

VARJU MÁRTON\*

## JOGHARMONIZÁCIÓ, AZ EUMSZ 114. CIKK ÉS AZ EU BÍRÓSÁG: JOGHARMONIZÁCIÓS KORLÁTOK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATBAN\*\*

*Az EUMSZ 114. cikke arra hatalmazza fel az Európai Uniót, hogy a belső piac megvalósítása, illetve működésének elősegítése céljából harmonizálja a piaci integrációt akadályozó, illetve korlátozó tagállami jogi rendelkezéseket. A benne biztosított jogalkotási jogalap az uniós jogalkotó számára funkciójában limitált hatáskört biztosít, amelynek gyakorlása elvileg világos és pontos jogi korlátokhoz kötött. A jogalap alkalmazásának korlátait az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata dolgozta ki az alapszerződési rendelkezés értelmezésével. Mivel azonban a 114. cikk szövege inkább szól az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint korlátozásáról, a Bíróság ítéleteivel kapcsolatban jogosan merül fel a kérdés, hogy a bennük foglaltak valóban korlátok közé szorítják-e az uniós jogalkotó döntéseit. Értékelésünk szerint az elmúlt három évtized döntései a 114. cikk olyan értelmezését támasztják alá, amely a jogharmonizációs aktusban kinyilvánított politikai akarattal összhangban a piaci integráció hatékony, azonban semmiképpen sem öncélú, megvalósítását támogatja.*

### BEVEZETÉS

Az Európai Unió egy korlátozott, működésében konkrét célokhoz és megvalósítási módokhoz kötött politikai szervezet. A tagállamai által jogilag kifejezett formában hozzá rendelt egyes gazdasági, társadalmi és politikai célokhoz meghatározott hatáskörök társulnak, amely hatásköröket a jog által előírt formális kereteket betartva lehet, illetve kell gyakorolnia. A tagállamok egyenként, illetve együttesen azonban abban is érdekeltek, hogy az Unió képes legyen a hatáskörébe utalt célok hatékony megvalósítására, hiszen azok általában véve megfelelnek az egyes kormányok által megvalósítani kívánt államcéloknak. Ez az EU mint szakpolitikai közösség (*policy community*) működését meghatározó kettősség az uniós hatáskörök gyakorlását szabályozó, az Alapszerződésekben rögzített jogalkotási jogalapok szövegezésében is megjelenik. Az EUMSZ 114. cikk, amely a belső piac megteremtésének egyik kiemelkedően fontos módja, a piaci integrációs célú jogharmonizáció megvalósítá-

\* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Lendület-HPOPs „Regulatory Change” Kutatócsoport, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [varju.marton@tk.mta.hu](mailto:varju.marton@tk.mta.hu).

\*\* Külön köszönettel tartozom Dr. Simon Dorottyának, a Lexcellence Kft. ügyvezetőjének, és Várnay Ernő professzor úrnak iránymutatásaiért és felbecsülhetetlen értékű tanácsaiért. Az esetleges hibákért és tévedésekért a felelősség egyedül a szerzőt terheli.

sára ad felhatalmazást az Európai Uniónak, egyrésztől meghatározza és ezzel korlátozza, hogy milyen célokból kerülhet sor a tagállami jogi rendelkezések közelítésére. Másrészt viszont ugyanezen, tágan megfogalmazott célokat lehet úgy is olvasni, hogy azokban kifejeződik a 114. cikket elfogadó tagállamok azon szándéka, hogy megfelelő közös politikai akarat fennállása esetén, az uniós jogalkotó viszonylagos szabadsággal tudjon nyúlni a jogharmonizáció eszközeihez.

Ebben a tanulmányban azt elemezzük, hogy a belső piaci jogharmonizáció az EUMSZ 114. cikk rendelkezéseiben lefektetett célokhoz kötött, funkcionális jellegű korlátozottsága miként érvényesül az uniós jogban, különösen az Európai Bíróság a 114. cikk alkalmazásának jogszerűségét (felül)vizsgáló ítélkezési gyakorlatában. Az EUMSZ belső piaci jogharmonizációs jogalapja megköveteli, hogy alkalmazásával kizárólag a tagállami piacok integrációját és az alapvető gazdasági szabadságok gyakorlását akadályozó, a tagállamok jog- és szabályozási rendszereinek eltéréseiből eredő problémákat kezeljenek. Mivel azonban a piaci integrációs akadályok jelentős része érdemi piac- és gazdaságsszabályozási eltérésekből ered, illetve mivel a hatékony jogközelítés elkerülhetetlenül érdemi változásokhoz fog vezetni a tagállami piac- és gazdaságsszabályozásban, viszonylag gyakran merül fel kétely a tagállamokban és az érintett piaci szereplőkben is, hogy az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott uniós jogszabály valóban belső piaci jogharmonizációs aktus-e. Az EU Bíróság kiterjedt ítélkezési gyakorlata, amelyet megpróbálunk részletesen elemezni, rendszeresen megpróbálja eloszlatni ezeket a kételyeket, azonban az ítéletek nem mentesek az ellentmondásoktól. Értékelésünk szerint a Bíróság döntései a jogharmonizációs aktusban kinyilvánított politikai akarral összhangban a piaci integráció hatékony, azonban semmiképpen sem öncélú, megvalósítását támogatják.

## A BELSŐ PIACI JOGHARMONIZÁCIÓS JOGALAP ÉS ANNAK KORLÁTJAI

Az EUSZ 1. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok az Európai Uniót azon céljaik (érdekeik) megvalósítása érdekében hozták létre, amelyeket közösen tartanak. Ebből (is) következik, hogy az Unió mint politikai szervezet egyedül azokon a szakpolitikai és/vagy szabályozási területeken léphet fel, amelyeken a tagállami céljait nézve és egyeztetve számára lehetővé tették.<sup>1</sup> Az 1. cikk rendelkezései alapján az Unióra átruházott hatáskörök is ezekre a területekre korlátozódnak. Az EU korlátozott jellegét erősíti meg az EUSZ 3. cikke is, amelyik felsorolja azokat a szakpolitikai és/vagy szabályozási területeket, amelyeken a tagállamok az Unió keretein belül közösen fel kívánnak lépni. Az uniós fellépést ténylegesen lehetővé tevő hatáskörök korlátozott jellegét általános jelleggel az EUSZ többek között a hatáskör-át-

<sup>1</sup> Lásd Sacha GARBEN – Inge GOVAERE: „The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future” in Sacha GARBEN – Inge GOVAERE (szerk.): *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future* (Oxford: Hart Publishing 2017), 3–4., és Robert SCHÜTZE: „Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons” in GARBEN–GOVAERE (1. lj.) 47.

ruházás (jog)elvélt is magukban foglaló 4. és 5. cikkei rögzítik. Az egyes hatáskörök gyakorlását szabályozó jogalkotási jogalapok az Alapszerződésekben, mint például a belső piaci jogharmonizációs jogalapot tartalmazó EUMSZ 114. cikk, további jogilag meghatározott formális korlátokat szabnak az uniós fellépésnek.<sup>2</sup> Azonban, ahogy az a lojális együttműködés elvét rögzítő EUSZ 4. cikk (3) bekezdésből is következik, a tagállamok abban is érdekeltek, hogy az Unió hatékonyan tudjon fellépni a hozzá rendelt hatáskörökben. Ahogy a 114. cikk példáján látni fogjuk, az átruházott hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogi szabályok a korlátozáson túl az Unió felhatalmazásáról is rendelkeznek.

A belső piac egy olyan uniós szakpolitika, amelynek keretében a tagállamok a nemzeti piacok integrációjának közösnek tartott célját kívánják megvalósítani. Ez a cél a szakpolitika általános kereteit meghatározó EUMSZ 26. cikk szerint az alapvető gazdasági szabadságok – egyszerűbben: a szabad mozgás – gyakorlásának szabadságát, valamint a határokon átnyúló verseny feltételeinek egyenlőségét (és tisztességességét) foglalja magában. A piaci integráció, mint viszonylag konkrét cél megvalósítása érdekében a tagállamok specifikus eszközöket<sup>3</sup> rendeltek az Unióhoz, amely eszközök alkalmazását (és ezzel a cél megvalósíthatóságát) meghatározott, jogilag korlátozott hatáskörök az Uniónak történő átruházásával garantálták. Ilyen eszköz különösen a jogharmonizáció. Segítségével az EUMSZ 26. és 114. cikkeken meghatározott specifikus piaci integrációs problémára az ott meghatározott módon reagálva tud hozzájárulni az uniós jogalkotó a belső piac megteremtéséhez és működése biztosításához („elősegítéséhez”). A 114. cikk (1) bekezdése szerint a piaci integráció szempontjából külön problémát jelentenek azok a jogi és szabályozási különbségek a tagállamok között, amelyek megakadályozzák vagy korlátozzák a gazdasági tevékenységek nemzeti határokon keresztül történő szabad végzését, és/vagy torzítják a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit. A jogharmonizáció rendeltetése, hogy közös szabályok bevezetésével és más kapcsolódó jogharmonizációs módszerek alkalmazásával (pl. engedélyezés vagy tanúsítás, egyes termékek vagy szolgáltatások betiltása) felszámolja vagy megelőzze ezeket a különbségeket.

Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata is megerősíti a jogharmonizáció specifikus szakpolitikai eszközének ezen rendeltetését. A Bíróság értelmezésében a jogharmonizációs aktusok abban esetben járulnak hozzá a piaci integrációs cél megvalósulásához, amennyiben felszámolják az alapvető gazdasági szabadságok (a szabad mozgás) akadályait („minden akadályát”) a tagállamokban.<sup>4</sup> Mint később látni fogjuk az akadályok jelentős része feltételezett, a jövőben keletkező szabályozási különbségekből eredő akadály lesz. A Bíróság megfogalmazásában a szabad mozgás akadályának minősülnek különösen azok a tagállamok közötti jogi és szabályozási

<sup>2</sup> Lásd Kieran ST CLAIR BRADLEY: „Powers and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court” in Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law* (Második kiadás) (Oxford: Oxford University Press 2011) 109.

<sup>3</sup> EUMSZ 26. cikk (1) bekezdés: „Az Unió a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket.”

<sup>4</sup> C-376/98. sz. *Németország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2000:544], 82. pont.

különbségek, amelyek az adott termékre vagy szolgáltatásra vonatkozó szabályozási védelem eltérő szintjét hozzák létre az egyes tagállami piacokon,<sup>5</sup> és amelyek ennek következményeként megakadályozzák vagy korlátozzák a szabad kereskedelmet és a szabad mozgást a tagállamok között.<sup>6</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását igényli az olyan szabályozási helyzet, mikor az import tagállam szigorúbb szabályozása a hazai termékekhez képest megnehezíti a nem belföldi termékek piacra jutását,<sup>7</sup> illetve az is, amikor a tagállami szabályozás nehezebbé teszi valamely szolgáltatás értékesítését és tényleges exportját más tagállamban található fogyasztók számára.<sup>8</sup> Jól látható, hogy a jogharmonizációnak lényegében ugyanazokkal a belső piaci akadályokkal és problémákkal kell megküzdenie, mint amelyek felvetik az alapvető gazdasági szabadságokban megfogalmazott tagállami kötelezettségek megsértését.<sup>9</sup>

Már a fentiekből is látható, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap kétféle üzenetet fogalmaz meg az uniós jogalkotó számára. Egyrészt azzal, hogy a jogharmonizációt egyedül a piaci integráció céljából engedi meg, az uniós fellépést korlátok közé szorítja.<sup>10</sup> Másrészt viszont feladattal is ellátja az uniós jogalkotót, amelyhez rendelkezésére bocsát egy viszonylag könnyen használatba vehető eszközt. Mindennek az alapját abban az EU Bíróságnak sok fejtörést okozó összefüggésben kell keresnünk, hogy a 114. cikk az EUMSZ 26. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében szabályozza a belső piaci jogharmonizációs hatáskört.<sup>11</sup> A jogalap

<sup>5</sup> Pl. különbözőképpen szabályozzák egyes termékek vagy termékcsoportok rendeltetését, összetételét, vagy a termékek megjelölését, C-547/17. sz. *Philip Morris Brands SARL és mások kontra Secretary of State for Health* ügyben 2016. május 4.én hozott ítélet [EU:C:2016:325], 100. pont.

<sup>6</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 62., 100., 101. pontok. A jogharmonizációs aktus elfogadása feltételezi, hogy az érintett termékeknek vagy szolgáltatásoknak van határokon átnyúló kereskedelme. Erre vonatkozó kétély esetén bizonyítani kell, hogy a szóban forgó termék vagy szolgáltatás részt vesz, vagy valószínűsíthetően részt fog venni a tagállamok közötti kereskedelemben, amelyet az EU Bíróság az aktus választott jogalapjának vizsgálata során külön értékelhet, C-380/03 sz. *Németország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EU:C:2006:772], 53–54., 58–59., 63. pontok. A Bíróság értelmezésében az EUMSZ 114. cikkből azonban nem származtatható olyan követelmény, amely szerint a szóban forgó piacnak (a határokon átnyúló kereskedelem volumenének) viszonylag jelentősnek kell lennie, C-398/13 P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami kontra Európai Bizottság* ügyben 2015. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2015:535], 39–41. pontok.

<sup>7</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 56–57. pontok.

<sup>8</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 61–65. pontok

<sup>9</sup> Itt említhető meg az ítélkezési gyakorlatban lefektetett azon lényeges követelmény, hogy a közös szabályok (tilalmak, standardok) bevezetésén túl a jogharmonizációs aktusnak a közös szabályoknak megfelelő termékek vagy szolgáltatások szabad mozgásáról is gondoskodnia kell, például olyan módon, hogy megtiltja a tagállamok számára az utóbbi termékek vagy szolgáltatások szabad mozgásának korlátozását, C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 101–104. pontok.

<sup>10</sup> Lásd a 114. cikk által kifejezetten említett korlátokat (a 114. cikk (1) bekezdésében rögzített jogalap nem vonatkozik az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre), amelynek indoka formális; a Szerződések külön hatásköri szabályokat, illetve jogalkotási jogalapot tartalmaznak ezeken a területeken.

<sup>11</sup> Ezek a célok a 26. cikk (1) bekezdés értelmében a belső piaci létrehozása és működése. A célkitűzések a (2) bekezdés értelmében azt foglalják magukban, hogy „a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása” ebben a „belső határok nélküli” térségben.

szabályozása tehát felhatalmazási célú is. A kapcsolódó jogirodalom is elismeri a 114. cikk kettős természetét. Bradley szerint a belső piaci jogharmonizációs jogalap nem tekinthető „korlátlanak”, viszont a piaci integráció hatékony megvalósításának célja kiemelt hangsúlyt kap benne.<sup>12</sup> Weatherill több írásában is elismerte, hogy a 114. cikk funkcionálisan széles hatókörű, azonban (funkcionálisan) nem korlátlan, a benne szabályozott belső piaci jogharmonizációs hatáskör bár tág, nem tekinthető nyitottnak, és gyakorlása érdeminek tekinthető bírói felülvizsgálat alá esik.<sup>13</sup> Álláspontja szerint alkalmazásának kereteit az egyes esetekben – különösen azt, hogy mikor (milyen politikai körülmények között), és mi (milyen tartalmú és intenzitású jogharmonizáció) jöhet létre a 114. cikk alkalmazásával – a jogharmonizáció politikája jelöli ki: konkrétan azt, hogy az adott kérdésben lehet-e kompromisszumot teremteni a különböző szabályozási érdekű tagállamok között, és azt, hogy milyen lesz az a kompromisszum.<sup>14</sup>

A szakirodalmi álláspont csaknem egyöntetű abban, hogy a belső piaci jogharmonizáció a gyakorlatban nincs jelentős korlátozásnak alávetve. Amennyiben a jogharmonizációs aktus összekapcsolható valamely legitim piaci integrációs célkitűzéssel, a 114. cikk piaci integrációs cél követését megfogalmazó funkcionális hatásköri korlátja inkább fog szólni az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint tényleges korlátozásáról. Weatherill szerint a 114. cikk szövegezése nem sok mindenben tartja vissza az uniós jogalkotót, és az EU Bíróságnak sem ad túl sok lehetőséget arra, hogy ellenőrizze és felülvizsgálja az uniós jogalkotó döntéseit.<sup>15</sup> Részletesebb értékelése szerint a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazását alapvetően az határozza meg, hogy az érintettek (pl. a tagállamok vagy a jelentős piaci szereplők) mit szeretnének elérni.<sup>16</sup> Ugyanis a 114. cikk lehetőséget ad a piacsabályozási jellegeket mutató, magas szintű jogharmonizációra,<sup>17</sup> de a tagállami szabályozási sokféleséget fenntartó, a tagállami szabályozási és szakpolitikai hatásköröket és diszkréciót

<sup>12</sup> ST CLAIR BRADLEY (2. lj.) 94.

<sup>13</sup> STEPHEN WEATHERILL: „Maximum versus Minimum Harmonization: Choosing between Unity and Diversity in the Search for the Soul of the Internal Market” in NIAHM NÍC SHUIBHNE – LAURENCE GORMLEY (szerk.): *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher* (Oxford: Oxford University Press 2012) 181–182.; STEPHEN WEATHERILL: „Supply of and Demand for Internal Market Regulation: Strategies, Preferences and Interpretation” in NIAHM NÍC SHUIBHNE (szerk.): *Regulating the Internal Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2006) 37.

<sup>14</sup> STEPHEN WEATHERILL: „Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competences to Regulate the Internal Market” in CATHERINE BARNARD – JOANNE SCOTT (szerk.): *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Oxford: Hart Publishing 2002) 62–63. CRAIG történeti perspektívájú jogi elemzése szerint az Uniót a 114. cikk alapján nem illeti meg korlátlan pozitív szabályozásihatáskör, ezzel pedig a jognak sikerült valamiféle védelmet biztosítania a tagállamok szabályozási kompetenciának, és a tagállamok azon jogosultságát is sikerült rögzítenie, hogy nemzeti piacukat eltérően szabályozzák. A „pozitív szabályozás” fogalmát a dereguláció formájában jelentkező negatív integráció/szabályozás fogalmi ellentétjeként használta. PAUL CRAIG: „The Evolution of the Single Market” in BARNARD – SCOTT (14. lj.) 33–34.

<sup>15</sup> LÁSD WEATHERILL: „Maximum versus Minimum” (13. lj.) 181–182.

<sup>16</sup> WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>17</sup> Amelynek révén kizárhatók a tagállami piacokról és magáról az európai piacról is a nem kívánatos versenytársak.

tiszteletben tartó minimális jogközelítést is megengedi.<sup>18</sup> Klasszikusnak tekinthető érvelése értelmében a jogharmonizáció, annak ellenére, hogy célja kizárólag a jogközelítés lehet, az érdemi szabályozás pedig nem, valójában soha nem volt élesen megkülönböztethető az uniós szintű piac- és gazdaságsszabályozástól, hiszen a versenyfeltételek egyenlőségének az EUMSZ 26. cikkben megfogalmazott célját egyedül olyan módon lehet biztosítani, hogy az érintett piac- és gazdaságsszabályozási területeken (pl. fogyasztóvédelem, környezetvédelem, munkaerőpiaci szabályozás) az eltérő tagállami szabályok helyébe közös uniós szabályozás lép.<sup>19</sup>

Davies egyértelműen azon az állásponton van, hogy a 114. cikk rendelkezéseinek rendeltetése az, hogy funkcionális felhatalmazást adjanak az Uniónak és az uniós jogalkotónak a belső piac mint kevéssé definiált, feltehetően sokszor és sokban változó szakpolitika megvalósítására.<sup>20</sup> A jogalap az Unió piaci integrációs céljának hatékony végrehajtását helyezi előtérbe,<sup>21</sup> az EU Bíróság kapcsolódó ítélezési gyakorlata, amely a gyenge alapszerződési korlátokat inkább felhívította, mint megerősítette, pedig elsősorban segítette és nem korlátozta az Uniót ebben.<sup>22</sup> Érvelése szerint a tagállamok a 114. cikk szövegezését szándékoltan, vagy legalábbis célzottan, nyitottan hagyták, illetve nem számolták fel többértelműségét, amelynek az lehetett az oka, hogy a tagállamok közötti eredeti politikai megállapodás a belső piacról nem lehetett teljes, illetve az, hogy a tagállami kormányok nyitva akarták hagyni maguk előtt a jogharmonizációs hatáskör adta politikai lehetőségeket.<sup>23</sup> A belső piaci jogharmonizációs hatáskör szabályozásának ezen jellegzetességei, amennyiben azokat valósan fogadjuk el, nem hagynak kétséget afelől, hogy a jogharmonizáció a tagállami jogi rendelkezések *közelítése* helyett, amennyiben az Unión belüli (szabályozás-)politikai helyzet megengedte, azok teljes lecserélését is jelenthette az uniós szinten egységesített szabályozással. Ez a gyakorlat azonban ellentétesnek látszik az Európai Unió az Alapszerződésekben kifejezett korlátozott politikai természetével, illetve kérdésessé teszi, hogy a hatáskör jogi rendezése teljesíti-e a vele szemben megfogalmazható olyan elvárásokat, mint például a szabályozás pontosága, kiszámíthatósága és világossága.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>19</sup> Stephen WEATHERILL, „Why Harmonise?” in TAKIS TRIDIMAS – PAOLO NEBBIA (szerk.): *European Union Law for the Twenty-First Century: Rethinking the New Legal Order*, (Oxford: Hart Publishing 2004), 11, 17–18.

<sup>20</sup> Gareth DAVIES: „The Competence to Create an Internal Market: Conceptual Poverty and Unbalanced Interests” in GARBEN – GOVAERE (1. lj.) 75–76. Lásd még Bradley értékelését, aki szerint a túlnyomórészt *effet utile* alapon álló ítélezési gyakorlat a 114. cikk felhatalmazási jellegét erősítette meg, ST CLAIR BRADLEY (2. lj.) 107.

<sup>21</sup> Ez nem is lehet másként figyelembe véve a korábban már említett sajátos szabályozási kapcsolatot az EUMSZ 26. cikk és a 114. cikk között. A piaci integráció, mint megvalósítandó szakpolitikai cél adja a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazásának elsődleges kifejezett korlátját.

<sup>22</sup> DAVIES (20. lj.) 75–76.

<sup>23</sup> DAVIES (20. lj.) 75–76.

<sup>24</sup> Itt kell megemlíteni a Bíróság a megújuló energia irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, HL L 140., 2009.6.5., 16–62.) egyes rendelkezései kapcsán hozott ítéletét. Ezeket a rendelkezéseket az uniós jogalkotó az EUMSZ 114. cikk alapján fogadta el. Általános célként az irányelv a bioüzemanyagok, köztük a biogáz fenntarthatósági feltételeit harmonizálta. Az ügyben közvetlenül

Az ítélkezési gyakorlatot áttekintve megfigyelhető valamennyi törekvés az EU Bíróság részéről, hogy jogértelmezéssel pontosítsa a 114. cikkben szabályozott hatáskör korlátait. Ennek értékelésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a 114. cikk szövege a jogértelmezés számára nem hagy túl sok fogódzót. Az egyik ilyen elem az, hogy az uniós jogalkotó egyedül az alapvető gazdasági szabadságok gyakorlásának *valós* akadályozása vagy korlátozása esetén élhet a belső piaci jogharmonizáció eszközével.<sup>25</sup> A Bíróság értelmezésében ez a követelmény azt jelenti, hogy a jogharmonizáció alá vont tagállami jogi és szabályozási különbségeknek ténylegesen meg kell nehezíteniük, illetve ki kell zárniuk a szabad mozgást a tagállamok között, és/vagy ténylegesen torzítaniuk kell a gazdasági verseny feltételeit az egyes tagállami piacokon.<sup>26</sup> Hasonló indítatásból vezérelve az EU Bíróság azt is kimondta, hogy a határokon átnyúló gazdasági verseny torzításának érzékelhetőnek kell lennie.<sup>27</sup> Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy annak ellenére, hogy a tagállamok közötti jogi és szabályozási különbségek különböző feltételeket szabnak a gazdasági tevékenységek végzésének, és ezzel meghatározzák a gazdasági verseny körülményeit az egyes tagállami piacokon, nem minden különbség teszi szükségessé, illetve indokolja belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását.<sup>28</sup> A Bíróság általános értékelése szerint elvileg meg lehet különböztetni azokat a jogi és szabályozási különbségeket, amelyek a belső piacon folyó verseny feltételei szempontjából közömbösek (pl. méretgazdaságossági előnyöket vagy pusztán profítnövekedést okoznak az adott nemzeti piacon), és azokat, amelyek érzékelhetően torzítják a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit (pl. eltérő termelési feltételeket teremtenek, és eltérő termelési költségeket okoznak).<sup>29</sup>

A Bíróság bírói felülvizsgálati jogkörére alapítva vezette be azt a lényeges köve-

értett 18. cikkében elismerte a tagállami energiapiaci hatóságok döntési szabadságát abban, hogy a nemzeti földgázhálózaton keresztül ténylegesen beengedik-e a fenntarthatónak minősített import biogázt a nemzeti piacra. Az ítélet megállapította, hogy a jogharmonizációs aktusok piaci integrációs célkitűzése nem követeli meg, hogy azok rendelkezései feltétlen kötelezettséget írjanak elő a tagállamok számára az érintett termékek vagy szolgáltatások importjára nézve. Hozzátette, hogy a 114. cikk alkalmazásából nem következik, hogy az adott jogharmonizációs aktusnak a szabad mozgás gyakorlásának feltétlen jogát kell biztosítania. Megengedheti, hogy a tagállamok a behozatal vagy a kivitel objektív körülményeire hivatkozva döntsenek az adott tranzakció megvalósíthatóságáról, illetve, hogy objektív feltételeket támasszanak vele szemben. C-549/15. sz. *E.ON Biofor Sverige AB kontra Statensenergimyndigheten* ügyben 2017. június 22-én hozott ítélet [EU:C:2017:490], 35., 39. és 40. pontok. Az ítélet a 114. cikk olyan, az uniós jogalkotó döntési szabadságát kiszélesítő értelmezését támogatja, amely szerint lehetnek olyan helyzetek, amelyekben a piaci integrációs cél, hasonlóan az alapszabadságok kikényszerítéséhez, jogharmonizáció segítségével is csak a szabad mozgás technológiai és más objektív feltételeinek figyelembevétele mellett valósítható meg.

<sup>25</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 84. pont. Jövőbeli piaci integrációs akadályok és korlátok kapcsán, amelyek az EU Bíróság kiterjesztő, az uniós jogalkotót inkább felhatalmazó, mint korlátozó értelmezése szerint szintén belső piaci jogharmonizáció tárgyát képezhetik, az ítélkezési gyakorlat azok tényleges lehetőségének (objektív) követelményét támasztotta, C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 95. pont.

<sup>26</sup> A tagállami jogi és szabályozási különbségek, amelyek nem akadályozzák meg vagy korlátozzák a belső piaci létrehozását vagy működését, önmagukban nem igazolhatják (mivel nem is teszik szükségessé) belső piaci jogharmonizációs aktus elfogadását, C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 95. pont.

<sup>27</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 106. pont.

<sup>28</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 107. pont.

<sup>29</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 107–109. pontok.

telményt, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazását az uniós jogalkotó köteles objektív (objektív módon igazolható) tényezőkkel alátámasztani, és azt, hogy döntését nem alapíthatja saját szubjektív értékelésére.<sup>30</sup> Az adott jogharmonizációs aktus céljaiból és konkrét rendelkezéseiből ki kell tűnnie, hogy elfogadása az EUMSZ 114. cikk alkalmazásával jogszerű volt, és annak is, hogy a jogharmonizációs aktus ténylegesen és objektíven megfelelt a 114. cikkben foglalt feltételeknek.<sup>31</sup> Az ítélezési gyakorlat azt is megköveteli, hogy az uniós jogalkotó az aktus elfogadásának időpontjára nézve részletes bizonyítékokkal támassza alá a jogharmonizációs aktus elfogadásának jogszerűségét és szükségességét.<sup>32</sup> Magának a jogszabálynak nem kell a teljes bizonyítékanyagra hivatkoznia. Elegendő lehet például, ha a preambulumban rámutat arra a szabályozási helyzetre a belső piacon, ami szükségessé tette elfogadását,<sup>33</sup> és kifejezi azt,<sup>34</sup> hogy milyen konkrét jogharmonizációs célt vagy célokat kíván megvalósítani.<sup>35</sup> A részletes, releváns és pontos bizonyítékanyagra a jogalkotási eljárás lefolytatásakor van szükség, illetve azokban az EU Bíróság előtti eljárásokban kell majd feltárni, amelyekben a Bíróság a 114. cikk alkalmazásának megalapozottságát vizsgálja és értékeli.<sup>36</sup> A Bíróság jogértelmezés révén fedezte fel a piaci integrációs célú jogharmonizáció talán legfontosabb korlátját. Ennek értelmében a 114. cikket nem lehet általános szabályozási aktusok elfogadására jogszerűen felhasználni. A vonatkozó ítélezési gyakorlatot a következő pontban fogjuk részletesen megvizsgálni.

## JOGHARMONIZÁCIÓS VS. ÁLTALÁNOS (GAZDASÁG)SZABÁLYOZÁSI AKTUSOK

Az ítélezési gyakorlat a belső piaci jogharmonizációs jogalap rendelkezéseinek és a jogalap az EUMSZ 26. cikkben foglalt piaci integrációs céljának értelmezésével jutott el az EUMSZ 114. cikk leghatékonyabbnak tűnő azon funkcionális korlátjához, amely szerint az Unió belső piaci jogharmonizációs hatáskörében nem fogadhat el általános (gazdaság)szabályozási aktusokat.<sup>37</sup> A tilalmat ítéleteiben a Bíróság úgy operacionalizálta, hogy arra keresett választ, hogy a vizsgált uniós jogszabály céljai és egyes rendelkezései alapján a piaci integrációs célt elsődleges célkitűzésként valósítja-e meg, valamint arra, hogy a közös szabályok lefektetése révén (elkerül-

<sup>30</sup> C-300/89. sz. *Bizottság kontra Tanács (TitaniumDioxide)* ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet [EU:C:1991:244], 10. pont. Ez nem jelenti, hogy az uniós jogalkotó ne rendelkezne diszkrécióval a jogharmonizációs aktus kialakítása és elfogadása kapcsán, lásd 99. lj.

<sup>31</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 10. pont.

<sup>32</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 22–24. pontok.

<sup>33</sup> Vagyis kimutatja a belső piaci hatáskörön alapuló, jogharmonizációt igénylő konkrét jogi és szabályozási különbségeket a tagállamok között.

<sup>34</sup> Vagyis kifejezi azt, hogy milyen konkrét tagállamok közötti jogi és szabályozási helyzetet kíván kezelni a jogharmonizáció révén.

<sup>35</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 28–29. pontok.

<sup>36</sup> C-398/13 P. sz. ítélet (6. lj.) 30. pont.

<sup>37</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 83. pont.



hetetlenül)<sup>38</sup> megvalósított más szakpolitikai, közérdekű, illetve szabályozási céljai a piaci integrációs célhoz viszonyítva másodlagosak vagy esetlegesen-e.<sup>39</sup> A tilalom világos, határozott és következetes érvényre juttatása azonban messze nem problémamentes. Ahogy korábban már említettük, a piaci integráció céljának megvalósítása és azon belül különösen az egyenlő versenyfeltételek megteremtése egységes érdemi szabályozás bevezetését igényli a piacok működésének olyan területein, mint például a fogyasztó- vagy a környezetvédelem. Továbbá a jogharmonizációs aktusok a harmonizált előírások (standardok, közös tilalmak stb.) lefektetésével<sup>40</sup> elkerülhetetlenül szabályozni fogják az érintett szakpolitikai és/vagy szabályozási területet.<sup>41</sup> Tényleges, szabályozásinak tekinthető, de a jogharmonizáció keretében létrehozott outputjaikkal pedig közvetlenül hozzá fognak járulni más (közös) szakpolitikák céljainak, illetve más közérdekű célok megvalósításához.<sup>42</sup>

Nem lebecsülendő az a probléma, amely abból ered, hogy akárhogyan is értelmezi a Bíróság a 114. cikket és az abban foglalt hatáskör korlátait, a jogharmonizációs aktusoknál nem lehet kizárni, hogy ne legyen piac- és gazdaságsszabályozási jellegük, hatásuk vagy akár céljuk. Ezen a területen a jogalap definíciós hiányosságai, illetve korlátainak strukturálatlansága tényleges politikai, gazdasági és társadalmi kockázatokkal járhatnak. A belső piaci jogharmonizációs hatáskör piacsabályozási célú alkalmazása, illetve az uniós jogalkotó döntéseinek érdemi és hatékony felülvizsgálatára képtelen bírói kontroll elvonhatja a tagállamok szabályozási hatásköreit, és egyértelmű felhatalmazás nélkül korlátozhatja őket abban, hogy nemzeti piacukat a helyi viszonyoknak, érdekeknek és kényszereknek megfelelően, egymástól eltérően szabályozzák. Egy ilyen helyzet hátrányosan befolyásolhatja a helyi (a nemzeti szintű) gazdaság és társadalom fenntarthatóságát és versenyképességét, és alááshatja a nemzeti politika megfelelési hajlandóságát. Természetesen a konfliktusért nem egyedül az uniós jogalkotót vagy az EU Bíróságot terheli a felelősség. Az EUMSZ 26. és 114. cikkeit olvasva és összeolvasva nem várható el tőlük, hogy a belső piaci jogharmonizációs aktus fogalmát megszorítóan értelmezzék. A tagállamok szerződésalkötés kori szándékára figyelemmel a Bíróság sem igazán tehet mást,

<sup>38</sup> Ahogy korábban is utaltunk már rá, Weatherill szerint nem lehet leválasztani a jogharmonizáció piaci integrációs alkalmazását azon alkalmazásától, amelynek az a célja, hogy megtalálja az európai piacok *szabályozásának* legmegfelelőbb eszközét, Stephen WEATHERILL: „Supply of and Demand for” (13. lj.) 52.

<sup>39</sup> C-338/01. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EU:C:2004:253], 55. pont.

<sup>40</sup> Az érintett tagállami szabályozási vagy szakpolitikai területek jogharmonizációba való bevonásával.

<sup>41</sup> A Bíróság szerint nem jelent problémát, hogy a harmonizált követelmények valamely konkrét (közös) szakpolitika területéről (pl. környezeti politika) származnak, amennyiben a lefektetett közös, szakpolitikai hátterű szabályok célja a szabad mozgás biztosítása vagy elősegítése, C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 32–34. pontok.

<sup>42</sup> Az EUMSZ 114. cikk kifejezetten elismerte ezt a lehetőséget, mikor (3) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy bizonyos (közös) szakpolitikai célok (pl. közegészségvédelem, a környezet védelme, a fogyasztók védelme) a jogi védelem meghatározott szintjén történő megvalósításáról a belső piaci jogharmonizáció keretei között is gondoskodni kell. Egyes közös szakpolitikai célok más közös politikák megvalósításába, így a piaci integráció folyamatába integrált megvalósításának kötelezettsége az EUMSZ 9., 11. és 12. cikkekből is következik.

mint hogy elfogadja az uniós jogalkotó széles mozgásterét, és hogy kijelölje annak (tág) kereteit.<sup>43</sup>

Az ítélkezési gyakorlatban lefektetett tilalom alkalmazása nehezen feloldható dilemmát jelent minden uniós aktor, köztük különösen az EU Bíróság számára. Egyrésztől amennyiben szigorúan érvényesül a jogharmonizációs és a szabályozási aktusok közötti elhatárolás, és ez ténylegesen lehetséges is,<sup>44</sup> a jogharmonizáció nem lesz képes a tagállamok, illetve az érintett piaci szereplők által elvárt szinten és módon integrálni a nemzeti piacokat. A piacra jutási korlátok nagy része – különösen a szabályozási jellegű piacra lépési korlátok – kívül fog esni a jogharmonizáció hatókörén, illetve esély sem lesz a tagállamok közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtésére, amennyiben az egységes szabályozás bevezetését igényli. Egy olyan helyzetben, mikor a tagállami piacra való bejutást a vonatkozó termék- vagy szolgáltatásbiztonsági (pl. elektronikus-hírközlésszabványozási) elvárások szabályozásának lényegesen eltérő (védelmi) szintje akadályozza vagy korlátozza, és ez a határon átnyúló verseny feltételeit is torzítja, nehéz elképzelni, hogy a jogharmonizáció valódi szabályozási és szakpolitikai tartalom nélkül ténylegesen hozzá tudna járulni a nemzeti piacok integrációjához. Másrésztől az uniós jogalkotónak és a Bíróságnak is számolnia kell azzal, hogy amennyiben a jogharmonizáció felhasználható bármely szabályozási vagy szakpolitikai cél eszközeként, az Unió, hacsak nincs egy vagy több párhuzamosan felhívható uniós hatáskör, túlterjeszkedik a tagállami által hozzá rendelt specifikus célokon, és fellépése illegitim lesz. Egy ilyen lépés komoly politikai vagy társadalmi konfliktusokhoz vezethet, hiszen a jogharmonizáció leronthatja a tagállamok által saját hatáskörben bevezetett szabályozás védelmek szintjét olyan területeken, mint például az ipari szennyezés elleni küzdelem vagy az adat- és hírközlésszabványozás, illetve a szabályozási védelem szintjének megemelésével aláshatja az adott tagállam gazdaságának és társadalmának versenyképességét, illetve a tagállamok vélt előnyeit a regionális vagy globális versenyben.<sup>45</sup>

A következőkben bemutatott és elemzett ítélkezési gyakorlat sokrétű. Az ítéletekben alkalmazott jogértelmezési és jogalkalmazási megoldások különböző módokon feszegetik az uniós jogalkotóra átruházott belső piaci jogharmonizációs hatáskör gyakorlásának, illetve a hatáskör gyakorlásával szembeni bírói kontroll lehetőségeit

<sup>43</sup> Lásd ide kapcsolódóan Weatherill jól ismert kritikáját, amely az ítélkezési gyakorlatban megfogalmazott korlátokat és tilalmakat valódi jogi korlátozások lefektetése helyett egyedül arra tartotta alkalmasnak, hogy rávezessék az uniós jogalkotót arra, hogy hogyan tudja jogalkotási (jogharmonizációs) céljai elérése érdekében úgy alkalmazni az Alapszerződés hatásköri szabályait, hogy aktusai kiállják a bírói felülvizsgálat próbáját. Stephen WEATHERILL: „The Limits of Legislative Harmonisation Ten Years after *Tobacco Advertising*: How the Court’s Case Law has Become a »Drafting Guide«” *German Law Journal* 2011/12. 827.

<sup>44</sup> Például a jogharmonizációs aktus kizárólag a belső piaci problémát okozó jogi különbségeket számolja fel, és nincs semmilyen szabályozási vagy más szakpolitikai hatása.

<sup>45</sup> Lásd ide kapcsolódóan Maletić elemzését, aki a jogharmonizáció szabályozási jellegű megvalósítását nem tartja automatikusan elítélendő fejleménynak, tekintettel arra, hogy segítségével az Unió pozitív integrációs fellépésén keresztül utol tudja érni negatív integrációs tevékenységét, illetve képes az utóbbi negatív társadalmi hatásait ellensúlyozni, Isidora MALETIĆ: *The Law and Policy of Harmonisation in Europe’s Internal Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2013), 13–27. és 189–191.

és korlátait. Ezt próbáljuk meg egy tematikus csoportosítással könnyebben áttekinthetővé tenni. Mint látni fogjuk a belső piac hatékony megvalósítása és működése mind a jogalkotói oldalon, mind pedig a Bíróság részéről megjelenik mint hangsúlyos és legitímnek tartott szempont, amelynek érvényesítése maga alá rendelni látszik minden más érdeket és szempontot. A Bíróság meglehetősen nyíltan és őszintén deferál az uniós jogalkotó politikai és szakpolitikai diszkréciója irányába, kivéve mikor az Alapszerződések valamely rendelkezése konkrét és világos fogódzót nyújt számára.<sup>46</sup> Az ítélkezési gyakorlatban megjelenő, viszont a 114. cikk adta fogalmi és működési keretbe nehezen beilleszthetőnek tűnő jogalkotói korlátok, mint például a jogharmonizációs beavatkozás arányossága, sem képesek igazán új irányokat hozni az ítélkezési gyakorlatba. Általában véve az ítélkezési gyakorlat megerősíteni látszik, hogy a belső piaci jogharmonizációs hatáskör és jogalap szabályozása elsősorban az uniós jogalkotó politikai felhatalmazásáról szól.<sup>47</sup> Azonban az is kiderül, hogy ezzel a felhatalmazással nem lehet öncélúan élni.

## AZ AKTUS TÉNYLEGESEN JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUS

Az ítélkezési gyakorlatban találunk példát olyan esetekre, mikor viszonylag egyértelmű volt, hogy az uniós fellépés célja a belső piachoz és a piaci integrációs célhoz kapcsolódott. Ezekben az esetekben a Bíróság megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy a kérdéses aktus esetleges szabályozási vagy szakpolitikai hatásai nem akadályozták meg jogharmonizációs aktusként történő elfogadását. A gyógyszeres kiegészítő oltalmi tanúsítványának bevezetését szabályozó rendelet<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Az uniós jogalkotó számára tett jelentős gesztus, hogy a Bíróság szerint nincs különösebb akadálya annak, hogy a tervezett aktus elfogadásának jogszerűségét az EUMSZ 114. cikk mellett más jogalap vagy jogalapot alkalmazásával biztosítsák be. Az ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az aktus egyértelműen belső piaci jogharmonizációs aktus, akkor egyedül a 114. cikk használható jogalapként. Olyan esetben viszont, mikor az aktus a (jogharmonizáció mellett) több egyenrangú, egymástól nehezen elválasztható szakpolitikai vagy szabályozási célt szolgál, az uniós jogalkotó több jogalkotási jogalapot is igénybe vehet. C-338/01. sz. ítélet (39. lj.) 56. pont. Amennyiben a jogalkotó megalapozatlanul vonna be más jogalapot a 114. cikk mellé, ez a hiba nem jár az aktus megsemmisítésével, amennyiben az aktust nem szabálytalan jogalkotási eljárásban fogadták el, C-491/01. sz. *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.* ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet [EU:C:2002:741], 98. pont. Több jogalkotási jogalap alkalmazása esetén az uniós jogalkotónak leginkább arra kell figyelnie, hogy a vonatkozó uniós jogalkotási eljárások alapszerződési követelményei ne sérüljenek, ezért azok nem lehetnek egymással összeegyeztethetetlenek, C-338/01. sz. ítélet (39. lj.) 57–58. pontok.

<sup>47</sup> Az ítélkezési gyakorlatot jól jellemzi az a megközelítés, amelyet követve a Bíróság megállapította, hogy amennyiben teljesülnek a 114. cikk feltételei, az Alapszerződések a jogharmonizációt egyes szakpolitikai területeken explicit módon kizáró rendelkezései (pl. az EUMSZ 84. cikke, amely a bűnüldözés és a terrorizmus elleni küzdelem területén zárja ki a jogharmonizációt) nem akadályozzák meg a jogharmonizációs aktus jogszerű elfogadását. Lásd az emberi egészség védelmének szakpolitikai célja kapcsán az 1998-as dohányreklám irányelv elfogadását érintő ügyben, C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 76–79. pontok.

<sup>48</sup> A Tanács 1768/92/EGK rendelete (1992. június 18.) a gyógyszerek kiegészítő oltalmi tanúsítványának bevezetéséről, HL L 182., 1992.7.2., 15.

elfogadásának jogalapját érintő ítéletében a Bíróság megállapította,<sup>49</sup> hogy a szabadalmi jog eltérő tagállami szabályozása olyan helyzetet eredményezett, hogy a tagállami gyógyszerpiacokra ugyanazon terméket eltérő feltételekkel lehetett bevezetni, illetve eltérő körülmények között lehetett folytatni azok értékesítését.<sup>50</sup> Értékelése szerint ez a helyzet egyértelmű akadályát jelentette a nemzeti piacok integrált működésének, amely körülmény megalapozta az EUMSZ 114. cikk mint jogalkotási jogalap alkalmazását.<sup>51</sup> Az adatmegőrzési irányelv<sup>52</sup> jogalapja kapcsán a Bíróság az irányelv szabályainak sajátosságaira tekintettel más megközelítést alkalmazott. Ítélete szerint az irányelv világosan kifejezte, hogy rendelkezései az elektronikus hírközlési piacon működő kereskedelmi szolgáltatók gazdasági tevékenységét, nem pedig a tagállami rendőri és igazságszolgáltatási hatóságok az akkor még a volt harmadik pillér hatálya alá tartozó jogait és kötelezettségeit szabályozták.<sup>53</sup> Az irányelv belső piaci jogharmonizációs aktus jellegét erősítette meg az a rendelkezése is, amelyik a tagállamok igazságszolgáltatási és belügyi tevékenységeit explicit módon kizárta szabályozási hatálya alól.<sup>54</sup>

#### AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE CÉLJA A PIACI INTEGRÁCIÓ

A Bíróság az ún. *Titanium Dioxide* ügyben<sup>55</sup> hozott nagyjelentőségű ítéletében arra hivatkozva állapította meg, hogy a titándioxid-irányelv<sup>56</sup> az iparág által kibocsátott szennyezés csökkentését célzó szabályait a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazásával kellett volna elfogadni, hogy a jogharmonizáció alá vont tagállami környezetvédelmi szabályok közvetlenül befolyásolták a termelés feltételeit és költségeit, emiatt pedig egyértelmű volt, hogy a közöttük lévő különbségek torzították (egyenlőtlené tették) a határokon átnyúló verseny feltételeit.<sup>57</sup> Az ítélet értelmében nem volt jelentősége annak, hogy az irányelv konkrét szabályozási területen, konkrét szabályozási változásokat vezetett be. Ahogy a jogalkotó szándékából is kiderült, az irányelv szabályozási hatásai azzal a piaci integrációs céllal álltak

<sup>49</sup> C-350/92. sz. *Spanyolország kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet [EU:C:1995:237], 34–36. pontok.

<sup>50</sup> Ugyanazon termékeket egyes tagállamokban megillette szabadalmi oltalom, míg másokban nem.

<sup>51</sup> C-350. sz. ítélet (49. lj.), 34–36. pontok.

<sup>52</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) 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, *HL L 105.*, 2006.4.13., 54–63.

<sup>53</sup> C-301/06. sz. *Írország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet [EU:C:2009:68], 80. és 82–83. pontok.

<sup>54</sup> C-301/06. sz. ítélet (53. lj.) 84. pont.

<sup>55</sup> Lásd előzményként a Bíróság ítéletét az ún. *Detergents* ügyben: 91/79. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1980. március 18-án hozott ítéletet [EU:C:1980:85].

<sup>56</sup> Council Directive 89/428/EEC of 21 June 1989 on procedures for harmonizing the programmes for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry, *HL L 201.*, 1989.7.14., 56–60.

<sup>57</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 11–12., 23. pontok.

összhangban, hogy az egységes szabályozás bevezetése révén sor kerüljön a tagállamok közötti kereskedelem és a határokon átnyúló verseny feltételeinek egységesedésére, és hogy kiegyenlítődjenek az esélyek a piacra jutásban és a versenyben az európai piacon. A Bíróság ítélete egyértelmű kifejezést adta annak a korábban már említett tételnek, hogy szabályozási hatásai nélkül a jogharmonizáció nem lenne képes hozzájárulni a piaci integráció az EUMSZ 26. cikkben megfogalmazott céljainak megvalósításához.

Az ítélet érvéleéséből az is kiderül, hogy az uniós jogalkotó szabadsága a jogharmonizáció céljainak meghatározásában és a jogharmonizációs aktus szabályainak kialakításában nem korlátlan. Először is megállapította, hogy az irányelv olyan tagállami szabályozási különbségekkel szemben kívánt fellépni, amelyek az egyes tagállami piacokon eltérő termelési feltételeket és költségeket okoztak, és ezzel egyenlőtlennek tették a határokon átnyúló gazdasági verseny feltételeit. Ebből következik, hogy piaci integrációs szempontból relevanciával nem bíró szabályozási különbségeket jogszerűen nem lehet a belső piaci jogharmonizáció eszközével kezelni. Másodszor az ítélet nem hagyta figyelmen kívül, hogy az irányelv egyrészt környezetvédelmi, másrészt a tagállami környezetvédelmi szabályok harmonizációjával piaci integrációs célokat szolgált. A Bíróságnak részletesen meg kellett indokolnia, hogy az irányelv szabályozási hangsúlya az utóbbira esett, mivel a cél a versenyfeltételek kiegyenlítése volt, amelynek megvalósítása során a közös környezeti szabályok rögzítése csak az eszköz szerepét töltötte be. Értékelését végül azzal támasztotta alá, hogy az Alapszerződések a közös környezeti politika célkitűzéseinek megvalósítását más közös politikába integrálva rendelik el.<sup>58</sup> Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az irányelv harmonizált szabályai alkalmas és hatékony eszközt adták a közös környezeti politika releváns célkitűzéseinek megvalósításának.<sup>59</sup>

## AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE A BELSŐ PIACI JOGHARMONIZÁCIÓ KERETEIN BELÜL

Az ítélkezési gyakorlatban külön csoportot alkotnak azok az ítéletek, amelyek a *Titanium Dioxide* ügyben is jelzett módon amiatt nem találtak kivetnivalót abban, hogy a szóban forgó jogharmonizációs aktus konkrét szabályozási, szakpolitikai vagy más közérdekű outputokat is produkált, mert ezek az outputok az érintett európai piac egyik elemének vagy jellemző sajátosságának voltak tekinthetők. Megközelítésének formális jogi alapját a Bíróság több ügyben is abban találta meg, hogy a tagállamok az Alapszerződésben bizonyos közös szakpolitikai célok megvalósítását, az önálló megvalósítás mellett, más uniós szakpolitikákba integrálva rendelték el.<sup>60</sup> A Bíróság döntései érzékelhetően tág teret adtak az Unió belső piaci jogharmonizációs tevékenységének. A 114. cikk ilyen megengedő, az uniós jogalkotó felhatalmazását megerősítő értelmezését fedik fel azok az ítéletek, amelyek közegészségvédelmi tárgyú

<sup>58</sup> Lásd 42. lj.

<sup>59</sup> C-300/89. sz. ítélet (30. lj.) 22. és 24. pontok.

<sup>60</sup> Lásd 42. lj.

jogharmonizációs aktusok elfogadásának jogszerűségét vizsgálták. A közös közegészségvédelmi szakpolitika szabályozása explicit módon kizárja a jogharmonizációt, viszont az Alapszerződések megengedik a szakpolitika céljainak más közös politikákba integrált megvalósítását. Ez utóbbi jogi lehetőség fontos fogódzót adott az EU Bíróságnak, mikor úgy döntött, hogy az emberi egészség védelméhez kapcsolódó szempontokat magukban foglaló piacokon a jogharmonizáció tárgya vagy irányultsága lehet közegészségvédelmi, amennyiben a nemzeti piacok integrációja szükségessé teszi ilyen jogharmonizációs aktusok elfogadását.<sup>61</sup>

A fegyvertartási irányelv elfogadásának<sup>62</sup> és módosításának<sup>63</sup> jogszerűségét vizsgáló ítéleteiben a Bíróság világosan rögzítette, hogy nagyobb részt köz- és személyi biztonsági célokat szolgáló, illetve konkrét köz- és személyi biztonsági hatásokat kiváltani szándékozó uniós jogszabályok is elfogadhatók az EUMSZ 114 cikk alapján. Az eredeti irányelv a lőfegyverek határon átnyúló szállításának liberalizálása mellett olyan szabályokat tartalmazott, amelyek részletesen meghatározták a tiltott, engedélyes, valamint engedély nélkül beszerezhető és tartható lőfegyverek és tartozékaik csoportjait. Módosítása kifejezetten a megváltozott európai belbiztonsági helyzetre hivatkozva szigorított ezen a rendszeren. A *Buhagiar* ítélet érvelése onnan indult ki, hogy az irányelv két, a polgári lőfegyverpiac integrációja szempontjából relevánsnak minősülő célkitűzést kívánt megvalósítani.<sup>64</sup> Egyrésztől biztosítani akarta a lőfegyverek határokon keresztül történő szabad mozgását, másrésztől garantálni akarta a köz- és személyi biztonság védelmének magas szintjét. Ennek alapján a Bíróság megállapította, hogy az irányelv olyan belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelyik az integrált lőfegyverpiac létrehozása keretében a szabad mozgás mellett, az állampolgárok személyi biztonságának védelmét, illetve általában a közbiztonság védelmét is biztosítani akarta.<sup>65</sup> A módosító irányelv kapcsán hozott ítéletében a Bíróság rögzítette, hogy a módosítás belbiztonsági célú szigorításai összhangban álltak az eredeti irányelv legitímnek elismert jogharmonizációs koncepciójával, amely szerint az integrált lőfegyverpiac köz- és személyi biztonsági aspektusai a piac integráns részét képezik.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 78. és 88. pontok. Lásd még C-151/17. sz. *Swedish Match AB kontra Secretary of State for Health* ügyben 2018. november 22-én hozott ítélet [EU:C:2018:938], 77. pont; C-154/04 és C-155/04. sz. *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd kontra Secretary of State for Health and The Queen, on the application of National Association of Health Stores and Health Food Manufacturers Ltd kontra Secretary of State for Health and National Assembly for Wales* egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2005:449].

<sup>62</sup> A Tanács irányelve (1991. június 18.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről (91/477/EGK), *HL* L 256., 1991.9.13., 51–58.

<sup>63</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/853 irányelve (2017. május 17.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK tanácsi irányelv módosításáról, *HL* L 137., 2017.5.24., 22–39.

<sup>64</sup> C-267/16. sz. *Albert Buhagiar kontra Minister for Justice* ügyben 2018. január 23-án hozott ítélet [EU:C:2018:26], 49–52. pontok.

<sup>65</sup> C-267/16. sz. ítélet (64. lj.) 52. pont.

<sup>66</sup> C-482/17. sz. *Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2019. december 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:1035], 36–57. pontok.

A támadott irányelvek és a Bíróság ítéletei is rámutatnak arra, hogy a 114. cikk általános (piac)szabályozási aktusok elfogadása céljából történő felhasználására vonatkozó tilalmat nem lehet annyira szigorúan értelmezni, mint amennyire kialakításának időpontjában vélhettük. Egyértelműen vannak olyan európai piacok, amelyek közös szabályozás hiányában nem valósítható meg az integráció, illetve csak korlátozottabb, a tagállami korlátozásoknak tág teret engedő integráció valósítható meg. Azt is el kell azonban fogadni, hogy a fegyvertartási irányelv kapcsán kibontakozó ítélkezési gyakorlat jelentős kockázatokat hordoz magában. A belbiztonsági hatáskörök az Unió és a tagállamok közötti megosztásának világos szabályozása hiányában, a belső piaci jogalap alkalmazásával az EU jogalkotó olyan hatásköröket ragadhat magához, amelyek gyakorlására a tagállami szint alkalmasabb lenne, illetve amelyek elvesztése veszélyeztetheti a belbiztonság védelmi szintjét a tagállamokban.

#### AZ AKTUS SZABÁLYOZ, DE A BELSŐ PIAC MINT GAZDASÁGI EGYSÉG ÉRDEKÉBEN

A Bíróság a biotechnológiai találmányok szabadalmazásának szabályait harmonizáló irányelv<sup>67</sup> elfogadásának jogalapja kapcsán meghozott ítélete tovább szélesítette az uniós jogalkotó lehetőségeit. Az irányelv szabályai egyértelmű relevanciával bírtak más közös politikák célkitűzéseinek szempontjából. Ahogy az ítélet is megállapította, az irányelv az ipari fejlődés és a tudományos kutatás elősegítésének egymásba kapcsolódó céljait szolgálta, a jogharmonizáció valójában csak egy speciális eszköz volt ezen célok eléréséhez.<sup>68</sup> A Bíróság ebben nem talált problémát, mivel egyértelmű volt, hogy a biotechnológiai kutatási és fejlesztési tevékenységeket lényegesen visszavetették a tagállamok közötti szabályozási különbségek, különösen a biotechnológiai találmányok szabadalmazhatóságának eltérő tagállami szabályozása.<sup>69</sup> Az ítélet végső értékelése szerint az irányelv valódi belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelynek az volt a rendeltetése, hogy felszámolja az európai biotechnológiai kutatásokat és fejlesztéseket gátló tagállami szabályozási eltéréseket, és ezzel hozzájáruljon az Unió ipar-, valamint kutatás-fejlesztési politikájának megvalósulásához.<sup>70</sup> A Bíróság megközelítése sokban hasonlít ahhoz, amelyet a fentebb elemzett *Titanium Dioxide* ügyben is követett. Annyi a különbség, hogy itt a cél nem valamely piaci integrációs probléma felszámolása volt, hanem az, hogy a belső piac mint gazdasági egység hatékonyabban működjön, és versenyképesebb legyen.

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> C-377/98. sz. *Holland Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2001:523], 27. pont.

<sup>69</sup> C-377/98. sz. ítélet (68. lj.) 27. pont.

<sup>70</sup> C-377/98. sz. ítélet (68. lj.) 28. pont.

## AZ AKTUS (PIACOT) SZABÁLYOZ, DE EZT EGY INTEGRÁLT PIAC MEGFELELŐ MŰKÖDÉSE ÉRDEKÉBEN TESZI

Az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése a belső piac megteremtése mellett annak működése „elősegítése” érdekében is lehetővé teszi a jogharmonizációt. Az integráció alá vont nemzeti piacok működésének korrekciója vagy más módon történő biztosítása nagy valószínűséggel olyan jogharmonizációt fog eredményezni, amelynek markáns szabályozási jellege, illetve hatása lesz. Különösen igaz ez olyankor, mikor az uniós beavatkozás azt célozza, hogy az integrált piac hozza létre a tőle elvárt pl. fogyasztói vagy használói outputokat. A Bíróság szerint ilyen esetekben is jogszerű a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazása, és az aktus egyértelműbb piacsabályozási jellege nem zárja ki, hogy piaci integrációs célú jogharmonizációs aktusnak minősüljön. Az ítélezési gyakorlat alapján általában megállapítható, hogy a 114. cikk ezen fordulata minden olyan uniós fellépést megengedni látszik, amely szükséges ahhoz, hogy valamely integrált európai piac – pl. a gazdasági verseny az adott piacon – megfelelő feltételek mellett működjön.

Álláspontját a Bíróság a *Vodafone* ügyben hozott ítéletében fejtette ki. Az eljárásban azzal támadták az 2007-es mobil roaming rendeletet,<sup>71</sup> hogy azt, illetve annak egyes részeit a 114. cikk alkalmazásával nem lehetett volna elfogadni. A rendelet egyrészt az EU-n belüli mobil roaming díjainak csökkentését, másrészt pedig egységes szabályozási környezet kialakítását célozta. Központi rendelkezései maximalizálták a mobil roaming díjait, és arra kötelezték a mobilszolgáltatókat, hogy átlátható árazási rendszereket vezessenek be és tartsanak fenn. A rendelet elfogadása a korábbihoz képest eltérő szabályozási stratégia bevezetését jelentette, mivel az EU jogalkotó (is) arra a következtetésre jutott, hogy a korábban bevezetett piaci liberalizáció és verseny nem volt képes kielégíteni a fogyasztók igényeit. Hangsúlyozandó, hogy az árszabályozás általában véve a piacsabályozás legnyersebb eszközének tekintendő.

Az ítélet úgy érvelt, hogy a roaming-rendelet belső piaci jogharmonizációs aktusnak minősül, amely piaci integrációs célját más szabályozási jellegű célokkal kombinálva valósította meg.<sup>72</sup> Konkrétan, a célja egy olyan európai elektronikus hírközlési piac megteremtése volt, amelyben a fogyasztók igényei kellő védelemben részesülnek, és hatékonyan érvényesül a gazdasági verseny.<sup>73</sup> A Bíróság külön rávilágított arra, hogy a rendeletet az uniós jogalkotó azért fogadta el, hogy előmozdítsa az integrált hírközlési piac működését, amelyet addig elégtelen hatékonyságú verseny jellemezett, és nem elégítette ki a fogyasztók várakozásait.<sup>74</sup> Ezek mellett

<sup>71</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 717/2007/EK rendelete (2007. június 27.) a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról (roaming), valamint a 2002/21/EK irányelv módosításáról, *HL* L 171., 2007.6.29., 32–40.

<sup>72</sup> C-58/08. sz. *The Queen, on the application of Vodafone Ltd and Others kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* ügyben 2010. június 8-án hozott ítélet [EU:C:2010:321], 38–39. pontok.

<sup>73</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 38–39. pontok.

<sup>74</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 40–41. pontok.



a rendelet korrigálta a piacot jellemző szabályozási elégtelenségeket, illetve kiegészítette és fejlesztette a korábban bevezetett uniós szabályozási rendszert.<sup>75</sup>

Érvelése megtámogatásaként a Bíróság klasszikus jogharmonizációs érveket is talált a roaming-rendelet elfogadása mellett. Kiemelte, hogy a piac elégtelen működése következtében tagállamokon jelentős nyomás volt, hogy saját hatáskörben egyoldalú szabályozási eszközökkel megpróbálják kezelni a magas roaming díjak problémáját.<sup>76</sup> Nézete szerint a partikuláris tagállami fellépés lehetősége nemcsak azt vetítette előre, hogy a jövőben további tagállami korlátozások jelenhetnek meg az európai elektronikus hírközlési piacon, hanem azt is jelentette, hogy a tagállamok, mivel egyedül nem képesek európai szinten hatékony megoldás bevezetésére, esetlegesen félrekezelik a piac szabályozási hiányosságait.<sup>77</sup> Nem nehéz észrevenni, hogy a Bíróság szerint a jogharmonizáció a proaktív, lényegében megelőző jellegű (*anticipatory*) európai szabályozás eszköze is lehet; feltéve, hogy a fellépés összekapcsolható valamilyen módon a nemzeti piacok integrációjával, illetve az európai piacok megfelelő működésének közös érdekével.

## AZ AKTUS NEM JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUS

A joggyakorlat fontos részét képezik az EU Bíróság azon döntései, amelyek a belső piaci jogharmonizációs jogalap helyett más uniós jogalkotási jogalap alkalmazását látták jogszerűnek. Az ítéletek által megállapítottak arra utalnak, hogy bizonyos szabályozási outputok és azokhoz kapcsolódó szakpolitikai hatások esetében az EUMSZ 114. cikkben foglalt hatáskör, annak ellenére, hogy szabályozási célú alkalmazása meglehetősen laza korlátok alá esik, nem áll az uniós jogalkotó rendelkezésére. A Bíróság által felállított jogharmonizációs limit jelentőségét azonban nem szabad túlbecsülni. Az ítéletek olyan szabályozási tárgyú uniós aktusokhoz kapcsolódtak, amelynek megvalósítására az Alapszerződések a 114. cikknél alkalmasabb, specifikus jogalkotási jogalapot adtak az uniós jogalkotónak. Ennek fényében nem állíthatjuk, hogy a Bíróság radikálisan eltolta volna az egyébként nem túl meggyőzően lefektetett határvonalat az általános (piac- és gazdaság)szabályozási aktusok és a belső piaci jogharmonizációs aktusok között. Inkább hajlunk arra, hogy a Bíróság döntéseit az befolyásolta, hogy az adott ügy körülményei, különösen a vizsgált uniós jogszabály tartalma következtében nem tekinthetett el attól a ténytől, hogy a tagállamok az Alapszerződésben 114. cikktől eltérő jogalap alkalmazását rendelték el.

Az ún. *Chernobyl II* ügyben a Bíróság világosan rögzítette, hogy amennyiben a szóban forgó aktus a belső piaci jogharmonizációs jogalap segítségével általában megvalósítható szabályozási céljait (ebben az esetben: termékbiztonság és egészségvédelem) egy másik jogalkotási jogalap, egy másik közös politika keretében rendelni megvalósítani, és az aktus ténylegesen összekapcsolható ezzel a szakpolitikai

<sup>75</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 42. pont.

<sup>76</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 47. pont.

<sup>77</sup> C-58/08. sz. ítélet (72. lj.) 77–78. pontok.

területtel, a 114. cikket az uniós jogalkotó jogszerűen nem veheti igénybe. Az ügyben az EURATOM Szerződés 31. cikke alapján elfogadott tanácsi rendeletet támadták, amely a csernobili atomerőműbaleset következményeire reagálva közös szabályokban rendelkezett az élelmiszerek és takarmányok maximálisan megengedhető radioaktív szennyezettségéről.<sup>78</sup> A 31. cikk arra hatalmazza fel az EURATOM-ot, hogy alapvető standardokat fogadjon el az emberi egészség a veszélyeztető ionizáló sugárzással szembeni védelme érdekében. A keresetet benyújtó Európai Parlament szerint a rendeletet a belső piaci jogharmonizációs aktusként kellett volna elfogadni, mivel tárgya a belső piacon értékesített termékek biztonsága volt, és rendelkezései az érintett termékek kereskedelmét szabályozták.

Az ítélet kifejtette, hogy a radioaktív szennyezés egy különleges termékbiztonsági probléma, amelynek európai szintű kezelésére az EURATOM Szerződés 31. cikke külön jogalapot biztosít.<sup>79</sup> A Bíróság kifejezetten elutasította, hogy a rendelet elfogadásakor a 114. cikket párhuzamos jogalapként alkalmazni kellett volna. Értékelése szerint a rendelet nem belső piaci jogharmonizációs aktus volt, amelyen az a körülmény sem változtatott, hogy preambulumban kifejezetten hivatkozott piaci integrációs célokra.<sup>80</sup> Részletes indokolása szerint a rendelet termékbiztonsági tárgyú egységes tilalmi a rendelet által bevezetett további rendelkezésekkel együtt az EURATOM Szerződésben megfogalmazott speciális, az ott szabályozott szakpolitikához kapcsolódó közbiztonsági célok hatékony megvalósítását szolgálták, jogharmonizációs hatásuk, ahogy az áruk szabad mozgására gyakorolt hatásuk is, csak közvetett volt.<sup>81</sup> Ehhez kapcsolódóan rögzítette, hogy az egységes európai szabályok bevezetése, és ahhoz kapcsolódóan annak kizárása, hogy a tagállamok az adott problémára egyoldalúan szabályozással reagáljanak, önmagában nem jelenti, hogy a kérdéses aktus elsődleges célja a jogharmonizáció lett volna.<sup>82</sup>

A marhahús megjelölési rendelet<sup>83</sup> jogalapját érintő ügyben a Bíróság sokban hasonló megközelítést követett. Ennek lényege, hogy amennyiben az adott integrált piac működése szempontjából releváns szakpolitikai vagy szabályozási célkitűzéseket a közös európai agrárpiacon létrehozása érdekében az Alapszerződésekben biztosított jogalap alkalmazásával kell megvalósítani, a belső piaci jogharmonizációs

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> C-70/88. sz. *Európai Parlament kontra Tanács* ügyben 1991. október 4-én hozott ítélet [EU:C:1991:373], 12–14. pontok.

<sup>80</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 16. pont.

<sup>81</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 17. pont.

<sup>82</sup> C-70/88. sz. ítélet (79. lj) 17. pont. Lásd ide kapcsolódóan a Bíróság az 1993-as munkaidő irányelv (A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, *HL L 307.*, 1993.12.13., 18–24.) elfogadásának jogalapjával kapcsolatban kifejtett hasonló érvelését, C-84/94. sz. *Egyesült Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet [EU:C:1996:431], 20–22. pontok.

<sup>83</sup> Council Regulation (EC) No 820/97 of 21 April 1997 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products, *HL L 117.*, 1997.5.7., 1–8.

jogalap, amely általában rendelkezésre áll ilyen célok a jogharmonizáció eszközével történő megvalósítására, nem alkalmazható. A rendeletet a Közös Agrárpolitikai (KAP) keretében a mostani EUMSZ 43. cikk alapján fogadták el. Rendelkezései egységes termékbiztonsági szabályokat vezettek be a marhahús közös piacán. A keresetet benyújtó Bizottság szerint a 43. cikk nem volt megfelelő jogalap, mivel a rendelet közös közegészség- és fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmazott, amelyek lefektetésére a 114. cikket kellett volna alkalmazni.

Ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 43. cikkben foglalt jogalapot a tagállamok azért foglalták be az Alapszerződésekbe, hogy lehetővé tegyék az uniós jogalkotó számára, hogy szabályozhassa az agrárpiaci termékek előállítását és értékesítését az európai piacon.<sup>84</sup> Ez a szabályozási fellépés a releváns termékbiztonsági és fogyasztóvédelmi előírások lefektetését is magában foglalja.<sup>85</sup> Ehhez kapcsolódóan rámutatott arra, hogy a közegészség védelme, illetve a fogyasztóvédelem olyan uniós szakpolitikai célkitűzések, amelyeket az uniós jogalkotónak más közös politikákba integrálva kell megvalósítani, így a KAP-on belül is jogosult ilyen tárgyú szabályozás elfogadására.<sup>86</sup> Másrészt felhívta arra a figyelmet, hogy az agrártermékek piacainak stabilitása, amelyet közvetlenül veszélyeztetne, ha veszélyes termékek kerülnének a fogyasztókhoz, vagy ha a közegészség védelme nem lenne biztosított, olyan célkitűzés, amelyet más uniós szakpolitikákban biztosított eszközök igénybevétele nélkül a KAP keretein belül kell megvalósítani.<sup>87</sup>

Környezeti szabályozási területen, arra is tekintettel, hogy a *Titanium Dioxide* ítélet milyen irányba vitte el az ítélezési gyakorlatot, a Bíróság némiképp eltérő keretek között gyakorolta bírói felülvizsgálati jogkörét. Az 1991-es hulladék irányelv<sup>88</sup> jogalapját érintő ügyben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az irányelv nem volt belső piaci jogharmonizációs aktusnak tekinthető, mivel elsődlegesen nem az érintett piacok működésének feltételeit kívánta egységesíteni, a piaci integrációra gyakorolt hatásai pedig túlzottan általánosak voltak.<sup>89</sup> Az irányelv szabályai arra kötelezték a tagállamokat, hogy akadályozzák meg a hulladék keletkezését, ösztönözzék a hulladék újrahasznosítását, modernizálják a hulladékgazdálkodást, és korlátozzák a hulladék határokon átnyúló szállítását. Részletes indokolásában a Bíróság kifejtette, hogy céljait tekintve a hulladék-irányelv másféle aktus volt, mint a titándioxid-irányelv, mivel elsődlegesen nem a termelés és a gazdasági verseny feltételeit kívánta egységesebbé tenni egy adott gazdasági szektorban, hanem

<sup>84</sup> C-269/97. sz. *Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet [EU:C:2000:183], 47–61. pontok.

<sup>85</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 47–61. pontok.

<sup>86</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 49. pont. Úgy látszik, hogy a belső piaci jogharmonizációs hatáskör alkalmazását megalapozó azon érv, miszerint a kérdéses szabályozási vagy szakpolitikai probléma kezelésére a piaci integrációs keretek között hatékonyan sor kerülhet, más jogalapok esetében is működik.

<sup>87</sup> C-269/97. sz. ítélet (84. lj.) 62. pont.

<sup>88</sup> A Tanács 91/156/EGK irányelve (1991. március 18.) a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv módosításáról, *HL L 78.*, 1991.3.26., 32–37.

<sup>89</sup> C-271/94. sz. *Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1996. március 26-án hozott ítélet [EU:C:1996:133], 32. pont.

a hulladékgazdálkodás hatékonyságát akarta növelni Európában.<sup>90</sup> Ilyen esetben az uniós jogalkotónak az Alapszerződések specifikus környezetpolitikai szabályozási jogalapját kell igénybe vennie.

A hulladékszállítási rendelet<sup>91</sup> jogalapja kapcsán a Bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a közös környezeti politika keretében elfogadott rendelet rendelkezései elsődlegesen a hulladék mint áru szabad mozgását szabályozták, vagy valódi környezetvédelmi szabályokat fektettek le. A rendelet a hulladékszállítás engedélyezését és feltételeit érintő szabályainak átvizsgálását követően a Bíróság úgy döntött, hogy szabályozási célja megállapíthatóan az volt, biztosítsa a releváns környezeti politikai célkitűzések megvalósítását a hulladékszállítás speciális területén.<sup>92</sup> Értékelése szerint a rendelet nem a hulladék határokon átnyúló kereskedelmének szabadságát szabályozta, egységes szabályainak pozitív hatásai a szabad mozgásra és a tagállami piacok integrációjára pedig esetlegesen voltak.<sup>93</sup> Az ítélet a jogharmonizációs és a szabályozási aktusok elhatárolására vonatkozó joggyakorlatban foglaltakat követte, és szokásos vizsgálatát megfordítva arra a következtetésre jutott, hogy az uniós jogalkotó abban az esetben nem élhet a 114. cikkben kapott felhatalmazásával, amennyiben a kezelendő probléma nem piaci integrációs jellegű.

Az 1993-as munkaidő irányelv<sup>94</sup> jogalapjának vizsgálata során, ahogy már jeleztük, a Bíróság több szempontot is figyelembe vett. Nézetünk szerint a döntő elem az volt, hogy a jogalkotó számára az Alapszerződésekben rendelkezésre állt egy olyan speciális jogalap, amely tartalmilag jobban összekapcsolható volt az irányelv részletes szabályaival, mint a 114. cikk. Az irányelvet az uniós jogalkotó a mostani EUMSZ 137. cikk alapján fogadta el. Ez a jogalap arra hatalmazza fel az Európai Uniót, hogy közös minimumkövetelmények lefektetésével garantálja a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmét a tagállamokban. A Bíróság az ítéletében lényegében azt vizsgálta, hogy az irányelv munka- és pihenőidőre vonatkozó közös minimumszabályai a 137. cikkben foglalt szociális politikai célokhoz, vagy pedig a belső piac megteremtésének céljához álltak-e közelebb. A Bíróság értékelése szerint az irányelv minimumszabályai a munkavállalás, a munkavállalók egészsége és bizton-

<sup>90</sup> C-271/94. sz. ítélet (89. lj.) 32. pont. A munkaidő irányelvvel kapcsolatban a Bíróság hasonlóképpen érvelt. Értékelése szerint annak rendelkezései, annak ellenére, hogy közös, a tagállami szabályok helyébe lépő minimum-elvárások rögzítésével ténylegesen harmonizálták a releváns munkaerőpiaci szabályokat, elsődlegesen a munkavállalók egészségét és biztonságát kívánták megvédeni, amely célok elérésére az Alapszerződések külön jogalapot biztosítanak, C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 26–45. pontok. Ez az ítélkezési gyakorlat ugyanazt a problémát veti fel, mint a 114. cikkhez kapcsolódó gyakorlat. Amennyiben a kezelendő probléma beilleszthető az adott közös politika keretei közé, az uniós jogalkotót az ott rendelkezésére bocsátott jogalap érdemben nem, vagy csak alig korlátozza.

<sup>91</sup> A Tanács 259/93/EGK Rendelete (1993. február 1.) az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről, HL L 30., 1993.2.6., 1–28.

<sup>92</sup> C-187/93. sz. *Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 1994. június 28-án hozott ítélet [EU:C:1994:265], 21–23. pontok.

<sup>93</sup> C-187/93. sz. ítélet (92. lj.) 24–26. pontok.

<sup>94</sup> A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, HL L 307., 1993.12.13., 18–24.

sága szempontjából releváns feltételeit szabályozták, ezért alkalmasak voltak a 137. cikkben említett célok elérésére, és általános piaci integrációs jelentőségük sem tette őket belső piaci jogharmonizációs célú szabályokká.<sup>95</sup> Lényeges formális érv volt az ítéletben, hogy az irányelv által megvalósított szabályközelítés módszere és szintje megfelelt annak, amit a 137. cikkben a tagállamok meghatároztak.<sup>96</sup>

## ENGEDÉLYEZÉSI VAGY TANÚSÍTÁSI KÖTELEZETTSÉGEK JOGHARMONIZÁCIÓS AKTUSOKBAN

A piaci szereplőkkel szemben valamely szakpolitikai vagy közérdekű indok érvényesítése érdekében támasztott engedélyezési vagy tanúsítási kötelezettségekről leginkább az állam piaci szabályozási célú beavatkozása jut eszünkbe. A kötelező termék-, technológia-, valamint szolgáltatásengedélyezési vagy tanúsítási rendszerek közvetlenül korlátozzák a gazdasági tevékenységek végzésének szabadságát. Az ilyen korlátozásokat általában valamely az állam által képviselt közösségi érdek vagy érték védelmének szükségessége támasztja alá. A belső piacon számos uniós intézményhez vagy szervhez telepített, továbbá a tagállami hatóságok által felügyelt engedélyezési és tanúsítási rendszer működik. Az ezek alapjául szolgáló uniós jogszabályokat a legtöbb esetben a belső piaci jogharmonizációs jogalap alkalmazásával fogadták el. Figyelemmel az általános szabályozási rendeltetésükre, különösen fontos lenne, hogy ezeknek a jogszabályoknak az esetében érvényesüljön a jogharmonizációs és a (piac)szabályozási aktusok között az ítélkezési gyakorlatban bevezetett megkülönböztetés.

Az EU Bíróság és az uniós jogalkotó is azon a jogi állásponton van, hogy engedélyeztetési vagy tanúsítási kötelezettség bevezetése, illetve ahhoz kapcsolódóan valamely engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítása és működtetése megalapozottan és jogszerűen lehet része belső piaci jogharmonizációs aktusoknak, amennyiben összekapcsolható valamely konkrét piaci integrációs céllal. A Bíróság értelmezésében az engedélyezés vagy tanúsítás a jogharmonizáció implementálásának egyik különösen alkalmas eszköze lehet,<sup>97</sup> amelynek segítségével biztosítható a jogharmonizáció folyamatának során lefektetett harmonizált szabályok alkalmazása és érvényesítése.<sup>98</sup> Ez a megközelítés egyértelműen az uniós fellépés hatékonyságának, a lefektetett szakpolitikai célok és a hozzájuk rendelt jogi rendelkezések hatékony érvényesülésének szempontján alapul. Az ítélkezési gyakorlat ezt egészíti ki azzal az általános érveléssel, hogy a 114. cikk nem köti meg az uniós jogalkotó kezét a jogharmonizáció eszközének kiválasztásában.<sup>99</sup> Amennyiben engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítása és működtetése szükséges ahhoz, hogy a várt belső

<sup>95</sup> C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 29–30., 36–38. és 39–42. pontok.

<sup>96</sup> C-84/94. sz. ítélet (82. lj.) 42–44. pontok.

<sup>97</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 64. pont.

<sup>98</sup> C-66/04. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2005. december 6-án hozott ítélet [EU:C:2005:743], 47. pont.

<sup>99</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 63. pont.

piaci jogharmonizációs cél vagy eredmény bekövetkezzen, a jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörben megalapozottan hozhat ilyen döntést.<sup>100</sup>

Összetett technológiákon vagy összetett tudományos ismereteken alapuló (pl. hírközlési, gyógyszer- vagy biotechnológiai) piacok esetében ezt az előbbi, *effet utile* alapúnak is tekinthető megközelítését a Bíróság a következőképpen konkretizálta.<sup>101</sup> Érvelése szerint ilyen piacokon a jogharmonizációnak biztosítania kell, hogy a releváns technológiai és tudományos ismeretek érvényre tudjanak jutni, illetve hogy a jogharmonizáció outputjai az integrált piacon megfeleljenek ezeknek a szakismereknek, és később a szakismeretekben lehetségesen bekövetkező változásoknak.<sup>102</sup> Ennek alapján az uniós jogalkotónak lehetőségében kell állnia, hogy kiválassza azt a jogharmonizációs stratégiát és azokat jogharmonizációs eszközöket, amelyek lehetővé fogják tenni, hogy a jogharmonizáció folyamata során sor kerüljön azokra a tudományos, technológiai vagy más szakértői vizsgálatokra, amelyek elvégzése garantálja a releváns szakismerek és az azok alapján megállapított harmonizált követelmények érvényesülését.<sup>103</sup> A Bíróság azt is kimondta, hogy ilyen esetekben a jogharmonizációs folyamat sikeres végrehajtása feltételezi valamely implementációs rendszer, különösen valamely engedélyezési vagy tanúsítási rendszer felállítását.<sup>104</sup> Hozzátette, hogy a jogharmonizáció sikeres implementációjának további garanciája lehet az engedéllyel vagy tanúsítvánnyal nem rendelkező termékek és szolgáltatások értékesítésének kifejezett megtiltása.<sup>105</sup>

A jogharmonizáció – szakértői vizsgálatokat, valamint az azokra alapozott engedélyezési vagy tanúsítási rendszer működését magában foglaló – implementációja általában valamely uniós intézmény vagy szerv, esetleg a tagállamok megfelelő szerveinek feladata lesz.<sup>106</sup> A Bíróság értékelésében ez a jogharmonizációs megoldás különösen olyan körülmények között lehet indokolt, amikor a jogharmonizációnak gyorsan és megfelelően kell reagálnia a releváns (pl. technológiai) változásokra a piacon és annak környezetében.<sup>107</sup> A jogharmonizáció hatékony megvalósítása

<sup>100</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 63. pont.

<sup>101</sup> A jogharmonizáció folyamatának ilyen módon történő szabályozása abból az általános uniós jogi elvből is következik, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott aktusok címzettjei nemcsak a tagállamok, hanem az uniós intézmények és szervek is lehetnek, C-217/04. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2006. május 2-án hozott ítélet [EU:C:2006:279], 44. pont.

<sup>102</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 44. pont és C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 46. pont.

<sup>103</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 46. pont.

<sup>104</sup> A Bíróság megfogalmazása szerint az ilyen jellegű jogharmonizáció a jogharmonizációs szakaszos megvalósítását jelenti, amelyben először rögzítik az alapvető harmonizált követelményeket, utána megtörténik a kérdéses termék vagy technológia szakértői vizsgálata a harmonizált követelmények és a releváns szakismerek alapján, és végül kiadható lesz az engedély vagy a tanúsítvány, C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 47. pont.

<sup>105</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 64. pont.

<sup>106</sup> C-270/12. sz. *Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet [EU:C:2014:18] 104. pont. Az EU jogharmonizációs aktusában létrehozhat ilyen szervet, konkrét célokat, feladatokat és hatásköröket ruházhat rá erre a szerve, vagy egy létező uniós szerve, és szabályozhatja az engedélyezési vagy tanúsítási eljárásokat ezen szerv előtt, lásd *uo.*

<sup>107</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 104. pont.

szempontjából ugyancsak előnyként könyvelte el a Bíróság, hogy a jogharmonizáció implementációjában ezekkel a feladatokkal megbízott uniós szerv közreműködése nagyban elősegítheti a harmonizált követelmények egységes alkalmazását és érvényesítését az Európai Unió egészében.<sup>108</sup>

A Bíróság a jogharmonizáció hatékony végrehajtásának szempontját igencsak markánsan képviselő ítélkezési gyakorlatát látva jogosan merül fel a kérdés, hogy a releváns ítéletek megfogalmazznak-e az EUMSZ 114. cikk keretében értelmezhető jogi korlátokat az uniós jogalkotó döntéseivel szemben. A korlátok tisztázása azért is fontos lenne, mert például technológiatanúsítási vagy engedélyezési rendszerek esetében csak nagy nehézségekkel lehet megkülönböztetni azok szabályozási hatásait piaci integrációs hatásaitól. Általános követelményként a Bíróság azt mondta ki, hogy a jogharmonizációs aktus implementációs rendszerét, különösen a benne foglalt engedélyezési vagy tanúsítási rendszert olyan módon kell szabályozni és működtetni, hogy a jogalkotó által kijelölt jogharmonizációs eredmények garantáltan jelentkezzenek az érintett piacon.<sup>109</sup> Erről akkor beszélhetünk különösen, ha kizárólag azok a termékek és szolgáltatások kapnak engedélyt vagy tanúsítványt, amelyek megfelelnek a jogharmonizációs aktusban rögzített harmonizált követelményeknek, és minden más terméket és szolgáltatást kizárnak a piacról.<sup>110</sup> A rendszer megfelelő működésének kifejezett garanciáját adhatja, ha az engedélyezési vagy tanúsítási folyamat minden elemét részletesen szabályozzák, és az eljárás részét képező összes érdemi döntés alapjául szolgáló hatásköröket pontosan és világosan rögzítik.<sup>111</sup>

Úgy tűnik, hogy az engedélyezési vagy tanúsítási rendszereket szabályozó belső piaci jogharmonizációs eszközök bevezetésének egyetlen érdemi korlátja maga a belső piaci jogharmonizációs cél. A Bíróság a füstaroma-rendelet<sup>112</sup> ügyben hozott ítélete viszonylag világosan megmutatja, hogy ez hogyan is érvényesül a gyakorlatban. A szóban forgó termékbiztonsági követelmények harmonizálásának szükségességét az ügyben nem vitatták. Elfogadott volt, hogy a tagállamok között jelentős szabályozási különbségek álltak fenn, amelyek akadályozták a szabad mozgást, és torzították a verseny feltételeit. A felperes azt kifogásolta, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján nem fogadható el olyan aktus, amely a füstaromák központosított európai szakértői vizsgálatát és kötelező engedélyeztetését egy uniós szervre bizza. A rendelet úgy rendelkezett, hogy a szükséges szakértői vizsgálatokat az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság folytatja le, amelyek eredményei alapján az Európai Bizottság külön aktusban rögzíti az európai piacon értékesítésre engedélyezett készítményeket. Az ítélet megállapította, hogy az engedélyezési rendszer egyértelműen a rendeletben szabályozott közös termékbiztonsági előírások érvényesítését

<sup>108</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 44. pont.

<sup>109</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 49. pont.

<sup>110</sup> A jogharmonizációs eszközökben bevezetett tilalmak jogi helyzetéről lásd az 5. pontot.

<sup>111</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 49. pont.

<sup>112</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2065/2003/EK rendelete (2003. november 10.) az élelmiszerekben, illetve azok felületén felhasznált vagy felhasználásra szánt füstaromákról, *HL* L 309., 2003.11.26., 1–8.

szolgált, és működésének az volt az általános célja, hogy az érintett európai piac akadálymentesen, egységes szabályok szerint működhessen.<sup>113</sup>

A Bíróság az Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget létrehozó ún. kibebiztonsági rendelet<sup>114</sup> jogalapját érintő ügyben alkalmazott megközelítése hasonlóan problematikus, bár mint azt látni fogjuk, az ügy sajátos körülményei igazolhatják a Bíróság döntését. A megvalósított jogharmonizáció rendszerét illetően lényeges információ, hogy a tényleges jogharmonizációs szabályokat nem a rendelet, hanem az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció során elfogadott külön uniós aktusok tartalmazták. A rendelet egy uniós ügynökség felállításához és működéséhez szükséges szerteágazó szabályokat tartalmazta. Ezek általános feladatokat és hatásköröket szabályoztak, nem korlátozódtak egyetlen konkrét, a harmonizált követelmények tényleges végrehajtását szolgáló implementációs rendszer működésére. Az ítélet a 114. cikk alkalmazhatósága kapcsán azt a kérdést vizsgálta, hogy az Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséghez rendelt működési célok és feladatok összekapcsolhatók-e az elektronikus hírközlési jogharmonizációs joganyaggal, illetve, hogy ezen célok és feladatok végrehajtásával az Ügynökség ténylegesen hozzájárul-e az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció megvalósításához.

A Bíróság először is rögzítette, hogy az uniós elektronikus hírközlési piaci jogharmonizációs törekvések és az Ügynökség működési céljai és feladatai között szoros kapcsolat állt fenn.<sup>115</sup> Ennek alátámasztásaképpen a Bíróság részletesen feltárta a releváns jogharmonizációs aktusok központi célkitűzéseit, és rámutatott, hogy a hálózat- és információbiztonság a megvalósított jogharmonizáció kiemelten fontos céljai voltak. Ezt követően áttekintette az Ügynökséghez rendelt feladatok körét (hálózat- és információbiztonsági kockázatok elemzése, a kockázatokkal szembeni közös fellépés előkészítése, kockázatelemzési és kockázatkezelési módszerek kidolgozása stb.), és mindebből azt a következtetést vonta le, hogy feladatai ellátásával az Ügynökség közvetlenül hozzá tud járulni az elektronikus hírközlési piaci jogharmonizáció hálózat- és információbiztonsági célkitűzéseinek megvalósításához.<sup>116</sup> Értékelése szerint az Ügynökség működése a jogharmonizációs erőfeszítések szerves részét képezte, az Ügynökség felállítása pedig fontos lépés volt annak irányába, hogy megvalósuljon a tagállami elektronikus hírközlési piacok integrációja.<sup>117</sup> Az ítélet végül kiemelte, hogy az uniós jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörében eljárva megalapozottan dönthet úgy, hogy szükség van egy olyan intézményi keret létrehozására, amelynek segítségével a kapcsolódó jogharmonizációs joganyag megfelelő implementálása hatékonyan ellenőrizhető és támogatható az Unió egészében.<sup>118</sup>

<sup>113</sup> C-66/04. sz. ítélet (98. lj.) 60–63. pontok. Az európai piacok akadálymentes működése különösen abból következett, hogy az engedélyezett termékek listáját az Unió egész területére nézve kötelező jogi aktusban állapították meg.

<sup>114</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, *HL L 77.*, 2004.3.13., 1–11.

<sup>115</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 48–55. pontok.

<sup>116</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 56. pont.

<sup>117</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 57. pont.

<sup>118</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 60. pont.



Fontos megjegyezni, hogy az európai elektronikus hírközlési piac sajátosságai közvetlenül meghatározták a Bíróság megközelítését és végső következtetését. Az érintett integrált piac egy dinamikusan fejlődő technológiai piac volt, amelyen nagy kockázata volt annak, hogy a tagállamok – reagálva a technológia és azzal párhuzamosan a piac változásaira – egyenként és koordinátlanul fognak szabályozni, és ezzel veszélybe sodorják a nemzeti piacok integrációját. Ilyen körülmények között a bírói felülvizsgálati jogkörében eljáró Bíróságnak nem nagyon van más lehetősége, mint hogy elfogadja az uniós jogalkotó mérlegelését és döntését a lehetséges piaci integrációs kockázatokat és veszélyeket illetően. Az ítélet maga is megjegyezte, hogy a dinamikusan változó piacon az elektronikus hírközlési irányelvek tagállami implementálása és alkalmazása során jelentős veszélye van annak, hogy a tagállamok eltérő szabályozási és jogalkalmazási gyakorlataikkal aláássák a piaci integrációt.<sup>119</sup> Az uniós jogalkotó (a tagállamok) pedig megalapozottan dönthetett úgy, hogy a kellő hatáskörökkel és feladatokkal felruházott Ügynökség felállításával és működtetésével próbálja meg kezelni ezt a problémát.<sup>120</sup> Ide kapcsolódóan az ítélet külön felhívta arra a figyelmet, hogy a korábbi kiterjedt jogharmonizáció ténye nem zárja ki a további jogharmonizáció, illetve további jogharmonizációs eszközök alkalmazásának szükségességét, sőt megalapozhatja azt.<sup>121</sup> Az adott piacra jellemző piaci integrációs kockázatok és veszélyek felemlgetése kétségtelenül megalapozottabbá tette a Bíróság ítéletét. Az uniós jogalkotót a 114. cikk alapján megillető szabadság viszont egyáltalán nem szűkült.

A Bíróság hasonló megközelítést követett az Európai Értékpapír-piaci Hatóság számára különleges piaci beavatkozási hatáskört biztosító ún. shortolási rendelet<sup>122</sup> jogalapját érintő ügyben. Döntése különösen azért aggályos, mert a szóban forgó jogharmonizációs rendelkezések tipikus szabályozó hatósági hatáskört rögzítettek. A vitatott rendeleti rendelkezések alapján a Hatóság jogilag kötelező egyedi határozatokkal kötelezettségeket írhatott elő a piaci szereplők számára. A Hatóság beavatkozásának célja nem a piaci integráció megteremtése, hanem az érintett európai piac működésének megsegítése és korrekciója volt. A Bíróság szerint azonban a 114. cikk megfelelő jogalap volt, mivel az uniós jogalkotó szándéka arra terjedt ki, hogy biztosítsa a kapcsolódó belső piaci jogharmonizációs aktusban megfogalmazott közös szabályok hatékony érvényesülést.<sup>123</sup> Részletes érvelésében kiemelte, hogy a rendeletet kifejezetten azért fogadták el, hogy alkalmazásával megakadályozható legyen, hogy az illetékes tagállami hatóságok saját hatáskörükben eltérő módon döntsenek az érintett pénzügyi ügyletekről a nemzeti piacon,<sup>124</sup> valamint azért, hogy biztosított legyen a szükséges piaci korrekciós intézkedések egységes alkalmazása

<sup>119</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 61–63. pontok.

<sup>120</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 61–63. pontok.

<sup>121</sup> C-217/04. sz. ítélet (101. lj.) 63. pont.

<sup>122</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete (2012. március 14.) a short ügyletekről és a hitel-nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról, *HL* L 86., 2012.3.24., 1–24.

<sup>123</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 106. pont.

<sup>124</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 109., 111–112. pontok.

a teljes európai piacon.<sup>125</sup> Végső értékelése szerint a hatáskör bevezetése nélkül az európai pénzügyi piacok szabályos működése és integritása veszélybe került volna, ez pedig közvetlenül veszélyeztette volna az európai pénzügyi rendszer stabilitását.<sup>126</sup> A Bíróság tágran értelmezett hatékonysági érvei nem tűnnek megalapozatlanoknak, viszont ilyen módon gyakorlatilag bármilyen európai szinten centralizált szabályozási hatáskörre – vagy éppen a szabályozásra – rá lehet mondani, hogy nem (piac)sabályozási, hanem jogharmonizációs, ezáltal piaci integrációs célt szolgál.

## KERESKEDELMI TILALMAK BEVEZETÉSE JOGHARMONIZÁCIÓS ESZKÖZÖKBEN

Termékek és szolgáltatások kereskedelmének (pl. forgalomba hozatalának vagy értékesítésének) szakpolitikai vagy más közérdekű indokokból történő megtiltása a piacszabályozás tipikus eszköze. Leggyakrabban olyan szabályozói beavatkozást takar, amely valamely káros vagy hátrányos piaci hatást kíván kezelni, illetve olyan nem gazdasági szempontokat vagy érdekeket kíván érvényesíteni, amelyek önmaguktól nem jelennek meg a piacon. Érthető tehát, hogy az érintettek (a tagállamok és az érintett vállalkozások) az EU Bíróság előtt kerestek jogorvoslatot az Unió olyan belső piaci jogharmonizációs eszközeivel szemben, amelyek konkrét termék- vagy szolgáltatástilalmakat vezettek be, illetve ilyen tilalmak bevezetésére kötelezték a tagállamokat. Jogi álláspontjuk szerint a termékek vagy szolgáltatások betiltása nem tekinthető a piaci integráció céljából megvalósított jogharmonizációnak, hanem olyan piacsabályozási eszköz, amelyet az EUMSZ 114. cikk alkalmazásával nem lehet bevezetni. A Bíróság azonban eltérő következtetésre jutott. Érvelésének lényege, hogy az ilyen tilalmak bevezetése, mivel (illetve amennyiben) a piaci integráció hatékony megvalósítását szolgálja, a jogharmonizáció legitím aspektusának minősül. Ítéletei azonban nem ennyire egyoldalúak. Indokolásukból kitűnik, hogy a Bíróság tisztában van azzal, hogy termékek vagy szolgáltatások belső piaci jogharmonizációs célú betiltásával az uniós jogalkotó elkerülhetetlenül szabályozni fogja a releváns piacot.

Az ítélezési gyakorlat két alapját jelölte meg a kereskedelmi tilalmak jogharmonizációs célú bevezetésének. Az egyik szerint az ilyen tilalmak megakadályozzák vagy kizárják, hogy a ténylegesen harmonizált rendelkezéseket az érintettek „megkerüljék”, ezért elfogadásuk részét képezi a belső piaci jogharmonizációnak.<sup>127</sup> Ez egy tipikus *effet utile* érv, amelyet a Bíróság közvetlenebb formában is kifejezett, mikor megállapította, hogy az uniós jogalkotó az ilyen rendelkezések segítségével biztosítani tudja a harmonizált rendelkezéseknek való megfelelést és a jogharmonizációs eszköz általános (jogharmonizációs és a kapcsolódó piaci integrációs) célkitűzéseinek megvalósulását.<sup>128</sup> A Bíróság álláspontja szerint a jogharmonizáció különösen

<sup>125</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 108. és 110. pontok.

<sup>126</sup> C-270/12. sz. ítélet (106. lj.) 108., 114–115. pontok.

<sup>127</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 100. pont.

<sup>128</sup> C-477/14. sz. *Pillbox 38 (UK) Limited, kereskedelmi nevén Totally Wicked kontra Secretary of State for Health* ügyben 2016. május 4-én hozott ítélet [EU:C:2016:324], 123–124. pontok.

hatékony eszköze lehet, mikor a harmonizált rendelkezéseknek meg nem felelő termékeket, illetve termékek csoportját betiltják.<sup>129</sup> A másik, hasonló érveken nyugvó indok kifejezetten a jogharmonizációs célok megvalósítása és azon belül a harmonizált rendelkezések tényleges alkalmazásának biztosítása érdekében felállított és működtetett engedélyezési vagy tanúsítási rendszerekhez kapcsolódik. A Bíróság szerint az ilyen rendszerek különösen úgy tudják hatékonyan betölteni implementációs rendeltetésüket, hogy részüket képezi az engedélyt vagy tanúsítást nem szerző termékek vagy szolgáltatások betiltása, illetve amikor a tagállamok számára ilyen tilalom érvényesítésére vonatkozó kötelezettséget írnak elő.<sup>130</sup>

Az 1998-as dohányreklám-irányelv<sup>131</sup> jogalapját vizsgáló nagy jelentőségű ítéletében a Bíróság összekötötte össze a piaci integráció célját az irányelv különböző reklámozási, szponzorációs és más kapcsolódó tilalmaival. Mint jól ismert, az ítélet az irányelvi szabályozás által érintett termékek és szolgáltatások egyes csoportjaira különválasztva vizsgálta meg az irányelv szándékolt célját. Azon termékek kapcsán, amelyek esetében a tagállamok közötti kereskedelem ténye nem igényelt különösebb igazolást (pl. dohányreklámokat tartalmazó sajtótermékek), a Bíróság úgy érvelt, hogy mivel a vonatkozó tagállami szabályozások bizonyítottan eltérőek voltak, az irányelvi tilalmakat a 114. cikk alapján jogszerűen be lehetett vezetni.<sup>132</sup> Más volt a helyzet azon termékek és szolgáltatások esetében, amelyek kereskedelmi forgalma az egyes tagállami piacokra korlátozódott. Határokon átnyúló kereskedelem hiányában nem volt megalapozott az uniós szintű tilalmak jogharmonizációs bevezetése.<sup>133</sup> Fontos megjegyezni, hogy a Bíróság ezen következtetéseit megelőzte az a korábban már elemzett alapvetés, miszerint az irányelvi szabályozás evidens közegészségvédelmi indíttatása nem zárja ki a 114. cikk alkalmazását. Az ítélet szerint az a körülmény, hogy a jogharmonizáció a dohánytermékek fogyasztása által okozott egészségügyi kockázatokkal foglalkozott, nem jelentette azt, hogy ezt ne kifejezett piaci integrációs célból tette volna, illetve azt sem, hogy a dohánytermékek reklámozási lehetőségeinek európai szinten egységes szűkítését nem lehetne valódi belső piaci jogharmonizációs fellépésnek tekinteni.<sup>134</sup>

A Bíróság közvetlen jogi támpontokat is adott annak megítéléséhez, hogy a termékek vagy szolgáltatások belső piaci jogharmonizációs eszközökben rögzített tilalma milyen esetekben kapcsolható össze a piaci integráció célkitűzésével. Erre a termékek és szolgáltatások harmadik kategóriája (olyan nem dohány-termékek és szolgáltatások, amelyek dohánytermék nevét viselik) kapcsán került sor. Értékelése szerint ezeken a területeken a 114. cikk alkalmazása azért nem volt megalapozott, mert az irányelv kapcsolódó tilalmait anélkül vezették be, hogy az irányelvi szabályozás előírta volna, hogy a tilalmak által nem érintett termékek és szolgáltatások határo-

<sup>129</sup> C-477/14. sz. ítélet (128. lj.) 122. pont és C-491/01. sz. ítélet (46. lj.) 81–89. pontok.

<sup>130</sup> Lásd 105. lj.

<sup>131</sup> Directive 98/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products, *HL L 213.*, 1998.7.30., 9–12.

<sup>132</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 97–98. pontok.

<sup>133</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 99. pont.

<sup>134</sup> Lásd 61. lj.

kon átnyúló szabad kereskedelmét a tagállamok kötelesek garantálni.<sup>135</sup> A Bíróság úgy érvelt, hogy ilyen szabályozás hiányában nem volt egyértelműen megállapítható, hogy a kérdéses kereskedelmi tilalmak bevezetése ténylegesen a tagállami piacok integrációját szolgálta, és nem pusztán közérdekű piacsabályozási beavatkozás volt. Hasonló megfontolás vezérelte a Bíróságot az ítélet azon részében is, amelyben kimondta, hogy a határokon átnyúló verseny feltételeinek torzulását egyedül olyan irányelvi tilalmakkal lehet kezelni, amelyek arányosak abban az értelemben, hogy kizárólag azon piaci magatartásokra vonatkoznak, amelyek a határokon átnyúló verseny feltételeinek tisztességességét és egyenlőségét megállapíthatóan veszélyeztetik.<sup>136</sup> Értékelése szerint nem voltak feltárhatók olyan konkrét jogharmonizációs szükségletek, amelyek megkövetelték volna a szóban forgó piaci magatartások általános hatállyal történő betiltását.<sup>137</sup>

A 2003-as dohányreklám-irányelv<sup>138</sup> kapcsán a Bíróságnak többek között arról a kérdésről kellett döntenie, hogy a belső piaci jogharmonizációs jogalap jogszerűen vehető-e igénybe olyan rendelkezések elfogadása céljából, amelyek megtiltják a dohánytermékek reklámozását a sajtó és más nyomtatott termékekben, valamint az online felületeken, illetve amelyek hasonló tilalmat vezetnek be a rádiós műsor-szolgáltatókra nézve. A felperes ismét úgy érezte, hogy a gazdasági tevékenységek végzésének ilyen jellegű korlátozásai inkább piacsabályozási, mint belső piaci jogharmonizációs indíttatásúak. A Bíróság ezzel nem értett egyet, és megállapította, hogy a szóban forgó tilalmak az érintett termékek és szolgáltatások integrált piacának működéséhez járultak hozzá egy olyan szabályozási környezetben, amelyet a tagállami szabályok nagyfokú különbözősége jellemezett.<sup>139</sup> Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy egységes természetük különösen alkalmassá tette a tilalmakat az irányelv jogharmonizációs céljainak elérésére.<sup>140</sup> Az ítélet különösen lényegesnek találta azt a körülményt, hogy tilalmi hatálya alól az irányelv kivételeket engedett, és hogy külön rendelkezésekben garantálta ezen kivételek hatékony érvényesülését.<sup>141</sup> Előző ítéletéhez hasonlóan a Bíróság ezzel azt akarta kifejezni, hogy a tilalmakat az uniós jogalkotó kellő módon hozzáigazította az irányelv piaci integrációs célkitűzéséhez, nem léptek túl annak keretein.

A hatékonysági érv erőteljes alkalmazása mellett a két ítélet jelentősége, hogy a Bíróság a belső piaci jogharmonizációs eszközökben bevezetett tilalmak jogszerűségét, és annak kapcsán azok indokoltságát is, az arányosság elvéhez hasonló keretek között vizsgálta. Maga a megközelítés első ránézésre akár radikálisnak is tűnhet, hiszen az ítéletek nem fogadták el automatikusan az uniós jogalkotó választását. Kivitelezése azonban nem tartogat sok újdonságot, mivel az ítéletek ebben a körben

<sup>135</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 101–105. pontok.

<sup>136</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 110–111. pontok.

<sup>137</sup> C-376/98. sz. ítélet (4. lj.) 110–111. pontok.

<sup>138</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/33/EK irányelve (2003. május 26.) a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közléseiről, *HL L 152.*, 2003.6.20., 16–19.

<sup>139</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 70–71. pontok.

<sup>140</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 70–71. pontok.

<sup>141</sup> C-380/03. sz. ítélet (6. lj.) 72–77. pontok.

is csak azt vizsgálták, hogy a bevezetett kereskedelmi tilalmak alkalmasak-e piaci integrációs céljaik elérésére, illetve azt, hogy túlterjeszkednek-e azok keretein. Az arányossági követelményt a későbbi ítélkezési gyakorlat is megtartotta. Alkalmazása azonban nem vezetett szigorúbb kontrollhoz az uniós jogalkotó döntései felett.<sup>142</sup> A *Philip Morris Brands* ügyben a Bíróság úgy döntött, hogy a 2014-es dohánytermék-gyártási irányelv<sup>143</sup> a karakterisztikus ízesítésű, különösen a mentolos dohánytermékekre vonatkozó tilalmának bevezetése a 114. cikk alkalmazásával jogszerű volt. Ítéletében arra hivatkozott, hogy a szóban forgó termékcsoportban található termékek hasonló jellegzetességekkel és hatásokkal rendelkeztek, és bizonyítottan hasonló kockázatokat jelentettek fogyasztóik számára.<sup>144</sup> Ezzel azt kívánta kifejezni, hogy az uniós jogalkotó megalapozottan határolt le és emelt ki egyes jelentős kockázatú termékeket, és jogszerűen döntött úgy, hogy kifejezetten ezen termékek tilalmával járul hozzá az irányelv közegészségügyi célokat is magában foglaló piaci integrációs célkitűzésének megvalósításához. Ugyanezen irányelv a szájon át fogyasztott dohánytermékek értékesítésére vonatkozó tilalmát azon az alapon találta jogszerűnek, hogy a tilalom a dohánytermékek egy meghatározott csoportjára vonatkozott, és nem érintette a többi dohánypiaci termék szabad kereskedelmét.<sup>145</sup>

Áttörést az ítélkezési gyakorlatban annak a megközelítésnek az általános meghonosodása hozhatna, amelyet a Bíróság azon kérdés vizsgálata során követ, hogy a piaci integrációs célú jogharmonizációs rendelkezés összeegyeztethető-e az alapvető gazdasági szabadságokkal.<sup>146</sup> A kérdés olyan jogharmonizációs aktusok esetében jelentkezik, amelyek alkalmazása közvetlenül korlátozza az érintett piaci szereplők gazdasági lehetőségeit (szabadságát), esetleg termékeiket vagy szolgáltatásaikat kizárja az érintett piacról. Ilyen például mikor a jogharmonizációs aktus elrendeli a harmonizált követelményeknek nem megfelelő termékek vagy szolgáltatások betiltását, illetve kizárólag az engedéllyel vagy tanúsítással rendelkező termékek és szolgáltatások értékesítését engedi meg. A tagállamok politikai motivációja az lehet, hogy uniós jogszabály elfogadásával, és arra hivatkozva, hogy ezt uniós aktus teszi lehetővé, illetve rendeli el, lehetőséget biztosítsanak maguknak olyan korlátozások bevezetésére vagy fenntartására, amelyeket egyoldalúan bevezetett nemzeti jogi aktusban csak jelentős uniós jogi kockázatok mellett írhatnak elő. A vonatkozó ítéletek azért érdekesek, mert a Bíróság által gyakorolható kontroll elvileg jóval intenzívebb lehet annál, mint amelyet az előbb bemutatott esetjog alapján gyakorolhat.

<sup>142</sup> Lásd ide kapcsolódóan Weatherill „drafting guide” kritikáját – WEATHERILL (43. lj.) –, amely szerint az ítélkezési gyakorlat követelményeinek teljesítése nem jelent túl nagy terhet az uniós jogalkotó számára.

<sup>143</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/40/EU irányelve (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, *HL* L 127., 2014.4.29., 1–38.

<sup>144</sup> C-547/14. sz. ítélet (5. lj.) 108–115. pontok.

<sup>145</sup> C-151/17. sz. ítélet (63. lj.) 36. és 73. pontok.

<sup>146</sup> Hogy ez a kérdés egyáltalán felmerülhet, arra mutat rá, hogy csaknem kizárt, hogy jogharmonizációs aktusoknak ne legyenek általános (piac)szabályozási hatásai vagy jellege.

Azonban áttekintve a releváns ítélkezési gyakorlatot nem úgy tűnik, hogy az alap-szabadságok az uniós jogalkotó belső piaci jogharmonizációs hatáskörének hatá-sosabb korlátját jelentenék.<sup>147</sup> A 2004-es *Swedish Match* ügyben hozott ítélet jól érzékelteti, hogy a Bíróság az alapvető gazdasági szabadságok korlátozása kap-csán elvégzett vizsgálata nem tér el markánsan attól, amelyet a 114. cikk alkalmaz-hatósága körében szokott végezni. Az Unió piaci integrációs célkitűzéseinek haté-kony érvényesítése itt is elegendő indok arra, hogy a Bíróság jóváhagyja az uniós jogalkotó döntéseit és választásait. Az ítélet érvelése szerint mivel az uniós jogalkotó megállapíthatóan megalapozottan döntött a szóban forgó szakpolitikai/közérde-kű cél belső piaci jogharmonizáció segítségével történő megvalósításáról, és emiatt a közös szabályok bevezetése a 114. cikk alapján jogszerű volt, a vizsgált irányelvi terméktilalmat nem lehet összeegyeztethetetlennek nyilvánítani az alapvető szabad-ságokkal.<sup>148</sup> A svéd megújulóenergia-irányelv ügyben a Bíróság némileg messzebb-re ment. Megvizsgálta, hogy az irányelv harmonizált fenntarthatósági szabályai és azok érvényesítési rendszere alkalmasak voltak-e a jogharmonizációs cél megvaló-sítására, illetve azt, hogy az uniós jogalkotó választhatott volna-e olyan alternatív megoldást, amely kevésbé korlátozó módon tette volna lehetővé a jogharmonizációs célok elérését.<sup>149</sup> Kérdés, hogy amennyiben a biogáz importjának korlátozását Svéd-ország erre felhatalmazó jogharmonizációs rendelkezés hiányában, teljes mértékben saját hatáskörben tette volna lehetővé, ugyanilyen bánásmódban részesült volna-e.

## ÖSSZEGRZÉS

Az EUMSZ 114. cikk elvieken arra ad lehetőséget az Európai Uniónak, hogy a pia-ci integráció megteremtése, illetve a belső piac működésének megsegítése érdeké-ben harmonizálja a releváns jogi rendelkezéseket a tagállamokban. Azonban, ahogy azt az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata is megmutatta, a belső piaci jogharmonizá-ció, amelynek célja a szabad mozgás akadályainak felszámolása, illetve a határo-kon átnyúló verseny feltételeinek kiegyenlítése, nem áll meg, és nem is állhat meg, a szigorúan vett jogközelítésnél. A belső piaci jogharmonizációs aktusok elkerülhe-tetlenül szabályozni fogják az érintett piacokat, kitérve akár azok olyan általános érdekűnek tekinthető aspektusaira is, mint a felhasználók egészségének védelme, vagy éppen az adott piacon jelen lévő termékek és szolgáltatások okozta köz- és belbiztonsági kockázatok. A jogharmonizáció korlátok nélküli (gazdaság- és piac) szabályozási alkalmazása azonban ellentétben áll az Unió korlátozott politikai jel-legével, amely leginkább azt jelenti, hogy egyedül a kijelölt szakpolitikai területe-

<sup>147</sup> A Bíróság felülvizsgálati jogkörének gyakorlását arra alapozta, hogy az alapvető gazdasági sza-badságokat nemcsak a tagállamoknak, hanem az uniós intézményeknek is tiszteletben kell tartani-uk hatásköreik gyakorlása során, C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 45–46. pontok.

<sup>148</sup> C-210/03. sz. *The Queen, on the application of: Swedish Match AB and Swedish Match UK Ltd kontra Secretary of State for Health* ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2004:802], 60–61. pontok.

<sup>149</sup> C-549/15. sz. ítélet (24. lj.) 56–70. pontok.

ken és a részére átadott hatáskörök keretein belül járulhat hozzá a tagállamai által hozzárendelt közös gazdasági, társadalmi és politikai célokhoz. Erre a problémára reagálva jelent meg az ítélkezési gyakorlatban az a jogértelmezés, amely megtiltotta, hogy az uniós jogalkotó a 114. cikk alkalmazásával általános szabályozási aktusokat fogadjon el.

Az ebben a tanulmányban elemzett joganyag arra mutatott rá, hogy a Bíróság – arra az összefüggésre is tekintettel, hogy a jogharmonizáció a piaci integráció célját tényleges (piac)szabályozás nélkül nem lesz képes elérni – meglehetősen rugalmasan kezeli a határvonalat a jogharmonizációs, illetve a szabályozási aktusok között. Az ítélkezési gyakorlaton belül felállítható jelentősebb esetcsoportokból kiderül, hogy amennyiben felmerül valamilyen piaci integrációhoz kapcsolható probléma, illetve megjelenik valamilyen piaci integrációs tekintetű szabályozási igény, az uniós jogalkotó megalapozottan és jogszerűen nyúlhat az EUMSZ 114. cikkben rendelkezésére bocsátott eszközhöz. A belső piac megvalósítása és hatékony működése olyan indokként jelentek meg a Bíróság ítéleteiben, amelyek olyan, általában (piac) szabályozási rendeltetésűnek tekinthető megoldások bevezetését is igazolták jogharmonizációs eszközökben, mint például egyes termékek és szolgáltatások engedélyezése vagy tanúsítása, vagy egyes termékek, termékcsoportok és szolgáltatások kereskedelmének megtiltása. Mindezek alapján megállapítható, hogy a 114. cikk némi jogi korlát felállítása mellett inkább szól az uniós jogalkotó felhatalmazásáról, mint korlátozásáról. Ennek gyökerét azonban nem feltétlenül az EU Bíróság ítélkezési gyakorlatában, illetve nem is egyes ellentmondásosabb ítéleteiben kell keresnünk. A 114. cikk szövege maga gondoskodik arról, hogy a tagállami kormányok a maguk (közös) akarata és érdekei szerint vehessék igénybe a jogharmonizáció eszközét a piaci integrációban.