanács döntése alapján az ETI székhelye Budapest lett. Az alapító rendelet 309 millió eurós költségvetést irányzott elő a 2008 és 2013 közötti időszakra. Az ETI finanszírozásához a közösségekben résztvevő vállalatok és egyéb szervezetek is hozzájárulnak. Az ETI működésének keretét a stratégiai innovációs terv adja, amely meghatározza az intézmény hosszú távú céljait. A stratégiai innovációs tervet az ETI dolgozza ki, majd a Bizottság előterjesztése alapján a Tanács és a Parlament fogadja el. A stratégiai terv képezi az alapját a tudásközösségek létrehozásának. A rendelet által tudás és innovációs közösségnek (*Knowledge and Innovation Community*, KIC) nevezett szerveződések a felsőoktatási intézmények, a kutatóintézetek és a cégek által létrehozott autonóm társulások, amelyeket szerződéses kapcsolat fűz az ETI-hez, és az ETI stratégiai innovációs tervében megfogalmazott kutatási, innovációs célok megvalósítására jönnek létre. KIC olyan partnerség lehet, amelyet az ETI az erre meghirdetett pályázaton kiválaszt. 2010-ben három KIC indult³⁶, amelyek a legerősebb társadalmi és innovációs

32 Európai Bizottság – Közös munkával a növekedésért és a munkahelyteremtésért. A lisszaboni stratégia új kezdete, COM (2005) 24 végleges

33 Európai Bizottság – A növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozó megújított partnerség végrehajtása, A tudás jelképeinek fejlődése: az Európai Technológiai Intézet, COM (2006) 77 végleges

34 Európai Tanács – Elnökségi következtetések, 2006. június 15-16.

35 Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásáról szóló 294/2008 rendelet

36 Climate-KIC (klímaváltozás csökkentése és alkalmazkodás, EIT ICT Labs (info-kommunikációs technológiák), KIC InnoEnergy (fenntartható energia).

kihívások területén hangolják össze a résztvevők oktatási, kutatási és fejlesztési tevékenységét. A KIC-ek úgynevezett társközpontokban (*co-location centre*) működnek, jelenleg 17 ilyen központ létezik.

A 2014 és 2020 közötti tervezési időszakra vonatkozóan az EIT javaslatára újabb tudásközösségek is alakulhatnak a meglévők mellé. Az ETI 2,7 milliárd euróra emelt költségvetése lehetővé teszi, hogy öt újabb területen induljon ilyen együttműködés. Első körben az egészséges életmód és az egészséges idősödés témakörében, valamint a nyersanyagellátás biztonságának területén jöhetnek létre új KIC-ek.

7. Összegzés

Európa további fejlődésének és gazdasági megerősödésének egyik legfontosabb feltétele, hogy mennyire tudja kihasználni előnyét a tudás területén, mennyire képes megmaradni a technológia élvonalában és mennyire tud új megoldásokat

felmutatni például az üzleti életben vagy a nagy társadalmi kihívások kezelésében. A korábban teljesen széttagozott K+F-tevékenység integrációja elindult, és megtörténtek az első lépések a tudás egységes piacának, az Európai Kutatási Térségnek a megvalósítása felé. A tudomány világa mindig is nemzetközi volt, hiszen az egyes tudományos központok tájékozódtak egymás tevékenységéről, és építettek egymás eredményeire. Európában a tudás valóban szabad áramlása előtt azonban még vannak akadályok, amelyek elsősorban adminisztratív jellegűek. Az Európa előtt álló másik nagy kihívás pedig a kutatási eredmények ipari hasznosítása, illetve az ipari felhasználók által kezdeményezett és finanszírozott K+F megerősítése.

Mindkét kihívásra csak európai szinten lehet megfelelő választ adni, az uniós kutatás-fejlesztési politikának tehát lehet valódi hozzáadott értéke. A következő évtized során kiderül, hogy a tervezett lépések útján Európa ismét a kutatás és az innováció élvonalába kerül-e.

SZOLNOKI-NAGY RITA

A szellemi tulajdonjogok egységes szabályozása az Európai Unióban

A szellemi tulajdonjogok korszerű, integrált európai rendszere jelentős mértékben hozzájárul a növekedéshez, a fenntartható munkahelyteremtéshez és a fejlődéshez, a kutatás-fejlesztési beruházások ösztönzéséhez, valamint az Unió gazdaságának versenyképességéhez. Az innováció ezen túlmenően fontos szerepet játszik az olyan kihívások kezelésében is, mint a demográfiai változások, az éghajlatváltozások feltartóztatása, az élelmezésbiztonság biztosítása és a lakosság egészségének és mindennapi életminőségének javítása. A szellemi alkotások joga a polgári jog viszonylag önálló, sajátos területe. Mint gyűjtőfogalom egyrészt a szerzői jogot, másrészt az iparjogvédelmet foglalja magában. Szellemi alkotások mindazok az alkotások, műszaki megoldások, amelyek alkalmasak arra, hogy iparjogvédelmi oltalom (szabadalom, használati mintaoltalom, védjegyoltalom, növényfajta-oltalom, formatervezési minta-oltalom, topográfiaoltalom) tárgyát képezzék, vagy amelyek jogszabály erejénél fogva szerzői jogi védelem alatt állnak. Ide tartozik továbbá a know-how, amit a magyar Polgári Törvénykönyv szintén szellemi alkotásként véd.¹

Az egységes piaca vonatkozó felülvizsgálatában a Bizottság kiemelte, hogy ösztönözni kell a tudás és az innováció szabad mozgását, amely az egységes piac „ötödik szabadsága”². A szellemi tulajdonjogok egységes rendszere – az ipari tulajdonjogtól a szerzői és szomszédos jogokig – biztos alapot nyújt a kreativitásnak és az innovációnak az Európai Unióban. A szellemi tulajdonjogok kiaknázásához a belső piac a legmegfelelőbb környezet, ahol a szellemi alkotások nagyban hozzájárulnak a versenyképesség fenntartásához. Ezért a szellemi tulajdon a tulajdon szerves részeként ismerték el, és – az áruk, a szolgáltatások szabad áramlásával fennálló ellentét feloldása érdekében – az Unión belül igyekeztek egységes szabályozás alá vonni. A szellemi tulajdonjogok egységes szabályozása lehetővé teszi az európai feltalálók és alkotók potenciáljának kiaknázását, valamint elősegíti, hogy az ötletek, újítások munkahelyek teremtésében, gazdasági növekedésben öltsenek testet. Jelen cikk a teljesség igénye nélkül próbálja meg áttekinteni a szellemi tulajdon területén végbement uniós egységesítési törekvéseket.³

1. Történeti háttér

Az Európai Unió alapvetően gazdasági célkitűzésekkel jött létre, így a Római Szerződés a szellemi tulajdon védelmére nem tért ki. Egyetlen utalást tartalmazott a 36. cikkben,

ahol kivételt engedett az áruk szabad mozgása alól, engedélyezve azokat a tagállami tilalmakat, korlátozásokat, amelyeket az ipari, illetve a kereskedelmi tulajdon védelme indokolt. Ebben az időben tehát nem létezett közösségi szabály sem a szerzői jogokra, sem az iparjog-

1 <http://www.szttnh.gov.hu/kerdesek/ertelmezo/szellemialkotas.html>

2 COM (2007) 724 végleges, 2007.11.20. – Egységes piac a 21. századi Európa számára.

3 Terjedelmi okokból jelen írás nem terjed ki pl. a növényfajták vagy a mikroelektronikai félvezetők topográfiai oltalmának bemutatására.

védelem alatt álló alkotásokra. Így a nemzeti jogok alapján lajstromozott szellemi alkotások területiális védelme az áruk szabad mozgásának gátjává vált, megosztva ezáltal a közös piacot. A szellemi tulajdonhoz fűződő oltalom ugyanis egyrészt területiális, államterülethez kötött, mivel az adott ország területére érvényes jogi oltalmat az ország nemzeti joga határozza meg. Ugyanakkor a szellemi tulajdon nemzetközi jellegű is, hiszen a szellemi tulajdont magukban hordozó áruk a nemzetközi forgalomba kerülnek, illetve az egyéb formái, úgymint a zeneművek, az irodalmi művek, a filmek még annál is könnyebben áramlanak a tagországok között.

A szellemi tulajdon nemzetközi oltalmát elősegítendő, viszonylag korán létrejöttek olyan nemzetközi szerződések, amelyek az aláíró tagállamok számára kötelező minimumszabályokat fektettek le, biztosítva ezáltal a szellemi tulajdon egységes és széles körű védelmét. Ilyen a szerzői jog területén az 1886-ban megkötött Berni Uniói Egyezmény, vagy az iparjogvédelem terén az 1883-ban kötött Párizsi Uniói Egyezmény.

Az Európai Unióban a tagállami oltalmak és az uniói áruk szabad áramlása összeütközésének feloldására az első kísérleteket az Európai Bíróság tette, amelynek ítéleteit fokozatosan követték a közösségi szintű normatív szabályok. 1962-ben a *szabadalmi licencszerződések kapcsán*⁴ az Európai Bíróság a Római Szerző-

dés 36. cikkében szereplő kivételt megszorító módon értelmezte, ugyanis különbséget tett a szellemi tulajdon *fennállásának* elismerése (azaz a szellemi termék engedély nélküli felhasználásával szembeni védelem biztosítása) és a jog *gyakorlása* között (a termékek forgalmazásának engedélyezése a jogosult hozzájárulásával), és azt mondta ki, hogy az utóbbit korlátozni lehet a belső piac megvalósítása céljából. A *Consten és Grundig vs. Commission* egyesített ügyekben⁵ az Európai Bíróság kimondta, hogy a közös piac *nemzeti védjegyekkel* sem osztható részekre, azaz a védjegyjog gyakorlása nem vezethet az azonos védjeggyel ellátott áruk belföldi forgalmazásával párhuzamos importjának tilalmához. A verseny korlátozása az azonos védjeggyel ellátott áruk esetén is tilos. Ezzel a döntésével a Bíróság kidolgozta a *közösségi jogkimerülés elvét* és a Közösségen belül lehetővé tette a párhuzamos importot. Az elv lényege, hogy a szellemi tulajdont magában hordozó áru első forgalomba hozásához szükséges a jogosult hozzájárulása, de a már forgalomba került áru tekintetében a jogosult nem tilthatja meg annak szabad mozgását, importját, exportját a tagállamok között. A Bíróság 1974-ben a *Centrafarm vs. Winthrop* ügyben⁶ kimondta, hogy a védjegyjogosultság a védjegy első, Közösségen belüli forgalomba helyezésének engedélyezésére vonatkozik. A gyakorlatban tehát, a nemzeti védjegyjogokra tekintet nélkül, lehetővé vált a védjeggyel

4 A piacokat felosztó licencszerződések alapján az egyik tagállamban szabadalmi engedély alapján gyártott árut nem lehetett átvenni egy másik tagállamba, ahol egy másik engedélybirtokos jogosult a szabadalom használatára, és az importot megtilthatja. Az engedély alapján azt is meg lehetett tiltani, hogy harmadik személyek más tagállamból olcsóbban vigyék be a terméket a licenc által érintett tagállamba. A szellemi tulajdonjogok abszolút védelme, területiális jellege így korlátozta a tagállamok közti kereskedelmet.

5 C-56/64. és C-58/64. Egy német cég kizárólagos forgalmazási szerződést kötött egy francia céggel a német cég termékének franciaországi forgalmazására. A francia cég továbbá a saját nevében bejegyeztethette a termék védjegyét Franciaországban, amely birtokában megakadályozhatta a termék Franciaországba más által történő bevitelét. Azonban egy másik francia cég olcsóbban megvásárolta a szóban forgó márka termékeit és olcsóbban kínálta Franciaországban. Az első francia cég védjegybitorlási pert indított a másik, olcsóbban árusító francia cég ellen. A Bizottság a francia védjegybejegyzésre vonatkozó megállapodást a Szerződésbe ütköző területi korlátozásnak, és így a forgalmazási szerződést semmisnek nyilvánította. A német és a francia cég az Európai Bírósághoz fordult.

6 C-16/74.

ellátott termékek szabad kereskedelme az Európai Közösségen belül. Később a Bíróság elé olyan ügyek is kerültek, ahol a termékeket az egyes tagállamokban különböző kiserelésben és más áron forgalmazták. A kérdés az volt, hogy a védjegyjogosult hozzájárulása a termék forgalomba hozására kiterjed-e az átcsomagolás engedélyezésére. A *Hoffmann-La Roche vs. Centrafarm* ügyben⁷ a Bíróság a jövőre nézve meghatározta az átcsomagolás feltételeit. Megállapította, hogy a parallel import ellen átcsomagolásra hivatkozással történő fellépés a tagállamok közötti kereskedelem álcázott korlátozásának minősülne, ha 1) a védjegyjogosult forgalmazási rendszere a piac mesterséges felosztásával járna; 2) az átcsomagolás nem olyan, ami károsíthatná a termék eredeti állapotát; 3) a jogosult előzetes értesítést kapott az átcsomagolt termék forgalmazásáról; és 4) az újracsomagoláson feltüntetik az átcsomagolás tényét. A Bíróság a későbbiekben született ítéleteiben tovább pontosította az újracsomagolás feltételeit. A közösségi jogkimerülés földrajzi korlátait meghatározó *Silhouette* ügyben⁸ az Európai Bíróság kimondta, hogy a Közösség területén kívül forgalomba hozott termék importja a tagállami jog szerint bejegyzett védjegy alapján megakadályozható. A védjegyjogosult joga csak akkor merül ki, és akkor nem akadályozhatja meg az áru további forgalmazását, ha az áru a Közösségen belül került az ő hozzájárulásával forgalomba. A közelmúltban tárgyalt *Nokia és Philips egyesített ügyekben*⁹

pedig arra a kérdésre kereste a választ az Európai Bíróság, hogy a védjegyen alapuló jogkövetkezmények alkalmazhatók-e olyan árukkal szemben is, amelyek *csupán tranzitálnak* az Európai Unió területén. A védjegy alapvető funkciója, hogy lehetővé tegye a védjegyjogosult számára, hogy ellenőrizhesse a védjegyével ellátott áru első forgalomba hozatalát azon a területen, amelyen védjegye oltalmat élvez. A tranzitban található áruk nem annak az országnak a területén kerülnek forgalomba, ahol a vámszervek feltartóztatták azokat. Ugyanakkor a nemzetközi hamisítás elleni küzdelem uniós érdek akkor is, ha az adott áruk nem az Unióban kerülnek forgalomba. A Bíróság az ügyekben megállapította, hogy azon harmadik országból származó áruk, amelyek az Európai Unióban védjegyoltalom alatt álló termék utánzatának minősülnek, nem tekinthetők hamisított áruknak vagy kalózáruknak pusztán azon tényből kifolyólag, hogy azokat az Unió vámterületére felfüggesztő eljárás keretében léptetik be (tranzitálás céljából). Ezek az áruk akkor sérthetik a szóban forgó jogot, és ezért tekinthetők hamisított áruknak, ha bizonyított, hogy azokat az Európai Unióban történő forgalomba hozatalra szánják (az érintett árukat egy uniós vásárló részére értékesítették, vagy uniós fogyasztók részére eladásra felkínálták, illetve hirdették). A közösségi jogkimerülés elve – áttörve a nemzeti védjegy jogok territorialitását – azóta a normatív szabályozás részévé vált: 1989-ben fogadták el az első közösségi

7 C-102/77. ügy: A német cég a Valium nevű nyugtatót Németországban drágábban és más csomagolással hozta forgalomba, mint Angliában. A Centrafarm cég a gyógyszer Angliában megvásárolta, és a megszokott német csomagolásba átcsomagolva a Hoffmann-La Roche védjegyével forgalmazta. A cég fellépett a Centrafarm ellen arra hivatkozással, hogy az átcsomagolással nem szavatolható az áru eredeti állapota, ezért az eredeti védjegy alkalmazása jogsértő.

8 C-355/96. ügy: a luxus szemüvegkereteket gyártó osztrák Silhouette cég korábbi kollekcióiból származó kereteket szállított a bolgár Union Trading társaságnak, amely a kereteket csak Bulgáriában és a volt szovjet tagállamokban forgalmazhatta. Egy másik osztrák cég azonban megvásárolta, visszavitte és piacra dobta a szemüvegkereteket Ausztriában.

9 C-495/09. és C-446/09. Nokia ügy: Az Egyesült Királyság vámhatóságai egy Hongkongból Kolumbiába tartó szállítmányban hamis Nokia telefonokat foglaltak le. Később azonban feloldották a lefoglalást, mivel az áru csak tranzitban volt. A Nokia fellebbezett. Philips ügy: A belga vámhatóság foglalt le hasonlóképpen hamis Philips termékeket, majd oldotta fel a lefoglalást, mert az áruk tranzitban voltak az Unió területén.

irányelvet a védjegyekre vonatkozó tagállami szabályok közelítéséről.¹⁰

A *szabadalmak* vonatkozásában az Európai Bíróság a *Parke vs. Davis ügyben*¹¹ alkalmazta az ipari tulajdon fennállása és gyakorlása közti különbségtételt. Kimondta, hogy a szabadalmi jog tiszteletben tartását nem érintik a versenyjogi szabályok, gyakorlását akkor érinthetik, ha az kartelltilalomba ütközik vagy gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósít meg. Így a találmány hasznosításához szükséges engedély megtagadása önmagában nem ütközik a közösségi jogba, és nem tekinthető visszaélésnek valamely szabadalmazott termékre magasabb árat meghatározni az azonos, szabadalmi engedély nélküli import termékek árainál. A *szabadalmi jog sajátos tartalmát* a *Centrafarm vs. Sterling Drug ügyben*¹² határozta meg a Bíróság. Eszerint az az alkotó törekvés jutalmazására irányuló, a találmány ipari termékek gyártása és azok első forgalomba hozatala révén való felhasználására vonatkozó kizárólagos jog.

A közösségi jognak a *szertői jogra* tekintettel történő értelmezésével az Európai Bíróság csupán 1980 óta foglalkozik. A *Musik-Vertriebs Membran GmbH vs. GEMA ügyben*¹³ a Bíróság elvi éllel állapította meg, hogy a szerzői jog gazdasági vonatkozásait illetően nem lehet a „copyright” és az egyéb ipari és kereskedelmi tulajdon között különbséget tenni. A szerzői jog piac feletti ellenőrzést biztosít, ezért az

Európai Bíróság ipari tulajdonra vonatkozó elvi állásfoglalásai, köztük az engedéllyel forgalomba hozott termékek importja korlátozásának tilalma a szerzői jogra is érvényesek. Így a szerzői jogban is különbséget kell tenni a jog fennállása és gyakorlásának módja között. Ettől meg kell különböztetni a művek közvetítését, előadását, bérbeadását, mint szolgáltatás nyújtását. A közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságából nem következik ugyanis azok mások általi szabad felhasználhatósága, vagyis a *szolgáltatás nyújtása nem jár jogkimerüléssel*, az ilyen szolgáltatások párhuzamos engedélyezése vagy tiltása megengedett. A Bíróság 1980-ban a *Coditel I ügyben*¹⁴ kimondta, hogy egy francia film vetítésének és 40 hónappal későbbi televíziós sugárzásának Belgium területére nézve történt kizárólagos engedélyezése nem meríti ki a szerző jogát a film Németországban jogosított sugárzása belgiami vezetékes átvitelének engedélyezésére. A Bíróság 1987-ben a *Basset-ügyben*¹⁵ azt is kimondta, hogy valamely mű anyagi formában való felhasználásának engedélyezésével bekövetkezett jogkimerülés nem terjed ki az azonos művön fennálló szerzői jognak a forgalmazott termék másféle felhasználására vonatkozó gyakorlására.¹⁶

Az eltérő tagállami szabályok eltérő versenykörülményeket generáló, és ezáltal az egységes belső piac kialakulását és megfelelő működését akadályozó hatásának leküzdése érdekében,

10 A Tanács első 89/104/EGK irányelve (1988. december 21.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, HL L 40., 1989.2.11., 1–7. o., hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 2008/95/EK irányelve (2008. október 22.), HL L 299. (2008.11.8.) 25. o.

11 C-24/67.

12 C-15/74.

13 C-55/80. és C-57/80. – A német zenei előadási és hangfelvétel engedélyezésére irányuló jogokat kezelő társaság meg kívánta akadályozni az Egyesült Királyságban rögzített zenemű hangfelvételének németországi importját arra hivatkozással, hogy a rögzítés engedélyezéséért ott magasabb díjat kaphatott volna, és legalább az importált példányok után számított jogdíjkülönbözet megfizetését igényelte.

14 C-62/79.

15 C-402/85.

16 Az Európai Közösség kereskedelmi joga (KJK-KERSZÖV, 2003) című könyv *Dr. Boytha György: Iparjogvédelem, szerzői jog* című fejezete alapulvételével.

az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységét követően, illetve azzal párhuzamosan megindult az Európai Közösség normatív jogalkotó tevékenysége is a szellemi alkotások területén. Ezek a jogszabályok részben a tagállami ágazati szabályokat harmonizálták (irányelvek által),¹⁷ részben önálló, egységes hatályú közösségi intézményeket hoztak létre (rendeletek révén) az egységes belső piac megteremtése érdekében. A szellemi tulajdoni tárgyú uniós jogalkotás *jogi alapját* az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 114. cikke, valamint a belső piac létrehozása, illetve működése keretében a 118. cikkének (1) bekezdése képezi, amely rendelkezik a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok Unión belüli egységes oltalmát biztosító európai jogcímelek létrehozásáról, valamint az uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési intézmények megteremtéséről.

2. Iparjogvédelem

Az iparjogvédelem területe sokkal heterogénebb, mint a szerzői jogé. Az iparjogvédelem területén belül markáns az oltalmi tárgyak gazdasági vagyoni jellege. A szerzői jogi oltalomtól eltérően, az ipari és kereskedelmi tulajdon terén a kizárólagos jogokat a tagállamok nem *ipso facto*, azok tárgyának létrehozásánál fogva,

hanem az alkotás vizsgálatát követő, közigazgatási eljárás keretében, bejegyzési eljárással biztosítják (kivételek pl. a lajstromozás nélküli közösségi formatervezési mintaoltalom vagy a know-how). Ezen a területen tehát az iparjogvédelmi jogosítványok harmonizálása önmagában nem vezet egységes piachoz, ezen túlmenően szükséges az egységes elbírálási eljárás és központi bejegyzés kialakítása is. Ezen egységes iparjogvédelmi intézmények létrehozatala pedig rendeleti jogalkotást tesz szükségessé.

2.1. A tagállami védjegyszabályok¹⁸ harmonizálása

Az *első védjegyirányelvet*¹⁹ 1988-ban fogadta el az Európai Közösségek Tanácsa. A későbbi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változata a *2008/95/EK irányelvként*²⁰ került elfogadásra. Az Európai Bíróság számos esetben értelmezte előzetes döntéshozatali eljárás keretében az irányelvet, mely ítéletek alapjaiban határozzák meg a tagállami jogértelmezést, biztosítva ezáltal az egységes jogalkalmazást. Az irányelv meghatározza a védjegyoltalomban részesíthető megjelöléseket, a kizáró, illetve törlési okokat, valamint a védjegyoltalom tartalmát. Ennek alapján az oltalom által a jogosult számára biztosított kizárólagos jogok alapján a védjegyjogosult felléphet azzal szemben, aki engedélye nélkül gazdasági tevékenység körében

17 Az első harmonizációs törekvésekkel elfogadott irányelv a területen a Tanács 87/54/EC irányelve volt (1986. december 16.) a félévezető termékek topográfiájának oltalmáról, HL L 24., 1987.1.27., 36–40. o.

18 A védjegy az árjelzők legfontosabb fajtája. A védjegy mint árjelző az egyes áruk és szolgáltatások azonosítására, egymástól való megkülönböztetésére, a fogyasztók tájékozódásának előmozdítására szolgáló jogi oltalom. A gazdasági verseny alapvető eszköze, kiemelkedő szerepet játszik a marketing és a reklám területén. Védjegy lehet szó, szóösszetétel (beleértve a személyneveket és a jelmondatokat), betű, szám ábra, kép, szín, színösszetétel, hang- vagy fényjel, hologram, sík vagy térbeli alakzat (beleértve az áru vagy a csomagolás formáját), és ezek kombinációja, amennyiben 1) megkülönböztetésre alkalmas és grafikai ábrázolható; 2) nem áll fenn a lajstromozásával szemben feltétlen kizáró ok (pl. általánosan használják az áru megjelölésére); vagy 3) viszonylagos kizáró ok (pl. más javára azonos vagy azzal összetéveszthetőségig hasonló védjegy már oltalmat nyert).

19 A Tanács első 89/104/EKG irányelve (1988. december 21.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, HL L 40., 1989.2.11., 1–7. o., hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 2008/95/EK irányelve (2008. október 22.), HL L 299. (2008.11.8.) 25. o.

20 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/95/EK irányelve (2008. október 22.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről (kodifikált változat), HL L 299. (2008.11.8.) 25. o.

használ a védjeggyel azonos megjelölést azonos árukra vagy szolgáltatásokra, illetve a védjeggyel könnyen összetéveszthető, ahhoz hasonló megjelölést. Tilos az ilyen megjelölés árun vagy csomagoláson való elhelyezése, az ilyen áru eladásra kínálása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele, illetve a megjelölés használata reklámokban és üzleti iratokon. Az irányelv szintén rögzíti a már korábban megismert védjegyjogok kimerülésének elvét. A jogszabály továbbá egységes előírásokat tartalmaz a védjegyhasználatra és az ilyen használat engedélyezésére. A védjegy használatára engedély adható a tagállam egésze vagy egy része, illetve az árujegyzékben szereplő áruk, illetve szolgáltatások egésze vagy egy része tekintetében. Az irányelv lefekteti a védjegyhasználat elmulasztásának jogkövetkezményeit is.

A közösségi védjegyrendszer megteremtése 1994-ben indult el a közösségi védjegyről szóló rendelet elfogadásával.²¹ A rendelet alapján megalakult a *Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (Office for Harmonisation in the Internal Market, OHIM, székhelye: Alicante, Spanyolország)*, a tulajdonképpeni közösségi védjegy hivatal, és 1996-tól kezdtek meg a közösségi védjegyek és formatervezési minták bejegyzését. A közösségi védjegybejelentést az Unió hivatalos nyelveinek egyikén kell megtenni, azonban ha az a hivatal öt hivatalos nyelvén (angol, francia, német, olasz, spanyol) kívüli nyelven történt, a hivatal gondoskodik a bejelentés fordításáról a bejelentő által megjelölt hivatali nyelv egyikére. Amennyiben a bejelentő egyedül vesz részt félként a hivatal előtti eljárásban, az eljárás nyelve az a nyelv lesz, amelyen a védjegybejelentést benyújtották. Ha a bejelentés nem a hivatalos nyelvek egyikén

történt, a hivatal az írásbeli közléseket a bejelentőhöz az általa a bejelentésben megjelölt második nyelven teszi meg. A *közösségi védjegyjogtalom egységes, az Unió egész területén azonos hatállyal rendelkezik*. Csak az Unió egésze tekintetében lajstromozható, ruházható át vagy lehet róla lemondani, illetve szűnhet meg vagy törölhető. A rendelet szabályozza a védjegyjogtalom megszerzésének módját, a bejelentési és lajstromozási eljárást, az oltalom tartalmát, a védjegy használatát, illetve a használat engedélyezését. A közösségi védjegyjogtalom a bejelentés napjától tíz évre szól, mely további tíz-tíz éves időtartamra megújítható.

Az Európai Unió 2003-ban csatlakozott²² a *Szellemi Tulajdon Világszervezetének (World Intellectual Property Rights Organisation, WIPO)* égisze alatt megkötött *védjegyek nemzetközi lajstromozásáról szóló Madridi Megállapodáshoz kapcsolódó Madridi Jegyzőkönyvhöz*. A Jegyzőkönyv megkönnyítette a nemzetközi védjegy-lajstromozási rendszerhez való csatlakozást a még nem részes államok számára, valamint lehetővé tette az Európai Közösség mint a védjegyek lajstromozására regionális hivattal rendelkező kormányközi szervezet csatlakozását is. A közösségi és a nemzetközi védjegyrendszer kiegészítik egymást. A csatlakozással megteremtődött annak a lehetősége, hogy egyrészt a közösségi védjegy jogosultak nemzetközi oltalmat szerezhessenek a Madridi Jegyzőkönyv alapján benyújtott nemzetközi bejelentés révén, másrészt a nemzetközi oltalomban részesülő védjegyek jogosultjai a közösségi védjegyrendszerben is oltalmat igényelhessenek. A közösségi védjegyre alapított nemzetközi bejelentést is az OHIM-hoz kell benyújtani.

21 A Tanács 40/94/EK rendelete (1993. december 20.) a közösségi védjegyről, HL L 11., 1994.1.14., 1–36. o., kodifikálta a Tanács 207/2009/EK rendelete (2009. február 26.) a közösségi védjegyről (kodifikált változat), HL L 78., 2009.3.24., 1–42. o., egységes szerkezetbe foglalt változat:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0207:20130701:HU:PDF>

22 A Tanács 2003/793/EK határozata (2003. október 27.) az Európai Közösségnek a védjegyek nemzetközi lajstromozásáról szóló Madridi Megállapodáshoz kapcsolódó, 1989. június 27-én, Madridban elfogadott Jegyzőkönyvhöz való csatlakozásának jóváhagyásáról, HL L 296., 2003.11.14., 20–21. o.

Az Európai Unió még 2008-ban elhatározta, hogy felülvizsgálja az európai védjegyrendszer működését. Ezt követően, a Max Planck Intézet 2011-es tanulmánya alapján a *Bizottság* 2013 márciusában nyújtotta be a *védjegyekre* vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló irányelv átdolgozására, a közösségi védjegről szóló 207/2009/EK rendelet módosítására, valamint a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalnak fizetendő díjakról szóló 2869/95/EK rendelet *felülvizsgálatára irányuló javaslat-csomagját*.²³ A csomag célja a közösségi védjegyrendszer modernizációja a gazdasági növekedés fokozása érdekében. Azáltal, hogy az Unióban a védjegyrendszerek a vállalkozások számára hozzáférhetőbbé, hatékonyabbá, olcsóbbá válnak, nő az eljárások kiszámíthatósága, így a jogbiztonság is. A reform a hamisítás elleni harcot is szolgálja. További fontos eleme a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal és a tagállami szellemi tulajdon-védelmi hivatalok közötti együttműködés jogi alapjainak megteremtése, valamint a hivatal menedzsmentjének átalakítása az EU decentralizált ügynökségeiről szóló közös megközelítés alapján. A tervezetetről bővebben lásd a Bizottság javaslatait. Jelenleg folyik a javaslatcsomag tanácsi munkacsoporti szintű engedélyezése.

2.2. Út az egységes szabadalom²⁴ felé

Kezdetben több államban tevékenységet folytató piaci szereplőknek találmányaikat min-

den egyes államban külön kellett lajstromoztatniuk, valamint fenntartaniuk a nemzeti szabályok alapján. Később nemzetközi szerződésekkel a szerződő államok létrehozták a nemzetközi szabadalmaztatás intézményét. Az egységes szabadalmi rendszer megteremtése érdekében 1973-ban, Münchenben került sor az *Európai Szabadalmi Egyezmény*²⁵ (*European Patent Convention, EPC*) aláírására, amely 1977-ben lépett hatályba. Az egyezmény alapján egyetlen egységes eljárással lehet szabadalmat szerezni a bejelentő által megjelölt tagállamokban. Az Európai Szabadalmi Egyezmény azonban nem uniós jogintézmény, nem rendelet hozta létre, hanem nemzetközi szerződés, és bár minden uniós tagállam a tagja, vannak EU-n kívüli tagjai is. Az európai szabadalom tartalma pedig nem egységes, a megadást követően ugyanis az nemzeti szabadalmakra bomlik szét, az oltalom tartalmát az egyes tagállami szabadalmi szabályok határozzák meg. Ugyanúgy, az európai szabadalom fenntartására és törlesztésére is a nemzeti szabályok vonatkoznak. Az egyezmény létrehozta az *Európai Szabadalmi Szervezetet* (*European Patent Organisation, székhelye: München*), melynek *hivatala* (*European Patent Office, EPO*)²⁶ felel a szabadalmi oltalmak megadásáért. A bármely nyelven beadott kérelmekhez (szabadalmi bejelentés) az eljárás egyik hivatalos nyelvén (angol, francia vagy német) készített fordítást szükséges mellékelni. Az engedélye-

²³ COM (2013) 162 final és COM (2013) 161 final,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0162:FIN:HU:PDF> és <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0161:FIN:HU:PDF>

²⁴ A *szabadalom* a találmányok jogi oltalmát biztosítja azáltal, hogy a szabadalom tulajdonosa számára a versenytársakhoz képest előnyösebb pozíciót teremt a termékek és technológiák piacán. A szabadalom tulajdonosának kizárólagos joga van a találmány szerinti megoldás hasznosítására, azonban a szabadalmi oltalom időtartama és területi érvényessége nem korlátlan, az oltalom a szabadalmi bejelentés napjától számítva legfeljebb 20 évig lehet érvényes, és csak abban (azokban) az ország(ok)ban, amely(ek)ben engedélyezték.

²⁵ 2007. évi CXXX. törvény az Európai Szabadalmi Egyezmény 2000-ben felülvizsgált szövegének kihirdetéséről, <http://www.complex.hu/kzldat/t0700130.htm/t0700130.htm>, <http://www.epo.org/law-practice/legal-texts/html/epc/2010/e/index.html>

²⁶ <http://www.epo.org/index.html>

zési eljárás²⁷ azután ezen a választott hivatalos nyelven folyik, majd az Európai Szabadalmi Lajstromba is ezen a nyelven kerülnek a szabadalmi oltalmak. Az európai bejelentésben megjelölt országokban a bejelentés közzétételével csak akkor keletkezik ideiglenes oltalom, illetve csak akkor válik hatályossá a megadott európai szabadalom, ha azokkal kapcsolatban meghatározott időn belül teljesítik a nemzeti jogszabályokban előírt feltételeket. Az egyes országokban hatályosuló európai szabadalmak további sorsa lényegében azonos a nemzeti hivatalok által megadott szabadalmakéval. Ugyancsak a szabadalmak nemzetközi lajstromozását elősegítő iratok alá 1970-ben a *Szabadalmi Együttműködési Szerződést* (*Patent Cooperation Treaty, PCT*).²⁸ Az egyezmény alapján egyszerűbben lehet egyetlen nemzetközi bejelentéssel több államban nemzeti szabadalmat szerezni. Az oltalmak tartalma itt sem lesz egységes, az a tagállami szabályoktól függ.

Fontos megjegyezni, hogy a védjegyekről eltérően, a szabadalmakra nincs az általános szabályokat harmonizáló irányelv. Ugyanakkor léteznek egyes részterületeket érintő szabályozások, mint pl. a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló 98/44/EK irányelv²⁹, amely amellett, hogy megeremti a biotechnológiai találmányok szabadalmazhatóságát, megtiltja az emberi lények klónozását.

Mivel az európai szabadalom alapján a találmány az egyes tagállamokban eltérő szabadalmi oltalmat élvez, sőt akár semmilyen oltalmat (amennyiben nem jelentik be), felmerült az egységes tartalmú szabadalom megalkotásának igénye. Az első rendelettervezet már 2000-ben megjelent, de majd' 13 év kellett a későbbi egységes szabadalmi csomagot alkotó jogszabályok elfogadásához. A legvitatottabb kérdések a nyelvi rezsim, valamint a jogalkalmazás alakulása voltak. Amennyiben ugyanis a szabadalmi leírást és igénypontokat az Unió minden hivatalos nyelvére le kellene fordítani, az nagyon magas költségekkel járna, és úgy az egységes szabadalmi bejelentés nem érné meg. Másrészt viszont a leírás és az igénypontok más hivatalos nyelveken való hozzáférhetlensége jogbizonytalanságot okozna. A jogalkalmazást illetően is vitás volt, hogy minden tagállam bíróságai eljárassanak-e az uniós szabadalmakkal kapcsolatban, mert ez esetben sérülhet az egységes jogértelmezéshez fűződő érdek, vagy külön bírósági szervezet alakuljon az egységes hatályú szabadalmakkal kapcsolatos jogviták rendezésére. Végül Spanyolország és Olaszország távolmaradásával (a nyelvi rezsim kérdésében nem tudtak megegyezni)³⁰ megállapodás született e kérdésekben, és a tagállamok megerősített együttműködés

27 Az európai szabadalmi bejelentést a hivatal az elsőbbség napjától számított tizennyolc hónap elteltével közzéteszi. A közzétételt megelőzően elvégzi a bejelentés alaki vizsgálatát és lehetőség szerint az újdonságkutatást. A bejelentő a kutatási jelentés ismeretében dönthet arról, hogy kéri-e a bejelentés érdemi vizsgálatát. A hivatal az érdemi vizsgálat keretében bírálja el a bejelentést a szabadalmazhatóság feltételei szempontjából. Kedvező eredmény esetén a bejelentésben megjelölt valamennyi ország területére kiterjedő hatályú európai szabadalmat ad a bejelentés tárgyára. Az európai szabadalommal szemben a megadás meghirdetésétől számított kilenc hónapon belül bárki felfoszólhat. A felfoszólási eljárásban a felfoszólás megalapozottságától függően az Európai Szabadalmi Hivatal megvonhatja, illetve korlátozással vagy korlátozás nélkül fenntarthatja az európai szabadalmat.

28 <http://www.wipo.int/pct/en/texts/articles/atoc.htm>

29 Az Európai Parlament és a Tanács 98/44/EK irányelve (1998. július 6.) a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról, HL L 213., 1998.7.30., 13–21. o.

30 Olaszország és Spanyolország is keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz, kérve a megerősített együttműködést engedélyező tanácsi határozat megsemmisítését (C-274/11. és C-295/11.). A Bíróság a kereseteket elutasította, ám Spanyolország ezután megtámadta a két rendeletet is az Európai Bíróság előtt (C-146/13. és C-147/13.).

keretében³¹ 2012 decemberében elfogadták az *egységes hatályú európai szabadalomról*³² és annak *nyelvi rezsimjéről*³³ szóló rendeleteket. A csomag harmadik elemeként pedig, 2013 februárjában a tagállamok aláírták az *Egységes Szabadalmi Bíróság (ESZB)* létrehozásáról szóló nemzetközi megállapodást. A jogszabály-csomag minél több tagállamra kiterjedő *egységes hatályú szabadalmi oltalmat és egységesített vitarendezési rendszert* teremt azzal a céllal, hogy 2015-től egységes hatályt lehessen bejegyezni a megerősített együttműködésben részt vevő országok területére nézve megadott európai szabadalmakra.

Az *egységes szabadalmi oltalom létrehozását szolgáló rendelet* célja a belső piac igényeit kiszolgáló egységes hatályú európai szabadalom létrehozása, amely a megerősített együttműködésben részt vevő 25 tagállam (Spanyolország és Olaszország kivételével valamennyi EU-tagállam) területén érvényes, és melyet e 25 tagállam összességére vonatkozóan lehet korlátozni, átruházni, megsemmisíteni, illetve oltalmának megszűnését megállapítani. Az egységes hatályú európai szabadalom úgy képezi majd az európai szabadalmak speciális válfaját, hogy a bejelentőnek a rendes európai szabadalom megadásáról szóló értesítés meghirdetését követő egy hónapon belül lenne lehetősége külön kérnie az Európai Szabadalmi Hivataltól (ESZH) az európai szabadalom egységes hatályval való felruházását. Az ESZH feladata továbbá az egységes hatályú európai szabadalmak és fenntartási díjaik adminisztrációja, valamint az ezzel összefüggő lajstromvezetési feladatok ellátása. A rendelet beépíti a már korábban, a

bírói gyakorlatból megismert *jogkimerülés elvét*, amikor kimondja, hogy „az egységes hatályú európai szabadalom által biztosított jogok nem terjednek ki az érintett szabadalom tárgyát képező termékkel kapcsolatos olyan tevékenységekre, amelyeket azt követően végeznek a részes tagállamokban, hogy a szóban forgó terméket a szabadalom jogosultja vagy annak hozzájárulásával más az Unióban forgalomba hozta.” Az *egységes szabadalom nyelvi rezsimjére (fordítási követelményekre) vonatkozó rendelet* értelmében nincs szükség további fordítások benyújtására azt követően, hogy az európai szabadalmat megadták. Ennek alapján az oltalom terjedelmét meghatározó igénypon-tok az Európai Szabadalmi Hivatal három hivatalos nyelvén (angolul, franciául és németül), a leírás pedig a megadás nyelvén (angolul, vagy franciául, vagy németül) lennének hozzáférhetőek (és ez utóbbi képezné a szabadalom hivatalos szövegét is). A szabadalmi bejelentést továbbra is bármely nyelven meg lehet majd tenni, azonban angolra, németre vagy franciára kell fordítani annak érdekében, hogy azt az ESZH elbírálja. A rendelet újítása, hogy ezen fordítási költségek egy részét ún. kompenzációs mechanizmus keretében visszatérítik azok számára, akik a bejelentést az EU olyan hivatalos nyelvén teszik, amely az ESZH-nak nem hivatalos nyelve. Mindemellett gépi (automatizált, online hozzáférhető) fordításokat vezetnek be valamennyi uniós hivatalos nyelven tájékoztatás céljából. Az *Egységes Szabadalmi Bíróság (ESZB) létrehozásáról szóló nemzetközi megállapodás* az oltalom működéséhez szükséges megfelelő bírói fórumrendszer kiépítését célozza. A fenti ren-

31 Az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló 2011. március 10-i 2011/167/EU tanácsi határozat, HL L 76., (2011. 3.22.), 53–55. o.

32 Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról, HL L 361., 2012.12.31., 1–8. o.

33 A Tanács 1260/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésnek az alkalmazandó fordítási szabályok tekintetében történő végrehajtásáról, HL L 361., 2012.12.31., 89–92. o.

delektől tartalmilag és technikailag is elkülönül, nem uniós jogi aktus, hanem nemzetközi megállapodás. Az egyezmény értelmében felálló új bíróság nemcsak az újonnan létrejövő egységes hatályú szabadalmak, hanem a már létező, az Európai Szabadalmi Egyezmény nyomán létrejött „klasszikus” európai szabadalmakkal kapcsolatos jogviták elbírálására is hatáskörrel rendelkezik. A megállapodást Spanyolország és Lengyelország, valamint az újonnan az Unióhoz csatlakozó Horvátország nem írta alá.

2013-tól az Európai Szabadalmi Szervezet intézményi keretein belül megkezdődött az egységes hatályú európai szabadalom létrehozásáról szóló rendeletek végrehajtása (az Európai Szabadalmi Hivatal Igazgatótanácsának albizottságában, az ún. Select Committee-ban), valamint elindult az előkészítő munka (az Előkészítő Bizottságban zajlik az egyeztetés a jogi szabályozásról, a pénzügyekről, a személyzeti kérdésekről, a képzésekről, az infrastruktúráról) az ESZB mihamarabbi felállítása érdekében. Az Előkészítő Bizottságban Magyarország vezeteti a személyzeti kérdésekért és a képzésért felelős munkacsoportot. Az ESZB bírának képzésére létrehozott Bírőképző Központ Budapesten került elhelyezésre. A Bírőképző Központ nyitókonferenciájára 2014. március 13–14-én kerül sor, amely után elindul a bírőjelöltek felkészítése a későbbi feladatok ellátására. Mindkét rendelet alkalmazásának feltétele az ESZB-megállapodás hatálybalépése, amihez legalább 13 tagállam (köztük

az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország) ratifikációjára van szükség. Bár a tagállamok nyilatkozatban vállaltak kötelezettséget az ESZB-megállapodás mielőbbi ratifikációjára, ennek ellenére jelen írásmű megjelenéséig azt egyetlen tagállam (Ausztria) ratifikálta.³⁴ A rendszer hatálybalépésének céldátuma 2015 eleje, ám az előkészítő munka jelenlegi állása alapján a működés megindulása várhatóan egy évet csúszni fog.

2.3. Formatervezési minták³⁵

A szabadalmakhoz, illetve a védjegyekhez képes a formatervezési mintaoltalmi rendszer egységesítése sokkal gyorsabban és egyszerűbben zajlott le. 1998-ban született meg a *formatervezési minták jogi oltalmáról szóló irányelv*,³⁶ amely harmonizálja a formatervezési mintákra vonatkozó egyes tagállami anyagi jogi szabályokat. Így meghatározza az oltalmazhatóság feltételeit (ha a minta új és egyéni jellegű), az oltalom időtartamát (ötéves időszakokra kérhető az oltalom, és legfeljebb 25 évre megújítható) és terjedelmét, tartalmát,³⁷ a megsemmisítés, illetve a lajstromozás megtagadásának eseteit. Nem tér ki azonban a jogszabály a jogérvényesítés és a regisztrációs eljárás kérdéseire.

A közösségi védjegyoltalomhoz hasonlóan, a Tanács 2001-ben fogadta el a *közösségi formatervezési mintaoltalomról szóló rendeletet*,³⁸ amely alapján létrejött az egyetlen bejelentés-

34 A ratifikációs folyamat nyomon követhető a következő linken:

http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/patent/ratification/index_en.htm

35 *Formatervezési minta* valamely termék egészének vagy részének megjelenése, amelyet magának a terméknek, illetve a díszítésének a külső jellegzetességei (rajzolat, körvonalak, színek, alak, felület, anyagok) eredményeznek.

36 Az Európai Parlament és a Tanács 98/71/EK irányelve (1998. október 13.) a formatervezési minták oltalmáról, HL L 289., 1998.10.28., 28–35. o.

37 A mintaoltalom jogosultjának kizárólagos joga van a minta hasznosítására (termék előállítása, forgalomba hozatalra való felkínálása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele) és arra, hogy a mintát engedély nélkül hasznosító harmadik személyekkel szemben fellépjen.

38 A Tanács 6/2002/EK rendelete (2001. december 12.) a közösségi formatervezési mintáról, HL L 3., 2002.1.5., 1–24. o., a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változat:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0006:20130701:HU:PDF>,

továbbá a rendelet végrehajtását szolgáló 876/2007/EK és 877/2007/EK bizottsági rendeletek, HL L 193., 2007.7.25., 13–17. o.,

sel, egységes eljárás alapján megszerezhető, az egész Közösségre érvényes *egységes hatályú oltalom*. A közösségi formatervezési minta csak a Közösség egésze tekintetében lajstromozható, ruházható át, lehet róla lemondani, illetve képezheti megsemmisítését kimondó vagy hasznosítását tiltó határozat tárgyát. A lajstromozásra irányuló bejelentést az OHIM-nál vagy a tagállami iparjogvédelmi hivataloknál (a Benelux államok tekintetében a Benelux Mintaoaltalmi Hivatalnál) lehet benyújtani. A bejegyzett közösségi formatervezési mintaoltalmat a védjegyhez hasonlóan az OHIM lajstromozza. A rendelet az irányelvben rögzítettek szerint határozza meg az oltalmazhatóság feltételeit, az oltalom időtartamát és terjedelmét, továbbá rögzíti a jogkimerülés elvét. A rendelet lefekteti a bejelentés szabályait, a lajstromozási eljárás menetét, a hivatal feladatait. A lajstromozott közösségi mintaoltalom átruházható, biztosítékul adható és dologi jogok tárgya lehet, valamint a mintára hasznosítási engedély adható. Érdekesség, hogy a rendelet elismeri a főként kisvállalkozások számára költségkímélő megoldást jelentő, ún. *nem lajstromozott formatervezési mintát*, amely a nyilvánosságra hozattalal jön létre, és időben (3 év) és tartalmában korlátozott oltalmat biztosít. A be nem jegyzett közösségi minta csak másolással szembeni védelmet nyújt, és jogosultja nem léphet fel hasonló, de önállóan tervezett későbbi mintával szemben. Egyébként a tagállami anyagi jogi szabályokat egységesítő irányelv sem zárta ki a nem bejegyzett ipari minták jogi védelmét.

2006-tól, az Európai Közösségnek az *ipari minták nemzetközi lajstromozásáról szóló Hágai Megállapodás genfi szövegéhez* való csatlakozásával³⁹ megteremtődött a lehetőség a

közösségi formatervezési minták nemzetközi lajstromozására a WIPO égisze alatt. Az Európai Közösséget megjelölő nemzetközi lajstromozással kapcsolatos, a nemzetközi lajstromba tett bármilyen bejegyzés ugyanolyan hatállyal bír, mintha azt az OHIM közösségi lajstromába jegyezték volna be.

2.4. Földrajzi árujelzők

A *földrajzi árujelző* gyűjtőfogalom, mely az adott áru, termék földrajzi eredetével kapcsolatos, a fogyasztók számára releváns, értékkel bíró információ védelmét teremti meg. Ide tartoznak a *földrajzi jelzések* és az *eredetmegjelölések*, mint például a tokaji bor, a szegedi paprika, vagy a gyulai kolbász. Származási jelzéseként bármely földrajzi név használható, amely közvetlenül vagy közvetve kifejezi a termék származását. Az ilyen jelzések bárki által szabadon használhatók, azaz nem sajátíthatók ki. Így általánosságban nem jellemző rájuk az iparjogvédelem területén szerezhető kizárólagos jog. Iparjogvédelmi oltalom alá csak meghatározott feltételek teljesítése esetén, hatósági eljárás eredményeképpen kerülhetnek. A földrajzi árujelzők oltalmának lényege, hogy – a termékek minőségi jellemzői és származási területük között bizonyíthatóan fennálló kapcsolatot elismerve – fellépési lehetőséget biztosít mindazokkal szemben, akik az adott megjelölést jogosulatlanul használják (amennyiben a termék nem a megjelölt földrajzi területről származik, vagy ha nem felel meg a termékleírásban foglalt követelményeknek). Az *Európai Unióban a földrajzi árujelzők – attól függően, hogy milyen terméktípushoz kötődnek – többféle rendszerben kerülhetnek oltalom alá*.

³⁹ A Tanács 1891/2006/EK rendelete (2006. december 18.) az Európai Közösségnek az ipari minták nemzetközi lajstromozásáról szóló Hágai Megállapodás genfi szövegéhez való csatlakozása hatálybalépése érdekében a 6/2002/EK és 40/94/EK rendelet módosításáról, HL L 386., 2006.12.29., 14–16. o., lásd még: <http://www.wipo.int/hague/en/> - international registration of industrial designs

Az Unióban közvetlenül alkalmazandó rendeletek biztosítják a *mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek*⁴⁰, a *borok*⁴¹ és a *szeszes italok*⁴² földrajzi árujelzőinek egységes, az egész Unióra kiterjedő oltalmát⁴³. A termelők egyetlen bejelentés alapján, valamennyi uniós tagállamra kiterjedően szerezhetnek oltalmat. Közösségi oltalom szerzhető mind az eredetmegjelölésekre, mind a földrajzi jelzésekre, továbbá bizonyos feltételek mellett egyéb hagyományos földrajzi és nem földrajzi nevekre is, amelyeket meghatározott régióból származó élelmiszerek megjelölésére használnak. A közösségi oltalom megszerzéséhez vezető eljárás minden esetben egy nemzeti és egy közösségi szakaszból áll. A bejegyzés iránti kérelmet a benyújtó székhelye, vagy a kérelemben nevesített földrajzi terület szerinti tagállam hatóságához kell benyújtani. Olyan csoportosulások (vagy adott esetben egyetlen személy is) nyújthatnak be kérelmet, amelyek az adott termékkel dolgoznak. A tagállami hatóság megvizsgálja a kérelmet, majd a feltételek teljesülése esetén kedvező határozatot hoz, és benyújtja a kérelmezési dokumentációt a Bizottsághoz. A Bizottság végrehajtási jogi aktusok elfogadásával dönt a kérelmezett elnevezés bejegyzé-

séről a megfelelő vizsgálati eljárás lefolytatása után. Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléseket és földrajzi jelzéseket minden olyan gazdasági szereplő használhatja, amely az adott termék-leírásnak megfelelő terméket forgalmaz. A bejegyzett elnevezések nemcsak az oltalom alatt álló nevek bármely közvetlen vagy közvetett kereskedelmi célú használatával szemben élveznek oltalmat hasonló termékek esetében, de bármely visszaéléssel, utánzással vagy utalással szemben is, még abban az esetben is, ha feltüntetik a termék vagy a szolgáltatás valós eredetét, vagy ha az oltalom alatt álló nevet lefordítják, vagy azt olyan típusú kifejezések kísérik, mint a „jellegű”, „típusú”, „hasonlóan készített”, „utánzat”. Az oltalom véd továbbá a termék származására, eredetére, jellegére vagy alapvető tulajdonságaira vonatkozó bármely egyéb hamis vagy félrevezető jelzésnek a belső vagy a külső csomagoláson vagy reklámanyagon való elhelyezésével szemben is. Az árujelzők naprakész nyilvántartását a Bizottság kezeli.

A 2012-es rendelet alapján *eredetmegjelölés* egy meghatározott hely, régió vagy ország olyan mezőgazdasági termékére vagy élelmiszerére használt elnevezés, amelynek minő-

40 A Tanács 510/2006/EK rendelete (2006. március 20.) a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról, HL L 93., 2006.3.31., 12–25. o., hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 1151/2012/EU rendelete (2012. november 21.) a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről, HL L 343., 2012.12.14., 1–29. o., egységes szerkezetbe foglalt változat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2012R1151:20130103:HU:PDF>

41 A Tanács 479/2008/EK rendelete (2008. április 29.) a borpiacon közös szervezéséről, HL L 148., 2008.6.6., 1–61. o., hatályon kívül helyezte 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, HL L 154., 2009.6.17., 1–56. o., és a Bizottság 607/2009/EK rendelete (2009. július 14.) a 479/2008/EK tanácsi rendeletnek bizonyos borászati termékekre vonatkozó oltalom alatt álló eredetmegjelölések és földrajzi jelzések, hagyományos kifejezések, valamint e termékek címkézése és kiserelése tekintetében történő végrehajtására vonatkozó egyes részletes szabályok megállapításáról, HL L 193., 2009.7.24., 60–139. o.

42 Az Európai Parlament és a Tanács 110/2008/EK rendelete (2008. január 15.) a szeszes italok meghatározásáról, megnevezéséről, kisereléséről, címkézéséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról, HL L 39., 2008.2.13., 16–54. o., módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008R0110:20130701:HU:PDF>

43 A mezőgazdasági termékek, élelmiszerek, valamint a szőlészeti és borászati termékek földrajzi árujelzőire kizárólag közösségi oltalom szerzhető, a szeszes italok vonatkozásában mind közösségi, mind nemzeti oltalom igénylése lehetséges.

sége vagy jellemzői alapvetően vagy kizárólag egy adott földrajzi környezetnek és az ahhoz kapcsolódó természeti és emberi tényezőknek köszönhető, illetve amely előállításának valamennyi szakasza a meghatározott földrajzi területen történik. A *földrajzi jelzés* esetén pedig a meghatározott helyről, régióból vagy országból származó termék valamely tulajdonsága, hírneve vagy más jellemzője alapvetően földrajzi eredetének tulajdonítható, és előállításának legalább egy szakasza az adott földrajzi területen történik. A rendelet ezen túl szabályozza a *hagyományos különleges termékek* körét. Az ilyen hagyományos különleges terméként történő elismerésre és bejegyzésre azok a termékek és élelmiszerek jogosultak, amelyek az adott termékre jellemző, hagyományos előállítási módszerrel vagy összetétellel készültek, illetve hagyományos összetevőkből készültek. Ilyen magyar kérelem került benyújtásra a tepertős pogácsa lajstromozására.⁴⁴

A *szőlészeti és borászati termékek* eredetmegjelölései és földrajzi jelzései a 491/2009/EK rendelet alapján 2009 augusztusától – az élelmiszerekéhez hasonló rendszerben – szin-

tén csupán közösségi lajstromozás tárgyát képezhetik.⁴⁵ A borok kapcsán említésre érdemes, hogy jelenleg a magyar tokaji borvidékről származó borokon kívül a Szlovákiában (tokaji borvidék átnyúló részén) termelt borokra használhatják a *Tokaji elnevezést*. Bár a szlovák regiszterben a megjelölés szlovák megfelelője szerepelt („Tokajská/Tokajské/Tokajský vinohradnícka oblast”), a közösségi nyilvántartásba „Vinohradnícka oblast Tokaj” elnevezéssel került, melyet Magyarország megtámadott az EU Törvényszéke előtt.⁴⁶ A Törvényszék 2012. november 8-án kihirdetett ítéletében a magyar keresetet elutasította, és megállapította, hogy a „Vinohradnícka oblast Tokaj” elnevezés közösségi oltalma a nemzeti jogból ered, a vitatott bejegyzés csak átveszi ezt a nemzeti jogi oltalmat, így annak nincs joghatása, következőképpen az ellene benyújtott kereset nem elfogadható. A Magyar Kormány fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen az Európai Bírósághoz, amelyben kérte a Bíróságtól a Törvényszék ítéletének megsemmisítését, illetőleg az ügy érdemi elbírálását. Az Európai Bíróság a 2014. február 13-án meg-

44 A Bizottság 1144/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. november 13.) egy elnevezésnek a hagyományos különleges termékek jegyzékébe való bejegyzéséről (Tepertős pogácsa [HKTT]), HL L 303., (2013. 11. 14.), 17–23. o.

45 A *fennmaradó (elsősorban ipari) termékek* megjelöléseire pedig nemzeti úton lehet Magyarország területére kiterjedő kizárólagos jogot szerezni.

46 T-194/10. Magyarország kontra Európai Bizottság: A 2009. augusztus 1-jén hatályba lépett uniós szabályozás értelmében a már létező oltalom alatt álló földrajzi árjelzők oltalma automatikusan tovább élt, feltéve, ha a tagállamok azokra nézve 2011. december 31-ig benyújtottak egy jóváhagyott termékleírást. A Bizottság ezeket bejegyezte az uniós regiszterbe, az E-Bacchusba. Az E-Bacchusban eredetileg Szlovákia esetében a Tokaji bor szlovák elnevezése szerepelt, azonban ez időközben Vinohradnícka oblast Tokaj-ra módosult. A Törvényszék 2012. november 8-án kihirdetett ítéletében a magyar keresetet elutasította, mivel érvelése szerint az egy olyan jogi aktus megsemmisítésére irányult, amely nem vált ki joghatásokat, s amely így az uniós jog – bírói gyakorlat – alapján nem megtámadható. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a Közösségben a korábbi szabályok alapján már oltalom alatt álló megnevezések oltalmának automatikus jellegéből az következik, hogy e megnevezéseknek az uniós nyilvántartásba való bejegyzése nem szükséges ahhoz, hogy azok uniós szintű oltalmat élvezzenek. Ugyanis a szóban forgó bornek esetében az 1234/2007 rendelet alapján „automatikusan” érvényes az oltalom, anélkül, hogy az oltalom az említett nyilvántartásba való bejegyzéstől függne. E bejegyzés csupán a már fennálló oltalmaknak az egyik szabályozási rendszerből egy másikba történő automatikus átvezetésének következménye, és nem feltétele ezen oltalomnak. A Törvényszék megállapította, hogy 2009. augusztus 1-jén hatályos szlovák nemzeti jogszabály csak a „Vinohradnícka oblast Tokaj” megnevezést tartalmazta, következőképpen az említett megnevezés volt az, amely 2009. augusztus 1-jén oltalom alatt állt. 2013. január 22-én a Magyar Kormány fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen az Európai Bírósághoz, amelyben kérte a Bíróságtól a Törvényszék ítéletének megsemmisítését, illetőleg az ügy érdemi elbírálását. A fellebbezés szerint a Törvényszék nem megalapozottan, illetőleg az uniós jogot sértő módon jutott arra a következtetésre, hogy „Vinohradnícka oblast Tokaj” megjelölés E-Bacchus nyilvántartásba való bejegyzése semmiféle joghatással nem járt.

hozott ítéletében Magyarország fellebbezését a Törvényszék érvelése mentén teljes egészében elutasította.

A szeszes *italok* meghatározásáról, megnevezéséről, kiszerezéséről, címkézéséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról szóló 110/2008/EK rendelet tartalmazza a tömény italok megjelölésére vonatkozó szabályokat. A rendelet alapján a földrajzi árujelző egy olyan megjelölés, amely a szeszes italt egy adott ország területéről, vagy e terület régiójából vagy helységéből származóként azonosítja, ha a szeszes ital minősége, hírneve vagy más jellemzője lényegében az adott földrajzi eredetnek tulajdonítható. A lajstromba vett földrajzi árujelzőket a rendelet III. melléklete tartalmazza. Ilyen, Magyarországról származó árujelző a pálinka, a törkölypálinka, a szatmári szilvapálinka, a kecskeméti barackpálinka, a békési szilvapálinka, a szabolcsi almapálinka és a gönci barackpálinka.

A *földrajzi árujelzők nemzetközi oltalmára* a Szellemi Tulajdon Világszervezete égisze alatt 1958-ban külön megállapodást hoztak létre, az ún. *Lisszaboni megállapodást*⁴⁷. Ez alapján egyetlen bejelentéssel oltalom igényelhető a megállapodásban részes államok egy részének vagy összességének területére. A nemzetközi úton lajstromozott eredetmegjelölés olyan nemzeti oltalmak csoportja, amelyek az egyes országok törvényeinek hatálya alá tartoznak. A nemzetközi lajstromot a WIPO Nemzetközi Irodája vezeti.

3. Szerzői jog

A szerzői jog az irodalom, a művészet és a tudomány alkotásait, valamint a kapcsolódó jo-

gokat, felhasználásukhoz kapcsolódó teljesítményeket védi. Jellemzője, hogy az oltalom hatósági aktus nélkül (azaz bármilyen közigazgatási hatósági eljárás nélkül), a mű létrejöttével keletkezik. Szerzői műnek minősül például az irodalmi, zenei mű, a filmalkotás, a szoftver és az adatbázis. A szerzői alkotások jogi oltalma a kulturális ipar működésének és fejlődésének elemi feltétele, számos iparág épül a szerzői jogi védelemre, így pl. a zeneipar, a könyvkiadás, a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás, a szoftveripar, a filmgyártás.

Az Európai Unió a szerzői jog területén, az iparjogvédelmi oltalmakkal ellentétben, nem valósított meg átfogó szabályozást. Mivel a szerzői jogi védelem nem bejegyzéssel jön létre, egységes, uniós szerzői jogi oltalom rendeleti úton történő megalkotására sincs szükség. Az irányelvek által megvalósítható *jogharmónizáció* pedig – átfogó szabályozás hiányában – *egyes részterületek szabályozásában* nyilvánul meg. 1988-ban jelent meg a Bizottság zöld könyve a haladéktalan intézkedést igénylő szerzői jogi kérdésekről, melyet 1991-ben a Bizottság részletes munkaterve követett a szerzői és szomszédos jogok terén. A dokumentum a belső piac létrejöttéig terjedő időre tűzött ki konkrét harmonizációs célokat az audiovizuális felvételek magáncélú másolása, a személyhez fűződő jogok, a reprográfiai többszörözés, a követő jog, illetve a kollektív jogkezelés területein.

1991-ben fogadta el a Tanács *a számítógépi programok jogi védelméről szóló irányelvet*,⁴⁸ amely szerint a tagállamok a számítógépi programokat az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló Berni Egyezmény szerinti irodalmi műként szerzői jogi védelemben részesítik. A

⁴⁷ Az eredetmegjelölések oltalmára és nemzetközi lajstromozására vonatkozó Lisszaboni Megállapodás, (Magyarországon kihirdette az 1982. évi 1. tvr.), lásd bővebben: <http://www.wipo.int/lisbon/en/about.html> és http://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=285856

⁴⁸ A Tanács 91/250/EGK irányelve (1991. május 14.) a számítógépi programok jogi védelméről, HL L 122., 1991.5.17., 42–46. o., hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 2009/24/EK irányelve (2009. április 23.) a számítógépi programok jogi védelméről (kodifikált változat), HL L 111., 2009.5.5., 16–22. o.

védelem feltétele kizárólag a számítógépi program *eredetisége*, abban az értelemben, hogy az a szerző saját szellemi alkotása. Semmilyen más feltétel nem alkalmazható annak megállapításához, hogy részesülhet-e az alkotás védelemben. Az irányelv meghatározza a számítógépes programok jogosultjának kizárólagos jogait, úgymint a program bármilyen többszörözése, lefordítása, átdolgozása, feldolgozása és bármely más módon történő módosítása, a program nyilvános terjesztése, bérbeadása, illetve ezen cselekmények más személy részére történő engedélyezése. A program valamely példányának a jogosult által vagy az ő hozzájárulásával az Unión belül történő első eladása kimeríti az adott példány Unión belüli terjesztésére vonatkozó jogot, kivéve a számítógépi program vagy annak másolata további bérbeadására vonatkozó engedélyezési jogot. A jogszabály kivételeket is megállapít az engedélyhez kötött cselekmények alól, úgymint a jogszerűen megszerző személy általi használat, ideértve a hibajavítást is, valamint a biztonsági másolat készítését. A program felhasználására jogosult személy – a szükséges mértékig – vissza is fejtheti a programot a más programokkal való együttes működtetéshez szükséges információ megszerzése érdekében.

1992-ben született a *bérleti jogról, a haszonkölcsönzési jogról és a szomszédos jogokról* szóló irányelv,⁴⁹ amelynek módosításokkal egységes változatát 2006-ban kodifikálták. A jogszabály alapján a bérlet és haszonkölcsönzés engedélyezésének, illetve megtiltásának joga megilleti a szerzőt műve eredeti vagy többszörözött példányai tekintetében, az előadóművész előadásának rögzítése tekintetében, a

hangfelvétel-előállítót hangfelvételei tekintetében, és a film első rögzítésének előállítóját az eredeti és többszörözött példányok vonatkozásában. A bérleti és haszonkölcsönzési jog átruházható, átengedhető, vagy felhasználási szerződés tárgyát képezhetik. Az irányelv lefekteti a méltányos díjazáshoz való elidegeníthetetlen jogot. Ennek értelmében a szerzőnek vagy előadóművésznek abban az esetben is jár a méltányos díjazás, ha a hangfelvételre vagy filmre vonatkozó bérleti jogát a hangfelvétel vagy a film előállítójára ruházta át vagy neki engedte át. A jogszabály azt is kimondja, hogy a díjazáshoz való jog érvényesítésével meg lehet bízni közös jogkezelő szervezetet. Az irányelv szabályozza továbbá a szerzői jogokkal szomszédos jogokat is, úgymint a rögzítés, a nyilvánossághoz történő közvetítés és sugárzás és a terjesztés jogát.

A szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak az információs társadalomban történő összehangolásáról szóló irányelv (*Infosoc irányelv*)⁵⁰ biztonságos környezetet biztosít a szerzői jog által védett termékek és szolgáltatások határon átnyúló kereskedelméhez, és elősegíti a multimédiás termékek elektronikus kereskedelmének fejlődését. A digitális környezetnek megfelelően egységesíti a többszörözési, terjesztési, nyilvánossághoz közvetítési jogokat, melyek a szerzőket, előadóművészeket, hangfelvétel-előállítókat, filmek előállítóit és a műsorsugárzó szervezeteket illetik meg. A jogszabály meghatározza az említett jogok alóli kivételek és korlátozások eseteit (ilyen többek között a közbiztonság érdekében történő felhasználás, fogyatékkal élő személyek által végzett, nem kereskedelmi jel-

49 A Tanács 92/100/EKG irányelve (1992. november 19.) a bérleti jogról és a haszonkölcsönzési jogról, valamint a szellemi tulajdon területén a szerzői joggal szomszédos bizonyos jogokról, HL L 346., 1992.11.27., 61–66. o., hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 2006/115/EK irányelve (2006. december 12.) a bérleti jogról és a haszonkölcsönzési jogról, valamint a szellemi tulajdon területén a szerzői joggal szomszédos bizonyos jogokról (kodifikált változat), HL L 376., 2006.12.27., 28–35. o.

50 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról, HL L 167., 2001.6.22., 10–19. o.

legű felhasználás, vagy karikatúra, paródia céljára történő felhasználás). Az irányelv számos nemzetközi kötelezettség, különösen a Szellemi Tulajdon Világszervezete keretében 1996-ban kötött *Szerzői Jogi Egyezmény*⁵¹ végrehajtását is szolgálja, melyhez az Európai Unió is csatlakozott.

A szerzői és szomszédos jogok védelmi idejét egységesíti a 2006/116/EK irányelv,⁵² amely alapján az irodalmi, a zenei és a művészeti művek a szerző életében és halálától számított 70 éven át részesülnek szerzői jogi védelemben. Szerzőtársak esetében a védelmi időt az utoljára elhunyt szerző halálától kell számítani. A név nélkül vagy felvett néven szerzett művek esetében a védelmi idő a mű jogszerű nyilvánosságra hozatalától számítandó. Ha azonban ezen utóbbi műveket a megalkotásuktól számított 70 éven belül nem hozzák nyilvánosságra, a védelem megszűnik. Hasonló szabályok vonatkoznak a filmalkotásokra és az audiovizuális művekre. A szomszédos jogokat illetően az előadóművészek jogai az előadás időpontjától számított 50 éven át részesülnek védelemben, hasonlóan a hangfelvétel-előállítók, illetve a műsorsugárzók jogaihoz az első rögzítéstől, illetve sugárzástól számítva.

A műholdas műsorsugárzás és a vezetékes továbbközvetítés tagállami szabályait közelíti a 93/83/EGK irányelv.⁵³ A jogszabály a szerzők számára biztosít kizárólagos jogot műveik műholdas nyilvánossághoz közvetítésének engedélyezésére. Amennyiben közös jogkezelő szervezeteket bíztak meg a szerzők, a mű-

sorsugárzó szervezetek és a közös jogkezelők közötti kollektív szerződések kiterjesztően is értelmezhetők, azon jogosultakra is, akiket a jogkezelő szervezet nem képvisel, amennyiben a műholdas közvetítés ugyanazon műsorsugárzó által a földi sugárzással egyidejűleg történik. A nem képviselt jogosult egyúttal bármikor kizárhatja a kollektív szerződés kiterjesztését műveire. Az irányelv rendezi a tagállamok közötti vezetékes továbbközvetítés esetén irányadó szerzői és szomszédos jogokat is. Az engedélyezés itt is szerződés alapján lehetséges, de az csak jogkezelő szervezetek útján gyakorolható.

A szerzői jogn belül fontos említést tenni a *követő jog* intézményéről és annak uniós szabályozásáról. A követő jog az eredeti műalkotás szerzőjét megillető vagyoni értékű jog. Azt jelenti, hogy az alkotásnak a szerző általi első eladását követő minden további eladásáért származó eladási árból a szerző részesedésre jogosult. A követő jog tárgya a fizikai műpéldány, amelyben a védelem alatt álló mű testet ölt. A követő jog elidegeníthetetlen, arról a szerző előzetesen sem mondhat le. A követő jog célja, hogy az alkotások szerzőinek gazdasági részesedést biztosítson az alkotásuk sikeréből. Ahhoz, hogy a szerzők megfelelő és egységes védelemben részesüljenek a Közösség területén, és hogy az európai piac versenyképessége fennmaradjon, szükséges volt a követő jog bevezetése és egységes szabályozása az összes tagállamban.⁵⁴ 2001-ben született meg a *közösségi*

51 WIPO Copyright Treaty, <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/>

52 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/116/EK irányelve (2006. december 12.) a szerzői jog és egyes szomszédos jogok védelmi idejéről (kodifikált változat), HL L 372., 2006.12.27., 12–18. o., módosította az Európai Parlament és a Tanács 2011/77/EU irányelve (2011. szeptember 27.), egységes szerkezetbe foglalt változat:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLLEG:2006L0116:20111031:HU:PDF>

53 A Tanács 93/83/EGK irányelve (1993. szeptember 27.) a műholdas műsorsugárzásra és a vezetékes továbbközvetítésre alkalmazandó egyes szerzői és szomszédos jogi szabályok összehangolásáról, HL L 248., 1993.10.6., 15–21. o.

54 2001-ben az akkori tagállamok közül négyben – köztük az árveréseiről is híres Egyesült Királyságban – nem létezett a követő jog intézménye. Ez azt a tendenciát vonta maga után, hogy a belső piacon a művészeti alkotások eredeti példányainak adásvétele egyre inkább áttevődött azon tagállamokba, ahol a vételáron felül sem az eladónak, sem a vevőnek nem kellett a szerzői jogosult javára követő jogdíjat fizetni.

*irányelv a követő jogról,*⁵⁵ mely egységesíti a tagállamok szabályozását a művek köre, a jogosultak köre, a díjak mértéke, a díjköteles ügyletek köre, valamint a díjszámítás alapja tekintetében. A jogszabály alapján a követő jogi díj az eladót terheli a nettó eladási ár alapján. Az irányelv hatálya alá az eredeti képzőművészeti alkotások tartoznak, mint a kép, a festmény, a kollázs, a rajz, a metszet, a nyomat, a litográfia, a szobor, a falikárpit, a kerámia, az üvegtárgy és a fotóművészeti alkotás. A tagállamok határozhatják meg azt a legalacsonyabb eladási árat, amely felett már jár a követő díj. Az irányelv pedig sávosan határozza meg a követő díj mértékét (50 000 euró alatt 4%, felette pedig sávosan arányosan csökken). A követő jogi díj a műalkotás szerzőjét, halála után pedig annak jogutódját illeti meg a mű vagyoni szerzői jogi védelmi idején belül.

A Bizottság *Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* című közleményében ismertetett stratégiájának kiemelt kezdeményezése az *európai digitális menetrend kidolgozása*, melynek egyik kulcsintézkedése az olyan szerzői vagy szomszédos jogi oltalom alá tartozó művek és egyéb teljesítmények digitalizálásának és terjesztésének megkönnyítését szolgáló jogi keret kialakítása, amelyeknek – gondos jogosultkutatást követően – nincs ismert jogosultja, szerzője, vagy van, de ismeretlen helyen tartózkodik. Az ilyen *árva művek megengedett felhasználási módjairól* 2012-ben született uniós irányelv.⁵⁶ Az árva művek esetén a többszörözési vagy nyilvánosságra hozatali cselekményekre nem kérhető előzetes engedély, mivel nem is-

mert a jogosult. Ezért a jogbiztonság érdekében a jogszabály egységesen rendezni kívánja az árva művek könyvtárak, oktatási intézmények, múzeumok, archívumok, mozgókép-örökség-védelmi vagy hangzóörökség-védelmi intézmények és közszolgálati műsorszolgáltatók általi közérdekű felhasználási módjait (többszörözés, nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétel, digitalizálás, indexálás, katalogizálás, megőrzés, helyreállítás). Az irányelv rögzíti az árva mű-jogállás kölcsönös elismerésének elvét, amikor kimondja, hogy valamely tagállamban árva műnek tekintett mű vagy hangfelvétel valamennyi tagállamban árva műnek tekintendő, és valamennyi tagállamban felhasználható és hozzáférhető az irányelvvvel összhangban. A tagállamoknak legkésőbb 2014. október 29-ig kell nemzeti jogukba átültetniük az irányelv rendelkezéseit.

A szerzői jog területén legutóbb letárgyalt, és jelenleg formális elfogadás alatt álló jogszabály a *közös jogkezelőkről szóló irányelv*⁵⁷. A szerzői jogok előzőekben már említett közös kezeléséről akkor beszélünk, amikor nagyszámú azonos felhasználó által történő folyamatos nyilvánossághoz közvetítése, illetőleg azonos mű nagyszámú, párhuzamos felhasználása lehetetlenné teszi egyrészt, hogy a szerzői vagy szomszédos jogok jogosultja esetenként megkereshető legyen, másrészt, hogy a felhasználásokat maga ellenőrizze. Ezért azokat az ő nevükben és javukra erre a célra létesült jogkezelő szervezetek biztosítják, egyben behajtják a jogdíjakat is. Ilyen közös jogkezelő szervezet például Magyarországon az Artisjus vagy a MAHASZ. A közös jogkezelőkre vonatkozóan kötelező erejű uniós aktus eddig

55 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/84/EK irányelve (2001. szeptember 27.) az eredeti műalkotás szerzőjét megillető követő jogról, HL L 272., 2001.10.13., 32–36. o.

56 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/28/EU irányelve (2012. október 25.) az árva művek egyes megengedett felhasználási módjairól, HL L 299., 2012.10.27., 5–12. o.

57 Az Európai Parlament és a Tanács irányelvtervezte a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó közös jogkezelésről és a zeneművek jogainak belső piacon történő online felhasználására szóló, több területre érvényes engedélyezéséről, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0372:FIN:EN:PDF>

nem volt, egy ajánlás létezett, melyben a Bizottság lefektette a közös jogkezelés alapelveit.⁵⁸ Az Európai Bizottság 2012. július 11-én mutatta be *irányelvtervezetét*. A tervezet elsődleges célja, hogy a közös jogkezelők szervezetének, működésének és gazdálkodásának kereteit egységesítse az egész Unió területén, irányítási, átláthatósági és pénzügyi előírásokat vezessen be, és hogy a zeneművek online felhasználását megkönnyítse azáltal, hogy lehetővé teszi multiterritoriális engedélyek adását azoknak a közös jogkezelő szervezeteknek, amelyek teljesítik az irányelvben foglalt feltételeket. Az irányelvtervezet a közös jogkezelésre jogi keretet biztosít minden érintett, például a szerzők, producerek, előadóművészek, felhasználók, szolgáltatók számára. A közös jogkezelő szervezetek feladata, hogy a művek egyes felhasználásai esetén, a szerző érdekében eljárva a felhasználás engedélyezése vagy a díjigény érvényesítése céljából megállapítsák a jogdíjakat és a felhasználás egyéb feltételeit, valamint fellépjenek a szerzői jog megsértésével szemben. A javaslat meghatározza a tagsági feltételeket és a közös jogkezelők szervezeti felépítését. A tervezet előírásokat állapít meg a jogdíjak kezelésére, a jogkezelők beszámolási és tájékoztatási kötelezettségére vonatkozóan az átláthatóság biztosítása érdekében. A tervezet értelmében a jogosult szabadon megvásárolhatja a közös jogkezelő szervezetet (akár külföldit is), ezzel együtt engedélyét vissza is vonhatja. Az új szabályok révén javul a repertoár kezelése, felgyorsulnak a tagokat megillető kifizetések, egyértelműbbé válnak a jogokból befolyó bevételek, a jogosultak és az üzleti partnerek közvetlenül tájékozódhatnak majd az éves átláthatósági jelentésből és egyéb tájé-

koztatókból. A tagállamoknak ki kell építeniük a közös jogkezelő társaságok és a jogosultak közötti viták rendezésére szolgáló mechanizmusokat. A tervezet megállapítja továbbá a zeneművek határon átnyúló online felhasználásához (zeneletöltés, *streaming*) kapcsolódó engedélyezési eljárásra vonatkozó minimumszabályokat, amellyel megkönnyíti a határon átnyúló engedélyezést. A szolgáltatók számára egyszerűbbé válik a zeneipari termékek Európai Unióban történő online forgalmazásához szükséges engedélyek beszerzése, és biztosítható lesz a bevételek korrekt módon történő beszedése, illetve a zeneszerzők és a dalszövegírók közötti méltányos felosztása. Azok a közös jogkezelő szervezetek, amelyek valamilyen oknál fogva nem adnak multiterritoriális felhasználási engedélyeket, a saját repertoárjuk felhasználásának engedélyezésével másik közös jogkezelő szervezetet bízhatnak meg. Az irányelvtervezetről az első olvasatos megállapodás 2013 novemberében megszületett, a javaslatot az Európai Parlament 2014. február 4-én megszavazta, a Tanács formálisan február 20-án fogadta el. A tagállamoknak az irányelv hatálybalépésétől számítva 24 hónap áll a rendelkezésükre, hogy a jogszabályi rendelkezéseit nemzeti jogukba átültessék.

4. A szellemi tulajdonjogok érvényesítése

A szellemi tulajdonra vonatkozó anyagi jog hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében született meg a *szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló irányelv*.⁵⁹ A szellemi tulajdonjogok védelmének biztosítása és a jogok

⁵⁸ A Bizottság 2005/737/EK ajánlása (2005. május 18.) a jogszerű online zeneszolgáltatás érdekében a szerzői és szomszédos jogok közös, határokon átnyúló kezeléséről, HL L 276., 2005.10.21., 54–57. o., http://www.sztnh.gov.hu/jogforras/Bizottsag_ajanas_2005_737_HU.pdf

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről, HL L 157., 2004.4.30., 45–86. o.

érvényesítése ugyanis nélkülözhetetlen a belső piac sikeres működése, az innováció ösztönzése és így a versenyképesség megőrzése érdekében. Nemzetközi szinten a tagállamokat és magát az Uniót is köti a Kereskedelmi Világszervezet keretében megkötött *TRIPS megállapodás a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól*.⁶⁰ A TRIPS megállapodás rendelkezéseket tartalmaz különösen a szellemi tulajdonjogok érvényesítésének hatékony eszközeiről, mely szabályokat valamennyi tagállam átültette. Az irányelv nem érinti a tagállamok ezen megállapodás szerinti kötelezettségeit. Mindazonáltal, a TRIPS megállapodás ellenére, a tagállamok nemzeti szabályai a szellemi tulajdonjogok jogérvényesítési eszközei vonatkozásában jelentős eltéréseket mutattak, mely töredezettség gyengíti a szellemi tulajdonra vonatkozó anyagi jogot és veszélyezteti a belső piac zavartalan működését. Így egy egységes, magas védelmi szint biztosítása érdekében fogadták el a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló irányelvet. A jogszabály harmonizálja a szellemi tulajdonjogok érvényesítésének biztosításához szükséges intézkedéseket, eljárásokat, jogorvoslatokat és szankciókat, amelyeknek méltányosnak, igazságosnak, hatásosnak, arányosnak és elrettentőnek kell lenniük, nem lehetnek indokolatlanul bonyolultak, költségesek, és nem állíthatnak korlátokat a jogszerű kereskedelem elé. Az eljárásokat, intézkedéseket a jogosulton kívül a szellemi tulajdonjogok használatára jogosult személy, a közös jogkezelő szervezetek, valamint a szakmai szervezetek

kérelmezhetik. Az eljáró bíróság kötelezheti az ellenérdekű felet, hogy a birtokában lévő, de a jogosult (kérelmező) számára bizonyítékként szolgáló bizonyítékokat, iratokat mutassa be. Az irányelv szabályozza a bizonyítékok biztosítását szolgáló ideiglenes intézkedések körét (mint a jogsértő áruk, dokumentumok lefoglalása), az elrendelhető ideiglenes és óvintézkedéseket (a jogsértő áruk forgalomba hozatalának megakadályozása, a jogsértő személy vagyonának lefoglalása, bankszámláinak befagyasztása, egyéb vagyontárgyainak lefoglalása), továbbá az érdemi határozaton alapuló kiegészítő intézkedéseket (jogsértéstől való eltiltás, jogsértő áruk kereskedeleméből való kivonása, megsemmisítése). A jogosultak tényleges káraik megtérítésére kártérítést is igényelhetnek azon jogsértőktől, akik tudták, vagy kellő gondosság mellett tudhatták volna, hogy jogsértést valósítanak meg. A szellemi tulajdonjogok érvényesítésével kapcsolatban a *Belső Piaci Harmonizációs Hivatal* is feladatokat lát el.⁶¹ A rendelet vonatkozásában a hivatal feladatai közé tartozik a szellemi tulajdonjogok értékének fokozottabb tudatosítása, a szellemi tulajdonjogok védelmét szolgáló, a közszférában és a magánszektorban bevált gyakorlatokra vonatkozó ismeretek bővítése, a jogsértések hatásaival kapcsolatban a polgárokból kialakult érzékenység növelésének támogatása, a tulajdonjogok érvényesítésében részt vevő személyek szaktudásának bővítése, a megelőzésre, felderítésre szolgáló technikai eszközökre vonatkozó ismeretek bővítése, a tagállamok közötti információcserét segítő mechanizmusok

60 A Tanács határozata (1994. december 22.) a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről, HL L 336., 1994.12.23., 1–2. o., http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm

61 Az Európai Parlament és a Tanács 386/2012/EU rendelete (2012. április 19.) a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalnak (védjegyek és formatervezési minták) a szellemi tulajdonjogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokkal, ideértve a közszféra és a magánszektor képviselőinek a szellemi tulajdoni jogsértések európai megfigyelőközpontjaként történő összehívásával való megbízásáról, HL L 129., 2012.5.16., 1–6. o.

biztosítása, továbbá a nemzetközi együttműködések erősítése.

A hamisítás és a szerzői jogi kalózkodás elleni küzdelem érdekében a Tanács felkérte a Bizottságot egy *európai megfigyelőközpont* létrehozására (*European Observatory on Counterfeiting and Piracy*) is. A megfigyelőközpont a meglévő bizottsági struktúrára épül, de külső szakértők munkáját is igénybe veszi. Három alcsoportja van, melyek a meglévő jogi keretek, az adatgyűjtés és a közvélemény figyelmének felkeltése témakörökkel foglalkoznak. A megfigyelőközpont közös platformként szolgál tapasztalat- és információcserére, valamint a legjobb gyakorlatok megosztására a végrehajtás területén. A megfigyelőközpontban összegyűlt információk segítenek nyomon követni a hamisítás és kalózkodás jelenségét, és lehetővé teszik a célzott intézkedéseket. A központ évente átfogó jelentést tesz közzé a hamisítás és kalózkodás elterjedtségéről, mértékéről és fő jellemzőiről, valamint a belső piacra gyakorolt hatásáról. A megfigyelőközpont szorosan együttműködik a hivatallal. A központ munkáját a Bizottság koordinálja, ülésein részt vesznek a tagállamok képviselői, a fogyasztói szervezetek, kis- és középvállalkozások, szerzők képviselői is.

2013-ban fogadta el az Európai Parlament és a Tanács a *szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítéséről szóló új rendeletet*,⁶² mely lehetővé teszi a szellemi tulajdonjogok érvényesítését a vámellenőrzés alá tartozó áruk tekintetében. A szellemi tulajdonjogokat sértő áruk (pl. hamis termékek) forgalomba hozatala ugyanis jelentős károkat okoz a jogosultaknak, jogszerű gyártóknak és kereskedőknek. A szellemi tulajdonjogoknak a

határon történő érvényesítése gyors és hatékony jogi védelmet biztosít a jogosultak számára. Az áruk kiadásának a vámhatóság általi felfüggesztése, illetve a határon történő vizsgatartása esetére egyetlen jogi eljárást, míg a piacra került árukkal szemben több külön eljárást ír elő. A rendelet meghatározza, hogy a vámhatóságok milyen feltételek és eljárások alapján intézkedhetnek a feltehetően szellemi tulajdonjogot sértő áruk kapcsán, amikor az árut bejelentették szabad forgalomba bocsátásra, kivitelre, az árut az Unió vámterületére beléptetik vagy azt elhagyja, illetve ha az árut felfüggesztő eljárás alá vonták vagy vámszabad területre, raktárba viszik. A szellemi tulajdonjogok jogosultjai, az őket képviselő közös jogkezelő szervezetek, illetve szakmai szervezetek, továbbá a tulajdonjogok használatára jogosult személyek vagy szervezetek jogosultak nemzeti vagy uniós (utóbbit kizárólag az egész Unió területére kiterjedő hatállyal bíró szellemi tulajdonjogok tekintetében) kérelmet benyújtani szellemi tulajdonjog megsértésének megállapítására vonatkozó eljárás megindítására. A kérelmek a tagállamok által kijelölt illetékes vámszervekhez kerülnek benyújtásra. A rendelet meghatározza a kérelem benyújtásának feltételeit, formáját, valamint a kérelem tartalmát. A kérelemnek helyt adó határozat esetén az illetékes vámszerv megállapítja a határidőt, amelyen belül a vámhatóságoknak intézkedniük kell. A vámhatóságok a határozat alapján, amennyiben feltehetően szellemi tulajdonjogot sértő árukat azonosítanak, az áruk kiadását felfüggesztik, vagy visszatartják azokat. A vámhatóságoknak arra is lehetőségük van, hogy a határozatot megelőzően intézkedjenek azon áruk visszatartásáról vagy kiadásá-

62 A Tanács 1383/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az egyes szellemi tulajdonjogokat feltehetően sértő áruk elleni vámhatósági intézkedésekről és az ilyen jogokat ténylegesen sértő áruk ellen hozandó intézkedésekről, HL L 196., 2003.8.2., 7–14. o., Az Európai Parlament és a Tanács 608/2013/EU rendelete (2013. június 12.) a szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítéséről és az 1383/2003/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 181., 2013.6.29., 15–34. o.

nak felfüggesztéséről, a romlandó árukat kivéve, amelyekről feltételezik, hogy szellemi tulajdonjogokat sértenek. A jogszabály rendelkezik a hatóságokat és a kérelmezőket terhelő értesítési kötelezettségekről, továbbá a jog-sértő áruk megsemmisítésének feltételeiről is.

Végül, de nem utolsósorban az Európai Bizottság 2013. november 28-án tette közzé a *nem nyilvános know-how és üzleti titkok jog-szerűtlen megszerzése, felhasználása és felfedése elleni védelméről szóló irányelvtervezetét*.⁶³ A javaslat az üzleti titok védelmének uniós szintű harmonizációját tűzi ki célul. A javaslat célja, hogy megfelelő szintű védelmet nyújtson és hatékony jogorvoslati eszközöket adjon a vállalkozások kezébe, amennyiben üzleti titkaikat ellopják vagy visszaélnék azokkal. A megnyugtató, egységes jogi környezet biztosítása ugyanis ösztönzőleg hat az újításokra a kutatás-fejlesztés területén és így fokozza a versenyképességet a belső piacon. Az irányelvet tervezet bevezeti az üzleti titok egységes meghatározását, valamint az üzleti titokkal való visszaélés károsultjai számára rendelkezésre álló jogorvoslati eszközöket. Az irányelv egyszerűsíteni fogja a nemzeti bíróságok számára a bizalmas üzleti információkkal való visszaélés kezelését, az üzleti titkot sértő termékeknek a piacról történő kivonását és megkönnyíti a károsultak számára a jogellenes cselekményekből eredő károk miatti kártérítési igények érvényesítését. A javaslat lehetővé teszi ideiglenes és óvintézkedések meghozatalát közbenső végzések formájában, és számba veszi a határozattal elrendelhető intézkedéseket (üzleti titok használatának megtiltása, titkot sértő termék piacról történő kivonása, forgalmazásának tiltása

stb.). Az üzleti titkok védelmének megbízható, kiegyensúlyozott és összehangolt rendszerre biztonságosabb környezetet biztosít a vállalkozások és kutatók számára.

5. A jövő kihívásai

Ma már nem szorul bizonyításra a tény, hogy a szellemi tulajdonjogok az uniós gazdaság kulcsfontosságú eszközei. Az ilyen jogok védelme alapvető fontosságú például az új gyógyszerek vagy orvosi berendezések kifejlesztésekor. Az egyre kifinomultabb műszaki cikkek, mint az újabb és újabb mobiltelefonok, okostelefonok, tabletek, környezetbarát autók vagy a nagysebességű vonatok szintén szabadalmak ezire épülnek. A szellemi tulajdonjogok olyan európai rendszerének kialakítása a cél, amely illeszkedik a jövő gazdaságának igényeihez, elismeri a kreatív és innovatív munkát, teret enged az új engedélyezési megoldásoknak, és az innovatív technológiák, valamint a kulturális sokszínűség érvényesülésének is a piaci versenyben.

A szellemi tulajdon területének erősítése a jövőben is az Unió cselekvésének fókuszában lesz, úgy is, mint az Európai Unió intelligens, fenntartható és inkluzív, tudásra és innovációra épülő gazdaságának egyik pillére. A Bizottság *Európa 2020 stratégiájában*⁶⁴ felvázolt célkitűzések között szerepel a kutatási teljesítmény fokozása, az innováció és tudástranszfer népszerűsítése, a digitális társadalomban rejlő gazdasági és társadalmi lehetőségek kiaknázása. *A szellemi tulajdonjogok egységes piaca* című közleményében⁶⁵ a Bizottság felvázolta átfogó stratégiai elképzeléseit a szellemi

63 Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, felhasználásával és felfedésével szembeni védelemről,

COM (2013) 813 final. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0813:FIN:HU:PDF>

64 A Bizottság közleménye – Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM (2010) 2020 final

65 A Bizottság közleménye – A szellemi tulajdonjogok egységes piaca, COM (2011) 287 final

tulajdonjogok egységes piacának kiteljesítésére vonatkozóan. Az uniós keretek korszerűsítése kapcsán kiemeli a költségek csökkentésének, a tranzakciók egyszerűsítésének, valamint a jogbiztonság növelésének fontosságát, különös tekintettel a kis- és középvállalkozások érdekeire. Az Unió előtt álló kihívásokra adandó válaszok közötti kiemelt kezdeményezésként említi a dokumentum a vállalkozások innovációs feltételeinek javítását, ezen belül az egységes szabadalmi oltalom létrehozását, az egységes szabadalmi bírósági rendszer kialakítását, az uniós védjegyrendszer korszerűsítését, a szerzői jogok átfogó rendszerének kialakítását és hozzáigazítását a digitális piac igényeihez, valamint a kis- és középvállalkozások számára hatékony szellemi tulajdonjog-érvényesítési lehetőségek biztosítását. A fenti kezdeményezések mára elfogadott jogszabályok, illetve tárgyalás alatt álló javaslatok formájában öltöttek testet.

Ugyancsak kiemelt kezdeményezés az *európai digitális menetrend*, azon belül pedig, többek között, az online tartalmak és szolgáltatások egységes piacának megteremtése, leginkább multiterritoriális engedélyek, a jogtulajdonosok megfelelő jogvédelme és egységes díjazás biztosítása révén. A kreatív tartalmak területén az alkotó munka elismerésének bevett eszköze a szerzői jog intézménye. Az internet és a digitális forradalom azonban kihívások elé állítja a szerzői jogvédelem jelenlegi keretét. A Bizottság 2012 decemberében megjelent, *Az egységes digitális piacról megjelenő tartalomról* című közleményében⁶⁶ két irányt vázolt fel, amelyek mentén a szerzői jog területén lépéseket szándékozik tenni

a hatékony egységes piac kialakítása érdekében. Egyrészt felülvizsgálja az uniós szerzői jogi szabályozást (piackutatások, hatásvizsgálatok alapján), a vizsgálat eredményeként pedig esetlegesen megkezdi annak korszerűsítését. Ehhez 2014-re áll elő jogalkotási reformjavaslatokkal, melyek keretében a következő kérdések kerülhetnek napirendre: territorialitás a belső piacon, harmonizáció, kivételek és korlátozások a szerzői jogban, az uniós szerzői jogi piac széttagoaltsága, a végrehajtás eredményességének megerősítése. Már vannak futó javaslatok is, ilyen a közös jogkezelőkről szóló irányelvtervezet (melynek végleges szövegében a Tanács és az Európai Parlament időközben már megállapodott), illetve már elfogadott jogszabály, mint az árva művek felhasználásáról szóló 2012-es irányelv. A Bizottság ugyancsak megoldást dolgozott ki a kereskedelmi forgalomban már nem kapható könyvekről és a látássérültek szerzői jogvédelem alatt álló művekhez való hozzáférésének megkönnyítéséről.⁶⁷ Ami a másik irányt illeti, a Bizottság 2013-ban elindította a *Licences for Europe*⁶⁸ kezdeményezést. Ennek keretében a gyors előrelépést szükségessé tevő kérdésekre kíván hatékony gyakorlati megoldásokat kidolgozni az érintett piaci szereplők (jogosultak, a védett tartalmak kereskedelmi és nem kereskedelmi felhasználói, internetes végfelhasználók közvetlen képviselői) bevonásával történő, strukturált párbeszédnek eredményeképpen. Cél, hogy a piac szereplői segítségével gyakorlati megoldásokat találjanak annak érdekében, hogy az uniós szerzői jogot és gyakorlatot a digitális kor követel-

66 A Bizottság közleménye – Az egységes digitális piacon megjelenő tartalomról, COM (2012) 789 final

67 A WIPO égisze alatt 2013. június 27-én, Marrakeshben elfogadott egyezményhez történő csatlakozás által, lásd: doc. 6117/14 - Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons who are Blind, Visually Impaired, or otherwise Print Disabled

68 <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/>

ményeihez igazítsák. Négy területet azonosít be, ahol gyors előrelépés szükséges: szolgáltatások határon átnyúló hozzáférése és hordozhatósága, felhasználók által létrehozott tartalmak és micro-licensing, audiovizuális kulturális örökség (filmek digitalizálása, katalógizálása), valamint szöveg- és adatbányászat. Mindezen kihívásokra adandó válaszok

révén olyan innovatív piaci megoldások születhetnek, amelyek garantálják a jogtulajdonosok hatékony védelmét és díjazását, tartósan ösztönzik a kreativitást, a kulturális sokféleséget és az innovációt, lehetővé teszik új üzleti modellek kialakulását, és hatékonyabban hozzájárulnak a jogszerűtlen használatok és a kalózkodás elleni küzdelemhez.



Fogyasztóvédelem az Európai Unióban

A fogyasztók jogainak és jólétének elősegítése az Európai Unió alapértéke, mely elv ma már az Unió valamennyi jogszabályában tükröződik. Az Európai Unióban élő mintegy 500 millió fogyasztó kulcsszerepet játszik a határok nélküli, egységes belső piacon, mely a világ egyik legnagyobb kiskereskedelmi piaca. Az egységes piac nem működhet sikeresen a fogyasztók aktív részvétele nélkül, hiszen az öntudatos fogyasztók vásárlásaikkal jelentősen hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez, elősegítik az innovációt, fokozzák a versenyt. Mindehhez azonban elengedhetetlen, hogy a fogyasztók számára olyan feltételeket biztosítsanak, amelyek lehetővé teszik számukra a minél megalapozottabb döntések meghozatalát. Ezen felismerés fokozatosan vezetett el a fogyasztók sajátos érdekeit és jogait Unió-szerte védő jogszabályok kidolgozásához. Egységes fogyasztóvédelmi szabályozásra az Európai Unió belső piacán azért volt szükség, mert az összehangoltság hiánya miatti jogszabályi eltérések nem feleltek meg az egységes piac kialakítása igényének, továbbá az egyes tagállamok eltérő szabályozása mellett nem érvényesült mindenhol egyformán a fogyasztói érdekek Unió által elvárt, magas szintű védelme. Az Európai Unió polgárai részére biztosítani kell, hogy fogyasztói minőségükben eljárva az egységes európai piacon bármely tagállamban biztonságos, jó minőségű árukhoz, szolgáltatásokhoz jussanak hozzá, pontos tájékoztatást kapjanak és fogyasztói jogukat érvényesíteni tudják. Az Unió fogyasztóvédelmi politikájának legfontosabb célkitűzései, hogy megvédjék a polgárokat a termékek és szolgáltatások potenciális veszélyeitől és kockázataitól, biztosítsák a fogyasztók részére a pontos, egyértelmű információkon alapuló döntéseket, szükség esetén megvédjék a fogyasztók jogait, és vita esetén hatékony vitarendezést tegyenek lehetővé a fogyasztók és a kereskedők között. Továbbá, ma már az is fontos kihívás a szakpolitika számára, hogy igazodjon a 21. századra az élelmiszer-, pénzügyi-, digitális piacokon végbement változásokhoz és a globális kihívásokhoz.

1. Történeti háttér

Az uniós fogyasztóvédelmi politika kialakulása, bár szorosan kapcsolódik a belső piachoz, nem tekinthet vissza nagy múltra. A tagállamok nemzeti, a fogyasztók érdekeit védő jogszabályainak egymáshoz közelítése, harmonizációja csupán 40 évvel ezelőtt indult meg. Az *Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés* fő célja a közös piac megvalósítása volt, a fogyasztóvédelem még nem jelent meg mint közösségi tevékenységi terület. A tagállamok így önálló fogyasztóvédelmi sza-

bályokat alkottak, melyek, bár védték a fogyasztók érdekeit, az eltérő követelmények, szabványok, termékjelölések miatt valójában akadályozták a valódi közös piac kialakulását és azon belül az áruk, szolgáltatások szabad áramlását. Így aztán az 1970-es évek közepétől kezdődően az EU megpróbálta összehangolni ezeket a nemzeti intézkedéseket annak érdekében, hogy az európai polgárok az egységes piac minden pontján egyformán magas szintű védelemben részesüljenek. Először az 1972-es párizsi csúcson merült fel a fogyasztóvédelmi politika közösségi szinten való megjelenésé-

nek szükségessége. Az ezt követően elfogadott első fogyasztóvédelmi cselekvési terv nyomán néhány területen megindult a közösségi szintű jogalkotás: szabályozást fogadtak el a kozmetikai termékek biztonsági előírásairól, az élelmiszerek címkézéséről vagy a félrevezető reklámokról. Az 1975-ben elfogadott cselekvési program továbbá lefektette a fogyasztóvédelmi jogalkotás öt alapelvét: az egészséghez és biztonságához való jogot, a gazdasági érdek védelméhez való jogot, a kártérítéshez való jogot, az információhoz és képzéshez való jogot és a képviselőhöz való jogot.

A szakpolitikai terület jelentősége különösen az *Egységes Európai Okmány* (1986) elfogadását követően, a belső piac megvalósulásával nőtt meg: a fogyasztók érdekeinek védelme az egységes belső piac tökéletesítésének egyik alapelemévé vált. Az Egységes Európai Okmány 18. cikke olyan intézkedések hozatalára hatalmazta fel a Bizottságot, amelyek biztosítják a fogyasztóvédelmi intézkedések hatékonyságát és jogi szabályozását, a belső piaci harmonizáció kapcsán pedig a 100a cikke megjelentette a fogyasztók érdekei magas szintű védelmének követelményét. Ezzel a fogyasztóvédelmi jogalkotás új irányt vett, és a horizontális szabályozás vált hangsúlyosabbá. Ebben az időben születtek többek között az általános termékbiztonságról, a tisztességtelen szerződésekről, a távollevők közötti szerződésekről, vagy a határon átnyúló fizetésekről szóló uniós jogszabályok.

A *Maastrichti Szerződés* a fogyasztóvédelem különálló címben került (XIV. cím, ma XV.), új impulzusokat adva az uniós szintű jogalkotásnak. A Maastrichti Szerződés a fogyasztóvédelmi politikát immár nem a szabad verseny védelmének egyik eszközeként tartotta számon, hanem mint az Európai Unió kiemelkedő társadalmi jelentőségű területét. A fo-

gyasztóvédelem fejlesztése vonatkozásában kiemelt jelentősége volt az 1993-ban elkészült zöld könyvnek. E dokumentum részletes képet nyújtott a Közösség elképzeléseiről, az igényérvényesítés szabályozásáról az egyes tagállami jogrendszerekben. Szintén lényeges elem, hogy 1995-ben az Európai Bizottságon belül létrehozták a fogyasztóvédelem problémáival foglalkozó főigazgatóságot.

Az *Amszterdami Szerződés* szintén magasabb szintre emelte a közösségi szintű fogyasztóvédelmet, beépítette a Közösség alapító szerződésébe, és kimondta, hogy a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Európai Uniónak hozzá kell járulnia a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, és elő kell segítenie a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekek védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik érvényesülését (126a cikk, jelenlegi 169. cikk). Továbbá, a Szerződésbe került az a követelmény is, hogy a fogyasztóvédelmi szempontokat figyelembe kell venni az egyéb közösségi politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor is [129a cikk (2) bekezdés, jelenlegi 12. cikk]. A fogyasztóvédelem kérdése helyet kapott az Európai Alapjogi Chartában is. A 90-es évek közepén – főként a kergemarhakór-válság miatt – a szakpolitikán belül előtérbe került az élelmiszerbiztonság, de prioritásként tekintettek a közszolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások szabályozására és a fogyasztók képzésére is.

2. Hatályos szabályozás

*Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (Lisszaboni Szerződés)*¹ 169. cikke értelmében az európai fogyasztóvédelmi politika

1 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:HU:HTML, HL C 326>

célja a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelme. A szakpolitika védi a fogyasztók tájékoztatáshoz és oktatáshoz, valamint az érdekeik védelmében történő önszerveződéshez való jogát. A belső piac működését közvetlenül érintő fogyasztóvédelmi irányelvek a Szerződés belső piaci harmonizációra vonatkozó 114. cikkén alapulnak, melynek értelmében a Bizottság a belső piac működése kapcsán előirányzott, a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Az Európai Parlament és a Tanács saját hatáskörén belül szintén törekszik e célkitűzés megvalósítására. A Szerződés 12. cikke kimondja továbbá, hogy a fogyasztóvédelmi követelményeket a többi uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor is figyelembe kell venni (horizontális megközelítés).

A fogyasztóvédelem a megosztott hatáskörű szakpolitikák közé tartozik, ahol az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el a szükséges intézkedéseket. A terület sajátossága, hogy a közösen elfogadott szabályok nem akadályozhatják a tagállamokat abban, hogy azok szigorúbb szabályokat is bevezessenek vagy fenntartsanak a fogyasztók érdekei védelmében. Erre hivatkozással végső esetben például a tagállamok korlátozhatják is az áruk szabad mozgását a belső piacon: a Szerződés 36. cikkére hivatkozva az emberek, az állatok, a növények egészségének védelme érdekében vagy a kölcsönös elismerés elvének figyelmen kívül hagyásával akadályozhatják egyes termékek kereskedelmét.

A legfontosabb fogyasztóvédelmi beavatkozások két típusba sorolhatók. Az első típusú beavatkozások célja az uniós polgár egészségének

védelme, a potenciálisan káros vagy veszélyes tevékenységek szabályozása. Emellett vannak olyan beavatkozások, amelyek a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmét szolgálják, amelyek a természetes személyek és a vállalkozók közötti nemzeti jogszabályok összehangolására irányulnak. Ez a szabályozás irányelvek útján valósul meg. A fogyasztóvédelem területén a vertikális és a horizontális szabályozás egyaránt érvényesül: vertikális szabályozásról beszélhetünk akkor, amikor az előírások egy adott gazdasági tevékenységet, vagy szerződési típust érintenek: ilyenek a hálaló kereskedelem szabályozása, utazási szerződések, fogyasztói hitel, ingatlanok időben megosztott használata. A vertikális szabályozásra jellemző a széles körben biztosított elállási jog, a tájékoztatási kötelezettség a jogosult részéről, az érvénytelen és hatálytalan szerződések körének növelése abban az esetben, ha a megfelelő, előírt szerződési kikötéseket mellőzik. Horizontális szabályozásról akkor beszélhetünk, ha az adott irányelvek a szerződések általános feltételeit írják elő, függetlenül az adott szerződés típusától: ilyen a tisztességtelen szerződési kikötések irányelve vagy a szerződésből eredő károk szabályozása.

Az első, 1975-ben elfogadott *fogyasztóvédelmi cselekvési programot* követően folyamatosan készültek cselekvési tervek és stratégiák, meghatározva a következő évek fogyasztóvédelmi tevékenységének, jogalkotásának általános kereteit, valamint költségvetését. A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó *fogyasztóvédelmi cselekvési programhoz*² közel 160 millió eurós finanszírozási keret társult. A pénzügyi keretből olyan kezdeményezéseket finanszíroztak, amelyek célul tűzték ki a fogyasztóvédelem magasabb szintjének biztosítását, különösen a fogyasztókkal való konzultáció javítása

2 Az Európai Parlament és a Tanács 1926/2006/EK határozata (2006. december 18.) a fogyasztóvédelmi politika területén közösségi cselekvési program (2007–2013) létrehozásáról, HL 2006. 12.30., L 404/39.

és érdekeik fokozott képviselete útján, illetve a fogyasztóvédelmi szabályok eredményesebb alkalmazásának, hatékonyabb érvényesülésének biztosítását a végrehajtás, oktatás és tájékoztatás révén. Az erre az időszakra kiadott fogyasztóvédelmi stratégia három fő célkitűzést fogalmazott meg: az európai fogyasztók pozíciójának erősítését (szilárd jogrendszer, hatékony védelem, piaci átláthatóság biztosítása és a bizalom erősítése révén), a fogyasztók jólétének növelését (az árak, a választék, a minőség, a megfizethetőség és a biztonság garantálásával), valamint a fogyasztók súlyos kockázatokkal szembeni hatékony védelmét. A legújabb, *2014 és 2020 közötti időszakra kidolgozott fogyasztóvédelmi program*³ az öntudatos fogyasztót helyezi az egységes piac középpontjába. Vállalja, hogy a 197 millió eurós költségvetésből támogatni fogja a fogyasztóvédelmi politika általános célkitűzéseit, pénzügyi támogatást nyújt a fogyasztók biztonságának védelmét és tájékoztatáshoz való hozzáférést célzó, valamint a jogait tovább erősítő uniós és tagállami szintű intézkedésekhez. Az intézkedésekhez rendelt források pontos összegéről a többéves pénzügyi keretben rendelkeznek. A fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott intézkedések olyan területekre fókuszálnak, ahol az uniós szintű beavatkozás érdemi változást és hozzáadott értéket jelenthet. Az intézkedések a következő négy célkitűzés köré csoportosulnak: 1) termékbiztonság fokozása; 2) a fogyasztók oktatásának, jogaikkal kapcsolatos tájékoztatásának javítása; 3) a fogyasztói jogok, különösen jogorvoslat lehetőségének megszilárdítása; és 4) a fogyasztói jogok érvényesítésének támogatása a nemzeti végrehajtó szervek együttműködésének erősítése révén. Az uniós fogyasztóvédelmi program támogatja és kiegészíti a

tagállami szakpolitikákat. A tervezet cselekvési lehetőségeket vázol fel, azonban nem határozza meg, hogy konkrétan mire költsek a pénzt. Ezért a Bizottság éves munkaprogramot fogad el konkrét intézkedésekkel, valamint évente értékeli a végrehajtást.

3. A fogyasztók 10 alapelve

Hiába biztosít az Európai Unió egységes belső piaca szabad hozzáférést az árukhoz és a szolgáltatásokhoz 28 ország közel ötszázmillió fogyasztója számára, ha a fogyasztók bizalmatlanok más tagországok kereskedőivel vagy az online áruházakkal szemben. Az Unió egyik általános célkitűzése a polgárok életminőségének javítása, amelyet a fogyasztók érdekeinek és bizalmának védelme nagymértékben előmozdíthat. Ezért az Unió arra törekszik, hogy a fogyasztókat az EU egész területén védjék a fogyasztóvédelem alapelvei, függetlenül attól, melyik tagállamban történik a vásárlás. Az alapelvek a legfontosabb uniós szintű fogyasztóvédelmi jogszabályok mentén azt a minimális szintű védelmet határozzák meg, amelyet az uniós jog szerint minden tagállamnak nyújtania kell a fogyasztók számára.

Az alapelvek a következők: *1. Bármit, bárhol vásárolhat:* a hatóságok nem akadályozhatják egy olyan árucikk behozatalát, amelyet egy másik EU-tagállamban törvényesen vásároltak meg, továbbá nem kell vámot, kiegészítő áfát fizetni. *2. Ha nem működik, visszaküldheti:* ha a megvásárolt termék hibás, nem felel meg a vásárláskor megkötött „szerződésben” rögzített feltételeknek, a vásárlónak joga van azt visszavinnie és javítást vagy cserét kérni, sőt, amennyiben az előbbieket nem lehetségesek, teljes pénzvisszatérítés is megilleti, mindez a vá-

³ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal_consumer_programme_2014-2020_hu.pdf, az EP 2014. január 14-én szavazott a programról

sárlástól számított 2 évig. **3. Az élelmiszerekre és a fogyasztási cikkekre szigorú biztonsági előírások vonatkoznak:** az uniós élelmiszerbiztonság alapja, hogy a biztonság érdekében a teljes élelmiszerláncot ellenőrizni kell, a gazdálkodóktól a feldolgozókon át a forgalmazókig. Továbbá általános követelmény, hogy az Unióban forgalmazott minden fogyasztási cikknek biztonságosnak kell lennie. Amennyiben ez nem valósul meg, a gyártó/forgalmazó kötelessége, hogy a veszélyes terméket kivonja a forgalomból és értesítse az érintett hatóságokat. **4. Joga van tudni, mit eszik:** az élelmiszer-címkézésről szóló jogszabálynak köszönhetően a termék előállításához használt valamennyi összetevő mellett a felhasznált színezőanyagokat, tartósítószerket, édesítőszerket, allergéneket és egyéb kémiai adalékokat is fel kell tüntetni. Az uniós szabályok azt is meghatározzák, hogy milyen termékek tekinthetők és így jelölhetők „bio”-nak. **5. A szerződéseknek tisztességes feltételeket kell biztosítaniuk a fogyasztók számára:** az uniós szabályok tiltják a tisztességtelen szerződési feltételek kikötését, és védelmet nyújtanak az ilyen típusú visszaélésekkel szemben. **6. A fogyasztóknak esetenként lehetőségük van arra, hogy meggondolják magukat:** tipikusan a házaló kereskedéssel, távértékesítéssel szembeni védelem keretében a fogyasztónak joga van 14 napon belül minden indoklás nélkül felbontania a szerződést. **7. Az árak összehasonlításának megkönnyítése:** a szupermarketek kötelesek megadni a termékek egységárát az összehasonlítás megkönnyítése érdekében. **8. A fogyasztót nem szabad félrevezetni:** az uniós fogyasztóvédelmi szabályok egyrészt tiltják a fogyasztókat félrevezető vagy megtévesztő reklámokat, értékesítést, másrészt előírják a pontos, részletes és tisztességes tájékoztatást. **9. Üdülés idején is biztosítva van a fogyasztók**

védelme: az utazásszervezők kötelezettsége az ügyfelek hazajuttatása a cég esetleges csődje esetén, illetve kártérítés fizetése, amennyiben az üdülés nem felelt meg az előre meghirdetett feltételeknek. Védelem illeti meg továbbá a vásárlókat a timeshare üdülési jogok tisztességtelen értékesítésével szemben is. **10. Határokon átnyúló viták hatékony rendezése:** az Unió a fogyasztói jogokkal kapcsolatos tanácsadás és a vitás kérdések megoldása terén biztosított segítségnyújtás útján is igyekszik növelni a fogyasztói bizalmat.⁴

Látható, hogy a fenti alapelvek tulajdonképpen átfogják az uniós fogyasztóvédelmi politika legfontosabb vívmányait, jogszabályait, melyek részletes bemutatására a következő pontban kerül sor.

4. Kiemelkedő uniós fogyasztóvédelmi szabályok

Az Európai Unióban a fogyasztói érdekek védelme öt elismert alapjogra épül. Ezek: a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme; a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme; a fogyasztói jogokról való tájékoztatás és oktatás; a jogorvoslatihoz, kárigények érvényesítéséhez való jog és a jog a fogyasztói érdekek képviselőjéhez. A területen alkotott legfontosabb uniós szabályokat ezen védendő jogok, érdekek mentén tekintjük át.

4.1. A fogyasztók biztonságának védelme

A 70-es években az Európai Közösség a fogyasztók egészsége és fizikai biztonsága felé fordult, bár sok éven át e területre vonatkozó erőfeszítéseit beárnyékolta más közös politikák, nevezetesen a mezőgazdasági politika és a kereskedelem technikai akadályainak felszá-

⁴ http://ec.europa.eu/consumers/cons_info/10principles/hu.pdf

molása. Különösen igaz volt ez a *kozmetikai termékekre vonatkozó rendeletr*⁵, valamint a *veszélyes készítmények csomagolásáról, címkézéséről szóló irányelvre*⁶. Ezen jogszabályok az évek során aztán fokozatosan, egyre jobban igyekeztek védeni az emberi egészséget. Más jogi aktusok közvetlenül az emberi egészség védelmének célkitűzésével születtek, úgy, mint az élelmiszer-adalékanyagokra, aromákra, élelmiszer-ipari enzimekre vonatkozó rendeletek⁷. A csernobili atomerőműben bekövetkezett, 1986-os baleset sarkallta az Európai Közösséget arra, hogy elfogadjon az *élelmiszerekben és takarmányokban fellelhető radioaktív szennyeződés maximális megengedett mértékéről szóló jogszabályt*.⁸

A 80-as években a Közösség a polgárok jólétének magas szintjére fókuszálva általános jogszabályt fogadott el a személyek mint termékhasználók biztonságának biztosítására. A *másnak látszó, és ezáltal a fogyasztók egészségét vagy biztonságát veszélyeztető termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közéletéről szóló irányelv*⁹ tiltja az élelmiszerek veszélyes hamisítványainak előállítását, marketingjét, behozatalát, illetve kivitelét. Az ilyen

termékek piacról történő kivonásáról a tagállam és a Bizottság gondoskodik.

A belső piac vonatkozásában jelentős előrelépést jelentett a *játékok biztonságáról elfogadott szabályozás*¹⁰. Az irányelv meghatározza a játékokra vonatkozó alapvető biztonsági előírásokat¹¹, amelyeknek minden Unióban gyártott vagy harmadik országból behozott játéknak meg kell felelnie. Az értékesítési láncban szereplő valamennyi gazdasági szereplő kötelezettsége a felelős, jogkövető magatartás annak érdekében, hogy a piacra bocsátott játékok biztonságossága biztosított legyen. A játékon elhelyezett CE megjelölés jelzi, hogy a játék megfelel az összes alkalmazandó uniós követelménynek. Az irányelv lefekteti a CE megjelölés feltüntetésére vonatkozó szabályokat is. A biztonsági követelmények betartása érdekében az irányelv előírja, hogy a gyártóknak elemzést kell végezniük a potenciális veszélyekről, a tiltott vagy korlátozottan használható anyagok játékban való előfordulásának valószínűségéről, és az eredményeket a műszaki dokumentációban meg kell jeleníteni. Az európai szabványoknak megfelelően készített játékok esetében a jogszabály vélelmezi az alapvető biz-

5 Az Európai Parlament és a Tanács 1223/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a kozmetikai termékekről, utoljára módosítva a Bizottság 1197/2013/EU rendelete által, HL L 342., 2009.12.22., 59. o., egységes szerkezetbe foglalít változat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R1223:20130901:HU:PDF>

6 Az Európai Parlament és a Tanács 1999/45/EK irányelve (1999. május 31.) a tagállamoknak a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről, HL L 200., 1999.7.30., 1–68. o.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 1333/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az élelmiszer-adalékanyagokról, utoljára módosítva a Bizottság 913/2013/EU rendelete által; Az Európai Parlament és a Tanács 1332/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az élelmiszerezszerekről; Az Európai Parlament és a Tanács 1334/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az élelmiszerekben és azok felületén használható aromákról és egyes, aroma tulajdonságokkal rendelkező élelmiszer-összetevőkről, HL L 354., 2008.12.31.

8 A Tanács 1987. december 22-i 3954/87/Euratom rendelete nukleáris balesetet vagy bármely egyéb radiológiai veszélyhelyzetet követően az élelmiszerek és a takarmányok radioaktív szennyezettsége legmagasabb megengedhető határértékének megállapításáról, HL L 371., 1987.12.30., 11–13. o.

9 A Tanács 87/357/EGK irányelve (1987. június 25.) a másnak látszó, és ezáltal a fogyasztók egészségét vagy biztonságát veszélyeztető termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, HL L 192/49., 1987.7.11., 283–284. o.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/48/EK irányelve (2009. június 18.) a játékok biztonságáról, HL L 170., 2009.6.30., 1. o., utoljára módosítva a Bizottság 681/2013/EU rendelete által; módosításokkal egységes szerkezetbe foglalít változata: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009L0048:20130720:HU:PDF>

11 A játékokra vonatkozó biztonsági követelmények közé tartoznak többek között azon előírások, hogy a játék részei, alkotóelemei ne okozzanak fizikai sérülést, a tartozékok, a csomagolás ne hordozzák a légutak elzáródásának, fulladásnak a kockázatát, nem vagy nehezen gyúlékony anyagból készüljenek, vagy hogy ne tartalmazzanak veszélyes (oxidáló, robbanó, radioaktív) komponenseket.

tónsági követelményeknek való megfelelést. A játékokon kívül számos más termék tekintetében létezik harmonizált szabályozás az Unióban, többek között ilyenek az elektromos berendezésekre vonatkozó biztonsági szabályok, a járművek biztonságát szabályozó, töréstezteket előíró ütközésvédelmi szabályok, vagy a kozmetikai termékekre vonatkozó speciális előírások¹². Utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy 2004 óta az Unió területén tilos a kozmetikai termékek állatokon való tesztelése, 2009 óta a kozmetikumok összetevőinek esetében sem engedélyezett.

Mivel minden termékre azonban külön-külön szinte lehetetlen volna uniós szabályt alkotni, 2001-ben elfogadásra került egy általános termékbiztonsági irányelv¹³, amely alapvető biztonsági követelményeket fektet le minden termék vonatkozásában. Az irányelv célja annak biztosítása, hogy – ésszerűen előrelátható feltételek mellett – a fogyasztóknak szánt, forgalomba hozott termékek biztonságosak legyenek. A gyártók csak biztonságos termékeket hozhatnak forgalomba, amelyek megfelelnek a különös uniós jogszabályok biztonsági követelményeinek, illetve ezek hiányában a forgalomba hozatal tagállama szerinti nemzeti jogszabályoknak, európai szabványoknak, vagy az azokat átvevő nemzeti szabványoknak. A forgalmazók szintén kötelesek kellő gondossággal eljárni a biztonsági követelményeknek való megfelelés biztosítása érdekében. Nem hozhatnak forgalomba olyan terméket, amelyről tudják, vagy kellő gondosság mellett feltételezhetnék, hogy nem felel meg a biztonsági előírásoknak. Amennyiben az ilyen kockázatot a gyártó vagy

forgalmazó felismeri, haladéktalanul tájékoztatnia kell az illetékes tagállami hatóságokat. A tagállamok kötelezettsége, hogy az illetékes hatóságok kijelölésével biztosítsák a biztonsági előírások betartását és azok megsértése esetére megfelelő szankciórendszer kiépítését. A hatóságok jogosultak ellenőrizni a termékek biztonsági jellemzőit, az érintettektől információt kérni, előírni a veszélyes termékeken az arra vonatkozó figyelmeztetés elhelyezését, a termékek forgalmazását feltételhez kötni, illetve ideiglenesen vagy véglegesen megtiltani azt.

A fogyasztók egészségére és biztonságára súlyos veszélyt jelentő termékekről történő minél gyorsabb információcsere érdekében az irányelv létrehozta a *RAPEX (Rapid Information System) elnevezésű sürgősségi riasztási rendszerét*, melynek köszönhetően a tagállamok és a Bizottság gyorsan információt cserélhetnek a veszélyes termékekről, és így lehetővé válik a megfelelő óvintézkedések foganatosítása. Az irányelv iránymutatásokat fektet le az eljárásra, a súlyos veszély megállapítására és az értesítés formájára, valamint tartalmi elemeire vonatkozóan. Súlyosan veszélyes termék esetében a Bizottság határozattal egy évre szóló intézkedéseket hozhat, úgymint különleges biztonsági rendelkezések előírása, egyes anyagok használatának megtiltása, veszélyes termékek forgalomba hozatalának felfüggesztése, vagy a gyártók kötelezése figyelmeztetés elhelyezésére a termékeken.

A Bizottság 2013 februárjában mutatta be új fogyasztóvédelmi intézkedéscsomagját, amelynek részét képezi a *fogyasztási cikkek biztonságosságáról szóló rendelettervezet*¹⁴. A ren-

12 Az Európai Parlament és a Tanács 1223/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a kozmetikai termékekről

13 Az Európai Parlament és a Tanács (2001. december 3.) 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról, HL L 11., 2002.1.15., 4–17. o., egységes szerkezetbe foglalt változata: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0095:20100101:HU:PDF>

14 Az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete a fogyasztási cikkek biztonságosságáról, valamint a 87/357/EGK tanácsi irányelv és a 2001/95/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0078_/com_com\(2013\)0078_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0078_/com_com(2013)0078_hu.pdf)

delet az általános termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv helyébe fog lépni. A javaslat az előállított, nem élelmiszer jellegű fogyasztási cikkekre vonatkozik, és célja, hogy egyértelművé tegye a fogyasztási cikkekre vonatkozó szabályozási keretet, figyelembe véve az utóbbi évek jogalkotási fejleményeit, például a termékek forgalomba hozatalára vonatkozó, 2008-ban elfogadott új jogi keretrendszer, az ágazatspecifikus uniós harmonizációs jogszabályoknak az új keretrendszerrel való összehangolását, valamint az európai szabványosításról szóló rendelet 2013. január 1-jei hatálybalépését. Az általános termékbiztonságról szóló irányelvhez hasonlóan a javasolt rendelet is előírja, hogy a fogyasztási cikkeknek biztonságosaknak kell lenniük, bizonyos kötelezettségeket ró a gazdasági szereplőkre, továbbá rendelkezéseket tartalmaz az általános biztonsági követelményekkel kapcsolatos szabványok kidolgozására vonatkozóan. A tervezet azon termékek esetében vélelmezi a biztonságosságot, amelyek megfelelnek az ágazatspecifikus uniós jogszabályok biztonsági követelményeinek, illetve ezek hiányában a forgalomba hozatal tagállama szerinti nemzeti jogszabályoknak, európai szabványoknak, vagy az azokat átvevő nemzeti szabványoknak.

A javaslat megállapítja a fogyasztási cikkek értékesítési láncában részt vevő gazdasági szereplők (gyártók, importőrök, forgalmazók) alapvető kötelezettségeit, amennyiben e szereplőkre nem vonatkoznak az ágazatspecifikus uniós harmonizációs jogszabályok szerinti megfelelő követelmények. A kötelezettségek egyebek mellett a nem biztonságos termékek címkézésével, azonosításával és a végrehajtandó kiigazító intézkedésekkel, valamint az illetékes hatóságok tájékoztatásával kapcsolatos területekre terjednek ki. A gyár-

tók a termékeikhez társuló esetleges kockázatnak megfelelő mértékben kötelesek lesznek műszaki dokumentációt készíteni termékeikről, amelynek tartalmaznia kell mindazon információkat, amelyekkel bizonyítható, hogy a termék biztonságos.

A rendelettervezet előírja, hogy a gazdasági szereplőknek azonosítani kell tudniuk azokat a szereplőket, akik nekik szállították, illetve akiknek ők maguk szállították a terméket. Indokolt esetben a bizonyos terméktípusokkal kapcsolatos eredendő kockázatok miatt a Bizottságot fel kell hatalmazni olyan intézkedések meghozatalára, amelyek arra kötelezik a gazdasági szereplőket, hogy elektronikus nyomkövetési rendszert hozzanak létre, illetve ilyet használjanak. A tervezetet a Tanács fogyasztóvédelmi munkacsoportja még tárgyalja, elfogadása egyelőre bizonytalan.

Külön szabályok vonatkoznak az *Unióban termelt, forgalmazott és értékesített élelmiszerekre*.¹⁵ A 178/2002/EK rendelet előírja, hogy valamennyi élelmiszer biztonságos legyen a fogyasztókra nézve. A szabályok értelmében a biztonság érdekében a teljes élelmiszerláncot ellenőrizni kell, beleértve az élelmiszer-higiéniát, az állat-egészségügyi és jóléti (milyen takarmánnyal etetik az állatokat a tenyésztés során), valamint a növény-egészségügyi szabályok betartását (milyen vegyszereket használnak a termesztés során), illetve az élelmiszer-szennyezési kockázatokat. A rendelet célja, hogy a fogyasztók jó minőségű, biztonságos, egészséges élelmiszerekhez férhessenek hozzá megfizethető áron. Nem hozható forgalomba semmiféle nem biztonságos élelmiszer vagy takarmány. A szabályozás az élelmiszer-adalékanyagokra is kiterjed: használatukat az Európai Bizottságnál engedélyeztetni kell, miután azok biztonságos használatát füg-

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, HL L 31., 2002.2.1., 1–24. o.

getlen tudományos szakvélemény igazolta. A jogszabály ellenőrzési és nyomonkövetési keretet teremt a termeléshez, a megelőzéshez és a kockázatkezeléshez. Továbbá létrehozta az *Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot* (*European Food Safety Authority, EFSA*) az élelmiszerek tudományos ellenőrzéséhez és értékeléséhez. Az EFSA független tanácsadást és tudományos, technikai támogatást nyújt az élelmiszer- és takarmánybiztonság területén. Az EFSA-ban való részvétel nyitott az EU tagállamai, valamint az olyan harmadik országok előtt, amelyek alkalmazzák az élelmiszerek biztonságára vonatkozó uniós jogszabályokat. Az egészségügyi kockázatelemzést a rendelkezésre álló tudományos eredmények alapján végzik, független és átlátható eljárás keretében. Kockázat esetén a tagállamok és a Bizottság alkalmazhatja az elővigyázatosság elvét, és ideiglenes és arányos intézkedéseket fogadhat el. Az *elővigyázatosság elve* az európai élelmiszerbiztonsági politika sarokköve, amely lehetővé teszi ideiglenes kockázatkezelő védintézkedések meghozatalát azokban az esetekben, amikor az egészségre káros hatás lehetőségét megállapítják, azonban annak tudományos alátámasztása még nem áll rendelkezésre vagy bizonytalan.

Az elővigyázatosság jegyében született a 2001/18/EK irányelv¹⁶ is a *genetikailag módosított szervezetek (GMOs) kibocsátásáról és forgalomba hozataláról*. A GMO-kat tartalmazó termékeket figyelmeztetéssel kell ellátni és tájékoztatni kell a nyilvánosságot. A tagállamoknak pontos nyilvántartást kell vezetniük a helyekről, ahol geneti-

kailag módosított terményeket termesztenek és biztosítani kell a termékek nyomonkövethetőségét. Ezen túlmenően, figyelemmel a BSE¹⁷-válság tapasztalataira, *egységes állat-egészségügyi szabályok*¹⁸ vonatkoznak az állati eredetű termékek termelésére, feldolgozására, forgalmazására és az Unió területére történő behozatalára. Az étrendkiegészítőkre vonatkozó tagállami szabályok összehangolását megcélzó *irányelv*¹⁹ szintén hozzájárul – az egészség magas szintű védelmének biztosítása mellett – az áruk Unión belüli szabad áramlásához. A jogszabálycímkézésre vonatkozó egyedi szabályokat határoz meg és rögzíti a vitaminok és ásványi anyagok maximális megengedett mennyiségét az ilyen termékekben.

A kergemarhakór-válságot követően a Bizottság tanácsadó tudományos bizottságokat állított fel. Az *Európai Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal* felügyeli az állat- és növény-egészségügyi, valamint élelmiszer-higiéniai szabályok betartását, valamint ajánlásokat ad ki a tagállamok számára.

4.2. A fogyasztók tájékoztatása

A fogyasztóvédelmi politika nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a fogyasztók megkapják a döntéseikhez szükséges tájékoztatást. A fogyasztók tájékoztatásának célja egyrészt annak biztosítása, hogy a fogyasztók össze tudják hasonlítani a termékek minőségét és árait az Unión belül, másrészt a pontos, megbízható tájékoztatás a fogyasztói bizalom kiépítéséhez is hozzájárul.

16 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, HL L 106., 2001.4.17., 1–39. o., egységes szerkezetbe foglalt változat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0018:20080321:HU:PDF>

17 Szivacsos agyvelőgyulladás (BSE – bovine spongiform encephalopathy), közismert nevén kergemarhakór.

18 A Tanács 2002/99/EK irányelve (2002. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek termelésére, feldolgozására, forgalmazására és behozatalára irányadó állat-egészségügyi szabályok megállapításáról, HL L 18., 2003.1.23., 11–20. o., egységes szerkezetbe foglalt változat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0099:20130802:HU:PDF>

19 Az Európai Parlament és a Tanács 2002/46/EK irányelve (2002. június 10.) az étrend-kiegészítőkre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, HL L 183., 2002.7.12., 51–57. o.

A termékek árának feltüntetése fontos információs és fogyasztóvédelmi eszköz. Az árak feltüntetésének szabályait lefektető irányelv²⁰ általános kötelezettségként írja elő, hogy az eladási árat és az egységárat egyaránt fel kell tüntetni valamennyi termék esetében. A fogyasztók így a vásárlás során könnyen összehasonlíthatják a különböző termékek árait. Az eladási árak és az egységárak egyértelműnek, könnyen azonosíthatóknak és tisztán olvashatóknak kell lennie.

A fogyasztók egészségének és érdekeinek magas szintű védelme érdekében külön szabályok vonatkoznak az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra. A vonatkozó rendelet²¹ megállapítja az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra, különösen az élelmiszerek jelölésére, címkézésére irányadó általános elveket, követelményeket és kötelezettségeket. Felsorolja a kötelezően feltüntetendő adatokat, összetevőket, azok csomagoláson való elhelyezésének szabályait. Ilyen általánosan, kötelezően feltüntetendő adatok az élelmiszerek neve, összetevőinek felsorolása, minden allergiát vagy intoleranciát okozó összetevő, bizonyos összetevők mennyisége, az élelmiszerek nettó mennyisége, fogyaszthatósági ideje, különleges tárolási vagy felhasználási feltételek, az élelmiszer-vállalkozás neve, cégneve, címe, származási ország vagy eredet helye, szűkség szerint felhasználási útmutató, alkoholtartalom, tápértékjelölések. Megállapítja a fogyasztók tájékoztatáshoz való jogának biztosítására szolgáló eszközöket és az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás eljárásait. A szabályozás célja az is, hogy az Unióban megvalósítsák a jogszerűen előállított és forgalomba hozott élelmiszerek szabad mozgását. A jogszabály valamennyi élel-

miszer-vállalkozóra vonatkozik, és minden végső fogyasztónak szánt élelmiszere alkalmazni kell. A rendelet alapján továbbá csak akkor lehet egy élelmiszer-összetevőt úgy reklámozni, hogy az kedvező hatással van az egészségre, ha az állítás igazát tudományos értékelést követően jóváhagyták. Külön uniós szabályok vonatkoznak a három év alatti gyermekeknek vagy külön táplálkozási célokra szánt (pl. diétás) élelmiszerekre, vagy bizonyos alkoholtartalmú italokra.

Említést érdemel még e fejezetben az *uniós ököcímke*²², mely 2010 óta segít meghatározni a termékek és szolgáltatások azon körét, amelyek a legkisebb környezeti hatással járnak teljes életciklusuk során. Az Európa-szerte elismert ököcímke a megbízható, környezeti kiválóság jelképe. Az ököcímket létrehozó uniós szabály a belső piacon forgalmazás, fogyasztás vagy használat céljából kínált minden árura vagy szolgáltatásra alkalmazandó, lefekteti az uniós *ököcímke-kritériumokra* vonatkozó általános követelményeket, valamint az *ököcímke* odaítélésének és használatának feltételeit. Az *ököcímke célja a veszélyes anyagok helyettesítése* ott, ahol ez technikailag lehetséges, része a Közösség fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó politikájának, amely a fogyasztás és a termelés által a környezetre, az egészségre, az éghajlatra és a természeti erőforrásokra gyakorolt negatív hatások csökkentésére irányul. A rendszer az uniós ököcímke használatán keresztül azokat a termékeket kívánja népszerűsíteni, amelyek kiemelkedő környezetvédelmi teljesítménnyel rendelkeznek.

Az Európai Bizottság ösztönzi a tagállamokat *fogyasztói információs központok*²³

20 Az Európai Parlament és a Tanács 98/6/EK irányelve (1998. február 16.) a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről, HL L 80., 1998.3.18., 27–31. o.

21 Az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, HL L 304., 2011.11.22., 18–63. o.

22 Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós ököcímkekről, HL L 27., 2010.1.30., 1–19. o.

23 A Bizottság ajánlása (2010. május 12.) a fogyasztói panaszok és kérdések osztályozására és bejelentésére szolgáló harmonizált módszer alkalmazásáról (2010/304/EU), HL 2010. 6. 2., L 136/1.

felállítására, a tagállamok illetékes hatóságai és fogyasztói segítségnyújtási szolgálataik által a panaszok osztályozására szolgáló rendszerek harmonizálására, valamint a fogyasztói panaszok uniós szintű adatbázisának létrehozására.

4.3. A fogyasztók jogainak, gazdasági érdekeinek védelme

A piacok nyitásával a fogyasztók gazdasági érdekeinek egységes védelme is előtérbe került az egységes piacon. Az uniós szabályok tiltják az illegális vagy tisztességtelen üzleti gyakorlatokat és védelmet nyújtanak a fogyasztók számára a hibás termékek ellen, illetve az azok miatt elszenvedett károk ellen.

A *hibás termékekért való felelősségre vonatkozó irányelv*²⁴ bevezette az *objektív felelősség elvét*, amikor kimondta, hogy a termék gyártója felel a termék hibája által okozott kárért. A sérült személynek nem kell bizonyítania a gyártó gondatlanságát vagy hibáját, elegendő a tényleges kár, a termék hibájának és a kettő közötti okozati összefüggésnek a bizonyítása. A gyártó felelőssége nem változik azáltal, hogy ha a kár bekövetkezettéhez egy harmadik személy is hozzájárul. Viszont abban az esetben, ha a károsult is hibás, a gyártó felelőssége csökkenhet. A kártérítés követelésére három év áll a károsult rendelkezésére.

A *fogyasztási cikkek adásvételének és kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló irányelv*²⁵ bevezette a *szerződészerűség elvét*,

azaz hogy a fogyasztási cikkeknek mindenképp előtte meg kell felelniük a szerződésben meghatározott tulajdonságoknak. Az áru szerződészerűségéért az eladónak közvetlenül felelnie kell a fogyasztóval szemben, mindazonáltal az eladó a nemzeti jogokban előírtak szerint visszereseti igényt támaszthat a gyártóval, az őt ugyanabban a szerződésláncban megelőző korábbi eladóval vagy más közvetítővel szemben. Abban az esetben, ha a fogyasztó észreveszi, hogy a termék hibás, vagy nem egyezik a reklámban bemutatottal, két éven belül joga van, hogy a szerződésnek megfelelő állapot térítésmentes helyreállítását követelje, választva az áru kijavítása vagy kicserélése között, vagy ezek meghíúsulása esetén árlaszállítást követeljen vagy a szerződést felbonthassa.

Az Európai Unió 2006-ban betiltotta a félrevezető reklámokat és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot, így az agresszív értékesítési módszereket. A kereskedők nem próbálkoznak rejtett költségekkel, trükkökkel, hamis állításokkal vagy félrevezető információkkal termékeket árusítani, és a gyermekeket megcélzó reklámok is tilosak. Ha pl. egy termékről azt állítják, hogy ingyenes, akkor annak valóban ingyenesnek kell lennie.

A *megtévesztő és összehasonlító reklámokról szóló 2006/114/EK irányelv*²⁶ célja, hogy a fogyasztókat és a kereskedőket megvédje a megtévesztő reklámmal és annak tisztességtelen következményeivel szemben, valamint hogy megállapítsa azokat a feltételeket, amelyek mellett az összehasonlító reklám meg-

24 A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről, módosította az 1999/34/EK irányelv, HL L 141., 1999.6.4., 20–21. o., egységes szerkezetbe foglalt változata:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0374:19990604:HU:PDF>

25 Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól, HL L 171., 1999.7.7., 12–16. o., módosította az 2011/83/EU irányelv, HL L 304., 2011.11.22., 64–88. o., (egységes szerkezetbe foglalt változat):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999L0044:20111122:HU:PDF>

26 Az eredeti irányelv: a Tanács 84/450 irányelve (1984. szeptember 10.) a megtévesztő reklámra vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről, melyet a 2006/114/EK irányelv kodifikált, HL L 376., 2006.12.27., 21–27. o.

engedett. Tilos az olyan reklám, amely megtevészi vagy megtévésztheti a fogyasztókat. Ha a fogyasztó úgy véli, hogy valamely reklámszöveg vagy előadás félrevezette őt, eljárást indíthat a gyártó ellen. 1997-ben bevezetésre került az összehasonlító reklám egységes szabályozása, mely bizonyos feltételek mellett megengedett (pl. objektív összehasonlításnak kell lennie, az áruk lényeges és jellemző tulajdonságaira vonatkoztatva, nem becsmérelve, utánozva a versenytársakat).

A 2005/29/EK irányelv²⁷ tiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, amelyek sértik a fogyasztók érdekeit és ezáltal közvetetten a versenytársak gazdasági érdekeit is. Mindazon gyakorlatot (mulasztást is) lefed, melyek akadályozzák a fogyasztókat a helyes és eredményes választásban a megfelelő információ hiányában. Egy kereskedelmi gyakorlat megtévészőnek minősül, amennyiben hamis vagy valótlan információt tartalmaz, vagy ha az alapvetően helytálló információ félrevezetheti a fogyasztót. Az irányelv szintén tiltja az agresszív kereskedelmi gyakorlatokat, úgymint a zaklatást, kényszer, fizikai erőszak vagy indokolatlan befolyás alkalmazását, melyek szintén jelentősen korlátozzák a fogyasztók választási szabadságát.

Az uniós szabályok alapján a tisztességtelen szerződési feltételek²⁸ sem megengedettek. Ilyen tisztességtelen feltételnek számít az egyedileg meg nem tárgyalt feltétel, ha az jelentős egyenlőtlenséget hoz létre a jogok és kötelezettségek között, a fogyasztó kárára. Az irányelv vezeti az elvet, amely szerint a fogyasztót nem kötik az ilyen tisztességtelen szerződési feltételek.

A *fogyasztói jogokról* szóló általános irányelv²⁹ célja a magas szintű fogyasztóvédelem elérése, különösen a *távolvevők között kötött szerződések* és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések (házaló kereskedelem) szabályozása által. Az előbbi kiterjed minden olyan esetre, amikor a szerződés megkötésére a kereskedő és a fogyasztó között valamely távértekesítési vagy szolgáltatási rendszer használatával kerül sor (internet, e-mail, telefon, postai rendelés). Az üzlethelyiségen kívüli szerződések esetében pedig a kereskedő és a fogyasztó egyidejűleg jelen van, de nem a vállalkozás telephelyén, hanem például a fogyasztó otthonában. Mivel a fogyasztó ilyen esetben nem tudja ellenőrizni az árut a vásárlás előtt, valamint jellemző lehet a pszichológiai nyomás, a jogszabály elállási jogot biztosít számára, azaz együtt, hogy a rendeltetésszerű működés megállapításához szükséges mértékben megvizsgálhatja, tesztelheti is a vásárolt terméket. Elállás esetén pedig a fogyasztónak visszajár a kifizetett vételár. Ezeken túl, a jogszabály a fogyasztóvédelem magas szintjének elérése révén hozzájárul a belső piac megfelelő működéséhez azáltal, hogy közelíti a fogyasztók és kereskedők között kötött szerződésekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések bizonyos vonatkozásait. Az irányelv meghatározza azokat az elemeket, amelyekről a kereskedőknek minden esetben tájékoztatniuk kell a vásárlókat szerződéskötés előtt. Ugyancsak részletesen szabályozza az elállási jogot, valamint rendelkezéseket tartalmaz a szállítási határidőre és a kárveszély átszállására.

27 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, HL L 149., 2005.6.11., 22–39. o.

28 A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről, HL L 95., 1993.4.21., 29–34. o., módosította az EP és a Tanács 2011/83/EU irányelve, egységes szerkezetbe foglaló változat:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1993L0013:20111212:HU:PDF>

29 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztói jogairól, HL L 304., 2011.11.22., 64–88. o.

Speciális területet szabályoz a *fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról*³⁰ szóló irányelv, amely közös szabályokat fektet le a telefonon, faxon vagy interneten történő értékesítési szerződések kapcsán. A jogszabály törekszik a fogyasztók fokozott védelmére és a fogyasztói bizalom növelésére az e-kereskedelem területén, mind tagállamokon belül, mind pedig határokon átnyúlóan. Tiltja a visszaélészerű értékesítési gyakorlatokat, amelyek célja, hogy a fogyasztókat olyan szolgáltatás vásárlására kötelezzék, amelyet nem kértek. Ugyancsak korlátozza a kéréstelen telefonhívások és e-mail üzenetek küldésének gyakorlatát, előírja a fogyasztók teljes körű tájékoztatásának kötelezettségét a szerződéskötést megelőzően, valamint elállási jogot biztosít a vásárlók részére egy meghatározott ideig.

Az Európai Unióban egységes védelem illeti meg a fogyasztókat pénzügyi szolgáltatások vásárlása során is. A *fogyasztóihitel-megállapodásokról szóló irányelv*³¹ közös szabályokat állapít meg a fogyasztási hitelekre a tagállami rendelkezések összehangolása céljából. A szabályozás kiterjed a 200 és 75 000 euró közötti személyi hitelekre, amelyeket egy hónapon túl kell visszafizetni. Egységes európai formulát vezet be a teljeshitel-díj-mutató kiszámítására. Az irányelv külön rendelkezik a hitelmegállapodásokkal kapcsolatos reklámokról, valamint az alapvető információk bizonyos ele-

meiről, amelyeket a fogyasztók rendelkezésére kell bocsátani szabványosított formanyomtatványon, különösen annak érdekében, hogy a különféle ajánlatokat összehasonlíthassák. Az ilyen információkat egyértelmű, világos és jól látható módon kell megjeleníteni. A fogyasztóknak a hitelmegállapodás megkötését megelőzően megfelelő tájékoztatást kell kapniuk a hitel feltételeiről, költségeiről és kötelezettségeikről olyan tájékoztató formájában, amelyet a fogyasztók magukkal vihetnek és tanulmányozhatnak. Az ajánlatnak különösen magában kell foglalnia a kamatláb mellett a hitelre alkalmazandó teljeshitel-díj-mutatót, amelyet az Unió egész területén ugyanolyan módon kell meghatározni. Mivel a teljeshitel-díj-mutató ebben a szakaszban csak példával jelezhető, az ilyen példának reprezentatívnak kell lennie. A fogyasztóknak jogukban áll a megállapodás megkötésétől számított 14 napon belül elállnia a hitelmegállapodástól anélkül, hogy döntésüket megindokolnák. Továbbá a hitelt a határidő előtt is vissza lehet fizetni, ilyenkor a hitelező csak méltányos, az objektív indokolt költségeit fedező ellentételtést kérhet.

A *szabad mozgás uniós alapjogának gyakorlásával kapcsolatban* felmerült fogyasztói igények kapcsán is létrejött az uniós szabályozás. Az EU az összes szállítási módra vonatkozó minimumkövetelményeket dolgozott ki az *utak jogainak védelme* érdekében.³² A járatok

30 Az Európai Parlament és a Tanács 2002/65/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, HL L 271., 2002.10.9., 16–24. o., módosította a 2005/29/EK irányelv és a 2007/64/EK irányelv, egységes szerkezetbe foglalt változat:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0065:20071225:HU:PDF>

31 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (2008. április 23.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EKG tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 133., 2008.5.22., 66–92. o., módosította a 2011/90/EU irányelv, egységes szerkezetbe foglalt változat:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0048:20111205:HU:PDF>

32 Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) visszautasított beszállás és légijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, HL L 46., 2004.2.17., 1–8. o., és A Tanács 2027/97/EK rendelete (1997. október 9.) a légifuvarozók baleset esetén fennálló felelősségéről (az 1999. május 28-án Montrealban aláírt nemzetközi légitfuvarozásra vonatkozó egyes szabályok egységesítéséről szóló egyezmény végrehajtása), HL L 285., 1997.10.17., 1–3. o., módosította a 889/2002/EK rendelet, egységes szerkezetbe foglalt változat:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R2027:20020530:HU:PDF>

törlésekor vagy jelentős késés esetén az utasoknak joguk van ahhoz, hogy megfelelő tájékoztatást, segítséget (a jegy árának visszatérítését vagy a legkorábbi alkalomra történő átfoglalását) és a késés hosszához mért, arányos összegű kártalanítást kapjanak. Továbbá a várakozási idővel arányban az utas számára étkezési lehetőséget és frissítőket, díjmentes telefonhívást, valamint, amennyiben egy vagy több éjszakás ott-tartózkodás szükséges, szállodai elhelyezést kell biztosítani. Az Unió a fogyasztókkal élő és mozgáskorlátozott személyek utasjogait is védi azáltal, hogy előírja a légi fuvarozók számára, hogy az ő szállításuknak, és késés vagy járateltérés esetén ellátásuknak elsőbbséget kell biztosítaniuk.

A *szervezett utazásokról szóló irányelv*³³ pedig védi a turistákat az utazásszervezők által lehetségesen alkalmazott korrump gyakorlatoktól. A szabályozás előírja, hogy a szolgáltatás zökkenőmentes lebonyolításáért egyetlen félnek kell felelnie, továbbá kötelezővé teszi az utazási feltételek írásbeli rögzítését, amelyről a fogyasztó másolatot kap. A fogyasztók rendelkezésére bocsátott utazásokat hirdető broszúráknak világos és pontos információkat kell tartalmazniuk az áráról, a szállás típusáról, kategóriájáról, a közlekedési eszközökről stb. Főszabály szerint az árak nem módosíthatók, az esetleges pótdíjak is csak meghatározott feltételek között alkalmazhatók. A foglalásoknak átruházhatónak kell lenniük. Az utazási csomag törlése esetén a fogyasztónak joga van akár egy másik azonos vagy magasabb értékű csomagot választani, vagy a már kifizetett vételárat visszakérni, tekintet nélkül az egyéb kártérítési igényére. Nem megfelelő szolgáltatás esetén a fogyasztót kártéríté-

si jog illeti meg. Továbbá, csőd vagy fizetési képtelenség esetére az utazási iroda vagy az utazásszervező köteles megfelelő garanciákat nyújtani a befizetett összegek visszafizetésére és az utasok hazaszállítására.

A Bizottság 2013 júliusában mutatta be új *javaslatát az utazási csomagokról és az igény szerint összeállított utazási formákról*, mely korszerűsíti a jelenlegi szabályozást azáltal, hogy hozzáigazítja az előírásokat a jogi és a piaci változásokhoz, valamint a digitális korszak igényeihez (internetes vásárlások terjedésével járó változások). Az új irányelvnek szélesedik az alkalmazási köre, és kiterjed az új, kombinált utazási szolgáltatásokra is. A javaslat erősíti az információs szolgáltatásra vonatkozó követelményeket, és *átláthatóbbá teszi a piacot*, mivel minden utazó számára lehetővé teszi annak egyértelmű beazonosítását, hogy csomagot foglal-e le, vagy sem. A javaslat továbbá erősíti a fogyasztók jogait, elállási jogot biztosítva az utazóknak, valamint több jogorvoslati lehetőségeket teremtve. Végül egyértelműbbé teszi a fizetési képtelenségi garanciákra vonatkozó szabályt, és kifejezetten kötelezi a tagállamokat arra, hogy ismerjék el egymás nemzeti fizetési képtelenségi garanciarendszereit.

Ugyancsak a turizmus területéhez tartozóan védi a fogyasztók bizonyos érdekeit a *szálláshelyek időben megosztott (timeshare) használati jogáról* és a hosszú távra szóló üdülési termékek értékesítéséről *szóló irányelv*³⁴. A jogszabály előírja a fogyasztók kellő időben történő, pontos, világos tájékoztatását a szerződés tárgyáról. A szerződést írásba kell foglalni, papír alapon, vagy más tartós adathordozón, és a fogyasztó lakóhelye, tartózkodási

33 A Tanács 90/314/EGK irányelve (1990. június 13.) a szervezett utazási formákról, HL L 158., 1990.6.23., 59–64. o.

34 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/122/EK irányelve (2009. január 14.) a szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai tekintetében a fogyasztók védelméről, HL L 33., 2009.2.3., 10–30. o.

helye, állampolgársága szerinti tagállam (fogyasztó választása szerint) nyelvén kell elkészíteni. A kereskedő kötelezettsége, hogy a szerződés megkötését megelőzően a fogyasztó figyelmét kifejezetten felhívja az őt megillető elállási jogra. A fogyasztó az elállás jogával 14 napon belül élhet, indoklás nélkül. Az elállási időszak vége előtt bármely előleg, biztosíték, pénz bankszámlán való lefoglalása tilos.

Természetesen az Európai Unió más területeken is védi a fogyasztók érdekeit (befektetési szolgáltatások, biztosítási és nyugdíj-szolgáltatások, roaming szabályok stb.), területi okokból azonban jelen írás csak a lényegesebb szabályozások áttekintésére szorítkozik.

4.4. A fogyasztói jogok érvényesítése, piacfelügyelet

Az uniós fogyasztóvédelmi politika fontos részét képezi a piacfelügyelet és a megfelelő fogyasztóvédelmi jogok foganatosítása. Mint látható, számos uniós irányelv védi a fogyasztókat, miközben segíti az áruk és szolgáltatások kereskedelmi akadályainak felszámolását. Az uniós jog számos jogosultsággal ruházza fel a fogyasztókat. E jogok azonban csak akkor rendelkeznek gyakorlati értékkel, ha rendelkezésre állnak azok a mechanizmusok, amelyek révén a fogyasztók hatékonyan érvényesíthetik jogukat. Egy modern, globalizált és digitális gazdaság esetében döntő fontosságú a fogyasztóknak a piacba vetett bizalma. Amennyiben azt szeretnénk, hogy a fogyasztók megbízzanak a határokon átnyúló – és kiváltképpen az interneten történő – vásárlásban, biztosítani kell őket, hogy probléma esetén megoldhatják a vitáikat és kártérítéshez juthatnak. A fogyasztóknak szükségük van olyan eszközökre,

amelyek révén gyakorolhatják és megvédhetik jogaikat az európai jogi környezetben, ahol a hagyományos – és gyakran költséges – bírósági eljárások kevésbé felelnek meg a határon átnyúló konfliktusok rendezéséhez. Amikor a fogyasztók jogorvoslatot kívánnak kapni a kereskedők jogellenes gyakorlata miatt, nehézséget okoz számukra, hogy hatékony és megfizethető vitarendezési eszközöket vegyenek igénybe, és kártérítéshez jussanak. A hatékony vitarendezési eszközök igénybevétele, és a fogyasztói jogok kereskedők részéről történő megsértése miatt megítélt kártérítések erősítik a fogyasztóknak a piacba vetett bizalmát és javítják a piaci teljesítményt. Ezért a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy segítse a tagállamokat a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának kiépítésében, amely egy európai szintű bíróságon kívüli hálózat létrehozására irányul, hogy megkönnyítse a határon átnyúló jogviták bíróságon kívüli rendezését.³⁵

A 98/257/EK ajánlás azokra a vitarendezési módokra vonatkozik, amelyek javaslatot (pl. ajánlás révén) vagy előírást (pl. jogilag kötelező határozatok révén) fogalmaznak meg a vita megoldása érdekében. A 2001/310/EK ajánlás a nagyobb konszenzusz igénylő vitarendezésekre vonatkozik, amikor a harmadik fél úgy próbálja megoldani a vitát, hogy egy asztalhoz ülteti a feleket, és meggyőzi őket arról, hogy közös megegyezéssel találjanak megoldást. A két ajánlás több minimumgaranciát állapít meg (függetlenség és hatékonyság), amelyet az alternatív vitarendezési rendszereknek tiszteletben kell tartaniuk. A Bizottság összeállított egy több mint 500 tételből álló adatbázist, amely a tagállamok szerint az ajánlásoknak megfelelő rendszereket öleli fel. Ide vonatkozóan, a szolgáltatási irányelv megköveteli, hogy az alter-

³⁵ A Bizottság 98/257/EK ajánlása a fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezésére hatáskörrel rendelkező testületekre vonatkozó elvekről, HL L 115., 1998.4.17., 31. o. és a Bizottság 2001/310/EK ajánlása a fogyasztói jogviták megegyezésen alapuló megoldásában részt vevő bírósági eljáráson kívüli testületekre vonatkozó elvekről, HL L 109., 2001.4.19., 56. o.

natív vitarendezési programokban részt vevő szolgáltatók nyújtsanak erre vonatkozó tájékoztatást a fogyasztóknak. A peren kívüli vitarendezési mechanizmusok olcsó, egyszerű és gyors megoldást kínálhatnak a fogyasztói vitákra. A vállalkozások esetében az alternatív vitarendezés az üzleti jó hírnév és a fogyasztói bizalom megőrzésének eszköze lehet. Az alternatív vitarendezés rugalmassága a viták személyre szabott és célzott megközelítésének előnyeit kínálja, továbbá enyhíti az igazságszolgáltatásra nehezedő terhet.

A fogyasztói szervezetek vagy a hatóságok minden tagállamban tehetnek jogi lépéseket a fogyasztóvédelmi szabályokat megsértő kereskedők jogellenes gyakorlatának megakadályozására. A határokon átnyúló ügyek esetében a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős *hatóságok hálózatai* révén valósul meg együttműködési mechanizmus. A *fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló irányelv*³⁶ célja a fogyasztók kollektív érdekei tagállami védelmének közelítése. A jogszabály ösztönzi a fogyasztók képviselőit, hogy fellépjenek a jogellenes kereskedelmi gyakorlatokkal szemben, ahol az európai jog egyik tagállamban történő megsértése egy másik tagállam fogyasztóinak kárával jár. Az ilyen jogellenes gyakorlatok különösen származhatnak megtévesztő reklámokból, távértékesítésből vagy fogyasztási hitelek nyújtásából. A *fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat* feladata, hogy a több tagállamot érintő illegális kereskedelmi gyakorlatok fel-

térképezése, vizsgálata és betiltása érdekében megkönnyítse az együttműködést és az információcserét az uniós tagállamok hatóságai között. A tagállamok így hatékonyabban fel tudnak lépni a fogyasztóvédelmi jogszabályok megsértése ellen. A hálózat emellett rendszeresen felügyeli a piacot. Az ilyen, egy-egy ágazatra irányuló razzikiak során azt vizsgálják, hogy az ellenőrzés céljából kiválasztott weboldalak megfelelnek-e az EU fogyasztóvédelmi jogszabályainak.

Ma számos fogyasztóvédelmi jogszabály tartalmaz *piacfelügyeleti* rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik a nem biztonságos vagy más módon ártalmas termékek beazonosítását, azok piacról történő kivonását, továbbá a jogellenes, tisztességtelen piaci szereplők büntetését. Azonban a jelenlegi rendszerben sok az átfedés, ami zavart okoz és akadályozza a piacfelügyeleti tevékenység hatékonyságát. Ezért, várhatóan ebben az évben elfogadásra kerül egy új piacfelügyeleti rendelet³⁷ mint az összes ágazatban horizontálisan alkalmazandó egyetlen, egységes jogi eszköz, amely így egyesíti az általános termékbiztonságról szóló irányelv, a 765/2008/EK rendelet és számos uniós harmonizációs jogszabály piacfelügyeleti rendelkezéseit. Az új rendelet felszámolja az átfedéseket és egyszerűsíti a szabályozási keretet annak fő felhasználói, így a piacfelügyeleti hatóságok és a gazdasági szereplők számára. A piacfelügyeleti hatóságoknak a jövőben több eszköz is rendelkezésükre áll munkájuk eredményének megosztására,

36 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról (kodifikált változat) EGT-vonatkozású szöveg, HL L 110., 2009.5.1., 30–36. o. , módosította az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.), egységes szerkezetbe foglalt változat:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009L0022:20130708:HU:PDF>

37 Javaslat a termékek piacfelügyeletéről és a 89/686/EK és a 93/15/EK irányelv, a 94/9/EK, a 94/25/EK, a 95/16/EK, a 97/23/EK, az 1999/5/EK, a 2000/9/EK, a 2000/14/EK, a 2001/95/EK, a 2004/108/EK, a 2006/42/EK, a 2006/95/EK, a 2007/23/EK, a 2008/57/EK, a 2009/48/EK, a 2009/105/EK, a 2009/142/EK, a 2011/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a 305/2011/EU, a 764/2008/EK és a 765/2008/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről, COM/2013/075 final – 2013/0048 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0075:FIN:HU:HTML>

úgy mint a RAPEX (elektronikus rendszer a súlyosan veszélyes termékek jelzésére), az ICSMS (elektronikus rendszer a piacfelügyeleti hatóságok tevékenységeinek, eredményeinek megosztására, intézkedéseik nyomon követésére), illetve az Európai Piacfelügyeleti Fórum (személyes találkozás, információcsere, gyakorlati tapasztalatcsere, javaslattelevél lehetőség érdekében létrehozandó fórum). Az új rendelet eredményeképp a tagállamokban a piacfelügyeleti szabályok egységesebbé válnak, ami hatékonyabb védelmet biztosít a fogyasztók és a többi felhasználó számára, egységesebb kereskedelmi feltételeket teremt a gazdasági szereplők részére, így hozzájárul a belső áru piac hatékonyabbá és versenyképesebbé tételéhez.

2003. október 9-én elfogadott határozatával a Bizottság felállította az *Európai Fogyasztói Tanácsadó Csoportot*³⁸ (a sok éven át működött Fogyasztói Tanács utódját), amely a közösségi szintű fogyasztóvédelemmel kapcsolatos ügyekben konzultál. Az Európai Fogyasztói Tanácsadó Csoportban az EU tagországainak egy-egy képviselője van delegálva. A tagjelölt országok szintén egy-egy megfigyelőt adnak. Az Európai Fogyasztói Tanácsadó Csoport évente legalább négy alkalommal ül össze Brüsszelben. Fórumot biztosít az általános fogyasztói érdekeket érintő problémák megvitatására, véleményt nyilvánít azon uniós ügyekkel kapcsolatban, amelyek hatással vannak a fogyasztói érdekekre. Tanácsot és iránymutatást nyújt a Bizottságnak a fogyasztókat érintő jogszabályok kezdeményezése során, tájékoztatja a Bizottságot a tagállamok fogyasztóvédelmi politikájának fejlődéséről, továbbá információs forrásként szolgál a nemzeti fogyasztóvédelmi szervezetek számára.

Az *Európai Fogyasztói Központok Hálózata (ECC-Net)* az Unió összes tagállamában működő központokat 2005 óta. A hálózat feladata, hogy díjmentes segítséget és tanácsot nyújtson jogaikról azoknak, akik egy másik tagállamban székhellyel rendelkező kereskedőtől vásároltak árut vagy szolgáltatást. Ha problémájuk merül fel a vásárlás után, az ECC-Net segíthet a fogyasztóknak abban, hogy kapcsolatba lépjenek a kereskedővel és békés megoldást találjanak. Ha ez nem lehetséges, a hálózat más megoldást javasol a panasz kezelésére (pl. peren kívüli vitarendezést). Minden tagállam rendelkezik egy, a hálózathoz tartozó nemzeti kapcsolattartási ponttal.

Említést érdemel e helyen a *SOLVIT-hálózat*³⁹, amely egy ingyenes, online, belső piaci problémamegoldó rendszer, mely lehetővé teszi az olyan problémák rendezését, amelyek a belső piaci jog valamely hatóság általi helytelen alkalmazásából erednek. Az állampolgárok és a vállalkozások gyors, hatékony és ingyenes megoldást találhatnak vitáikra, anélkül, hogy bírósághoz fordulnának. A hálózat lehetővé teszi például a határon túlnyúló problémák rendezését az Európai Unióban a foglalkoztatás, az egyetemi képesítések elismerése, a járművek regisztrációja, a vállalkozások alapítása vagy a termékek és szolgáltatások nyújtása terén. Működése kiterjed valamennyi uniós tagállamra, valamint Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre. A nemzeti SOLVIT-központok a tagállamok közigazgatásának részét képezik. A fogyasztók és vállalkozások közötti, határon átnyúló viták bíróságon kívüli rendezésére szolgál továbbá a *FIN-NET hálózat*, amely gyors rendezést tesz lehetővé a fogyasztók számára a határon átnyúló pénzügyi szolgáltatások területén.

38 A Bizottság 2003/708/EC határozata (2003. október 9.) egy európai fogyasztói tanácsadó csoport létrehozásáról, HL L 258., 2003.10.10., 35–36. o.

39 A Bizottság ajánlása (2001. december 7.) a SOLVIT (belső piaci problémamegoldó hálózat) használatának elveiről, HL L 331., 2001.12.15.

5. Jövőbeli kihívások

Mint látható, az uniós fogyasztóvédelmi politika igyekszik lépést tartani az egyre összetettebb fogyasztói jogviszonyok egységes rendezése iránti igényekkel. A változások folyamatos alkalmazkodást kívánnak meg ezen a területen is. Hatalmas előrelépés és egyben kihívás is a fogyasztóvédelmi politika számára az internet előretörése. Ma már az uniós polgárok több mint 70%-a rendszeresen használja az internetet, és közel 50%-uk egyre gyakrabban intézi vásárlásait, szerződés kötéseit (pl. nyaralás, szállás lefoglalása) a világháló segítségével. Ehhez a globális tendenciához a fogyasztóvédelmi szabályoknak is gyorsan idomulniuk kell annak érdekében, hogy a fogyasztók egészségének, biztonságának és érdekeinek magas szintű védelme biztosított maradjon. Az élet számtalan területén olyan jogi garanciákra van szükség, amelyek növelik a fogyasztók bizalmát az internetes vásárlások, határon átnyúló szolgáltatások igénybevétele, vagy az e-kereskedelemben rejlő gazdasági potenciál kiaknázása iránt. Fontos, hogy a fogyasztók könnyen, jogszerűen, megfizethető áron tudjanak hoz-

záférni a digitális termékekhez és szolgáltatásokhoz az EU bármely tagállamában. Másrészt a fogyasztás bővülése, a kínálat szélesedése környezetvédelmi problémákat is felvet (levegő- és vízszennyezést, éghajlatváltozást, hulladéktermelést). Becslések szerint az Unióban évente mintegy 90 millió tonna élelmiszer kerül kidobásra. A fogyasztókat ezért arra kell ösztönözni, hogy fenntartható és felelős döntéseket hozzanak környezetük megóvása érdekében. Ezekon túlmenően az uniós fogyasztóvédelmi politikának globalizációs kihívásokkal is szembe kell néznie. Ma már a termékek nagy része tekintetében elválik egymástól a gyártás, a forgalmazás, valamint az értékesítés helye. Az Unióban vásárolt játékok 85%-át például Kínában gyártják. Ez a tendencia megnehezíti az illetékes tagállami hatóságok munkáját, a nem biztonságos termékek kiszűrése ugyanis egyre nehezebb. A fogyasztóvédelmi politika jövőbeli feladata, hogy alkalmazkodjon a legújabb kihívásokhoz, a társadalmi és gazdasági változásokhoz a fogyasztók biztonságának növelése, tájékozottságuk fokozása, a végrehajtás javítása, valamint a jogorvoslati lehetőségek széles spektrumának biztosítása révén.



A tőke szabad áramlása

A tőke szabad áramlása a termelési tényezők sokfélesége miatt szerteágazó és többféle speciális szempontot is szem előtt tartó jogszabályok által valósul meg. A fizetési műveletek és a portfólióbefektetések szabadsága a pénzügyi szolgáltatások egyre magasabb fokú egységesedése, és végső soron a Gazdasági és Monetáris Unió kiterjedése miatt szinte korlátlan. Az Európai Unió Bírósága kiterjedt ítélkezési gyakorlatában értelmezte a kereskedelmi és a szolgáltatási monopóliumok alapításának a lehetőségét és az állami tulajdonhoz kapcsolódó különleges jogok megengedhetőségének az eseteit, emellett elismerte a tagállamoknak azt a jogát, hogy speciális esetekben korlátozhatják a termőföld tulajdonjogának a megszerzését. Az uniós jog külön problémájaként merül fel a tagállamok között hatályban lévő beruházásvédelmi egyezmények kérdése, amely mind a szabályokat, mind a kikényszerítés fórumrendszerét megkettőzi.

Az Európai Unió egységes belső piacának alapját képező négy szabadságjog közül a tőke szabad áramlásának a szabályai változtak a legtöbbet az alapszerződések módosításai során. A Római Szerződés (az Európai Közösséget létrehozó Szerződés, a továbbiakban: EKSZ) alapján a tagállamok arra voltak kötelesek, hogy a közös piac működéséhez szükséges mértékben tegyék lehetővé a tagállamokban letelepedett polgárok közötti tőkemozgások szabadságát¹. A közös piac akkori működésével összeférő, meglévő korlátozásait fenntarthatták, de új korlátozásokat nem vezethettek be. A 68. cikkben a tagállamok arra is kötelezettséget vállaltak, hogy a lehető legliberálisabban járnak el a szerződés hatálybalépése után még szükséges devizajogi engedélyek megadásakor, illetve a már liberalizált tőkemozgásokat érintő szabályozás megalkotásakor nem alkalmaznak a korábbinál hátrányosabb megkülönböztetést. A másodlagos jogban a szerződés 67. cikke

végrehajtásáról szóló első irányelv szabályozta a tőke- és fizetési műveletek szabadságát, A, B, és C listába sorolva az egyes tőke- és fizetési műveleteket.

Az 1985-ös fehér könyv² az egységes belső piac megteremtéséről és annak részeként a teljes tőkeliberalizációt tűzte ki célul, ami az Egységes Európai Okmányban is tükröződött: a liberalizáció legmagasabb szintjének elérése érdekében irányelvek kibocsátására hatalmazta fel a Tanácsot, a liberalizáció fokából való visszalépést pedig egyhangú szavazáshoz köthette. A felhatalmazás alapján fogadta el a Tanács az EKSZ 67. cikkének a végrehajtásáról szóló 88/361/EGK irányelvet, amely 1990. július 1-jéig rendelte el megszüntetni a tagállamok közötti tőkemozgások korlátozását. A tagállamoknak joguk maradt azonban a jogsértések megelőzésére és ellenőrzésére – az adózás és a pénzintézetek felügyelete terén – nemzeti szabályozást fenntartani, többek között statisztikai

¹ A Római Szerződés 67 –73. cikkei.

² Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985.) COM(85) 310 final. Brussels, 14 June 1985.

kai célú bejelentési kötelezettséghez kötni ezeket az ügyleteket. A tagállamok további közös intézkedés meghozataláig fenntarthatták a másodlagos lakóingatlanokkal kapcsolatos nemzeti szabályozásukat is. Az egyes tőke- és pénzügyi műveletek fogalmát az irányelv melléklete határozta meg, a Bíróság későbbi értelmezése szerint nem taxatív jelleggel. A tagállamoknak törekedniük kellett a harmadik országok viszonylatában fellépő tőkek mozgások korláta-inak felszámolására.

A Maastrichti Szerződés a gazdasági és pénzügyi unióról szóló rendelkezésekkel kiemelte ezt a szabadságjogot a többi közül, és mind a tagállamok között, mind a tagállamok és harmadik országok között szinte korlátlaná tette. A gazdasági és pénzügyi unió létrejötte korlátlan és szinte feltétel nélküli tőke liberalizációt feltételez, így a Maastrichti Szerződés hatálybalépése után hatályon kívül helyezték a 88/361/EGK irányelvet. Az Európai Bíróság *Trummer*-ügyben hozott ítéletében³ annak az egyes tőke- és fizetési műveleteket nevesítő mellékleteit továbbra is hivatkozhatónak tartotta. Ezen túlmenően azt is kimondta⁴, hogy a mellékletben megtalálható nomenklatúra nem tekinthető taxatív felsorolásnak, hiszen a tőke szabad áramlása nem önmagában értendő, hanem az azt alátámasztó valamennyi pénzügyi műveletet magában foglalja.

Mire is terjed tehát ki a tőke szabad áramlása?

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 63. és 64. cikke tiltja a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkek mozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozó korlátozásokat,

A 88/361/EGK irányelv a Szerződés tőke szabad áramlásáról szóló szakaszainak a végrehajtására ad iránymutatást. A hatályon kívül

helyezett irányelv melléklete, amely a tőke- és fizetési műveletek egyes kategóriáit – nem taxatív – módon felsorolja a *Trummer*-ítéletet továbbra is hivatkozhatónak tartja, többek között a következő *tőke kategóriákat* nevesíti: a közvetlen befektetéseket (más tagállam vállalkozásában való részesedés megszerzése, vállalkozás alapítása vagy fióktelep létesítése), az ingatlanbefektetéseket, a tőkepiaci kereskedésben szokásos értékpapír-műveleteket, a kollektív befektetési vállalkozások befektetési jegyeivel végrehajtott műveleteket, a pénzügyi kereskedésben általában részt vevő értékpapírokkal kapcsolatos értékpapír-műveleteket, a pénzügyi intézményeknél vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal vezetett műveleteket, a kereskedelmi ügyletekhez vagy szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó hiteleket, a pénzügyi intézményeknél vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal kapcsolatos műveleteket, és a pénzügyi kölcsönöket és hiteleket.

Az EUMSZ 65. cikke a *lehetőséges kivételeket* nevesíti: az (1) bekezdés a) pontja a nemzeti adójognak a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye szerinti rendelkezéseit engedi meg alkalmazni, a b) pontja pedig az adózás és a pénzügyi prudenciális szabályok megsértése esetére, illetve a tőkek mozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére hatalmazza fel a tagállamokat, hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak. A 65. cikk (2) bekezdése egyedül a letelepedés szabadságának korlátjával állítható kivételeket ismeri el az (1) bekezdéstől eltérő esetekben jogszerű korlátozásként. Ezek az EUMSZ 52. cikke alapján a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy. A 65. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamoknak ezeket a korlátozási lehetőségeket szűken kell értelmezniük, az általuk alkalmazott korlátozások nem szolgálhatnak a szabad tőkek mozgásra és fizetési műve-

3 C-222/97. sz. ügy, Manfred Trummer and Peter Mayer.

4 C-35/98. sz. ügy, Staatssecretaris van Financiën kontra Verkooijen.

letekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközéül, és nem igazolható csupán gazdasági indokokkal. Az Európai Bíróság közérdeken alapuló kényszerítő indoknak fogadja el az adócsalás⁵ és az adókijátszás elleni küzdelmet⁶, az adóellenőrzések hatékonyságának biztosítását, illetve a nemzeti adórendszer koherenciája biztosításának szükségességét⁷, továbbá a fogyasztóvédelmet⁸ is.

A tőke mozgások esetleges korlátozása fenti eseteinek az Európai Bíróság következetesen folytatott gyakorlata szerint meg kell felelniük a szokásos belső piaci tesztnek: az elérni kívánt célra *alkalmasnak* és *azzal arányosnak* kell lenniük⁹. A korlátozó intézkedésekkel szemben jogorvoslatot kell biztosítani és a sérelmet szenvedett felet *tájékoztatni kell* arról, hogy mennyiben élhet a tőke szabad áramlását biztosító jogaival¹⁰.

A tőke szabad áramlása *közvetlenül hatályosuló* uniós alapjog. A Szerződés rendelkezései- nek közvetlen hatálya ma már egyértelmű, hiszen bárki által értelmezhető általános tiltást tartalmaz, de nem volt ez mindig így. Az EUMSZ 65. (1) b) cikke, illetve a 88/361/EGK irányelv, amely, mint arról már szó volt, fenntartotta a tagállamok szabályozási hatáskörét annak érdekében, hogy az adózás és a pénzügyi intézkedések felügyelete terén a jogsértéseket megakadályozzák, ragyogó lehetőséget adott az uniós joggal foglalkozó ügyvédeknek, hogy a Bíróságnál teszteljék, meddig is terjed ez az alapjog. Nem nehéz elképzelni, milyen aktívan kihasználhat-

ták ezt a – minimális jogi érvelést feltételezve szinte korlátlan – felhatalmazást egyes tagállamok. Különösen a nemzeti valutának a külföldre történő kivitele volt engedélyhez kötve, ami ellen a tagállamok – természetesen a pénzügyi felügyeleti rendszer épségére mint közérdekű kényszerítő indokra hivatkozva – sokszor büntetőfeljelentésben végződő intézkedéseket hoztak. A Bíróság első ízben a *Sanz de Lera*-ügyben¹¹ rögzítette a tőke szabad áramlásának a *közvetlen hatályát* és mondta ki jogellenesnek a harmadik országok vonatkozásában is a készpénzkivitel előzetes engedélyhez való kötését. A uniós tagállamok közötti készpénzforgalom engedélyhez és előzetes bejelentéshez való kötését már korábban, a *Bordessa*-ügyben ellentétesnek minősítette a Szerződésekkel.¹² Az *Eurobond*-ügyben¹³ nyilvánvalóvá tette a Bíróság, hogy a 65. cikk (1) bekezdés b) pontban adott felhatalmazást igen szűken kell értelmezni. Ez az ügy arról szólt, hogy a belga kormány megelődítette a belga állampolgároknak, hogy az eurókötvények piacán a belga kormány által kötött devizacserés hitelügylet értékpapírjait jegyezzék. Ezt a lehetőséget az adóelkerülés megelőzése érdekében csak a belga pénzügyi szolgáltatók számára tette lehetővé, és arra hivatkozott, hogy az állampolgárok általi potenciális adóelkerülés a belga államháztartást is veszélyeztethetné. A Bíróság egyrészt nem látott közvetlen kapcsolatot az adóelkerülés és az államháztartás épsége között, másrészt nem tartotta a cél eléréséhez arányos korlátozásnak, hogy a bel-

5 C-540/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 55. pontja.

6 C-264/96. sz. ICI-ügyben hozott ítélet 26. pontja, a C-397/98. és C-410/98. sz., Metallgesellschaft és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 57. pontja, a C-315/02. sz. Lenz-ügyben hozott ítélet 27. pontja.

7 C-204/90. sz. Bachmann-ügyben hozott ítélet 28. pontja, a C-300/90. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 21. pontja.

8 Ld. többek között a C-220/83, Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 20. pontja; C-252/83, Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet 20. pontja; C-205/84, Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 30. pontja; illetve a C-206/84, Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 20. pontja.

9 Ld. például a C-515, 519-540/99. számú egyesített ügyekben hozott ítélet 33. pontja.

10 Ld. Church of Scientology ügy, C-54/99. ítélet.

11 C-163, 165 és 250/94. sz. egyesített ügyek, Sanz de Lera, Jimenez és Kapanoglu.

12 C-358/93 és C-416/93. sz. egyesített ügyek, Aldo Bordessa és mások.

13 C-478/98 sz. ügy, Bizottság kontra Belgium.

ga kormány egyedileg előforduló adóelkerülési eseteket generális, a tisztességes adófizetőket is eltiltó jogszabállyal előzzön meg. A Bíróság által kijelölt határok alapján *mind az adórendszer koherenciájára, mind a pénzügyi felügyelet prudenciális szabályaira akkor lehet sikerrel hivatkozni az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdés b) pontja alapján, ha igazolható, hogy a tagállam által alkalmazott korlátozás közvetlen kapcsolatban áll a hivatkozott közérdekű kényszerítő indokkal.*

A Bíróság a *Bachmann-ügyben*¹⁴ viszont úgy ítélte meg, hogy az adórendszer összhangja biztosításának szükségessége igazolhatja azt a nemzeti szabályozást, amely korlátozhatja mind a munkavállalók szabad mozgását, mind pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ebben az ügyben az volt a jogvita tárgya, hogy Bachmann úr levonhatja-e a Belgiumban kapott teljes munkavállalói jövedelméből a betegség- és rokkantsági biztosítási szerződés címén, valamint az életbiztosítási szerződése címén Belgiumba érkezését megelőzően Németországban fizetett díjakat. Ebben az ügyben a Bíróság *közvetlen kapcsolatot állapított meg a biztosítási díjak levonhatósága és a nyugdíj és életbiztosítási szerződések végrehajtása során a biztosítók által fizetendő összegek adókötelezettsége között*, amely kapcsolatot értékelése szerint fenn kellett tartani a szóban forgó adórendszer összhangjának megőrzése érdekében. A *Svensson- és Gustavsson-ügyben*¹⁵ azonban a Bíróság ellentétesnek találta a közösségi joggal, hogy Luxemburgban csak a helyi bankoktól felvett banki kölcsönhöz lehetett kamatkedvezményt igényelni. A *Verkooijen-ügyben*¹⁶ pedig a Szerződés által meg nem engedettnek minősítette azt a szabályt, amely alapján a más tagállamból származó befektetők nem igényelheték a holland állampolgárok részé-

re biztosított osztalékadó-kedvezményt. Egyik esetben sem látta ugyanis azt a közvetlen kapcsolatot a korlátozó intézkedés és az adórendszer, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer prudenenciális szabályai között, mint ahogyan azt a Bachmann-ügyben megállapította.

A brit aranyrészvények tárgyában indított ügyben¹⁷ az Európai Bíróság azt is leszögezte, hogy *minden olyan korlátozás ellentétes a Szerződéssel, amely alkalmas lehet arra, hogy eltántorítsa a piacról a befektetőket.* Tehát a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata a kétezres évekre a legszűkebben korlátozható jogterülettel fejlesztette a tőke szabad áramlását: a diszkriminációmentesség vizsgálatától elmozdult a *piacra gyakorolt hatás vizsgálatára.* Ha figyelembe vesszük, hogy a belső piacnak, így a tőke szabad áramlásának akkorra már nemcsak a gazdasági és pénzügyi uniónak, de a közös pénznek, az eurónak és az európai versenyképességnek is támaszául kellett szolgálnia, egyértelműen igazoltnak látszik a Bíróság joggyakorlatának szigorodása, ami időről időre leképeződött a Szerződések szövetségében is. A korábbiakban hivatkozott bírósági esetekből kitéjük, hogy az esetek túlnyomó többségében *nem* a Bizottság által indított *kötelezettségszegési*, hanem a nemzeti bíróság előtt indított eljárásoknak az Európai Bíróság elé utalásával, *előzetes döntéshozatali eljárás keretében* – amelyben a Bizottság többnyire beavatkozóként vett részt – ítélkezett a Bíróság.

A monopóliumokkal kapcsolatos szabályozás

Az alapító szerződések szerint az Unió a piacgazdaságon alapuló gazdasági modellt kö-

14 C-204/90. sz. ügy, Hanns-Martin Bachmann kontra belga állam.

15 C-484/93. sz. ügy, Peter Svensson és Lena Gustavsson kontra Ministre du Logement et de l'Urbanisme.

16 C-35/98 sz. ügy, Staatssecretaris van Financiën kontra Verkooijen.

17 Ld. C-98/01, Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 47. pontja.

veti, azaz a tagállamoknak összhangba kell hozniuk a kereskedelmi monopóliumaikat a Szerződés szabályaival, újakat nem alkothatnak. Az EUMSZ azt is kimondja, hogy a tagállamoknak *minden* állami monopóliumot úgy kell szabályozniuk, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételei ne diszkriminálják a tagállamok állampolgárait és vállalkozásait¹⁸. Ez a szabályozás már valamennyi fenntartott monopóliumot, tehát nemcsak a tagállamok közötti kereskedelemre hatással lévő, de a tagállamban folytatott (belső) kereskedelemre fenntartottat is érinti. *Az Európai Bíróság esetjoga bontotta ki ennek konkrét feltételrendszerét:*

- a monopólium bevezetését vagy fenntartását közpolitikai célnak kell indokolnia¹⁹;
- a monopólium tevékenységi köre csak a közpolitikai cél által indokolt mértékre terjedhet ki²⁰: ez azt jelenti, hogy ha a tagállam az alkoholfogyasztást kívánja visszaszorítani, az alkoholtermékek forgalmazására létrehozott monopólium nem terjedhet ki az egész kereskedelmi láncra a behozataltól a nagykereskedelmen át a kiskereskedelmi tevékenységig, a cég tevékenysége a közpolitikai cél által indokoltan csak az alkoholtermékek kiskereskedelmére terjedhet ki;
- a monopóliumokkal felruházott cég nem élhet vissza a piacon erőfölényes helyzetével a fogyasztók kárára²¹;
- a monopólium értékesítési hálózatát úgy kell megszervezni, hogy az elárúsítóhelyek száma nem korlátozható a fogyasztók ellátását veszélyeztető mértékben²²;
- a monopólium által gyakorolt tevékenység koncesszióba adása nem támasztható olyan korlátozó feltételekhez (így a nemzeti gyártók által nyilvánvalóan birtokolt megfelelő raktárkapacitás megkövetelése), amelyek alkalmasak a más tagállamokból származó termékek diszkriminációjára²³;
- a monopólium nem korlátozhatja a más tagállamokból származó áruk kereskedelmét, és sem jogilag, sem ténylegesen nem kezelheti azokat a nemzeti termékekhez képest hátrányosan²⁴;
- a kereskedelmi monopóliumnak a forgalmazott termékek kiválasztási rendszerére alkotott szabályai nem lehetnek diszkriminatívak: a termékek származásától független ismételten kell alapulniuk, átláthatónak kell lenniük, a döntésekkel szemben indokolási kötelezettséget és azokra vonatkozó független ellenőrzési kötelezettséget is tartalmazniuk kell²⁵;
- a kereskedelmi monopólium promócióinak és reklámjainak pártatlannak és a termék származásától függetlennek kell lenniük, és azokat az új termékeknek a fogyasztókkal való megismertetésére, és nem a fogyasztói szokások befolyásolására kell alkalmazni²⁶.

Különleges jogok fenntartása az állam részére (aranyrészvények)

A piacgazdasági modell követése és a monopóliumok kiigazításának szükségessége mellett az EUMSZ azt is leszögezi, hogy valamennyi tagállamnak jogában áll meghatározni a tulajdoni rendet. Az uniós jog alapján szabadon fenntart-

18 EUMSZ 37. cikk (1) bekezdés első mondata.

19 Ld. a már említett C-387/93 és C-189/95 sz. ügyekben hozott ítéleteket.

20 Ld. a C-189/95. sz. ügyben hozott ítélet 76. és 77. pontjai.

21 Ld. a C-387/93. sz. ügyben hozott ítélet 51. pontja.

22 Ld. a C-189/95. sz. ügyben hozott ítélet 54. pontja, illetve a C-438/02. ügyben hozott ítélet 40. pontja.

23 Ld. a C-189/95. sz. ügyben hozott ítélet 71. pontja.

24 Ld. a C-189/95. sz. ügyben hozott ítélet 40. pontja és a C-438/02. sz. ügyben hozott ítélet 36. pontja.

25 Ld. a C-438/02. sz. ügyben hozott ítélet 39. pontja.

26 Ld. a C-438/02. sz. ügyben hozott ítélet 41. pontja.

ható az állami részesedés az állam által favorizált társaságokban, de a szavazati jog mértéke nem lépheti túl a részesedés mértékét. A kormányok azonban gyakran különleges (vétő-, szavazattöbbszöröző, illetve szavazatmaximáló) jogokat kötöttek ki az általuk stratégia-inak tekintett cégekben. A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége igen aktív volt ezen a területen is, hiszen a bírósági ítéletek jelölték ki, milyen feltételek mellett egyeztethetők össze az államnak különleges jogokat biztosító „aranyrészvények” a tőke szabad áramlásának elvével. Az EUMSZ alapján a közérdek, a közbiztonság és a közegészségügy lehet a tagállami korlátozások indoka. A Bíróság az *energiaellátás biztonságát* olyan közérdekű célnak ismerte el az ítéleteiben²⁷, amely alapján a tagállamok arányos intézkedésekkel, az állam számára fenntartott különleges jogok objektív kritériumok alapján történő meghatározásával jogszerűen korlátozhatják a tőkemozgások szabadságát, ha a különleges jogok alkalmazását megfelelően körülhatárolják, és a joggyakorlás módját nyilvánosságra hozzák²⁸. A korlátozásoknak arányosnak kell lenniük, így ha a különleges jog jóváhagyásban testesül meg, a jóváhagyást utólag kell gyakorolni, és nem lehet a döntés feltétele; a különleges jog alapján hozott döntésnek időben behatároltnak kell lennie; a döntést mindig meg kell indokolni; és kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem válthatók ki²⁹. A közelmúltban a VW-ítéletben³⁰ húzta meg a Bíróság az állami tulajdon gyakorlásának a határait. A Volkswagen AG-ben meglévő tulajdoni részesedésekhez kapcsolódó jogok mértékét jogszabály tartalmazta. Ennek értelmében egyik tulajdonosnak sem lehet nagyobb a szavazati joga 20%-nál, a társaságban tulajdonos állam

és Alsó-Szászország tartomány 2-2 tagot delegálhat a felügyelőbizottságba, illetve mindazon döntések meghozatalához, amelyekhez a törvény háromnegyedes többségű határozatot követel meg, 80%-os szavazati többségre van szükség. Németország azzal indokolta ezeket a szabályokat, hogy a társaság privatizációjakor eladták a korábban a cég dolgozóinak (és szakszervezetének) tulajdonrészét, és ekkor vállalt az állam és a tartomány kötelezettséget arra, hogy a vállalat működése során folyamatosan érvényre juttatja azoknak az akaratát, akik a társaságban magánjogi természetű jogokat gyakoroltak. A Bíróság a három feltétel együttes megkövetelését ellentétesnek mondta ki az uniós joggal, mert korlátlan vétőjogot biztosított az állam és a tartomány számára. Az ügy érdekessége – azon kívül, hogy a Bíróság elvben elfogadhatónak tartott egy, az energiaágazaton kívüli területen különleges állami jogot – az, hogy a Bizottság nem elégedett meg a német kormány intézkedéseivel, így az EUMSZ alapján keresetet indított a Bíróság ítéletének végrehajtására. Ezt a pert azonban nem nyerte meg a Bizottság, mert Németországnak nem valamennyi különleges jogot kellett visszavonnia, csak azokat, amelyek együttes alkalmazása teljes blokkolást tesz lehetővé.

Az ingatlanvásárlással kapcsolatos szabályozás

Az ingatlanvásárlással kapcsolatos szabályokat a *Maastrichti Szerződés* alapján kellett liberalizálni a tagállamoknak, amihez a mankótt a 88/361/EGK irányelv adta meg. Ez alapján ingatlanbefektetésnek minősül az épület vagy

27 C-72/83. sz. ügy. Campus Oil Ltd.

28 A Bíróság a portugál (C-367/98), a francia (C-483/99) és a belga (C-503/99) aranyrészvény-ügyekben hozott iránymutató ítéletet.

29 C-483/99. Bizottság kontra Franciaország.

30 C-112/05. sz. ügy. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság.

a földterület vásárlása, az épület megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából, beleértve a haszonélvezeti, a szolgalmi és az építési jogokat is. A jogi személyek ingatlanfejlesztő tevékenysége értelemszerűen liberalizált tevékenység, az a szolgáltatások kategóriájába tartozik. Az irányelv alapján a tőkemozgások alapjául szolgáló tőke- és fizetési műveleteket is fel kell szabadítani. *Dániának* a Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv³¹ értelmében a közösségi szabályozás megalkotásától számított öt év állt rendelkezésére a másodlagos lakóingatlanokkal kapcsolatos szabályozás kiigazítására, az 1986-ban taggá vált *Spanyolország* 1990. december 31-ig, *Portugália* pedig 1992. december 31-ig kapott átmeneti mentességet, *Ausztria* az 1995-ös csatlakozásától számított öt évig tarthatta fenn a másodlagos lakóingatlanokkal kapcsolatos szabályozását. Különböző hosszúságú és tartalmú átmeneti mentességeket tartalmaztak a 2004-es csatlakozási szerződések is, valamint a román, a bolgár és a horvát okmány is. *Magyarország* a másodlagos lakóingatlanok szerzési korlátozását a csatlakozástól számított öt, a *termőföldvásárlás* korlátozását összesen tíz évig alkalmazhatja³² azzal, hogy a három éve jogszerűen földet művelő uniós polgár termőföldszerzését nem lehet megakadályozni. Fontos, hogy valamennyi új EU-tag csak a már a csatlakozási okmányok aláírásakor fennálló korlátozásai alkalmazására kapott átmeneti engedélyt, új, vagy a jogosultak számára terhesebb szabályozást nem lehetett bevezetni.

A Bíróság ezen a területen is számos előzetes döntéshozatali ügyben tisztázta a nemzeti korlátozó rendelkezéseknek a Szerződésekkel

való összhangját. A korlátozásoknak, mint valamennyi belső piaci szabadságot korlátozó intézkedésnek, a Szerződésekben vagy a Bíróság által elismert közérdekű kényszerítő okokon kell alapulniuk, azoknak valamennyi uniós polgárra diszkriminációmentesen kell vonatkozniuk, nem szolgálhatnak pusztán gazdasági érdeket, és az elérni kívánt céllal arányos, annak elérését nem meghaladó mértékben lehet alkalmazni azokat. A *másodlagos lakóingatlanok* tulajdonjogszerzése korlátozásának közérdekű okként elismerhető feltételeit többek között a *Konle*³³-, az *Albore*³⁴- és a *Reisch*-ügyben³⁵ fejtette ki. Ilyenek a településrendezés, az állandó lakosság vagy a turizmustól független gazdasági tevékenység folytatásának a lehetősége, illetve a környezetvédelem.

A *termőföldszerzéssel* kapcsolatos korlátozhatóságok elvben a másodlagos lakóingatlanokhoz hasonlóan tekinthetők az uniós joggal összhangban lévőnek. A termőföldnek a termelési tényezők közötti speciális helyzetére és a mezőgazdaságnak a többi nemzetgazdasági ághoz képesti specialitásaira (a mezőgazdasági gazdálkodás előre tervezhetősége és ciklikussága) való tekintettel, a *Bíróság speciális tényezőket is elismer a tagállami korlátozások indokául szolgálható közérdekű okként*. Ilyen indokok: a mezőgazdasági földek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzése; az a cél, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg; az ingatlanpiaci nyomással szemben a rendelkezésre álló területek ésszerű használatának előnyben részesítése; a természeti katasztrófák megelőzése; a mezőgazdasági közösségek megőrzése; az élhető birtokszerkezet kialakítása és a zöld területek fenntartását lehetővé tevő földtulajdon-megosz-

31 Jegyzőkönyv az ingatlanok szerzéséről Dániában.

32 A termőföld tulajdonszerzésére vonatkozó átmeneti mentesség 2014. április 30-án jár le.

33 C-302/97. sz. ügy, Klaus Konle kontra Osztürk Közársaság.

34 C-423/98. sz. ügy, Alfredo Albore kontra Tribunale civile e penale Neapel.

35 C-515/99, C-527/99, C-540/99. sz. egyesített ügyek. Hans Reisch és mások kontra Bürgermeister des Landeshauptstadt Salzburg és mások.

lás; a vidék népességmegtartó képességének a megőrzése; a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának a biztosítása, mint a közös agrárpolitika célkitűzéseinek való megfelelés³⁶. A Bíróság a Festersen-ügyben³⁷ az uniós joggal össze nem férhetőnek minősítette azt a dán jogszabályt, amely a mezőgazdasági földterület megszerzését helyben lakáshoz kötötte. Egyrészt azért, mert ha a földtulajdonos több helyen is rendelkezik földtulajdonnal, a helyben lakás követelménye kizárja a személyes művelés lehetőségét, másrészt azért, mert a művelés fenntartása más, a cél elérésére alkalmasabb és azzal arányosabb intézkedésekkel (a földterület bérbeadásának az ösztönzése, a tulajdonszerzést követő gyors eladás magas kulcsú adóztatása) is elérhető lenne. Fontos különbség a másodlagos lakóingatlanok és a termőföld megszerzésének szabályaiban, hogy míg a másodlagos lakóingatlanok megszerzésekor az engedélyezés nem minősülhet arányosnak, mivel az engedélyezés ez esetben kiváltható utólagos nyilatkozattétellel, addig a mezőgazdasági tervezés megkívánta folyamatosság és előrelátás miatt a termőföldszerzés előzetes engedélyezése megengedett.

A tagállamok kétoldalú beruházás-védelmi egyezményei

A tőke szabad áramlására vonatkozó jog fejlődésének következményeként a harmadik országokkal szemben fenntartott beruházásvédelmi egyezmények speciális megítélés alá kerültek. Az EUMSZ a Maastrichti Szerződés óta megtiltja a tagállamok közötti és a tagállamok és harmadik országok közötti tőke- és fizetési műveletek korlátozását, azzal, hogy a Tanácsot felhatalmazza egyrészt a fizetési és tőkeműveletek bizonyos

esetekben való korlátozására, másrészt a Gazdasági és Monetáris Unió működésének súlyos zavara esetén védintézkedés meghozatalára, harmadrészt a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott közös álláspont végrehajtása érdekében szükséges intézkedés megtételére. Ezért az EKSZ 307. cikke (ma az EUMSZ 351. cikke) felszólította a tagállamokat a csatlakozásuk előtti beruházásvédelmi egyezményeik a kiigazítására. A Bíróság a Svédország, Finnország és Ausztria ellen indított kötelezettségszegési eljárásokban kimondta, hogy ezek az országok megsértették az uniós jogot azzal, hogy a harmadik országokkal kötött beruházásvédelmi egyezményeik nem tartalmaztak utalást az EKSZ szerinti intézkedések meghozhatóságára. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után elfogadott, a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások átmeneti szabályairól szóló 1219/2012/EU rendelet kimondja, hogy az uniós joggal összeegyeztethető egyezmények hatályban tarthatók, amíg nem lép hatályba az EU és a harmadik ország között kötött ilyen megállapodás. A harmadik országokkal folytatandó tárgyalásokról előzetesen értesíteni kell a Bizottságot, és a megállapodástervezet szövegét annak aláírása előtt továbbítani kell a Bizottságnak.

A beruházásvédelmi egyezmények másik aspektusa a tagállamok közötti (Intra-EU) beruházásvédelmi megállapodásoknak az uniós joghoz való viszonya. Főként a 2004-es csatlakozási kör országainak, valamint Romániának, Bulgáriának és Horvátországnak vannak az EU15-ök országaival ilyen megállapodásai. Mivel, mint láttuk, az EUMSZ leszögezi a tőkemozgások szinte korlátlan szabadságát, és a korlátozási lehetőségeket rendkívül szűkkörűen tartja alkalmazhatónak, ezek a megállapodások nincsenek összhangban az EUMSZ-szel.

36 C-452/01. sz. ügy, Margarethe Ospelt and Schloßle Weissenberg Familienstiftung.
37 C-370/05. sz. ügy, Uwe Kay Festersen.

Az uniós társasági jogi szabályozás főbb területei

Jelen tanulmány célja, hogy röviden összefoglalja az uniós társasági jogi szabályozás néhány főbb területét, ismertette e szabályok alapjait, főbb irányvonalait. A 2. pontban ismertetjük a meglévő uniós társasági jogi formákat, külön figyelmet fordítva az európai részvénytársaság statútumára. Ezután a 3. pont a társaságok egyesülésének főbb szabályait foglalja röviden össze, majd a 4. pontban kitérünk a tagok és a részvényesek jogainak kérdéseire. Az 5. pont a társasági jog jövőjére fókuszál, kiemelve a folyamatban lévő európai alapítvány statútumáról szóló rendelet tárgyalását és a vállalati társadalmi felelősségvállalás kérdését, illetve érinti az Európai Bizottság cselekvési tervét a társasági jog modernizációjának további területeire vonatkozóan.

1. Bevezetés

Az uniós belső piac működéséhez elengedhetetlen, hogy az Unió tagállamaiban bejegyzett vállalkozások szabadon folytathassák tevékenységeiket, illetve alapíthassanak leányvállalatokat vagy fióktelepeket más tagállamokban. Ezt alapvetően garantálják az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) a letelepedés szabadságára és a vállalkozásokkal szemben tanúsítandó diszkriminációmentességre vonatkozó rendelkezései.¹ Viszont az egyes tagállamokban hatályban lévő társasági jogi szabályok sok esetben számottevően eltérnek egymástól. Gondoljunk csak a különböző társasági formákra vagy a vállalatok részvényeseire, munkavállalóira érvényes szabályokra. Az egységes szabályozás hiánya jelentősen megnehezítheti egy vállalat számára az Unión belüli terjeszkedést, hiszen tagállamonként más és más kritériumoknak kell megfelelnie, ami nagymértékben megnövelheti a cégalapítási költségeket és hatással lehet a vállalat működésére is. Így harmonizáció hiányában az EUMSZ által garantált jogok a gyakorlatban nehezen lennének érvényesíthetők.

A fent említett okok miatt az uniós jogalkotók a belső piac működésének elősegítése érdekében a társasági jog több részére vonatkozóan is törekedtek egységes szabályok kialakítására. Az egyik ilyen intézkedés az európai társasági formák létrehozása, amelynek célja, hogy egyszerűbbé tegyék a határon átnyúló tevékenységet a vállalkozók számára. Továbbá több területen megvalósult a nemzeti szabályok harmonizációja, például a társaságok egyesülése, a részvényesek védelme és a számviteli és könyvvizsgálati szabályok tekintetében.² Másol, mint például a vállalati társadalmi felelősségvállalás, csak ajánlásokat fogalmazott meg az Unió. A társasági jog számos területére azonban továbbra is a nemzeti szintű szabályozás jellemző.

2. Európai társasági jogi formák

2.1. Európai részvénytársaság (Societas Europaea – SE)

Ezt a társasági formát az európai részvénytársaság (SE) statútumáról szóló 2157/2001/

¹ Az EUMSZ 49. és 54. cikke.

² A társasági jogi szabályok teljes listája elérhető az Európai Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/internal_market/company/official/index_en.htm

EK rendelet hozta létre.³ Az SE célja, hogy megszüntesse a fejlődő uniós kereskedelem előtt álló akadályokat és elősegítse a termelés szerkezetének az uniós méretekhez való igazítását. Ezért alapvető fontossággal bír, hogy azon gazdasági társaságok, amelyek tevékenysége nem kizárólag helyi igények kielégítésére korlátozódik, képesek legyenek tevékenységük átszervezését uniós méretekben megtervezni és végrehajtani.⁴ Az SE egy európai szintű jogi személy, amelynek a tőkéje részvényekre oszlik, és a részvényesek csak a vagyoni hozzájárulásuk erejéig felelnek a vállalat kötelezettségeiért.⁵

Alapításának többféle módja van, amit a rendelet részletesen szabályoz. Minden esetben követelmény, hogy a cég alapítói több tagállamhoz kapcsolódjanak. Először is az uniós székhelyű és központi ügyvezetésű részvénytársaságok egyesüléssel SE-t alapíthatnak, amennyiben legalább két eltérő állam joga vonatkozik rájuk. Az ugyanilyen kritériumoknak megfelelő részvénytársaságok és korlátozott felelősségű társaságok európai holding részvénytársaságot is alapíthatnak. Továbbá az Unióban letelepedett, az EUMSZ 54. cikke alá tartozó társaságok vagy jogi személyek SE leányvállalatot is létrehozhatnak úgy, hogy jegyzik annak részvényeit, amennyiben legalább két ilyen cég eltérő tagállam joga alá tartozik, vagy legalább két éve rendelkezik egy másik tagállam joga alá tartozó leányvállalattal vagy egy másik tagállamban lévő fiókteleppel. Végül egy bármely tagállam joga alapján alapított, uniós székhellyel és központi ügyvezetéssel rendelkező részvénytársaság SE-vé alakulhat át, ha legalább két éve egy másik tagállam joga alá

tartozó leányvállalattal rendelkezik.⁶ Az SE-rendelet részletesen meghatározza az egyes alapítási fajtákra vonatkozó részletszabályokat is.

Az SE-eket a tagállamokban kell bejegyezni, nincsen központi uniós nyilvántartás. Ennek megfelelően fontos tisztázni, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni rájuk. Értelemszerűen amennyiben az SE-rendelet szabályoz egy kérdést, akkor azt kell alkalmazni, illetve irányadók az SE alapszabályának rendelkezései, amennyiben a rendelet ezeket kifejezetten megengedi. Viszont olyan esetben, amikor a rendelet egy kérdést nem, vagy csak részlegesen szabályoz, az SE székhelye szerinti jogszabályok az irányadók, illetve az alapszabály ezekkel összhangban lévő rendelkezései.⁷

A statútum meghatározza a jegyzett tőke minimális mennyiségét, amely 120 000 euró, viszont amennyiben egy tagállam a területén tevékenységet folytató gazdasági társaságok számára magasabb tőkét ír elő, akkor ezt alkalmazni kell az SE-re is.⁸ Fontos megemlíteni, hogy a rendelet szerint az SE létesítő okirata szerinti székhelyét áthelyezheti egy másik tagállamba, anélkül, hogy ez a korábbi SE megszűnését és egy új jogi személy létrejöttét eredményezné.⁹ Amint később látni fogjuk ez kimondottan előnyös, mivel a székhelyáthelyezés a nemzeti jogszabályok alapján létrejött társaságok esetén nehézségekbe ütközik.

Az SE-rendelet továbbá meghatározza az európai részvénytársaság irányítására vonatkozó előírásokat is. Eszerint az SE irányító rendszerre lehet egységes vagy nem egységes irányító rendszer. Az egységes irányító rendszer kialakítása esetén az SE ügyvezetését egyetlen

3 A Tanács 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) statútumáról (a továbbiakban: „SE-rendelet”).

4 Lásd: SE-rendelet, (1) preambulum bekezdés.

5 SE-rendelet, 1. cikk.

6 Az alapításra vonatkozó szabályokhoz lásd az SE-rendelet 2. cikkét.

7 SE-rendelet, 9. cikk

8 SE-rendelet, 4. cikk.

9 SE-rendelet, 13. cikk.

ügyviteli szerv látja el, a nem egységes irányító rendszer esetén pedig elkülönül egymástól az irányító szerv és a felügyeleti szerv.¹⁰ Az éves beszámolókra vonatkozó szabályokat és a csőd- és felszámolási eljárások szabályait is természetesen a rendelet szabályozza.¹¹ Végül az SE-rendelet kiegészül a 2001/86/EK irányelvvel, amely a munkavállalók részvételét szabályozza az SE ügyeinek intézésében. Az irányelv szerint ennek pontos rendelkezéseit egy, a munkavállalókat és a résztvevő gazdasági társaságokat képviselő különleges egyeztető testületek által elfogadott megállapodás tartalmazza.

Több mint egy évtizeddel az SE-rendelet hatálybalépése után felmerül a kérdés, hogy mennyire lett népszerű ez az új társasági jogi forma, illetve mennyiben könnyíti meg a státútum a határon átnyúló társaságok működését. Az Európai Bizottság legutóbb 2010-ben értékelte részletesen az európai részvénytársaságok alapításának nehézségeit.¹² Az eredmények vegyes képet mutatnak. A Bizottság által készített felmérés alapján a tagállamok több pozitívumot is kiemeltek az európai részvénytársaság alapításával kapcsolatban. Ilyen az SE európaisága, amely olyan cégek számára lehet vonzó, amelyek hangsúlyozni szeretnék az európai piachoz való kötődésüket. Igaz, ennek a kérdésnek a megítélése országonként változó.¹³ Pozitívum a vállalat székhelyének másik tagállamba való áthelyezhetősége is, amely a nemzeti társasági formák esetén általában nehézsé-

gekbe ütközik. További előny a Bizottság által kezdeményezett konzultáció résztvevői szerint a cégcsoport struktúrája egyszerűbb átszervezésének lehetősége, az egyetlen felügyeleti hatóság alá tartozás és az egyszerű cégbejegyzésből fakadóan a tőkekövetelményeknek való könnyebb megfelelés. Végül a könnyebb finanszírozás (pl. erősebb pozíció a bankokkal való tárgyalások során) és a munkavállalói részvétel egyes tagállamok előírásainál rugalmasabb szabályozása szintén vonzóvá teheti SE-k alapítását.¹⁴

Az említett előnyök mellett azonban a válaszadók a negatívumokra is felhívták a figyelmet a konzultáció során. Problémát jelentenek például a magas alapítási költségek, a bonyolult és hosszadalmas eljárások, a jogbizonytalanság és az illetékes nemzeti hatóságok tapasztalatainak a hiánya.¹⁵ A válaszok szerint az SE-k elterjedését tovább gátolja, hogy az Unión belüli és kívüli vállalkozások nem ismerik eléggé az SE társasági formát.¹⁶ A munkavállalók részvételére vonatkozó szabályozást a fentiekkel ellentétben többen hátránnyként fogalmazták meg, főleg olyan tagállamokban, ahol nincsen erre vonatkozó szabályozás.

Az SE-rendelet megalkotását követően az új társasági forma egy ideig még nem volt népszerű. Viszont 2012 októberében már 1426 európai részvénytársaságot regisztráltak,¹⁷ számuk 2014. január 31-ére pedig már 2075-re növekedett.¹⁸ Eloszlásuk viszont a Bizottság

10 SE-rendelet, 39–45. cikk. Közös szabályok: 46–51. cikk. Közgyűlésre vonatkozó szabályok: 52–60. cikk.

11 SE-rendelet, 61–66. cikk.

12 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai részvénytársaság (SE) státútumáról szóló, 2001. október 8-i 2157/2001/EK tanácsi rendelet alkalmazásáról. Brüsszel, 2010.11.17. COM(2010) 676 végleges (a továbbiakban: „SE-jelentés”).

13 SE-jelentés, 3. o.

14 SE-jelentés, 4. o.

15 SE-jelentés, 4. o.

16 SE-jelentés, 5. o.

17 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Cselekvési terv: Európai társasági jog és vállalatirányítás – a részvényesek nagyobb szerepvállalását és a fenntartható vállalatokat szolgáló modern jogi keret. Strasbourg, 2012.12.12. COM(2012) 740 final (a továbbiakban: „társasági jogi cselekvési terv”), 15. o.

18 Forrás: <http://ecdb.worker-participation.eu/>

felmérése szerint nem egyenletes. A legtöbb bejegyzés Németországban és Csehországban történt, ahol az SE formát aktívan népszerűsítik, míg például a déli államokban nagyon kevés SE-t alapítottak.¹⁹ Így egyelőre nem lehet az SE-k töretlen sikeréről beszélni, viszont kétségtelen, hogy ez az európai társasági forma egyre népszerűbb a határon átnyúló tevékenységet folytató vállalkozók körében. Szükséges viszont az SE státútumára vonatkozó tudatosság előmozdítása és javítása.²⁰

2.2. Egyéb társasági jogi formák

Az európai részvénytársaság nem az egyetlen európai szintű társasági jogi forma, így a határon átnyúló tevékenységet folytató vállalkozók más formát is választhatnak. Az egyik ilyen az 1985 óta létező *európai gazdasági egyesülés*. Az egyesülés célja alapvetően a tagjai gazdasági tevékenységeinek megkönnyítése, illetve előmozdítása az erőforrások, a tevékenységek és a kompetenciák összevonásával. Viszont az egyesülés saját nyereségszerzés céljából nem alapítható.²¹ Az egyesülésben szinte bármely uniós illetőségű személy részt vehet, akiknek az egyesülés létrehozása érdekében szerződést kell kötniük. Az egyesülés nyilvántartásba vételének időpontjától a saját nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, szerződéseket köthet és egyéb jogcselekményeket végezhet, valamint perelhet, illetve perelhető. Viszont a tagállamok határozhatják meg, hogy rendelkezik-e jogi személyiséggel vagy sem.²² Az egyesülés felépítése az egyéb cégekéhez ha-

sonló. Hátránya viszont, hogy a tagjai korlátlan felelősséggel rendelkeznek az egyesülés kötelezettségeiért. Ez nem meglepő, hiszen az alapításhoz tőkebefizetés nem feltétlenül szükséges.

A harmadik megemlítendő uniós társasági forma az *európai szövetkezet* (*Societas Cooperativa Europaea, SCE*). Az európai szövetkezet státútuma, az európai részvénytársaság státútumának mintájára jött létre, viszont a szabályok a szövetkezetek működéséhez lettek igazítva. Az SCE alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése és/vagy tagjai gazdasági és szociális tevékenységeinek fejlesztése.²³ Szintén rendelkezik jegyzett tőkével, amely részjegyekre oszlik. Az alapszabály eltérő rendelkezéseinek hiányában az SCE, az SE-hez hasonlóan, korlátolt felelősséggel rendelkezik, és a státútum jogi személyiséggel is felruházta.²⁴ Az SCE minimálisan 30 000 eurós jegyzett tőkével alapítható.²⁵ Az alapításra, a székhelyáthelyezésre és a felépítésre az SE státútumához hasonló szabályok vonatkoznak. Az SCE-ben történő munkavállalói részvétel szabályait, a részvénytársaságokhoz hasonlóan, külön irányelv szabályozza.²⁶ Megállapítható, hogy az SE-k növekvő népszerűségével ellentétben az SCE forma nem bizonyult túl népszerűnek, hiszen 2012 júliusáig mindössze 25 európai szövetkezetet jegyeztek be.²⁷

3. Társaságok egyesülése

A belső piac működése szempontjából az is fontos kérdés, hogy a vállalatok az egyes tag-

19 SE-jelentés, 5. o.

20 Társasági jogi cselekvési terv, 15. o.

21 A Tanács 2137/85/EGK rendelete az európai gazdasági egyesülésről, 3. cikk.

22 2137/85/EGK rendelet, 1. cikk.

23 A Tanács 1435/2003/EK rendelete az európai szövetkezet (SCE) státútumáról (a továbbiakban SCE-rendelet), 1. cikk.

24 SCE-rendelet, 1. cikk.

25 SCE-rendelet, 3. cikk.

26 A Tanács 2003/72/EK irányelve az európai szövetkezet státútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről.

27 Társasági jogi cselekvési terv, 15. o.

államok joga alapján azonos módon tudnak-e egyesülni, illetve azonos feltételek mellett tudnak-e cégeket felvásárolni. Értelemszerűen, amennyiben a szabályozás tagállamonként eltér, az az uniós piac széttagoltságához vezethet, hiszen az ilyen ügyletek egyes országokban viszonylag könnyebben végbemehetnek, míg máshol nehézségekbe ütközhetnek. Itt meg kell említenünk, hogy a kérdést az uniós versenyjog is szigorúan szabályozza. Ebben a pontban viszont az egyesülések társasági jogi szempontjait fogjuk vizsgálni, mint például a vételi ajánlatok szabályozása, biztosítékok meghatározása a részvényesek számára vagy a vállalat szervei általi jóváhagyás.

3.1. A nyilvános vételi ajánlatok szabályozása

A társaságok egyesülése uniós szinten irányelvek által került szabályozásra. Elsőként a 2004/25/EK irányelvet²⁸ kell megemlítenünk, amely a nyilvános vételi ajánlatok megtételét szabályozza. A hatálya mindössze azoknak a cégeknek a megszerzésére vonatkozó vételi ajánlatra terjed ki, amelyek értékpapírjainak szabályozott piacra való bevezetése megtörtént.²⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy egy ajánlat akkor minősül nyilvános vételi ajánlatnak, amennyiben annak eredménye vagy célja a céltársaság irányításának a nemzeti joggal összhangban történő megszerzése.³⁰

Az irányelv először is meghatározza a vételi ajánlatok általános elveit, miszerint az értékpapírok birtokosait egyenlő elbánásban kell részesíteni, döntésük meghozatalához elegendő időt és információt kell biztosítani, az irányító

szerv nem tagadhatja meg az értékpapír birtokosaitól az ajánlat érdemi megítélésének lehetőségét, az értékpapírok tekintetében tilos hamis piacot létrehozni az árak manipulálásának céljából, az ajánlatot csak akkor lehet bejelenteni, ha a vételi ajánlat összege teljes mértékben rendelkezésre áll, illetve a céltársaság tevékenységét az ajánlatból kifolyólag nem lehet az ésszerűnél hosszabb ideig akadályozni.³¹ Az irányelv rendelkezik továbbá a kisebbségi részvényesek védelméről is, például a méltányos ár alkalmazásáról.³² Amennyiben egy vállalkozás a céltársaság részvényeinek (vagy szavazati jogainak) legalább 90%-át megszerezte, kérheti a fennmaradó értékpapírok birtokosaitól, hogy ezen értékpapírokat méltányos áron eladják neki.³³ Az irányelv szerint továbbá a tagállamok előírják, hogy az ajánlat elfogadására nyitva álló időszak nem lehet a vételi ajánlat közzétételétől számított két hétnél rövidebb és tíz hétnél hosszabb.³⁴ Ezzel biztosítva van, hogy az értékpapírok birtokosai érdemben meg tudják fontolni az ajánlat elfogadását. A céltársaság részéről pedig kötelező az értékpapírjaira vonatkozó részletes információ közzététele.³⁵

Az irányelv alapján a tagállamok kijelölik az ajánlatok felügyeletére hatáskörrel rendelkező hatóságot vagy hatóságokat. Az ajánlat felügyeletére illetékes hatóság azon tagállam hatósága, ahol a céltársaság létesítő okirat szerinti székhelye található, ha e társaság értékpapírjait bevezették a tagállam szabályozott piacán. Minden egyéb esetben (ha az értékpapírokat nem vezették be szabályozott piacon vagy több szabályozott piacon is bevezették stb.), az irány-

28 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/25/EK irányelve a nyilvános vételi ajánlatról.

29 2004/25/EK irányelv, 1. cikk.

30 2004/25/EK irányelv, 2. cikk.

31 2004/25/EK irányelv, 3. cikk.

32 2004/25/EK irányelv, 5. cikk.

33 2004/25/EK irányelv, 15. cikk.

34 2004/25/EK irányelv, 7. cikk.

35 2004/25/EK irányelv, 10. cikk.

elv lehetővé teszi a felügyeletre illetékes hatóság kiválasztását.³⁶ Ezenkívül a tagállamoknak szankciókat is meg kell határozniuk az irányelv szabályainak megsértésére, amelyeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.³⁷

3.2. A tőkeegyesítő társaságok határon átnyúló egyesülése

A kérdéskört a 2005/56/EK irányelv³⁸ szabályozza. Ez az irányelv olyan tőkeegyesítő társaságok egyesülésére vonatkozik, amelyeket valamely tagállam joga alapján alapítottak, és amelyek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Unión belül van, feltéve, hogy a társaságok közül legalább kettőre eltérő tagállam joga irányadó.³⁹ Magyarország esetében ez a részvénytársaságokat és a korlátolt felelősségű társaságokat jelenti. A korábban említett irányelvvel ellentétben ez a jogszabály már nem az ajánlattétel szabályait, hanem az egyesülésre vonatkozó konkrét mechanizmusokat szabályozza. Az irányelv alapvető célja az ilyen ügyletek költségeinek csökkentése, hogy ezzel garantálják a jogbiztonságot és a lehető legtöbb vállalkozás számára lehetővé tegyék a részvételt.

Az irányelv először is kimondja, hogy az egyesülő társaságok irányító vagy ügyviteli szerveinek egyesülési tervet kell készíteniük, illetve meghatározza ennek kötelező tartalmát.⁴⁰ A tervet legkésőbb az egyesülésről határozó közgyűlés előtt közzé kell tenni.⁴¹ Az irányelv arról

is rendelkezik, hogy az egyesülés egyes szempontjairól az egyesülés előtt jelentést kell készítenie mind az érintett társaságok irányító vagy ügyviteli szerveinek, mind pedig egy független szakértőnek.⁴² Az egyesülés közös tervezetét az egyesülő társaságok közgyűlése hagyja jóvá.⁴³ A tagállamok kötelesek kijelölni az illetékes hatóságot, amely ellenőrzi a határokon átnyúló egyesülés jogszerűségét az adott tagállam jogának hatálya alá tartozó társaságok esetében.⁴⁴ Végül fontos megemlíteni, hogy az irányelv szabályozza a határon átnyúló egyesülés jogkövetkezményeit is. Ennek alapvető szabályai szerint az egyesülő társaságok teljes aktív és passzív vagyona átszáll az új társaságra, az egyesülő társaságok tagjai az új társaság tagjaivá válnak, illetve az egyesülő társaságok megszűnnek.⁴⁵

3.3. Részvénytársaságok egyesülése

A részvénytársaságok egyesülésére vonatkozóan a 2011/35/EU irányelv⁴⁶ további szabályokat állapít meg általános érvénnyel. annak érdekében, hogy a társaságok számára előírt biztosítékok valamennyi tagállamban egyenértékűek legyenek. A tagállamoknak nem kell alkalmazniuk ezt az irányelvet a szövetkezetek és a beolvadó vagy megszűnő társaságok esetében, amelyek ellen csődeljárás, kényszer-egyezségre vonatkozó eljárás vagy hasonló eljárás van folyamatban. Az irányelv megállapítja, hogy a beolvadással történő egyesülés során a beolvadó társaság(ok) részvényeseinek részvényeket bocsátanak ki az átvevő társaságban,

36 2004/25/EK irányelv, 4. cikk.

37 2004/25/EK irányelv, 17. cikk.

38 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/56/EK irányelve a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről.

39 2005/56/EK irányelv, 1. cikk.

40 2005/56/EK irányelv, 5. cikk.

41 2005/56/EK irányelv, 6. cikk.

42 2005/56/EK irányelv, 7–8. cikk.

43 2005/56/EK irányelv, 9. cikk.

44 2005/56/EK irányelv, 11. cikk.

45 2005/56/EK irányelv, 14. cikk.

46 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/35/EU irányelve a részvénytársaságok egyesüléséről.

és a részvényesek a kibocsátott részvények névértékének megfelelő, és adott esetben, ha a névértékük nem állapítható meg, akkor a kibocsátási érték 10%-át meg nem haladó készpénzkifizetésben részesülhetnek.⁴⁷ Ugyanezek a szabályok vonatkoznak az új társaság alapításával történő egyesülésre is.⁴⁸

Az irányelv kötelezi az egyesülésben részt vevő társaságok ügyviteli vagy ügyvezetési szerveit, hogy írásbeli tervet készítsenek az egyesülés feltételeiről, illetve meghatározza ennek tartalmát.⁴⁹ Az egyesülési tervet legalább az egyesülésről határozó közgyűlés előtt egy hónappal közzé kell tenni. Ez idő alatt minden részvényes jogosult megismerni az egyesülési tervet és az egyesülő vállalkozásokra vonatkozó főbb dokumentumokat.⁵⁰ A munkavállalók jogait védeni kell a 2001/23/EK irányelvvel⁵¹ összhangban, amely kimondja, hogy a vállalkozás vagy annak egy részének átruházása (bizonyos kivételektől eltekintve) nem jelent jogalapot a munkavállalók elbocsátására. A részvénytársaságok egyesüléséről szóló irányelv a hitelezők védelmére vonatkozó előírásokat is kötelezővé teszi.⁵² Továbbá a tőkeegyesítő társaságokat érintő fent említett szabályokhoz hasonlóan, a jogszabály itt is nevesíti az egyesülés jogkövetkezményeit. Ennek megfelelően az egyesülés következménye a beolvadó társaság összes (aktív és passzív) vagyonának az átruházása az átvevő társaságra, mind a beolvadó társaság és az átvevő társaság közötti jogviszonyban, mind pedig harmadik személyek vonatkozásában, illetve a beolvadó társaság részvényesei

az átvevő társaság részvényeseivé válnak, és a beolvadó társaság megszűnik.⁵³

4. Biztosítékok a részvényesek, a tagok és harmadik személyek számára

4.1. A részvényesek jogai

A belső piac működése és az Unió gazdasági fejlődése érdekében elengedhetetlen a határon átnyúló befektetések ösztönzése, illetve egyszerűbbé tétele. A befektetők bizalmának javítása érdekében pedig szükségserűvé vált a részvényesek jogainak uniós szabályozása, amely egységesíti, illetve megerősíti jogait a vállalat irányításában való részvételük során. Ez tehát ösztönzi a befektetőket arra, hogy részvényeket vásároljanak, illetve elősegíti a vállalatok irányítóinak szorosabb felügyeletét, pozitív hatást gyakorolva a vállalatirányítási rendszerekre. Az EUMSZ 50. cikk (2) bekezdésének g) pontja a Parlamentet és a Tanácsot kimondottan felhatalmazza a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmének céljából a biztosítékok összehangolására.

Az Európai Bizottság a 2003-ban kiadott akciótervében⁵⁴ felvázolta a részvényesek jogai megerősítésének szükségességét. Különbséget tesz viszont egyes vállalattípusok között, így a tőzsdén jegyzett cégekre szigorúbb szabályozás megalkotása szükséges. A Bizottság véleménye szerint a korszerű technológiák alkalmazása szintén elősegítheti a részvényesi jogok gyakorlásának hatékonyságát.

47 2011/35/EU irányelv, 3. cikk.

48 2011/35/EU irányelv, 4. cikk.

49 2011/35/EU irányelv, 5. cikk.

50 2011/35/EU irányelv, 11. cikk.

51 A Tanács 2001/23/EK irányelve a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

52 2011/35/EU irányelv, 13. cikk.

53 2011/35/EU irányelv, 19. cikk.

54 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union - A Plan to Move Forward. Brussels, 21.5.2003. COM (2003) 284 final

Ennek megfelelően a Bizottság javaslatát követően az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2007/36/EK irányelvet,⁵⁵ amely a tőzsdén jegyzett társaságok részvényeseinek jogait szabályozza. Az irányelv minimumkövetelményeket határoz meg a tagállamok számára, amelyek további intézkedéseket is tehetnek az irányelvben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében.⁵⁶ Elsőként az irányelv egyenlő bánásmódot ír elő minden olyan részvényes számára, akik a közgyűlésen való részvétel és a szavazati jogok gyakorlása tekintetében azonos helyzetben vannak.⁵⁷ Majd részletes szabályokat fogalmaz meg a részvényesek tájékoztatását illetően, amelynek célja, hogy minden érintett vállalat megfelelő tájékoztatást nyújtson részvényeseinek a közgyűléseket megelőzően. Ennek hiányában sok részvényes számára nem lenne biztosított a vállalat döntéshozatalában való megfelelő részvétel. A közgyűlési meghívót legkésőbb a közgyűlést megelőző 21. napon ki kell küldeni a részvényeseknek. Amennyiben viszont a társaság biztosítja számukra az elektronikus szavazás lehetőségét, akkor – az éves közgyűlés kivételével – a közgyűlés határozhat úgy, hogy csak a közgyűlés előtti 14. napon küldi ki a meghívót. A kiküldéshez a tagállamoknak olyan médiumok használatát kell előírniuk, amelyek ésszerűen igénybe vehetők az információk hatékony terjesztésére az Unió egész területén. Az irányelv a meghívó tartalmát is meghatározza, ilyen követelmény például az időpont,

a helyszín és a javasolt napirend meghatározása, az eljárások pontos és egyértelmű leírása, illetve meg kell adni, hogy az egyes dokumentumok honnan érhetőek el.⁵⁸

Végül az irányelv természetesen olyan jogokat is meghatároz, amelyek biztosítják a részvényesek valós és hatékony részvételének lehetőségét a közgyűléseken. Például jogukban áll javaslatokat tenni a közgyűlés napirendjére és határozattervezeteket benyújtani,⁵⁹ a szabályozás biztosítja a kérdésfeltevés jogát és a képviselő útján való szavazás jogát.⁶⁰ Sőt a tagállamok megengedhetik a társaságoknak, hogy felajánlják az elektronikus úton történő részvétel vagy a levélben szavazás lehetőségét is.⁶¹

4.2. A társasági tagok és harmadik személyek védelmében előírt biztosítékok

Az uniós jogalkotók a korábban említett célok eléréséhez további elősegítése érdekében megalkották a 2012/30/EU irányelvet,⁶² amely a társasági tagok és a harmadik személyek (különösen a hitelezők) védelme érdekében hozandó biztosítékokat szabályozza, módosítva a korábbi erre vonatkozó rendelkezéseket. Megfelelő garanciák hiányában ugyanis a tagok és a hitelezők nem lehetnének biztosak abban, hogy az általuk befektetett vagy kölcsönadott pénzeszeget valóban visszakapják, ami csökkentheti a befektetési, illetve a hitelezési hajlandóságot. Az eltérő nemzeti szabályozások pedig

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/36/EK irányelve az egyes részvényesi jogok gyakorlásáról a tőzsdén jegyzett társaságokban.

⁵⁶ 2007/36/EK irányelv, 3. cikk.

⁵⁷ 2007/36/EK irányelv, 4. cikk.

⁵⁸ A tájékoztatás szabályait lásd a 2007/36/EK irányelv 5. cikkében.

⁵⁹ 2007/36/EK irányelv, 6. cikk.

⁶⁰ 2007/36/EK irányelv, 6. 9-10. cikk.

⁶¹ 2007/36/EK irányelv, 8 és 12. cikk.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 2012/30/EU irányelve a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint tőkéjük fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 54. cikkének második bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról.

hátrányosan érinthetik a belső piac működését.

A jogszabály minden tagállamot illetően meghatározza, hogy mely társasági formák esetén alkalmazandó. Magyarország tekintetében ez a nyilvánosan működő részvénytársaság, más tagállamok esetén is tipikusan a tőzsdén jegyzett társaságok tartoznak ide. Elsőként rendelkezik azokról az információkról, amelyeknek a hatálya alá tartozó társaságok alapszabályában vagy alapító okiratában mindenképp szerepelniük kell. Ezek a társaság cégneve, tevékenységi köre, jegyzett tőkéje vagy engedélyezett alaptőkéje, a társaság képviselőinek szabályai, és ha a társaság határozott időre jött létre, ennek az időtartamnak a megjelölése.⁶³ Továbbá szerepelniük kell a jegyzett részvényekre vonatkozó információknak is.⁶⁴ Fontos kiemelni még, hogy a szabályozás meghatározza: az irányelv hatálya alá tartozó társaság bejegyzéséhez minimális tőke előírása szükséges, amely nem lehet kevesebb 25 000 eurónál.⁶⁵ Ezenkívül tilos a részvények névértéknél alacsonyabb értéken való kibocsátása is,⁶⁶ ami szintén a hitelezők védelmét szolgálja. Még kiemelendő, hogy a jegyzett tőke leszállításának eseteit kivéve nem teljesíthető kifizetés a részvényesek részére olyan esetekben, amikor a nettó eszközállomány alacsonyabb, mint a jegyzett tőke összege. A részvényesek számára teljesített kifizetés pedig nem haladhatja meg az áthozott nyereséggel és az e célra rendelkezésre álló tartalékból származó összegekkel megnövelt, valamint az áthozott veszteséggel és a jogszabályokkal, illetve az alapszabállyal összhangban tartalékba helyezett összegekkel csökkentett, az elő-

ző pénzügyi év zárónapján fennálló nyereség összegét.⁶⁷ Az irányelv további részében olyan területeket szabályoz, mint a tőkeemelések és a tőkeleszállítás szabályai.

4.3. Az információk rendelkezésre állásának biztosítása

A társasági tagok és részvényesek védelmében további biztosítékokat határoz meg a 2009/101/EK irányelv,⁶⁸ elsősorban az adatközlés terén. A szabályok a kft.-kre és a részvénytársaságokra is vonatkoznak. Az irányelv lényege, hogy kötelezi a tagállamokat megfelelő cégnyilvántartások létrehozására, és biztosítaniuk kell a megfelelő adatközlést és a naprakész információk rendelkezésre állását.⁶⁹ Ezenkívül az irányelv létrehozta az egységes európai platformot, amely biztosítja a cégnyilvántartások összekapcsolását, illetve ezeknek a rendszereknek az átjárhatóságát.⁷⁰ Ezzel az Unió ismételten azt kívánja biztosítani, hogy a befektetők és egyéb érdekelt személyek megfelelő információkhoz jussanak az Unióban bejegyzett bármely vállalkozással kapcsolatban.

5. Az európai társasági jog jövője

5.1. Új társasági jogi formák

Amint a 2. pontban említettük, a jelenleg meglévő uniós szintű társasági formákkal kapcsolatosan eddig felemás volt az érdeklődés. Ennek ellenére az Európai Bizottság szerint az Unióban igény mutatkozik újabb társasági jogi formák létrehozása iránt. Például a Bizottság a 2011. október

63 2012/30/EU irányelv, 2. cikk.

64 2012/30/EU irányelv, 3. cikk.

65 2012/30/EU irányelv, 6. cikk.

66 2012/30/EU irányelv, 8. cikk.

67 2012/30/EU irányelv, 17. cikk.

68 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/101/EK irányelve az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 48. cikkének második bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról.

69 Lásd: 2009/101/EK irányelv, 2–3d. cikk.

70 2009/101/EK irányelv, 4a. cikk.

25-i a „társadalomtudatos vállalkozás” kezdeményezésről szóló közleményében⁷¹ kiemelte, hogy fontos lenne európai jogi formákat kialakítani a szociális gazdasági ágazatban működő szervezetek, többek között az alapítványok számára. Ennek megfelelően 2012-ben a Bizottság elfogadta az *európai alapítvány (Fundatio Europea, FE)* státútumáról szóló rendelet tervezetét.⁷²

A tervezet fő célja, hogy a közhasznú szervezetek számára teremtsen egy európai jogi formát, amely lehetővé teszi a nemzeti alapítványoknál hatékonyabb határon átnyúló működést. Az FE létrehozásának feltétele a rendeletben felsorolt közhasznú – kulturális, emberi jogi, szociális, környezetvédelmi, kutatási stb. – cél, legalább két tagállamban kifejtett tevékenység, és legalább az előírt minimális induló vagyon megléte, amelyet működése során egészen a megszűnéséig fenn kell tartania. Az FE alapítható végrendeleti rendelkezéssel, nyilatkozattal, közhasznú szervezetek egyesülésével vagy nemzeti közhasznú szervezet átalakulásával.

A rendelettervezet tárgyalása a tanulmány *írásakor még folyamatban volt a Tanács társasági jogi munkacsoportjában. A legfőbb ellentét a tagállamok között az alapítvány induló vagyona körül bontakozott ki, amely a bizottsági javaslat szerint 25 000 euró. Több tagállam viszont a hitelezők védelme érdekében jóval magasabb összeget tartana indokoltnak. A megállapodást nehezíti, hogy a rendelet jogalapja az EUMSZ 352. cikke, így annak elfogadásához a tagállamok egyhangú szavazata szükséges.*

Az FE státútuma mellett 2008-ban az Európai Bizottság javaslatot tett az *európai zárkörű részvénytársaság* létrehozására is. Ez alapvető-

en a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára jelentene egy megfelelő társasági formát a határon átnyúló tevékenységeik folytatásához. Az ilyen társaságok korlátozott felelősséggel rendelkeznének, és a részvényeiket nem lehetne tőzsdén jegyezni. A tagállamoknak nem sikerült egyhangú döntést hozniuk a rendelet tervezetéről, így felfüggesztették a dosszié tárgyalását. A Bizottság kutatja, hogy a kkv-k számára az uniós jogi keretek hogyan lennének javíthatók a rendelet elfogadásának hiányában.⁷³

5.2. A gazdasági társaságok székhelyáthelyezése

A 2. pontban már utaltunk rá, hogy az európai társasági jogi formák esetén egy társaság szabadon áthelyezheti székhelyét egy másik tagállamba. A letelepedés szabadságának érvényesítése kapcsán viszont felmerül a kérdés, hogy ugyanezt megteheti-e egy nemzeti jog alapján bejegyzett vállalkozás is. Az Európai Bíróság két magyar vonatkozású ítéletéből kitér, hogy a székhely áthelyezése az utóbbiak tekintetében még igencsak nehézségekbe ütközik. A *Cartesio* esetben⁷⁴ egy Magyarországon bejegyzett vállalkozás kívánta úgy áthelyezni Olaszországba a székhelyét, hogy továbbra is Magyarországon maradjon bejegyezve, és a magyar jog szerint viszont ez nem lehetséges, hanem ilyen esetben először meg kell szűnnie a társaságnak, és utána újra be kell magát jegyeztetnie Olaszországban. A Bíróság végül megállapította, hogy uniós szintű szabályozás hiányában a magyar szabályozás jogszerű és nem ellentétes a letelepedés szabadságával.⁷⁵ A *VALE* esetben⁷⁶ pe-

71 Az Európai Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Kezdeményezés a szociális vállalkozásért. A szociális vállalkozásokat mint a szociális gazdaság és innováció kulcsszereplőit előmozdító szabályozási légkör kialakítása. Brüsszel, 2011.10.25. COM(2011) 682 végleges.

72 A tervezet szövege itt érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm

73 Társasági jogi cselekvési terv, 14. o.

74 C-210/06. sz. eset *Cartesio* Oktató és Szolgáltató Bt. (a továbbiakban: „*Cartesio* eset”).

75 *Cartesio* eset, 124. bekezdés.

76 C-378/10 sz. eset *VALE* Építési Kft. (a továbbiakban: „*VALE* eset”).

dig egy olaszországi vállalat, megszűnését követően kérte Magyarországon a bejegyzését, ahol megtagadták, hogy az olaszországi céget jogelődjeként jelölje meg a bejegyzéskor. Ezt viszont már jogellenesnek találta a Bíróság a letelepedés szabadságának korlátozására és az egyenértékűség elvének megsértésére hivatkozva, hiszen így a társaság egy másik tagállam társasági formájává való átalakulása ütközik nehézségekbe, amely már ellentétes az uniós joggal.⁷⁷

Jelenleg a tagállamok joga szerint bejegyzett társaságok székhelyáthelyezésére nincs konkrét uniós szintű szabályozás. Bár a fent említett két ítélet iránymutatásokat adott, a *Cartesio* esetben tárgyalt probléma, azaz a megszűnés és újjáalakulás nélküli székhelyáthelyezés továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozó kérdés. Az Európai Bizottság 2013 áprilisában folytatott ezzel kapcsolatban konzultációt,⁷⁸ amelyben többek között arra irányuló kérdéseket tett fel az érintetteknek, hogy milyen előnyökkel járna a székhelyáthelyezésekre vonatkozó szabályozás megalkotása. A konzultáció eredményeiről közölt bizottsági dokumentum⁷⁹ arról tanúskodik, hogy a konzultációra nagyon kevés válasz érkezett (mindössze 28 vállalat és 58 egyéb érdekelt töltötte ki a kérdőívet vagy küldte el más formában a véleményét), és a válaszadó cégek csak csekély érdeklődést mutattak a székhelyük esetleges más uniós tagállamba való áthelyezését illetően. 2012 januárjában az Európai Par-

lament javasolta egy irányelv elfogadását a témában.⁸⁰ Hogy végül szükséges-e jogalkotás a kérdésben, azt végső soron az Európai Bizottságnak kell majd eldöntenie.

5.3. Vállalati társadalmi felelősségvállalás

Az Európai Bizottság 2011 októberében egy közleményt adott ki a vállalati társadalmi felelősségvállalás uniós stratégiájára vonatkozóan.⁸¹ A Bizottság új meghatározása alapján a vállalati társadalmi felelősségvállalás a „vállalkozásoknak a társadalomra gyakorolt hatásuk iránti felelőségét” jelenti.⁸² Átfogó uniós jogszabály a témában nincsen, a Bizottság mindössze ösztönözni kívánja a vállalkozásokat a társadalmi felelősségvállalás nemzetközi alapelveinek figyelembevételére, illetve vállalati politikájukba való beépítésére. 2013-ban a Bizottság egy tanulmányt készített arról, hogy a vállalkozások milyen mértékben alkalmazzák ezeket a gyakorlatban. A kutatás alapján a megkérdezett vállalatok 68%-a hivatkozott a honlapján a vállalati társadalmi felelősségvállalásra, 40%-uk pedig megemlíttet valamilyen ezzel foglalkozó nemzetközi dokumentumot is.⁸³

Helyenként viszont a társasági joggal kapcsolatos uniós jogalkotásban megnyilvánul a cégek társadalmi felelősségvállalásának kérdése, ilyenek például a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv,⁸⁴ a szociális szempontok jobb beépíthetősége a közbe-

⁷⁷ Lásd: VALE eset, 62. bekezdés.

⁷⁸ A konzultációt lásd a következő honlapon: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/seat-transfer/index_en.htm

⁷⁹ FEEDBACK STATEMENT. Summary of responses to the public consultation on cross-border transfer of registered companies. September 2013. Elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/seat-transfer/docs/summary-of-responses_en.pdf

⁸⁰ JELENTÉS a vállalatok székhelyének határokon átnyúló áthelyezéséről szóló tizennegyedik társasági jogi irányelvről, a Bizottságnak szóló ajánlásokkal (2011/2046(INI)).

⁸¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014) (a továbbiakban: „vállalati társadalmi felelősségvállalás közlemény”).

⁸² Vállalati társadalmi felelősségvállalás közlemény, 7. o.

⁸³ An Analysis of Policy References made by large EU Companies to Internationally Recognised CSR Guidelines and Principles, European Commission, March 2013, 6. o.

⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.

szerezési eljárásba az új közbeszerzési irányelvek tervezete alapján,⁸⁵ vagy a nem pénzügyi adatok közzétételének kötelezettségéről szóló új irányelv,⁸⁶ amelynek tárgyalása várhatóan 2014 első félévében fog lezárulni.

5.4. Egyéb területek

Az Európai Bizottság 2012-es cselekvési tervében⁸⁷ bemutatta azokat a területeket, amelyek fejlesztése véleménye szerint az európai uniós társasági jog modernizációjához szükséges. Ezek három fő iránya a vállalatok átláthatóságának növelése, a részvényesek magasabb szintű bevonása a vállalati döntéshozatalba és a vállalatok növekedésének és versenyképességének támogatása. Az átláthatóság növeléséhez hozzátartozik a vállalatirányítói szervek sokszínűségének javítása is, tehát ehhez kapcsolódik például a már említett irányelv a nem pénzügyi beszámolókról, amely a számviteli irányelvet módosítja, illetve a tőzsdén jegyzett társaságok nem ügyvezető igazgatói körében a nemek közötti egyensúly javításáról szóló irányelvjavaslat is.⁸⁸ További célok ezen belül a vállalatirányítási kódex rendelkezéseitől való eltérés esetén szolgáltatott magyarázatok minőségének a javítása, a részvényesek azonosításának elősegítése és az intézményi befektetőkre vonatkozó átláthatósági szabályok elősegítése.⁸⁹

A Bizottság szerint a részvényesek eredmé-

nyes, fenntartható szerepvállalása a cégek irányításában kiemelkedően fontos szerepet játszik a vállalatirányítási modellek javításában. Ehhez kapcsolódóan kívánatos lenne a javadalmazási politika jobb részvényesi felügyelete, amely során olyan javadalmazási politikák alakulhatnának ki, amelyek ösztönzik a hosszú távú értékteremtést és ténylegesen összekapcsolják a fizetést a teljesítménnyel. Szintén fontos a Bizottság szerint a kapcsolt felekkel folytatott ügyletek jobb részvényesi felügyelete és a részvényesi képviselői tanácsadók szabályozása. Az említett célok megvalósulására várhatóan a részvényesek jogairól szóló irányelv felülvizsgálatának keretében kerülhet majd sor. Továbbá a cselekvési terv lépéseket helyez kilátásba a vállalatirányítási kérdésekben történő befektetői együttműködés és a munkavállalói részvénytulajdon kérdéseiben is.⁹⁰ A vállalatok határon átnyúló műveleteinek elősegítésére a már említett székhelyáthelyezésekkel kapcsolatos szabályozás, az új társasági formák megjelenése és az egyesülések és szétválások szabályainak megújítása jelenthet megoldást.⁹¹ Végül a Bizottság a cselekvési tervben kilátásba helyezte az uniós társasági szabályok kodifikációját egy egységes irányelv keretében.⁹² Ezzel egyértelműen egyszerűbbé válna a társasági jogi szabályok megismerése és alkalmazása, valamint elkerülhetők lennének az átfedések. Az egységes irányelv megalkotása azonban még várat magára.

85 Információ az új közbeszerzési irányelvekről a következő oldalon érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm

86 A nem pénzügyi beszámolókról szóló irányelvjavaslat a számviteli irányelvet módosítja. A javaslat szövege és bővebb információ a következő oldalon érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/non-financial_reporting/

87 Társasági jogi cselekvési terv, lásd: 17. lágjegyzet.

88 Bővebb információ és a javaslat szövege a következő oldalon érhető el: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/news/121114_en.htm

89 Bővebben lásd a társasági jogi cselekvési terv 5–9. oldalán.

90 Bővebben lásd a társasági jogi cselekvési terv 9–12. oldalán

91 Lásd a társasági jogi cselekvési terv 12–15. oldalán

92 Társasági jogi cselekvési terv, 16. o.

ÁCS PÉTER*

A belső piac mélyítése a vállalkozási számvitel területén: harmonizáció vagy egységesítés?

Az Európai Unió egységes piacának egyik pillére a tőke szabad áramlása. Ez utóbbi elv akkor működne megfelelően a gyakorlatban, ha a vállalkozások egyenlő feltételek mellett versenyezhetnének az európai tőkepiacokon elérhető pénzügyi forrásokért. A gazdaság finanszírozási mechanizmusainak hatékony működéséhez pedig elengedhetetlen, hogy a befektetők számára megbízható és összehasonlítható információk álljanak rendelkezésre a vállalkozások pénzügyi, vagyoni és jövedelmi helyzetéről. Az egyes tagállamokban ugyanakkor továbbra is jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a számviteli előírások területén, ami megnehezíti a különböző államokban letelepedett cégek kimutatásainak párhuzamba állítását. Az országonként eltérő szabályozási környezet visszavezethető többek között a jogfilozófiai megközelítésben rejlő különbségekre, valamint a banki, illetve a tőkepiaci alapú finanszírozás relatív súlyában tapasztalható eltérésekre, de az adószabályok tekintetében sem találunk két egyforma tagállamot. Az évtizedekre visszanyúló harmonizációs törekvések ellenére az európai integráció fejlődéstörténete során mind ez idáig nem mutatkozott politikai hajlandóság arra, hogy a tagállamok sajátos szempontjaik érvényesítéséről lemondva egy teljesen egységes számviteli szabályozási rendszert alakítsanak ki. Egy ilyen döntéshez az elsődleges jogforrások módosítására, vagyis mind a 28 ország beleegyezésére szükség lenne. A számvitel gyakorlatilag megosztott hatáskörbe tartozik, ugyanis az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 114. cikkének¹ (1) bekezdése lehetőséget teremt jogharmonizációs célú uniós jogszabályok elfogadására a belső piac megeremtése és működésének biztosítása érdekében. Ezzel összhangban az 1970-es évek végétől kezdve számos irányelv és annak módosítása lépett hatályba, amelyek elsősorban a beszámolóképzés, a nyilvánosságra hozatal és a könyvvizsgálat területén rögzítették az európai szintű keretszabályokat. Az utóbbi bő tíz esztendőben azonban olyan – részben rendezési formában elfogadott – döntések láttak napvilágot, amelyek hosszú távon kijelölték a számviteli együttműködés fejlődési irányait. E cikk megírásával az a célom, hogy betekintést nyújtsak az olvasónak a vállalatokra vonatkozó számviteli szabályozás uniós és részben nemzetközi szintű fejlesztésének aktuális kérdéseibe. A teljességre való törekvés nélkül négy fő témára térek ki. A nemzetközi számviteli standardok átvételével összefüggő kihívások viszonylag részletes ismertetését követően röviden bemutatom a számvitel, a könyvvizsgálat és a nem pénzügyi beszámolás területén a közelmúltban elfogadott – bár részben még ki nem hirdetett – szabályok legfontosabb elemeit.

1. Az IFRS standardok elterjedése és alkalmazása az EU-ban

1.1. A standardok átvételének folyamata az EU-ban

Az Európai Unió 2002-ben stratégiai jelen-

tőségű döntést hozott azzal, hogy a tőzsdén jegyzett társaságok konszolidált beszámolóinak összeállítására vonatkozóan – az együttműködés kizárólag uniós kereteken belüli mélyítésének folytatása helyett – a nemzetközi számviteli standardok átvétele mellett törtélandzsát.

* A cikkben tett megállapítások kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

¹ Korábban az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSZ) 95. cikke

Az IAS-rendelet² elfogadásával ugyanis a tag-államok a szervezett piacokon regisztrált tőke-társaságok tekintetében elkötelezték magukat a globális számviteli standardok egységes rendszerének kialakítása mellett. Az EU ezzel a lépésével nagyban hozzájárult a Nemzetközi Számviteli Standardok Testület (*International Accounting Standards Board, IASB*)³ nemzetközi elfogadottságához. Mindez jelentős szerepet játszott abban, hogy ma már csak az IASB által kidolgozott nemzetközi pénzügyi beszámolási standardokra⁴ (*International Financial Reporting Standards, IFRS*) tekintenek úgy, mint amelyek potenciálisan betölthetik ezt a globális szerepet. A beszámoló IFRS alapján történő összeállítását a világ több mint 100 országában teszik kötelezővé a tőzsdén jegyzett vállalatok számára, problémamentes fejlődéstörténetről azonban mégsem beszélhetünk. Ennek két fő oka van. Egyfelől az Egyesült Államok nem tartozik az említett körbe, másfelől vannak országok, amelyek nem szó szerint, hanem az általuk szükségesnek tartott módosításokkal együtt alkalmazzák a standardokat, vagy éppen egyes standardokat átvesznek, míg másokat egyáltalán nem. Az EU sem automatikusan fogadja el az IASB számviteli előírásait. Először az Európai Pénzügyi Beszámolási Tanácsadó Csoport (*European Financial Reporting Advisory Group, EFRAG*) meggyőződik arról, hogy az új vagy éppen továbbfejlesztett standard összhangban van-e az uniós jogszabályokban lefektetett alapelvekkel, valamint annak átvétele valóban az európai közérdeket szolgálja, a hatásvizsgálat elkészítését követően pedig javaslatot tesz az Európai Bizottságnak. A döntés lényegében bizottsági rendelet formájában születik, amennyiben az előterjesztett javaslatot a társjogalkotók nem utasítják el. Az átvett stan-

dardokat és értelmezéseket az EU valamennyi hivatalos nyelvén közzéteszik.

1.2. Kitekintés a standardok átvételével összefüggő kihívásokra

A komplex és sokszereplős eljárás eredményeképpen több hónap is eltelik, amíg egy új standard hatályba lép az EU-ban, de az alapos vizsgálat eredménye az eddigi tapasztalatok alapján szinte minden esetben egy, a módosítás nélküli átvételre irányuló javaslat, amelyet végül minden érintett támogat. Az IAS 39. standard (Pénzügyi instrumentumok: Megjelenítés és értékelés) az egyetlen, amelyet 2004-ben a valós érték opcióval és a fedezeti ügyletek elszámolásával kapcsolatos rendelkezései nélkül fogadott el az Európai Bizottság. Az előbit a standard módosítását követően átvette az EU, de az utóbbi területen tapasztalt megközelítésbeli különbségeket azóta sem sikerült feloldani. A fő törésvonal az ún. makrofedezeti (portfólióalapú fedezeti) ügyletek elszámolása, illetve ezen belül is a nyitott portfóliók kockázatának kezelésére alkalmazott stratégiák elfogadhatósága mentén húzódik. A nyitott portfóliók sajátossága, hogy ilyenkor a kockázati kitettséget jelentő eszközök (pl. értékpapírok) állományának folyamatos változása (pl. vásárlás, értékesítés, lejárat) miatt a portfólió értéke és kockázati pozíciója is állandó mozgásban van. Az IAS 39. lehetővé teszi, hogy egy adott portfólió az eszközök mellett kötelezettségeket is tartalmazzon, a kockázatok nettó kitettségi alapon való kezelését azonban csak kivételes esetekben tartja elfogadhatónak. Mivel számos európai bank előszeretettel vonja be a törzsbetéteit a kihelyezett hitelekkel összefüggő kamatkockázat fedezésébe, a nettó

2 Az Európai Parlament és a Tanács 1606/2002/EK rendelete a nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról (2002. július 19.)

3 2001 előtt Nemzetközi Számviteli Standard Bizottság (IASB).

4 A 2001 előtt megjelent standardok továbbra is IAS (International Accounting Standards) néven léteznek.

kockázatfedezeti stratégia alkalmazásáról való lemondás egy, az eszköz- és kötelezettségkezelés költségesebb formájának alkalmazására kényszerítené őket. A kérdés jelentősége túlmutat a hitelintézeti szektoron, ugyanis a makrofedezeti ügyletek elszámolásával kapcsolatos elveket a standardok továbbfejlesztése során a jövőben estleg más ágazatokra is kiterjeszhetik.

A beszámolókészítésre vonatkozó előírások változásai is érzékenyen érinthetik a vállalatok értékelését, következésképpen a részvénytulajdonosok és a potenciális befektetők döntéseit. A 2013 novemberében elfogadott bizottsági rendelet⁵ értelmében 2014. január 1-jétől alkalmazniuk kell a tagállamoknak – többek között – az IASB által módosított IFRS 10. (Konzolidált pénzügyi kimutatások) standardot. Az új előírás értelmében a befektetési gazdálkodó egységeknek (pl. befektetési alapok, kockázati tőketársaságok) – az üzleti modelljük sajátosságainak valóságúbb megjelenítése érdekében – leányvállalataikat azok konszolidálása helyett az eredménnyel szemben valós értéken kell értékelniük. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az idei évtől már nem az egymás közötti követelések és kötelezettségek kiszűrésével készített összevont egyenleg kerül a konszolidált beszámolóba, hanem a leányvállalatban lévő részesedés a befektetett pénzügyi eszközök között piaci értéken jelenik meg a mérlegben, miközben az átvétel hatása és az osztalék a pénzügyi műveletek eredményét fogja befolyásolni. Az új módszer az adózás előtti eredményre nem gyakorol érdemi hatást, de az anyavállalatnál kimutatott értékesítés nettó árbevételében a dekonszolidáció hatalmas visszaesést hozhat a korábbi évek számaihoz ké-

pest, ami a befektetők bizalomvesztése miatt rövid távon árfolyamesést idézhet elő.

1.3. Az IFRS standardok alkalmazása az Egyesült Államokban

Az egyesült államokbeli Értékpapír- és Tőzsdébizottságnál (*Securities and Exchange Commission, SEC*) regisztrált nem amerikai vállalatok három lehetőség közül választhatnak éves beszámolójuk összeállításakor. Az Egyesült Államokban bejegyzett cégek számára előírt „általánosan elfogadott számviteli elvek” (*US Generally Accepted Accounting Principles, US-GAAP*) alkalmazása helyett dönthetnek úgy is, hogy az IFRS alapján készítik el beszámolójukat, de ezt csak akkor fogadja el a SEC, ha az az eredeti, IASB által nyilvánosságra hozott változat alapján készült (a továbbiakban: IASB-IFRS). Az IFRS egyéb adaptált verziói – a standardok megjelenése és átvétele közötti időbeli eltérés és a makrofedezeti elszámolások miatt ide sorolható az EU által elfogadott verzió is – vagy a nemzeti számviteli előírások alapján összeállított beszámolók esetén viszont a SEC megkövetel bizonyos kiigazításokat az US-GAAP-ban alkalmazott elveknek megfelelően. Az IASB-IFRS elfogadása ugyanakkor jogi értelemben nem azonos annak az amerikai számviteli rendszerbe történő beépítésével. A SEC 2010-ben készített egy munkatervet, amely keretet adott az IFRS átvételével kapcsolatos szempontok áttekintésének és a döntésből eredő lehetséges következmények feltérképezésének. A sokat ígérő kezdeményezés fényében a 2012. július 13-án nyilvánosságra hozott jelentésben⁶ foglaltak a lendület megtorpanásáról árulkodtak. A jelentés nem

⁵ A Bizottság 1174/2013/EU rendelete (2013. november 20.) az 1606/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel összhangban egyes nemzetközi számviteli standardok elfogadásáról szóló 1126/2008/EK rendeletnek az IFRS 10 és az IFRS 12 nemzetközi pénzügyi beszámolási standard és az IAS 27 nemzetközi számviteli standard tekintetében történő módosításáról.

⁶ US SEC: Work Plan for the Consideration of Incorporating International Financial Reporting Standards into the Financial Reporting System for U.S. Issuers - Final Staff Report (2012. július 13.)

tartalmaz egyértelmű iránymutatást a tekintetben, hogy az USA-nak megérné-e áttérni a nemzetközi standardokra, mint ahogy a kijelölt irány mentén történő továbbhaladás mentendjére sem tesz javaslatot. A végkövetkeztetés annyiban foglalható össze, hogy a kérdés eldöntéséhez további alapos vizsgálatok szükségesek. Erről a pontról az utóbbi másfél évben sem sikerült elmozdulni.

1.4. Az IASB-FASB együttműködés bemutatása egy aktuális példán keresztül

Az IASB és az egyesült államokbeli Pénzügyi Számviteli Standard Testület (*US Financial Accounting Standards Board, FASB*) 2006-ban írtak alá egy egyetértési nyilatkozatot, amelyben rövid és hosszú táv szerinti bontásban olyan konkrét cselekvési területeket jelöltek meg, amelyek mentén a két számviteli szabályozási rendszert együttműködésben kívánják továbbfejleszteni. A kitűzött célok nagy részét sikerült elérni, de néhány kiemelt területen még nem zárult le a folyamat. Ilyen például a lízinggel kapcsolatos elszámolások kérdése, ahol többéves munka után kirajzolódott egy közös modell, amely elsősorban az operatív lízingre és azon belül is a lízingbevevő számviteli nyilvántartási kötelezettségeire fókuszál. Világszerte elterjedt ugyanis az a gyakorlat, amely szerint eltérő számviteli elszámolási szabályokat alkalmaznak a pénzügyi és az operatív lízing esetében. Az operatív lízing jellemzően az eszköz (pl. gépjármű vagy gyártósor) hasznos élettartamánál sokkal rövidebb időintervallumot fed le, és az a szerződés lejáratkor viszszakerül a lízingbeadó birtokába. Ez utóbbi pedig megpróbálja a használt gépet más gazdasági szereplő számára ismét lízingbe adni. Az érintett eszköz ezért – a pénzügyi lízinggel ellentétben – nem jelenik meg a lízingbevevő mérlegében, legfeljebb a beszámoló részeként elkészített kiegészítő mellékletben kaphatunk

információt a létezéséről. Sőt a részletszabályok szintjén eltéréseket tapasztalhatunk a tekintetben is (pl. az IFRS 17. és az US-GAAP között), hogy milyen kritériumok alapján sorolnak egy konkrét ügyletet az operatív, illetve a pénzügyi kategóriába. A pénzügyi kimutatások így gyakran torz képet mutatnak azon vállalkozások lízingügyletekkel kapcsolatos – illetve vagyoni – helyzetéről, amelyek rendszeres jelleggel és általában hosszabb időtávban gondolkodva folyamodnak ehhez az eszközbizszerzési módszerhez. Az IASB és az FASB által kidolgozott közös modell – amelyről a tárgyalások 2014 elején a végső fázisukba értek – előreláthatóan kötelezővé fogja tenni, hogy a lízingbevevő is mutassa ki az operatív lízing alapján beszerzett eszközt az aktívák, a beszerzéssel összefüggő számlázott tételeket pedig a kötelezettségek között. Az új modellt tükröző módosított IFRS 17. standard – annak európai bizottsági rendeletben történő átvétele esetén – szükségessé teszi majd a magyar számviteli törvény⁷ megfelelő módosítását is. Az IASB-FASB együttműködés természetes következménye, hogy az IFRS átvételével kapcsolatos egyesült államokbeli ellenállás ellenére sem tudják teljesen függetleníteni magukat az amerikai vállalatok a nemzetközi standardoktól. A globális számviteli konvergencia befolyásolja az US-GAAP fejlesztési irányait, és így közvetett módon formálja azt a jogi környezetet, amelynek keretein belül az amerikai vállalatok eleget tesznek beszámolóképzési kötelezettségüknek.

1.5. Uniós törekvések a nemzetközi standardalkotási folyamatban való aktívabb részvétellel

Az Európai Unió nem csupán passzív elfogadója az IFRS standardoknak, részt vesz azok kidolgozásában is. Ezért a multilaterális diplomácia egyéb területeihez hasonlóan ezen a területen is állandó kihívásként jelenik meg

az az igény, hogy az EU képes legyen a nemzetközi porondon betöltött gazdasági súlyának megfelelő szinten érvényesíteni az érdekeit. Ehhez természetesen arra lenne szükség, hogy az EU összehangolt álláspontot tudjon becsatornázni a standardalkotási folyamatba. Ezt a célt szolgálja a *Michel Barnier* belső piaci biztos kérésére készült, 2013. november 12-én napvilágot látott ún. *Maystadt-jelentés*⁷ is. A dokumentum egyfelől alternatív javaslatokat fogalmaz meg az Unión belüli koordináció javítására, preferált opcióként megjelölve az EFRAG irányítási struktúrájának oly módon történő átalakítását, hogy az erősítse a szervezet legitimitását, és az ott meghozott döntésekre valóban uniós közös álláspontként tekintsenek a tagállamok. Másfelől hangsúlyozza, hogy az egységes nemzetközi számviteli standardok kialakítása melletti elkötelezettség megőrzése mellett is csak az európai körülményekhez igazított formában szabad átvenni az IFRS standardokat, amennyiben azok eredeti formájukban nem szolgálják az uniós közérdeket. Az utóbbi kritériumot már a 2002-ben elfogadott IAS-rendelet is rögzítette, de *Maystadt* javaslata alapján ennek a feltételnek a teljesülését a jövőben olyan szempontból is vizsgálni kellene, hogy az adott nemzetközi standard alkalmazása veszélyeztetné-e a régió pénzügyi stabilitását, illetve gátolná-e annak gazdasági fejlődését. *Maystadt* szerint a gazdasági válság tapasztalatai ugyanis megmutatták, hogy bizonyos nemzetközi előírások megfelelő biztosítékok nélkül történő elfogadása súlyos következményekkel is járhat. A valós értéken történő értékelés széles körű alkalmazása – amely az angolszász országokra különösen jellemző, és az IFRS standardokban

is egyre inkább teret hódít – olyan piaci körülmények között is értékvesztés elszámolására kötelezi a vállalatokat, amikor az nem lenne feltétlenül indokolt (pl. erős áringadozások mellett nincs eladási kényszer vagy szándék), illetve egy befektetői bizalomhiánnyal terhelt időszakban prociklikus hatást válthat ki, ezzel is súlyosbítva a helyzetet. Az IFRS Alapítvány – amelynek standardalkotó testülete az IASB – a *Maystadt-jelentésben* foglaltakra reagálva⁸ hangsúlyozta a szervezet függetlenségét, és e tekintetben indokolatlannak tartotta a túlzott észak-amerikai befolyásra vonatkozó utalásokat. Aggodalmát fejezte ki az IFRS standardok átvételekor vizsgálandó kritériumok bővítésére vonatkozó javaslattal kapcsolatban, valamint – hiányolva az ezzel ellentétes szakértői véleményekre való hivatkozást – egyoldalúnak nevezte azt a megállapítást, amely szerint a valós értéken történő értékelés alkalmazása súlyosbította a válságot. A megközelítésbeli különbségek ellenére a témáról kialakult párbeszéd elvezethet akár a valós értéken történő értékelésre vonatkozó előírások olyan irányú módosításához is, amely jobban figyelembe veszi a jelentésben megfogalmazott aggályokat.

Európában és világszerte sok olyan multinacionális vállalat is alkalmazza az IFRS standardokat, amelyek kötvényeit vagy részvényeit egyáltalán nem forgalmazzák tőzsdéken. Az IAS-rendelet lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eldöntsék: kötelezővé teszik, engedélyezik, vagy éppen megtiltják a tőzsdén nem regisztrált vállalatok számára az IFRS standardok alkalmazását. Az uniós országok előírásai e tekintetben szerteágazó gyakorlatról tesznek tanúbizonyságot.

7 2000. évi C. törvény a számvitelről

8 Philippe Maystadt: Should IFRS Standards be more „European”? – Mission to reinforce the EU’s contribution to the development of international accounting standards (Jelentés – 2013. október)

9 IFRS Alapítvány: IFRS Foundation Comments on the Maystadt Report (2013. december 5.) <http://www.ifrs.org/Alerts/PressRelease/Documents/2013/IFRS-Foundation-response-to-Maystadt-Report-December-2013.pdf> Letöltve: 2013. december 27.

1.6. Külön IFRS-csomag a kis- és középvállalkozások számára

Az IFRS standardok nem tesznek különbséget a társaságok között méret alapján, és nem tartalmaznak egyszerűsítéseket a kisebb vállalkozások számára. A világszerte működő vállalkozások több mint 90%-a a kis- és középvállalkozások (kkv) kategóriájába tartozik, és széles körben elfogadott az a megközelítés, hogy indokolatlan lenne ugyanolyan komplex információszolgáltatási kötelezettséget támasztani az elsősorban helyben működő cégekkel, mint a multinacionális nagyvállalatokkal szemben. Az egységes nemzetközi számviteli szabályozás irányában haladva 2009-ben az IASB egy külön, egyszerűsített standardcsomagot (a továbbiakban: *IFRS for SMEs*) fogadott el, amelynek célcsoportja a kis és közepes méretű vállalkozások. Ez utóbbi kiszűri az IFRS standardokból a kkvk számára nem releváns részeket, egyszerűsíti az értékelési elvek alkalmazását, valamint jelentősen csökkenti a nyilvánosságra hozatali kötelezettségek mértékét. Ezt olyan országok is átvehetik, amelyek a tőzsdén jegyzett társaságok vonatkozásában nem alkalmazzák az IFRS-t. Mind ez idáig közel 60 ország döntött úgy, hogy a nemzetközi elvek alkalmazását kötelezővé, de legalább lehetővé teszi a területükön működő kis és közepes méretű vállalkozások számára. Köztük van az EU két angolszász tagja, az Egyesült Királyság és Írország, de szerepel a listán még Svájc és további két tagjelölt, Macedónia és Törökország is.

A számviteli irányelvek felülvizsgálatakor felmerült az *IFRS for SMEs* Európai Unió szintjén történő bevezetésének lehetősége is. Az új számviteli irányelvtervezet 2011-ben történő előterjesztését megelőzően az Európai Bizottság nyilvános konzultációk keretein belül kérte

ki az érintettek véleményét a nemzetközi szabványok esetleges átvételéről. A multinacionális cégek leányvállalatai és a nemzetközi piacokon történő egyszerűbb forráshoz jutásban érdekelt társaságok inkább az átvétel előnyeit domborították ki, míg a kisebb vállalkozások nem támogatják a nemzetközi standardok bevezetését. Az EFRAG megvizsgálta a standardok uniós előírásokkal és célkitűzésekkel való összhangját is. Például az *IFRS for SMEs* kötelezővé teszi a cash-flow kimutatás elkészítését a pénzügyi beszámolóban, miközben az uniós jog csupán a lehetőséget teremti meg a tagállamok számára, hogy ezt előírják. Érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a számviteli törvény is megköveteli a cash-flow kimutatásnak a kiegészítő mellékletében történő bemutatását, de az egyszerűsített éves beszámoló, illetve a mikrogazdálkodói beszámoló összeállítására jogosult cégek mentesülnek e kötelezettség alól. Az EFRAG összefoglalta¹⁰ azokat a szempontokat is, amelyek tekintetében az *IFRS for SMEs* eltérnek az uniós előírásoktól, és emiatt a standardok átvétele az irányelvek módosítását tenné szükségessé. Ez érinti a rendkívüli tételek közzétételét (az *IFRS for SMEs* nem teszi lehetővé), az egyes pénzügyi eszközök értékelését, a pozitív üzleti vagy cégérték (*goodwill*) értékcsökkenési leírása céljából indikatív jelleggel megadott időintervallumot csakúgy, mint a negatív üzleti vagy cégértékkel kapcsolatos elszámolásokat (az *IFRS for SMEs* alapján annak halasztott bevételeként történő elhatárolása és fokozatos felszabadítása helyett azonnal ki kell mutatni eredménykimutatásban). Az *IFRS for SMEs* előírja, hogy a jegyzett, de be nem fizetett tőkét a mérlegben a saját tőkén belül, negatív előjellel kell megjeleníteni, miközben az uniós szabályozás lehetővé teszi az összeg eszközoldalán történő kimutatását

¹⁰ Az Európai Bizottságnak címzett levél és mellékletei itt érhetők el: <http://www.efrag.org/Front/p172-4-272/Compatibility-Analysis-IFRS-for-SMEs-and-the-Council-Directives.aspx> Letöltés ideje: 2013. december 28.

is. Különbség továbbá, hogy az *IFRS for SMEs* megtiltja a nyilvántartott üzleti vagy cégérték-nél elszámolt terven felüli értékcsökkenés visszairását, miközben az EU-ban kötelező ez az eljárás, ha a piaci viszonyok pozitív irányú változása miatt már nem állnak fenn a „leértékelés” korábbi okai. A Bizottság az EFRAG javaslata és a konzultáció tapasztalatai alapján úgy ítélte meg, hogy nem lenne érdemes átvenni az *IFRS for SMEs*-t, ugyanis egy ilyen döntés nem illeszkedett volna a kis- és középvállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentésének célkitűzéséhez.

2. A 2013 júniusában elfogadott számviteli irányelv legfontosabb újításai

A számviteli irányelvek felülvizsgálata során a Bizottság a „gondolkodj először kicsiben” (think small first) elvet követte. A 2013. június 26-án kihirdetett új irányelvben¹¹ tükröződik az az igény, hogy a pénzügyi beszámoló részletességével kapcsolatban elvárások az adott vállalkozás méretének függvényében alakuljanak. Ezzel a kis társaságok számára egyfajta beszámolási minirezsimit alakítottak ki, amely egy egyszerűsített mérlegből és eredménykimutatásból, valamint egy korlátozott mértékű, a pénzügyi helyzetre vonatkozó kiegészítő megjegyzéseket tartalmazó kiegészítő mellékletből áll. A mikrovállalkozások pedig bizonyos feltételek teljesülése esetén akár még a kiegészítő melléklet elkészítési kötelezettsége alól is mentesülhetnek. A Bizottság eredeti javaslata alapján

a kisvállalkozások teljes mértékben mentesültek volna a könyvvizsgálati kötelezettség alól, de az irányelv jóváhagyott szövege végül nem zárja ki, hogy a tagállamok indokolt esetben az 50 főnél alacsonyabb létszámmal működő cégek számára is előírják a beszámoló könyvvizsgálattal történő alátámasztását. Üzleti jelentést¹² sem kell készíteniük abban az esetben, ha a vállalkozás saját részvényeinek megszerzésére vonatkozó információkat szerepeltetik a beszámoló kiegészítő mellékletében. A tagállamok mentesíthetik továbbá a kkv-kat az alól, hogy az üzleti jelentésben nem pénzügyi, például környezetvédelmi vagy személyzeti kérdésekkel összefüggő teljesítménymutatókra is ki kelljen térniük. Ez a lépcsőzetes megközelítés tükröződik természetesen a közzétételi kötelezettségek terén is.

A számviteli irányelv módosítja a kkv-k beszámolási szempontból történő besorolását meghatározó jelenleg érvényes küszöbértékeket, ugyanakkor nem érinti azt a 2003-as európai bizottsági ajánlást¹³, amely egy általános – és jogi kötőerővel nem bíró – iránymutatást ad a tagállamoknak az egyes kkv-kategóriák EU-n belüli megkülönböztetésére. A két (beszámolási és általános) kategória közötti értékbeni eltérések csökkenő tendenciát mutatnak, mivel a beszámolási kötelezettség tekintetében irányadó értékhatárokat bizonyos időközönként az infláció mértékével arányosan kiigazítják (legutóbb 2006-ban, illetve 2013-ban magában az új számviteli irányelvben). Főszabályként akkor következik be változás a besorolásban, ha egy vállalkozás egymást követő két üzleti évben a három meghatáro-

11 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

12 Az új irányelvben a „vezetés beszámolója” (management report) kifejezést szerepel, de ez alatt a magyar terminológiában – a korábbi uniós szóhasználattal összhangban – az üzleti jelentést értjük.

13 A Bizottság ajánlása a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról. 2003/361/EC. Európai Bizottság, Brüsszel, 2003. május 6.

zó tényezők közül (létszám, mérlegfőösszeg, árbevétel) bármely kettő alapján átlépi a rögzített küszöbértéket.

E tekintetben érdemes megemlíteni két apró eltérést a kategorizálási rendszerek között. Egyfelől a bizottsági ajánlás a létszámot abszolút (figyelman kívül nem hagyható) kategóriaként értelmezi, miközben a beszámolási kötelezettség szerinti besorolásnál a két pénzügyi jellegű küszöbérték együttes átlépése is elegendő a státusz megváltozásához. Másfelől apró eltérés az is, hogy ugyanaz a cég 10 fő esetén az ajánlás alapján kisvállalkozásnak, az irányelv értelmében pedig – beszámolóképzési szempontból természetesen – mikrovállalkozásnak minősül (lásd táblázat).

Az Európai Bizottság az irányelv elfogadásakor nyilvánosságra hozott sajtóközleményében hangsúlyozta, hogy a jogszabályoknak köszönhetően a korábrinál sokkal több európai cég tartozik majd a kisvállalkozások kategóriájába és élvezheti az adminisztratív

követelmények csökkentéséből fakadó előnyöket. A táblázat adataiból nem olvasható ki ez a pozitív változás, hiszen első ránézésre úgy tűnik, mintha a pénzügyi küszöbértékek csökkenése miatt a kisvállalkozások egy része (természetesen csak a második év után) a jövőben közepes méretű vállalkozásnak minősülne. Ugyanakkor két fontos információt nem szabad figyelman kívül hagyni. Egyfelől a számvittel összefüggő adminisztratív terhek tekintetében ma még nem minden tagállam tesz különbséget a kis és a közepes méretű cégek között. Másfelől az uniós országoknak nem volt kötelező figyelembe venniük az 1978-ban elfogadott – és tavaly hatályon kívül helyezett – 78/660/EGK irányelvben rögzített határértékek megemelt értékeit (legutóbb a 2006/46/EK¹⁴ irányelvben, ezt mutatja a táblázat középső része), azoknál szigorúbb – alacsonyabb – határvonalakat szabadon rögzíthettek. Ennek fényében a kisvállalkozók sorában előírt

A vállalkozások méret szerinti kategóriáinak változásai

Időszak	Kkv-k besorolásához használt értékhatárok (2003-as, azóta sem módosított ajánlás)			Beszámolás szempontjából jelenleg érvényes kkv-értékhatárok			Beszámolás szempontjából érvényes kkv-értékhatárok (2015. július 20-tól)		
	Létszám (fő)	Mérlegfőösszeg (ezer €)	Árbevétel (ezer €)	Létszám (fő)	Mérlegfőösszeg (ezer €)	Árbevétel (ezer €)	Létszám (fő)	Mérlegfőösszeg (ezer €)	Árbevétel (ezer €)
Mikro-gazdálkodó	–	–	–	≤ 10	≤ 350	≤ 700	≤ 10	≤ 350	≤ 700
Mikrovállalkozás	< 10	≤ 2.000	≤ 2.000	≤ 10	≤ 500	≤ 1.000	≤ 10	≤ 350	≤ 700
Kisvállalkozás	< 50	≤ 10.000	≤ 10.000	≤ 50	≤ 4.400	≤ 8.800	≤ 50	≤ 4.000	≤ 8.000
Középvállalkozás	< 250	≤ 43.000	≤ 50.000	≤ 250	≤ 17.500	≤ 35.000	≤ 250	≤ 20.000	≤ 40.000
Nagyvállalkozás	a fenti kategóriákba be nem sorolható vállalkozások								

Forrás: saját összeállítás a 2003/361/EC ajánlás, valamint a 2006/46/EK és 2013/34/EU irányelvek alapján

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/46/EK irányelve (2006. június 14.) a meghatározott jogi formájú társaságok éves beszámolójáról szóló 78/660/EGK, az összevont (konszolidált) éves beszámolóról szóló 83/349/EGK, a bankok és más pénzügyi intézmények éves beszámolójáról és konszolidált éves beszámolójáról szóló 86/635/EGK, valamint a biztosítótársaságok éves és összevont (konszolidált) éves beszámolójáról szóló 91/674/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

pénzügyi küszöbértékek relatív emelkedéséről beszélhetünk, különös tekintettel arra, hogy az új számviteli irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok a 4 és 8 millió eurós felső küszöbértéket kitolhatják egészen 6, illetve 12 millió euróig. A számviteli irányelv azzal is ösztönzi az országokat a jogszabályban rögzített csoportosítás alkalmazására, hogy – felső értékhatárok és mentesítési lehetőségek említése helyett – konkrétan behatárolja és nevesíti a kisvállalkozásokat, valamint a középvállalkozásokat, szűkítve ezzel a tagállamok mozgásterét abban, hogy a beszámolási kötelezettségek tekintetében saját maguk döntsenek a határvonalak rögzítéséről. Összességében megállapítható, hogy jövő nyártól sokkal közelebb kerülünk egy egységes európai kkv-kategorizálási rendszerhez.

A táblázatból az is kitűnik, hogy 2015-ben megszűnik a méret alapján történő különbségtétel a mikrogazdálkodók és a mikro-vállalkozások között. Jelenleg egy külön jogszabály, a 2012/6/EU¹⁵ irányelv határozza meg a mikro-vállalkozások küszöbértékeit és a rájuk vonatkozó beszámolási kötelezettségeket, de az új számviteli irányelv ez utóbbit szinte magába olvasztja a mikro-vállalkozási küszöbértékek azonos szintre csökkentésével és az adminisztratív terhek mérséklésére irányuló rendelkezésekkel. Hatályon kívül helyezéséről még sincs szó, a két jogszabály kiegészíti egymást.

3. Az uniós könyvvizsgálati reform főbb elemei

A gazdasági válság által felszínre hozott hiányosságok fényében, valamint a kötelező könyvvizsgálatok egységes piacának kiépítése érdekében az audit terén is szükségesnek tűnt a jogi keret továbbfejlesztése. Ezért a Bizottság 2010-ben egy zöld könyvet¹⁶, 2011 végén pedig egy irányelvtervezetből¹⁷ és egy rendelettervezetből¹⁸ álló könyvvizsgálati csomagot terjesztett elő. A két jogszabály még nem lépett hatályba, de 2013 decemberében megszületett a csomagról az intézményközi megállapodás, így a szabályozási keretben bekövetkező változásokról már tényként beszélhetünk. A csomag deklarált célja, hogy a piaci koncentráció csökkentésén és a követelmények harmonizációján keresztül hozzájáruljon az audit szolgáltatás minőségének javulásához és a könyvvizsgálatba vetett bizalom megerősödéséhez. Először is érdemes kiemelni, hogy a jelenleg érvényben lévő irányelv¹⁹ hatályának kiterjesztésével az uniós előírásokat a jövőben az egyes tagállamok által megkövetelt és az önkéntes alapon végzett könyvvizsgálati szolgáltatások esetében is figyelembe kell venni. A szabályozási reform eredményeképpen átláthatóbbá válik a könyvvizsgáló cégek működése és szélesebb jogköröket kapnak a felügyeleti hatóságok is. A verseny erősítése érdekében a továbbiakban nem lesz érvényes az az előírás, amelynek értelmében a könyvvizsgáló cégek tulaj-

15 Európai Parlament és a Tanács 2012/6/EU irányelve (2012. március 14.) a meghatározott jogi formájú társaságok éves beszámolójáról szóló 78/660/EGK tanácsi irányelvnek a mikrogazdálkodó-egységek tekintetében történő módosításáról.

16 Zöld könyv - Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai. COM(2010)561, Európai Bizottság, Brüsszel, 2010. október 13.

17 Az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolók jog szerinti könyvvizsgálatáról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet.

18 A közérdeklődésre számot tartó joganyagok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet.

19 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/43/EK irányelve (2006. május 17.) az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolók jog szerinti könyvvizsgálatáról, a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 84/253/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

doni hányadának több mint 50%-át szakmai minősítéssel rendelkező vállalkozásnak vagy személynek kell birtokolnia. A változások reform jellege mégis inkább az ún. közérdeklődésre számot tartó gazdálkodók részére nyújtott audit szolgáltatás területén érezhető. Ez utóbbi ügyfélkör főszabályként – de nem kizárólagosan – a hitelintézeteket, a biztosítótársaságokat és a szabályozott piacra (pl. tőzsdére) bevezetett vállalatokat foglalja magában. Ebben a szegmensben az audit szolgáltatások piacát a „Big Four”²⁰ dominanciája jellemzi, és e tekintetben további versenykorlátozó tényezők bizonyultak mind a hosszú távú együttműködések, mind azok a harmadik féllel kötött szerződésben rögzített kikötések, amelyek értelmében csak a négy nagy könyvvizsgáló cég valamelyike által hitelesített éves beszámoló „elfogadható”. A jövőben nem lesz lehetőség ilyen elvárások kétoldalú megállapodásban történő rögzítésére, és a rendelet kötelezővé teszi a könyvvizsgáló cégek tízévenkénti rotációját is. Ugyanakkor húsz évig is nyújtható audit szolgáltatás ugyanannak a vállalatnak, amennyiben a győztes céget tender útján választották ki. Közös könyvvizsgálat (*joint audit*) esetén ez akár 24 év is lehet. Az új jogszabály – a Bizottság eredeti javaslatával ellentétben – nem tiltja meg, hogy a könyvvizsgáló az audit mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtson az ügyfelének, de egy ún. feketelista bevezetésével jelentősen szűkíti az engedélyezett tevékenységek körét. A tiltott kiegészítő szolgáltatások közé tartozik többek között az értékelés, az adótanácsadás, illetve a közvetett és közvetlen adók kiszámítása is. A feketelista mellett további korlátot emeltek a társjogalkotók azzal, hogy az audit cégek számára a három év átlaga alapján számított audit szolgáltatásból származó bevétel 70%-ában maximálták

az egyéb (feketelistán nem lévő) szolgáltatók után kapott díjak megengedett összegét. A rendelet megerősíti a könyvvizsgálói szektor felügyeletével kapcsolatos koordinációt, amelyben egy új testület, az Európai Könyvvizsgálói Felügyeleti Szervek Bizottsága (*Committee of European Auditing Oversight Bodies, CEAOB*) játssza majd a központi szerepet. Az Európai Bizottság eredetileg szerette volna bevezetni a könyvvizsgálók európai útlevelét is, de a minőségi bizonyítványra vonatkozó kezdeményezés nem kapta meg a szükséges támogatást.

4. Bővülő közzétételi kötelezettségek a nem pénzügyi beszámolás terén

Az Európai Unió egyik fő célkitűzése, hogy a társadalmi felelősségvállalás eszméje központi szerepet töltsön be a vállalatok mindennapi működésében. A Bizottság ezzel összhangban a vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó stratégiában is hangsúlyozta, hogy „támogatja a befektetők kapacitásépítését arra vonatkozóan, hogy hogyan lehet integrálni a nem pénzügyi információkat a befektetési döntésekbe”²¹. Ennek a folyamatnak integráns elemét képezi, vagy ha úgy tetszik, előfeltételét jelenti az, hogy a vállalatok a szokásos pénzügyi kimutatásokon túl egyéb, például szociális, egészségügyi és környezetvédelmi jellegű információkat is szolgáltatassanak tevékenységükről az érdekeltek számára. Egy, az uniós előírásokkal összhangban lévő magyar számviteli törvény alapján készített éves beszámolóból ma még elég kevés érdemi információt tudhatunk meg egy vállalat társadalmi felelősségvállalás melletti elkötelezettségéről. A kiegészítő mellékletben be kell mutatni a „környezet védelmét közvetlenül szolgáló tárgyi eszközök”

²⁰ Deloitte, Ernst&Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers

²¹ A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014). COM(2011) 681. Európai Bizottság, Brüsszel, 2011.10.25., 13. oldal

nyilvántartási értékével összefüggő számításokat (pl. halmozott értékcsökkenés). Meg kell adni a munkavállalók statisztikai létszámát és a részükre teljesített kifizetéseket összesítve, valamint állománycsoportonkénti bontásban. Be kell mutatni továbbá a környezetvédelemmel, a korengedményes nyudíjjal és a végkielégítéssel összefüggésben a várható kötelezettségek, illetve a jövőbeni költségekre képzett céltartalékokat. Az üzleti jelentésben a fentieknél sokkal részletesebb, átfogó képet szükséges nyújtani a környezetvédelemnek a vállalkozás életében játszott szerepéről és a környezet megóvása érdekében hozott intézkedésekről. A törvény értelmében ugyanebben a dokumentumban külön ki kell térni a kutatás, a kísérleti fejlesztés, valamint a foglalkoztatás területére, továbbá be kell mutatni a vállalkozás szempontjából lényeges nem pénzügyi jellegű teljesítménymutatókat is.

2014 februárjában megszületett az intézményközi megállapodás egy olyan új irányelvtervezetről²², amely az új számviteli irányelv módosításán keresztül a közérdeklődésre számot tartó, 500 főnél többet foglalkoztató nagyvállalatok számára bővíti a közzétételi kötelezettség alá eső nem pénzügyi információk körét. Az érintett cégeknek az üzleti jelentés (vezetés beszámolója) keretein belül egy külön nem pénzügyi beszámolót is el kell készíteniük, amely a környezetvédelmi, szociális és a munkavállalói állománnyal összefüggő információkon túl további tájékoztatást tartalmaz az emberi jogok tiszteletben tartásával, továbbá a korrupció és a megvesztegetések elleni küzdelemmel összefüggésben. Az üzleti jelentésben az érintettek átfogó képet kapnak majd az említett területeken alkalmazott vállalati politikákról, azok eredményeiről és a kapcsolódó kockázatokról. A javaslat értelmében

a jövőben részletesen ki kellene térni a nem pénzügyi beszámolóban arra, hogy a vállalat működése milyen hatást gyakorol a környezetvédelemre, az egészségre és biztonságra, a megújuló és fosszilis energiák használatára, a károsanyag-kibocsátásra, a vízfogyasztásra és a légszennyezésre. A szociális és foglalkoztatási témájú közzétételi kötelezettség keretein belül a bemutatásra javasolt szempontok között említi a jogszabálytervezet a nemek közötti egyenlőség, a társadalmi párbeszéd, valamint az egészséges és biztonságos munkakörülmények előmozdítása érdekében hozott intézkedéseket. A megállapodás értelmében arra is érdemes lenne kitérni a nem pénzügyi beszámolás keretében, hogy a vállalat milyen lépéseket tett a környezetében élőkkel történő együttműködés megerősítése, illetve a helyi közösségek életkörülményeinek megóvása és fejlesztése érdekében.

Egy külön dokumentumban, az új számviteli irányelvben már nevesített „vállalatirányítási nyilatkozat” részeként a tőzsdén jegyzett cégeknek be kell mutatniuk az adminisztratív, irányítási és felügyeleti testületeikre vonatkozó – például életkorra, nemre és képzettségre vonatkozó – sokszínűséggel kapcsolatos politikájukat. Amennyiben a vállalkozás nem alkalmaz ilyen politikát, akkor azt a vállalatirányítási nyilatkozatban meg kell indokolnia.

Összefoglalás

A vállalkozási számvitel területén az elmúlt években egy viszonylag ambiciózus, de akadályoktól korántsem mentes együttműködési folyamatnak lehettünk szemtanúi. A gazdasági válság felerősítette a vállalatok tevékenységének átláthatóságával kapcsolatos elvárásokat, ezért a

²² Az Európai Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalatok és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról. COM(2013)207, Strasbourg, 2013.4.16.

beszámolás minőségének javítása és könnyebb összehasonlíthatósága érdekében több új uniós jogszabály is hatályba lépett. Ezek jellemzően harmonizációs célokat szolgálnak a könyvvezetés, a beszámolóképzés, a – nem pénzügyi információk egyre szélesebb körét is felölelő – közzététel és az audit területén. A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok bizottsági rendeletek útján történő átvételével és a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó rendelet elfogadásával az Unión belüli jogközelítési folyamatok mellett bizonyos egységesítési törekvések is megfigyelhetők. A szigorúbb követelmények és a tagállami mozgástér korlátozása azonban alapvetően a nagyobb, tőzsdére be-

vezetett, illetve közérdeklődésre számot tartó vállalatok szegmensében figyelhető meg. A kis- és középvállalkozások számviteli jogi környezetében tapasztalható tagállamok közötti különbségek feloldására a nemzeti sajátosságok megőrzésének igénye miatt még hosszú ideig nem mutatkozik reális esély. Ugyanakkor egyetértés alakult ki az uniós tagállamok között abban, hogy a beszámolási kötelezettségeket a cégek méretével arányosan kell meghatározni. A kisebb vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentése illeszkedik a gazdasági fellendülés általános célkitűzéséhez, és a „gondolkozz először kicsiben” elv várhatóan a jövőben is iránytűként fog szolgálni az uniós jogszabályok megalkotásához.



A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai

Az állami szervek árakra, szolgáltatásokra és építési beruházásokra irányuló beszerzéseit speciális szabályok alapján történnek, amelyeket a közbeszerzés joga szabályoz. A közbeszerzési piacnak óriási a jelentősége az uniós belső piac szempontjából, hiszen az állami beszerzések az uniós GDP közel egyötödét teszik ki. A közbeszerzési szabályok viszont általában bonyolultak, és sok uniós tagállamban okoz nehézséget az alkalmazásuk. A tanulmány célja a közbeszerzési szabályozás alapjainak megismertetése és a szabályok változásának rövid összefoglalása. Ez elsősorban azoknak szolgál majd segítségül, akik korábban nem mélyültek el a közbeszerzési szabályok rejtelmeiben, viszont az összefoglaló hasznos lehet a közbeszerzés fogalmával gyakrabban találkozók számára is.

1. A közbeszerzés fogalma és jelentősége

Közbeszerzés alatt alapvetően az egyes állami vagy önkormányzati szervek, illetve közjogi intézmények áruk, szolgáltatások és építési beruházások beszerzésére irányuló eljárását értjük. A közpénzből fenntartott intézmények nem végezhetik el úgy a nagy értéket képviselő vásárlásaikat, mint bármely más személy, hanem erre csak a jogszabályok által meghatározott módon – elsősorban pályázat kiírása útján – van lehetőségük. A közbeszerzési eljárásban a beszerzést végző intézményeket vagy szervezeteket *ajánlatkérőknek*, az eljárás során pályázó gazdasági szereplőket pedig *ajánlattevőknek* nevezzük.

Az uniós szabályozás egyik legfontosabb célja a kormányzati és önkormányzati szektor beszerzési piacainak megnyitása az uniós belső piac szereplői számára. A szabályozottság hiányában a belső piac egy jelentős része zárva

maradna az ajánlatkérő helyétől eltérő tagállamban letelepedett vállalkozások számára, hiszen a tendencia az, hogy az állami irányítású szervek a hazai cégeket részesítik előnyben a beszerzéseik során. Sok esetben a beszerzési szándékaik nem is lennének megismerhetőek a más tagállami vállalatok előtt. A statisztikai adatok alapján a közbeszerzési piacok jelentősége óriási. 2011-ben például az Unióban az árakra, szolgáltatásokra és építési beruházásokra közpénzből fordított teljes összeg több mint 2000 milliárd euró volt.¹ Az ugyanazon évben közzétett adatok alapján a közbeszerzések értéke a teljes uniós GDP 19%-át tette ki.²

Az imént felvázolt tendenciából következik, hogy a közbeszerzési szabályozásnak szintén célja a beszerzések során a korrupció megelőzése. A nyilvános pályázat kiírása és részletes szabályok meghatározása a nyertes kiválasztására azt hivatott kiküszöbölni, hogy az ajánlatkérők esetlegesen szándékosan a döntéshozók érdekkörébe tartozó cégekkel kös-

1 Public Procurement Indicators 2011, Brüsszel, 2012. december 5. 1. o.

2 Public Procurement Indicators 2011, Brüsszel, 2012. december 5. 9. o.

senek szerződést. Továbbá, amennyiben nincs verseny az egyes gazdasági szereplők között, általában a beszerzés is drágább, hiszen az ajánlatkérő nem feltétlenül van tisztában azokkal, hogy melyik uniós vállalat tudná a legjobb ajánlatot biztosítani egy beszerzés teljesítéséhez. A legjobb ár-érték arányt biztosítani tudó vállalkozás kiválasztását segíti elő a határon átnyúló verseny megteremtése. Az uniós irányelvek alapelveként rögzítik a megkülönböztetésmentes bánásmódot és az átláthatóság biztosítását, melyek az említett célok teljesítését szolgálják. A nyertes pályázatok kiválasztásánál ezeket az elveket kell minden esetben figyelembe venni.

2. A közbeszerzésekre vonatkozó belső piaci szabályok

Az európai uniós Szerződések tiltják a kormányoknak tulajdonítható olyan magatartást, amely diszkriminálja a más tagállamban letelepedett gazdasági szereplőket. A Szerződések belső piaci szabályai általában közvetlen hatállyal bírnak, így kötelezően alkalmazandók a kormányzati szervek számára, és a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül lehet rájuk hivatkozni. Kiemelendő, hogy a Szerződések belső piaci szabályai minden állami beszerzésre vonatkoznak attól függetlenül, hogy az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartoznak-e vagy sem.³

A közbeszerzésekre különösen a következő rendelkezések vonatkoznak: az EUMSZ 34. cikke, amely garantálja az áruk szabad mozgását, az EUMSZ 56. cikke, amely biztosítja a szolgáltatások szabad áramlását és az EUMSZ 49. cikke, amely biztosítja a letelepedés szabadságát. E szabályok alapján az ajánlatkérők-

nek nem szabad korlátozniuk más tagállamok vállalatai számára, hogy áruik vagy szolgáltatásaik tekintetében részt vegyenek a közbeszerzési eljárásban.

Az EUMSZ 34. cikke a közbeszerzések terén is vonatkozik mind a hazai és a külföldi áruk közötti közvetlen megkülönböztetésre, mind pedig az olyan (közvetett) megkülönböztetésre, amely bár ugyanúgy vonatkozik a hazai és az importtermékekre, mégis hatását tekintve meggátolja a külföldi áruk piacra jutását. Előbbire példa a *Du Pont de Nemours* eset,⁴ amelyben egy olasz jogszabály kikötötte, hogy bizonyos ajánlatkérők 30%-ban csak egy dél-olaszországi régióban letelepedett cégek termékeit vásárolhatták meg, aminek célja az adott régió fejlődésének elősegítése volt. Az Európai Unió Bírósága (EUB) az uniós joggal ellentétesnek nyilvánította az olasz jogszabályt, mivel egyértelműen kizárta a közbeszerzés egy részéből a külföldön letelepedett vállalkozásokat. A Bíróság nem fogadta el az alperes azon érvelését, hogy külföldi vállalkozások is lehetnek letelepedve Dél-Olaszországban, így akár ők is részt vehetnek a közbeszerzési eljárások fenntartott részében. A *Dundalk* esetben⁵ pedig egy írországi ajánlatkérő szervezet azért utasított el egy pályázó külföldi vállalkozást, mert az általa kiépített vízelvezető csővezeték nem felelt meg a vonatkozó írországi szabványnak. A Bíróság ezt a kitélt szintén jogellenesnek minősítette, mivel bár külföldi vállalkozások is pályázhattak volna az ír szabványnak megfelelő áruval, az előírás egyértelműen a belföldi ajánlattevőket hozta előnybe, hiszen a külföldi vállalkozások általában jóval nehezebben tudnak beszerezni vagy előállítani egy általuk nem ismert külföldi szabványnak megfelelő terméket. Természetesen az áruk szabad mozgására vonatkozó kivételek a közbeszerzési eljárások

³ Az uniós irányelvek hatályát a 3. pont tárgyalja.

⁴ C-21/88 sz. eset *Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unita' sanitaria locale N° 2 di Carrara*
⁵ 45/87 sz. eset *Bizottság v Írország (Dundalk)*

során is alkalmazhatók. Közvetlen diszkrimináció esetén az EUMSZ 36. cikkében található kivételekre lehet hivatkozni,⁶ közvetett diszkriminációnál pedig a Bíróság esetjoga által meghatározott kivételekre is.⁷

Az előbbiekhöz hasonlóan az EUMSZ 49. és 56. cikke is vonatkozik a külföldi vállalkozások közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésére. Példa erre a *Re Data Processing* eset,⁸ amelyben a beszerző szerv azt kötötte ki, hogy csak olyan vállalkozás vehetett részt az eljárásban, amelyekben az olasz állam többségi tulajdonos. Bár elviekben az olasz állam külföldi érdekeltségű vállalkozásokban is lehetett volna tulajdonos, nyilván ez a kritérium ismét a hazai vállalkozásokat hozta helyzetbe, hiszen gyakorlatilag valamennyi más tagállamban letelepedett vállalkozást kizárt a tenderből. Így nem meglepő, hogy az EUB a Szerződésbe ütközőnek találta a szóban forgó gyakorlatot. Természetesen a kivételek itt is alkalmazhatók, amelyeket a szolgáltatások szabad áramlása és a letelepedés szabadsága tekintetében az EUMSZ 52. és 62. cikkében és a vonatkozó esetjogban találunk meg.

Fontos kiemelni azt is, hogy a belső piaci szabályok a közbeszerzésben nemcsak az uniós joggal ellentétes szabályozásra, esetleg visszatérő jogellenes gyakorlatra vonatkoznak, hanem az ajánlatkérők által közzétett egyes pályázati eljárások során elkövetett szabálytalanságokra is.⁹ Tehát például, ha egy ajánlatkérő egy konkrét ajánlati felhívásban ír-

ja elő, hogy csak belföldön letelepedett cégek tehetnek ajánlatot az eljárásban, ezzel szemben akkor is alkalmazhatók az EUMSZ szabályai, ha egyébként a nemzeti jogszabályban ilyen kitétel nincsen.

2.1. A közbeszerzésre vonatkozó feltétlen köteleességek

Kérdésként merül fel, hogy a diszkriminációmentesség elve magában foglalja-e azt a kötelezettséget, hogy a tagállamoknak elő kell írniuk az ajánlatkérők számára a közbeszerzési eljárás lefolytatását a beszerzéseikre. Amint a 3. pontban látható lesz, a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó szerződések esetén (értékhatároktól és bizonyos mértékben a szerződés típusától függően) az irányelvek szabályaiból fakadóan kötelező a közbeszerzés előírása.

Sokáig úgy tűnt, hogy az irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződések tekintetében (pl. alacsony értékű beszerzések, szolgáltatási koncessziók) a tagállamok maguk dönthetik el, hogy bevezetnek-e közbeszerzési eljárást, vagy sem. Erre a tévhitre az EUB erősen rácaffolt a *Teleaustria* ítéletben, amelyben kimondta, hogy a Szerződés diszkriminációmentességére vonatkozó alapelve magában foglalja az olyan nyilvánosság követelményét, amely biztosítja a közvétételnek azt a szintjét, amely lehetővé teszi a piac megnyitását a verseny előtt és a közbeszerzési eljárás pártatlanságának ellenőrzését.¹⁰

6 A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivételre vagy a tranzitúrukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.

7 Lásd például a következő eseteket: C-267/91 és C-268/91 sz. eset *Keck and Mithouard* és C-55/94 sz. eset *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*. Érdekeség, hogy a C-379/98 *PreussenElektra* esetben a Bíróság nem tett különbséget a közvetlen és a közvetett diszkrimináció között az esetjog által alkotott kivételek használatát illetően. Ennek ellenére ezen kivételek használata közvetlen diszkrimináció esetén még nem tekinthető általánosan elfogadottnak.

8 C-3/88 sz. eset *Bizottság v Olaszország (Re Data Processing)*

9 Lásd pl. C-324/98 sz. eset *Teleaustria v Telekom Austria*

10 C-324/98 sz. eset *Teleaustria v Telekom Austria*, 61–62. bekezdés

A *Coname* ítélet megerősítette, hogy megfelelő transzparencia hiányában a más tagállamokból származó gazdasági szereplőknek nincsen valódi esélyük a szerződés elnyerése iránti érdeklődésük kifejezésére, így ez közvetett diszkriminációnak minősül.¹¹ A *Parking Brixen* eset pedig egyértelműsítette, hogy a transzparencia követelménye arra szolgál, hogy az egyenlő bánásmód és a nemzetiség alapú diszkrimináció alóli mentesség követelményeinek a betartását ellenőrizni lehessen.¹²

Kérdéses viszont, hogy az ajánlatkérőnek pontosan milyen lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy egy az irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződés odaítélésénél megfeleljen a transzparenciára vonatkozó követelményeknek. A helyzet tisztázása érdekében az Európai Bizottság 2006-ban kiadott egy értelmező közleményt,¹³ amelyben részletesen taglalja, hogy a bíróság esetjogának függvényében milyen kötelezettségek terhelik a tagállamokat a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződések odaítélése tekintetében. Először is a Bizottság a *Coname* ítéletre hivatkozva kimondja, hogy az átláthatósági követelmény nem szükségszerűen vonja maga után a hivatalos ajánlati felhívás közzétételének kötelezettségét.¹⁴ Ezért a hirdetmény az odaítélendő szerződés legfontosabb részleteinek és az odaítélés módjának rövid leírására és az ajánlatkérővel való kapcsolatfelvételre vonatkozó felhívásra is korlátozódhat. Szükség esetén ez kiegészíthető az interneten hozzáférhető vagy az ajánlatkérőtől kérésre beszerezhető pótlólagos információval.¹⁵ Például elég az interneten vagy a helyi médiában egy rövid felhívás

közzététele. Az alacsonyabb értékű szerződéseknél egy részletes felhívás, illetve részletes közbeszerzési szabályok alkalmazása nyilvánvalóan aránytalan lenne.

Meg kell említeni azonban, hogy az EUMSZ szabályai általánosságban véve csak akkor alkalmazandók, ha határon átnyúló érdek áll fenn a szerződés odaítélésekor. Ez azt jelenti, hogy a szerződés legalább olyan értéket képvisel vagy olyan jelentőségű, hogy más tagállambeli ajánlattevők is potenciálisan érdeklődhetnek a szerződés elnyerése iránt. Tehát az irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződéseknél – különösen az alacsony értékű beszerzéseknél – ezt is vizsgálni kell. Egyébként több tagállam – köztük Magyarország is¹⁶ – megállapít ügynevezett nemzeti határértékeket az irányelvek hatálya alá nem tartozó közbeszerzéseknél, amelyek felett egy egyszerűbb eljárást kell alkalmazni az irányelvek által meghatározottnál. Általában az ennél alacsonyabb értékű beszerzések esetén már vélelmezni lehet, hogy a magas pályázati költségek miatt ezek már nem lennének érdekesek a más tagállamokban letelepedett vállalkozások számára.

3. A szabályozás felépítése a másodlagos jogban

Amint a fentiekből kiderül, a közbeszerzési szabályozás alapvetően a belső piaci szabályokon alapszik, hiszen egyik fő célja, hogy az állami szektor beszerzéseit megnyissa a belső piaci verseny előtt. Erre viszont a belső piaci szabályok, a diszkriminációmentesség és a

11 C-231/03 sz. eset *Consorzio Aziende Metano (Coname) v Comune di Cingia de' Botti*, 18–19. bekezdés

12 C-458/03 sz. eset

13 A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (HL C 179 2006.8.1., 2.o.) („bizottsági közlemény”)

14 Bizottsági közlemény, 2.1.3. szakasz.

15 Bizottsági közlemény, 2.1.3. szakasz.

16 Ennek a szabályait a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. tv. Harmadik része tartalmazza. A nemzeti értékhatár áruk és szolgáltatások beszerzése esetén 8 millió forint, építési beruházások esetén 25 millió forint.

transzparencia alapelveinek alkalmazása nem lenne elegendő, hiszen, amint láttuk, sokszor bizonytalanságot okoz, hogy ezek érvényesülése pontosan milyen eljárással is garantálható. Így, ha az Európai Bizottság csupán az alapelvekre hivatkozva próbálná meg érvényesíteni a belső piaci szabályokat a közbeszerzésben, ez részletes szabályozás híján jogbizonytalansághoz vezetne. Ezért a 70-es évektől kezdődően az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy az állami szektor beszerzéseire részletes eljárási szabályokat vezet be, ami elősegíti a belső piac működését a közbeszerzés területén is. Kezdetben külön irányelvben szabályozták az áruk, az építési beruházások és a szolgáltatások beszerzéseit, viszont, amint látni fogjuk, mára már a három terület egységes szabályozást kap.

Ma a közintézmények beszerzéseit a 2004/18/EK irányelv (klasszikus irányelv) szabályozza. Ez meghatározza egyrészt, hogy a tagállamokban működő közintézmények beszerzéseikhez milyen eljárásokat kell lefolytatni, illetve, hogy mely esetekben kell a részletes közbeszerzési szabályokat alkalmazni. Az eljárási szabályokkal részletesebben a 4. pont foglalkozik. Fontos viszont, hogy, amint már a 2. pontban utaltunk rá, az irányelv szabályai csak bizonyos értékhatárok felett alkalmazandók. Ennek oka természetesen az, hogy egy közbeszerzési eljárás komoly fáradságot és nem utolsósorban anyagi terhet jelent az ajánlatkérők számára. Így elvben a részletes uniós szabá-

lyozás csak azokra a beszerzésekre terjed ki, ahol az eljárásra fordított anyagi terhek megterülnek a verseny által generált alacsonyabb árból és a magasabb minőségből kifolyólag.

A határértékekre vonatkozóan a közbeszerzési szerződés áfa nélküli becsült értékét kell alapul venni. A határértékek pontos összegét az Európai Bizottság két évente határozatban állapítja meg.¹⁷ Az árukat és szolgáltatásokat illetően a központi kormányzati szervek általi beszerzések határértéke 134 000 euró, a helyi önkormányzatok beszerzése esetén pedig 207 000 euró. Az építési beruházásokra vonatkozó határérték egységesen 5 186 000 euró.¹⁸ Tehát, amennyiben egy szerződés becsült értéke nem éri el az említett határokat, a 2. pontban taglalt szabályokat kell csak alkalmazni.¹⁹ Ha a becsült érték ezeket meghaladja, alkalmazandók mind a belső piaci szabályok, mind az irányelv szabályai.

Az 1990-es évektől kezdődően a vízszolgáltatások, a közlekedés, az energia és a postai szolgáltatások területén tevékenykedő közszolgáltató vállalatok beszerzéseit is irányelv szabályozza.²⁰ Ennek bevezetésére azért volt szükség, mert sok esetben ezek a cégek állami tulajdonban, illetve állami befolyás alatt álltak, így beszerzéseik során a piaci szempontok helyett gyakran a hazai vállalatok helyzetbe hozásának szempontja érvényesült. A jelenleg hatályos szabályozást a 2004/17/EK irányelv tartalmazza. Az irányelv szerint ajánlatkérőnek minősül a közjogi intézmény, a közvállalkozás

17 Ezek alapja mindig a Közbeszerzésről szóló Megállapodás (Government Procurement Agreement – GPA) által speciális lehvási jogokban megállapított határértékek. Ezek csak kismértékben szoktak változni a két éves felülvizsgálat után.

18 Bizonyos szolgáltatások esetén a központi szervekre is a magasabb határérték vonatkozik. A részletes szabályok és a nem eurózóna tagországok pénznemében kifejezett értékek megtalálhatók az Európai Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/current/index_en.htm

19 Megemlítendő továbbá, hogy a szolgáltatási koncessziók sem tartoznak az irányelv hatálya alá (ld. 17. cikk). Így ezek esetén, értékhatártól függetlenül az általános belső piaci szabályokat kell alkalmazni. Az építési koncessziókra pedig egyszerűsített szabályok érvényesek (ld. 56–61. cikk).

20 Kezdetben a 93/38/EGK irányelv. Ez még nem terjedt ki a postai szolgáltatókra, a telekommunikációs szolgáltatókra viszont igen, az utóbbi szektorban lejártszódott liberalizáció miatt viszont ma már ezen cégek beszerzéseit is nincsenek szabályozva.

vagy az ezek alá nem tartozó olyan vállalkozás, amely valamely tagállam illetékes hatósága által adott különleges vagy kizárólagos jogok alapján működik. Az említett ajánlatkérők részletes meghatározását az irányelv 2. cikkében találjuk. Az irányelv által megállapított határértékek a következők: áruk és szolgáltatások beszerzése esetén 414 000 euró, építési beruházásokat illetően pedig a klasszikus ajánlatkérőkhöz hasonlóan 5 186 000 euró. A közszolgáltatók beszerzéseire hasonló eljárási szabályok vonatkoznak, mint a klasszikus ajánlatkérőkére, viszont a 2004/17/EK irányelv valamelyest rugalmasabb szabályokat tartalmaz. Fontos megemlíteni, hogy az olyan piacon tevékenykedő közszolgáltató cégek, amely közvetlen módon ki van téve a versenynek, és amelyre a belépés nem korlátozott, mentesíthetők a közbeszerzési szabályok alkalmazása alól.²¹

Egy fontos terület még maradt, amelyet az uniós jogalkotóknak nem sikerült teljesen lefedni a fenti két irányelv megalkotásával: ez pedig a védelmi beszerzések köre. Az EUMSZ 346. cikke alapján az uniós szerződésekből kifolyólag „egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel; illetve a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket. Ezek az intézkedések viszont nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.” Hasonló kivételt tartalmaz a fent említett két irányelv is. Viszont ezek elvben csak akkor alkalmazandók, amennyi-

ben egy nemzetbiztonsági érdek ténylegesen fennáll, amely alapján nem lehet nyilvános eljárást lefolytatni. Ezért az Európai Bizottság kezdeményezte egy kimondottan védelmi beszerzésekre alkalmazandó irányelv megalkotását, melynek eredménye a 2009/81/EK irányelv elfogadása lett. Az irányelv hatálya a katonai eszközök mellett kiterjed a biztonsági célokra szolgáló, minősített információkat érintő, megkövetelő és/vagy tartalmazó felszerelés, építési beruházás vagy szolgáltatás beszerzésére is (ún. érzékeny beszerzések). A klasszikus szabályoknál némiképp rugalmasabb eljárásokat tesz lehetővé az irányelv. Ezenkívül speciális rendelkezéseket határoz meg az információk biztonsága és az ellátás biztonsága érdekében.²²

Az irányelvek alapján elfogadott nemzeti szabályok azonban mit sem érnének, ha egyes gazdasági szereplők jogsértés esetén nem juthatnának megfelelő jogorvoslati lehetőséghez, például a nemzeti bíróságok vagy egyéb vitarendező fórumok (pl. választottbírók) útján. Ezért az európai jogalkotók a megfelelő jogorvoslat biztosítása érdekében megalkották a jogorvoslati irányelveket, amelyek a klasszikus ajánlatkérők vonatkozásában a 89/665/EKG irányelv, a közszolgáltatók tekintetében pedig a 92/13/EKG irányelv. Fontos kiemelni, hogy a jogorvoslati irányelveket nemcsak a közbeszerzési irányelvek megsértése esetén, hanem az EUMSZ belső piaci szabályainak megsértésekor is alkalmazni kell.²³

A jogorvoslati irányelvek természetesen előírják a tagállamoknak, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítani a jogsérelmet szenvedett ajánlattevők számára. Meghatározzák többek között azt, hogy a jogorvoslati szerveknek milyen hatáskörökkel kell rendel-

21 2004/17/EK irányelv, 30. cikk

22 2009/81/EK irányelv, 22–23. cikk

23 Lásd a 89/665/EKG irányelv 1. cikkét, miszerint a jogorvoslati irányelv azokra a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződésekkel kapcsolatos döntésekre vonatkozik, amelyek „megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

kezniük. Ilyenek az ideiglenes intézkedések, a jogellenes döntések semmissé nyilvánítása, illetve a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek részére kártérítés megítélése.²⁴ Fontos elem, hogy bevezetésre kerül az ún. szerződéskötési tilalmi időszak, amely annak biztosítására szolgál, hogy az érintett gazdasági szereplőknek elegendő idő álljon rendelkezésére a hatékony jogorvoslatra az ajánlatkérőknek a szerződés odaítéléséről szóló döntéseivel szemben. Ez az időszak minimálisan az ajánlatkérői döntés elektronikus úton való megküldése esetén 10 nap, egyéb módon megküldésekor pedig 15 nap, vagy pedig az értesítés kézhezvételétől számított 10 nap.²⁵ Továbbá az uniós jogszabály szabályozza a jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét,²⁶ a szerződés érvénytelenségének eseteit és a lehetséges szankciókat is.²⁷ A szabályozás több esetben rugalmasságot biztosít a tagállamoknak, így a már meglévő jogorvoslati rendszereikhez alakíthatják a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati szabályait.

4. A klasszikus irányelv szabályai

Mivel a legtöbb közbeszerzés lebonyolítása a 2004/18/EK irányelv szerint történik, ezért a közbeszerzési eljárás alapvető szabályait célszerű ennek alapján összefoglalni.

4.1. Az ajánlatkérő fogalma

Az irányelv szerint „ajánlatkérő szerv”: az állam, a területi vagy a települési önkormány-

zat, a közjogi intézmény, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulás. „Közjogi intézmény” pedig minden olyan intézmény, amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, és amely jogi személyiséggel rendelkezik. További feltétel, hogy az intézményt többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat finanszírozza; vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.²⁸

A *University of Cambridge* esetben²⁹ felmerült, hogy az állami finanszírozás pontosan milyen kifizetésekre terjed ki. Az EUB értelmezése szerint ebbe azok az állami forrásból történő kifizetések tartoznak, amelyekért az intézmény nem biztosít semmiféle ellenértéket (pl. oktatásra, kutatásra kapott normatív támogatások). Viszont, amennyiben szerződéses alapon valamely konkrét munka (pl. kutatás vagy konferencia szervezése) ellenértékét kapja meg az intézmény, az nem számítandó bele az állami finanszírozásba.³⁰ A Bíróság azt is megerősítette, hogy a „többségi finanszírozás” az összes bevétel több mint felét jelenti.³¹ Ezenkívül a *Bayerischer Rundfunk* esetben a bíróság kimondta, hogy a finanszírozásnak nem feltétlenül kell közvetlennek lennie. Például ha az állam kötelez minden felhasználót egy televízió-engedély díj megfizetésére egy szolgáltatónak, az szintén állami

24 89/665/EGK irányelv 2. cikk

25 89/665/EGK irányelv 2a. cikk

26 89/665/EGK irányelv 2c. és 2f. cikk

27 89/665/EGK irányelv 2d. és 2e. cikk

28 2004/18/EK irányelv 1. cikk (9) bekezdés

29 C-380/98 sz. eset *The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*

30 C-380/98 sz. eset *The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, 26. bekezdés

31 C-380/98 sz. eset *The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, 33. bekezdés

finanszírozásnak minősül.³² Viszont alapvetően figyelembe kell venni, hogy egy intézmény a döntéseit illetően mennyiben függ az állami befolyástól és a jogszabály milyen mértékű autonómiát biztosít neki.³³

4.2. Az ajánlatkérők közötti („in-house”) szerződések

Fontos leszögezni: a közbeszerzési szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az ajánlatkérő szervezet egy tőle különálló vállalkozástól szerez be árut vagy szolgáltatást. Az ajánlatkérőket semmi nem akadályozza meg abban, hogy saját kapacitásaikat vegyék igénybe egy beszerzéshez, illetve semmi nem kötelezi arra, hogy bizonyos feladataikat kiszervezzék magáncégeknek. A jelenleg hatályos irányelvek nem tartalmazzák az in-house szerződésekre vonatkozó kifejezett szabályokat,³⁴ így az EUB-ra maradt ezeknek a szabályoknak a meghatározása.

Az in-house szerződések problémája leginkább akkor merül fel, ha a szerződést teljesítő szervezet az ajánlatkérőtől jogilag elkülönül. A *Teckal* eset meghatározta, hogy ilyen esetben mikor minősül házon belüli szerződésnek egy beszerzés. Eszerint erre akkor van lehetőség, ha „az ajánlatkérő az utóbbi személy felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, és ezzel egyidejűleg az utóbbi személy tevékenységeinek lényegi részét azon jogi személy vagy személyek javára végzi, amely vagy amelyek irányítják.”³⁵ Az irányelveket átültető nemzeti jogszabály nem

mentesíthet az irányelv szabályai alól minden közintézmények közötti megállapodást a fenti tények fennállásának vizsgálata nélkül.³⁶

Az in-house szabály másik esete a *Lecce* ügy alapján az, amikor olyan szerződésekről van szó, amelyek a közjogi jogalanyok között olyan együttműködést hoznak létre, amelynek célja az utóbbiak közös közszolgáltatási feladata végrehajtásának biztosítása.³⁷ Ilyen esetben az uniós közbeszerzési jogszabályok csak akkor nem alkalmazhatók, ha az ilyen szerződések kizárólag közjogi jogalanyok között, magánjogi jogi személy közreműködése nélkül jönnek létre, amennyiben egyetlen magánszolgáltató sem kerül versenytársaival szemben előnyösebb helyzetbe, és ha az általuk létrehozott együttműködést kizárólag a közérdek szolgálatán alapuló megfontolások és követelmények határozzák meg.³⁸ Jó példa erre egy korábbi eset, amelyben négy német önkormányzat szerződött egymással a területükön keletkezett hulladék feldolgozására vonatkozóan, amelyhez nem folytattak le közbeszerzési eljárást. A Bíróság jogszerűnek nyilvánította a megállapodást a *Lecce* ítéletben is említett kritériumokra hivatkozva.³⁹

4.3. Az alkalmazható eljárások

A 2004/18/EK irányelv 28. cikke alapján az ajánlatkérők alapesetben kétféle eljárásból választhatnak a nyertes ajánlattevő kiválasztására.⁴⁰ Ezek a nyílt és a meghívásos eljárás. A nyílt eljárás során az ajánlatkérő nyilvános hirdetményben közli a beszerzési igényét, és ezt követően bármely gazdasági szereplő nyújthat be

32 C-337/06 Bayerischer Rundfunk v GEWA

33 Lásd a 2013 decemberében született C-526/11 sz. Árttekammer ítéletet.

34 Az új irányelvek már tartalmazzák fogják ezeket. Lásd 5. pont.

35 C-107/98 sz. eset *Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, 50. bekezdés

36 C-84/02 Bizottság kontra Spanyolország, 40. bekezdés

37 C-159/11 Azienda Sanitaria Locale di Lecce v Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce

38 C-159/11 Azienda Sanitaria Locale di Lecce v Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce, 35. bekezdés

39 C-480/06 sz. eset Bizottság v Németország

40 A közszolgáltatói és a védelmi irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérők alapesetben is alkalmazhatnak tárgyalásos eljárást.

ajánlatot a szerződés elnyerésére. Meghívásos eljárásnál pedig először egy részvételi felhívás kerül közzétételre az ajánlatkérő beszerzési igényeiről, amelyre válaszolva bármely gazdasági szereplő jelezheti az érdeklődését. Ezt követően viszont csak az érdeklődő cégek közül meghívott cégek nyújthatnak be ajánlatot. Az irányelv megköveteli, hogy minimum öt vállalkozást hívjon fel ajánlattételre az ajánlatkérő.⁴¹

Bizonyos feltételek teljesülésekor azonban más eljárási formák is alkalmazhatók. Az első ilyen a versenypárbeszéd, amely bonyolultabb beszerzések esetén alkalmazandó, amikor az ajánlatkérő nem tudja pontosan meghatározni az igényeinek legmegfelelőbb termékét vagy szolgáltatást. A versenypárbeszédben bármely gazdasági szereplő kérelmezheti részvételét, és ennek keretében az ajánlatkérő szerv párbeszédet folytat az eljárásba bevont jelentkezőkkel, azzal a céllal, hogy a követelményeinek megfelelő egy vagy több alternatívát dolgozzon ki, amelynek, illetve amelyeknek alapján a kiválasztott jelentkezőket ajánlattételre hívja fel.⁴²

További alternatíva a tárgyalásos eljárás. Ez lefolytatható hirdetmény közzétételével, vagy pedig anélkül. Ezek során lehetőség van arra, hogy az ajánlatkérő tárgyalásokat folytasson a pályázó cégekkel a szerződés egyes részleteiről. Meg kell jegyezni, hogy ez az eljárásfajta csak nagyon kivételes esetekben, szigorú feltételek teljesülése mellett alkalmazható, ilyen különösen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, amely szinte teljesen kizárja a versenyt a közbeszerzési eljárás során.⁴³

4.4. A közbeszerzési eljárás szakaszai

Amint azt már többször említettük, a közbe-

szerezési irányelvek részletesen meghatározzák, hogy az eljárásokat milyen módon kell lebonyolítani az ajánlatkérőknek. Első lépésben az ajánlatkérő meghatározza a szükségleteit, és eldönti, hogy mit kíván beszerezni. Ebben a döntésbe alapvetően nem szól bele az uniós jog, hiszen ezt minden közintézmény (a rá vonatkozó nemzeti szabályoknak megfelelően) maga dönti el. Amint az igény meghatározására került, az ajánlatkérőnek részletes műszaki leírást kell készítenie arról az árurol, szolgáltatásról vagy építési beruházásról, amely a szerződés tárgyát fogja képezni. Itt már érvényesülnie kell a diszkriminációmentesség elvének, azaz például nem lehet megkövetelni egy olyan nemzeti szabvány alkalmazását, amely indokolatlanul kizárja a más tagállamokban letelepedett cégeket.⁴⁴ Amennyiben elengedhetetlen egy konkrét szabványra való hivatkozás, akkor lehetőség szerint európai szintű szabványra kell hivatkozni, ennek hiányában pedig szükséges kikötni, hogy azzal egyenértékű termékek, szolgáltatások vagy eljárások is elfogadhatók.⁴⁵

Ezt követően az ajánlatkérő közzéteheti az eljárást megindító hirdetményt (kivéve, ha olyan eljárástípust folytat le, amelyben ez nem szükséges). Ezt az Európai Unió Hivatalos Lapjában kell megjelentetni. A hirdetménynek tartalmaznia kell mind a műszaki leírást, mind az eljárás további fázisainak lebonyolításához szükséges adatokat, például, hogy egy ajánlattevő milyen esetekben zárható ki az eljárásból, és milyen kritériumok alapján történik a nyertes kiválasztása. Az ajánlattételi határidő letelte után az eljárás következő fázisa a résztvevők alkalmasságának ellenőrzése. Az irányelv pontosan meghatározza, hogy mikor kötelező a gazdasági szereplők kizárása

41 2004/18/EK irányelv, 44. cikk (3) bekezdés

42 2004/18/EK irányelv, 1. cikk (11) bekezdés

43 2004/18/EK irányelv, 30–31. cikk

44 Lásd: 45/87 sz. eset Bizottság v Írország (Dundalk)

45 A részletes szabályokat lásd a 2004/18/EK irányelv 23. cikkében.

(pl. korábban bünszervezetben való részvétel), illetve azokat az eseteket, amikor az ajánlattevő kizárhatja az ajánlattevőket. Továbbá az eljárás ezen fázisában ellenőrzi az ajánlatkérő az ajánlattevők gazdasági és pénzügyi kapacitását és műszaki és/vagy szakmai alkalmasságát.⁴⁶ Itt is fontos, hogy csak az irányelv által szigorúan meghatározott esetekben kerüljön sor kizárára, hiszen túlzott kizáró okok meghatározása csökkentheti a versenyt, és lehetővé teheti a bizonyos alkalmas gazdasági szereplőkkel szembeni diszkriminációt.

Az összes alkalmas ajánlattevő kiválasztása után következik a szerződés odaítélése az előre meghatározott odaítélési szempontok alapján. Ez történhet a legalacsonyabb ár vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján. Ez utóbbi magában foglalja például a minőség, az ár, a műszaki érték, az esztétikai és a funkcionális jellemzők, a folyó költségek, a költséghatékonyság, a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, a szállítási határnap vagy határidő, illetve a teljesítési határidő szempontjait, amelyek között súlyozást is ki kell alakítani.⁴⁷ Az EUB esetjoga megerősítette, hogy környezetvédelmi és szociális szempontok is meghatározhatók odaítélési szempontként. Például a *Concordia* esetben a beszerzendő autóbuszok zajszintje és károsanyag-kibocsátása elfogadható volt mint odaítélési szempont.⁴⁸ Az *EVN* eset viszont rávilágított arra, hogy e szempontoknak mindenkor a konkrét szerződéshez kell kapcsolódniuk, tehát nem lehet feltétel például egy energetikai beszerzésnél, hogy az ajánlattevő más, nem az aktuális közbeszerzéshez

kapcsolódó szerződések teljesítése során mennyi megújuló energiaforrásokból nyert villamos energiát értékesít.⁴⁹

A nyertes ajánlattevő értesítését követően kerül sor a szerződés megkötésére. Az irányelv megengedi, hogy az ajánlatkérő különleges szerződésteljesítési feltételeket is megállapítson, amennyiben ezek összeegyeztethetők az uniós joggal és szerepelnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. A szerződés teljesítésére irányadó feltételek különösen szociális és környezetvédelmi tárgyúak lehetnek.⁵⁰

5. A közbeszerzés modernizációja

A gazdasági válság kirobbanásával felmerült az igény olyan szabályok kialakítására, amelyek lehetővé teszik a közpénzek hatékonyabb elköltését és az uniós tagállamok gazdasági növekedésének elősegítését. A versenyképesebb gazdaság és a magasabb foglalkoztatottság az Európa 2020 stratégiának⁵¹ is szerves részét képezi. Az Európai Bizottság 2011 januárjában közzétett egy zöld könyvet⁵² az EU közbeszerzési politikájának modernizációjáról. A zöld könyv emlékeztetett arra, hogy az Európa 2020 stratégia kiemelte: a közbeszerzés által javíthatók a vállalkozások innovációs feltételei, támogathatja az elmozdulást egy erőforrás-hatékony és környezetbarát gazdaság felé, illetve javíthatja az üzleti környezetet a kkvk számára.⁵³ Ezt követően 2011 áprilisában a Bizottság kiadta az I. Egységes Piaci Intézké-

46 2004/18/EK irányelv, 45–48. cikk

47 2004/18/EK irányelv, 53. cikk

48 C-513/99 sz. eset *Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne*

49 C-448/01 sz. eset *EVN AG und Wienstrom GmbH v Republik Österreich*

50 2004/18/EK irányelv, 26. cikk

51 http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

52 Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé.

Brüsszel, 2011.1.27. COM(2011) 15 végleges

53 Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról, 3. o.

décsomagról szóló közleményét,⁵⁴ amelynek egyik prioritásaként szerepel a közbeszerzési szabályok megújítása.

A Bizottság konzultációk lefolytatását követően, 2011. december 20-án elfogadta az új közbeszerzési irányelvek tervezeteit. A csomag három eleme a következő: az új klasszikus irányelv, az új közszolgáltatói irányelv, és újdonságként megjelenik a koncessziós irányelv. A tervezetről az Európai Parlament és a Tanács az informális trilógusok során 2013 júliusában megállapodott, és a kompromisszumos szövegeket 2013. július 17-én a Coreper is jóváhagyta. A formális tanácsi és parlamenti jóváhagyásra 2014 év elején került sor.

5.1. Újdonságok az új szabályozásban

A közbeszerzés fogalmát és alapvető jellemzőit az új irányelv nem változtatja meg, viszont több területet újraszabályoz, helyenként a korábbi előírásokat jeleníti meg nagy részletességgel. Az új szabályozás alapvető célja – az Európa 2020 stratégia céljaival összhangban – az eljárás egyszerűbbé és rugalmasabbá tétele, az adminisztratív terhek csökkentése, az elektronikus kommunikáció kiterjesztése, a kkv-k közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréseinek megkönnyítése és a szociális, környezetvédelmi és energiahatékonysági szempontok jobb érvényesülése az eljárásokban.

Az új klasszikus irányelvben először is újdonság a szociális szerződések fogalmának bevezetése,⁵⁵ amelyekre egy magasabb (750 000 eurós) határérték vonatkozik, egyszerűbbé téve az alacsonyabb értékű ilyen szerződések odaítélését. Az in-house szerződések az új irányelvben

már kifejezetten szabályozásra kerülnek a Bíróság esetjogában foglaltakhoz hasonlóan, illetve a szabályozás új elemekkel is kiegészül. Az eljárásokban alapesetben továbbra is a nyílt vagy a meghívásos eljárás alkalmazandó, viszont a hirtetménnyel induló tárgyalásos eljárás alkalmazási köre rugalmasabb lett, és új elemként megjelent az innovációs partnerség fogalma, amely akkor alkalmazandó, amikor a termék, a szolgáltatás vagy az építési beruházás nem áll rendelkezésre a piacon. Az új szabályozás továbbá lehetőséget biztosít előzetes piaci konzultációkra is az eljárás megindítását megelőzően.

Ugyancsak a rugalmasságot erősíti, hogy a szerződésmódosítások tekintetében megengedőbb az új irányelv, amennyiben ezt a lehetőséget az ajánlatkérő egyértelműen jelzi az eljárás megindításakor. Az ajánlattevők számára könnyítés, hogy az ajánlatuk benyújtásakor még nem kell az alkalmasságukra vonatkozó igazolásukhoz minden dokumentumot benyújtani, hanem elég, ha az eljárás ezen szakaszában még csak nyilatkozatot tesznek arról, hogy az előírt feltételeket teljesítik.

Az irányelv alapelvei is kibővülnek, és ezek között már megjelenik például a környezetvédelmi, a munkajogi és a szociális szabályoknak való megfelelés, amelyek be nem tartása akár az eljárásból való kizárás alapját is képezheti. A kötelező kizáró okok köre is bővült, például a gyermekmunkára vonatkozó szabályok megsértésével. A szociális és környezetvédelmi kritériumok beépítését illetően is megengedőbb az új irányelv, legfőképpen az odaítélési kritériumok meghatározásakor.

Az új szabályozás egyik legfőbb újdonsága, hogy kötelezővé teszi az elektronikus kommu-

54 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egységes piaci intézkedéscsomag. Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez. „Együtt egy újfajta növekedésért”. Brüsszel, 2011.4.13. COM(2011) 206 végleges

55 Pl. közigazgatási oktatási, egészségügyi és kultúrával kapcsolatos szolgáltatások. A 2004/18/EK irányelv is egyszerűsített beszerzési eljárást tesz lehetővé bizonyos szolgáltatások számára (lásd. II B melléklet), viszont ezekre nem vonatkozik magasabb határérték, és körük szélesebb, mint az új szociális szolgáltatások fogalma.

nikációt a közbeszerzési eljárások során. Ez kiterjed különösen az ajánlatok elektronikus benyújtásának kötelezettségére. Ez a szabály a Bizottság azon tervébe is jól illeszkedik, amelynek célja idővel a teljesen elektronikus közbeszerzés bevezetése.⁵⁶ Ezzel várhatóan csökkennek majd az ajánlatok benyújtásának költségei, illetve fokozódhat a határon átnyúló verseny az ajánlattevők között. Itt szükséges megemlíteni, hogy az elektronikus közbeszerzés további eleme az elektronikus számlázás bevezetése, amely egy európai szabvány alapján minden ajánlatkérőnek kötelezővé teszi a szabványos számla elfogadását a gazdasági szereplőktől. Az erre vonatkozó szabályok létrehozására egy külön irányelvtervezetet készített a Bizottság,⁵⁷ amelyet az uniós jogalkotók várhatóan a görög elnökség alatt fogadnak el véglegesen.

A csomag új eleme a koncessziós irányelv, amely bevonja a közbeszerzési szabályok hatálya alá a szolgáltatási koncessziókat is, és az építési koncessziók esetén a jelenleginél részletesebb szabályokat határoz meg. A szabályozás lényege a koncessziók megnyitása a határon átnyúló verseny előtt; különösen a nagyobb értékű koncessziók érdekelhetik az ajánlatkérőktől eltérő tagállamban letelepedett vállalkozásokat is. Az eljárás viszont egyszerűbb, mint a klasszikus irányelvekben lefektetett eljárásrend.

Az új irányelvek átültetésére a hatálybalépésüket követően 24 hónap áll majd a tagállamok rendelkezésére. Az elektronikus kommunikáció bizonyos elemeinek bevezetésére viszont – az általánostól eltérően – 54 hónapot kapnak a tagállamok.

56 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért, Brüsszel, 2013.6.26. COM(2013) 453 final

57 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról. Brüsszel, 2013.6.26. COM(2013) 449 final

Az uniós vállalati versenyjog szabályainak áttekintése

A vállalati versenyjog szabályai alapvetően a belső piac működésének a magánvállalkozások általi torzítását kívánják megakadályozni. Ennek két fő aspektusa a vállalatok közötti megállapodások (kartellek) és a piaci erőfölénnyel való visszaélések, melyeket az EUMSZ közvetlenül szabályoz. Az említett területek legfontosabb szabályai az alábbiakban kerülnek ismertetésre. Továbbá a tanulmány kitér majd a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos eljárásokra és a vállalati egyesülések (összefonódások) speciális területére is. Végül egy aktuális téma kerül bemutatásra, a versenyjogi kártérítések kérdése, amellyel kapcsolatban a közeljövőben várható az uniós szintű szabályozás megszületése.

1. Bevezetés: az uniós vállalati versenyjog alapjai

A belső piac egyik alapvető kérdése az uniós vállalkozások közötti, határon átnyúló verseny érvényesülése. A négy alapvető szabadságjog érvényesítésekor az uniós jog a tagállamok által fenntartott korlátozásokat kívánja lebontani. Ezt egészíti ki az uniós versenyjog, amelynek fő célja a vállalkozások által létrehozott, a tagállamok közötti kereskedelmet és a szabad piaci verseny érvényesülését akadályozó korlátok ledöntése. Például bizonyos vállalatok meg egyezhetnek, hogy csak egy-egy tagállam területén tevékenykednek, így kizárva a versenyt a bevételeik maximalizálása érdekében. Egy magas piaci részesedést birtokló cég pedig már

csak a versenyhelyzetben lévő társaságoknál jóval magasabb áron vagy jóval rosszabb feltételek mellett kínálhat árukat vagy szolgáltatásokat a fogyasztóknak. A versenyjog ezt a helyzetet kívánja kiküszöbölni a kartellek és a piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalma által.

Az uniós verseny szabályok alapjait az EUMSZ 101. és 102. cikke fekteti le.¹ A 101. cikk (1) bekezdése alapvetően a kartellek tilalmát tartalmazza. Ennek három formája lehet: vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés, vagy összehangolt magatartás. Ezek akkor esnek az uniós jog tilalma alá, ha érintik a tagállamok közötti kereskedelmet és céljuk vagy hatásuk a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.² A 101. cikk (2) bekez-

1 A közzvállalkozások, különleges jogokat élvező vállalkozások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat végző vállalatokra vonatkozó szabályokat az EUMSZ 106. cikke tartalmazza.

2 A Szerződés példákat is említ, melyek a következők: a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése; b) a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése; c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása; d) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; e) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához. A lista nem kimerítő, más magatartás is tartozhat a kartellek fogalma alá.

dése kimondja, hogy az (1) bekezdés alapján kötött tiltott megállapodás vagy döntés semmis. A (3) bekezdés pedig kivételeket fogalmaz meg, amelyek fennállása esetén a megállapodás, döntés vagy összehangolt magatartás mentesül a fent említett tilalom alól. Ez akkor valósul meg, ha ezek valamelyike hozzájárul az árak termelésének vagy forgalmazásának javításához, illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az ebből származó előnyből a fogyasztók méltányosan részesedjenek. További feltétel, hogy a megállapodás, döntés vagy összehangolt működés nélkülözhetetlen legyen a célok eléréséhez, és ne tegye lehetővé az érintett vállalkozások számára, hogy megszüntessék a versenyt. A kartelek szabályait részletebben a 2. pont írja le.

Az EUMSZ 102. cikke a piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalmát tartalmazza. Ez akkor áll fenn, ha egy piaci szereplő domináns helyzetbe (erőfölénybe) kerül a többi, azonos piacacon működő vállalathoz képest, és a piaci helyzetéből fakadóan bizonyos intézkedésekkel korlátozza a versenyt.³ Az uniós jogalkotó az erőfölény kialakulásának megelőzésére is gondolt. Ebből a célból a vállalatok egyesülését és felvásárlását (más néven összefonódását) az uniós jog rendeleti úton szabályozza. Az erőfölénnyel való visszaélés szabályait a 3. pontban fejtjük ki bővebben. A 101. és 102. cikkel kapcsolatos eljárással a 4. pont foglalkozik. Az összefonódásokkal kapcsolatos szabályokat az 5. pont tartalmazza.

2. Az EUMSZ 101. cikke: megállapodások, döntések, összehangolt magatartás

A szerződés által tiltott megállapodások, összehangolt magatartások (a továbbiakban „megállapodások”) vállalkozások között jönnek létre, a társulások által hozott döntésekben szintén vállalkozások az érintettek. A vállalkozás fogalma elvileg bármely természetes vagy jogi személyt magában foglal, amely gazdasági tevékenységet folytat.⁴ E tekintetben az anya- és leányvállalatok egy vállalkozásnak minősülnek, amennyiben a leányvállalat nem rendelkezik megfelelő döntési szabadsággal.⁵ Így a közöttük létrejött esetleges megállapodások nem tartoznak a kartelek tilalma alá. A közigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása tekintetében nem minősülnek vállalkozásnak.⁶

A vállalatok közötti megállapodások bármilyen formát ölthetnek, ezeket nem kell szerződésbe foglalni, illetve nem szükséges, hogy bármilyen jogi kötőerejük legyen.⁷ Az összehangolt működés fogalma elég tág. Az Európai Bíróság (EUB) esetjoga szerint minden olyan helyzetet magában foglal, amelyben a cégek megállapodás hiányában gyakorlati együttműködéssel helyettesítik a verseny által generált kockázatokat.⁸ Például akkor áll fenn, ha egy vagy több vállalkozás, látva, hogy egy másik cég árat emelt, szintén megteszi ezt, anélkül, hogy bármiféle megállapodás lenne erről kötöttük. Viszont ez nem jelenti azt, hogy egy

3 Az EUMSZ 102. cikke szerint ilyen magatartás például: a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése; b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára; c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; vagy d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

4 C-41/90 sz. eset *Höfner v Macrotron GmbH*, 21. bekezdés

5 15/71 sz. eset *Centrafarm BV et Adriaan de Peijper v Sterling Drug Inc.*, 41. bekezdés

6 T-319/99 sz. eset *FENIN v Bizottság*, 18. bekezdés

7 41/69 sz. eset *ACF Chemiefarma v Bizottság*, 106–114. bekezdés

8 48/69 sz. eset *ICI v Bizottság*, 64. bekezdés

cég ne alkalmazkodhatna a piaci viszonyokhoz döntéseinek meghozatalakor.⁹

Fontos szabály, hogy az uniós jog csak akkor alkalmazandó, ha a tagállamok közötti kereskedelem legalább potenciálisan érintett. Ezt általában nem nehéz bizonyítani, hiszen még akkor is fennállhat, amikor úgy tűnik, hogy csak egy tagállam érintett, például ha egy termékkel más tagállambeli vállalatok is versenyezni kívánnak.¹⁰ A Szerződés alapján a megállapodás céljának vagy hatásának versenykorlátozóknak kell lennie. Az EUB megerősítette, hogy ezek alternatívák, így csak az egyiket szükséges bizonyítani. Az *Allianz Hungária* esetben kimondta, hogy először a megállapodás versenyellenes célját kell vizsgálni annak tartalma alapján. Ha ez bizonyított, akkor már nem szükséges vizsgálni versenyellenes hatásait.¹¹ A versenyellenes hatások és a tagállamok közötti érintettség könnyebb meghatározása érdekében a Bizottság egy közleményt tett közzé, amelyben meghatározza, hogy mekkora piaci részesedésű vállalatok közötti megállapodások nem minősülnek a tagállamok közötti versenyt korlátozóknak. Eszerint, ha versenytársak között történik a megállapodás, akkor a megállapodást kötő vállalkozások piaci részesedése összesen nem haladhatja meg a 10%-ot, eltérő piacokon működő vállalkozások esetén pedig a megállapodás részes feleinek egyedi piaci részesedése nem haladhatja meg a 15%-ot

a megállapodás által érintett bármely piacon.¹²

Az EUMSZ 101. cikkének (3) bekezdése a kartellszabályok alóli kivételeket tartalmazza. Amint a 4. pontban ismertetjük, ezek betartását a nemzeti versenyhatóságok és az Európai Bizottság közösen felügyelik. Nem kell előzetes jóváhagyás, hanem minden vállalat maga értékelheti, hogy megfelel-e a Szerződés szerinti követelményeknek. A Bizottság egy közleményt is közzétett a kivételek alkalmazásának megkönnyítése érdekében.¹³ Továbbá csoportmentességi rendeletek is automatikusan mentesítenek bizonyos megállapodásokat a kartellezés tilalma alól. Ezek egy része a horizontális megállapodásokra vonatkozik, ilyenek például a kutatás-fejlesztésre vagy a szakosításra vonatkozó rendeletek.¹⁴ A vertikális megállapodásokra pedig egy általános rendelet vonatkozik.¹⁵

A (3) bekezdés feltételeinek teljesülését esetről esetre kell megvizsgálniuk a megállapodást kötő vállalkozásoknak.¹⁶ Fontos, hogy a bekezdés mind a négy feltételének meg kell felelni, tehát, ha csak az egyik nem teljesül, akkor a többit már nem is érdemes vizsgálni.¹⁷ A kivételeknek való megfelelést az ezekre hivatkozó vállalatoknak kell bizonyítaniuk.¹⁸ Tehát a cégeknek nagy körültekintéssel kell eljárniuk a megállapodások megkötésekor. Továbbá, amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg egyedi esetekben, hogy egy, a csoportmentességi ren-

9 172/80 sz. eset *Züchner v Bayerische Vereinsbank AG*, 14. bekezdés

10 23/67 sz. eset *Brasserie de Haecht v Consorts Wilkin-Janssen*

11 C-32/11 sz. eset *Allianz Hungária Biztosító Zrt v Gazdasági Versenyhivatal*, 33–34. bekezdés

12 A Bizottság közleménye az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érintéssel nem korlátozó, csekély jelentőségű (de minimis) megállapodásokról, HL C 368/13, 2001.12.22., 7. pont

13 Commission Notice on Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty. HL C 101/97, 2004.4.27. („kartell kivételek közlemény”) (magyar nyelven nem elérhető)

14 A Bizottság 1217/2010/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a kutatás-fejlesztési megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; a Bizottság 1218/2010/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a szakosítási megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról.

15 A Bizottság 330/2010/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról

16 Kartell kivételek közlemény, 6. pont

17 Kartell kivételek közlemény, 38. pont

18 Kartell kivételek közlemény, 41. pont; 1/2003/EK rendelet, 2. cikk

delet hatálya alá eső megállapodás mégsem felel meg a 101. cikk (3) bekezdése rendelkezéseinek, akkor visszavonhatja a csoportmentesség alkalmazását.¹⁹ Ezáltal biztosítható, hogy csak a ténylegesen pozitív hatású megállapodások élvezhessék a (3) bekezdésben foglalt mentességet.

3. Az EUMSZ 102. cikke: piaci erőfölénnyel való visszaélés

Amint a bevezetőben már említettük, a 102. cikk tiltja az erőfölénnyel való visszaélést a belső piacon vagy annak egy jelentős részén. A Szerződés szövege példákat is említ az ilyen magatartásra, például tisztességtelen beszerzési árak vagy üzleti feltételek, a termelés korlátozása, egyenértékű ügyletekre eltérő feltételek alkalmazása, vagy szerződések megkötésének nem szokványos feltételekhez kötése. A 102. cikk megsértésének elemzése két részből áll: egyfelől meg kell nézni, hogy a vállalat valóban erőfölényben van-e az adott piacon, másfelől pedig bizonyítani kell az ezzel való visszaélést.

Az erőfölény megállapításakor az első feladat az érintett (releváns) piac meghatározása. Ehhez tisztázni kell, hogy az erőfölény milyen termékek piaca esetében és milyen földrajzi területen (pl. régió, tagállam vagy a teljes belső piac) vizsgálendő. Ezt a kérdést a *United Brands* eset tisztázta. A földrajzi piacot úgy határozta meg, hogy ez „azt a területet foglalja magában, ahol az érintett vállalkozások termékek vagy szolgáltatások kínálásával foglalkoznak, ahol a versenyfeltételek elég homogének, és amely a szomszédos területektől megkülön-

böztethető, mert azokon a versenyfeltételek érzékelhetően eltérők.”²⁰ Az EUB ítélete szerint a termékpiac pedig „mindazokat a termékeket és/vagy szolgáltatásokat foglalja magában, amelyeket a fogyasztó a jellemzőik, áruk és rendeltetésük alapján egymással felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tart.”²¹ Érdekesség, hogy az említett esetben a banán a többi gyümölcstől különálló piacot képviselt. Tehát a termékpiac általában szűken értelmezendő. A felcserélhetőség eldöntéséhez el kell képzelni egy kismértékű árnövekedést egy termék esetén, és amennyiben a fogyasztók jelentős része áttér a másik termékre, akkor ezek azonos piacot képviselnek.²²

Ha már ismerjük mind a földrajzi, mind a termékpiacot, akkor el kell dönteni, hogy az érintett vállalat ezeken a piacokon ténylegesen domináns helyzetben (erőfölényben) van-e. Ennek a definícióját szintén az EUB határozta meg. Eszerint az erőfölény olyan gazdasági előnyt foglal magában, amely lehetővé teszi a vállalkozás számára a hatékony verseny megakadályozását az érintett piacon azzal, hogy döntéseit a versenytársaitól, a vásárlóitól és a fogyasztóitól függetlenül tudja meghozni.²³ Ez azt jelenti, hogy a versenytársak reakciója sem tudja megakadályozni a tisztességtelen magatartást (pl. túlzott árnövekedést), illetve a vásárlók vagy a fogyasztók sem tudják ezt befolyásolni (pl. nem áll fenn annak a veszélye, hogy alternatív beszállítót vagy eladót találnak). Általában, ha az érintett vállalkozás piaci részesedése a releváns piacon 50% feletti, akkor vélelmezhető az erőfölény, hacsak nem bizonyosodik be ennek az ellenkezője.²⁴ Természetesen a piac szerkezetétől függően en-

¹⁹ Kartell kivételek közlemény, 36. pont

²⁰ 27/76 sz. eset *United Brands v Bizottság*, 11. bekezdés

²¹ 27/76 sz. eset *United Brands v Bizottság*, 22. bekezdés

²² Lásd: a Bizottság Közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról.

HL C 372/5, 1997.12.9. 17. bekezdés

²³ 27/76 sz. eset *United Brands v Bizottság*, 65. bekezdés; 322/81. sz. eset *Michelin v Bizottság*, 30. bekezdés

²⁴ C-62/86 *AKZO Chemie BV v Bizottság*, 60. bekezdés

nél alacsonyabb piaci részesedéssel is kerülhet egy vállalat erőfölénybe. Bár a domináns helyzet önmagában nem ütközik a versenyjogi szabályokba, az EUB a *Michelin* esetben kimondta, hogy az ilyen vállalatoknak speciális felelőssége van, hogy a magatartásukkal ne érintsék hátrányosan a szabad versenyt a közös piacon.²⁵ Tehát a piaci erővel rendelkező cégeknek különösen figyelniük kell arra, hogy döntéseikkel ne ütközzenek a 102. cikk szabályaiba.

A következő lépésben arra kell választ kapnunk, hogy milyen magatartás minősül pontosan visszaélésnek. Fontos megjegyezni, hogy a már említett példák, amelyeket a 102. cikk sorol fel, nem tartalmazzák kimerítően a visszaélés eseteit.²⁶ A *Hoffmann-La Roche* ítélet szerint a visszaélés objektív fogalom, amely olyan viselkedést tükröz egy domináns vállalkozás részéről, amellyel befolyásolják a piac struktúráját, aminek eredményeképpen a vállalat pusztá jelenlétével a versenyt gyengíti, vagy olyan nem szokványos eszközöket vesz igénybe, amelyekkel a már meglévő versenyt csökkenti, vagy megakadályozza a verseny növekedését az adott piacon.²⁷ A visszaélés megítélését esetről esetre kell vizsgálni.

Példákat a visszaélésre az esetjogból is méríthetünk. A már említett *United Brands* esetben a banánok viszonteladásának tilalma és bizonyos vállalkozásoknak való szállítás megtagadása visszaélésnek minősült. A *Hoffmann-La Roche* esetben hűség alapú pénzvisszatérítések minősültek jogellenesnek.²⁸ A *British*

Airways ítéletben pedig a Bíróság a légitársaság által utazási irodáknak juttatott jutalékok és egyéb juttatások rendszerét találta jogellenesnek.²⁹ A *Microsoft* eset alapján a Windows operációs rendszer és a Windows Media Player közötti árukapcsolás minősült piaci erőfölénnyel való visszaélésnek.³⁰ A Bizottság a 102. cikk megsértésével kapcsolatos jogérvényesítési prioritásokról szóló közleményében egyéb példákat is említ. Ilyenek például a kizárólagossági megállapodások, vagy a „felfaló magatartás.”³¹

4. A versenyjogi szabályok megsértésével kapcsolatos eljárás

A fenti szabályok végrehajtásával kapcsolatos eljárásokat az 1/2003/EK rendelet szabályozza. Az uniós versenyjog végrehajtása a rendelet megalkotása óta már nemcsak az Európai Bizottság, hanem a nemzeti versenyhatóságok és bíróságok felelőssége is. Fontos kiemelni, hogy a megállapodások hatálybalépéséhez (a 2004 előtti helyzethez hasonlóan) már nem kell a Bizottságnak előzetesen bejelenteni, hanem ezeket a Bizottság és a versenyhatóságok közösen, utólagosan ellenőrzik.

A rendelet alapján először is a versenyszabályok megsértésével kapcsolatos bizonyítási terhet a jogsértést állító fél vagy hatóság viseli.³² A rendelet továbbá meghatározza a tagállamok versenyhatóságainak jogait, azaz, hogy

25 322/81. sz. eset *Michelin v Bizottság*, 57. bekezdés

26 6/72 sz. eset *Continental Can v Bizottság*, 26. bekezdés

27 85/76 sz. eset *Hoffmann-La Roche v Bizottság*, 91. bekezdés

28 85/76 sz. eset *Hoffmann-La Roche v Bizottság*

29 T-219/99 sz. eset *British Airways v Bizottság*

30 T-201/04 sz. eset *Microsoft v Bizottság*

31 A Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról, HL C 45/7, 2009.2.24. A közlemény 63. pontja szerint a „felfaló magatartás” lényegében olyan magatartás, amely során egy vállalat egy bizonyos ideig áron alul értékesít abból a célból, hogy bizonyos versenytársait kiszorítsa a piacról.

32 A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról („versenyjogi végrehajtási rendelet”), 2. cikk

jogsértés esetén milyen szankciókat alkalmazhatnak. Ezek szerint előírhatják a jogsértő magatartás befejezését, ideiglenes intézkedéseket rendelhetnek el, kötelezettségvállalásokat fogadhatnak el, pénzbírságot, kényszerítő bírságot vagy a nemzeti jogok által biztosított egyéb szankciót szabhatnak ki.³³ A szabályozás ezenkívül meghatározza a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai, illetve bíróságai közötti együttműködés feltételeit.³⁴

Az Európai Bizottság természetesen nem végezhetné hatékonyan az uniós szabályok betartásának ellenőrzését, ha nem kapna megfelelő felhatalmazást vizsgálatok lefolytatásához és információgyűjtéshez. A helyszíni vizsgálati jogkörök is a rendelet tartalmazza. Ezek szerint például a Bizottság szakemberei beléphetnek a vállalkozások helyiségeibe, hogy iratokat szerezhessenek meg vagy magyarázatokat kérjenek.³⁵ Ezeket a tagállamok hatóságaival együttműködve lehet végrehajtani.

Végül nem meglepő, hogy a rendelet a bírságok kiszabásának lehetőségéről is rendelkezik. Az információkérésrel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséért a cég előző üzleti évi teljes forgalmának 1%-a szabható ki, az EUMSZ 101. és 102. cikkének megsértése esetén pedig a határozatban megjelölt naptól számítva, az előző üzleti évben bonyolított átlagos napi forgalmuk 5%-át meg nem haladó mértékű kényszerítő bírság szabható ki az érintett vállalatokra.³⁶ A Bizottság a bírságok megállapításának módszeréről iránymutatást tett közzé.³⁷ Továbbá említést kell tenni a Bizottság engedékenysé-

gi politikájáról, amellyel azt kívánja ösztönözni, hogy a kartellekben részt vevő vállalkozások jellemsék be a jogsértést a Bizottságnak, elkerülve ezzel a bírság kiszabását. Az erről szóló bizottsági közlemény rögzíti, hogy az részesülhet mentességben, aki felfedi a kartellben való részvételét, megfelelő információkat biztosít ezzel kapcsolatban és maximálisan együttműködik a Bizottsággal az eljárás során.³⁸ A kartellben való részvételüket felfedő vállalkozások, amelyek nem felelnek meg a mentesség minden feltételének, kérhetik a bírság csökkentését.³⁹

5. A vállalatok összefonódásának vizsgálata

Annak megakadályozása érdekében, hogy a belső piac jelentős részén bizonyos vállalatok túlzott erőfölénybe kerüljenek, az uniós jog szigorúan szabályozza azt, hogy egy vállalat mikor veheti át az irányítást egy másik felett, illetve két vállalat mikor egyesülhet. Az Unióban alkalmazott közgazdasági elméletek szerint nemkívánatos a túlzott piaci koncentráció, hanem az ideális piaci szerkezetnek az tekinthető, ha számos versenytárs van jelen a piacon. A Szerződés 101. és 102. cikke ezt a kérdést nem szabályozza, hiszen, amint láttuk, a piaci erőfölény meglete önmagában még nem minősül jogellenesnek. Ezért az uniós jogalkotó a túlzott piaci erőfölény létrejöttének ellenőrzése céljából a rendeleti úton történő szabályozás mellett döntött.

33 Versenyjogi végrehajtási rendelet, 5. cikk

34 Versenyjogi végrehajtási rendelet, 11–16. cikk

35 Versenyjogi végrehajtási rendelet, 20. cikk

36 Versenyjogi végrehajtási rendelet, 23–24. cikk. Az elévülési időket a 25–26. cikk szabályozza. Ez az információkérésre vagy a helyszíni vizsgálatok lebonyolítására vonatkozó rendelkezések megsértése esetén 3 év, más esetekben 5 év.

37 Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról, C 210/2, HL 2006.9.1. („versenyjogi bírságok iránymutatás”)

38 Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességéről és a bírságok csökkentéséről, HL C 298/17, 2006.12.8. („versenyjogi mentesség közlemény”), 8–12. pont

39 Versenyjogi mentesség közlemény, 23–26. pont

A szabályokat a 139/2004/EK rendelet tartalmazza. A rendelet hatálya csak a nagyobb értékű, a belső piac működését érzékelhetően érintő összefonódásokra vonatkozik (ún. közösségi léptékű összefonódások).⁴⁰ A rendelet hatálya alá tartozó összefonódások belső piacra gyakorolt hatásairól a vállalatok nem dönthetnek maguk, hanem ezt kötelesek előzetesen bejelenteni a Bizottságnak. A tranzakció csakis a Bizottság jóváhagyását követően hajtható végre.⁴¹ A bejelentett tranzakciók értékelésekor figyelembe kell venni a közös piacion belül a hatékony verseny szükségességét – tekintettel többek között valamennyi érintett piac szerkezetére, és az Unión belüli, illetve azon kívüli vállalkozások által támasztott tényleges vagy potenciális versenyre –, illetve többek között az érintett vállalkozások piaci helyzetét, valamint gazdasági és pénzügyi erejét, a piacra lépés akadályait és a fogyasztók érdekeit.⁴²

Amennyiben a Bizottságnak komoly kétségei vannak a belső piaccal való összeegyeztethetőség tekintetében, akkor eljárást indít. Az eljárás eredményeképp engedélyezheti, megtilthatja vagy feltételekkel engedélyezheti a tranzakciót.⁴³ Abban az esetben, ha az egyik tagállam piacát különösen érinti az összefonódás, akkor a Bizottság áthelyezheti az ügy vizsgálatát az érintett tagállam hatóságaihoz.⁴⁴ A tagállami versenyhatóságok pedig a belső piac érintettsége esetén kérhetik a Bizottsághoz való áthelyezést olyan ügyekben, amelyek főszabály szerint nem tartoznának a 139/2004/

EK rendelet hatálya alá.⁴⁵ Bejelentés elmulasztása vagy helytelen információk szolgáltatása esetén az Európai Bíróság a vállalkozás előző évi forgalmának 1%-áig terjedő pénzbírságot szabhat ki.⁴⁶ A Bizottság határozataival ellentétes magatartás tanúsításakor pedig a vállalkozások átlagos napi teljes forgalmának 5%-áig terjedő kényszerítő bírság szabható ki.⁴⁷

A vizsgálat során első lépésben, a 102. cikk alkalmazásához hasonlóan, meg kell határozni a tranzakció által érintett földrajzi piacot és termékpiacot. Utána meg kell vizsgálni, hogy a tranzakciót követően a vállalat domináns pozícióba kerülhet-e, és ezáltal képes lesz-e a hatékony versenyt jelentősen korlátozni. Az egyesülés vagy átvétel után létrejövő magas piaci részesedés természetesen fontos szempont, viszont ez nem döntő, hiszen továbbra is vizsgálni kell a piac szerkezetét és a verseny korlátozásának tényleges lehetőségét.⁴⁸ Ezt jól illusztrálja a *Cisco* eset, amelyben a Microsoft egyik versenytársa kifogásolta, hogy a Bizottság jóváhagyta a Skype Microsoft általi megvásárlását, így lehetővé téve a Skype és a Windows Live Messenger szolgáltatásainak egyesítését.⁴⁹ Az egyesülés a PC-ken történő videohívások piacán 80–90% piaci részesedést eredményezett a Microsoft számára. Ennek ellenére a Bíróság elutasította a Cisco kérelmét, mivel az online videohívás és azonnali üzenetszolgáltatások piaca gyorsan növekvő piac, így amennyiben a Microsoft megpróbálná kihasználni erőfölényét a felhasználók kárára (pl. a szolgáltatások fizetössé tételével),

40 A Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EU „összefonódás-ellenőrzési rendelet”)

41 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 4. cikk

42 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 2. cikk

43 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 8. cikk

44 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 9. cikk

45 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 22. cikk

46 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 14. cikk

47 Összefonódás-ellenőrzési rendelet, 15. cikk

48 T-102/96 sz. eset *Gencor v Bizottság*, 201. bekezdés

49 T-79/12 sz. eset *Cisco Systems v Bizottság*

a piacon újabb szolgáltatók jelennének meg, a fogyasztók pedig könnyen átpártolhatnak hozzájuk.⁵⁰

Egy piacon akkor is keletkezhet erőfölény, ha egy másik nagy versenytárs még jelen van a piacon az összefonódást követően is. Az EUB az *Airtours* esetben világított rá az ún. kollektív dominancia problémájára. Ez akkor jöhet létre, ha mindkét vállalat, amint szembesül a két cég közös érdekeivel, gazdaságilag ésszerűnek és előnyösnek találhatja, hogy a verseny által biztosított áraknál magasabb árakat határozzon meg, anélkül, hogy a másikkal megállapodna, vagy összehangolt működést kezdeményezne.⁵¹ Az *Impala* eset alapján pedig, ha a korábbi magas árakra nincs más magyarázat, akkor a koordinációt vélelmezni lehet, az értékelésnél pedig egy feltételezett passzív koordináció esetét kell alapul venni annak vizsgálatakor, hogy kialakulhat-e kollektív dominancia az adott piacon.⁵²

Azt a fentiekből láthatjuk, hogy a belső piacra gyakorolt hatás és a kollektív dominancia vizsgálata nem könnyű feladat, hiszen jórészt feltételezéseken és közgazdasági elméleteken alapul. Az elemzés megkönnyítése érdekében, mint sok más területen, a Bizottság itt is iránymutatásokat tett közzé a szabályok alkalmazásáról. Az összefonódások terén külön iránymutatás vonatkozik a horizontális összefonódásokra⁵³ és külön a nem horizontális (vertikális és konglomerátum) tranzakciókra.⁵⁴ Utóbbiak általában kevésbé jelentenek veszélyt a versenyre, így könnyebben engedélyezi őket a Bizottság.

6. Kártérítések a versenyjogban és az új kártérítési irányelv

A versenyjogi szabályok érvényesítése alapvetően két módon lehetséges. Az egyik módszer alapján egy versenyhatóság jár el, amennyiben a versenyjogi szabályokkal ellentétes magatartás jut a tudomására. Ilyen esetben az eljárás vége egy határozat lehet, amellyel együtt általában bírság kerül kiszabásra. A másik lehetőség az, hogy ha egy fogyasztó vagy egy versenytárs vállalkozás versenyellenes magatartást észlel, bírósághoz fordulhat. Amennyiben bizonyítani tudja, hogy a szóban forgó magatartás neki károkat okozott (például egy termékért a piaci áránál többet fizettet), akkor kártérítést követelhet a kárt okozó cégtől. Sőt a bíróság büntetésként akár az okozott kár többszörösét is megítélheti a károsult fél számára. Amint láttuk, az Unióban a Bizottság és a tagállamok hatóságai végzik a versenyszabályok betartását. A magánszemélyek általi jogérvényesítés és a többszörös kártérítések az Egyesült Államok versenyszabályaira jellemzők.

Viszont mit tehet egy uniós állampolgár vagy vállalat, aki/amely kárt szenvedett egy kartell vagy piaci erőfölénnyel való visszaélést következtében? Sem az EUMSZ 101. és 102. cikke nem rendelkezik a kérdésről, sem pedig az 1/2003/EK rendelet. Az Európai Bíróság viszont kimondta, hogy „a Szerződés 101. cikkének teljes érvényesülését és különösen az (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom hatékony érvényesülését kockáztatná, ha nem igényelhetne bármely személy kártérítést olyan szerződés vagy magatartás által okozott kárért, amely alkalmas a

⁵⁰ Lásd: T-79/12 sz. eset *Cisco Systems v Bizottság*, 69–74. bekezdés

⁵¹ T-342/99 sz. eset *Airtours v Bizottság*, 61. bekezdés. A részletes feltételekhez lásd az ítélet 62. bekezdését.

⁵² C-413/06P sz. eset *Bertelsmann és Sony v Impala*, 126. bekezdés és T-454/04 sz. eset *Impala v Bizottság*, 252. bekezdés

⁵³ Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről, HL C 31/5, 2004.2.5.

⁵⁴ Iránymutatás a nem horizontális összefonódásoknak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet alapján történő értékeléséről, HL C 265/6, 2008.10.18. A vertikális és konglomerátumhoz vezető összefonódások definícióját az iránymutatás 4–5. pontja tartalmazza.

verseny korlátozására vagy torzítására.”⁵⁵ Tehát a hatósági eljárás és a bírság kiszabása mellett az Unióban is lehetőség van bíróság elé vinni a versenyjogi jogsértésben részt vevő cégeket, és kártérítést követelni tőlük.

A kártérítések jelenleg a nemzeti kártérítési szabályok alapján folynak a nemzeti bíróságok előtt. Ezek a szabályok, uniós harmonizáció híján, akár jelentősen különbözhetnek egymástól. Néhány kérdésre az EUB adott választ a kártérítésekkel kapcsolatban. A *Courage v Crehan* ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az olyan nemzeti szabály, amely egy versenyellenes megállapodás résztvevőjének automatikusan tiltja, hogy a megállapodás többi résztvevőjétől kártérítést követeljen, ellentétes az uniós joggal.⁵⁶ Ehelyett a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a kártérítést igénylő felet jelentős felelősség terheli-e a verseny torzításában, vagy például a másik fél gazdasági erőfölénye miatt kényszerült bele egy megállapodásba.⁵⁷ Ugyanakkor, uniós szabályozás híján, a keresetekre vonatkozó eljárási szabályok kialakítása az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata. Ezek a szabályok azonban egyrészt nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi keresetekre vonatkoznak (az egyenértékűség elve), másrészt nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított jogok érvényesítését (a tényleges érvényesülés elve).⁵⁸

A *Manfredi* ítélet is megerősítette, hogy bármely személynek joga van az elszenvedett káro-

kért kártérítést követelni, amennyiben ok-okozati összefüggés áll fenn a kár és az EUMSZ 101. cikkkel tiltott megállapodás vagy összehangolt magatartás között.⁵⁹ Az ügyben az elévülési idők számitásának kezdete is felmerült. A Bíróság szerint, ha az elévülési idő a megállapodás vagy az összehangolt magatartás létrejöttétől számítandó, akkor ez az idő még a jogsértés megszüntetése előtt lejárhat, ami lehetetlenné teheti a kártérítésre vonatkozó jog érvényesítését.⁶⁰ Hogy ez a helyzet fennáll-e, azt a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.⁶¹ Az elévülési időtartamának megállapítása pedig a tagállamok feladata.⁶² A kártérítések megállapításához használt kritériumokat szintén a tagállamok dönthetik el. Viszont a Bíróság szerint a tényleges érvényesülés elvéből az következik, hogy a károsultak nemcsak a tényleges kár (*damnum emergens*) megtérítését követelhetik, hanem az elmaradt haszon (*lucrum cessans*) megtérítését, valamint a kamatok megfizetését is.⁶³

A *Donau Chemie* esetben a bizonyítékokhoz való hozzáférés kérdése merült fel az EUB előtt, legfőképpen az, hogy az eljárásban részt nem vevő fél számára is engedélyezni kell-e a bíróság rendelkezésére álló iratokba való betekintést. Az EUB szerint erre vonatkozóan nem lehet merev nemzeti szabályokat kialakítani, hanem a nemzeti bíróságoknak mérlegelniük kell az információk közléséhez és védelméhez fűződő érdekeket.⁶⁴ Egy merev szabály veszélyeztetné különösen az EUMSZ 101. cikkben a magánszemélyek számára biztosított jogok hatékony alkalmazását.⁶⁵ Tehát a hatékony

55 C-453/99 sz. eset *Courage v Crehan*, 26. bekezdés

56 *Courage v Crehan*, 36. bekezdés

57 *Courage v Crehan*, 31 és 33. bekezdés

58 *Courage v Crehan*, 29. bekezdés

59 C 295/04–C 298/04. sz. esetek *Vincenzo Manfredi v Lloyd Adriatico Assicurazioni* („*Manfredi*”), 61. bekezdés

60 *Manfredi*, 78–79. bekezdés

61 *Manfredi*, 80. bekezdés

62 *Manfredi*, 81. bekezdés

63 *Manfredi*, 92–95. bekezdés

64 C-536/11 sz. eset *Bundeswettbewerbshörde v Donau Chemie*, 30. bekezdés

65 *Bundeswettbewerbshörde v Donau Chemie*, 31. bekezdés

jogérvényesítés csak a nemzeti bíróságoknak adott megfelelő mérlegelési jogkörrel lehetséges ebben az esetben is.

Az Európai Bizottság a kártérítéshez való jog hatékonyabb érvényesítése érdekében úgy döntött, hogy jogszabályban rendezi a helyzetet, amely bizonyos mértékig harmonizálja a tagállamok versenyjogi kártérítésekkel kapcsolatos eljárásait és ezek főbb elveit. Ennek megfelelően 2013 júniusában a Bizottság kiadta a versenyjogi kártérítésekről szóló irányelv javaslatát.⁶⁶ Ezt a Tanács versenyjogi munkacsoportja 2013 szeptemberében kezdte érdemben tárgyalni. A görög elnökség szeretné az irányelvet a 2014-es európai parlamenti választások előtt elfogadni. Az új irányelvjavaslat a kártérítési jogok érvényesíthetőségének tagállamonkénti eltérését kívánja kiküszöbölni a szabályok harmonizációjával.

Elsőként a javaslat kimondja, hogy a versenyjog megsértése következtében kárt elszenvedett bármely személy követelheti a kár teljes körű megtérítését. Az esetjogban leírtakhoz hasonlóan az irányelvjavaslat is rögzíti, hogy ez jelentheti a felmerült kár és az elmaradt haszon megtérítését is.⁶⁷ Majd a tervezet rendelkezik a bizonyítékok ismertetésének szabályairól. Ez különösen fontos, hiszen megfelelő bizonyítékok hiányában jelentősen megnehezedne a kárt szenvedett személyek lehetősége a jogérvényesítésre. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az alperesek és harmadik személyek a felperes kérésére kötelezhetőek legyenek az ellenőrzésük alatt álló releváns bizonyítékok

ismertetésére. Viszont a tagállamok az arányos mértékre korlátozhatják a bizonyítékok ismertetését.⁶⁸ A szabályok a verseny hatékony közjogi érvényesítése érdekében mérlegelése mellett a versenyhatóság aktájában szereplő bizonyítékok ismertetésére is vonatkoznak. Ez alól kivételt képeznek az engedékenységre vonatkozó nyilatkozatok és a vitarendezési beadványok.⁶⁹ A tagállamok kötelesek biztosítani a szankciók kiszabásának lehetőségét.⁷⁰ A tervezet az elévülési időt 5 évben állapítja meg, és ennek számítása nem kezdődhet meg azelőtt, hogy a felperesnek tudomására jutna a jogsértő magatartás, az a tény, hogy a jogsértés neki kárt okozott, valamint a kárt okozó jogsértő személyazonossága.⁷¹ Ezzel teljessül a fent említett esetjogban kikötött feltétel az elévülési időt illetően.

Fontos még kiemelni, hogy a kárt okozó vállalkozások felelőssége egyetemleges, tehát bármely vállalkozástól követelhető a teljes okozott kár a relatív felelősségtől függetlenül. Ez alól kivétel a bíróság alól mentesített vállalkozás, amely a saját vásárlóitól és beszállítóitól eltérő személyek kárát csak akkor köteles teljes mértékben megtéríteni, ha a sérelmet szenvedett személy a kártérítést a többi vállalkozástól nem tudja behajtani.⁷² Amennyiben a károsult nem a fogyasztó, hanem olyan személy, aki továbbadta másnak a magasabb áron vásárolt terméket, akkor az alperes, megfelelő bizonyítékok birtokában hivatkozhat védekezésként arra, hogy a felperes továbbhárította a szóban forgó árnövekedést.⁷³ A kár

66 Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, Strasbourg, 2013.6.11, COM(2013) 404 final (a továbbiakban: „irányelvjavaslat”)

67 Irányelvjavaslat, 2. cikk

68 Irányelvjavaslat, 5. cikk

69 Irányelvjavaslat, 6. cikk

70 Irányelvjavaslat, 8. cikk

71 Irányelvjavaslat, 10. cikk

72 Irányelvjavaslat, 11. cikk

73 Irányelvjavaslat, 12. cikk

számszerűsítésének módját nem tartalmazza a tervezet, annyit viszont leszögez, hogy a kár számszerűsítéséhez megkövetelt bizonyítási teher és a bizonyítékok tekintetében előírt követelmények nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlságosan nehézvé a kártérítéshez való jog érvényesítését.⁷⁴

A tagállamoknak az irányelv hatálybalépését követően két év áll majd rendelkezésükre, hogy annak szabályait átültessék. A Bizottság reményei szerint az átültetést követően megvalósulhat a versenyjogi szabályok hatékonyabb érvényesítése és jelentősen csökkennek majd a tagállamok közötti különbségek ezen a téren.

74 Irányelvjavaslat, 16. cikk

SOÓS GÁBOR

Az állami támogatások európai uniós jogi szabályai

Az állami támogatások szabályozása az uniós versenyjog szerves részét képezi. A szabályok legfőbb célja az indokolatlan versenytorzulás megakadályozása a belső piacon azáltal, hogy a tagállamok állami forrásokat juttatnának bizonyos vállalkozások számára. 2012 óta folyik az állami támogatási szabályok modernizációja, amelyet az Európai Bizottság az Európa 2020 stratégia céljainak jobb elérése érdekében hirdetett meg. Jelen tanulmány összefoglalja az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok legfontosabb elemeit az állami támogatások fogalmának meghatározásától a támogatásokkal kapcsolatos eljárásokig. Az egyes pontokban utalunk a közelmúltban bekövetkezett módosításokra, végül pedig összefoglaljuk a modernizációs folyamat során véghezvitt legfontosabb változásokat.

1. Az állami támogatások szabályozásának szükségessége

Az uniós belső piac egyik fő célkitűzése a szabad verseny biztosítása az európai piacon működő vállalkozások számára. Ennek érdekében elengedhetetlen, hogy minden vállalat azonos feltételek mellett indulhasson ebben a gazdasági versenyben, és senki ne juthasson igazságtalan versenyelőnyhöz a többiekkel szemben. A szabad verseny egyik feltétele, hogy a tagállamok ne biztosíthassanak olyan forrásukat számukra, amelyek ily módon versenyelőnyben részesítik őket akár a külföldi, akár a többi hazai vállalkozással szemben. Továbbá a közpénzek ilyen jellegű felhasználása rendszerint nem kívánatos, hiszen sok esetben mesterségesen tartanak fent nem hatékonyan működő cégeket, amelyek nincsenek arra ösztönözve, hogy versenyképesebbé váljanak a jövőben. Ezért döntöttek úgy az uniós szerződések megalkotói, hogy az állami támogatások nyújtását szigorú feltételekhez kötik a tagállamok számára.

2. Az állami támogatásokra vonatkozó alapvető szabályok és az állami támogatás fogalmának egyes elemei

Főszabály szerint a tisztességes verseny fenntartása érdekében az uniós jog tiltja az állami támogatások nyújtását a vállalatok számára. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alapján „ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

Ennek ellenére azt az uniós szerződések is elismerik, hogy számos olyan helyzet van, amikor szükségszerű az állam beavatkozása a gazdaság működésébe, akár pénzügyi források juttatása révén. Ezért a 107. cikk kivételeket is megfogalmaz, amelyek alapján jogszerűen nyújthat az állam támogatásokat a piaci szereplők számára. A (2) bekezdés alapján a belső piaccal összeegyeztethető a „magánszemély

fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják, illetve a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás.”¹ Továbbá a (3) bekezdés alapján egyéb támogatások is összeegyeztethetőnek tekinthetők a belső piacra, ilyenek például a hátrányos helyzetű régióknak nyújtott támogatások, a közös európai érdekeket előmozdító, vagy komoly gazdasági zavar elhárítását célzó támogatások, bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági terület számára nyújtott támogatások és a kultúrát vagy a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás. Az utolsó két kategória esetén vizsgálni kell, hogy a támogatás nem befolyásolja-e a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. A Tanács a Bizottság javaslatára egyéb kategóriákat is meghatározhat.

Fontos megjegyezni, hogy egy támogatás csak akkor tartozik a fent említett szabályok hatálya alá, ha az valóban kimeríti az állami támogatás fogalmát. A következőkben az állami támogatás fogalmának fő elemeit vesszük sorra.

2.1. Állami források átadása

Csak az a támogatás tartozik az EUMSZ hatálya alá, amely során állami pénzek kerülnek átadásra vállalatok számára. Ennek fogalmába beleértendőek mind a központi költségvetés, mind a

helyi önkormányzatok forrásai, valamint az állami bankok és alapítványok által nyújtott támogatások is.² Továbbá az Európai Bíróság (EUB) esetjoga alapján több konkrét esetben is választ kapunk arra, hogy mi számíthat állami forrásnak. A *Steinike*-ügyben a Bíróság megerősítette, hogy a szabály alkalmazásához lényegtelen, hogy az állam közvetlenül adja-e a finanszírozást, vagy ezt a gyakorlatban egy más, az állam által létrehozott vagy kijelölt szerv (akár magáncég) biztosítja. Nem a támogatást nyújtó intézmény jogállása a fontos, hanem a támogatásnak a vállalkozásokra gyakorolt hatása.³ Az *Intermills* esetben az EUB rávilágított arra a tényre, hogy „bármilyen formában” nyújtott támogatás az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá tartozik. Így az ítéletben a kedvezményes hitel nyújtása, illetve egy társaságban való tulajdonszerzés általi segítségnyújtás is állami támogatásnak minősült.⁴ Továbbá az Európai Bizottság iránymutatása szerint a támogatás formája lehet például hitelgarancia, kedvezmény, tőkeinjekció vagy adókedvezmény is.⁵ Sőt egy későbbi esetben az EUB nitrogén-oxid kibocsátási egységek rendelkezésre bocsátását, amely piaci értéket képviselt, és amellyel egy cég elkerülhette a bírságot, szintén állami támogatásnak minősítette.⁶

Nem szükséges, hogy a forrásokat közvetlenül az államkincstár birtokolja, elég, ha a szóban forgó összeg ténylegesen a támogató közintézmények rendelkezésére áll. Viszont amennyiben nem az állam, hanem például egy

1 A Szerződés szerint még jogszerű a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok el-
lensúlyozásához szükség van. Viszont öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.

2 Vademecum az állami támogatásokról szóló közösségi jogról. Európai Bizottság. Versenypolitikai Főigazgatóság. 2008. szeptember 30. (a továbbiakban: „Vademecum”), 7. o. (Letölthető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm)

3 78/76 sz. eset *Steinike & Weinlig v Németország*, 21. bekezdés

4 323/82 sz. eset *SA Intermills v Bizottság*, 31. bekezdés. Igaz, ez esetben a tulajdonszerzés általi segítségnyújtást vé-
gül a Bíróság jogszerűnek ítélte.

5 Vademecum, 7. o.

6 C-279/08P sz. eset *Bizottság v Hollandia*

tőle független szakmaközi szervezet dönt egy pénzforrás felhasználásáról, az nem minősül állami támogatásnak az EUB esetjoga alapján.⁷

2.2. Gazdasági előny nyújtása

Az általánosan elfogadott tény, hogy a piacon az állam is megjelenhet, végezhet befektetéseket, vásárolhat részesedést magáncégekben vagy nyújthat hitelt számukra. Ezekkel addig nincs is probléma, amíg az állam ezeket a piaci törvényeinek megfelelően teszi, és nem oly módon, hogy más piaci szereplőket tisztességtelen versenyelőnyhöz juttasson. Gazdasági előny nyújtásáról olyan esetben nem beszélünk, amikor az állam olyan döntést hoz, amelyet ugyanolyan körülmények között egy piaci magánbefektető is meghozott volna. Tehát egy ilyen döntés nem minősül állami támogatásnak.

A piaci magánbefektető elve teljesülésének megállapítása azonban nem mindig könnyű feladat. Az EUB esetjogában számos példát találunk erre. Ezt illusztrálja a *Lanerossi* eset, amelyben az állam 5 éven keresztül tőkeinjekciókat hajtott végre egy állami tulajdonú, ruhaneműket értékesítő cégnél.⁸ Az esetben a Bíróság kimondta, hogy az állam, ugyanúgy, mint egy magánbefektető, ésszerű mennyiségű tőkét bocsáthat egy tulajdonában álló vállalat rendelkezésére, amely ideiglenesen pénzügyi nehézségekkel küszködik, viszont újra jövedelmezővé tehető, például egy átszervezést követően.⁹ Viszont ha a tőkeinjekció egyáltalán nem veszi figyelembe, hogy a cég nyereségessé tehető-e, még hosszú távon sem, az már állami támogatásnak minő-

sül.¹⁰ Az ügyben a Bíróság figyelembe vette a veszteségmérés mértékét és időtartamát, és arra a megállapításra jutott, hogy az állami támogatás jogszerűtlen volt. Tehát az állam a saját tulajdonában lévő vállalatát is csak olyan mértékben segítheti, amely piaci értelemben ésszerű döntéseken alapul.

A *Bizottság v Hollandia* esetben is az Európai Bíróság megállapította, hogy a nitrogén-oxid kibocsátási egységek rendelkezésre bocsátása olyan előnynek volt tekinthető, amelyben a kedvezményezett vállalkozás piaci körülmények között nem részesült volna.¹¹ Az *Alfa Romeo* esetben pedig az EUB kimondta a jogellenes állami támogatás meglétét egy olyan esetben, amelyben egy veszteséges cégnek nyújtott támogatás nem társult egy, a cég átalakítását célzó tervhez.¹² Az Európai Bizottság az állami támogatásokról szóló Vademecumban olyan potenciális előnyt jelentő tranzakciókat is kiemelt, mint amikor egy cég állami tulajdonban lévő földet vásárol vagy bérel a piaconál alacsonyabb áron, egy társaságnak kiváltságos hozzájárulást kap az infrastruktúrához díj fizetése nélkül, vagy egy vállalat kockázati tőkét kap az államtól a magánbefektetőktől kaphatónál kedvezőbb feltételek mellett.¹³

2.3. Szelektivitás

A szabály lényege, hogy a támogatás csak akkor tartozik az uniós szabályok hatálya alá, ha egy intézkedés nem általános érvényű, hanem a pénzügyi források átadása (vagy a kedvezmény) csak „bizonyos vállalkozásokra” vonatkozik. Az Európai Bizottság értelmezése

⁷ C 677/11. sz. eset *Doux Élevage SNC v Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire*, 36. bekezdés

⁸ C-303/88 sz. eset *Olaszország v Bizottság* („Lanerossi”)

⁹ Lanerossi, 21. bekezdés

¹⁰ Lanerossi, 22. bekezdés

¹¹ C-279/08P sz. eset *Bizottság v Hollandia*, 91. bekezdés

¹² C-305/89 sz. eset *Olaszország v Bizottság* („Alfa Romeo”), 22. bekezdés

¹³ Vademecum, 7. o.

szerint akkor szelektív egy program, ha a lebonyolító hatóságok bizonyos mértékű mérlegelési joggal rendelkeznek, illetve akkor is, ha a támogatási program a tagállam területének csak egy részére vonatkozik (pl. regionális vagy ágazati támogatások).¹⁴

Jó példa erre az Azores eset, amely szerint azt kell vizsgálni, hogy a támogatás az adott jogrendszer vonatkozásában bizonyos vállalkozásoknak előnyt biztosít-e másokhoz képest, amelyek ugyanolyan jogi és ténybeli helyzetben vannak.¹⁵ Egy regionális adókedvezmény tehát ide sorolandó, kivéve, ha az autonómiát élvező régió döntéshozó szerve nem rendelkezik teljes szabadsággal az adó mértékének megállapítása tekintetében.¹⁶ Tehát például egy általános, egy ágazatban további feltételek nélkül minden vállalkozásra kiterjedő adókedvezmény nem minősül szelektív támogatásnak.

2.4. A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatás

Mint az uniós szabadságjogok esetében, úgy az állami támogatások területén is érvényes az a szabály, hogy az uniós jog nem vonatkozik olyan esetekre, amikor az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Megjegyzendő viszont, hogy a határon átnyúló kereskedelem érintettségét nem nehéz bizonyítani. Elegendő azt bemutatni, hogy a kedvezményezett vállalkozás gazdasági tevékenységet folytat, és hogy olyan piacon működik, ahol kereskedelem van a tagállamok között.¹⁷ Például ez olyankor gyakorol hatást a kereskedelemre, amikor más tagállamban letelepedett cégek nehezebben tudják exportálni a termékeiket a támogatást nyújtó országba.

A *Bizottság v Olaszország* esetben a Bíróság megerősítette, hogy azt kell csupán megvizsgálni, hogy a támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre és torzítani a versenyt.¹⁸ Például egy adócsökkentés formájában nyújtott támogatás esetén meg kell nézni, hogy az említett adóalanyok olyan gazdasági tevékenységet folytatnak-e, amelynek tárgya az határon átnyúló kereskedelem, illetve nem zárható-e ki, hogy versenyhelyzetben vannak más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel.¹⁹ Tehát nem kell bizonyítékot szolgáltatni arra vonatkozóan, hogy egy támogatás ténylegesen nehezebbé teszi a külföldi termékek vagy szolgáltatások piacra jutását. Amint az alábbiakban bemutatjuk, a fentiekől eltérően bizonyos alacsony értékű támogatásokat illetően az Európai Bizottság vélelmezi, hogy ezek nem torzítják a versenyt és nincsen hatásuk a tagállamok közötti kereskedelemre.

3. Az uniós szabályokkal összeegyeztethető támogatások nyújtása

Amint már említettük, az állami támogatások nyújtásának tilalma nem abszolút, tehát bizonyos előre meghatározott feltételek mellett a tagállamok juttathatnak állami forrásokat a vállalkozások számára. Ez alapvetően két módon lehetséges. Egyrészt, ha a támogatás nem felel meg az állami támogatás definíciója valamely elemének (például nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet), másrészt pedig, ha a támogatás megfelel az EUMSZ 107. cikke alapján meghatározott kivételek valamelyikének. Ahhoz, hogy a kivételek alapján egy tá-

¹⁴ Vademecum, 7–8. o.

¹⁵ C-88/03 sz. eset *Portugália v Bizottság* („Azores”), 56. bekezdés

¹⁶ Lásd az Azores esetben

¹⁷ Vademecum, 8. o.

¹⁸ C 494/06. P. sz. eset *Bizottság v Olaszország*, 50. bekezdés

¹⁹ C 494/06. P. sz. eset *Bizottság v Olaszország*, 51. bekezdés

mogatás jogszerűsége megállapításra kerüljön, a tervezett támogatásokat be kell jelenteni az Európai Bizottságnak, amely dönt a támogatás jogszerűségéről. A Bizottság döntése nélkül nem hajtható végre az állami támogatásra irányuló intézkedés.²⁰

A következő alpontokban a megengedett támogatások két fajtáját fogjuk bemutatni. Az egyik az alacsony összegű (*de minimis*) támogatások, a másik pedig az általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások. Ezek sajátossága, hogy amennyiben a támogatások megfelelnek a vonatkozó rendeletekben meghatározott feltételeknek, akkor szabadon nyújthatók és nem igényelnek előzetes jóváhagyást az Európai Bizottság részéről. Így nem meglepő, hogy az ilyen támogatásokat alkalmazzák a leggyakrabban a tagállamok.

3.1. Csekély összegű (*de minimis*) támogatások

A *de minimis* támogatások jogalapja, hogy olyan csekély értéket képviselnek, hogy ezek nyújtása nem befolyásolja sem a szabad versenyt, sem pedig a tagállamok közötti kereskedelmet. Így a Bizottság a Tanács felhatalmazása alapján²¹ rendeletben megalkotta azokat a szabályokat, amelyek alapján úgy véli, hogy egy támogatás nem tartozik az uniós Szerződés hatálya alá. A rendelet megalkotása egyben jogbiztonságot is teremt a tagállamok számára annak megállapítására, hogy mikor nem kell alkalmazni az uniós szabályokat. Ez ter-

mészetesen nem jelenti azt, hogy más olyan eset nincs, amikor egy támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, viszont ezeket a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak egyedileg kell megvizsgálniuk. Amint a 2. pontban láttuk, nem nehéz azt bebizonyítani, hogy legalább potenciálisan érintheti a kereskedelmet egy támogatás.

A *de minimis* támogatásokat 2014. január 1-jétől a Bizottság 1407/2013/EU rendelete szabályozza.²² A rendelet legfőbb szabálya, hogy egy állami támogatás akkor tartozik a hatálya alá, ha bármely három pénzügyi év időszakában az egy és ugyanazon vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatás összege tagállamonként nem haladja meg a 200 000 eurót.²³ Amennyiben egy tagállam *de minimis* támogatást kíván nyújtani egy vállalkozásnak, írásban tájékoztatja a vállalkozást a támogatás bruttó támogatási egyenértékben kifejezett előrelátható összegéről és arról, hogy az csekély összegűnek minősül, kifejezetten hivatkozva a rendeletre, valamint megadva a rendelet címét és az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésének adatait. Támogatási program keretében nyújtott támogatás esetén a vállalkozásokkal a program keretében nyújtható maximális támogatás összegének megfelelő összeget kell közölni.²⁴ Továbbá a tagállamoknak össze kell gyűjteniük a rendelet alkalmazásával kapcsolatos összes információt, és a Bizottság részére kérésre át kell adni az általa kért információkat.²⁵

20 Az eljárásra vonatkozó szabályokat lásd az 5. pontban. A támogatások jogszerűségének megkönnyítése érdekében a Bizottság több iránymutatást is közzétett, amelyekkel a 4. pont foglalkozik.

21 994/98/EK rendelet („felhatalmazó rendelet”), 2. cikk

22 A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról („*de minimis* rendelet”). A rendelet alapvetően minden ágazatban nyújtott támogatásra vonatkozik, kivéve a halászati és akvakultúra, mezőgazdasági termékek elsődleges termelése, feldolgozása és forgalmazása, exporttal és importtal kapcsolatos támogatások. A kivételekre általában külön szabályokat alkotott a Bizottság. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén a 360/2012/EU bizottsági rendelet alkalmazandó.

23 3. cikk (2) bekezdés. Közúti kereskedelmi árufuvarozás esetén a határérték 100 000 euró.

24 *De minimis* rendelet, 6. cikk (1) bekezdés

25 *De minimis* rendelet, 6. cikk (4)–(5) bekezdés

3.2. Az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások

Amint említettük, a 107. cikk alá tartozó támogatásokat főszabály szerint be kell jelenteni az Európai Bizottságnak. Viszont az évek során az volt a jellemző, hogy hasonló vagy akár teljesen azonos támogatásokat külön-külön be kellett jelenteni a Bizottságnak, ami jelentős leterheltséget okozott az intézménynek. Ezért a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy bizonyos kategóriákra állapítson meg egységes szabályokat, amelyek alkalmazásakor egy támogatás vagy támogatási program automatikusan jogszerűnek minősül, külön bejelentési kötelezettség nélkül.²⁶ Ezt a célt szolgálja az általános csoportmentességi rendelet megalkotása.

A csoportmentesség szabályait 2014. június 30-ig a 800/2008/EK rendelet alapján kell alkalmazni. Az új csoportmentességi rendelet tárgyalás alatt van, és várhatóan 2014. július 1-jén lép hatályba. A rendelet hatálya nem általános, hanem csak bizonyos támogatási kategóriákra vonatkozik. Ezek 2014. június 30-ig a következők: regionális támogatás, kkv-nak nyújtott beruházási és foglalkoztatási támogatás, női vállalkozók által létrehozott vállalkozásokhoz nyújtott támogatás, környezetvédelmi támogatás, kkv-k részére tanácsadáshoz és a kkv-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatás, kockázati tőke formájában nyújtott támogatás, kutatási és fejlesztési és innovációs támogatás, képzési támogatás és hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalóknak nyújtott támogatás.

A tervek szerint az új rendelet²⁷ a következő kategóriákkal egészül majd ki: természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására nyújtott támogatás, távoli területek lakosainak közlekedésére irányuló szociális támogatás, széles sávú infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás és sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás. Az egyes kategóriák esetében a rendelet különös szabályokat is megfogalmaz minden kategóriára külön-külön, amelyet a rendelet II. fejezete (az új rendelettervezet III. fejezete) tartalmaz. Fontos kiemelni, hogy vannak bizonyos ágazatok, amelyekre nem alkalmazható a csoportmentességi rendelet,²⁸ illetve a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra is külön szabályok vonatkoznak.²⁹

A csoportmentesség alkalmazására további általános szabályok is megállapításra kerültek. Először is minden kategóriára ún. bejelentési határértékek vonatkoznak.³⁰ Ez azt jelenti, hogy a támogatás nem adható korlátlanul, hiszen egy nagyon magas összegű támogatás már a szükségesnél jobban érintheti a tagállamok közötti versenyt. A nyújtható támogatások maximális értéke a 800/2008/EK rendelet alapján vállalkozásonként és projektenként 2–10 millió euró. Az új tervezet alapján a határérték több esetben ennél magasabb, viszont a tervek szerint nem élveznének már mentességet azok a támogatási programok, amelyek esetében az éves állami támogatási kiadás meghaladja az érintett tagállam nemzeti bruttó hazai termékének (GDP) 0,01%-át, és az adott támogatási programra

26 Felhatalmazó rendelet, 1. cikk

27 A tervezet megtalálható a Bizottság honlapján, ahol később a végleges verzió is elérhető lesz: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

28 Ezek az ágazatok a halászat és akvakultúra, mezőgazdasági termékek elsődleges termelése, feldolgozása és forgalmazása, szénipar, acélipar, hajógyártás, szintetikusszál-ipar stb. A teljes listához lásd a rendelet 1. cikkének (3)–(6) bekezdését.

29 Lásd a 4. pontban.

30 800/2008/EK rendelet, 6. cikk

fordított éves állami támogatási kiadás meghaladja a 100 millió eurót.³¹ A kategóriákra vonatkozó speciális szabályok rendelkeznek a támogatások intenzitásáról is, azaz arról, hogy az állam egy projekt hány százalékát finanszírozhatja. A csoportmentesség továbbá csak az átlátható támogatásokra vonatkozik, amelyeknél a bruttó támogatástartalom kockázatelemzés nélkül előre, pontosan kiszámítható.³²

Természetesen a csoportmentességi szabályok alkalmazása szinte ellenőrizhetetlenné válna megfelelő átláthatósági követelmények nélkül. A támogatás odaitélését követő 20 munkanapon belül a tagállamnak összefoglalót kell küldenie a Bizottságnak a szóban forgó támogatási intézkedésre vonatkozó információkról.³³ A Bizottság pedig köteles rendszeresen ellenőrizni azokat a támogatásokat, amelyekről a tagállamok tájékoztatják.³⁴ Az új rendelet tervezete már az interneten való közzétételt kívánja bevezetni.³⁵

4. Az Európai Bizottság iránymutatásai a belső piaccal összeegyeztethető támogatásokról

Amint már szóltunk róla, az a tény, hogy egy támogatás vagy támogatási program nem tartozik sem a *de minimis* rendelet, sem pedig az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá, nem jelenti azt, hogy nem lehet jogszerű. Azonban ilyen esetekben be kell jelenteni a támogatást a Bizottságnak. A támogatások ki-

alakításának megkönnyítése, illetve a transzparencia megteremtése érdekében a Bizottság több területen iránymutatásokat tesz közzé, amelyekben ismerteti, hogy egy bejelentést követően milyen kritériumok alapján dönt a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. Ezek célja, hogy jobbiztonságot teremtsenek, hiszen az állami támogatások vizsgálatakor, illetve jogszerűségének megállapításakor a Bizottság hatóságként jár el, így kötelező érvényű határozatokat hozhat.

4.1. Iránymutatás a regionális állami támogatásokról

A regionális támogatásokról szóló iránymutatás³⁶ talán az egyik legfontosabb ilyen dokumentum Magyarország és a kelet-közép-európai tagországok számára, hiszen ez határozza meg, hogy a hátrányos helyzetű régiókban letelepedett vállalkozások milyen feltételek mellett támogathatók. Ennek jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontja. Az a) pont alá tartozó régiók („a” régiók) közé tartoznak azok, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, így ezek esetében nagyobb mértékű versenytorzulás fogadható el, mint a c) pont alá tartozó régiókban („c” régiók).³⁷

Az új regionális iránymutatást 2014. július 1-jétől kell alkalmazni. Ezt a gazdaság legtöbb ágazatára lehet alkalmazni, kivéve azokat, amelyekre vonatkozóan más speciális szabályok érvényesülnek.³⁸ Általában véve bármilyen méretű

31 A Bizottság .../.../EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról TERVEZET. Brüsszel, 18.12.2013. C(2013) 9256 („új rendelet tervezet”), 1. cikk (2) bekezdés, a) pont

32 800/2008/EK rendelet, 5. cikk. A 8. cikk alapján a támogatásnak továbbá ösztönző hatásúnak kell lennie.

33 800/2008/EK rendelet, 9. cikk

34 800/2008/EK rendelet, 10. cikk

35 Új rendelet tervezet, 9. cikk

36 Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020), HL C 209/1, 2013.7.23. (Regional Aid Guidelines – „RAG”)

37 RAG 5. pont

38 A kivételekre vonatkozóan lásd a RAG 9–13. pontját

vállalkozásra alkalmazható az iránymutatás. Ez alól kivétel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alá tartozó régiókban tevékenykedő nagyvállalatok, kivéve akkor, ha a támogatást olyan induló beruházáshoz nyújtják, amely az adott térségben új tevékenységeket eredményez, vagy amelynek célja a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárásai innovációkkal történő diverzifikációja.³⁹

A támogatás mértékét, illetve intenzitását a Bizottság által megállapított regionális támogatási térképek határozzák meg.⁴⁰ A támogatási intenzitások 10–50% között mozognak. Az európai régiók népességének körülbelül 46%-a él a támogatható területeken.⁴¹ Értelemszerűen ezek jelentős része az újonnan csatlakozott tagállamok régiói közül kerülnek ki. Magyarországon 2014 közepéig minden régió támogatható, viszont az új iránymutatás hatálybalépésétől kezdődően a közép-magyarországi régió, a magas fejlettségi szintje miatt, már kikerül a támogathatók köréből. Egy régió akkor minősül „a” régiónak, ha az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az uniós átlag 75%-ával egyenlő vagy elmarad attól.⁴² A „c” régiók elsősorban a ritkán lakott területek, a 2011 és 2013 között „a” régiónak minősülő területek az alacsony egy főre jutó GDP-vel és a magas munkanélküliséggel rendelkező térségek.⁴³

4.2. Egyéb iránymutatások

A regionális iránymutatás mellett a Bizottság számos más területen is fogadott el iránymutatásokat a támogatások nyújtása szabályainak

megállapítása érdekében. Ezek közül csak néhány fontosabbat kívánunk kiemelni. Az egyik ilyen terület a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott támogatások.⁴⁴ Ezt azért is fontos megemlíteni, mert a nehéz helyzetben lévő vállalkozások nem tartoznak sem az általános csoportmentességi rendelet, sem pedig a regionális iránymutatás hatálya alá. A nehéz helyzetet az iránymutatás szabályai alapján a vállalkozás tőkehelyzete és fizetőképessége alapján kell megállapítani, és csak akkor engedélyezhető ilyen vállalkozások számára támogatás, ha a támogatás egy szerkezetátalakítási tervvel is párosul.

További fontos iránymutatások az egyes ágazatokra vonatkozó szabályok (mezőgazdaság, szélessávú hálózatok, szénipar, acélpipar, közlekedés stb.)⁴⁵ és a 2014 januárjában megjelent kockázati befektetésekről szóló iránymutatás.⁴⁶ Fontos ismételt hangsúlyozni, hogy a támogatást a hatálybalépést megelőzően be kell jelenteni a Bizottságnak előzetes jóváhagyásra az 5. pontban leírtaknak megfelelően.

5. Az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárások

Az EUMSZ 108. cikke az Európai Bizottság hatáskörébe utalja az állami támogatások ellenőrzését, illetve ezek nyújtásának engedélyezését vagy megszüntetését. A támogatásokkal kapcsolatos eljárás részletes szabályait a 659/1999/

39 RAG 15. pont

40 Ezeket a Bizottság az állami támogatási szabályokat tartalmazó honlapján teszi közzé, a tagállamok általi bejelentést követően. Lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

41 RAG 148. pont

42 RAG 150. pont

43 A részletes szabályokat lásd a RAG 155–170. pontjában

44 A Bizottság közleménye a közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról, HL C 244/2, 2004.10.1.

45 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html

46 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/risk_finance_guidelines_en.pdf

EK rendelet (eljárási rendelet) tartalmazza.⁴⁷

Először is az eljárási rendelet kimondja, hogy minden tagállam köteles az állami támogatás nyújtására vonatkozó szándékát a Bizottságnak kellő időben bejelenteni, amely ezt követően megvizsgálja a támogatás jogszerűségét.⁴⁸ Fontos, hogy a támogatási intézkedés addig nem léptethető hatályba, amíg a Bizottság az engedélyező határozatát meg nem hozta.⁴⁹ A Bizottság először azt vizsgálja, hogy az intézkedés valóban megvalósít-e támogatást, azaz megfelel-e a 2. pontban felvázolt kritériumoknak. Amennyiben nem, akkor természetesen engedélyezi az intézkedést. Ha nem merül fel kétség az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, akkor szintén engedélyezi. Ellenkező esetben viszont ún. hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményez. Ennek lényege, hogy részletesen megvizsgálja a támogatáshoz kapcsolódó tényeket és körülményeket.⁵⁰ Újdonság, hogy a Bizottság nemcsak a bejelentő tagállamtól, hanem kivételes esetben a többi tagállamtól és a gazdasági szereplőktől is kérhet piaci információkat az ügy eldöntése érdekében.⁵¹ A vizsgálat lefolytatását követően a Bizottság háromféle határozatot hozhat: engedélyezheti a támogatást, megtilthatja azt, vagy feltételeket határozhat meg nyújtásához.⁵²

A Bizottság nemcsak a tagállamok által bejelentett támogatásokat ellenőrzi, hanem a

bármilyen forrásból tudomására jutott feltételezett jogellenes támogatásokat is köteles megvizsgálni.⁵³ Amennyiben megállapításra kerül a jogszerűtlensége, akkor a tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére.⁵⁴ Amennyiben a tagállamok ezt elmulasztják, a Bizottság az Európai Bíróság elé utalhatja az ügyet.

Az állami támogatási szabályok végrehajtásában a nemzeti bíróságok is szerepet kapnak. A nemzeti bíróságok, ugyanúgy, mint a Bizottság, jogosultak az állami támogatás fogalmának értelmezésére.⁵⁵ A nemzeti bíróságok vizsgálhatják például azt is, hogy egy támogatás megfelel-e az általános csoportmentességi rendelet vagy egy jóváhagyott támogatási program feltételeinek.⁵⁶ Az EUMSZ 107. cikkének (2) és (3) bekezdésével való összeegyeztethetőség értékelése viszont a Bizottság kizárólagos felelősségi körébe tartozik, ahol a felülvizsgálatot az uniós bíróságok végzik. Az EUB állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy egy állami támogatási intézkedést a Szerződés említett bekezdéseivel összeegyeztethetőnek nyilvánítsanak.⁵⁷ Viszont az EUB kimondta, hogy az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése közvetlen hatállyal rendelkezik. Tehát, ha egy tagállam a Bizottság jóváhagyó határozata hiányában

47 Tanács 659/1999/EK rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról („eljárási rendelet”)

48 Eljárási rendelet, 2. cikk

49 Eljárási rendelet, 3. cikk

50 Eljárási rendelet, 6. cikk

51 Eljárási rendelet, 6a. cikk

52 Eljárási rendelet, 7. cikk

53 Eljárási rendelet, 10. cikk

54 Eljárási rendelet 14. cikk. A 15. cikk alapján a Bizottság támogatás-visszatérítetésre vonatkozó hatásköre tízéves jogvesztő határidőn belül érvényesíthető.

55 A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról, HL C 85/1, 2009.4.9. („Közlemény”), 10. pont

56 Közlemény, 16. pont

57 Közlemény, 20. pont. Lásd még a C 199/06. sz. eset *Centre d'exportation du livre français (CELF) v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, 38. bekezdését

hatályba léptet egy támogatási intézkedést, akkor a nemzeti bíróságok feladata a sértett felek (pl. versenytársak) számára jogvédelmet biztosítani. Ez történhet például a támogatás visszafizetésének elrendelése által vagy ideiglenes intézkedésekkel.⁵⁸

Magyarországon a jogalkotó a jogellenes állami támogatások elkerülése érdekében egy belső eljárást is meghatározott ezek ellenőrzésére. Ennek szabályait a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet tartalmazza. E szerint mindenfajta állami támogatásra irányuló tervezetet be kell jelenteni a Miniszterelnökség irányítása alatt működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda részére, amely megvizsgálja, hogy az előterjesztés az uniós szabályok hatálya alá tartozik-e, illetve szükséges-e ennek bejelentése az Európai Bizottságnak.

6. Az állami támogatások modernizációja

Az Európai Bizottság 2012. május 8-án adta ki az állami támogatások korszerűsítéséről szóló közleményét.⁵⁹ E szerint a Bizottság az állami támogatások megújítására vállalkozik, oly módon, hogy a szabályozás és az ellenőrzés jobban szolgálja az Európa 2020 stratégiában felvázolt célok elérését.⁶⁰ A fentiekben már többször tettünk említést arra, hogy a szabályok hogyan változtak, illetve milyen további változtatások vannak folyamatban az állami támogatások szabályozása területén. Ebben a pontban a módosítások főbb irányvonalait foglaljuk össze, kiemel-

ve néhány fontosabb újítást a szabályváltozások közül is.

A Bizottság a közleményében leírja, hogy a reform keretében „korszerűsíteni kell az állami támogatások ellenőrzését, hogy javítsuk a bizottsági felügyelet minőségét, és olyan eszközök alakítsunk ki, amely elősegíti az állami forrásoknak a növekedésre irányuló politikák céljaira történő ésszerű felhasználását, továbbá korlátozza azokat a versenytorzulásokat, amelyek veszélyeztetnék az egyenlő versenyfeltételeket a belső piacon.”⁶¹ Továbbá a változtatásokra azért is szükség van, mert több állami támogatási szabály (pl. az általános csoportmentességi rendelet, *de minimis* rendelet, regionális iránymutatások) határozott időtartamra lett megalkotva, így szükséges ezek felülvizsgálata, illetve megújítása.

Az állami támogatások ellenőrzésének korszerűsítése az alábbi három célt mentén kell hogy végbemenjen: (1) az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés ösztönzése a belső piacon; (2) a Bizottság előzetes ellenőrzésének a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre történő összpontosítása, (3) a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb határozathozatal.⁶² Ennek megfelelően a Bizottság 2012-ben nekilátott az akkor hatályos szabályok felülvizsgálatának.

Első körben a felhatalmazó rendelet és az eljárási rendelet felülvizsgálatára került sor. E jogszabályjavaslatokat a Bizottság 2012. december 5-én tette közzé, elfogadásukra pedig a 2013. májusi Versenyképességi Tanácson került sor. Az új felhatalmazó rendelet számos új kategória csoportmentesítésére ha-

58 C-354/90 sz. eset *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon v Franciaország*, 12. bekezdés

59 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről. Brüsszel, 2012.5.8. COM(2012) 209 final („modernizációs közlemény”)

60 Az Európa 2020 stratégia megtalálható a Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

61 Modernizációs közlemény, 6. pont

62 Modernizációs közlemény, 8. pont

talmazza fel a Tanácsot.⁶³ A változtatás széles körű támogatást élvezett a tagállamok részéről. Az eljárási rendelet legfőbb újdonsága az ún. piaci információs eszközök bevezetése, amelyek keretében a Bizottság a piaci szereplőktől is kérhet információkat egy támogatás versenyre gyakorolt hatásának elemzése érdekében. Az információszolgáltatás megtagadása esetén akár kényszerítő bírság is kiszabható.⁶⁴ Ezzel kapcsolatban a tagállamok egy része aggályait fejezte ki, hiszen így akár egy vállalat versenytársai is befolyásolhatják egy állami támogatás jogszerűtlenségének megállapítását. Viszont a Bizottság ígéretet tett arra, hogy ezt a lehetőséget csak nagyon kivételesen és csak a legszükségesebb esetekben fogják majd alkalmazni, így a rendelkezést a Tanács elfogadta. További újdonság, hogy a Bizottság a támogatási intézkedéseket egyes ágazatokban külön is vizsgálhatja, illetve a Bizottság nemzeti bíróságokkal való együttműködése is részletesebb szabályozást kap, amely biztosítja a nemzeti bíróságoknak a lehetőséget, hogy információkat kérjenek a Bizottságtól.⁶⁵

Amint már láttuk, az új *de minimis* rendeletet 2014 elejétől kell alkalmazni. Bár több tagállam javasolta a 200 000 eurós határérték emelését, végül a Bizottság az érték megtartása mellett döntött arra hivatkozva, hogy magasabb határérték mellett jobban fennállna a verseny torzulásának a veszélye. Megmaradt a

de minimis támogatásokra vonatkozó nyilván tartás és a Bizottságnak történő információátadás kötelezettsége is.⁶⁶ Az új általános csoportmentességi rendelet várhatóan 2014 közepén jelenik meg. A Bizottság ennek keretében elkészíti a felhatalmazó rendelet alapján mentesíthető új kategóriák szabályait.⁶⁷ Amint már említettük, változnak a bejelentési határértékek is, illetve a támogatási programok esetében a nyújtható támogatás összege előreláthatólag évente az ország GDP-jének 0,01%-ában és 100 millió euróban lesz maximalizálva.

A modernizációs csomag további új eleme a nehéz helyzetben lévő vállalkozások szerkezetátalakítására vonatkozó iránymutatás felülvizsgálata. Itt például a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma új elemekkel egészül ki.⁶⁸ Ezenkívül új elemek még a korábban már szintén említett új regionális iránymutatások és a kockázati tőke-befektetésekre vonatkozó iránymutatás, amely szélesebb körben teszi lehetővé a kkv-k és a nagyobb méretű közepes vállalkozások indulásakor az állami tőkebefektetéseket. A Bizottság dolgozik még a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások, a környezetvédelmi és energetikai támogatások, a szélessávú hálózatokra és a légi közlekedésre vonatkozó szabályok modernizálásán is.⁶⁹ A Bizottság reményei szerint az új szabályok összessége valóban hozzájárulhat majd a belső piac hatékonyabb működéséhez és egy versenyképesebb európai gazdaság megteremtéséhez.

63 A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról. Az új kategóriák felsorolását lásd a felhatalmazó rendelet 1. cikkében.

64 Eljárási rendelet, 6a. és 6b. cikk

65 Eljárási rendelet, 20a. cikk és 23a. cikk (1) bekezdés

66 De minimis rendelet, 6. cikk (4)–(5) bekezdés

67 Ezeket a III. szakaszban soroltuk fel

68 A tervezet az alábbi internetcímen érhető el: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/index_en.html. A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát lásd a tervezet 21. pontjában.

69 A modernizációs csomag teljes listája és a kapcsolódó dokumentumok elérhetők az Európai Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

Az EU kis- és középvállalkozásokat támogató politikája

A kisvállalkozások, különösen a legkisebbek helyzete a gazdasági életben sokban hasonlít a magánszemélyekéhez. Viszonylag kis területen tevékenykednek, erőforrásaik korlátozottak, tájékozottságuk is jelentősen elmarad a nagyobb gazdasági szereplőké mögött. Érdekérvényesítési képességük alacsony, és a felülről jövő szabályozás minden hatásának fokozottan ki vannak téve. A kisvállalkozások ugyanakkor az európai gazdasági kultúra szerves részét képezik, hagyományaik messzire nyúlnak vissza az időben. Sok családnak az egyetlen megélhetési forrást biztosítják, erősen kötődnek működési területükhöz, és jelentős hatást gyakorolnak a szűkebb környezetükre. Az egyéni vállalkozás a jövedelemszerzés egyik legfontosabb eszköze, a folytonos problémamegoldás területe, amelyből sok ötlet, találmány származik. A kisvállalkozások tehát a társadalom és a gazdaság fontos mozgatórugói.

Az európai belső piac a gazdaság szereplőinek nagy lehetőségeket kínál, de csak azok élhetnek ezekkel a lehetőségekkel, akiknek megfelelő eszközeik, tudásuk, tőkéjük, helyismeretük van az egységesedés ellenére is sokszínű környezetben. A kisvállalkozások adottságaikból eredően nehezebben használják ki az uniós piac adta előnyöket, csak vonakodva szánják rá magukat arra, hogy saját mikro környezetüket vagy nemzeti piacukat elhagyva szerencsét próbáljanak a számukra ismeretlen terepen. Ráadásul a kinyíló játéktérben megjelenő versenytársak is új helyzet elé állítják a vállalkozókat. A kisvállalkozások tehát segítségre szorulnak, rájuk szabott intézkedéseket igényelnek.

Ahogy a belső piaci integráció halad előre, úgy válik egyre nyilvánvalóbbá, hogy a tagállamoknak és magának az EU-nak is hathatós intézkedéseket kell hoznia a kkv-k hatékony érvényesülése érdekében. Tájékoztatni kell őket a lehetőségeikről, meg kell őket védeni a túlszabályozástól, biztosítani kell számukra a növekedéshez szükséges pénzügyi forrásokat, azaz kkv-barát környezetet kell teremteni, hogy a belső piac valódi növekedési lehetőség legyen számukra. A cikk bemutatja a kisvállalkozásokkal kapcsolatos uniós politika fejlődését a 2000-ben meghirdetett lisszaboni stratégiától kezdődően.

1. A kis- és középvállalkozások meghatározása

A kis- és középvállalkozás fogalmának jelenleg használt egységes európai meghatározását az Európai Bizottság egy 2003-as ajánlása tartalmazza¹. Eszerint kis- és középvállalkozásnak minősülnek

a 250-nél kevesebb főt foglalkoztató, 50 millió eurónál kisebb forgalmú, illetve 43 millió eurónál kisebb mérlegfőösszegű vállalkozások. Ezen belül kisvállalkozás az, amely 50 főnél kevesebb embert foglalkoztat, és 10 millió eurónál kisebb forgalmat bonyolít, illetve 10 millió eurónál alacsonyabb a mérlegfőösszege. A 10-nél kevesebb

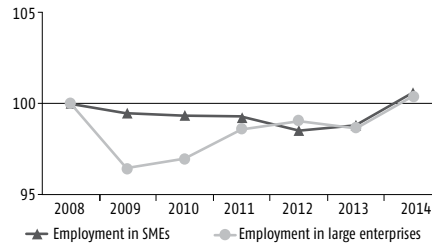
¹ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124 (20.5.2003)

munkavállalóval, és 2 millió eurónál alacsonyabb forgalommal és mérlegfőösszeggel működő vállalkozások pedig a mikrovállalkozások kategóriájába tartoznak. Az ajánlás kategóriarendszerét használja az Európai Bizottság valamennyi kvv-kat érintő javaslat kidolgozásában, és a tagállamoknak is ezt javasolt követniük saját jogalkotásuk során, illetve statisztikai rendszereikben. Egy 2012-ben készült tanulmány² szerint egyelőre nincsen szükség a definíció felülvizsgálatára sem a foglalkoztatási, sem a mérleget érintő számok tekintetében. Ez utóbbiak esetleges inflációkövető felülvizsgálatára esetleg néhány éven belül sor kerülhet.

2. A kvv-k szerepe az EU gazdaságában

A kis- és középvállalkozások az európai gazdaság gerincét képezik. Ez a megállapítás valamennyi kvv-val foglalkozó uniós dokumentumban megtalálható. A statisztikai adatok szerint³ a szektor valóban jelentős súlyt képvisel az európai gazdaságban, hiszen a több mint 20 millió európai vállalkozás 99,8%-a volt kvv 2012-ben. Ezen belül a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozások 92,1%-ot képviselnek. A kvv-k a foglalkoztatásban is jelentős szerepet játszanak: a 130 millió magánszférában dolgozó munkavállaló 66,5%-a, közel 87 millió ember ebben a szektorban keresi a kenyerét. A kisvállalkozások az EU GDP-jéhez is jelentősen hozzájárulnak, annak 57,6%-át termelik meg, ami több mint 3 ezer milliárd euró. Elsősorban a kereskedelemben és az építőiparban tevékenykednek kisvállalkozások, az összes kvv 85%-a ebbe a két szektorba tartozik. Foglalkoztatás szempontjából főleg az ingatlankereskedelemben, a turisztikai és a vendéglátóiparban magas a kvv-k aránya.

A kis- és középvállalkozások munkahely-megtartó képessége jobb, mint a nagyvállalatoké, ami az eleve kisebb méretükből, illetve a munkaerő-intenzív szektorokban tapasztalható felülreprezentáltságukból adódik. Az ábra ezt a jelenséget mutatja a 2008 óta tartó válságidőszak alatt.



Forrás: Annual Report on European SMEs 2012/13, European Commission

Employment trends by size-class, EU27 (2008=100)

A kis- és középvállalkozások sorsa tehát nagymértékben befolyásolja az európai gazdaság alakulását. A kvv-k jelentősége szükségessé tette, hogy a legmagasabb szintű politikaalkotásban is figyelembe vegyék ennek a szektornak az érdekeit.

2000-ben az Európai Tanács meghirdette a lisszaboni stratégiát⁴, amely azt a célt tűzte ki, hogy az Európai Unió a világ legdinamikusabban fejlődő, versenyképes és tudásalapú gazdasága legyen 2010-ben. A siker érdekében az Európai Tanács többek között fontosnak tartotta, hogy a vállalati tevékenység felpezsdüljön, versenyképes és innovatív kisvállalati szektor jöjjön létre, lebomoljanak a vállalatindítás előtt tornyosuló akadályok, egyszerűsödjön a szabályozás különösen a kvv-k számára. A stratégiai dokumentum felkérte az Európai Bizottságot, hogy tegyen javaslatot a kisvállal-

² Evaluation of the SME Definition, September 2012, Strategy and Evaluation Services

³ European Commission – Annual Report on European SMEs 2012/2013

⁴ European Council Presidency Conclusions, Lisbon – 24 March 2000

kozásokat támogató tagállami és uniós intézkedések vezérfonalát képező európai chartára.

3. Európai charta a kisvállalkozásokért

Az Európai Bizottság a felkérés nyomán az Kisvállalkozások Európai Chartájában⁵ foglalta össze azokat a szempontokat, amelyek e későbbi európai kkv-politika alapját képezik. A charta a lisszaboni stratégiához igazodott, és azzal összhangban a célja az volt, hogy hozzájáruljon a legversenyképesebb és dinamikusan fejlődő gazdasághoz.

A chartában foglaltak iránymutatásokat tartalmaznak, és végrehajtásuk a nyílt koordinációra épült, azaz a tagállamok a saját lehetőségeikhez mérten vették figyelembe és hajtották végre a benne foglaltakat.

A chartát az EU 15 tagállama támogatta az Európai Tanács 2000 júniusában tartott ülésén, és sürgette annak mielőbbi végrehajtását⁶, majd az Unió bővítésével a többi állam is csatlakozott hozzá.

A támogatók a következő alapelvekben egyeztek meg: elismerik a kkv-k alkalmazkodóképességét a piaci viszonyokhoz, és szerepüket a munkahelyteremtésben, illetve a társadalmi és regionális fejlődésben. A vállalkozói készségekre értékékként tekintenek, és a vállalkozói sikereket nagyra becsülik. Az esetleges kudarcot pedig a vállalkozás és a kockázatvállalás természetes velejárójának tekintik, amely a tanulási folyamat része. Elismerik a tudás értékét, és az új gazdaságban rejlő rugalmasságot. A tagállamok ennek érdekében erősítik az innovációs és vállalkozói szellemet, a kisvállalkozók számára kedvezőbbé teszik a szabályozási, pénzügyi és igazgatási környezetet, és segítik a piacra jutásukat. Javítják a kkv-k hozzáférését

az új technológiákhoz és a finanszírozáshoz, és a legkedvezőbb vállalkozási környezetet igyekeznek megteremteni. Mindezt a kkv-k aktív bevonásával és a nekik szánt szolgáltatások javításával igyekeznek elérni.

A charta tíz intézkedési területet nevesít, amelyet a tagállamoknak követniük kell. Az oktatásban meg kell erősíteni a vállalkozói nevelést, a vállalkozási ismeretek oktatását el kell terjeszteni valamennyi oktatási szinten. A vállalkozásindítást gyorsabbá és olcsóbbá kell tenni, és csökkenteni kell a tagállamok között ebben a tekintetben megmutatózó különbségeket. A szabályozási környezetet kkv-baráttá kell tenni egyrészt az adminisztratív terhek csökkentésével, másrészt a kkv-k bizonyos nemzeti vagy közösségi szabályok alóli mentesítésével. A szakképzési rendszernek ki kell elégítenie a kkv-k tudásszükségletét, fejleszteni kell a továbbképzést. Az állami hatóságok online elérhetőségét meg kell teremteni, hogy a kkv-k eljárási kötelezettségeiknek az interneten is eleget tudjanak tenni, illetve szükség esetén tájékoztatást kaphassanak a hatóságoktól.

A belső piac a kkv-k számára nagy fejlődési lehetőséget rejt. Ezért a charta kiemeli, hogy különösen az elektronikus kereskedelem, a távközlés, a közszolgáltatások, a közbeszerzés és a határon átnyúló fizetési műveletek terén tovább kell erősíteni a belső piac működését. A közösségi és a nemzeti versenyszabályoknak pedig biztosítaniuk kell, hogy a kisvállalkozások is megfelelő piaci lehetőségekhez jussanak. A kkv-k finanszírozását egyrészt az adózási szabályok útján, másrészt a forráshoz jutás javításával, pl. az egységes pénzpiac megteremtésével, a kockázati tőke ösztönzésével és a közösségi források jobb elérésével kell javítani. A vállalkozások működésének modernizálása érdekében ösztönözní kell az új technológiák terjedését elsősor-

⁵ European Charter for Small Enterprises – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_en.pdf

⁶ Presidency Conclusions, Santa Maria Da Feira, European Council 19–20 June 2000

ban a vállalkozások közötti együttműködések erősítésével, klaszterek szervezésével. Ehhez kapcsolódóan el kell terjeszteni a legkorszerűbb elektronikus üzleti modelleket. Végül a kkv-k számára biztosítani kell az érdekeik képviselőit mind uniós, mind nemzeti szinten.

A lisszaboni stratégia végrehajtásáról szóló éves jelentések is foglalkoztak a chartában foglaltak teljesülésével, de ezek elsősorban az egyes tagállamok legjobb gyakorlatainak bemutatására szorítottak. A charta végrehajtásához nem kapcsolódott számonkérés.

A lisszaboni stratégia értékelése megemlíti, hogy az eltelt 10 év során Európa vonzóbb vállalkozási tereppé vált. Az EU tagállamainak egyharmada a leginkább vállalkozásbarát országok rangsorában az első 30 között található. Az cégalapítás ideje átlagosan 8 napra, költsége 417 euróra csökkent.⁷ Több tagállamban létrejöttek a vállalkozásindítást segítő egyablakos ügyintézési pontok, és általában csökkentek a vállalkozások adminisztratív terhei.

4. A kisvállalkozói intézkedéscsomag

A kisvállalkozásokkal kapcsolatos politika szilárdabb formába öntése már a lisszaboni stratégia végrehajtásának félidejénél felmerült. Az Európai Bizottság 2005 novemberében kiadott közleményében⁸ jelezte, hogy új lökést kell adni a folyamatnak, és integrálni kell a chartában megfogalmazott feladatokat egy átfogó kkv-politikába. A közlemény négy témakör köré csoportosította a tennivalókat, és már konkrét uniós intézkedéseket is kilátásba helyezett. Elsőként említette a vállalkozói készség és a szakképzés fejlesztését. Ez utóbbit összekap-

csolták az élethosszig tartó tanulás általános programjával, és megjelent a női és a fiatal vállalkozók segítése. A szektor szereplőinek megfelelő piacra jutása volt a másik cél, amelyhez a közbeszerzéssel, az adózással, a szabványosítással és a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos intézkedéseket vetített előre a Bizottság. A belső piac lehetőségeinek jobb kihasználása, illetve a kkv-k nemzetközivé válása is hangsúlyt kapott. A vállalkozás előtti akadályok lebontásához fűződően megjelent a „gondolkozz előbb kicsiben!” (*Think small first*) elv, amelynek általánossá kellene válnia mind a nemzeti, mind az uniós jogalkotásban. Ezen belül a leginkább hangsúlyozott cél az adminisztratív terhek csökkentése lett⁹, mivel a Bizottság által készített tanulmányok kimutatták, hogy ezek a terhek a kisvállalkozói szektort érintik a leghátrányosabban. A már létrejött kisvállalatok növekedési lehetőségeit pedig a finanszírozáshoz jutás, az innováció ösztönzése és a modern infokommunikációs technológiák alkalmazásának elterjesztése segítheti. A célzott uniós finanszírozás legfontosabb forrásaként a Bizottság itt már hivatkozott a versenyképességi és innovációs keretprogramra (*Competitiveness and Innovation Framework Programme*, CIP – bővebben lásd a 6.1. pontban)¹⁰, amely 2007 és 2013 között 3,6 milliárd eurós költségvetéssel támogatta az innovációban, az info-kommunikációban és az intelligens energiafelhasználás fejlesztésében érdekelt kkv-kat. A Bizottság a negyedik intézkedéscsoportban a kkv-kkal folytatott párbeszéd fontosságát emelte ki, hogy csökkenjen a szektor szereplőinek információ hátránya, ami akadályozza az EU-ban rejlő lehetőségek teljes kihasználását, valamint előrevetítette egy kkv-panel lét-

7 Európai Bizottság – A lisszaboni stratégiát értékelő dokumentum – SEC (2010) 114 végleges

8 Európai Bizottság – A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása. Modern kkv-politika a növekedésért és a foglalkoztatásért COM(2005) 551 végleges

9 Európai Bizottság – A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása – A szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló stratégiáról COM (2005) 535 végleges

10 A versenyképességi és innovációs keretprogram honlapja: http://ec.europa.eu/cip/index_hu.htm

rehozását, amely konzultációs fórumként szolgálhat a jogalkotási lépések előkészítésekor.

A fenti elképzelések közzétételét valóban egy konzultációsorozat követte, amelyben a Bizottság több mint 500 választ kapott a kisvállalkozói érdekképviseleti szervektől¹¹. A folyamat eredményeként 2008 júniusában nyilvánosságra hozták a Bizottság első átfogó kkv-stratégiáját, az európai kisvállalkozói intézkedéscsomagot (*Small Business Act, SBA*)¹². A stratégia meghirdetésének célja az volt, hogy a kkv-k a döntéshozatal előterébe kerüljenek, munkahelyteremtési lehetőségeik az EU-ban erősödjenek és versenyképességük mind az egységes piacon belül, mind a globális piacokon javuljon. Az intézkedéscsomag jelszava immár ténylegesen a „Gondolkozz előbb kicsiben! – Think Small First” lett, amelynek a tervek szerint érvényesülnie kell a szakpolitikákban és a döntéshozatal valamennyi szintjén az EU-ban.

Az SBA a korábbi chartához hasonlóan tíz szempontot sorolt fel, amelyhez a Bizottságnak és a tagállamoknak igazodniuk kell, amikor a kkv-ra vonatkozó intézkedéseket hoznak.

1. Olyan környezetet kell teremteni, amelyben a vállalkozók és a családi vállalkozások boldogulhatnak, és amely díjazza a vállalkozói készséget.
2. Biztosítani kell azt, hogy a csődbe jutott becsületes vállalkozók gyorsan megkapják a lehetőséget az újrakezdéshez.
3. A „Gondolkozz előbb kicsiben!” elvnek megfelelő szabályokat kell alkotni.
4. A közigazgatási rendszereknek meg kell felelniük a kkv-k szükségleteinek.
5. A szakpolitikai eszköztárat hozzá kell igazítani a kkv-k szükségleteihez: meg kell könnyíteni a kkv-k részvételét a közbeszerzési eljárásokban, és jobban ki kell használni a kkv-k állami támogatásának lehetőségeit.

6. Meg kell könnyíteni a kkv-k finanszírozáshoz jutását, továbbá olyan jogi és üzleti környezetet kell teremteni, amely támogatja a kereskedelmi tranzakciókhoz kapcsolódó fizetések időben történő teljesülését.
7. Segíteni kell a kkv-kat abban, hogy nagyobb mértékben élvezhessék az egységes piac nyújtotta előnyöket.
8. Elő kell segíteni a kkv-k szaktudásának fejlesztését és az innováció valamennyi formáját.
9. Lehetővé kell tenni a kkv-k számára, hogy a környezetvédelmi kihívásokat üzleti lehetőségekké alakítsák.
10. Ösztönözni és támogatni kell a kkv-kat, hogy részesüljenek a növekvő piacok előnyeiből.

A Bizottság az SBA részeként öt jogalkotási lépést is kilátásba helyezett, és elő is terjesztette a javaslatokat.

- Az állami támogatásokra vonatkozó általános csoportmentességi rendelet, amely mentesíti az állami támogatás egyes kategóriáit az előzetes bejelentési kötelezettség alól. A Bizottság a saját hatáskörében dönthetett, így 2008 augusztusában el is fogadta.
- Az európai zártkörű társaság (*Societas Privata Europaea, SPE*) statútumáról szóló rendelet, amely meghatározza a valamennyi tagállamban egységes elvek alapján létrehozható és működtethető SPE statútumát.
- A csökkentett áfakulcsokról szóló irányelv, amely lehetőséget nyújt a tagállamoknak arra, hogy csökkentett áfakulcsokat alkalmazzanak elsősorban a helyben nyújtott szolgáltatások tekintetében, amelyeket főként a kkv-k biztosítanak. Az irányelv 2009. június 1-jén hatályba lépett.

¹¹ A kisvállalkozói intézkedéscsomag nyilvános konzultációjának honlapja: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=1273

¹² Európai Bizottság – „Gondolkozz előbb kicsiben!” – Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: „Small Business Act”, COM(2008) 394 végleges

- Az áfaszámlázásra vonatkozó hatályos szabályok megújítására, egyszerűsítésére és harmonizálására irányuló jogalkotási javaslat, amelynek célja a vállalkozások terheinek csökkentése.
- A késedelmes fizetésekről szóló 2000/35/EK irányelv módosítása annak biztosítása érdekében, hogy a kkv-knak a kereskedelmi ügyletek kapcsán járó fizetések időben teljesüljenek. Fontos eleme a tervezetnek, hogy a közszféra vállalkozásokkal szembeni fizetési kötelezettségeire is rövid, 30, ill. 60 napos fizetési határidőt ír elő. A tervezetet végül 2011-ben elfogadták, és a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011/7/EK irányelvet 2013 közepére a tagállamok jelentős része át is ültette saját jogrendszerébe.

5. Az SBA felülvizsgálata

A kisvállalkozói intézkedéscsomag közzétételével szinte egy időben bontakozott ki a világ-gazdaságot megrázó pénzügyi válság, egyben a végéhez közeledett a lisszaboni stratégia végrehajtásának időszaka, és megszületett a következő tízéves időszak gazdaságpolitikai stratégiája, az Európa 2020. Szükségessé vált a kkv-stratégia felülvizsgálata. Az Európai Bizottság 2011 februárjában mutatta be új közleményét¹³, amely számba vette a 2008-ban meghirdetett intézkedéscsomag eredményeit, áttekintette a „*think small first*” elv érvényesülését, illetve az öt jogszabályjavaslat helyzetét.

Az uniós politika finanszírozási eszközeinek, a versenyképességi és innovációs keretprogramnak az eredményeit külön kiemelte a Bizottság. Becslése szerint akár 300 000 vállalkozás is részesülhet támogatásban¹⁴, és minden támogatott vállalkozás átlagosan 1,2 új munkahelyet

teremtett. A Bizottság létrehozott egy kisvállalkozói pénzügyi fórumot (*SME Financial Forum*), amely a vállalkozások és a pénzügyi intézmények együttműködését segíti.

Az eredmények között szerepel a szabványosítás rendszerének kkv-barátabbá tétele, illetve kkv-centrumok létrehozása harmadik országokban. Ilyen központ nyílt 2010 novemberében Kínában. A Bizottság szerint a kkv-k adminisztratív terhei csökkentek, a közbeszerzésekben pedig a kimutatások alapján a kkv-k 33%-os részesedést értek el a 2006–2008-as időszakban, bár árbevételük alapján a gazdaságban 52%-os súlyt képviselnek. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az EU innovációs és kutatási stratégiája is nagy figyelmet szentel a kkv-k helyzetbe hozásának a pályázati rendszer egyszerűsítésével, és a strukturális alapok felhasználása során is figyelembe veszik a kkv-érdekeket.

Negatívumként említette a jelentés, hogy valódi adminisztratívteher-csökkentést csupán néhány tagállam valósított meg, és az intézkedések kkv-kra gyakorolt hatásait is csak néhány tagállam teszteli rendszeresen. A csődbe jutott vállalkozások újrakezdését megkönnyítő intézkedések is elmaradtak a legtöbb helyen.

A felülvizsgálat legfőbb célja, hogy összhangba kerüljön a kkv-politika és az Európa 2020 stratégia.

A közlemény az alábbi területeken kívánta felfrissíteni az intézkedéseket:

- intelligens szabályozás megvalósítása;
- kkv-k finanszírozása;
- kkv-k piacra jutásával kapcsolatos széles körű intézkedések;
- kkv-k hozzájárulása az erőforrás-hatékony gazdasághoz;
- vállalkozói szellem, munkahelyteremtés és befogadó növekedés elősegítése.

¹³ Európai Bizottság – Az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag, COM (2011) 78 végleges 14 2013 végéig az Európai Bizottság számításai szerint 315 000 kkv részesült támogatásban.

A Bizottság az intelligens szabályozás (*smart regulation*) keretében a kkv-k képviselőit fokozottabban be kívánta vonni a politika formálásába. Az ügyintézés egyszerűsítése keretében meghirdette a „csak egyszer” (*only once*) jelszót annak érdekében, hogy a hivatalok lehetőleg csak egyszer kérjenek adatokat az ügyféltől, és a korábbi adatközléseket is vegyék figyelembe. Kilátásba helyezte a számviteli szabályok további egyszerűsítését. A tagállamok ismét felkérést kaptak, hogy jogalkotásuk során alkalmazzák a kkv-tesztet, évente mutassák be az üzleti szférát érintő szabályozási terveiket, illetve tartsák szem előtt a „gondolkozz előbb kicsiben!” elvet.

A Bizottság a kkv-k finanszírozási helyzetének javítása érdekében a hitelgarancia eszközt hívta segítségül, 2012-ig pedig biztosítani kívánta a kockázati tőkealapok (*venture capital funds*) akadálytalan európai működését. A 2011-ben nyilvánosságra hozott javaslat alapján 2013 áprilisában hirdették ki az európai kockázati tőkealapról szóló rendeletet, amely egységes szabályrendszert biztosít, és ezzel egyszerűbb terjeszkedést és nagyobb kockázatkiegyenlítést tesz lehetővé az innovatív kisvállalkozások finanszírozásában jelentős szerepet játszó kockázati tőkealapoknak.

A belső piac működésének javítása érdekében a Bizottság a vállalkozások közötti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok vizsgálatát ígérte, szükség esetén jogszabályjavaslatot helyezett kilátásba¹⁵. A következő évekre meghirdette a közös konszolidált társaságiadó-alapról (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) és az áfaszabályok új rendszeréről, a szabványosí-

tási eljárások felülvizsgálatáról, illetve a kkv-k érdekeit szem előtt tartó szerződési jogról és a határon átnyúló adóssághajítás egyszerűsítéséről szóló rendelkezéseket. A tagállamoktól a közbeszerzés egyszerűsítéséről szóló európai megállapodás teljes végrehajtását, illetve a szabványok átláthatóságának növelését várta.

A Bizottság a kkv-k harmadik országbeli szerepvállalásának segítésére új stratégia megalkotását helyezte kilátásba, amelyet rövidesen egy közleményben fel is vázolt¹⁶.

A felülvizsgált intézkedéscsomag fontos témaköre a vállalkozói attitűd terjesztése, amelyet a Bizottság a 2012 februárjában megjelent vállalkozáspolitikai akciótervet tartalmazó közleményben¹⁷ fejtett ki bővebben. Az akcióterv a vállalkozási ismeretek oktatására és a megfelelő gyakorlat megszerzésére, a vállalkozásbarát szabályozási környezet megteremtésére és a területen kevésbé aktív társadalmi csoportok vállalkozásra ösztönzésére összpontosít.

A tagállamokat felkérte a Bizottság, hogy egyszerűsítsék és gyorsítsák a cégalapítást. A cél az volt, hogy 2012-ig minden tagállamban 3 nap alatt, 100 eurónál alacsonyabb költséggel lehessen céget alapítani, a működéséhez szükséges engedélyek kiadási határideje pedig 2013-ra egy hónapra csökkenjen¹⁸. A Bizottság célul tűzte a tagállamok elé, hogy 2013-ig három évre csökkentsék azt az időt, amely a nem rosszhiszemű módon csődbe ment vállalkozások adósságrendezési és felszámolási eljárásához szükséges. Ez az intézkedés a vállalkozások újrakezdését támogatná.

A Bizottság, a tagállamokkal együtt, az intézkedéscsomag végrehajtásának keretében ma-

15 A Bizottság 2012 novemberében közleményben tette közzé észrevételeit a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló 2006/114/EK irányelv átültetéséről, és intézkedéseket vázol fel a megtévesztő értékesítési gyakorlatok megakadályozására [COM (2012) 702 final]. A 2013-ra tervezett jogszabályjavaslat végül nem született meg.

16 Európai Bizottság – Kisvállalkozás, nagyvilág – új partnerség, amelynek segítségével a kis- és középvállalkozások megragadhatják a globális lehetőségeket, COM (2011) 702 végleges

17 Európai Bizottság – Vállalkozás 2020 cselekvési terv – A vállalkozói szellem felélénkítése Európában, COM (2012) 795 végleges

18 A Bizottság kimutatása szerint 2012 végére a cégalapítási idő átlagosan 5,4 napra, költsége 372 euróra csökkent. Forrás: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2012/index_en.htm

ga is folyamatosan értékeli az SBA végrehajtását. Létrejött a kisvállalkozói közgyűlés (*SME Assembly*), amely évente ül össze a tapasztalatok kicserélése érdekében. A tagállamoktól pedig egy kkv-követ (*SME Envoy*) küld jelentést az SBA tagállami végrehajtásáról.

A kkv-politika tehát továbbra is főleg tagállami intézkedésekre épül, uniós szinten inkább a koordináció és a végrehajtás figyelemmel kísérése jön szóba. Egyes kiemelt területek szabályozása – például a késedelmes fizetések területén – előfordul, de csak akkor, ha az elkülönülő tagállami intézkedések nem hatékonyak, vagy a megoldandó probléma különösen akut. Az EU azonban igyekszik saját eszközeivel is hozzájárulni a kisvállalkozások fejlődéséhez, illetve a tagállami intézkedések sikeréhez. Az uniós költségvetés, összhangban a lisszaboni stratégia végrehajtásának új lökést adó 2005-ös bizottsági közleményben¹⁹ foglalt célokkal, 2007 óta speciális eszközökkel segíti a kkv-politika végrehajtását és közvetlenül a kkv-kat.

6. A kkv-kat segítő uniós források

6.1. CIP

A versenyképességi és innovációs keretprogram²⁰ a 2007–2013-as pénzügyi tervezési időszak legfontosabb uniós vállalkozásfejlesztési programja volt. Létrehozásának célja a vállalkozások versenyképességének és innovációs tevékenységének segítése, a fenntartható, innovatív és versenyképes információs társadalom megerősítése, valamint az energiatartósság, és a megújuló energia használatának terjesztése. Ennek megfelelően a

3,6 milliárd eurós költségvetés három alprogram között oszlott meg. A források 60%-át a vállalkozási és innovációs program (*Entrepreneurship and Innovation Programme, EIP*) kapta, és 20-20%-ban részesült az információs és kommunikációs technológiák támogatási programja (*ICT Policy Support Programme*), illetve az „Intelligens energia – Európa II.” program. A kisvállalkozások szempontjából az EIP tekinthető a legjelentősebbnek, mivel ez az alprogram tartalmazza a forráshoz jutást segítő pénzügyi eszközöket 1,1 milliárd euró értékben, amelyek részben a gyorsan növekvő innovatív vállalkozások kockázatotke-finanszírozását (*Growth and Innovative Facility, GIF*), illetve bankgarancia révén a kkv-k hitelfelvételét segítik (*SME Guarantee Facility, SMEG*). A GIF-en keresztül 2012 végéig 462 millió euró uniós forrás érkezett a kkv-khoz, az SMEG-en keresztül pedig 483 millió eurót költött az EU 202 ezer kkv finanszírozására²¹. Szintén az EIP része a kisvállalkozások határon átnyúló tevékenységét segítő, a Bizottság és a tagállamok által közösen működtetett *Enterprise Europe Network*, amely a piaci lehetőségekről, a vállalkozásindítás feltételeiről és az uniós szabályokról ad részletes tájékoztatást és tanácsot a kisvállalkozásoknak.

A CIP célkitűzései a 2014 és 2020 közötti pénzügyi időszakban is érvényesek, azonban a kkv-k finanszírozását és működésüket segítő eszközök markánsan elkülönülnek a kifejezetten az innovációs tevékenységet támogató programoktól. A CIP vállalkozássegítő és innovációt támogató része tehát kettévált, és megszületett a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő

19 Európai Bizottság – Közlemény az Európai Tanács Tavaszi Ülésszakának – Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – A lisszaboni stratégia új kezdete, COM (2005) 24 végleges

20 Az Európai Parlament és a Tanács 1639/2006/EK határozata (2006. október 24.) a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról, OJ L-310, 2006.

21 European Commission, EIPC Entrepreneurship and Innovation Programme Committee – CIP Implementation Report 2012, (16 October 2013)

program, a COSME (*Competitiveness of Enterprises and Small and Medium Sized Enterprises*)²², valamint a következő hétéves időszak innovációs keretprogramjának, a Horizont 2020-nak a kis- és középvállalkozásokat segítő eszköze.

6.2. COSME

A COSME keretében az Unió 2014 és 2020 között 2,3 milliárd eurót fordít vállalkozásfejlesztésre, amelyből 1,4 milliárd euró pénzügyi eszköz, azaz a vállalkozások közvetlen anyagi támogatására fordítható. A támogatandó célokat négy csoportba rendezi a program:

- javuljanak a vállalkozások – beleértve a turizmusban tevékenykedőket is – versenyképességének keretfeltételei;
- fejlődjön a polgárok vállalkozói szemlélete;
- bővüljenek a kkv-k finanszírozási forrásai hitel- és tőkeeszközök révén;
- javuljon a vállalkozások piacra jutása az EU-n belül és harmadik országokban.

Emellett cél a vállalkozások környezetbarát, alacsony szénkibocsátású technológiákra történő átállásának elősegítése, illetve a harmadik országok meghatározott csoportja (EFTA, társult és tagjelölt országok, szomszédságpolitikában részt vevő országok), és az ott működő vállalkozások felé is nyitott a program.

A vállalkozások versenyképességének keretfeltételeit a tagállami intézkedések javíthatják. A program támogatja ezek kidolgozását, illetve a tagállamok közötti tapasztalatcserét. Olyan iparágak felfuttatására irányuló programok is részesülhetnek támogatásban, amelyek jelentősen hozzájárulnak az európai GDP-hez és nagyszámú kkv tevékenykedik bennük.

A vállalkozói attitűd terjesztésére irányuló programok elsősorban a fiatal, illetve női vállalkozókat kell hogy célozzák. A tagállamok támogatást kaphatnak a vállalkozási ismeretek beépítésére az oktatási rendszerbe.

A program a kezdő vállalkozások pénzügyi támogatását biztosító nemzeti programok komplementereként is működik mind tőkefinanszírozás, mind hitelnyújtás útján.

A külső és az EU-n belüli piacok elérésében továbbra is az Enterprise Europe Network segíti a vállalkozásokat. Javítani kívánja a belső piaccal kapcsolatos tájékoztatást, a harmadik országokba kilépő kisvállalkozásokat pedig informálja az ottani szellemi tulajdonjogi szabályozásról és a szabványokról.

6.3. Horizont 2020

Mivel a kis- és középvállalkozások innovációs potenciálja jelentős, és az új fejlesztési ötletek sok esetben kkv-któl származnak, az EU kiemelten kezeli a szektor innovációs tevékenységének támogatását, amelynek legfőbb eszköze a Horizont 2020, az EU hétéves kutatás-fejlesztési programja. A Horizont 2020 három általános támogatási területet tartalmaz: a kiváló tudományos teljesítmény támogatása az alapkutatásban, az ipari kutatások finanszírozása, és a nagy társadalmi kihívásokra választ kereső kutatások ösztönzése. A program a hét év során 77 milliárd eurós keretösszeggel gazdálkodhat, és a kutatók konzorciumokban, közvetlenül pályázhatják meg a támogatásokat. A kkv-k innovációs tevékenységét hangsúlyosan kezeli a keretprogram.

A kkv-k adottságaihoz igazodik a Horizont 2020 egyszerűsített pályázattal rendelkező, az úgynevezett kkv-eszköz (*SME instrument*), amely egységes, központosított és

²² Az Európai Parlament és a Tanács 1287/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a vállalkozások és a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME) (2014–2020) létrehozásáról és az 1639/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L-347, 2013.

folyamatos pályázatást és egyszerűsített elbírálást tesz lehetővé kizárólag a kkv-k számára. Az ipari vezető szerephez és a nagy társadalmi kihívásokhoz kapcsolódó támogatások legalább 20%-át kkv-knak kell folyósítani, ami a hét év alatt 9,4 milliárd eurós támogatást jelent. A pályázók az innovációs lánc minden fázisában (ötlet kidolgozása, prototípus legyártása, piaci hasznosítás) számíthatnak támogatásra.

A kkv-eszköz mellett 616 millió euró értékben külön kkv-támogatási programot is tartalmaz a K+F-keretprogram. Ez egyrészt az innovatív vállalkozások nemzetközi porondra lépését, másrészt a vállalkozások innovációs képességének fejlesztését, információkkal történő ellátását segíti, amiben a COSME által finanszírozott Enterprise Europe Network-nek is szerep jut.

A Horizont 2020 és a COSME program tehát elkülönül egymástól, de ki is egészítik egymást: a kkv-k innovációs tevékenységét a Horizont 2020, míg általános vállalkozási tevékenységét a COSME program támogatja. Az Európai Bizottság mindkét program végrehajtásáról rendszeresen jelentést tesz közzé.

7. Következtetés

Az EU kis- és középvállalkozásokat segítő politikájának célrendszere gyakorlatilag a kezdettől fogva változatlan. A kkv-barát szabályozási környezet megteremtése, a finanszírozási gondok enyhítése, a képzési háttér javítása, a belső és a külső piacok elérése a 2000-ben meghirdetett kisvállalkozói charta óta mindvégig jelen van, bár egyre pontosabb megfogalmazásban. Az uniós intézmények és a tagállamok a jelek szerint egyetértenek abban, hogy az európai növekedés és versenyképesség záloga, ha az európai társadalmakban a vállalkozói kultúra ismét elterjed, és a vállalkozások minél nagyobb számban valódi növekedési pályára állnak, felzárkóztatva Európát a globális versenytársakhoz. Ehhez azonban átfogó szemléletváltás szükséges, amelynek a gazdaság és a társadalom minden területén érvényesülnie kell. Az EU kkv-ra vonatkozó ernyőpolitikájának további fejlődése nagyban függ attól, hogy az egyes részterületeken – mint például az oktatáspolitikára, a pénzügyi szabályozásra, az adózásra, a kereskedelempolitikára vagy a versenyjogra – miként sikerül előrehaladni.

Az alapjogok és az egységes belső piac

Az egységes piac jogában az elmúlt évtized alatt az alapjogok fejlődése a leglátványosabb. Bár a bírói gyakorlat folyamatosan fejlesztette az uniós jog végrehajtásában az alapjogok figyelembevételét, azok az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéshez való csatolásával váltak az elsődleges uniós jog részévé. Az alapjogok és a belső piac közötti összhang megteremtésében a jövőben is nagy szerep jut az Európai Unió Bíróságának.

A Paul-Henri Spaak által 1952-ben előterjesztett, az Európai Politikai Közösségről szóló szerződés tervezete magában foglalta ugyan az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogokat, de a szerződés elutasítása után az alapjogok szabályozása a Maastrichti Szerződésig nem képezte az alapszerződések részét. A Római Szerződés¹ a közös piac megteremtését és a tagállami gazdaságpolitikák fokozatos közelítését, a Közösségek harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlesztését, valamint a stabilitás és az életszínvonal emelését tűzte ki célként. A belső piac megvalósítását szolgáló rendelkezések fokozatosan fejlődtek a Római Szerződés egyes módosításai során, azok értelmezését pedig a bírói esetjog pontosította. Az egységes belső piac alapvető szabályozási filozófiája – ahogyan az a Maastrichti Szerződéssel² a Szerződések részévé is vált – a piacgazdaság, a szabad verseny és az erőforrások hatékony kihasználása. A tagállamoknak és a Közösségnek ezek figyelembevételével kell hozzájárulniuk a gazdaságpolitikai célok megvalósításához.

A négy szabadság fejlődésén is a liberális gazdaságfilozófia koncepciója követhető: a négy

szabadság feltétlen biztosítása csak a Szerződésekben meghatározott esetekben korlátozható, a közérdeken (*public interest, public policy*) alapuló tagállami korlátozásokat a Bíróság állapította meg esetről esetre. Ezek a korlátozások magukban foglalják ugyan az élet és az egészség védelmét mint emberi jogi szempontokon alapuló kivételeket az áruk szabad áramlása esetén, de ez korántsem érvényes a teljes alapjogi katalógusra. Emellett a kivételeket nem lehet kiterjesztően értelmezni, azokat csak a jogszerűnek elismert közérdekű cél elérése szükségességének mértékéig, azzal arányosan és diszkriminációmentesen lehet alkalmazni. Az EUSZ 6. cikke, amely a Maastrichti Szerződés F cikkének (2) bekezdésével épült be az uniós jogba, így szól: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.” Így évtizedeken át a Bíróság feladata volt a szabadságjogok és az alapjogok összhangjának a megteremtése, amit nehezített, hogy az integráció kezdeti

1 A Római Szerződés 2. cikke

2 A Maastrichti Szerződés 25. pontja hozta létre Szerződés 102 a szakaszát.

szakaszaiban még a Közösségek által elismert alapjogok sem voltak egyértelműek.

A Bíróság az ötvenes, hatvanas években a tagállamok nemzeti joga által is elismert alapvető jogokként, és nem a közösségi jog alapelveiként ismerte el a közösségi jog alkalmazása során a jogos várakozást, az arányosságot és a természetjogot³. Először 1969-ben, a *Stauder*-ügyben⁴ fogadta el a nemzeti korlátozó intézkedések indokaként az alapvető emberi jogokat, amit aztán tovább pontosított az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben⁵. Ez utóbbiban már azt hangsúlyozta, hogy a tagállamok közös alkotmányos hagyományának a részeként elismert alapjogok a közösségi jog szerves részét képezik. A *Nold*-ügyben⁶ a közösségi jog általános elveinek gyökereként tekintett a nemzetközi emberi jogi egyezményekre és a tagállamok alkotmányos hagyományaira. Eközben a *német szövetségi alkotmánybíróság* folyamatosan megfogalmazta, hogy mely feltételekkel van módjában kimondani az uniós jog feltétlen szupremáciáját. Épp az *Internationales Handelsgesellschaft*-ben mondta ki, hogy amíg az uniós jognak nincs kodifikált alapjogi katalógusa, illetve amíg az Európai Parlament képviselőit – szemben a Bundestag képviselőivel – nem közvetlenül választják, addig (*solange*) nem tudja elfogadni az uniós jog feltétlen elsőbbségét. Ez volt a *Solange-I* ügy, amelyet a *Re Wünsche Handelsgesellschaft-ügyben* (*Solange II*) 1986-ban akként vitt tovább, hogy mivel az Európai Bíróság a német alaptörvényben foglaltal hasonló tartalmú alapjogokat véd, a jövőben nem kívánja az Unió másodlagos jogát a német alkotmánynak való megfelelés szem-

pontjából vizsgálni. Fenntartotta ugyanakkor azt a jogot, hogy közbelépjen, ha problémát észlel az uniós alapjogvédelemben. A *Maast-richt*-ítéletében⁷ is kimondta az uniós alapjogi védelemnek a német alaptörvényben foglaltakkal egyenértékű szintjét, és következetesen tartotta is magát ehhez a doktrínához. Óriási figyelem övezte 2000-ben a banán-ügyet⁸, amelyben elfogadhatatlannak minősítette azt a keresetet, amelyet a banánimportőrök nyújtottak be Karlsruheban az uniós importőrökre vonatkozó banánkvótákat kiosztó rendelet megtámadása⁹ után, mert úgy ítélte meg, hogy a kereskedelmi jog és a tulajdonhoz való jog viszonya az alapjogi bírászkodás luxemburgi gyakorlata alapján megnyugtatóan megállapítható. Ezen túlmenően azt is leszögezte, hogy *ab initio* el fogja utasítani az uniós másodlagos jog német alaptörvénynek való megfelelésén alapuló beadványokat, ha a beadványozó nem indokolja meg részletesen, hogy miért gondolja nem megfelelőnek az uniós alapjogvédelem általános szintjét.

A belső piaci szabadságjogok és az alapjogok viszonya

Az áruk, a szolgáltatások, a tőke, a letelepedés és a személyek szabad áramlására vonatkozóan maguk a Szerződések is tartalmaznak korlátozási lehetőségeket, amelyeket a Bíróság pontosított az esetjogában. Az Alapjogi Chartában foglalt alapjogoknak a munkajogi szabályok területén való érvényesülése speciális megközelítést igényel, mivel a tagállamoknak

3 Ld. Craig–de Búrca: EU law. Fifth edition. Oxford University Press, 2011. 364. o.

4 C-29/69. sz. ügy, Stauder.

5 C-11/70. sz. ügy, Internationale Handelsgesellschaft kontra Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel.

6 C-4/73. sz. ügy, Nold kontra Bizottság.

7 Brunner kontra Európai Unióról szóló szerződés. [1994] 1 CMLR 57

8 2 BvL 1/97

9 C-280/93. sz. ügy, Németország kontra Bizottság, C-466/93. sz. ügy, Atlanta Fruchtgesellschaft kontra Bundesamt für Ernährung.

és az Európai Uniónak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben viselt tagsága miatt az uniós szabályok lényege az egyéni és a kollektív munkavállalói jogok érvényesítése. Ezzel a területtel most nem foglalkozunk. (Az alapvető munkajogi szabályokat önálló tanulmány ismerteti – a szerk.).

Az áruk szabad áramlása vonatkozásában EUMSZ megtilt minden vámot, azzal egyenértékű díjat, mennyiségi korlátozást, valamint azzal egyenértékű intézkedést, majd a 36. cikke felsorolja, hogy a közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és a növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme által indokolt, diszkriminációmentes, és a kereskedelem rejtett akadályának nem minősülő okok miatt fenntarthatók a korlátozást jelentő nemzeti szabályok. A Bíróság közérdekű indokként fogadta el még a környezetvédelem megfelelő szintjének¹⁰ a biztosítását, a munkakörülmények javítását¹¹, a média sokszínűségét¹², megszorításokkal ugyan, de a fogyasztóvédelem megfelelő szintjének a fenntartását¹³, bizonyos kulturális célok elérését¹⁴, a társadalombiztosítási kiadások egyensúlyának a fenntartását¹⁵, a közutak biztonságosságát¹⁶, a bűnüldözés hatékonyságát¹⁷, illetve az állatjóléti szempontokat¹⁸.

A szolgáltatások szabad áramlása területén az EUMSZ a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy indoklásával fenntartott nemzeti korlátozásokat tartja elfogadhatónak. A közrendet itt is Bíróság pontosította az esetjogában: a hatékony rendfenntartás és bűnüldözés, szociálpolitikai célok, a szolgáltatások igénybe vevőinek védelme, a fogyasztóvédelem¹⁹, a munkavállalók védelme²⁰, beleértve a munkavállalók szociális védelmét, az állatok jóléte, a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése²¹, a csalások megakadályozása, a tisztességtelen verseny megakadályozása²², a környezet és a városi környezet védelme, beleértve a város- és vidéktervezést, a hitelezők védelme²³, a hatékony és eredményes igazságszolgáltatás megővése, a közutak biztonságossága²⁴, a szellemi tulajdon védelme, kulturálpolitikai célok, beleértve a különböző társadalmi alkotóelemek – különösen a társadalmi, kulturális, vallási és filozófiai értékek – kifejezési szabadságának védelmét, a magas szintű oktatás biztosításának szükségessége, a sajtó sokszínűségének fenntartása és a nemzeti nyelv támogatása, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése²⁵, valamint az állategészség. A korlátozásokat diszkriminációmentesen és az elismert közérdekű cél eléréséhez szükséges mértéket meg nem haladva (arányosan) kell alkalmazni.

A tőke szabad áramlása területén az

10 C-302/86. sz. ügy, Bizottság kontra Dánia.

11 C-155/80. sz. ügy, Oebel.

12 C-368/95. sz. ügy, Familiapress.

13 C-448/98. sz. ügy, Guimont, C-261/81. sz. ügy, Rau kontra de Smeldt.

14 C-60/84 és 61/84. sz. ügyek, Cinéthèque.

15 C-120/95. sz. ügy, Decker.

16 C-54/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finnország.

17 C-265/06. sz. ügy, Bizottság kontra Portugália.

18 C-219/07. sz. ügy, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers and Andibel.

19 C-205/84. sz. ügy, Bizottság v Németország.

20 C-279/80. sz. ügy, Alfred John Webb.

21 C-158/96. sz. ügy, Kohll.

22 C-34/95. sz. C-36/95. egyesített ügyek, De Agostini and TV Shop.

23 C-212/97. sz. ügy, Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

24 C-55/93. sz. ügy, Van Schaik.

25 C-180/89. sz. ügy, Bizottság v Olaszország.

EU MSZ a nemzeti adójognak a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye szerinti rendelkezéseit engedi meg alkalmazni, illetve az adózás és a pénzügyi prudenciális szabályok megsértése esetére, illetve a közrend vagy a közbiztonság indokával a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére hatalmazza fel a tagállamokat. Emellett elismeri a letelepedés szabadságának korlátjául állítható kivételeket, amelyek a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy. A tagállamoknak ezeket a korlátozási lehetőségeket szűken kell értelmezniük, az általuk alkalmazott korlátozások nem szolgálhatnak a szabad tőkemozgatásra és fizetési műveletekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközeül, és nem igazolhatók csupán gazdasági indokokkal. A Bíróság ezen a területen az adócsalás²⁶ és az adókijátszás elleni küzdelmet²⁷, az adóellenőrzések hatékonyságának biztosítását, illetve a nemzeti adórendszer koherenciája biztosításának szükségességét²⁸, valamint a fogyasztóvédelmet²⁹ fogadta el közérdekű kényszerítő indokként. A tőke szabad áramlása szabályozási területére esik a különleges jogokat biztosító állami részesedés, amit az energiaellátás biztonsága indokolhat. Az ingatlanokra, azon belül is a termőföld tulajdonjogának a megszerzésére, ezen jószágoknak a speciális voltára való tekintettel szintén egyedi közérdekű okokat ismert el a Bíróság (a mezőgaz-

dasági földek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzése, az a cél, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg, az ingatlanpiaci nyomással szemben a rendelkezésre álló területek ésszerű használatának előnyben részesítése, a természeti katasztrófák megelőzése, a mezőgazdasági közösségek megőrzése, az élehető birtokszerkezet kialakítása és a zöld területek fenntartását lehetővé tevő földtulajdon-megosztás, a vidék népességmegtartó képességének a megőrzése, a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának a biztosítása mint a közös agrárpolitika célkitűzéseinek való megfelelés³⁰).

A dán betétdíj-ügyben a Bíróság a környezetvédelem és az áruk szabad áramlása egyensúlyát igyekezett megteremteni, az *Omega Spielhallen*-ügyben³¹ az emberi méltóság és a szolgáltatások szabad áramlása volt a mérlegelés tárgya. Ez utóbbi ügyben megállapította, hogy a szabad mozgás uniós szabályait a nemzeti alkotmányos rendelkezéseknek az emberi méltóságra vonatkozó követelményeivel összhangban kell gyakorolni. Szintén a szolgáltatásnyújtás szabadságát vizsgálta, de a kollektív jogokkal összefüggésben, a *Viking*³²-, *Laval*³³- és *Rüffert*³⁴-ügyben, amelyekben kimondta, hogy a Közösségnek nemcsak gazdasági, hanem szociális célja is van, a négy szabadságból eredő jogokat egyensúly-

26 C540/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 55. pontja.

27 C264/96. sz. ICI-ügyben hozott ítélet 26. pontja, a C-397/98. és C410/98. sz., Metallgesellschaft és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 57. pontja, a C-315/02. sz. Lenzügyben hozott ítélet 27. pontja.

28 C-204/90. sz. Bachmann-ügyben hozott ítélet 28. pontja, a C300/90. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 21. pontja.

29 Ld. többek között a C-220/83, Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 20. pontja; C-252/83, Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet 20. pontja; C-205/84, Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 30. pontja; illetve a C-206/84, Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 20. pontja.

30 C-452/01. sz. ügy, Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung.

31 C-36/02. sz. ügy, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs- GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

32 C-438/05. sz. ügy, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti.

33 C-341/05. sz. ügy, Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others.

34 C-346/06. sz. ügy, Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen.

ba kell hozni a szociálpolitika céljaival. Ezekben az ítéletekben megállapította, hogy a kollektív jogok a szükségesség és az arányosság elvének betartásával korlátozhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A szolgáltatásnyújtás és az élethez való jog viszonyát boncolgatta a *Grogan*-ügy³⁵, míg a *Carpenter*-ügyben³⁶ a családi élethez való jogot szintén a szolgáltatásnyújtás tükrében értelmezte.

Az *AM&S*-ügyben³⁷, ha nem is az alapjogok, de a tagállamokban közösnek tekinthető (vagy legalábbis a Bíróság által annak tekintett) jogelvek és az uniós jog viszonyát vizsgálta a Bíróság. Nevezetesen abban kellett állást foglalnia, hogy a jogi szolgáltatás bizalmi jellege (*Legal Professional Privilege, LPP*) lehetővé teszi-e a cégek számára, hogy megtiltsák, hogy a képviselőket ellátó ügyvédi irodák eljuttassák az általa kért dokumentumokat az Európai Bizottságnak. Az *AKZO Nobel*³⁸-ügyben az volt a kérdés, hogy ez a jog a foglalkoztatási jogviszonyban alkalmazott jogászokra is kiterjed-e. A Törvényszék ítélete elleni fellebbezésben a Bíróság kimondta, hogy az *in-house* jogászok (vállalati jogtanácsosok) vonatkozásában nem lehet alkalmazni ezt az elvet, mert az esetükben nem lehet a szakmai függetlenség olyan magas fokáról beszélni, mint az egyéni ügyvédeké. Az ügy tétje egyébként az volt, hogy a jogi szolgáltatás bizalmi jellegére való hivatkozással megtagadható-e bizonyos érzékeny dokumentumok Európai Bizottságnak történő megküldése.

Lisszabon után

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az uniós jog végrehajtása során biztosítani

kell a Szerződések részévé vált, 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartában felsorolt jogokat és szabadságokat. Ezek alapja az Európa Tanács keretei között 1950. november 4-én elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye. A Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása ezen jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett, csak törvényben korlátozható. A korlátozásokra az arányosság elvének figyelembevételével, és olyan mértékben kerülhet sor, amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzést, vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. A Chartában felsorolt emberi és politikai jogok – így az emberi méltósághoz, az élethez, a személyi sérthetetlenséghez való jog, a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód, büntetés tilalma, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma, a tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság vélelme, a védelemhez való jog, a kétszeres eljárás és a kétszeres büntetés tilalma – nem korlátozhatók, véleményem szerint ezek az Unió céljait meghatározó alapelvek és jogok fölött állnak. A Charta által felsorolt jogok többsége azonban az Unió célja, az egységes belső piac megteremtése érdekében, az arányosság elve alapján korlátozható. Ezek a korlátozások esetenként már a Charta alkalmazhatósága előtt is megjelentek a fent ismertetett közérdekű indokok között. A Bíróság tehát többször elismerte már a Charta alkalmazhatóságát a belső piaci szabadságjogok korlátozásában.

A Bizottság egy 2012-ben előterjesztett rendelettervezetében az uniós másodlagos jog szintjén is megkísérelte megteremteni az összhangot a szolgáltatásnyújtás és a kollektív jogok közötti. Az EUMSZ 153. cikke fel-

35 C-159/90. sz. ügy, *Grogan*.

36 C-60/00. sz. ügy, *Carpenter*.

37 C-155/79. sz. ügy, *AM & S Europe Limited kontra Európai Közösségek Bizottsága*.

38 C-550/07 P *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v European Commission*.

hatalmazza ugyan az Uniót bizonyos területeken a szociális jogalkotáásra, de a 153. cikk (5) bekezdése alapján ez alól – többek között – a sztrájkjog kivételt jelent. Ezért a Bizottság az EUMSZ 352. cikkét jelölte meg jogalapnak, amely alapján egyhangúsággal ugyan, de nem uniós hatáskörbe tartozó területeken is el lehet fogadni jogszabályokat. Az egyhangúságot nehéz elérni bármely jogszabály tárgyalásakor, és a rendelettervezet 2012 szeptemberében 12 tagállami parlament³⁹ vizsgálatának eredményeként megbukott a szubszidiaritásvizsgálaton, így annak tárgyalása nem kezdődött meg. Mi is lett volna a rendelettervezet konkrét szabálya? Az esetleg felmerülő határon átnyúló vitás esetekben a tagállamokban már létező alternatív, bírósági úton kívüli vitarendezési mechanizmusokat, vagy a rendes bírósági utat lehetett volna igénybe venni, de a rendelettervezet szabályai a kikényszerítő mechanizmus hiányában nem jelentettek volna hozzáadott értéket. A tagállamok érzékenységét nemcsak a szubszidiaritásvizsgálat keretében véleményt megfogalmazott tagállami parlamentek nagy száma, hanem az is jelzi, hogy egy ilyen, hozzáadott normatív tartalommal alig bíró jogszabály tárgyalásához sem járultak hozzá, annak ellenére, hogy a kollektív fellépéshez, így a sztrájkhoz való jogot a Charta 28. cikke külön nevesíti.

Emellett ez a rendelettervezet nem is hozott volna nagy jogtechnikai újdonságot, mivel az áruk szabad áramlása területén már 1998 decembere óta alkalmazott analóg sza-

bályokat vette volna át. Az uniós zsargonban *strawberry regulation*-nek, eper-rendeletnek nevezett jogszabály⁴⁰ a franciák által a mediterrán bővítés után főként a spanyol eper és paradicsom francia piacra való bejutását akadályozó úttorlaszok által keltett piaczavarás megszüntetésére vagy hatásainak a csökkentésére irányult, azzal, hogy ha ilyenek a hatóságok tudomására jutnak, a nyilvánosság számára széles körben hozzáférhető csatornákon tájékoztatják az áruk szabad áramlásának a jogával élni kívánó személyeket és vállalkozásokat. Ez az ügy, kis megszorítással, az alapjogok és a belső piaci jogok összehangolására irányuló jogalkotás előfutárának tekinthető, azzal, hogy a jogszabály megalkotására sarkalló események nem sztrájkknak, hanem illegális „gerillaakcióknak” voltak tekinthetők.

A fentiekből következően, és az integráció jelenlegi dilemmáit figyelembe véve is valószínű, hogy a jövőben is a Bíróság feladata lesz megteremteni az egyensúlyt a Charta által elismert, a szükségesség és az arányosság elve alapján korlátozható szabadságok, valamint az Unió egyéb politikáinak, így az egységes belső piacnak a szintén a szükségesség és az arányosság elve alapján korlátozható szabályai között. Az alapjogok kikényszerítését illetően az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való, hosszú ideje folyamatban lévő csatlakozása teremti meg majd annak a lehetőségét, hogy az Európai Unió Bíróságának valamennyi alapjogi tárgyú ügyben lehetősége legyen állást foglalni.

39 FI, SE, DK, PT, LV, LU, MT, PL, FR, BE, UK, NL.

40 A Tanács 2679/98/EK rendelete az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről.

Az egységes belső piac irányítása

A tanulmányban azokat az eszközöket vesszük számba, amelyek döntő szerepet játszanak a stratégiai célok meghatározásában és végrehajtásuk ellenőrzésében, illetve amelyek a tagállamokat a belső piac jogának a végrehajtásában, a Bizottságot pedig a tagállami végrehajtás ellenőrzésében és kikényszerítésében segítik.

Az egységes belső piac megteremtése és működése nem öncél. Azáltal biztosítja az uniós vállalkozások egyenlő működési feltételeit és a világgpiacon is versenyképes uniós vállalkozások megerősödését, hogy egyrészt a tagállamok átültetik a nemzeti jogukba a jellemzően irányelvekben megtestesülő belső piaci jogszabályokat, másrészt egymással és a Bizottsággal is együttműködnek azok megfelelő végrehajtásában. Az egységes belső piac fejlődésének történetéből látható, hogy a belső piac irányítási eszközeinek fejlődése párhuzamosan halad a jogközelítés előrehaladásával. Ez több okból is logikus és szükségszerű. Egyrészt a jogszabályok kezdeményezésével és végrehajtásuk megkönnyítésével, illetve ellenőrzésével összefüggő folyamatokat az intézményi változásokhoz kell igazítani, másrészt az egyre szövevényesebb jogalkotási folyamatokban elfogadott, sokszor az intézményi alkuk miatt igen bonyolult szövegezésű jogszabályok átültetésének az ellenőrzése egyre kifinomultabb intézményrendszert igényel. A Bizottságnak nem utolsósorban az is a feladata, hogy az uniós integráció lendületét fenntartsa, ezért az idők során a tájékoztatási célú összefoglalóktól a Szerződések módosításáig terjedő skála szintje minden fokának megfelelő kötőerejű eszközöket fejlesztett ki, és ezek időről időre való túlhaladására (így a transzpozíciós deficit lefagyasztása) vagy azok egyre szigorúbb betartásá-

ra próbálja rábírnai a tagállamokat. Ez utóbbira jó példa az EU Pilot eljárás bevezetésével a kötelezettségsszegési eljárásokat megelőző informális, de strukturált dialógus kialakítása, illetve az átültetés hiánya miatt indított kötelezettségsszegési eljárás szabályainak a szigorítása azzal, hogy a Bizottság már a keresetlevelének a Bírósághoz történő benyújtásakor mulasztási bírságot szabhat ki.

A jogalkotás és a jogszabályok kikényszerítése a tagállami jogrendszerekből is ismert szabályozási módszer. Az uniós gazdaságpolitikai koordinációban azonban a jogszabályok mellett erős szerepük van a főleg az állam- és kormányfők szintjén történő, az Európai Tanács következtetéseiben megnyilvánuló politikai kötelezettségvállalásoknak, illetve kormányközi megállapodásoknak, továbbá, mivel az európai szemeszter egységes belső piacot érintő része alapvetően tagállami hatáskörben lévő szabályozási területek önkéntes alapon történő koordinálásáról szól, nagy szerepük van a Bizottsággal folytatott konzultációknak és a Bizottság ajánlásainak. Az EiT-következtetésekben egyrészt olyan átfogó stratégiák megalkotása és végrehajtása mellett kötelezőnek el (lisszaboni stratégia, Európa 2020 stratégia), amelyek nem, vagy csak részben uniós hatáskörbe tartozó területek fokozottabb koordinációját irányozzák elő. Másrészt a Bizottság által csomagba foglalt, vagy a jogalkotási folya-

matban megrekedt jogszabályok mielőbbi elfogadására (egységes piaci intézkedéscsomag, Növekedési Paktum), a belső piac kulcsjogszabályainak a pontos és teljes átültetésére (szolgáltatási irányelv, késedelmes fizetésekről szóló irányelv) szólítanak fel, illetve egyéb belső piaci eszközök elfogadásáról (benchmarkok, jobb jogalkotás, egynapos cégbejegyzés bevezetése) nyilatkoznak. De EIT-következtetésekben tettek hitet az állam- és kormányfők a kis- és középvállalkozások 2000. márciusi lisszaboni EIT-n elfogadott chartájának (Kisvállalkozások Európai Chartája) végrehajtása mellett is.

1. A stratégiai célok meghatározása és végrehajtása: az egységes belső piac helye az európai szemeszterben¹

Az állam- és kormányfők 2010-ben a márciusi, illetve a júniusi ülésükön elfogadták az Európa 2020 stratégia öt számszerű célját², az elérésük fő eszközeit kijelölő integrált iránymutatásokat, valamint a Bizottsággal egyeztetve meghatározták a nemzeti célértékeket is. Ezek alapján a Bizottság az európai szemeszter folyamatában valósítja meg az éves nemzeti intézkedéstervek (nemzeti reformprogramok) koordinációját és értékeli azok végrehajtását. Az európai szemeszter azzal kezdődik, hogy a Bizottság közzéteszi az éves növekedési jelentését (*Annual Growth Survey, AGS*). A 2014-es szemesztert indító AGS³ 2013. november 13-án jelent meg, amely a korábbi évekhez hasonlóan öt feladatot határozott meg a tag-

államoknak:

- differenciált, növekedésbarát pénzügyi konszolidáció;
- a gazdaság hitelezésének visszaállítása;
- a rövid és a hosszú távú növekedés és a versenyképesség feltételeinek a biztosítása;
- a munkanélküliség és a válság szociális hatásainak a kezelése;
- a közigazgatás modernizálása.

Az éves növekedési jelentés alapján az EU állam- és kormányfői márciusban uniós szakpolitikai iránymutatást bocsátanak ki a tagállamok számára, és áttekintik az általános makrogazdasági helyzetet, az öt uniós cél megvalósítása terén elért előrehaladást, és a zászlóshajó-kezdeményezések eredményeit.

A tavaszi szakminiszteri tanácsok (tanácsi következtetés formájában) iránymutatást adnak a költségvetési és a makrogazdasági strukturális reformokra. A tagállamok április végéig benyújtják az AGS-ben meghatározott célok és a Bizottsággal folytatott konzultáción egyeztetett, illetve a tanácsi következtetésekben meghatározott módszerek megfontolásával elkészített nemzeti reformprogramjaikat, amelyekben ismertetik, hogy milyen reformok és intézkedések révén kívánják előrehaladást elérni az Európa 2020 stratégia céljait illetően. Annak érdekében, hogy a strukturális reformok költségvetési folyamatokkal való összhangját meg lehessen ítélni, illetve látható legyen a strukturális reformoknak az államháztartásra gyakorolt hatása, mind a növekedési és a konvergenciaprogramokat⁴, mind a nemzeti reformprogramokat egy időben kell a Bizottságnak benyújtani. A Bizottság májusban/

¹ Az 1. pont szerzői Kátai Anikó és Barczy Veronika.

² A stratégia öt számszerű célja: 1) a 20–64 éves korú lakosság foglalkoztatási rátájának 75%-ra történő emelése; 2) a k+f-beruházások GDP-arányos 3%-ának az elérése; 3) az energiahatékonyságra, a megújuló energiák használatára és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére vonatkozó 20/20/20%-os célkitűzés; 4) a felsőoktatásban tanulók arányának 40%-ra történő emelése, az oktatásból lemorzsolódók arányának 10%-ra való csökkentése; és 5) a szegénység 20%-kal való csökkentése.

³ A 2014. évi éves növekedési jelentés. A Bizottság közleménye. Brüsszel, 2013. 11. 13. COM(2013) 800 final

⁴ A túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet alapján a túlzott hiány-eljárás alatt álló országok konvergencia-, míg az az alatt nem álló országok növekedési programot kötelesek írni, a Bizottságnak megküldeni és közzétenni.

júniusban értékeli ezeket a programokat, és – ha szükséges – országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. Ezt követően a Tanács megvitatja, az Európai Tanács pedig jóváhagyja az ajánlásokat. Így tehát a tagállamok már az Uniótól kapott szakpolitikai tanácsok birtokában kezdenek meg a következő évre tervezett költségvetésük véglegesítését. Végezetül a Tanács június végén vagy július elején hivatalosan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat. A tavaszi szemesztert, főként az országspecifikus ajánlások elfogadását, heves viták övezik, mivel a Bizottság a saját értékelései alapján állítja azokat össze, nem hagyja a tagállamoknak érdemi vitalehetőséget. Az elfogadásuk viszont fordított minősített többségi szavazással történik, tehát a tagállamok minősített többségének szavazata kell a Bizottság javaslatának módosításához, így azokat sem szakértői, sem miniszteri szinten nincs esély érdemben befolyásolni. Ennek következménye, hogy az állam- és kormányfők rendszeresen úgy kényszerülnek azok elfogadására, hogy egyikkel-másikkal nem feltétlenül értenek egyet. Hogy mi alapján állítja össze a Bizottság a belső piaci ajánlásait? Figyelembe veszi a különböző indikátoroknak az Eurostat szerinti trendjét és aktuális értékét, a hivatalos gazdaságpolitikai prognózisait, az évente elkészített ipari versenyképességi jelentéseit, a kulcsjogszabályok – így a szolgáltatási irányelv – tagállami átültetéséről, illetve a tagállamok ellen folyamatban lévő kötelezettség-szegési eljárásokból rendelkezésre álló információkat. Miután a júniusi EIT elfogadja az országspecifikus ajánlásokat, az eurózóna-tagállamoknak november 15-ig be kell nyújtaniuk költségvetés-tervezeteiket az Európai Bizottságnak, hogy az véleményt mondhasson arról, hogy megfelelnek-e a szemeszterben megfogalmazott céloknak.

Az előbbiekből látható, hogy a szemeszter, mint az átfogó versenyképességi stratégia irányítási eszköze, a Bizottság és a tagállamok együttműködésén, kevésbé jogszabályok útján, mint inkább a partnerségen alapulva szolgál a belső piaci reformok egyeztetésének terepéül. A bonyolult rendszerű strukturált dialógus a Bizottság részéről óriási szakmai tudást és a tagállami folyamatok részletes ismeretét, a főigazgatóságokon belüli és az uniós intézmények közötti folyamatos koordinációt, a tagállamok részéről pedig együttműködést és „ownership szemléletet” követel meg.

Az egységes piaci integrációs jelentés

A Bizottság az AGS részeként – a közös foglalkoztatási jelentés és a riasztási jelentés mellett – az egységes piaci integrációs jelentést is közzéteszi. Az AGS-nek ugyan csak kis szeletét adja, mégis fontos, hogy az egységes piac szempontjai is érvényesülnek a növekedés menetrendjének meghatározásakor. Emellett tájékoztatást nyújt arról, hogyan működik az egységes belső piac a növekedés szempontjából legfontosabb kulcságazatokban: a szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások, a közlekedés, az energia és a digitális piac területén. Az egységes piaci jelentés országoként veszi számba, hogy a kulcságazatokban hány irányelvet nem ültettek meg át a tagállamok a nemzeti jogukba; az átültetés hiánya miatt hány kötelezettség-szegési eljárás indult; a tartalmi eljárások mennyi ideig tartanak; és hogy a tagállamok hány hónap alatt hozzák meg a bírósági ítéleteknek való megfelelést célzó intézkedéseiket.

A 2014. évi egységes piaci jelentés⁵ a kulcságazatokon belül is kiemelt szerepet szán a

⁵ A Single Market for Growth and Jobs: An analysis of progress made and remaining obstacles in the Member states – Contribution to the Annual Growth Survey 2014. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Brussels, 13. 11. 2013. COM(2013) 785 final.

szolgáltatási irányelv maradéktalan végrehajtásának. Külön figyelmet kell fordítani az egyablakos ügyintézési pontokra, a szabályozott szakmákkal kapcsolatos akadályok feltérképezésére. A pénzügyi szolgáltatások területén a hangsúlyt a bankuniót létrehozó és működtető jogszabályokra, a banki tőkekövetelményekről szóló szabályozásra és a nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködésére helyezi, valamint a kis- és középvállalkozások finanszírozáshoz jutására. Az energiapiacra problémát jelent, hogy túlságosan koncentráltak az energiatermelő piacok, maradéktalanul végre kell hajtani a harmadik energiacsomagot, jobban kell tájékoztatni a fogyasztókat és ki kell vezetni a hatósági árakat. A Bizottság fontosnak tartja a közlekedési piacon a vasúti személyszállítás privatizációját, a szállítási infrastruktúrák modernizációját és a közúti szállítási akadályok lebontását. A digitális piacon prioritás az online szolgáltatásokat elősegítő szabályozás, a 800 MHz frekvenciájú hálózatok kiépítése és az elektronikus kommunikáció piacának megfelelő működtetése. A Bizottság ezeken a kulcsterületeken az átültetési hiányt tekintve a „zéró tolerancia elvét” alkalmazza. Értékeli az ezen irányelvek átültetésének elmulasztása miatt indított és a tartalmi jogsértési ügyek számát és hosszát, valamint a bírósági ítéleteknek való megfelelés időigényét. Az adatok tanúsága szerint a legnagyobb problémát az energiatergáru irányelvek át nem ültetése jelenti: Szlovákia és Horvátország kivételével valamennyi tagállam adós egy vagy több jogszabály átültetésével, míg a legtöbb jogsértési ügy (20) a közlekedési tárgyú jogszabályok helytelen alkalmazása miatt van folyamatban. A jogsértési ügyek a szolgáltatási ágazatban tartanak a legtovább (29,4 hónap), míg a Bíróság ítéleteinek történő megfelelés szintén a közleke-

dés területén kívánja a legtöbb időt (44,3 hónap), ám ez a szolgáltatási ágazatban is 41,4 hónapot tesz ki. A jelentés emellett a kiskereskedelmi értékláncoknak az egységes belső piacra gyakorolt hatását is elemzi.

2. A szabályozás eszközei. A jogalkotáshoz és a jogszabályok átültetéséhez kapcsolódó szabályozási eszközök⁶

Az egységes belső piac irányításának kifinomult eszköztára van. A mindenki számára nyilvánvaló, és az egységes belső piac működését alapvetően meghatározó irányítási eszköz, amelynek elfogadásában szinte valamennyi uniós intézmény kiveszi a részét, a *jogszabály*. A belső piaci jogszabályok túlnyomó többségét az irányelvek⁷ alkotják, de természetesen a rendeletek is részét képezik az uniós belső piaci joganyagoknak. A jogszabályalkotáshoz, az átültetéshez és az átültetés ellenőrzéséhez, illetve az uniós jognak a tagállami hatóságok általi alkalmazásához számos eszköz áll rendelkezésre.

2.1. A jogszabályalkotást megelőző eszközök

Az EUMSZ alapján kizárólag a Bizottság a jogszabály-kezdeménnyezésre jogosult uniós szerv, amely a tényeken alapuló jogalkotás (*evidence based policy-making*) elvét igyekszik követni, ennek érdekében számos forrásra támaszkodik. *Konzultációkat* tart a kutatóintézetekkel és a tagállamokkal, elemzi az *Európai Unió Bíróságának az ítéleteit*, valamint javaslatot tesz az Unió *nemzetközi kötelezettségvállalásaiból fakadó jogalkotási feladatok elfogadására*. A közvetlenül a Bizottság elnöke alá rendelt BEPA (*Bureau of European Policy*

⁶ A 2. pont szerzője Kátai Anikó.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/im-directive_en.pdf

Advisers) tartja a kapcsolatot az uniós politikaformálás szempontjából jelentős kutatóintézetekkel, think-tankekkel.

A belső piaci jogalkotás intézményesült tanácsadó szerve a tagállamok képviselőiből álló *belső piaci tanácsadó bizottság (Internal Market Advisory Committee, IMAC)*, amely félévente megvitatja az egységes belső piac továbbhaladásának az irányát. Az üléseken részt vesz Norvégia, Izland és Liechtenstein, valamint az EFTA Felügyelő Hatóságának a képviselője is, illetve megfigyelőként meghívást kapnak a mindenkori tagjelöltek. A bizottságot nem köti a tagállamok álláspontja, véleménye.

Az *Európai Parlament (EP)* kezdeményezési joga a politikai javaslatok kidolgozására terjed ki, *jelentéseiben* szabályozási javaslatokat fogalmazhat meg. Jó példa erre az egységes piaci intézkedéscsomagot megelőző, az egységes belső piacnak az állampolgárokra és a vállalkozásokra gyakorolt hatásáról, illetve az egységes belső piac irányításáról elfogadott három EP-jelentés⁸. Arra is akad példa, hogy az EP a piaci szereplők érdekeit felférve valamely szabályozási terület működését térképezi fel⁹.

A Bizottság elnöke köztisztviselőknek örvendő *volt vagy hivatalban lévő uniós tisztviselőket* is felkérhet javaslattételre. Ilyen felkérés eredményeképpen született meg az 1985-ös *fehér könyv*, a *Cecchini-jelentés*, illetve a *Mario Monti* által 2009-ben közzétett, a 2011. áprilisi és a 2012. októberi egységes piaci intézkedéscsomag alapját képező belső piaci *jelentés*.

A Bizottság által meghirdetett *nyilvános konzultációkon*¹⁰ bárkinek lehetősége van a konzultáció tárgyában véleményt mondani.

Az egységes piaci *jogszabályok elfogadására* az esetek nagy többségében a rendes jogal-

kotási eljárás keretében kerül sor. Az EUMSZ 114. cikke alapján előterjesztett, az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó – többnyire – irányelvtervezeteknek a védelem magas szintjéből kell kiindulniuk és különös figyelemmel kell lenniük a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Miután a Bizottság elfogadta a jogszabálytervezetet, mind a Tanács, mind az Európai Parlament megkezdi annak tárgyalását. A Tanács általános megközelítésben határozza meg a jogszabálytervezet általa elfogadhatónak tartott szövegét, míg az EP a Tanács nevében eljáró elnökség képviselőivel egyeztetve, informális trilógusokon tájékozódva a Tanács álláspontjáról alakítja ki első olvasatos véleményét. Ha az informális trilógusok eredményre vezettek, a Tanács (bármelyik formációja) vita nélküli napirendi pontként fogadja el a jogszabályt. Fontos, hogy a Tanács addig nem fogadhatja el formálisan a tervezetet, amíg az EP nem mondott arról véleményt, mivel az a bírósági esetjog alapján azt jelentené, hogy az EP véleményét nem kívánja érdemben figyelembe venni a jogszabály szövegének az elfogadásakor. Tehát első olvasatos tanácsi megállapodás akkor is csak az EP-szavazás után jöhet létre, ha az EUMSZ alapján az EP és a Tanács külön-külön eljárva, autonóm döntést hoz. Ha nem vezettek eredményre az informális trilógusok, mind a Tanácsban, mind az EP-ben elkezdődik a szöveg második olvasatos tárgyalása, amely a Tanács és az EP véleménykülönbsége esetén egyeztetési eljárásba (*conciliation*) torkollik. Az egyeztetési eljárásban szintén az elnökség képviseli a Tanácsot, jelen van még a Bizottság és az EP képviselője. Sikeres egyeztetés esetén második olvasatban

8 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása a vállalkozásokat és a növekedést szolgáló egységes piacról [2010/2277(INI)]; Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az európaiakat szolgáló egységes piacról [2010/2278(INI)]; Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az egységes piacon belüli irányításról és partnerségről [2010/2289(INI)].

9 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494460/IPOL-JOIN_ET\(2013\)494460_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494460/IPOL-JOIN_ET(2013)494460_EN.pdf)
10 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/consultations/index_en.htm

elfogadható a jogszabály. Sikertelen egyeztetésre kevés példa akad, de a munkaidő-irányelv felülvizsgálatát célzó irányelvtervezet elfogadása épp ebben a szakaszban fulladt kudarcba 2009-ben, mivel mind a tagállamok, mind az uniós intézmények álláspontja rendkívül eltérő volt abban a tekintetben, hogy meg kell-e szüntetni a heti munkaidő maximumától eltérést biztosító lehetőséget.

2.2. Ha a tagállam túlterjeszkedik az uniós szabályozáson: a műszaki és a szolgáltatási notifikáció

Az elfogadott irányelveket a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogukba. Az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása területén speciális értesítési rendszer segíti a tagállamokat abban, hogy véleményezzék egymás jogszabálytervezeteit. Az áruk szabad áramlását illetően az uniós szinten nem harmonizált termékekre vonatkozó nemzeti jogszabályokat, vagy azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyek az uniós harmonizációnál szigorúbb szabályokat tartalmaznak, valamennyi tagállamnak be kell jelentenie a TRIS¹¹-adatbázisba. A bejelentett jogszabályt mind a Bizottság, mind a tagállamok (az EGT-országok is) véleményezhetik, ezért a nemzeti jogszabálytervezetet a véleményezésre nyitva álló határidőn, három hónapon belül nem szabad elfogadni (*standstill*). Ha valamely tagállam kifogást emel a tervezet ellen, akkor egyeztetni kell annak szövegét. A kifogás természete lehet olyan, amely nem hosszabbítja meg a *standstill* határidőt, ebben az esetben észrevételt tesz a tagállam. Viszont ha bármely tagállam indokolt véleményt fogalmaz meg, akkor további három, tehát összesen hat

hónapra hosszabbodik meg a *standstill* határidő. Ha a nemzeti jogszabálytervezet tárgyában a Bizottság jogszabályt kíván kezdeményezni, akkor 12 hónapra, ha pedig már jogalkotás van folyamatban, és a Tanács általános megközelítést fogadott el, akkor 18 hónapra van blokkolva a nemzeti jogalkotás. A műszaki notifikációk számából – feltételezve, hogy a tagállamok szabályosan notifikálnak – következni lehet arra, hogy a tagállamok mennyire próbálgatják a belső piac határait, illetve milyen gyakorisággal szabályozzák nemzeti jogukban az Unió által nem harmonizált területeket. A tervezetekre kapott észrevételek és részletes vélemények száma és részletezettsége pedig azt mutatja, hogy az illető tagállam által bevezetni kívánt szabályozás mennyire érinti érzékenyen a többi tagállamot, és hogy milyen mértékben tartják az uniós joggal össze nem férőnek a bejelentett tervezetet. A műszaki notifikáció szerves része az áruk szabad áramlására vonatkozó kifinomult és egymáshoz szorosan illeszkedő szabályozásnak. Ez a típusú kommunikáció – mivel nem lehet észrevétlenül jogszerűtlen korlátozásokat bevezetni – jelentősen hozzájárul a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fenntartásához, ami az egységes belső piac működésének alapvető feltétele. A Bíróság a *CIA Security* ügyben¹² kimondta, hogy a műszaki notifikációs kötelezettség szabályainak megszegésével elfogadott nemzeti jogszabályt hatálytalannak kell tekinteni, nem lehet arra jogokat és kötelezettségeket alapítani. A tagállam megsértheti a műszaki notifikáció szabályait úgy, hogy a műszaki tartalmú nemzeti jogszabályt nem jelenti be¹³, vagy úgy, hogy bejelenti ugyan a jogszabályt, de a várakozási idő letelte előtt elfogadja¹⁴.

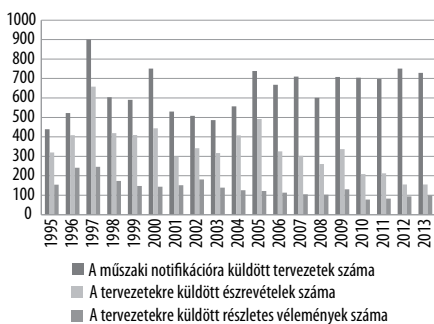
11 TRIS: Technical Regulations Information System.

12 C-194/94. sz. ügy, *CIA Security* kontra *Signalson and Securitel*.

13 C-61/05 sz. ügy, Bizottság kontra Görögország, illetve C-194/94. sz. ügy, *CIA Security* kontra *Signalson and Securitel*.

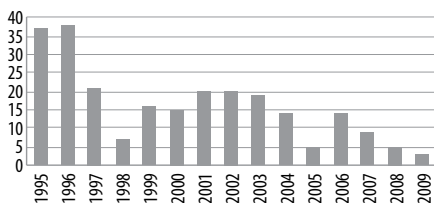
14 C-443/98 sz. ügy, *Unilever*.

Az előbb hivatkozott ügyben a Bizottság felhívta a tagállamot arra, hogy halassza el a jogszabály elfogadását, és jelezte, hogy a tervezet elfogadása és jogszabályként történő kihirdetése esetén kötelezettségszegési eljárást kezdeményez.



Forrás: Az Európai Bizottság Vállalkozáspolitikai Főigazgatósága¹⁵

1. ábra. A műszaki notifikáció keretében bejelentett tervezetek, 1995–2013

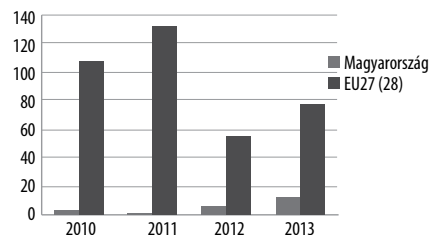


Forrás: Az Európai Bizottság Vállalkozáspolitikai Főigazgatósága¹⁶. A notifikációs kötelezettség elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési ügyek számáról elérhető utolsó adat 2009-es.

2. ábra. A műszaki notifikáció hiánya miatti ügyek száma, 1995–2009

A *szolgáltatási* notifikációs rendszer az IMI-rendszeren belül helyezkedik el. A tagállamoknak egyeztetniük kell azokat a jogszabálytervezeteket, amelyek az irányelvben meghatározott

módon alkalmasak lehetnek a szolgáltatások szabad áramlásának akadályozására. Itt várakozási idő nincs, de hatályon kívül kell helyezni vagy módosítani kell az elfogadott jogszabályt, ha a Bizottság vagy a tagállamok szót emelnek a fenntartani szándékozott korlátozás ellen.



Forrás: Saját számítások az IMI-rendszerben szereplő bejelentések

3. ábra. Szolgáltatási notifikációk, 2010–2013

2.3. A jogszabályok átültetésének figyelemmel kísérése

A Bizottság a kiemelten fontos irányelvek átültetésének folyamatát *szakértői csoportok*¹⁷ létrehozásával segíti. Ilyen szakértői csoportot alakított a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv átültetésének figyelemmel kísérésére. Bár az irányelv átültetési határideje 2009 decemberében lejárt, a szakértői csoport még 2014-ben is rendszeresen, havonta ülésezik. A Bizottságnak az átültetés során nyújtott jogi, metodológiai segítsége hasznos volt a tagállamoknak, de a Bizottság számára is jó információforrást nyújtottak ezek az ülések a tagállami átültetés állásáról és milyenségéről. Az irányelv átültetése óta eltelt időben az átültetés minőségét már több fázisban értékelték, jelenleg a kiskereskedelmi ágazat tagállami szabályozása a vizsgálat tárgya.

15 <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=advanced&lang=EN&error=date&CFID=8370275&CFTOKEN=9b9b8a7c17d8986-EE19C060-OC0B-D7BF-20B60A13F6122E1C&jsessionId=c630135a-240f2c050bab644746736f3d6637TR>

16 <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=advanced&lang=EN&error=date&CFID=8370275&CFTOKEN=9b9b8a7c17d8986-EE19C060-OC0B-D7BF-20B60A13F6122E1C&jsessionId=c630135a-240f2c050bab644746736f3d6637TR>

17 http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/expert-groups/index_en.htm

2.4. A jogszabályok átültetésének bejelentése

A Bizottság által kidolgozott jogszabálytervezet először a tagállamok közötti, majd a Tanács és az EP közötti alkuk eredményeként lesz elfogadva. Az elfogadott irányelveket a tagállamoknak az irányelvben feltüntetett transzpozíciós határidő leteltéig át kell ültetniük a nemzeti jogukba. Az átültetés akkor minősül teljesnek, ha az átültetési határidő lejártáig a tagállamok az *MNE-adatbázison*¹⁸ (*Mesures nationales d'exécution des directives*) keresztül bejelentik a Bizottságnak az átültetés tényét, és valamennyi, az átültetést megvalósító jogszabályt feltöltik. Ha a kérdéses irányelv szövege akként rendelkezik, akkor az irányelvnek a nemzeti jogba való átültetését megjelenítő megfelelési táblát is fel kell tölteni az adatbázisba. Tehát a jogalkotó tárcák feladata nem merül ki az átültetést megvalósító törvények és kormányrendeletek, miniszteri rendeletek megszületésével, hanem notifikációs bejelentés keretében kell értesíteniük a Külügyminisztériumban működő notifikációs központot az átültetés tényéről, és kérniük kell az átültető jogszabályoknak az MNE-adatbázisba való bejelentését.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság által 2011 decemberében kötött, a magyarázó dokumentumokról szóló¹⁹ *intézményközi megállapodásokban* foglaltak alapján a tagállamoknak az irányelvek átültetésének bejelentésekor nemcsak megfelelési táblát, hanem – ha az elfogadott jogszabály akként rendelkezik – az átültetést részletesen ismertető magyarázó dokumentumot is fel kell tölteniük.

Ha az átültetési határidő lejártáig nem kerül sor az irányelv átültetésének szabályszerű bejelentésére, a Bizottság a határidő letele után egy-két hónappal automatikusan non-notifikációs kötelezettségszegési eljárást indít. Az Európai Bizottság az egységes piaci eredménytábla²⁰ (*Single Market Scoreboard*) segítségével értékeli a belső piaci irányelvek átültetésének és végrehajtásának számos aspektusát. Az eredménytábla számba veszi a transzpozíciós deficit alakulását, azt, hogy hány irányelv átültetése szenved az átültetési határidőtől számított több mint két éve késedelmet, az átültetés hiánya miatt indított és a tartalmi belső piaci tárgyú kötelezettségszegési eljárások számát, időtartamát, a bíróság előtti eljárás hosszát és a bírósági ítéleteknek való megfelelés időtartamát. Valamint esetenként változó összetételben értékeli egy-egy kulcsterület jellemzőit és a belső piaci eszközök (SOLVIT, ECC-Net stb.) működését. Az eredménytábla célja a figyelemfelhívás és a tájékoztatás.

A tagállamok transzpozíciós teljesítményéről a következő összefoglaló táblázat ad tájékoztatást (4. ábra) az alábbi szempontok alapján:

- [1] A transzpozíciós deficit mértéke
- [2] A transzpozíciós deficit alakulása az elmúlt hat hónapban
- [3] Azon irányelvek száma, amelyek több mint két évvel az átültetési határidő letele után sincsenek átültetve
- [4] Az átültetési késedelem hónapokban mért átlagos hossza
- [5] A helytelenül átültetett irányelvek száma

¹⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_communication_en.htm

¹⁹ A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (HL C 369., 2011.12.17., 14. o.); Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2011. október 27-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (HL C 369., 2011.12.17., 15. o.).

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm

[1]	1,2	0,7	0,3	0,2	0,6	0,4	0,6	0,7	0,3	0,7	0,6	1,5	1,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,2	0,6	0,9	1,0	0,5	1,1	1,5	0,4	0,6	0,3	0,7	0,7		
[2]	-15	+4	-1	-4	0	-3		+4	-1	0	+2	+4	+4	+3	+3	-4	0	-1	+2	+3	-4	-5	-1	+5	0	-4	+3	+1	-2		
[3]	2	0	0	0	1	0		2	0	0	0	0	1	0	2	0	1	0	0	2	2	0	0	3	0	0	1	0	0,6		
[4]	13,1	5,2	4,6	0,5	10,4	1,3	4,0	9,9	5,2	2,8	2,2	5,6	9,4	6,3	12,3	7,9	8,0	19,2	5,9	12	16,0	3,4	5,2	13,5	6,6	2,4	8,9	3,5	7,3		
[5]	0,9	1,1	0,8	0,3	0,6	0,6		0,5	0,8	1,0	0,9	2,3	0,2	0,5	0,5	0,3	0,6	0,3	0,3	0,7	2,1	0,8	0,2	0,7	0,7	0,5	0,4	0,7	0,7		
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	HR	IE	EL	ES	FR	IT	FI	PT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	EU

■ under-performance □ caution zone ■ good performance

Forrás: Európai Bizottság²¹. Sötét színnel az átlagnál rosszabb, világossal az átlagosnál jobb, középszürkével az átlagos teljesítményt nyújtó tagállamok.

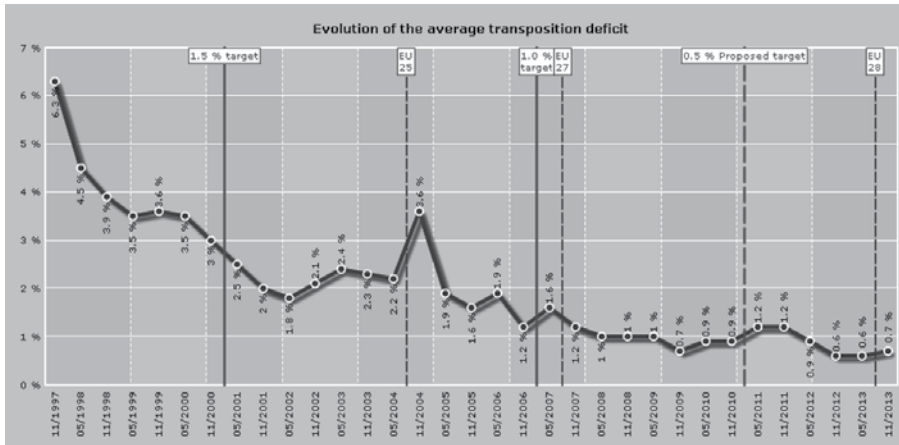
4. ábra. A tagállamok transzpozíciós teljesítménye

A kötelezettségzegési és a bírósági ügyekről később részletesen lesz még szó, így itt csak a transzpozíciós hiányra utaló két legfontosabb mutató alakulását tekintjük át.

Az állam- és kormányfők a lisszaboni stratégia intézkedései között köteleződtek el az egységes belső piaci irányelvek időben történő átültetése mellett. A 2001. március 23–24-i stockholmi csúcson határozták el, hogy az át nem ültetett belső piaci irányelvek arányát mutató transzpozíciós deficitet 1,5%

alá csökkentik, majd 2007-ben Brüsszelben 1%-ban húzták meg a határt.

A belső piaci irányelvek átültetése szempontjából a másik fontos mutató, hogy a tagállamok hogyan tartják magukat a zéró tolerancia elvéhez. Az állam- és kormányfők a 2002. március 15–16-i barcelonai csúcson²² mellett is elkötelezték magukat, hogy egyetlen belső piaci irányelv átültetésével sem késnek két évnél többet.



Forrás: Európai Bizottság²³

5. ábra. A transzpozíciós deficit alakulása az Európai Unióban, 1997. november–2013. november

21 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

22 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf

23 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

A transzpozíciós határidő lejártától számított több mint két éve át nem ültetett irányelvek

Az irányelv száma és elnevezése	Az átültetést elmulasztó tagállam	Az átültetési határidő
Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról	DE	2007. 09. 15.
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/101/EK irányelve a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról	BE	2010. 02. 02.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról	BE, AT, PL	2010. 12. 05.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/30/EK irányelve a benzine, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről	PL	2010. 12. 30.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról	IE, SI, LT	2011. 03. 03.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról	LT, SI	2011. 03. 03.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/31/EK irányelve a széndioxid geológiai tárolásáról	IE, CY, HU, AT, SI, SE	2011. 06. 25.

Forrás: Európai Bizottság²⁴

3. A tagállamok közötti kommunikáció megkönnyítése²⁵

A határon átnyúló jogesetek megoldása és a megfelelő ügyintézési mód megtalálása, azaz a belső piaci jogszabályok alkalmazása a mindennapokban jelentős terhet ró a tagállami közigazgatások szerveire. A mobilitás növekedésével és a határon átnyúló ügyek szaporodásával párhuzamosan szükségszerűvé vált, hogy az egyes tagállamok adminisztrációi sokkal szorosabban kommunikáljanak. A kommunikáció intézményesített formái, azaz hálózatos rendszerek épültek ki és épülnek ki folyamatosan Európa-szerte.

Az egységes piaci eszközök az elmúlt húsz év folyamán jelentős fejlődésen mentek keresztül mind számukat, mind a feldolgozott ügyek számát tekintve. Bár az egyes eszközök az egységes

piac különböző szegletét fedik le (fogyasztóvédelem, a szolgáltatások szabad áramlása, a kis- és középvállalkozások tevékenységei, a munkavállalók mobilitásának előmozdítása), az egységes belső piac szinte valamennyi területén találkozunk a kommunikációt vagy a jogérvényesítést megkönnyítő eszközzel. Az Európai Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok hozzanak létre egységes piaci központot, amely minden belső piaci eszközt egy helyen tartana fenn, egyrészt tudásbázisként is funkcionálna, másrészt a fogyasztókkal és vállalkozásokkal való kapcsolattartás egységes fóruma is lehetne. Dániában és Svédországban – a belső piaci eszközök különböző elemeinek működtetéséért viselt felelősséggel – működnek ilyen központok. Magyarországon a Külügyminisztérium Belső Piaci és Jogi Főosztálya működteti az egységes piaci eszközök jelentős részét (pl. IMI, SOLVIT, kötelezettségsegési és

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

²⁵ A 3. pont szerzője Barcsi Veronika.

EU Pilot eljárások, szolgáltatási notifikáció), míg a többi eszköz tekintetében más minisztériumok (pl. Európa Önökért portál: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium; műszaki notifikáció: Nemzetgazdasági Minisztérium) vagy azok háttérintézményei (például a RAPEX-rendszer működtetéséért a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság) a felelősök. Így Magyarországon – az érintettek szoros együttműködésével – virtuális egységes piaci központ működik. Várható, hogy a meglévő eszközök hatályát az egységes piac egyre több területére ki fogják terjeszteni (pl. az IMI folyamatos bővítése), ami a tárcák és a háttérintézmények közötti még szorosabb együttműködést igényel.

A hatóságok közti kommunikáció megkönnyítése: IMI

A belső piaci információs rendszert (*Internal Market Information System, IMI*) az Európai Unió és az EGT-államok közigazgatási rendszerei közötti kommunikáció megkönnyítése érdekében fejlesztette ki az Európai Bizottság. Az IMI segítségével a tagállamok a belső piaci jogszabályok végrehajtásakor hatékonyabban tudnak együttműködni, mivel hatékonyabbá és gyorsabbá teszi a hosszadalmas nemzetközi jogsegély-ügyintézkést. Felhasználói körét az országok különféle minisztériumai, országos és regionális hatáskörű szervei, kamarái és egyéb hatóságai adják. Elsődleges célja az, hogy egy adott közigazgatási szervnél dolgozó, a rendszerbe regisztrált ügyintéző könnyen és gyorsan megtalálja partnerét és partnerszervét bárhol az EGT-tagállamok területén. A rendszer segítségével gyorsan, akár azonnal, és biztonságosan cserélhetnek információt egy adott hatósági ügyben. Az IMI kizárólag határon átnyúló ügyekben használatos rendszer, így ellenőrzik például egy külföldön szolgáltatást nyújtó magyar cég magyar jogszabályoknak való megfelelését a fogadó ország hatóságai, vagy az IMI használatával ellenőrzik a magyar

hatóságok egy Magyarországon munkát vállaló külföldi személy képzettségét.

A rendszerben a legtöbb kérdést a szakképesítések elismerésének jogterületén teszik fel, ezért célszerű erről a jogterületről vett példával szemléltetni a rendszer napi működését. Tegyük fel, hogy egy magyar állampolgárságú, magyarországi diplomával rendelkező fogorvos Németországban kívánja szakmáját gyakorolni, amelyhez engedélyre van szüksége. Az engedélyező hatósághoz magyar nyelvű diplomáját nyújtja be, amelynek valóságáról meg kell győződnie a németországi hatóságnak. Ezért az IMI-rendszerben kulcsszavak segítségével megkeresi a magyar partnerhatóságot, majd az internetalapú rendszerben egy új ügyet hoz létre. Megkérdezi a diplomák akkreditációjával foglalkozó magyar hatóságtól azt, hogy érvényes-e a fogorvos diplomája. A kérdésfeltevés egy sztenderd kérdéssorból való kiválasztást jelent, azzal, hogy itt nincsenek nyelvi korlátok. A német nyelven feltett kérdés a Nemzeti Munkaügyi Hivatal illetékes főosztályánál már magyarul jelenik meg, arra magyarul válaszolnak, majd a sztenderdizált válasz németül jelenik meg a kérdezőnél. Ezzel az eljárással időt spórol mind az ügyfél, mind a hatóság, hiszen nem kell a nemzetközi jogsegélyügyekben alkalmazott levélváltás idejét kivárni. Azonnal megjelenik a kérdés a fogadó hatóságnál, így akár néhány napon belül megszülethet a válasz. Statisztikák szerint a kérdések közel felét egy héten belül megválaszolják. Olcsóbb is a rendszer, hiszen az ügyfélnek nem szükséges a drága hivatalos fordítást beszereznie ügyének gyors elintézéséhez. A legnagyobb újdonság azonban az, hogy ledőlnek a nyelvi akadályok, egy észt és egy magyar tisztviselő párbeszédének már nem előfeltétele egy közös nyelv magas szintű ismerete.

Az IMI interneten keresztül elérhető felület²⁶, amelyhez nem kell előzőleg számítógépes programot telepíteni, a hatósági felhasználóknak csupán egy felhasználónévre és egy jelszóra van szükségük.

Az IMI működése nem fedi le a belső piac teljes spektrumát, alkalmazási területei folyamatosan bővülnek. A jogalapjául szolgáló rendelet²⁷ (IMI-rendelet) jelenleg a következő irányelvek végrehajtására rendeli használni:

- az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról: VI. fejezet, 39. cikk (5) bekezdés, valamint a 15. cikk (7) bekezdése, kivéve, ha az utóbbi cikkben említett értesítés a 98/34/EK irányelvvel összhangban történik;
- az Európai Parlament és a Tanács 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK irányelve a szakmai képesítések elismeréséről: 8. cikk, 50. cikk (1), (2) és (3) bekezdés, valamint 56. cikk;
- az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 9-i 2011/24/EU irányelve a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről: 10. cikk (4) bekezdés;
- a Bizottság 2013. szeptember 27-i ajánlása a „SOLVIT” – belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről: I. és II. fejezet.

Emellett *kísérleti* jelleggel a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tekintetében, valamint az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelvben előírt notifikációs kötelezettség teljesítése érdekében is alkalmazni szükséges az IMI-t.

Az IMI-rendelet az IMI kiépítésének formai oldalát ragadja meg, azaz azt, hogy milyen legyen a rendszer felépítése, melyek az adatvédelem legfontosabb szabályai. Ezzel szemben a tartalmi kérdéseket, azaz hogy a hatóságok egymás között miről cserélhetnek adatokat, azt már az előbb említett ágazati jogszabályok, pl. a szakképzések elismeréséről szóló irányelv és annak átültető szabályai határozzák meg. Az Európai Bizottság fontosnak tartja az IMI-rendszer további fejlesztését, kiterjesztését, így sorra jelennek meg azok a javaslatok, amelyek egy újabb alkalmazási terület és a közigazgatási szakértők újabb körének bevonását eredményezik majd (pl. egyes közokiratok kölcsönös elismerésének rendszere).

Az IMI-rendelet 2012. decemberi hatálybalépése szükségessé tette a meglévő hazai jogszabályi környezet törvényi szintű kiigazítását, illetve a hatályos kormányrendeleti szabályozást felváltó új norma megalkotását. A szabályozási koncepció értelmében az IMI kötelező alkalmazása, valamint az adatvédelmi rendelkezések törvényi szinten szabályozottak. A horizontális törvényi szintű szabályokat kerettörvény jelleggel a szolgáltatási törvény²⁸ tartalmazza részletesen, a vonatkozó ágazati törvények pedig utaló rendelkezéseket tartalmaznak, illetve kiemlik az IMI kötelező alkalmazását. Az ágazati törvények az alábbiak: a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény. Ha bővül az IMI alkalmazási köre, akkor újabb törvényekbe kell utaló rendelkezéseket beépíteni. Természetesen a magyar jogrend alábbi jogszabályai is irányadók: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_hu.htm

²⁷ A belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1024/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

²⁸ A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.

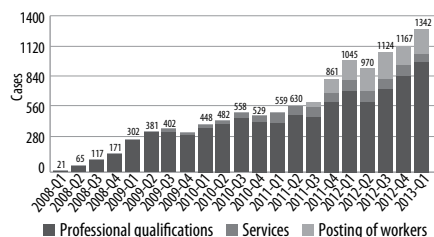
CXII. törvény. Az IMI hazai működését, egyszerűbb és átláthatóbb jogszabályi környezetet biztosít az új kormányrendelet, azaz a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet.

Az IMI működtetése, valamint a kapcsolódó szabályozás kialakítása a Külügyminisztérium főfelelőssége. Magyarországon közel 80 regisztrált hatóság van (céginformációs szolgálat, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, a Nemzeti Munkaügyi Hatóság, a kormányhivatalok, a gazdasági és iparkamarák). Az IMI nemzeti koordinátora Magyarországon a Külügyminisztérium, amelynek feladata valamennyi hatóság szakmai és technikai segítése. A hatóságok szakmai felügyeletéért felelős minisztériumok a delegált IMI-koordinátorok feladatait látják el.

Az IMI használata regisztrációhoz kötött, azaz egy hatóság csak akkor cserélhet adatot, ha arra az IMI-koordinátor nevében a Külügyminisztérium EU ágazati politikáért felelős helyettes államtitkára hivatalosan is kerte. A regisztráció feltétele a szakmai érintettség, azaz az, hogy a hatóság az irányadó magyar jogszabályok szerint kezeljen olyan ügyeket, amelyekben az IMI alkalmazását uniós norma előírta. Ez egyben azt is jelenti, hogy az IMI használatával nem telepíthető új feladat a hatóságra, csak a már egyébként is meglévő feladat elvégzésének módját könnyíti meg a rendszerbe való bekapcsolás. Adatvédelmi szempontból pedig csak olyan adatot kezelhet a hatóság, amelyre törvény erejénél fogva egyébként is jogosult (pl. közhiteles nyilvántartásban szereplő adat). Egy példán keresztül bemutatva: a Céginformációs Szolgálat csak olyan cégről cserélhet adatot egy másik tagállam ha-

tóságával, amelyről egyébként is van vagy kellene, hogy legyen információ a cégjegyzékben.

Az IMI segítségével megoldott hatósági ügyek száma évről évre növekszik, a szakmai képzésekről szóló modulban 2013-ban 252 kérdést tettek fel magyar hatóságoknak és 37 kérdést küldtek külföldi hatóságoknak. Ez azt jelenti, hogy közel 300 határon átnyúló ügy elintézése gyorsult fel, köztük 252 magyar állampolgár élete vált könnyebbé.



Forrás: Az Európai Bizottság honlapja²⁹. Sötéttel a szakképzések kölcsönös elismerésével, középszűréssel a szolgáltatások szabad áramlásával, az oszlop tetején pedig a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos adatcsere jellemzői.

6. ábra. Az IMI által lehetővé tett határon átnyúló adatcsere-forgalom alakulása, 2010–2013

4. A jogviták nem bírói úton való kikényszerítése

4.1. A belső piaci alternatív jogérvényesítés: SOLVIT³⁰

A belső piac jogszabályi és intézményi feltételeinek megteremtése mellett szükség van arra is, hogy megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre az állampolgárok és a vállalkozások által tapasztalt napi problémák kezelésére. Az Európai Bizottság ezért 2002-ben létrehozta a SOLVIT-hálózatot, amely a tagállamok államigazgatási szerveiben kialakított, kapcsolattartással és vitarendezéssel foglalkozó központok-

29 http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm
30 Action Plan for the Single Market, European Commission – CSE(97) 1 final.

ból áll. Valamennyi EU-tagállam, illetve a belső piaci jogszabályokat alkalmazó EGT-állam létrehozott SOLVIT-központot, jellemzően egy-egy minisztérium szervezetén belül, általában a belső piaci témák koordinálásával foglalkozó szervezeti egységekben.

Ezek a központok fogadják a belső piaci jogokkal élni kívánó állampolgárok és vállalkozások panaszait, és segítséget nyújtanak nekik, ha egy másik tagállam valamely hatóságával szemben vitájuk keletkezik. A SOLVIT tehát a belső piaci jogszabályok alkalmazása során kialakult viták rendezésével foglalkozik, közvetítőként lép fel az ügyfél és a hatóság között. Létrehozásával a Bizottság célja egyrészt az volt, hogy segítse a sok esetben ügyintézői tájékoztatatlanság, vagy a hatóság működésében fellépő egyéb zavar miatt hátrányos helyzetbe került ügyfél joggyakorlását, másrészt értékes információkat szerezhet a belső piac valódi működéséről, és alátámaszthatja az egyes jogszabályjavaslatokat.

A SOLVIT informális hálózat, azaz működése nem kötelező erejű jogi normára épül. A Bizottság az 1997-ben kiadott egységes piaci cselekvési tervben³¹ vetette fel először, hogy a tagállamoknak koordinációs és kapcsolattartó pontokat kellene kialakítaniuk annak érdekében, hogy az előforduló belső piaci jogsértéseket hatékonyan lehessen megoldani egy egyeztető eljárás keretében. A koncepciót a Bizottság továbbfejlesztette azzal, hogy a központoknak a potenciális ügyfelek számára jobban láthatóvá kell válniuk, és a kapcsolattartást egy jól kezelhető adatbázisra kell építeni. A hálózat létrehozását javasoló bizottsági közlemény³² bemutatta a SOLVIT működésének célját és legfontosabb alapelveit, és előkészítette a működését részletesebben szabályozó, 2001-ben megjelent bizottsági ajánlást³³, amely aztán közel tizenkét éven át a hálózat szabályrendszere volt.

A SOLVIT-ot a kezdetektől rugalmas és gyors ügyintézési eszköznek szánták, így a legfontosabb feladatokon és néhány határidőn kívül a Bizottság nem kívánt szabályokat alkotni. A tagállami központok az ügyfelek számára könnyen elérhetőek, e-mailben, telefonon és levélben fogadják a panaszokat. Ezeket feldolgozzák, megvizsgálják, hogy mely belső piaci jogszabály megsértésén alapulnak, és egy online adatbázis segítségével továbbítják annak a tagállamnak a SOLVIT-központjába, ahol a panasszal érintett hatóság található. Ez a központ folytatja le az egyeztetést a hatósággal, felkérve a szabályban foglaltak betartására. Mivel a SOLVIT maga nem hatóság, nincsen utasítási jogköre egyetlen hatóság felett sem. Ugyanakkor megfelelő szakértői háttérrel rendelkezik, hiszen helyzeténél fogva könnyen kapcsolatot teremt bármely belső piaci terület végrehajtásáért felelős hatósággal. Mivel a vitás ügyek jelentős része a hatóság ügyintézőjének tájékoztatatlansága vagy éppen az ügyfél tévedése folytán keletkezett, a SOLVIT-eljárás tisztázhatja a félreértést, és hozzájárul az ügy elintézéséhez.

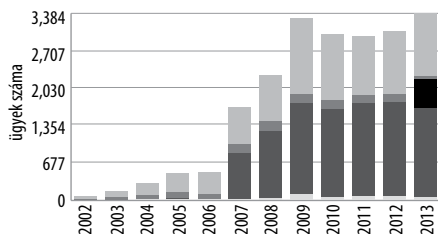
Előfordulhat olyan eset, amikor az eljárás során kiderül, hogy a hatóság azért sérti meg valakinek a jogait, mert az adott területre vonatkozó uniós jogot az adott tagállam helytelenül ültette át nemzeti jogába, így a hatóságot kötelező jogszabály ellentétesnek bizonyul az uniós joggal. A SOLVIT-központok ebben az esetben kezdeményezhetik a nemzeti jogszabály felülvizsgálatát. A Bizottság pedig az ilyen ügyekre különösen sok figyelmet fordít, hiszen a strukturális problémák felszámolása későbbi panaszokat előzhet meg.

A SOLVIT indulása óta jelentősen nőtt az ügyszám, különösen 2006 és 2009 között növekedett dinamikusán, azóta pedig évi 3000 körül ingadozott.

31 Effective Problem Solving in the Internal Market ("SOLVIT"), European Commission – COM(2001) 702 final

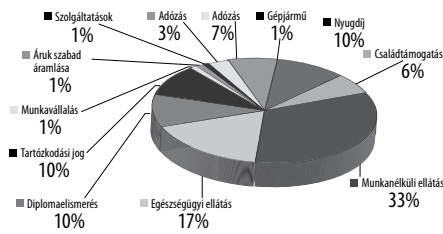
32 Commission Recommendation on principles for using "SOLVIT" – the Internal Market Problem Solving Network, C(2001) 3901 final.

33 A Bizottság ajánlása a SOLVIT működését meghatározó elvekről, HL L 249, 2013. 09. 19.



Forrás: Európai Bizottság

7. ábra. A SOLVIT-adatbázisban kezelt ügyek számának alakulása, 2002–2013



Forrás: Európai Bizottság

8. ábra. A SOLVIT-adatbázisban kezelt ügyek megoszlása jogterületenként, 2002–2013, %

A SOLVIT-ban kezelt ügyek több mint 80%-a magánszemélyektől származik, mivel ez az a kör, amely leginkább védtelen egy idegen országban működő hatóság eljárásával szemben, és eszközei is korlátozottak. A Bizottság törekszik arra, hogy a vállalkozások is felfedezzék a SOLVIT-ot, hiszen a belső piac működéséhez intenzívebben járulhatna hozzá a hálózat, ha a vállalkozások előtti akadályok lebontásában is hatékonyan működne közre.

Az ügyek számának növekedése mögött a Bizottság és a tagállamok aktív tájékoztató tevékenysége áll. A Bizottság reklámanyagokkal, szóróajándékokkal és az érdekvédelmi szervezetek, civil szervezetek brüsszeli képviseletének, valamint az Európai Parlament képviselőinek tájékoztatásával járul hozzá a SOLVIT ismertetéséhez, a tagállamok pedig saját eszközeikkel, rendezvényekkel, tájékoztató kampányokkal segítik ezt. A hálózat ismertebbé válásával ugyanakkor egyre több olyan panasz érkezik a központokhoz, amelyek nem tartoznak a hatáskörébe, elvéve az erőforrásokat a valódi Solvit-ügyektől. Az ügyek száma 2009 óta nem változott jelentősen, ami részben a központok kapacitáshiányára, részben az ezzel összefüggő visszafogottabb tájékoztató tevékenységre vezethető vissza.

Mivel a panaszok többsége magánszemélyhez köthető, az ügyek megoszlása is ehhez igazodik. A személyek szabad áramlásához és a munka-

vállaláshoz kapcsolódó panaszok az ügyek több mint kétharmadát adják. Különösen a nem harmonizált szociális biztonsági területen, illetve a szintén nem részletesen szabályozott szakképesítések elismerésében fordulnak elő problémák. Elsősorban a hatóságok közötti információcserre lassúsága, illetve a nem kellően kidolgozott, és ezért a hatóságok által eltérően értelmezett szabályok okozzák a vitát. Mindkét terület működési zavarai nagymértékben nehezítik a szabad munkavállalást, ami a terület jellegéből fakadóan elsősorban a közép- és kelet-európai polgároknak okoz bosszúságot.

A SOLVIT-ügyek megoldási aránya hagyományosan magas, megközelíti a 90%-ot. Ez annak köszönhető, hogy a központok a panaszokat gondosan megszürik, és csak a valóban a belső piacot érintő ügyeket továbbítják a másik központhoz. Sok esetben az ügy megoldása valójában annak tisztázása, hogy a hatóság nem követett el jogsértést. A SOLVIT tehát alapvetően arra törekszik, hogy a hatóságok az uniós jogot tiszteletben tartó intézkedéseket hozzanak, ami egyes esetekben nem feltétlenül az ügyfél számára előnyös intézkedést jelent.

Az ügyszám stagnálása, a vállalkozások által indított ügyek alacsony száma, illetve a hálózat működésének tapasztalatai indokolták tették, hogy a Bizottság felülvizsgálja a SOLVIT-ajánlásban foglaltakat. Az új ajánlás 2013 szeptemberében látott napvilágot³⁴. A rendszer

működési elvei nem változtak alapvetően. Továbbra is a határon átnyúló, helytelen hatósági jogalkalmazásból eredő ügyek intézésében nyújt segítséget a hálózat. Mandátuma némi-képp bővült, mivel a belső piac működését, illetve a négy szabadságot érintő bármely jogszabály alkalmazására kiterjed, és nem csak a kifejezetten belső piaci joggal rendelkező jogszabályokra. Az ajánlás rögzíti a központok által nyújtott szolgáltatások körét, a központok szervezeti rendjének főbb jellemzőit, a kommunikáció alapelveit, a Bizottság szerepét és az adatvédelmi elveket. A belső piac irányítása szempontjából igen fontos intézkedés, hogy a SOLVIT által megoldatlanul lezárt ügyeket szoros figyelemmel kíséri a Bizottság, tanácsokat adhat a probléma alapjául szolgáló helyzet megoldására, és megvizsgálja, hogy szükség van-e további lépések megtételére. Ez utóbbi a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Bizottság a kötelezettségsgzési eljárások előszobájának tekinthető EU Pilot eljárást kezdeményezhet a probléma kivizsgálására.

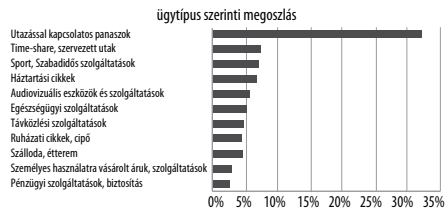
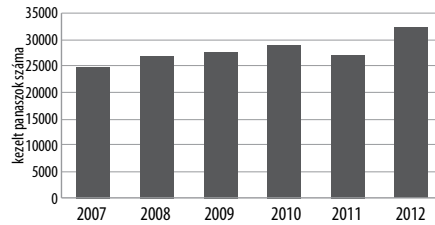
Bár a SOLVIT létrehozása nem tagállami kötelezettség, valamennyi tagállam hasznosnak ítéli a működését, mivel megkönnyíti az állampolgárok és néhány esetben a vállalkozások ügyeinek intézését, és segít feltárni a közigazgatás működésében meglévő hiányosságokat anélkül, hogy formális eljárás indulna az adott ország ellen. A Bizottság a belső piaci integrációs jelentésben évente értékeli a hálózat működését.

4.2. A fogyasztói jogok érvényesítésére szolgáló alternatív vitarendezési eszközök³⁵

Az Európai Fogyasztói Központok (ECC-Net)

Az Európai Unió valamennyi tagállamában mű-

ködő nemzeti Európai Fogyasztói Központok együtt alkotják az Európai Fogyasztói Központok Hálózatát (ECC-Net). Feladatuk a határon átnyúló vásárlások és szolgáltatások igénybevételekor fellépő fogyasztói panaszok közvetítés útján történő elintézése. A Magyarországon 2006 óta létező Európai Fogyasztói Központ 2011. január 1-jétől a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság szervezetében végzi tevékenységét. A központokhoz évente érkező 25–30 ezer panasz mintegy felét sikerül mind a fogyasztó, mind a kereskedő megalgedésére megoldani.



Forrás: Európai Bizottság³⁶

9–10. ábra. Az Európai Fogyasztó Központok által kezelt panaszok

A konkrét panaszok mellett rendszeresen nyilvánosságra hozzák a különböző témában írt tanulmányaikat is, legutóbb a londoni olimpiára készítették fogyasztóvédelmi tájékoztató füzetet.

34 A 4.2. pont szerzője Kátai Anikó.

35 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/european_consumer_centre_network/index_en.htm

TRASER JULIANNA SÁRA

Az uniós jog tagállami végrehajtása és ellenőrzése

Az uniós jogból fakadó kötelezettségeknek való tagállami megfelelést számos intézményesített ellenőrzési mechanizmus biztosítja az Európai Unióban. E többszereplős folyamatban a kötelezettségek tagállami végrehajtását, illetve az esetleges tagállami kötelezettségzegést az állampolgárok és a tagállami bíróságok mellett elsősorban az Európai Bizottság, végső soron pedig az Európai Bíróság ellenőrzi. A tagállami szuverenitásra is tekintettel, de a tagállamok együttműködési kötelezettségének és az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében kialakított eljárási rendszer biztosítja az uniós jogból fakadó kötelezettségek kikényszerítését, az ellenőrzési rendszer hatékonyságát pedig kiegészíti a pénzügyi szankciók alkalmazásának lehetősége.

A tagállamok az Európai Unió (és korábban az Európai Gazdasági Közösség) létrehozásával szuverenitásátruházás (vagy a szuverenitás „közösségiesítése”) útján egy olyan szervezetet hoztak létre, amelynek intézményei, jogforrásai, eljárásai mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogrendtől elkülönülve ún. *sui generis* jogrendszert alkotnak. A közösségi jogrendszernek nemcsak a tagállamok, de a tagállamok állampolgárai és jogi személyei is alanyai, azaz a közösségi jogból számukra jogok és kötelezettségek keletkeznek. Az uniós jog alapján fennálló jogok és kötelezettségek eltérő mértékben érintik a jogalanyokat, hiszen míg például az irányelv címzettjei és kötelezettjei a tagállamok, az abból fakadó jogok érvényesítésére a jogi és természetes személyek jogosultak.

Mivel a tagállamok szuverenitásukat ilyen értelemben önkéntesen korlátozták, ez azt is eredményezi, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozással bizonyos hatáskörök gyakorlását átruházták az Unióra, az Unió jogrendsze-

re pedig a tagállamok jogrendszeréhez képest elsődlegessé válik. A nemzeti jogszabály formájától és jogforrási hierarchiában betöltött helyétől függetlenül nem lehet ellentétes egy uniós jogforrással, akár elsődleges (pl. alapító szerződések), akár másodlagos jogforrásról (rendelet, irányelv stb.) van szó.

Az uniós jog elsőbbségéből a tagállami *jogalkotó* és a *jogalkalmazó* számára is kötelezettség keletkezik. A nemzeti szabályozás egyfelől nem lehet ellentétes tartalmú az uniós jogból fakadó rendelkezésekkel, ezért szükséges az ilyen ellentétes tartalmú jogszabályok hatályon kívül helyezése vagy módosítása (*dereguláció*), másfelől pedig szükséges az uniós jogforrásban meghatározott cél elérését biztosító jogi környezet megteremtése (*reguláció*). Az elsőbbséget nem befolyásolhatja az sem, hogy egy az uniós jogból fakadó kötelezettséggel ellentétes tartalmú tagállami jogszabály elfogadására az uniós jogforráshoz képest később került sor, az uniós jog szupremáciája ugyanis időtényezőtől függetlenül érvényesül.¹

¹ 6/64 sz. Flaminio Costa v E.N.E.L. ügy

A jogalkalmazó (pl. tagállami bíró), amennyiben az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabállyal szembesül, maga is köteles az uniós joggal való összhang megteremtésére. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós jogba ütköző jogszabályt, pl. törvényt, kormányrendeletet a jogalkalmazó az uniós jog fényében, annak megfelelően köteles értelmezni,² amennyiben pedig ez nem lehetséges, úgy a tagállami jogszabályt figyelmen kívül kell hagynia, és helyette az uniós jogot kell alkalmaznia.³ (Rendelet esetében ez egyértelműen lehetséges, hiszen a rendelet minden elemében kötelező és közvetlenül alkalmazandó, általános hatállyal bír. Irányelv tekintetében azonban csak akkor, ha az adott cikk közvetlen hatállyal rendelkezik.)

Az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Közösségek, majd az Európai Unió alapító szerződésai nem rendelkeztek a közösségi/uniós jog elsőbbségéről, a jogelvet az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmezte. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. sz. Nyilatkozat azonban kifejezetten említi azt az alábbiak szerint: „*A közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. ... 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 uniós jog tagállami joggal szembeni elsőbbségéből a tagállamok részére az uniós jognak való megfelelés kötelezettsége keletkezik, míg a Bizottságra a „*Szerződések őreként*” a tagállami végrehajtás-ellenőrzés joga és feladata hárul. A Bizottság ennek keretében az Európai Unió jogának hatékony és egységes érvényesülésének biztosítása érdekében lép fel a

tagállamokkal szemben. Feladata, hogy a tagállami megfelelés kikényszerítésével hozzájáruljon a belső piaci szabályok egységes alkalmazásához, a belső piaci szereplők közvetlen vagy közvetett megkülönböztetésének megakadályozásához és intézményesített mechanizmusokon keresztül a jogalanyokat hozzásegítse az uniós jogból fakadó jogaik gyakorlásához.

1. Az uniós jogból fakadó kötelezettségek

Az uniós jogból fakadó kötelezettségeket a tagállamok oldaláról megközelítve elmondható, hogy az uniós jog elsődleges és másodlagos jogforrásainak sérelme egyaránt megalapozhatja a kötelezettségszegés tényét, amely mind tevőleges magatartással, mind mulasztással megvalósítható. Amennyiben *lex specialis*, azaz valamely másodlagos jogforrás – rendelet, irányelv, határozat – sérelme nem állapítható meg, a kötelezettségszegést a tagállam közvetlenül valamely szerződési cikkben foglalt rendelkezés megsértésével is megvalósíthatja.

Irányelvi rendelkezés megsértésén alapuló kötelezettségszegést állapított meg a Bíróság pl. a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonya 62 éves korban történő megszűntetése tárgyában Magyarországgal szemben hozott ítéletében.⁴ A kötelezettségszegés alapja a *foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelv* 2. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése volt. A Bíróság nem látta teljesülni az eltérő bánásmód alóli kivétel alkalmazhatóságát igazoló, az irányelv 6. cikk

2 Ld. erről: 14/83 sz. Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen ügy 26. pontja, C-106/89 sz. Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA. ügy 8. pontja, C-334/92 sz. Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial ügy 20–21. pontja

3 106/77 sz. ügy Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. ügy

4 C-286/12 sz. Bizottság kontra Magyarország ügy

(1) bekezdésében előírt feltételeket (az irányelv szerint jogszerű cél a foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci vagy szakképzési célokra történő hivatkozás lehet), illetve a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Magyarország által választott eszközök nem voltak megfelelőek és szükségesek a foglalkoztatáspolitikai cél megvalósításához. Közvetlenül az alapító szerződésekre hivatkozással hozta meg ítéletét a Bíróság pl. a *Hervis*-ügyben,⁵ amikor a közvetett hátrányos megkülönböztetés fennállását az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 49. és 54. cikkeiben foglalt letelepedés szabadságára alapította.

A tagállami aktív, tevőleges magatartásra példa lehet az uniós joggal ellentétes tartalmú jogszabály megalkotása, ugyanakkor mulasztással valósul meg a kötelezettségszegés akkor, ha az ellentétes tartalmú nemzeti norma hatályon kívül helyezése, vagy új jogszabály megalkotása marad el. Az elmaradt jogalkotás – de legalábbis az elfogadott jogszabályok bejelentése elmaradásának – kikényszerítése érdekében a Lisszaboni Szerződés növelte a kötelezettségszegési eljárások hatékonyságát azáltal, hogy lehetővé tette a Bizottság számára, hogy már első keresetében pénzbüntetést kiszabását kérhesse (erről részletesen ld. később).

A jogsértés nem korlátozódik a jogalkotó szervek munkájára, az uniós jognak való megfelelést ugyanis mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során biztosítani kell. Nem felel tehát meg a tagállam az uniós jogból fakadó kötelezettségeknek akkor, ha a megfelelő jogszabályi környezetet megteremtette ugyan, a rendelkezések végrehajtását azonban nem ellenőrzi, ellentétes közigazgatási gyakorlatot tart fenn stb. Az uniós jognak való megfelelés a bíróságok tevékenységével szemben is vizsgálható, amint azt az Európai Bíróság a *Köbler*-ügyben⁶

kimondta. A Bíróság szerint nem zárható ki, hogy az alkalmazandó közösségi jog nyilvánvaló megsértését a nemzeti bíróság jogértelmezési tevékenysége okozza, ha például a bíró valamely közösségi anyagi vagy eljárásjogi szabálynak nyilvánvalóan téves értelmet tulajdonít, vagy ha a nemzeti jogot oly módon értelmezi, hogy az gyakorlatilag az alkalmazandó közösségi jog sérelmét vonja maga után.

Az egyes szerződési vagy irányelvi cikkekre alapított jogsértés előfeltétele az adott rendelkezés közvetlen hatályának megállapíthatósága. Ennek feltételeit az Európai Bíróság dolgozta ki, eszerint ha a vizsgált rendelkezés jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztet, és e jogok, kötelezettségek tartalma egyértelműen megállapítható, a rendelkezés világos és egyértelmű, továbbá nem függ további tagállami intézkedéstől, a közvetlen hatály – esetről esetre történő vizsgálat alapján – megállapítható. Az egzakt jogokat és kötelezettségeket meghatározó rendelkezések mellett kiegészítő jogaiként a Bizottság az uniós jogból eredő elvek sérelmére is hivatkozhat. Így megvalósíthatja az uniós jog sérelmét az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (3) bekezdésében foglalt „közösségi hűség elvének”, vagy más néven a „*lojalitási és kooperációs kötelezettség*” elmulasztása is. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdés sérelmét valósítja meg a tagállam, ha pl. egy kötelezettségszegési eljárás során nem közli a Bizottsággal az általa kért gazdasági adatokat, vagy pl. megvalósul az „*uniós jog hatékony érvényesülése*” elvének – bírói gyakorlatból adódó – sérelme, ha a tagállam versenyjogi szabályozása az uniós versenyjogból fakadó rendelkezések alkalmazását egyoldalúan felfüggeszti.

Nem kikényszeríthetők, így kötelezettségszegési eljárás keretében nem peresíthetők, de

⁵ C-385/12 sz. *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága* ügy

⁶ C-224/01 sz. *Gerhard Köbler kontra Republik Österreich* ügy 50. pont

érdemes megemlíteni a „soft law” típusú eszközöket is, mint amilyenek a Tanács által elfogadható következtetések, ajánlások, iránymutatások. Ezek körében említhető pl. a *nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*,⁷ amely európai tanácsi következtetéseken⁸ alapulva hozott létre rendszeres tagállami beszámolási kötelezettséget és jogosította fel a Bizottságot a monitoring kereteinek kidolgozására. Ez esetben a Bizottság beszámolóin, közleményein,⁹ illetve azok alapján ismételt tanácsi ajánlásokon¹⁰ keresztül nem jogi eszközökkel jogosult az adott szakpolitika tagállami végrehajtásának ellenőrzésére, és jöllehet jogi szankciók alkalmazására nem kerülhet sor, de a nyilvánosságra hozattal és a kérdés politikai szintre emelésével mégis hatékony befolyásolási eszközrendszerrel rendelkezik.

2. A végrehajtás-ellenőrzés intézményesített módjai

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 258–260. cikkei alapján az uniós jogból fakadó, tehát a jogi jellegű kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzési mechanizmusa a kötelezettségszegési eljárások keretén belül kezelhető. Az EUMSZ speciális eljárást rendel alkalmazni a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az Európai Központi Bank (EKB) alapokmányából eredő kötelezettségek nemzeti központi bankok általi teljesítésének ellenőrzésére. A

nemzeti központi bankokra vonatkozó kötelezettségszegési eljárásra irányadó szabályokat az EUMSZ 271. cikk d) pontja, valamint az EKB alapokmányának 35.6 pontja tartalmazza.

Ha az EKB megítélése szerint valamely nemzeti központi bank a szerződésekből és az ezen alapokmányból eredő (pl. a nemzeti bankok függetlenségére vonatkozó, az EUMSZ 130. cikkében és az EKB-alapokmány 7. cikkében foglalt) kötelezettségét nem teljesítette, az ügyben az EKB indokolt véleményt ad, miután az érintett nemzeti központi banknak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett nemzeti központi bank az EKB által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, az EKB (tehát az EUMSZ 258. cikktől eltérően nem a Bizottság) az Európai Bírósághoz fordulhat. Ebben az eljárásban – az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás mintájára – a Bizottság funkcióit az EKB Kormányzótanácsa látja el. A nemzeti központi bank részére az észrevételei megtételére irányadó határidőt az EKB alapokmánya szerint szintén az EKB állapítja meg. A kötelezettségszegés ebben az esetben tehát nem a tagállam, hanem a nemzeti központi bank részéről áll fenn.

Az Európai Unió EUSZ 2. cikkében foglalt értékeinek megsértése esetén alkalmazandó politikai jellegű felelősségre vonás eljárárendjét az EUSZ 7. cikke ismerteti, bár egyes szerzők arra az esetre, amikor a kötelezettségszegés nem az uniós szakpolitikák rendelkezéseinek, hanem az EUSZ 2. cikkében foglalt

7 A Bizottság közleménye, COM(2011) 173 végleges, Európai Bizottság 2011. április 5.

8 Ld. az Európai Tanács 2011. június 23–24-i következtetéseit (EUCO 23/1/11): „hangsúlyozva annak kiemelkedő jelentőségét, jóváhagyta a romák befogadásáról szóló elnökségi jelentést, és »A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig« című, 2011. május 19-i tanácsi következtetések gyors, 2011 végéig történő végrehajtására szólított fel, különös tekintettel a tagállamok nemzeti romabefogadási stratégiájának előkészítésére, aktualizálására és továbbfejlesztésére, valamint a romák helyzetének javítását célzó, az átfogó társadalmi befogadási szakpolitikákba ágyazott integrált szakpolitikai intézkedéscsomagok kidolgozására”.

9 A Bizottság közleménye: Előrelépések a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásában COM(2013) 454 végleges, Európai Bizottság 2013. június 26.

10 Ld. a Tanács 2013. december 9-i ajánlása (2013/C 378/01) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről.

uniós alapértékek megsértésére vonatkozik, új megközelítésű jogi mechanizmust javasolnak.¹¹

A végrehajtás-ellenőrzés több, egymás tevékenységét kiegészítő szereplőre épül.¹² A tagállamok mint az uniós jogból fakadó kötelezettségek elsődleges címzettjei felelősek a jogalkotásért és a jogalkalmazás egységének biztosításáért. Amennyiben tagállami természetes vagy jogi személy uniós jogból fakadó jogainak gyakorlása során alappal feltételezheti e jogainak sérelmét (pl. közvetett hátrányos megkülönböztetés, alapvető, Szerződésekből fakadó szabadságai gyakorlásának korlátozása), de azt nemzeti bíróság előtt nem tudja, vagy nem kívánja érvényesíteni, különböző csatornákon keresztül fordulhat az Európai Bizottsághoz. A Bizottsághoz eljuttatott panaszok jogi kivizsgálása közvetlenül a Bizottság és a tagállam közötti formalizált, szakértői szintű kommunikáció útján történik, amely az uniós jog szempontjából sérelmes helyzet orvoslásához vezethet már akár ebben a szakaszban (ld. az EU Pilot eljárásról részletesen később). A panaszos, amennyiben az uniós jogból számára közvetlenül jogok keletkeznek, arra tagállami bíróság előtt is hivatkozhat, amint azt az Európai Bíróság a *van Gend en Loos*¹³ ügyben kifejtette.

A tagállami bíróságok szintén részt vesznek a végrehajtás-ellenőrzésben, amennyiben egyrészt a közvetlen hatályból következően a nemzeti jogot – a fent ismertetett módon – az uniós joggal összhangban értelmezik, vagy ilyen lehetőség hiányában az ellentétes nemzeti ren-

delkezés alkalmazásától eltekintenek. A tagállami bíróságok lehetősége – és az EUMSZ 267. cikke alapján bizonyos esetekben kötelessége is – az uniós jog értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése. A magyar *Polgári perrendtartás* – 1952. évi III. törvény – 155/A §-a és a *Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény* 266. §-a rendelkeznek az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről, melynek idejére az eljáró bíróság az eljárását felfüggeszti. Tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére a felek javaslatot tehetnek, de a kérdésfeltevés szükségességéről az eljáró bíróság dönt, az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés és az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek.¹⁴ (A Polgári perrendtartás vonatkozó rendelkezéseinek módosítása a Szegedi Ítéltábla által a *Cartesio*-ügyben¹⁵ előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásban hozott európai bírósági ítélet nyomán vált szükségessé.)

A végrehajtás-ellenőrzés legtipikusabb esetben az Európai Bizottság, végső soron pedig az Európai Bíróság feladata. Az EUMSZ 258–260. cikkei alapján a kötelezettségszegési eljárásoknak két fő típusát különböztethetjük meg: az ún. tartalmi kötelezettségszegési eljárásokat (ez esetben az elsődleges vagy másodlagos jogból adódó kötelezettségek nem teljesítése történik akár aktív, akár mulasztásban megnyilvánuló magatartással) és az átül-

11 Ld. Scheppele: What can the European Commission do when Member States violate basic principles of the European Union? (The case for systemic infringement actions). Forrás: <http://hungarianspectrum.wordpress.com/2013/11/27/kim-lane-scheppele-what-can-the-european-commission-do-when-member-states-violate-basic-principles-of-the-european-union-the-case-for-systemic-infringement-actions/>, leolítve: 2014. február 5.

12 Az Európai Bizottság közleménye „Az eredmények Európája – a közösségi jog alkalmazása” COM(2007) 502 végleges, 2007. szeptember 5.

13 26/62 sz. NV *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* ügy

14 A Polgári perrendtartás vonatkozó rendelkezéseit az 1/2009. (VI. 24.) LB PK-KK közös vélemény értelmezte. Az LB PK-KK közös vélemény értelmében valamely bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel kapcsolatos döntésével szemben a fellebbezések elbírálásakor a fellebbviteli bíróság az eljárás ezen szakaszában nem vizsgálhatja a kezdeményezés szükségességét, és ebben a körben a határozatot nem változtathatja meg.

15 C-210/06 sz. *Cartesio* Oktató és Szolgáltató Bt. ügy

etés bejelentésének hiánya miatt indított ún. non-notifikációs kötelezettségszegési eljárásokat. Ezek mind eljárásukat, mind szankciórendszerüket, mind hatékonyságukat tekintve eltérő jellegűek (erről részletesen ld. lent).

A végrehajtás-ellenőrzés legritkábban használt és legérzékenyebb módja az EUMSZ 259. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás, amely egy tagállamot jogosít fel egy másik tagállammal szembeni eljárás megindítására.¹⁶

2.1. Az EU Pilot eljárás

Az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárások számának csökkentése érdekében 2008 áprilisában egy előzetes vitarendezési rendszert hozott létre, melyben 2012. június 1. óta minden tagállam részt vesz (az EU27-es körben utolsóként Málta és Luxemburg csatlakozott a rendszerhez). Az EU Pilot eljárás keretében a Bizottság saját hatáskörben, vagy állampolgári panasz alapján jár el. A panaszos az eljárás során választhatja az anonimitást, de nem ritka, hogy a panaszos hozzájárulása esetén a Bizottság a tagállamot tájékoztatja a panaszos kilétéről és a panaszos állítása szerinti tényekről. A Bizottság azonban minden esetben saját jogi értékelést végez, amelyet megküld a tagállamnak.

Az eljárás alapja az uniós jog valamely rendelkezésének feltételezett (vagy feltételezhető) sérelme, amelyre nézve a Bizottság a tagállamtól információt kér. Majd a rendelkezésére álló információk alapján ismerteti aggályait a tagállammal, így például azt, hogy mely tagállami szabályozásra/gyakorlatra vonatkozik a megkeresés, és megküldi az uniós jog alkalmazá-

sával összefüggő kérdéseit, továbbá megjelöli azt az uniós jogszabályt (és/vagy pontos jogszabályhelyet), amelyre a megkeresést alapozza. Az EU Pilot eljárásban a tagállamnak rendszerint 10 hete van a válasz megküldésére, ettől eltérően azonban egy adott ügy érzékenysége tekintettel, vagy sürgősségre okot adó körülmények feltételezése esetén a Bizottság rövidebb határidőt is szabhat. Az eljárás a Bizottság és a tagállam bizalmas kommunikációjaként fogható fel, arról a többi tagállam nem szerez tudomást.

A tagállami válasz elemzését követően a Bizottság további kiegészítő kérdéseket is feltehet, amelyek alapján – ha az ügy panaszra indult – a panaszost is értesíti, részére a tagállami válaszról összefoglalót készít. Ha a Bizottság és/vagy a panaszos a tagállami választ elfogadja, úgy a Bizottság az eljárás lezárásáról dönt, ellenkező esetben jelzi, hogy az ügyet további vizsgálatra utalja. Ez főszabály szerint kötelezettségszegési eljárás megindítását jelenti.¹⁷

A belső piaci eredménytábla¹⁸ adatai szerint az Európai Bizottság 2012. június és 2013. március között 1251 EU Pilot ügyet indított a tagállamokkal szemben, nem csak a belső piaci jogszabályok alkalmazása területén. Az ügyek legnagyobb arányban a környezetvédelmet, kisebb részben a belső piacot és a szolgáltatásokat, az adózást, illetőleg a közlekedést érintik. A Bizottság 318 ügyet értékelt az adott időszakban, ezek közül 237-et zárt le eredményesen, 77 ügyet azonban tovább utalt kötelezettségszegési szakaszba. A vizsgált időszakban tehát az EU Pilot rendszeren keresztül közölt ügyek 75%-a megoldódott.

16 Erre ritkán kerül sor, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában eddig négy ilyen ügy szerepelt: 141/78. sz. Franciaország kontra Egyesült Királyság ügy, C-388/95 sz. Belgium kontra Spanyolország ügy, C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, C-364/10 sz. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság.

17 A Pilot rendszer értékeléséről lásd: *Az EU Pilot második értékelő jelentése* – SEC(2011) 1626 végleges /COM(2011) 930 végleges, Európai Bizottság 2011. december 21.

18 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm, beszámolási időszak: 2012. június 1.–2013. március 26.

2.2. Kötelezettségszegési eljárások

Az uniós jog tagállami végrehajtásának ellenőrzésére az EUMSZ 258–260. cikkei adják meg a felhatalmazást. A kötelezettségszegési eljárások célja az uniós jognak való megfelelés mielőbbi biztosítása. Amennyiben az Európai Bíróság ítéletében a kötelezettségszegés tényét állapítja meg, a tagállam részére nem határozza meg az uniós jognak való megfelelés módját és eszközét, ítélete tehát deklaratív jellegű. Az eljárás alapvetően az Unió és a tagállam együttműködésének és kölcsönös lojalitásának az elvét tükrözi, a tagállami szuverenitás tiszteletben tartásával. A kötelezettségszegési eljárások elsődleges, megfelelés-biztosítási céljából következik, hogy pénzügyi szankciók alkalmazására tartalmi kötelezettségszegési eljárások esetében csak a második ítéletben kerülhet sor. Az átültetés bejelentésének hiánya miatt indult (non-notifikációs) kötelezettségszegési eljárásokban a Lisszaboni Szerződés által bevezetett újítás nyomán azonban a Bizottság már az első keresetében kérheti pénzügyi szankciók kiszabását a Bíróságtól.

A Bizottság által a tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárások a bírósági szakaszt megelőzően két részből állnak: a hivatalos felszólítási és az indokolt véleményi szakból. A hivatalos felszólításban a Bizottság az uniós joggal való összeütközésre vonatkozó tagállami észrevételek előterjesztését kéri, míg indokolt véleményében már az uniós jognak való megfelelésre tűz a tagállamnak határidőt. Az eljárás mindkét szakaszában előfordulhat, hogy új körülmények felmerülése esetén a Bizottság kiegészítő hivatalos felszólítást vagy kiegészítő indokolt véleményt küld a tagállamnak. Erre azért van szükség, hogy a tagállam megtehesse észrevételeit, illetve előadhassa az uniós jognak való megfelelésre vonatkozó érveit. A Bi-

zottság számára az indokolt (vagy a kiegészítő indokolt) véleményben megjelölt jogalapok „kérelemhez kötöttséget” eredményeznek, azaz olyan jogalapokra nem hivatkozhat, amelyekre nézve nem adta meg a tagállamnak az észrevételei előterjesztésére vonatkozó lehetőséget.

Amennyiben egy tagállam kíván fellépni egy másik tagállammal szemben az uniós jog nem megfelelő alkalmazása miatt, úgy az eljárás megindítására az EUMSZ 259. cikkének rendelkezéseit kell alkalmazni. Az eljárás szabályai annyiban eltérőek az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásétól, hogy a tagállamnak a bírósági kereset benyújtását megelőzően az ügyet az Európai Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság három hónapon belül vagy indokolt véleményt ad ki azt követően, hogy az érintett tagállamok részére lehetőséget biztosított írásbeli és szóbeli eljárás keretében álláspontjuk kifejtésére, vagy eltekint a vélemény adásától. A tagállam a vélemény hiányától függetlenül keresetet indíthat az Európai Bíróság előtt az uniós jog megsértése miatt egy másik tagállammal szemben.

A 259. cikk eljárási sajátosságait a Sólyom-ügy¹⁹ alapján lehet szemléltetni. Sólyom László, Magyarország köztársasági elnöke 2009. augusztus 21-én egy szlovákiai székhelyű társadalmi szervezet meghívására érkezett volna Révkomáromba. A beutazás tervezett napján azonban, a határátlépést megelőzően, Szlovákia szóbeli jegyzékben értesítette Magyarországot szlovákiai nagykövetét arról, hogy a magyar köztársasági elnök beutazása biztonsági kockázatot jelent, ezért többek között az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseire hivatkozással Szlovákia megtagadta, hogy Sólyom László köztársasági elnök aznap szlovák területre lépjen.

¹⁹ C-364/10. számú Magyarország kontra Szlovákia ügy

A magyar kormány 2009. október 12-én fordult panasszal a Bizottság elnökéhez, amelyben a Bizottságtól az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegési eljárás megindítása lehetőségének vizsgálatát kérte. A jogsértés alapjaként Magyarország – Szlovákiához hasonlóan – a 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre, valamint az EUMSZ 21. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott. A Bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy nincs abban a helyzetben, hogy megállapítsa Szlovákia jogsértő magatartását. Magyarország ennek alapján 2010. március 30-án az EUMSZ 259. cikke alapján fordult a Bizottsághoz. Az EUMSZ 259. cikk szerinti kontradiktórius szóbeli és írásbeli eljárás keretében Szlovákia 2010. április 30-án közölte észrevételeit, majd 2010. május 12-én került sor a felek között szóbeli meghallgatásra.

A Bizottság 2010. június 24-én bocsátotta ki indokolt véleményét, amelyben úgy ítélte meg, hogy a Magyarország által hivatkozott uniós jogi rendelkezések az adott ügyre – azaz arra, hogy valamely tagállam államfője másik tagállam területére látogat – nem alkalmazhatók, következésképpen az uniós jog sérelme nem állapítható meg. Magyarország ezt követően, 2010. július 8-án nyújtotta be keresetét az Európai Bírósághoz.

2.2.1. Hivatalos felszólítás

A kötelezettségszegési eljárást nem szükségképpen, de megelőzheti az előbbieken ismertetett EU Pilot eljárás. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást egyéb informális egyeztetést (információgyűjtés, panasz kivizsgálása) követően is indíthat, az eljárás megindítása a Bizottság diszkrecionális jogköre.²⁰ A kötelezettségszegési eljárás megindításáról a biztosok kollé-

giuma dönt, a (rendszerint) augusztus és december kivételével havonta egyszer esedékes döntések új eljárás megindítására, eljárás folytatására (indokolt véleményi szakba léptetés, vagy kiegészítő hivatalos felszólítás, vagy kiegészítő indokolt vélemény kibocsátása), eljárás lezárására, bíróság elé utalásra, vagy kezesettől való elállásra vonatkoznak.

A kötelezettségszegés alapja ez esetben is az elsődleges jog vagy a másodlagos jogforrások feltételezett megsértése, az eljárás célja, hogy lehetőséget nyújtson a tagállamnak arra, hogy nemzeti jogát önként az európai uniós jog követelményeihez igazítsa. A biztosok kollégiumának döntését követően az adott területért felelős uniós biztos ún. hivatalos felszólítást (*letter of formal notice, lettre de mise en demeure*) küld a tagállamnak. A Bizottság hivatalos felszólításában ismerteti az ügyre vonatkozó előzményeket (tipikusan a megelőző informális vagy formális eljárásban felhozott érveket és tagállami indokokat), az irányadó uniós jogot (beleértve az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát is), amely a jogsértés jogalapját képezi; továbbá megjelöli az általa vitatott nemzeti szabályozást vagy gyakorlatot, és felhívja a tagállamot arra, hogy tájékoztassa a Bizottságot a hivatalos felszólítással kapcsolatos álláspontjáról. A tagállamnak rendszerint 8 hét áll rendelkezésre válaszána megküldésére, de ettől eltérő gyakorlat is előfordulhat, amikor a Bizottság csak 4 hetet ad a tagállamnak. A hivatalos felszólításokról a Bizottság rendszerint nem ad ki sajtóanyagot, kivételesen jelentős vagy több tagállamot érintő ügy esetében azonban ezekről is található közlemény.²¹ A Bizottság a biztosok kollégiumának kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos döntéseit tagállamonként és döntési dátumonként kereshető, a nyilvánosság számá-

²⁰ A Bizottság diszkrecionális jogkörére vonatkozó jogesetokról ld. a tartalmi kötelezettségszegési eljárások bírósági szakasza részénél írottakat.

²¹ Ld. pl. MEMO/14/36, Európai Bizottság 2014. január 23. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-36_en.htm, letöltve: 2014. február 5.

ra is hozzáférhető adatbázisban²² tartja nyilván. Ez az adatbázis azonban csak az eljárás számát, az érintett uniós jogi rendelkezés megjelölését és a döntés jellegét tartalmazza (az eljárás számából már következtetni lehet az eljárás jellegére is, azaz arra, hogy tartalmi vagy átültetés bejelentésének hiánya miatti eljárásról van szó).

2.2.2. Indokolt vélemény

Ha a hivatalos felszólítás értékelését követően a Bizottság továbbra is úgy látja, hogy fennáll az uniós jog tagállam általi megsértése, akkor a biztosok kollégiuma az eljárás folytatásáról dönt. Az adott területért felelős biztos indokolt véleményt (*reasoned opinion, avis motivé*) küld a tagállamnak, amelyben a Bizottság ismerteti a tagállammal az adott jogsértésre vonatkozó álláspontját, a megsértett uniós rendelkezéseket, és nyilatkozik a tagállam által előadott indokok elfogadhatóságáról. A Bizottság az indokolt véleményében már nem tájékoztatást kér a tagállamtól, hanem a jogsértés tényének megállapítása mellett a szükséges intézkedések megtételére szólítja fel. Ez esetben a tagállamnak rendszerint ismételt 8 hét áll rendelkezésére a válasz elkészítésére – adott esetben arra, hogy a válaszban a tagállam már az érintett nemzeti szabályozás megváltoztatásáról tájékoztassa a Bizottságot. A

8 hetes válaszadási határidőtől eltérően – a hivatalos felszólításhoz hasonlóan – a Bizottság 4 hetes válaszadási határidőt is tűzhet a tagállamnak. Így tett például – mind a hivatalos felszólításra, mind az indokolt véleményre adandó válasz esetén – a bírák, közjegyzők, ügyészek szolgálati jogviszonya 62 éves korban történő meghatározása tárgyában indított ügyben.²³

Az indokolt véleményben a tagállam számára meghatározott válaszadási dátum azért fontos, mert egy esetleges későbbi bírósági eljárás során erre a dátumra visszamenőleg fogja megállapítani a Bíróság az uniós jog megsértésének tényét. A Bizottság esetleges későbbi keresetében kötve van az indokolt véleményben általa megjelölt jogsértésekhez, azokon nem terjeszkedhet túl.

Ha Magyarország esetében a kötelezettség-szegési eljárások számának alakulását²⁴ nézzük (még ha csak egy rövid időtartalon keresztül is), látható, hogy a megindított eljárások nagy része legkésőbb az indokolt véleményi szakban megoldódik, bíróság elé utalásra pedig csak az esetek kis részében kerül sor (lásd táblázat). Az EU Pilot statisztikákból kiderül, hogy a rendszer hatékonyan tölti be szerepét, és az uniós jog átültetésével vagy végrehajtásával kapcsolatos aggályok megoldásában, illetőleg a kötelezettség-szegési eljárás elkerülésében jó eredményre vezet.

	Magyarországgal szemben jogszabályok átültetése bejelentésének hiánya miatt folyamatban lévő kötelezettség-szegési eljárások száma és megoszlása				Magyarországgal szemben uniós jogszabály nem megfelelő átültetése, vagy alkalmazása miatt folyamatban lévő kötelezettség-szegési eljárások száma és megoszlása			
	Hivatalos felszólítás	Indokolt vélemény	Bírósági eljárás	Összesen	Hivatalos felszólítás	Indokolt vélemény	Bírósági eljárás	Összesen
2011. 12. 31.	24	6	-	30	11	11	1	23
2012. 12. 31.	15	2	1	18	8	12	4	24
2013. 12. 31.	12	4	0	16	12	5	3	20

22 http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_en.htm

23 Az Európai Bizottság sajtóközleménye MEMO/12/165, 2012. március 7. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-165_en.htm, letöltve: 2014. február 5.

24 A táblázatban szereplő adatok a Magyarország európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről az Országgyűlés részére benyújtott kormányjelentésekben található.

2.2.3. A kötelezettségszegési eljárások bírósági szakasza

Az indokolt véleményre adott tagállami válasz értékelését követően, amennyiben a Bizottság az uniós jog sérelmére vonatkozó észrevételeit fenntartja, az eljárás bírósági szakaszba utalásáról dönthet (*referral, saisine*). A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottság szabadon mérlegelheti, indít-e hivatalos jogsértési eljárást, vagy a Bíróság elé terjeszt-e egy adott ügyet. A Bizottság arról is önállóan dönthet, mikor hozza meg egy ügy bírósági szakaszba utalására vonatkozó döntését. Amint a Bíróság több ítéletében is hangsúlyozta: „a Bizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megindítása tekintetében, és a Bíróságnak nem feladata, hogy értékelje, a Bizottság mikor élhet e lehetőségével.”²⁵

Ahhoz, hogy a Bizottság az eljárást megindítsa, szintén a biztosok kollégiumának döntése szükséges, erről azonban a tagállam már nem kap biztos által írt levelet. Előfordulhat azonban, hogy a Bizottság részéről pl. főigazgatói szinten értesítést kap a tagállam, amelyben a Bizottság kifejti, hogy a tagállamnak az indokolt véleményre adott válasza nyomán miért tartja továbbra is megalapozottnak az adott uniós jogi rendelkezések sérelmét.

A következő eljárási cselekmény a kereset benyújtása az Európai Unió Bíróságához (kötelezettségszegési eljárások esetén az ügyet az Európai Unió Bírósága tárgyalja, nem a Törvényszék). A Bizottság keresetéről összefoglaló jelenik meg a Hivatalos Lapban, amely alap-

ján más tagállamok a tagállam vagy a Bizottság oldalán történő beavatkozásról dönthetnek. Ha az ügy rendkívüli sürgőssége azt követeli meg, hogy a Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határozzon, úgy a Bizottság a Bíróság eljárási szabályzata 62a. cikkének 1. §-a alapján kérheti az Európai Bíróságtól, hogy az ügyet gyorsított eljárás keretében tárgyalja. Erre lehet példa a már említett *Bizottság kontra Magyarország ügy*²⁶, amelyben a Bizottság a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonya felső korhatárának 62 évre történő leszállítása tárgyában indult perben a gyorsított eljárásra vonatkozó kérelme indoklásaként előadta, hogy az intézkedések az említett hivatásrendek tagjainak nagy számát érintik, az érintettekre súlyos pénzügyi következményeket róznak, továbbá a megüresedő bírói álláshelyek betöltése a felvételi eljárás egyszerűsítése révén gyorsan halad.²⁷ (A Bíróság elnöke a gyorsított eljárásra irányuló kérelemnek a Bizottság érvei alapján 2012. július 13-án kelt végzésében helyt adott.)

2.3. Átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségszegési eljárások

A non-notifikációs kötelezettségszegési eljárás megindításának oka az, hogy a tagállam elmulasztotta egy irányelv határidőben történő átültetésének bejelentését. Az irányelvek záró rendelkezéseik között feltüntetik azt az időpontot, ameddig a tagállamoknak el kell fogadniuk az irányelvet a nemzeti jogba átültető rendelkezéseket. Az átültetés

²⁵ Ld. erről pl. a C-177/03 sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 16–17. pontjait, vagy a C236/99. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 28. pontját, vagy a C-383/00 sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 19. pontját.

²⁶ C-286/12 sz. ügy

²⁷ “In view of the urgency of the matter and the imminent retirement of 236 judges, the Commission will ask the Court to deal with this aspect in an expedited procedure. The Commission also calls on the Hungarian authorities to suspend application of the contested law as long as proceedings at the Court of Justice of the European Union are ongoing, in order to avoid further follow-on litigation at national level and action for damages by the persons concerned.” Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-395_en.htm, IP/12/395, Európai Bizottság sajtóközleménye, 2012. április 25. Letöltve: 2014. február 5.

nemcsak konkrét jogszabály elfogadását jelenti, hanem annak kötelezettségét is, hogy meg kell teremteni a nemzeti jog és az uniós jog összhangját. Eszerint tehát deregulációra is szükség lehet (uniós joggal ellentétes rendelkezések hatályon kívül helyezése vagy módosítása). Az irányelvek sajátosságából következően a tagállam szabadon választhatja meg az irányelv céljának eléréséhez szükséges eszközt és jogszabályi formát.

Amennyiben az átültetés teljesen hiányzik, vagy akár csak részlegesen történt meg, úgy az Európai Bizottság az átültetési határidő lejártát követően – a Bizottság törekvése szerint – két hónapon belül, kvázi automatikusan megindítja a kötelezettségszegési eljárást, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján. A non-notifikációs és a tartalmi kötelezettségszegési eljárásokban a bizottsági döntéshozatal, az eljárási fázisok és az ügy Bíróság elé utalásának lehetősége megegyezik. A két eljárástípus esetében azonban a bírósági eljárásban a bírságotól való mentesítés szabályok eltérőek (ld. később). Az átültetés bejelentésének hiánya miatt indított eljárásoknál a jogsértés tényének megállapításakor a Bizottság mérlegelési lehetősége viszonylag csekély. Olyankor lehet a tagállam és a Bizottság álláspontja között ellentmondás, ha a Bizottság megítélése szerint egy irányelvi rendelkezés átültetést igényel, míg a tagállam szerint nem.

2.4. A Bíróság ítéletének való megfelelés vizsgálata

Az Európai Bíróság tagállami kötelezettségszegést megállapító ítélete nem határozza meg a tagállam számára az uniós jognak való megfelelés módját. A tartalmi kötelezettségszegési ügyekben hozott „első”, azaz 258. cikk szerinti ítélet nem tartalmaz pénzügyi szankciókat sem. Az uniós jog sérelmével járó helyzet megszüntetésére ösztönzi azonban a tagállamot az, hogy az ítélethozatalt követően rövid (akár egy hónapos) határidőt követően a Bizottság sürgősen megkezdje az ítélet tagállami végrehajtásának ellenőrzését, és mintegy „asszisztálja” a tagállamot a Bíróság ítéletének való megfelelést leginkább szolgáló megoldás közös megtalálásában. A Bíróság ítéletének való megfelelést a Bizottság a C-286/12. számú, *Bizottság kontra Magyarország* ügyben is ellenőrizte, amelynek nyomán a kötelezettségszegési eljárást 2013. november 20-i döntésével lezárta, és megállapította a Bíróság döntésének való teljes megfelelést.²⁸

Ugyanakkor, ha egy tagállam nem hozta meg azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy teljesítse a Bíróság 258. cikk szerinti eljárásban hozott ítéletében foglaltakat, a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (korábban 228. cikk) (2) bekezdése alapján ismételtan keresetet nyújthat be a tagállam ellen. Ebben a „második”, azaz 260. cikk szerinti eljárásban a Bizottságnak már nem kell indoklással ellátott véleményt küldenie a tagállamnak. A szerződés és a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján²⁹ a Bizottság a

28 "Following calls by the Commission for Hungary to comply with the judgement as soon as possible, the country took the necessary measures and adopted changes to its law. The Commission is now satisfied that Hungary has brought its legislation in line with EU law." IP/13/1112, Európai Bizottság, 2013. november 20., Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1112_en.htm, letöltve: 2014. február 5.

29 Ld. erről C-279/11 sz. ügy, Bizottság kontra Írország, ítélet 18-19. pontjai: "According to the Court's established caselaw on Article 228(2) EC, the reference date for assessing whether there had been an infringement for the purpose of that provision was the date of expiry of the period prescribed in the reasoned opinion issued under that provision (see Case C-610/10 Commission v Spain [2012] ECR I0000, paragraph 66). Since the FEU Treaty abolished the reasoned opinion stage in infringement proceedings under Article 260(2) TFEU, the reference date for assessing whether there has been an infringement for the purpose of Article 260 TFEU is the date of expiry of the period prescribed in the letter of formal notice issued in accordance with the first subparagraph of Article 260(2) (see Commission v Spain, paragraph 67)."

tagállamnak hivatalos felszólítást küld, és lehetőséget biztosít a tagállamnak észrevételei megtételére, ezt követően azonban már közvetlenül a Bírósághoz fordulhat (indokolt vélemény kibocsátása nélkül), és általányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását kérheti a Bíróságtól.

2.4.1. *Bírságotól tartalmi kötelezettségsegési eljárásban*

Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerint a Bizottság tartalmi kötelezettségsegési eljárás esetén „második” bírósági keresetében általányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását kérheti.³⁰ A Bíróság azonban az összeg tekintetében nincs kötve a Bizottság kérelméhez. A Bíróság ítélezési gyakorlatában több példát is találunk arra, hogy tartalmi kötelezettségsegési esetén a kétféle szankciót együttesen alkalmazza.³¹

A kényszerítő bírság kiszabása a második ítélet meghozatalát követően minden egyes, jogsértéssel érintett napra vonatkozik, míg az általányösszeg (a jogsértési állapot meghoszábbításának büntetéseként) az első, kötelezettségsegést megállapító ítélettől a második ítélet meghozataláig tartó időszakra vonatkozik. Abban az esetben, ha a tagállam a második kereset benyújtását követően, de az ítélet meghozatala előtt megteremti az uniós jog-

nak való megfelelést, a Bizottság nem áll el a keresetétől, hiszen az első ítélet és a jogsértő állapot megszüntetése közti időszakra a Bíróság eljárásának megvan a jogalapja.

A pénzügyi szankció kalkulálásánál a Bizottság a jogsértés súlyosságát, a jogsértés időtartamát és a szankció visszatartó erejét veszi figyelembe, a tagállamok súlyozását együttható alkalmazása biztosítja.³²

A kényszerítő bírság összege megállapításának szabályai az alábbiak:

- az egységes általányösszeget (ez jelenleg 650 euró/nap) meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval (1-től 20-ig terjed) és a mulasztás időtartamát tükröző együtthatóval (1-től 3-ig terjed, mértéke 0,1/hónap);
- az összeget meg kell szorozni a tagállamra meghatározott 'n' együtthatóval, amely a tagállam fizetési képességét és a Tanácsban a szavazati súlyát is figyelembe veszi (ez Magyarország esetében jelenleg 2,67).

Az általányösszeg megállapításának szabályai:

- minimális állandó alap (itt az általányösszeg 1 436 000 euró), vagy
- a napi tételt akkor javasolja a Bizottság, amikor a számítás eredménye túllépi az általányösszeg minimumát, ilyenkor az egy napra megállapított összeget (jelenleg 220 euró/nap) kell megszorozni a jogsértés teljes idő-

30 A bírság kiszabásának szempontjairól és szabályairól ld. SEC(2005) 1658 sz. „Az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtása” c. bizottsági közleményt.

31 Ld. erről a C-304/02 sz. Bizottság kontra Franciaország ügy 80-82. pontjait: „Az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás célja a kötelezettségsegítő tagállamnak a kötelezettségsegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, és ezáltal a közösségi jog tényleges alkalmazásának biztosítása. Mindkét, e rendelkezés szerinti intézkedésnek – nevezetesen az általányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja. E két intézkedés valamelyikének alkalmazása attól függ, hogy melyikük alkalmas az adott ügy körülményeire tekintettel követett célok elérésére. Míg a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségsegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, addig az általányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul, különösen, ha a kötelezettségsegés az azt először megállapító ítélet óta tartó hosszú időszakon keresztül tartósan fennállt. E körülmények között nem kizárt az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti mindkét szankciófajta alkalmazása, különösen akkor, ha a kötelezettségsegés hosszú időn keresztül tartott, és tartósan mutatkozik.”

32 A tagállamokra vonatkozó együtthatók tekintetében a Bizottság folyamatosan aktualizálja az általa alkalmazott értékeket. Erről részletesen ld.: „A kötelezettségsegési eljárások keretében a Bizottság által a Bíróságnak javasolt általányösszeg és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása” c. bizottsági közleményt, C(2013) 8101 végleges, 2013. november 21.

tartamára vonatkozó napok számával (itt tehát nem együtttható van, hanem a napok száma jön figyelembe).

2.4.2. *Bírságolás átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségszegési eljárásban*

Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárásban a Bizottság már első keresetében kényszerítő bírság vagy átalányösszeg kiszabását kérheti (tehát itt nincs szüksége előzetesen egy kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítására) a jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek esetében. Amint azt a Bizottság az EUMSZ 260. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról szóló közleményében³³ kifejti, nem zárja ki, hogy – mérlegelési jogkörével élve, az adott ügyben indokolt esetben az általános kritériumoktól eltérve – egyszerre kérje kényszerítő bírság és átalányösszeg kiszabását, tekintettel arra, hogy ezen eljárás célja az uniós jognak való megfelelés minél előbbi biztosítása.

Amennyiben az átültető jogszabályok bejelentése megvalósul, a Bizottság eláll keresetétől. Akkor viszont, ha az eljárásban a Bizottság kényszerítő bírság mellett átalányösszeget is kért, a szükséges bejelentés alapján a Bizottság nem vonja vissza a keresetet, mivel az átalányösszeg megállapítása a múltbéli jogsértés orvoslására irányul, a kényszerítő bírság célja ellenben az, hogy a Bíróság ítéletének való mielőbbi megfelelést „kényszerítse” ki. A kényszerítő bírságot ugyanis a tagállam a marasztaló ítélet meghozatalának napjától a megfelelés (ez esetben a teljes átültetés bejelentése) napjáig fizeti.

Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése sze-

rint a Bíróság kötve van az Európai Bizottság által kért összeghez. A pénzügyi szankció kalkulálásának szabályai igazodnak a tartalmi kötelezettségszegési eljárásra irányadó szabályokhoz (ld. előbb), ugyanakkor található néhány eltérés is. Eszerint non-notifikációs kötelezettségszegési eljárásban a jogsértés súlyosságának megítélésakor a Bizottság mérlegeli, hogy teljes vagy részleges átültetési hiányról van-e szó, a részleges átültetés ugyanis a bírság kiszámítása szempontjából enyhítő körülményként vehető figyelembe. Mind a mulasztás időtartamát jelző együtttható, mind az átalányösszegre vonatkozó javaslat esetén a jogsértés kezdő napjaként irányadó nap az átültetési határidő lejártát követő nap (és nem pl. az indokolt véleményben tűzött határidő elmulasztása). A tagállam részére a Bíróság állapítja meg a fizetési kötelezettség esedékességének napját, ami akár lehet az ítélethirdetés napja, de akár későbbi időpont is.

Fontos megjegyezni, hogy a nem jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvek átültetésének elmulasztásakor nincs lehetőség az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevitelére, azaz a Bizottság ilyenkor először a 258. cikk szerint, másodsor pedig a 260. cikk (2) bekezdése alapján nyújthat be keresetet a tagállammal szemben.³⁴

Magyarország tekintetében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta egy átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségszegési eljárás lépett bírósági szakaszba. A C-310/12. számú *Bizottság kontra Magyarország* ügy tárgya a *hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv* (hulladék-keretirányelv) átültetése bejelentésének hiánya³⁵ volt, az irányelv át-

33 A Bizottság közleménye – *Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása* (2011/C 12/01), HL 2011.1.15. C-12/1. és SEC(2010) 1371 végleges, Európai Bizottság, 2010. november 11.

34 Ld. a hivatkozott 2011/C 12/01 sz. bizottsági közlemény 18. pontja.

35 A hulladék-keretirányelv ágazati jelentőségére tekintettel az átültetés hiánya miatt a Bizottság Magyarországon kívül 22 tagállamnak küldött hivatalos felszólítást, illetve később további 15 tagállam esetében léptette tovább az eljárást indokolt vélemény szakaszba. A Bizottság Magyarországgal egy időben Bulgária, Lengyelország és Szlovákia esetében döntött az eljárás bírósági szakaszba léptetéséről 2012. április 26-án. Ld. erről: Európai Bizottság sajtóközleménye IP/12/422, 2012. április 26. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-422_en.htm?locale=en, letöltve: 2014. február 5.

ültetési határideje ugyanis 2010. december 12-én lejárt. A Bizottság keresetlevelét 2012. november 9-én nyújtotta be, melyben a kötelezettségzegés megállapításának esetére napi 27 316,8 euró kényszerítő bírság kiszabását kérte a Bíróságtól.

A tagállamok az esetleges marasztaló ítélettel járó szankciót úgy kerülhetik el, ha a bírósági kereset benyújtását megelőzően, vagy a bírósági eljárás során átültetik az adott irányelvet, és azt az előírt formában bejelentik a Bizottság részére. Ilyen esetben a Bizottság főszabály szerint eláll a keresetétől, ha az eljárásban csak kényszerítő bírság kiszabását kérte. Tekintettel arra, hogy a hulladék-keretirányelv átültetése bejelentésének hiánya miatt indult bírósági eljárás során Magyarország az irányelv teljes átültetését bejelentette a Bizottságnak, és a Bizottság keresetében csak kényszerítő bírság kiszabását kérte, így a bejelentést követően a Bizottság elállt keresetétől, a Bíróság pedig az ügyet 2013. augusztus 20-án törölte nyilvántartásából.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett EUMSZ 260. cikk (3) cikk szerinti eljárás alkalmazása óta a keresetek nagy száma ellenére az eljárások jelentős része ítélet nélkül zárul, azaz az érintett irányelvek teljes átültetéséről a tagállamok legkésőbb a bírósági eljárás megindítását követően gondoskodnak. Így a non-notifikációs kötelezettségzegési eljárások fizetési kötelezettség kilátásba helyezése miatt a végrehajtás-ellenőrzés hatékony eszközének bizonyulnak.

2.4.3. Példák a Bíróság előtt indított „ismételt” kötelezettségzegési eljárásokra

Egy EUMSZ 285. cikk vagy 260. cikk (3) bekezdés szerinti kötelezettségzegési eljárás-

ban hozott marasztaló ítéletet követő „második” kereset benyújtására mind tartalmi, mind átültetés bejelentésének hiánya miatt indított eljárásokban találunk példát. A *tartalmi eljárások között* említhetjük pl. a *Bizottság kontra Olaszország*³⁶ ügyet, amelyben Olaszország elmulasztotta a Bíróságnak a 2000/128/EK bizottsági határozatban jogellenesnek és a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatásoknak a kedvezményezettekkel való visszatérítése tárgyában 2004. április 1-jén meghozott ítéletében foglaltak végrehajtását. A Bíróság második, 2011. november 17-én hozott marasztaló ítéletében ezért 30 millió euró átalányösszeg megfizetésére kötelezte Olaszországot.

Hasonlóan, pl. Görögország esetében³⁷ a Bíróság – ítéletének való megfelelés hiánya miatt – 31 536 euró összegű napi kényszerítő bírságot és 3 millió euró összegű átalány-kártérítést szabott ki 2009-ben. Görögország a napi bírságot az itélethozatal napjától (2009. június 4.) 2012. március 31-ig fizette, összesen 35 millió euró összegben.

Átültetés bejelentésének hiánya miatt (non-notifikációs) kötelezettségzegési eljárásban marasztalta el a Bíróság pl. Görögországot 2007. július 18-án, majd 2011. március 31-én³⁸ a *bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004/80/EK tanácsi irányelv* átültetésének elmaradása miatt. (Az irányelv átültetési határideje 2005. június 1-jén járt le.) Mivel a Bizottság második keresetének benyújtását követően Görögország teljesen átültette az irányelvet, csak átalányösszeg kiszabására került sor (3 millió euró összegben).

Amennyiben a tagállami kötelezettségzegést az Európai Bíróság megállapította, a jogellenes tagállami intézkedés nyomán elszerve-

36 C-496/09 sz. Bizottság kontra Olaszország ügy, előzménye a C-99/02. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy

37 C-65/05 sz. Bizottság kontra Görögország ügy, amelyet a C-109/08 sz. Bizottság kontra Görögország ügy követett.

38 C-407/09 sz. Bizottság kontra Görögország ügy, előzménye a C-26/07. számú Bizottság kontra Görögország ügy.

dett kárukat a jogalanyok közvetlenül nemzeti bíróság előtt érvényesíthetik.³⁹

Természetesen a tagállam részéről is lehetséges az Európai Bizottság jogalkotási tevékenységének ellenőrzése. A jogszabály-előkészítés fázisában erre a szubszidiaritás-kontroll

keretében van lehetőség,⁴⁰ már elfogadott jogszabályok esetében pedig, amennyiben annak az EUMSZ 263. cikkben foglalt feltételei fennállnak, megsemmisítési kereset benyújtására van lehetőség.

39 A tagállami kárfelelősség megállapításáról ld. az Európai Bíróság Francovich ügyben (C-6/90 és C-9/90 egyesített ügyek) hozott ítéletét, valamint „Az Európai Unió Bíróságának az uniós jog valamely tagállam által történő megsértése miatt indított kártérítési kérelmekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata” c. összefoglalóját. Európai Bizottság, 2009. július 15. Forrás: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_hu.pdf, letöltve: 2014. február 5.

40 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv szerinti „sárga lapos” és „narancssárga lapos” eljárás alkalmazásáról ld. Rác Rita: „A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus a gyakorlatban: mennyire és hogyan élnek új jogositványokkal a nemzeti parlamentek az uniós döntéshozatali eljárásokban?”. Forrás: <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/R%E1cz%20Rita.pdf>, letöltve: 2014. február 5.