

# A WTO normák érvényesítése az Európai Bíróság eljárásaiban – visszatekintés a „Lex CEU” ügy apropóján\*

HORVÁTHY BALÁZS

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

Habár az Európai Unió Bírósága (EUB) a nemzetközi szerződések és az uniós jog viszonyát megkísérelte világos szempontok mentén rendezni,<sup>1</sup> az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény – Kereskedelmi Világszervezet (GATT-WTO) normáival összefüggő kötelezettségek esetén már a korai ítélkezési gyakorlatában is külön utakon járt. Formálisan ugyan elfogadta a GATT-WTO normák kötelező erejét, az Unión belüli érvényesíthetőséget azonban jelentős mértékben korlátozta. A 2000-es évek első évtizedében – a *FLAMM-Fedon* ügy nyomán<sup>2</sup> – végérvényesen lezártak tűnő viták váratlan összefüggésben kaptak új lendületet 2020 őszén. Az EUB a C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben (továbbiakban: „Lex CEU” ügy)<sup>3</sup>

\* | Az alábbi írással tisztelettel köszöntöm Várnay Ernő professzort, akit nemcsak a jogtudomány, hanem – aktív párbajtőrözőként – a *noble science de la défense* művelőjeként is ismerhetünk. A Dreyfus–Berthelot-féle nagy enciklopédia, a maga idejében az egyik legmonumentálisabb könyves vállalkozás a „vívás” szócikkben a következőket írja: „[D]ans un combat à l'épée [...] les mouvements doivent être plus sobres, les attaques moins fournies à fond. Mais la connaissance des temps y acquiert, par contre, une bien plus grande importance, de même celle de la mesure.” [Maurice MAINDRON: „Escrime” in Ferdinand-Camille DREYFUS – André BERTHELOT (szerk.): *La grande encyclopédie: inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts* (Párizs: Henri Lamirault 1886–1902) 16. kötet, 289.]. Hasonlóan a vívásához, az időtényező a hatékony jogérvényesítés esetében is jelentőséggel bír, az eljárások észszerű időtartama a hatékony jogérvényesítés nélkülözhetetlen előfeltétele.

1 | VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) III. fejezet, 3. pont, valamint V. fejezet, 6. pont; BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió kapcsolataiban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015) 79–90.

2 | Lásd 4. pont lent.

3 | C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2020:792] (a „Lex CEU” ügy).

újra megnyitotta a WTO normák érvényesíthetőségének kérdését és a korábbi passzív megközelítésen túllépve,<sup>4</sup> a Szolgáltatások Kereskedelméről Szóló Általános Egyezmény (GATS) kapcsán újabb szempontokkal egészítette ki a korábbi gyakorlatát. Az EUB döntésének előzménye az a kötelezettségzegési eljárás volt, amelyet az Európai Bizottság a Central European University (CEU) magyarországi működését korlátozó kormányzati intézkedések nyomán indított. Érthető, hogy a „*Lex CEU*” ügy nem a WTO jog összefüggésében került a hazai közérdeklődés homlokterébe, azonban nem hagyható figyelmen kívül az ítélet ilyenén hozadéka sem, hiszen ez volt az EUB első olyan döntése, melyben a testület a WTO normák érvényesíthetőségét nem kötötte szigorú feltételekhez.

A „*Lex CEU*” ügy tehát kiváló alkalmat ad a visszatekintésre és számvetésre, annak megválaszolására, hogy jelenleg milyen szempontok határozzák meg a WTO-normák érvényesíthetőségét az EUB előtt. Az alábbi fejezet nem céloz ennél többet, pusztán azt, hogy összefoglalja az EUB eddigi gyakorlatát és ebben elhelyezze a „*Lex CEU*” ügyben született ítélet megközelítésének újdonságait. Az elemzés során a hangsúly a bírósági érvelés fejlődésére helyeződik, amelynek íve viszonylag könnyen előrevehető. A WTO jogának (eredetileg a GATT-normáknak) a közvetlen jellegű érvényesíthetőségét<sup>5</sup> – tulajdonképpen közvetlen hatályát – az EUB már korai gyakorlatában is kizárta, majd az alapul szolgáló érveket később pontosította. Ennek során egyrészt az alkalmazandó elveket a GATT-WTO-normák különböző típusai kapcsán – az anyagi szerződési normák, illetve a vitarendezési döntések, mint másodlagos jog vonatkozásában – is átültette a gyakorlatba, valamint szigorúan meghatározott feltételekhez kötötte, szűk körben teret adott a közvetett érvényesíthetőség lehetőségének is.

4 | Lásd ehhez, kiemelve a *FIAMM–Fedon* ügyet: VÁRNAY Ernő: „Passzivizmus és azon túl – konzervativizmus, visszavetítés és reagálás az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában” in SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna (szerk.): *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában. Szemelvények a modern jogi kutatások köréből* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2017) 219.; Ernő VÁRNAY: „Judicial Passivism at the European Court of Justice?” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2019/2. 150. Lásd még általánosabb összefüggésben: VÁRNAY Ernő: „Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábjá” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2. 85–113.

5 | Az „érvényesíthetőség” alatt értem itt általános jelleggel annak a lehetőségét, hogy a GATT-WTO-normákat az EUB valamilyen formában alkalmazza, e normákra hivatkozzon, vagyis az EUB eljárásaiban az adott norma „érvényre jusson”, kb. „*judicial enforcement*” értelemben (lásd Petra JENEY: „Judicial Enforcement of WTO Rules before the Court of Justice of the European Union” *ELTE Law Journal* 2015/1. 83–89.). Mindez történhet közvetlen módon, amely a közvetlen alkalmazhatóságot, magánszemélyek szemszögéből nézve a közvetlen hatály megadását jelenti. Emellett a GATT-WTO-normák közvetett módon is érvényre juthatnak, a közvetett alkalmazhatóság olyan jogintézményeket jelent majd az alábbiak szerint, mint például a WTO-normákkal konform értelmezési kötelezettség. Lásd ehhez bővebben: Piet ECKHOUT: *External relations of the European Union: legal and constitutional foundations* (Oxford – New York: Oxford University Press 2004); John ERRICO: „The WTO in the EU: Unwinding the Knot” *Cornell International Law Journal* 2011/1. 179–208.; Peter HILPOLD: *Die EU im GATT/WTO-System* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2009); Horváthy Balázs: „A GATT-WTO-normák helye az uniós jogrendszerben” *Állam- és Jogtudomány* 2008/3. 355–392.

## 2. A KÖZVETLEN ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG KIZÁRÁSA AZ EUB GYAKORLATÁBAN

### 2.1. AZ ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG PROBLÉMÁJA AZ *INTERNATIONAL FRUIT COMPANY* ÜGYBEN

A GATT státuszának kérdése már az EUB korai gyakorlatában is megjelent. A GATT és az Európai Közösség (EK) jog viszonyának meghatározása mindenekelőtt azért jelentett nehézséget, mert az 1947-es GATT-ban maga az EK nem, csak az (összes) EK tagállam számított szerződő félnek. A közös kereskedelempolitika létrehozásával azonban a tagállamok kizárólagos hatáskört ruháztak az EK-ra a nemzetközi kereskedelmi viszonyok tekintetében, így az EUB állandó gyakorlata szerint a GATT-ból fakadó kötelezettségeikért ténylegesen az EK-nak kellett helytállnia. Később a GATT-körtárgyalásokon elfogadott egyes megállapodásokat már az EK is megkötötte szerződő félként, azonban e sajátos helyzeten – ahogyan lent látható lesz – csak a WTO megalapítása változtatott.

Az EUB első alkalommal az *International Fruit Company* ügyben<sup>6</sup> foglalkozott a GATT közvetlen alkalmazhatóságának egyes aspektusaival, nevezetesen annak közvetlen hatályával. Az EUB a közvetlen hatály és ezáltal a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségét magánszemélyek vonatkozásában kizárta. Az EUB ezt alapvetően a GATT flexibilis, meghatározatlan jellegével indokolta. Álláspontja szerint a számtalan kivételes szabályozás lehetőségének megadásával a szerződő felek éppen a GATT kötetlen profilját kívánták kifejezni. Mindemellett az EUB vizsgálta a szerződő felek vitáinak feloldását és a GATT normák kikényszeríthetőségét is, és hangsúlyozta a GATT keretében kialakított vitarendezési mechanizmus hiányosságait, amely álláspontja szerint szintén a közvetlen hatály megadása ellen szólt. Mindez azt jelentette, hogy elvileg az ítélet még nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a GATT szabályai más úton képezhessék – példának okáért érvényességi – felülvizsgálat tárgyát. Nem volt eldöntött, hogy csak a magánszemélyek részére kizárt-e a GATT-normák közvetlen meghivatkozhatósága, vagy a tagállamok (netalán más perképeséssel rendelkező európai szervek) esetében sem megengedett a direkt érvényesíthetőség.

### 2.2. A „BANÁNVITA” HATÁSA AZ EUB GYAKORLATÁRA

A GATT közvetlen hatályának igazolhatóságát érintő efféle bizonytalanságokat végül az 1990-es években legátfogóbban az EUB a „banánügyek” sorozatában oszlatta el. E viták homlokterébe a banánpiaci termékpiacát létrehozó tanácsi rendelet által

6 | 21–24/72. sz. *International Fruit Company* és társai egyesített ügyekben 1972. december 12-én hozott ítélet, [EU:C:1972:11513], 18. pont. Lásd: VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

bevezetett preferenciális vámrendszer került.<sup>7</sup> A rendelet ugyanis lényegesen kedvezőbb feltételeket szabott az EK-hoz intézményesen – kereskedelmi egyezményen – kapcsolódó afrikai, karibi és csendes óceáni (AKCS) államokból érkező banánimporttal szemben, mint a más régiókból származó gyümölcsbehozatal esetében. Az EK rendelet diszkriminatívnak tartott szabálya elsősorban az Egyesült Államok érdekszférájába tartozó közép- és dél-amerikai országok exportőreit érintette hátrányosan, de értelemszerűen kedvezőtlen helyzetbe hozta az utóbbi államokból importáló ún. közösségi (EK) vállalkozásokat is, különösképpen a német vállalatokat. Ezzel volt magyarázható, hogy az NSZK keresetet nyújtott be az EUB-nál és kérte a banáni piaci rendtartás diszkriminatív szabályainak megsemmisítését hivatkozással arra, hogy azok a GATT rendelkezéseibe ütköznek (*Németország kontra Tanács* ügy<sup>8</sup>). Az EUB érdemben nem vizsgálta meg a hivatkozott EK szabályok összeegyeztethetőségét a GATT normáival, csak visszautalt arra a korábban kifejtett véleményére, hogy a GATT meghatározatlan jellegű, flexibilis megállapodás, melyből hiányoznak a kikényszerítéshez nélkülözhetetlen garanciák. Emellett az EUB ismét felhívta a figyelmet a konszenzusos jellegű vitarendezési mechanizmusára és szabályainak tág értelmezési lehetőségeire. Egyébiránt pedig újabb szempontot mérlegelve az EUB hivatkozott arra, hogy a GATT egy viszonyosságon alapuló rendszer, amely éppen azáltal sérülne, ha az EK jogban biztosítva lenne a GATT normák közvetlen hatálya.<sup>9</sup>

Mindezek alapján egyértelműen kifejezésre juttatta az EUB ítélete, hogy a GATT rendelkezésekre már nemcsak a magánszemélyek, hanem a tagállamok sem hivatkozhatnak közvetlenül, vagyis a korábbi kizáró álláspontot abszolút módon kezdte értelmezni. Más szóval a tagállamoknak sincs arra lehetőségük, hogy a GATT szabályaiba ütköző EK normát semmisségi keresettel az EUB előtt megtámadják.<sup>10</sup> Ez már csak azért is elgondolkodtató volt, mert az EU tagállamai kivétel nélkül tagjai a WTO-nak is, így maguk is felelősséggel tartoznak a GATT-WTO-normák végrehajtásáért.<sup>11</sup> Ez lényegében azt jelentette, hogy ítéletével az EUB végképp kizárta annak a lehetőségét, hogy az EK normák érvényességét a GATT szabályaihoz lehessen mérni.

7 | Lásd a Tanács 404/93/EGK rendeletét (1993. február 13.) a banánpiac közös szervezéséről, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 47. 1993.2.25. 1.

8 | C-280/93. sz. *Németország kontra Tanács* ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EU:C:1994:367]. A kereset benyújtását követően a banáni piaci rendtartással kapcsolatban a német alkotmánybíróság is eljárta. E szélesebb kontextusban tárgyalja: VÁRNAY – PAPP (1. lj.) VI. fejezet 4.2.5.1. pont.

9 | C-280/93. sz. ítélet (8. lj.) 106. pont. Az EUB „*Reciprocal and mutually advantageous arrangements*”-ről beszél. Ezt az érvt később a WTO-jogrend vonatkozásában is átveszi majd.

10 | C-280/93. sz. ítélet (8. lj.) 112. pont. Vö. Armin von BOGDANDY – Tilman MAKATSCH: „Kollision, Koexistenz oder Kooperation? - Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2000/9. 267.

11 | Ernst-Ulrich PETERSMANN: „Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997/11. 327.

Az EUB ezen álláspontja a „banánügyekhez” kapcsolódó más eljárásokban is megerősítést nyert, többek között például az *Atlanta*<sup>12</sup> és a *Chiquita Italia* ügyben.<sup>13</sup> Az így kialakuló ítélkezési gyakorlat viszont egyre távolabb került az EUB által korábban a nemzetközi megállapodások kapcsán megfogalmazott elvektől, ti. hogy azok az EK jog integráns részének tekintendők. Másképpen megfogalmazva, az ismertetett három szempont alapján (a GATT rugalmas jellege, a vitarendezés hiányosságai, a viszonosság) a GATT megítélése nem a nemzetközi normák általános EK jogi megközelítése, hanem speciális szabály alá esett. Megjegyzendő egyébként, hogy mindemellett az EUB a közvetlen alkalmazhatóság kizárását nemcsak a szerződéses kötelezettségek tekintetében, hanem a GATT úgymond „szekunder” normái (vitarendezés keretében született döntések) vonatkozásában is kimondta.<sup>14</sup> Ezen túlmenően pedig végeredményben az is kérdésessé vált, hogy a GATT-normák hol helyezhetők el az EK jogforrási rendszerben, minthogy a korábbiakban említett és a nemzetközi megállapodások esetében alkalmazott kategorizálás (primer és szekunder jogforrások közé helyezés) sem volt összeegyeztethető a GATT kapcsán kiformalódó ítélkezési gyakorlattal.

### 2.3. A SZEMPONTRENDSZER FINOMHANGOLÁSA A WTO MEGALAPÍTÁSÁT KÖVETŐEN

Az EUB alapvető szempontjai a WTO megalapítását követően sem változtak, lényeges azonban, hogy – a tagállamaival együtt – maga az EK is formálisan a WTO alapító tagjává vált.<sup>15</sup> Az EK kizárólagos hatásköre nem terjed ki a Marrakesh-i Egyezmény minden aspektusára, ezért kellett ezt az EK-nak és a tagállamoknak osztott hatáskörben, ún. egyes szerződésként megkötnie. A Marrakesh-i Egyezmény tartalmazza a GATT módosított szabályait, azonban lényegesen túlmegy a klasszikus árukereskedelem szabályozásán. Magába foglal olyan, az alábbi esetjog szempontjából lényeges területeket, mint a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme, vagy a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai.

Az EK tagságából fakadó stabil pozíciója arra engedne következtetni, hogy 1995 után megoldottnak tűnnek azok a kifogások, melyeket az EUB korábban a közvetlen hatály elutasítása kapcsán fogalmazott meg. A Marrakesh-i Egyezmény kötelező

12 | C-465/93. sz. *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft és társai (I)* ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet, [EU:C:1995:369]. Az ehelyütt nem elemzett ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos eljárásnak a jelen ügyön túlmutató, uniós közjogi jelentősége is volt, ehhez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) VIII. fejezet 2.4.3.1.2. pont.

13 | C-469/93 sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Chiquita Italia SpA.* ügyben 1995. december 12-én hozott ítélet [EU:C:1995:435].

14 | Lásd ehhez szintén az említett *Atlanta* ügyet, C-465/93. sz. ítélet (12. lj.).

15 | Lásd ehhez részletesen KNAPP László: *Az Európai Unió jogi személyisége* (Budapest: Gondolat 2020) 196. és köv.; KNAPP László: „Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségéről” *Külgazdaság* 2018/9–10. 131–151.; HORVÁTHY Balázs: „Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet kapcsolatának alapkérdései” *Allam- és Jogtudomány* 2006/4. 577–610.

szerződés (hogy miként érinti az EK-t, illetve a tagállamokat, ez itt nem lényeges kérdés), az EK eredeti, alapító tagként vesz részt a WTO létrehozásában, így a korábbi gyakorlatot is alapul véve a Marrakesh-i Egyezmény az EK jog integráns részének lenne tekinthető. Amennyiben a közvetlen hatálynak az *International Fruit Company* ügyben korábban kimunkált kritériumait alkalmaznánk a megreformált GATT-WTO-jogrendre, akkor minden bizonnyal a közvetlen hatályt el kellett volna ismerni. A WTO intézményesülésével és a Marrakesh-i Egyezmény „*single undertaking approach*” megközelítéséből kifolyólag ugyanis a GATT-WTO-normarend 1995 után lényegesen meghatározottabb, átláthatóbb és konkrétabb lett, mint amilyen egykoron a GATT volt. Emellett szintén megoldódni látszott 1995 után az a kérdés, amit az EUB korábban a GATT vitarendezése kapcsán hozott fel: nevezetesen, az új vitarendezési mechanizmus és a WTO jogérvényesítési rendszere is már lényegesen biztosabb alapokon áll, kiszámíthatóbb, mint amilyen az elődje volt.

Mindezek tükrében alappal okozott csalódást, mi több, jelentős vihart<sup>16</sup> az EUB 1999. november 23-án kelt ítélete (*Portugália kontra Tanács* ügy<sup>17</sup>), amelyben megvonta annak a lehetőségét, hogy egy tagállam semmisségi keresetében tanácsi határozattal szemben közvetlenül hivatkozzon a GATT-WTO-normarend szabályaira. A vita alapját egy textil-megállapodás képezte, melyet az EK Pakisztánnal és Indiával kötött<sup>18</sup> azzal a kifejezett céllal, hogy ezen országok gyártói enyhébb feltételek mellett exportálhassák termékeiket az Európai Unióba. Portugália keresetet nyújtott be a határozattal szemben, vitatva annak jogszerűségét. A kereset mögött minden bizonnyal az a tényező játszott szerepet, hogy a portugál termelőket jelentős hátránnyal fenyegette a megállapodás. A jogellenesség bizonyítása kapcsán utalás történt a Marrakesh-i szerződés csomag részét képező Textil és Ruházati Megállapodásra.<sup>19</sup>

Habár az EUB megállapítja, hogy a Marrakesh-i Egyezmény a korábbi GATT jellegétől már lényegesen eltér, többek között erősödött a vitarendezési eljárás hatékonysága, ennek ellenére a WTO-normák közvetlen hatályának lehetőségét elutasítja. Álláspontját egyrészt arra alapozza, hogy az újonnan létrejött WTO keretében kiemelkedő jelentősége van a felek közötti tárgyalásoknak. Az EUB hangsúlyozza, hogy a WTO új vitarendezési rendszere lehetőséget ad arra, hogy egy elmarasztalt tagállam ne vonja vissza automatikusan a jogsértő aktusát, hanem tárgyalásokat kezdeményezzen más érintett felekkel a káros hatások egyéb úton történő megoldá-

16 | A kritikához lásd különösképpen: Piet Eeckhout: „Judicial Enforcement of WTO Law in the European Union – some Further Reflections” *Journal of International Economic Law* 2002/1. 91–110.

17 | C-149/96. sz. *Portugália kontra Tanács* ügyben 1999. november 23-án hozott ítélet [EU:C:1999:574].

18 | A Tanács 96/386/EK határozata (1996. február 26.) az Európai Közösség és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, valamint az Európai Közösség és az Indiai Köztársaság között létrejött, a textiltermékek piacra jutásával kapcsolatos szabályokról szóló egyetértési megállapodás megkötéséről, *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 153. 1996.6.27. 47.

19 | Marrakesh-i Egyezmény 1. A) Melléklet – Textil és Ruházati Megállapodás.

sáról.<sup>20</sup> Ha tehát a tagok nemzeti bíróságai a WTO-normákkal össze nem egyeztethető belső jogszabályok alkalmazásától eltekinthetnének, a jogalkotó és jogalkalmazó szerveiktől elvonnák annak lehetőségét, hogy éljenek az előbbi jogosultságukkal.<sup>21</sup> Másképpen kifejezve, ha az EK jogban biztosított lenne a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság, az EK tárgyalási mozgásterére beszűkülne, vagy akár meg is szűnne. Az EUB másik fontos argumentuma, hogy amennyiben a közvetlen hatály elismerése megtörténne, akkor a viszonyosság elve nem érvényesülne.<sup>22</sup> Az EK ezáltal hátrányosabb helyzetbe kerülne azokkal a WTO-tagokkal szemben, melyek az egyezmény közvetlen hatályát nem ismerték el,<sup>23</sup> mivelhogy az EK jogalkotó és jogalkalmazó nem lenne képes a WTO-tag kereskedelmi partnerekkel fennálló kapcsolatokat szabályozni. Az EUB végül utalt a Tanácsnak a Marrakesh-i Egyezményt megerősítő 94/800/EK határozatára, melynek preambuluma kifejezetten kimondja, hogy a megerősítés nem fogja eredményezni automatikusan az EK jogalkalmazó szervek és a tagállamok által e szerződések közvetlen meghivatkozhatóságát.<sup>24</sup>

Látható tehát, hogy az ítélet indokolásának homlokterében egyrészt a tárgyalási autonómia kérdése, másrészt a reciprocitás elve, harmadsorban pedig az EK ratifikációs norma egy konkrét szabálya állt. Következésképpen az EUB a közvetlen hatály lehetőségét a GATT kapcsán felhozott ellenérvekhez képest részben más alapokra helyezve utasította el, viszont a felhozott érvek meggyőző ereje továbbra is kétségesnek tűnhet, az alábbiakban ezt részletesebben is kifejtjük.

Az EUB által elsőként említett indok, hogy az EK mozgásterét beszűkítené a közvetlen hatály elismerése, a vitarendezési eljárás szabályairól szóló egyetértés 22. cikk 2. bekezdésének<sup>25</sup> egy olyan értelmezését feltételezi, amely nehezen egyeztethető össze a WTO és a vitarendezés alapvető céljaival. Az EUB által képviselt álláspont

20 | Marrakesh-i Egyezmény 2. Melléklet – A Vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés [továbbiakban: Egyetértés] 22. cikk.

21 | C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 38. és köv. pontok.

22 | C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 42. pont.

23 | Pl. USA, Kanada és Japán (korlátozott és közvetett érvényesíthetőségi rendszer többnyire e jogrendekben is működik).

24 | A Tanács 94/800/EK határozata (1994. december 22.) a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 336. 1994.12.23. 1. A preambulum utolsó mondat: „Kereskedelmi Világszervezet létrehozó egyezmény – beleértve annak mellékleteit is – természeténél fogva nem alkalmas arra, hogy közvetlenül hivatkozzanak rá a Közösség vagy a tagállamok bíróságai előtt.”

25 | Egyetértés 22. cikk 2. bekezdés: „Ha az érintett Tag az idetartozó egyezményekkel össze nem egyeztethetőnek talált intézkedését nem tudja megfeleltetni, vagy [...] észszerű időszakon belül azt az ajánlásokkal és határozatokkal másképpen összhangba hozni, az ilyen Tagnak, kívánságra, az észszerű időszak lejártánál nem később tárgyalásokat kell kezdenie bármely féllel a vitarendezési eljárás szerint, kölcsönösen elfogadható kompenzáció kialakításának céljából. Ha kielégítő kompenzációról az észszerű időszak lejártától számított 20 napon belül nem sikerül megállapodni, bármely, a vitarendezési eljárást igénybe vevő fél felhatalmazást kérhet a DSB-től, hogy az érintett Taggal szemben felfüggesse az idetartozó egyezmények szerinti engedmények vagy más kötelezettségek alkalmazását.”

mögött ugyanis egy olyan elképzelés húzódik meg, mely szerint a vitarendezési testület döntései nem kötelezőek, hanem azokról az elfogadást követően még tovább lehet tárgyalni a vitarendezésről szóló egyetértés 22. cikke szerint, így végeredményben kompenzációval az érintett államoknál „megvásárolható” a testület határozatának figyelmen kívül hagyása. Egy ilyesfajta álláspont egyenesen ellentétben áll a vitarendezési egyetértés 3. cikk 7. bekezdésével, ami alapján a vitarendezés célja elsődlegesen a kölcsönösen elfogadható megállapodás megkötése, ennek hiányában a jogellenes intézkedés visszavonása.<sup>26</sup>

Az egyetértés szóhasználatából az következik, hogy „kölcsönösen elfogadható megállapodás” csak az egyezményvel összhangban álló megoldás lehet, tehát adott esetben a WTO-megállapodásba ütköző tagállami szabályozást tárgyalásos úton sem lehet „megmenteni”. Ilyen esetben csakis az inkonzisztens szabályozás visszavonása lehet a vitarendezés célja. Mindemellett az egyetértés alapelveket taglaló cikkéből az is következik, hogy a kompenzáció csak kivételes eszköz,<sup>27</sup> kizárólag indokolt esetben igénybe vehető jogintézmény. Következésképpen maga a 22. cikk 2. bekezdése is egy speciális norma, így az EUB igazolásának problémáit jelzi már önmagában az is, hogy ítéletének indokolása – gyakorlatilag legfontosabb argumentumként – egy kivételesen előforduló, speciális esettel próbálja megalapozni a közvetlen hatály elutasítását.

Ezen túlmenően magyarázatot érdemel a tárgyalási autonómia elve kapcsán, hogy az EUB a jelen ügyben hivatkozott GATT-WTO-normákat úgy jellemzi, mint amelyek lényegüket tekintve a „kölcsönösen előnyös megállapodás” megtalálásának a célját szolgálják. Mivel e szempontot az EUB mélyebben nem elemezte, így nem volt világos annak tartalma. A későbbi gyakorlat (*Hollandia kontra Parlament és Tanács* ügy<sup>28</sup>) arra enged következtetni, hogy azon megállapodások esetében megállá-

26 | Egyetértés 3. cikk 7. bekezdés harmadik és negyedik mondat: „Egyértelműen a vitában részt vevő felek számára kölcsönösen elfogadható és az idetartozó egyezményekkel összhangban álló megoldásokat kell előnyben részesíteni. Kölcsönösen elfogadható megoldás hiányában a vitarendezési mechanizmus célja rendszerint, hogy biztosítsa az érintett intézkedések visszavonását, amennyiben úgy találják, hogy ezek nem állnak összhangban bármely idetartozó egyezmény rendelkezéseivel.”

27 | Egyetértés 3. cikk 7. bekezdés ötödik mondat: „A kompenzációs rendelkezéshez csak akkor lehet fordulni, ha az intézkedés azonnali visszavonása gyakorlatilag megvalósíthatatlan, illetve ideiglenes intézkedésként, az idetartozó egyezményvel összhangban nem álló intézkedés visszavonásáig.”

28 | C-377/98. sz. *Hollandia kontra Parlament és Tanács* ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2001:523]. Az ügyben a felperes Hollandia szerint a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L213. 1998.7.30. 13.) a tagállamok számára nemzetközi, különösen a WTO megállapodásokból és a biológiai sokféleségről szóló egyezményből eredő kötelezettségeikkel összeegyeztethetetlen szabályokat írt elő (a Tanács 93/626/EGK határozata (1993. október 25.) a biológiai sokféleségről szóló egyezmény megkötéséről, Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja L 309. 1993.12.13. 1.). Az EUB ebben az ügyben is kifejezetten megállapította, hogy az EK jogi aktus jogszerűségét – figyelemmel jellegére és szerkezetére – nem lehet a WTO megállapodásainak fényében vizsgálni.



pítható a közvetlen hatály, melyek a WTO-megállapodástól eltérően nem kizárólag a kölcsönösen előnyös megoldás elvén alapulnak, hanem aszimmetrikus jellegük is lehet. A GATT-WTO-jogrendet komplexen az így konstruált „kölcsönösen előnyös megállapodás” doktrínája alá helyezni azért vitatható, mert e jogrend számos olyan rendelkezése említhető, amely jogszerűen teremti meg az alapját – akár csak időlegesen – az aszimmetrikus kötelezettségek rendszerének (pl. kivételek, GATT XX. cikk, kereskedelmi védintézkedések stb.).

Az ítélet indokai közül másodikként kiemelhető és elvi megfontolások tárgyává tehető a reciprocitás (viszonosság<sup>29</sup>) elvének alkalmazása, amely már részben – de nem fő argumentumként – korábban a banánpiaci rendtartással összefüggésben is megjelent. Az vitathatatlan, hogy a GATT-WTO keretében folytatott tárgyalások részben a viszonosság elvén alapulnak, azonban az ekképpen értelmezett viszonosság a már kialakult és a tagokra érvényes normák kötelező erejét nem befolyásolja. A viszonosság példának okáért a vámcsökkentések kialakítása, vagy új tag felvételi kritériumainak alkufolyamata során lényeges tárgyalási technika, de egy WTO tagállam a már elfogadott és kötelező erejű GATT-WTO-normák végrehajtását a viszonosságra hivatkozással nem tagadhatja meg. Ezzel a multilaterális egyezmény alaplogikáját és az egységes felfogását borítaná fel.

A viszonosság, mint önálló és kizárólagos alapelv a nemzetközi kereskedelmi szerződésekben utoljára a XIX. században jelent meg, mivel már akkoriban felismerték, hogy reciprocitás elve egyre kevésbé felel meg a kereskedelmi expanzióban érdekelt országoknak, ugyanis fennállt az a veszély, hogy partnerük harmadik államokkal olyan megállapodást köt, amely a nekik nyújtottnál még kedvezményesebb elbánást biztosít. (Megjegyezhető egyébként, hogy éppen ezen felismeréstől vezérelve a kereskedelmi megállapodásokban alkalmazott reciprocitás elvét felváltotta a legnagyobb kedvezményes elbánás elve, amely később a GATT meghatározó alapelve lett). Eszerint a reciprocitásra való hivatkozás elve „avítnak” tekinthető a fentiek alapján, és nem adekvát a GATT-WTO-normarend által megtestesített globális külgazdasági jog esetben, minthogy a viszonosság gyakorlatilag csak a tagállamok gazdasági diplomáciájának tárgyalási stratégiáját határozhatja meg, de a GATT-WTO-normák végrehajtásának akadályát nem képezheti. Egyébiránt e pontban némileg saját magával is ellentétbe kerül az EUB. A *Kupferberg* ügyben ugyanis éppen az EUB mondta ki, hogy amennyiben csak a szerződő felek egyikének bíróságai ismerik el egy nemzetközi megállapodás bizonyos részeinek közvetlen hatályát, önmagában még nem minősül

29 | Eszerint a szerződő felek egymásnak hasonló értékű engedmények mintegy ellenértékéként nyújtanak kedvezményeket.

a viszonyosság hiányának a szerződő felek között.<sup>30</sup> Más szóval a korábbi érv pontosan arra utalt, hogy a viszonyosság és a közvetlen hatály megadása, vagy éppenséggel elutasítása között nincs kapcsolat.

Az EUB által vizsgált szempontok közül végül a Marrakesh-i Egyezményt megerősítő Tanács 94/800/EK határozat preambulumát érintő kérdésre is utalni kell. A preambulum előzőekben már idézett utolsó mondata alapján ugyanis a Marrakesh-i Egyezmény természeténél fogva nem alkalmas arra, hogy közvetlenül hivatkozzanak rá az EK vagy a tagállamok bíróságai előtt. Ezt a kérdést Saggio főtanácsnok is megemlítette indítványában. A főtanácsnok álláspontja szerint a preambulumba foglalt kijelentés nem kötelező forrás, így az pusztán politikai jellegű nyilatkozatnak tekinthető. Ebből pedig következik, hogy a preambulumba foglalt deklaráció egy multilaterális egyezmény hatályát egyoldalúan nem képes befolyásolni.<sup>31</sup> Saggio indítványa több kérdést is felvet. E kritikai álláspont a preambulumra általánosan rávetítve feltételezhetően nem állja meg a helyét. Mellőzve ugyanis a jogszabálytanra vonatkozó hosszabb elemzést, a bírósági gyakorlat szerint a preambulum is szerves része az EK jogszabályoknak, olyan kihagyhatatlan rendelkezéseket is tartalmaz (pl. jogalap meghatározása), melyek elmaradása vagy nem megfelelő kidolgozása akár a jogszabály semmisségének alapja is lehet.

A preambulum tehát tartalmazhat kötelező normát, ebben az esetben pedig a tanácsi határozat a közvetlen hatály elutasítását kimondó preambulum-bekezdése egyértelműen utal a tagállamok akaratára, így kötelező normának tűnik. Mindemellett lényeges, hogy nemzetközi norma belső hatálya, illetve egy állam (jelen esetben az Unió) jogrendjébe történő behelyezése alkotmányos kérdés, melyet az adott belső jog (uniós jog) szempontjai szerint lehet megoldani. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, amikor a nemzetközi norma kifejezetten rendelkezik a közvetlen hatály, alkalmazhatóság stb. körülményeiről. Más szóval ez utóbbi eseteket leszámítva az állam (az Unió) autonóm módon határozhatja meg a közvetlen hatály megengedhetőségének kritériumait, melynek konkrét példája lehet a tanácsi határozat preambulumban szereplő passzus.<sup>32</sup>

30 | C-104/81. sz. *Hauptzollamt Mainz kontra Kupferberg & Cie* ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet [EU:C:1982:362], 18. pont. A jogesethez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

31 | Vö. Saggio főtanácsnok 1999. február 25-i indítványa a C-149/96. sz. *Portugália kontra Tanács* ügyben [EU:C:1999:92], 20. pont. Saggio főtanácsnok álláspontját már a lent ismertetésre kerülő *Hermès* ügyben kibocsátott főtanácsnoki indítvány ismeretében tette, nem kizárt, hogy annak érvelése hatással volt álláspontjára. Vö. Tesauro főtanácsnok 1997. november 13-i indítványa a C-53/96. sz. *Hermès International kontra FHT Marketing Choice* ügyben [EU:C:1997:539], 24. pont.

32 | Griller álláspontja szerint nemzetközi szerződés EK jogon belüli hatályáról kizárólag az EUB dönthet, a Tanács nem. Vö. Stefan GRILLER: „Judicial Enforceability of WTO law in the European Union. Annotation to Case C-149/96, Portugal v. Council” *Journal of International Economic Law* 2000/3. 462.

Megállapítható tehát, hogy az EUB érvelése merőben felesleges módon teremtett olyan újabb homályos és a fentiek alapján vitatható szempontokat, mint a tárgyalási autonómiára vagy a reciprocitásra való utalás. A Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek közvetlen hatálya és alkalmazhatósága ugyanis egyértelműen kiderül a megerősítő határozat említett szakaszából: a jogalkotói akarat szerint az egyezmény nem rendelkezik közvetlen hatállyal. Mindemellett persze érthető is az EUB törekvése, hiszen nemcsak az említett „jogalkotó akarral”, hanem a saját maga által korábban kimunkált szempontokkal is szembe kellett néznie. Ennek ellenére – a fent elmondottak tükrében – jogos kritikaként fogalmazható meg, hogy az EUB a *Portugália kontra Tanács* ügyben következetlen érvelést épített fel, amely nem illeszkedik a korábbi – a GATT kapcsán kialakított – logikai rendszerbe, és a behozott új kritériumok kevésbé átgondoltnak, felületesnek tűnnek.

### 3. A KÖZVETETT ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG FELTÉTELEI

Habár az EUB a fentiekben vázolt érvrendszer alapján a GATT-WTO-normák közvetlen hatályát elutasította, más ügyekben meghatározott olyan szempontokat, amelyek a GATT-normák közvetett alkalmazhatóságát, ezáltal egyfajta indirekt érvényesíthetőséget tesznek lehetővé. A GATT adott rendelkezése ezekben az esetekben nem mint az EK jog önálló, integráns részét képező forrása jut érvényre, hanem akként, hogy a norma egy EK jogforrás (rendelet, irányelv stb.) részévé válik, miáltal a GATT alkalmazhatóságát az utóbbi norma „közvetíti”. Az EUB gyakorlatában több olyan konkrét helyzet vetődött fel, amikor a GATT-normarend adott rendelkezésének „közvetett hatálya” kivételesen megállapítható. Ezen ítéletek sorából két elvi jelentőségű emelhető ki.

A *Fediol III.* ügyben megállapítást nyert, hogy GATT rendelkezése közvetetten válik alkalmazhatóvá, amennyiben arra egy EK jogi norma kifejezetten utal.<sup>33</sup> Az ügyben az étolajgyártókat képviselő európai szervezet korábban az Európai Bizottság előtt kezdeményezte az ún. új kereskedelempolitikai eszköz<sup>34</sup> keretében vizsgálati eljárás megindítását Argentínával szemben. A Bizottság viszont határozatában elutasította a kérelmet, amit a növényi olajok ágazatában működő lobbiszervezet

33 | C-70/87. sz. *Fediol kontra Bizottság* ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet [EU:C:1989:254]. A *Fediol* ügghöz lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

34 | Az Unió hatályos kereskedelempolitikai eszköztárában ez a kereskedelmet gátló akadályokkal szembeni fellépést lehetővé tevő rendeletnek felel meg. Lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1843 rendelete (2015. október 6.) a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján az Uniót megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelempolitika területén követendő uniós eljárások megállapításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 272. 2015.10.16. 1.

(Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE – Fediol) felperesként eljárva az EUB előtt megtámadott és kérte annak hatályon kívül helyezését. Az eset vitás kérdései közül szempontunkból az bírt jelentőséggel, hogy felperes kérelmének alátámasztására az érdekelt Fediol keresetét csak az új kereskedelempolitikai eszközt szabályozó rendeletre, vagy ezen túlmenően konkrét GATT-normára is alapozhatja-e, amikor Argentína magatartásának tisztességtelen voltát kívánja bizonyítani. Az EUB ítéletében kimondta, hogy a GATT-normák az új kereskedelempolitikai eszközről szóló rendelet által átfogott szabályozási körbe esnek. Más szóval a tisztességtelennek minősülő – ti. a nemzetközi jog szabályaival, vagy az általánosan elismert elvekkel összeegyeztethetetlen – magatartások meghatározásakor a rendelet alkalmazási körébe bele kell vonni a GATT szabályokat is. Ebből kifolyólag a rendelet szerinti eljárást kérelmező személyek konkrét GATT normákat is megjelölhetnek annak érdekében, hogy harmadik állam magatartásának tisztességtelen voltát igazolni tudják. A *Fediol* ügyben hozott döntés alapján tehát bírósági eljárásban a GATT-szabályok abban az esetben szolgálhatnak jogalapul, amennyiben azt egy EK jogi norma kifejezetten meghivatkozta.<sup>35</sup>

Az EUB néhány évvel később az indirekt alkalmazhatóság koncepcióját némileg finomította, illetve más szempontokkal egészítette ki a *Nakajima* ügyben.<sup>36</sup> Az ítéletben megfogalmazottak szerint a GATT rendelkezéseire magánszemélyek hivatkozhatnak akkor is, ha egy EK jogszabály kibocsátásának kifejezett célja az volt, hogy egy GATT-normát hajtson végre.<sup>37</sup> Más megfogalmazásban a *Nakajima*-elv szerint a közvetett érvényesíthetőség szempontjából a lényeges feltétel az, hogy fennálljon egy konkrét GATT kötelezettség végrehajtásának szándéka az EK részéről. Az EUB kifejezetten szűken értelmezi e feltételeket: mindig az adott esetben követeli meg a végrehajtás kifejezett szándékát (általános alkalmazkodási, implementációs stb. kötelezettség nem alapozza meg a *Nakajima*-elvet), valamint a végrehajtandó GATT normának konkrétnek kell lennie. Míg a *Nakajima* ügyben szereplő GATT dömpingellenes kódex konkrét normának minősült, addig általában a GATT szabályait nem

35 | Mellékesen jegyezhető meg, hogy az ítéletében végül az EUB nem találta megalapozottnak a felperes érvelését, vagyis Argentína magatartását a rendelettel és azon keresztül közvetetten a GATT-normákkal is összhangban állónak értékelte.

36 | C-69/89. sz. *Nakajima All Precision kontra Tanács* ügyben 1991. május 7-én hozott ítélet [EU:C:1991:186]. A *Nakajima* ügyhöz lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) V. fejezet, 6. pont.

37 | Az ügyben a felperes japán vállalkozás EK dömpingellenes eljárásban volt érintett, és a dömpingellenes vám kiszabását előíró rendeletet, valamint az EK dömpingellenes eljárásról szóló rendelet egyes szakaszait (normálérték számításának módszerét) vitatta. *Nakajima* felperes álláspontja szerint e rendelkezések ellentétesek a GATT VI. cikkével, valamint a GATT dömpingellenes kódexével. Az EUB megállapítása szerint az EK dömpingellenes szabályok a GATT VI. cikkének és a GATT Tokió-fordulója során elfogadott 1979-es dömpingellenes kódexének végrehajtását szolgálja. Ennek megfelelően a felperes hivatkozása alapján vizsgálta az EK szabályok érvényességét, de az ítéletében az EK szabályokat a GATT-normákkal összhangban állónak találta.

tartotta a bírósági gyakorlat kellően konkrét ahhoz, hogy ily módon közvetett formában érvényre lehessen juttatni.

Mindezek alapján érezhetővé válik az EUB által kidolgozott alkalmazhatósági kritériumrendszer leglényegesebb hiányossága. Azokban az esetekben ugyanis, ha az EK mulasztást elkövetve éppen hogy nem is szándékol bizonyos GATT kötelezettségeket végrehajtani, akkor e normák érvényesíthetősége közvetett módon sem jöhet szóba, minthogy hiányzik az EK jogszabály és a végrehajtás szándéka, amely hivatkozna vagy implementálna a kérdéses GATT rendelkezést. Ha mindehhez hozzávesszük azt is, hogy az EUB a korábban bemutatott érvelés alapján a közvetlen alkalmazhatóság minden formáját elutasította, akkor látható: a GATT-normarend alapján az EK jog csak egy keskeny szegmensének az érvényessége tehető vita tárgyává.

A WTO megalapítását követően kérdés volt, hogy a közvetett alkalmazhatóság kapcsán kidolgozott kivételes szempontok (a norma kifejezett meghivatkozása, illetve végrehajtási szándék) milyen módon ültethetők át az új környezetbe. A közvetett alkalmazhatóság kérdése – a közvetlen hatály lehetőségével együtt – 1995 után a *Hermès* ügyben<sup>38</sup> vetődött fel, de az EUB óvatosan megkerülte, hogy az alkalmazhatóság tárgyában kifejezetten döntsön. Az ügy a Hermès divatcég védjeggyel kapcsolatos jogvitáját érintette, amelyben ideiglenes intézkedés alkalmazását kérte az eljáró holland hatóságtól. Kollízió mutatkozott ugyanakkor a holland eljárási szabályok és a WTO Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonzatairól szóló Megállapodás (TRIPS-egyezmény) között, ezért az illetékes amszterdami bíróság kérdéssel fordult az EUB-hoz. Előzetes határozathozatali eljárás kérelmében arra kereste a választ, hogy a konkrét eljárásban a holland szabályok szerint kiadott ideiglenes intézkedés azonos-e a TRIPS-egyezmény 50. cikkében szabályozott ideiglenes intézkedéssel. Ha ugyanis a két jogintézmény azonos, akkor a felperes Hermès a TRIPS-egyezmény értelmében a fenti kérelmével nem állhatna elő.

Az ügyben eljáró Tesauro főtanácsnok 1997. november 13-án kelt indítványában a közvetlen hatály – itt konkrétan a TRIPS-egyezmény közvetlen hatálya – mellett foglal állást. Álláspontja szerint nem férhet kétség ahhoz, hogy a TRIPS 50. cikkének rendelkezései világosak, pontosak és feltétlenek, ezáltal annak közvetlen hatálya kimondható.<sup>39</sup> Az EUB azonban kikerülte a Tesauro által kijelölt tematikát, vagyis a közvetlen hatály kérdését. Az ítéletében viszont részletesen foglalkozott a hatáskörének megállapításával, minthogy voltak tagállamok, melyek eleve vitatták az EUB kompetenciáját. Ezzel kapcsolatban az ítéletében az EUB utalt a TRIPS-egyezmény vegyes szerződési jellegére. Minthogy az EUB hatáskörrel rendelkezik minden

38 | C-53/96. sz. *Hermès International kontra FHT Marketing Choice* ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EU:C:1998:292].

39 | C-53/96. sz. indítvány (31. lj.) 36. pont.

olyan értelmezési kérdés megítélésében, mely az EK jogot érinti, így eljárhat azon egyezmények tekintetében is, melyeknél az EK mellett a tagállamok is szerződő félként jelentek meg. Mindemellett a Tanácsnak a közösségi (EK) védjegyről szóló 40/94/EK rendelete okán is megalapozott az EUB hatásköre, valamint – a szokásos formulával – hivatkozott arra a közös érdekre is, hogy egységes értelmezési szempontok kerüljenek kialakításra olyan esetekben, amelyek a nemzeti jog mellett az EK jogot is érintik. Más megfogalmazásban tehát, ha az EUB a TRIPS-egyezmény közvetlen alkalmazhatósága kapcsán nem is kívánt állást foglalni, megtartotta magának azt a jogot, hogy az egyezmény szabályát értelmezze, alkalmazza és a holland bíróság ítéletét megválaszolandó, azt a tagállami (holland) jog szabályaival összevesse. Végző soron tehát az EUB ítélete a közvetett alkalmazhatóság kapcsán hozott újat azzal, hogy a GATT-WTO-normarenddel konform értelmezés elvét alkalmazta a gyakorlatban, közvetetten érvényre juttatva ezáltal a TRIPS-egyezmény szabályait.<sup>40</sup>

Az EUB később a *Dior* ügyben<sup>41</sup> hasonló tényállással szembesült, melyben szintén a TRIPS-egyezmény 50. cikke volt az eljárás tárgya. Ez esetben azonban az alapul szolgáló jogvita nemcsak az EK jog szempontjából is releváns védjeggyel, hanem a tagállamok által szabályozott szabadalmi joggal is összefüggésben állt. Az EUB ítéletében utalt arra, hogy a TRIPS-egyezmény természetét tekintve nem bír közvetlen hatállyal, magánszemélyekre nem ruház jogokat.<sup>42</sup> Másként kell megítélni viszont azokat az eseteket, ha az EK vagy a tagállamok az egyezményből fakadó kötelezettségeket hajtják végre. Előbbi esetekben, tehát ha a megállapodás végrehajtása szempontjából az EK jog számít relevánsnak (ti. a védjegyek területén), a tagállami bíróságoknak – amennyire lehetséges – a TRIPS-egyezmény 50. cikkének szövegét és célját figyelembe kell venniük. Azokban a témákban viszont, ahol az EK nem bocsátott ki normát (itt a szabadalom esetében), a tagállam kompetenciájába tartozik, hogy milyen módon szavatolja a TRIPS-egyezmény 50. cikkének végrehajtását.<sup>43</sup>

Ezek szerint a *Dior* ítélet annyiban tekinthető többnek a *Hermès* ügyben meghozott határozathoz képest, hogy kifejezetten kimondta: azokon a területeken, ahol a tagállamok kompetenciája megmaradt, saját maguk döntenek arról, hogy biztosítanak-e közvetlen hatályt az adott WTO-normának. Viszont mindkét esetben hiányzott az EUB kifejezett hivatkozása a korábban a *Fediol* és a *Nakajima* ügyekben kialakított elvekre. Ha a korábbi, GATT alatt kidolgozott közvetett érvényesíthetőségi rendszerhez hasonlítjuk ezeket az ítéleteket, akkor látható: az EUB itt alkalmazott

40 | A konkrét ügygel kapcsolatban megjegyezhető, hogy az ítélet szerint ebben az esetben a holland eljárási jogintézmény megfeleltethető volt a TRIPS-egyezmény 50. cikkében hivatkozott ideiglenes intézkedés intézményének, és hipotetikus jelleggel kimondta a holland jog konformitását a TRIPS-szabályok tekintetében.

41 | C-300/98. és C-392/98. sz. *Dior és társai* egyesített ügyekben 2000. december 14-én hozott ítélet [EU:C:2000:688].

42 | C-300/98. és C-392/98. sz. ítélet (41. lj.) 41. és köv. pontok.

43 | C-300/98. és C-392/98. sz. ítélet (41. lj.) 45. és köv. pontok.

technikája a végeredmény tekintetében azonos jellegű. A GATT-WTO-normarend szabályait a jogértelmezésén keresztül itt is indirekt módon érvényesíti az EUB és ennek fényében vizsgálja az EK jog, valamint az azt végrehajtó tagállami jog szabályait. Ez a technika tehát az EK (illetve az azt végrehajtó tagállami) jog WTO-normák fényében történő értelmezésének az elve, ami szintén csak a GATT-WTO-normákkal összefüggésben álló másodlagos EK jog kapcsán teszi lehetővé a közvetett alkalmazhatóságot.

A fenti kivételek alkalmazását az EUB később is konzekvensen megerősíti,<sup>44</sup> azonban az újabb gyakorlatban két ponton érezhető, hogy az EUB törekszik szigorúbb megítélés irányába elmozdulni. Egyfelől a fenti kivételek alkalmazásának alátámasztása az érvelésben összekapcsolódik a közvetlen alkalmazhatóság kizárásának elveivel, egyfajta „hibrid” érvelést meghonosítva, másrészt a WTO kötelezettségekkel szemben még szélesebb körben hangsúlyozza az uniós tárgyalási mozgástér meglétét, csökkentve ezzel a WTO normák alkalmazhatóságának lehetőségét. Jól példázza ezt a törekvést az EUB a *Van Parys* ügyben kihirdetett döntése, amely szintén a „banánháborúból” kinövő jogviták közé volt sorolható és melynek megközelítése a későbbi gyakorlatban állandósulni látszik.<sup>45</sup>

Az EUB ítéletében a *Fediol*- és *Nakajima*-elvekre történő utalás mellett egyrészt a *Portugália kontra Tanács* ügyben már megismert formulát alkalmazva arra hivatkozott, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint figyelemmel természetükre és felépítésükre „a WTO megállapodások elvileg nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét”.<sup>46</sup> Másrészt az érvelésében megismétlődnek a korábbi szempontok (tárgyalási mozgástér beszűkülése,<sup>47</sup> viszonyosság<sup>48</sup>). Egy ponton azonban az EUB egyértelműen felold egy korábban megjelenő kérdőjelet a vitarendezési döntésből eredő lejárt és még le nem járt kötelezettség különbségtétele kapcsán. Az EUB kiemelte, hogy a vita megoldását veszélyeztette volna, ha az EK bírósága lehetőséget kap a vitatott EK normák jogszerűségének felülvizsgálatára, ugyanis e határidő lejárta nem jelenti, hogy az EK kimerítette volna a vita megoldásának összes lehetőségét.

44 | Lásd C-93/02. P. sz. *Biret International kontra Tanács* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EU:C:2003:517]; C-94/02. P. sz. *Établissements Biret és Cie SA kontra Tanács* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EU:C:2003:518].

45 | C-377/02. sz. *Léon Van Parys NV kontra BIRB* ügyben 2005. március 1-jén hozott ítélet [EU:C:2005:121]. Az esethez átfogóan lásd Antonis ANTONIADIS: „The Chiquita and Van Parys Judgments: Rules, Exceptions and the Law” *Legal Issues of Economic Integration* 2005/4. 460. Az EUB későbbi gyakorlatában hivatkozik az ítéletre. Lásd pl. az *Ikea* ügyet: C-351/04. sz. *Ikea Wholesale Ltd kontra Commissioners of Customs & Excise* 2007. szeptember 27-én hozott ítélet [EU:C:2007:547]. Utóbbi esethez kommentárként a hazai irodalomból: VINCZE Attila: „A WTO és az EU jog viszonyának újabb felvonása a dömpingellenes jog díszletei között” *Európai Jog* 2007/6. 20.

46 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 39. pont.

47 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 48. pont.

48 | C-377/02. sz. ítélet (45. lj.) 53. pont.

A fentiek alapján világos, hogy az EUB az újabb gyakorlatában az érvényesíthetőség lehetőségét a lehető legszélesebb körben ki akarja zárni és a „hibrid jellegű” érvelésében ehhez megpróbálja a korábban külön-külön megfogalmazott kizáró tényezőket összekapcsolni és együttesen alkalmazni. Így habár a közvetett érvényesíthetőség lehetősége szűk körben a *Fediol*- és a *Nakajima*-elvek alapján továbbra is fennáll, azonban a fenti ítélet arra enged következtetni, hogy ezen elveket a *Portugália kontra Tanács* ügyben megfogalmazott kritériumok fényében lehet csak alkalmazni.

#### 4. A FIAMM–FEDON ÜGY: AZ ELSZALASZTOTT LEHETŐSÉG

Habár a *FLAMM–Fedon* ügyben<sup>49</sup> a felperesek nem gyümölcsimportőr vállalkozások voltak, az eset előzménye mégis mintegy két évtizeddel korábbra, a banánpiaci rendtartással kapcsolatos vitára vezethető vissza. A fentiekben már szó esett arról, hogy az EK – még a WTO megalapítását megelőzően – 1993-ban módosította a banán termékpályás szabályait, melyet az exportban érdekelt több állam, köztük az Egyesült Államok is heves kritikával illetett és a GATT-tal való összeegyeztethetlenségre hivatkozva vitarendezési eljárást kezdeményezett. A felek közötti vita a WTO megalapítását követően az új vitarendezési mechanizmusba is be lett csatlakoztatva. Az 1996-ban indult eljárásban a vitarendezési testület megállapította, hogy a banánpiaci rendtartás a WTO kötelezettségekbe ütközik, ezért kötelezte az EK-t, hogy módosítsa a szóban forgó rendeletet. A vitarendezési testület döntése az EK rendelet preferenciális szabályait kifogásolta. Azok alapján ugyanis – ahogyan a fentiekben az előzmények kapcsán erre már utaltunk – az AKCS-államok az általuk termelt gyümölcsöt lényegesen kedvezőbb feltételekkel vihették be az uniós piacra, mint a többi banánexportőr ország.<sup>50</sup> Ennek nyomán az EK jogalkotó ugyan módosított a szabályozáson,<sup>51</sup> az Egyesült Államok továbbra is jogellenesnek vélte a behozatali szabályokat, melyet a vitarendezési testület eljárásában meg is erősített. Tekintettel arra, hogy az EK nem tett eleget a korábbi döntésnek és nem hozta összhangba a szabályozását a GATT-WTO-normákkal, az USA felhatalmazást kapott arra, hogy ellen-

49 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-én hozott ítélet [EU:C:2008:476]. A jogeset elemzéséhez, illetve kifejezetten az objektív felelősség kérdéséhez lásd VÁRNAY – PAPP (1. lj.) IX. fejezet, 4.2.2. pont.

50 | A hátrányba került országok jórészt közép-amerikai – és elsősorban az Egyesült Államok érdekszférájába tartozó – államok, ahol sok esetben a banánexportot USA befektetők helyi vállalatai szervezték. Ezeknek az ügyeknek már az 1990-es években volt európai bírósági vonulata is, ehhez lásd fent a 2. pontban bemutatott esetjogot.

51 | Lásd Commission Regulation (EC) No 2362/98 of 28 October 1998 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EEC) No 404/93 regarding imports of bananas into the Community. Az *Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 293. 1998.10.31. 32.; a Tanács 1637/98/EK rendelete (1998. július 20.) a banán piacának közös szervezéséről szóló 404/93/EKG rendelet módosításáról. Az *Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 210. 1998.7.20. 28.



intézkedésként az EK-ból származó importra büntetővámot vessen ki.<sup>52</sup> E felhatalmazás alapján 1999-ben az Egyesült Államok egyes EK termékek esetében 100%-os értékávót vezetett be, mely termékek között – a FIAMM és Fedon olasz vállalkozások szerencsétlenségére – szerepeltek az általuk exportált termékek (akkumulátorok és szemüvegtokok) is. Az Egyesült Államok által bevezetett szankciók egészen 2001-ig életben maradtak.<sup>53</sup>

A fenti kereskedelmi „háború” nyomán tehát közvetetten a felperesek is károsodtak, ezért a FIAMM 2000-ben, a Fedon pedig 2001-ben kártérítési keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz (jelenleg az Európai Unió Törvényszéke). Annak a kárnak a megtérítését kérték tehát, amelyet az USA által szankcióként elrendelt pótvámból kifolyólag kellett elszenvedniük, tekintettel arra, hogy a pótvám alapja az EK által bevezetett, jogellenes – GATT-WTO-normákba ütköző – banánpiaci rendtartás volt. Arra az esetre, ha nem lenne megállapítható az EK intézmények magatartásának jogellenessége, a felperesek alternatív kereseti kérelemként az EK objektív felelősségére hivatkoztak. Az Elsőfokú Bíróság ítéletében kimondta, hogy az említett magatartás jogellenessége nem állapítható meg, nem teljesülnek maradéktalanul azon feltételek, amelyek az EK szervek felelősségének megállapításához szükségesek. Következésképpen az Elsőfokú Bíróság ítélete szerint a felperesek a kártérítési kérelmük vonatkozásában nem hivatkozhattak a Tanács és a Bizottság jogellenes magatartására annak alapján, hogy az ellentétes a WTO szabályaival. Az Elsőfokú Bíróság – a korábbi ítélezési gyakorlatot fenntartva – nem tartotta megalapozottnak a WTO-kötelezettségekre, kifejezetten a vitarendezési határozatra történt hivatkozást, emellett pedig az EK objektív jellegű kártérítési kötelezettségének lehetőségét is elutasította.

A felperesek az Elsőfokú Bíróság ítéleteivel szemben fellebbezést nyújtottak be, melyben hivatkoztak az indokolás hiányára, mivel a megtámadott határozatok nem nyújtottak kellő magyarázatot arra, hogy miért kizárt a WTO által elfogadott határozat meghivatkozása a kártérítési keresetben a jogellenes magatartás igazolása céljából. Emellett az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás észszerűtlen elhúzódása okán méltányos kártalanítás megállapítását is kérték.

Az eljárásban Maduro főtanácsnok nyújtott be indítványt,<sup>54</sup> melyben három fő kérdést vizsgált. Foglalkozott egyrészt a WTO-normák, illetve a vitarendezési döntések

52 | 191,4 millió USD összegű éves kereskedelmi forgalom erejéig rendelkezett el az Egyesült Államok behozatali szankciót.

53 | Az EK végül módosította a banánpiaci rendtartást. Lásd a Tanács 216/2001/EK rendelete (2001. január 29.) a banán piacának közös szervezéséről szóló 404/93/EGK rendelet módosításáról. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 31. 2001.2.2. 2.; Commission Regulation (EC) No 896/2001 of 7 May 2001 laying down detailed rules for applying Council Regulation (EEC) No 404/93 as regards the arrangements for importing bananas into the Community. *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* L 126. 2001.5.8. 6.

54 | Maduro főtanácsnok 2008. február 20-i indítványa a C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* egyesített ügyekben [EU:C:2008:98].

és az uniós jog viszonyával, emellett kitért az intézmények jogellenes magatartásáért fennálló szerződésen kívüli felelősség lehetőségére, végül lényeges kérdésként jelent meg az Elsőfokú Bíróság által lefolytatott eljárás időtartamának észszerűségével kapcsolatos érvelés. Maduro indítványának legprogresszívebb része a szerződésen kívüli felelősség, illetve ehhez kapcsolódóan az objektív felelősség kérdését érintette.

A jogvita kulcskérdése volt az objektív felelősség, hiszen annak elfogadása esetén nem igényelne további vizsgálatot az uniós aktus jogellenes volta. A főtanácsnok érvelése egyfelől az EK kárfelelősségére vonatkozó, akkori számozás szerinti az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 288. cikk – ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 340. cikk – értelmezéséhez adott újabb szempontokat. Az indítvány alapján az uniós szintű kártérítés rendszer kereteit meghatározó „tagállamok jogában közös általános elv” kitétel ugyanis tágabban is megközelíthető, vagyis nem csak „legkisebb többszörösként” fogható fel, azaz nem csak olyan jogintézményekre szűkíthető, amelyeket minden tagállam kártérítési joga egyaránt ismer.<sup>55</sup>

Maduro tehát ezzel szemben olyan uniós szintű anyagi kártérítési megközelítést – így az objektív felelősség rendszerét is – elfogadhatónak tartja, amely nem minden tagállami jogban van jelen. A főtanácsnok érvelése alapján, ha nem így járnánk el, az az EK olyan felelősségi rendszerének bevezetéséhez vezetne, amelyben az intézményeknek betudható jogsértés károsultjainak rendkívül kis esélye lenne a kártérítésre.<sup>56</sup> Vagyis a hivatkozott alapszerződési szabály alapján az EUB-nak ugyan figyelembe kell vennie a tagállami jogrendszerek legjellemzőbb rendelkezéseit, azonban azt kell szem előtt tartania, hogy „a közösségi jogrend sajátos vonásainak és igényeinek megfelelő megoldást fogadjon el”.<sup>57</sup> Másképpen kifejezve, az EUB feladata, hogy a tagállamok jogi hagyományai alapján olyan megoldást találjon az EK jogban felmerülő hasonló jogi kérdésekre, amely egyszerre tartja tiszteletben a tagállamok jogi hagyományait, és megfelel az EK jogrend sajátosságainak. Maduro értelmezésében tehát akár a kisebbségi megoldás is előnyben részesíthető adott esetben, ha az EK rendszer követelményeinek az feleltethető meg leginkább.<sup>58</sup> Ezt az álláspontot a szakirodalom nem véletlenül értékelte „forradalmi” jellegűnek.<sup>59</sup>

Az EUB végül nem a főtanácsnok által felvázolt progresszív irányba indult. Voltaképpen az ítélet érvelésében a korábbiakban ismertetett *Portugália kontra Tanács*

55 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 55. pont.

56 | Ennek alátámasztására más ügyekre is hivatkozik. Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 59. pont.

57 | C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. indítvány (54. lj.) 59. pont.

58 | Érdekességként említhető, hogy Maduro hivatkozik a „*Vertrauensschutzprinzip*” EK jogon belüli alapvető helyzetére, amelyet azonban a tagállami jogrendszerek közül ilyen formában csak a német jog ismer el. Ebből pedig az következik, hogy nem akadályozza az objektív felelősség kártérítési jogi alapvető elismerésének az, hogy kizárólag a spanyol és a francia jog írja elő a jogszerű jogalkotói aktusért fennálló felelősségét.

59 | Vö. Peter HILPOLD: „WTO-Recht und EU-Recht – Neueste Entwicklungen in einem komplexen Rechtsverhältnis” *Recht der Internationalen Wirtschaft* 2008/12. 823.

ügyhöz visszalépve utasította el a fellebbezéseket és megerősítette a WTO-normák érvényesítésének korlátait. Az EUB a felek kérelméhez kapcsolódó négy fő kérdést vizsgált. A fellebbezők kérelmükben egyrészt arra hivatkoztak, hogy az EK jogellenes magatartásának megalapozása során az Elsőfokú Bíróság a vitarendezési döntés közvetlen hatályának elutasítását nem indokolta kellőképpen. A közvetlen hatállyal kapcsolatban – lényegi szempontból nézve – az EUB fenntartotta a korábbi gyakorlatát és a közvetlen hatály elutasítása tekintetében az Elsőfokú Bíróság következtetését elfogadja. A fentiekben már tárgyalt *Van Parys* ügyre hivatkozva hangsúlyozta, hogy az ítélkezési gyakorlat nemleges választ adva már kizárta a károsult jogalanyok hivatkozási lehetőségét a WTO-normákra annak érdekében, hogy megkérdőjelezzék valamely EK jogi szabályozás jogszerűségét. Az EUB álláspontja szerint tehát a megtámadott ítéletek indokolása megfelelő módon támasztotta alá, miért kell elutasítani a fellebbezőknek az elsőfokú eljárás során kifejtett érvelését, tehát az indokolás hiányosságára vonatkozó jogalapot nem találta megalapozottnak.

Másrészt az EUB reflektált a vitarendezési döntéseik hatásaira és ezzel összefüggésben a szerződésen kívüli felelősség kérdéseire, azonban e tekintetben is az érvelését a korábban kialakított keretek között tartotta. Utalva az állandó gyakorlatra, hangsúlyozta, hogy a WTO-normák, figyelemmel szerkezetükre és felépítésükre, főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálhatja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét. Emellett szintén megjelenik a bírósági érvelésben a tárgyalási mozgástérre és a viszonyosságra való utalás. Annak elfogadása tehát, hogy az EK jog felülvizsgálata tekintetében közvetlenül lennének alkalmazhatók a WTO-normák, megfosztaná az EK jogalkotó és végrehajtó szerveit attól a mozgástértől, amellyel az EK kereskedelmi partnereinek hasonló szervei rendelkeznek. Lényeges érvként jelent meg továbbá, hogy nem választható el egymástól a GATT-WTO anyagi jogának, illetve a vitarendezési döntéseknek (tkp. a WTO „szekunder” jogának) a közvetlen hatálya. Mivel a WTO anyagi jogi normáinak nincs elismerve a közvetlen hatálya, akkor a vitarendezési testület döntésének sem lehet, mert a határozatok nem szélesíthetik és nem szűkíthetik az érintett megállapodásokban előírt jogok és kötelezettségek körét. Ezek alapján az EUB elutasította a felek idevonatkozó kérelmét.<sup>60</sup>

Harmadik lényeges szempontként jelent meg az objektív felelősség kérdése, amelyet az EUB alapjaiban elutasított. Tehát nemcsak a főtanácsnok fentiekben említett érvrendszerét nem vette át, hanem az Elsőfokú Bíróság által vizsgált elméleti lehetőségét is elveti az objektív felelősség igazolhatóságának.<sup>61</sup> Az EUB visszautalt

60 | Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 133. pont.

61 | Ez a korábbi gyakorlatához képest is visszalépésként értékelhető. Nem véletlenül tekinti az esetet a passzivitás egyik kézzelfogható példájának Várnay. Vö. VÁRNAY 2017 (4. lj.) 219. és köv.; VÁRNAY 2019 (4. lj.) 105.

az EK kárfelelősségének kialakult feltételrendszerére, valamint kifejezetten kiemelte, hogy az állandó gyakorlat szerint az EK gazdaságpolitikai választást is magában foglaló normatív aktusért való felelőssége csak a magánszemélyeket védő magasabb szintű jogi norma kellően súlyos megsértése esetén állapítható meg.<sup>62</sup> Mindezek alapján az EUB álláspontja szerint az EK jognak nem része egy olyan felelősségi rendszer, amely objektív módon tenné lehetővé az EK felelősség megállapítását annak normatív hatáskörébe tartozó aktusáért. Ha ugyanis nem így tenné, akkor megnyitná a kártérítés lehetőségét olyan helyzetekben, mikor az EK aktus összeegyeztethetőségét olyan WTO-normákhoz kellene mérni, amelyekre egyébként EK (uniós) bíróság előtt hivatkozni nem lehet.<sup>63</sup>

Legvégül lényeges kérdésként vizsgálta az EUB az eljárás elhúzódása miatti méltányos kártérítés lehetőségét, amelyet részben formai, részben tartalmi okokra hivatkozással elutasított. Habár az EUB utalt arra, hogy a kérdéses eljárás időtartama valóban jelentős volt, azonban egyrészt a felek nem igazolták, hogy az eljárás elhúzódása hatással lett volna a jogvita kimenetelére. Másrészt a határidők észszerű jellegét minden esetben az ügyek sajátos körülményeinek figyelembevételével kell megállapítani, tekintettel például az ügy bonyolultságára, a felperes, az eljáró intézmények magatartására stb. Jelen ügyet az EUB kifejezetten bonyolultnak tartotta, illetve kiemelte, hogy egyes eljárási nehézségek is hozzájárultak a per elhúzódásához.<sup>64</sup>

Azzal, hogy az EUB a fellebbezéseket elutasította, elszalasztotta annak a lehetőségét, hogy az objektív felelősség korlátozott lehetőségének biztosításával kártérítésben részesülhessenek olyan uniós vállalkozások, amelyek kereskedelmi tevékenysége – a WTO joga alapján bevezetett ellenintézkedések szektorokon túlmutató jellege miatt – rendkívül távol áll attól a gazdasági ágazattól, amelyhez a voltaképpeni jogvita kapcsolódott. Nem vitás, hogy Maduro főtanácsnok érvelése is tartalmazott inkonzisztens elemeket, azonban az EUB teljes visszakoazása igazságtalan helyzet elé állítja azokat az európai vállalatokat, amelyek „rosszkor, rossz ágazatban” próbáltak termelni és termékeiket a külpiacokon értékesíteni, hiszen e vállalkozások voltak kénytelenek elszünni az USA ellenintézkedéseiből fakadó hátrányokat. Emellett a belső piacon belüli verseny összefüggésében is felmerülhetnek kérdések, hiszen azok az európai banánimportőr vállalkozások, amelyeket a WTO-jogba ütköző, uniós banánpiaci rendtartás érintett, kedvező gazdasági hatásokkal számolhattak.

62 | Lásd C-50/86. sz. *Grands Moulins de Paris kontra EGK* ügyben 1987. december 8-án hozott ítélet [EU:C:1987:527], 8. pont; C-119/88. sz. *AERPO és társai kontra Bizottság* ügyben 1990. június 6-án hozott ítélet [EU:C:1990:231], 18. pont.

63 | Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 189. pont.

64 | Több ügyet egyesítettek, valamint új előadó bírót kellett kijelölni az eredetileg kijelölt bíró távozása miatt. Lásd C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. ítélet (49. lj.) 214. pont.

## 5. JELENT-E ÁTTÖRÉST A „LEX CEU” ÜGY?

A „Lex CEU” ügy mögötti jogvita háttere közismert. Az Országgyűlés 2017-ben módosította a felsőoktatási törvényt – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv.) módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény<sup>65</sup> –, amely a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységét érintette. A törvénymódosítás célja ugyan formálisan a felsőoktatás magas minőségének biztosítása volt, az engedélyezési rendszer átalakítása és az új szabályok gyakorlatban történő átalakítása végül egyedül az 1991 óta Budapesten működő CEU-t érintette hátrányosan, melynek következtében az intézmény 2019-ben kénytelen volt tevékenységeinek jelentős többségét áthelyezni Ausztriába.

A jogszabálmódosításnak jelen ügy kapcsán két lényeges mozzanatát szükséges kiemelni. Az egyik követelmény az Európai Gazdasági Térségen (EGT) kívüli külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi tevékenységét érintette, mely szerint az érintett intézmények csak abban az esetben működhetnek és bocsáthatnak ki diplomát, ha erről Magyarország és az érintett intézmény székhelye szerinti harmadik állam nemzetközi szerződést kötött.<sup>66</sup> A másik kérdéses szabály a külföldi felsőoktatási intézmények esetében előírta, hogy Magyarországon képzést csak akkor nyújthatnak, ha ezen intézmények a székhelyük szerinti államban is folytatnak felsőoktatási tevékenységet. Ez a követelmény nem csak az EGT-n kívüli székhellyel rendelkező, hanem minden külföldi intézményre egyaránt vonatkozott.<sup>67</sup> A jogszabály-módosítással összefüggésben az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, amely során lefolytatott egyeztetések és tárgyalások nem vezettek eredményre, így a Bizottság keresetet nyújtott be Magyarországgal szemben az EUB előtt. A Bizottság álláspontja szerint a felsőoktatási törvény módosítása összeegyeztethetetlen mind a Magyarország által a GATS keretében vállalt kötelezettségekkel, mind pedig a letelepedés szabadságával, a szolgáltatások szabad mozgásával és az Európai Unió Alapjogi Chartájában (Charta)<sup>68</sup> foglalt egyes szabadságokkal (tudományos élet szabadsága, felsőoktatási intézmény alapítási szabadsága és a vállalkozási szabadság).

Habár a „Lex CEU” körüli vitákban elhangzó érvek súlypontja az akadémiai szabadságra helyeződött,<sup>69</sup> már az ügyben eljáró Kokott főtanácsnok indítványa<sup>70</sup> is

65 | *Magyar Közlöny* 2017/53.

66 | A módosított Ftv. 76. §-a (1) bek. a) pontja.

67 | A módosított Ftv. 76. §-a (1) bek. b) pontja.

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

69 | Lásd pl. ZIEGLER Dezső Tamás: „It’s Not Just About CEU: Understanding the Systemic Limitation of Academic Freedom in Hungary” *VerfBlog* 2019, <https://bit.ly/36XbDkf>.

70 | Kokott főtanácsnok 2020. március 5-i indítványa a C-66/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben [EU:C:2020:172].

főszerepet adott a nemzetközi kereskedelmi jogi kontextusnak, nevezetesen a GATS szabályainak.<sup>71</sup> Az indítvány érvelése szerint a GATS körébe tartozó kötelezettségek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése, azaz 2009. december 1-je óta kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, és mindemellett a GATS szabályait az uniós jog szerves részének kell tekinteni.<sup>72</sup> A GATS jellege alapján tehát olyan nemzetközi szerződés, amely az Uniót és a tagállamokat egyaránt kötelezi, azonban lényeges, hogy a tagállamok a kötelezettségeik végrehajtása során az Unió irányában is felelnek, amely kötelezettséget a főtanácsnok többek között a lojális együttműködési kötelezettség elvére vezetett vissza.<sup>73</sup> Ebből következik tehát, hogy az EUB a GATS szabályainak betartását megkövetelheti a tagállamoktól, a lojális együttműködés elve kötelezettségszegési eljárásban kikényszeríthető a tagállamokkal szemben. A főtanácsnoki indítvány az érdemi kérdések kapcsán – a WTO jogának kontextusában – pedig kimondta, hogy mindkét, Magyarország által előírt követelmény a GATS értelmében eltérő bánásmódot eredményez a magyarországi illetőségű felsőoktatási intézmények és a harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények között,<sup>74</sup> és ennek nem látta igazolhatóságát a GATS XIV. cikk közrendi jellegű kivételei alapján.<sup>75</sup>

Az EUB ítéletének lényegét tekintve a főtanácsnokkal azonos következtetésre jutott, azonban a bírósági érvelésből az alábbiakban szintén csak a WTO-normák és az uniós jog viszonyához kapcsolódó szempontokra szorítkozunk. Ezek közül is leglényegesebbek az EUB hatáskörének megállapítását alátámasztó érvek, már csak amiatt is, mert Magyarország ellenkérelmében megkérdőjelezte, hogy az EUB kötelezettségszegési eljárásban vizsgálhatná a GATS betartását Magyarország részéről. Hasonlóan a főtanácsnok indítványához, az EUB kiindulópontja az Unió által kötött nemzetközi megállapodások státusza, ti. hogy az Unió által kötött nemzetközi megállapodások a hatálybalépésüktől kezdve az uniós jog szerves részét képezik. Az EK által megkötött Marrakesh-i Egyezmény magába foglalta GATS szövegét is, így ennek megfelelően az EUB az uniós jog részének tekinti a GATS szabályait.<sup>76</sup> Lényeges továbbá, hogy a GATS által lefedett kötelezettségek, így a privát oktatási szolgáltatások kereskedelmének liberalizációja kapcsán tett kötelezettségvállalások is a közös kereskedelempolitika tárgyi hatálya alá esnek, következésképpen ezek tekintetében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Ezen nem változtat az sem, hogy egyéb-

71 | A GATS előtérbe helyeződésének persze az egyszerű oka az volt, hogy közvetlenül a jogállamisággal összefüggő kontextusban – tkp. hatáskörhiány miatt – az Ftv. módosítását nem lehetett megragadni. Lásd NAGY Csongor István: „The Commission's Al Capone Tricks: Using GATS to Protect Academic Freedom in the European Union” *VerfBlog* 2020, <https://bit.ly/3eRbrYo>.

72 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 40–47. pontok.

73 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 53–55. pontok.

74 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 111–112. pontok.

75 | C-66/18. sz. indítvány (70. lj.) 113–125. pontok.

76 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 71. pont.

iránt az oktatáspolitikai területén – EUMSZ 6. cikk e) pont – az Unió csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések kapcsán lett felruházva hatáskörrel,<sup>77</sup> tehát ettől elválasztandó a szolgáltatáskereskedelem, nevezetesen az oktatási szolgáltatások kereskedelme. Ennek értelmében a WTO-ban az Európai Unió és nem a tagállamok felelnek a GATS-ból eredő kötelezettségek betartásáért.<sup>78</sup>

A hatáskört érintő másik lényeges szempont azt igazolja, hogy az EUB-nak annak ellenére van lehetősége a GATS szabályainak kikényszerítésére a tagállamokkal szemben, hogy a WTO saját, elkülönült vitarendezési mechanizmussal rendelkezik. Ezen belül az EUB két gondolati egységben próbálja alátámasztani álláspontját. Egyrészt az EUB a WTO és uniós jog viszonyát jelen ügyben érintő kérdéseket elválasztja a korábbi, hasonló ügyek alaphelyzetétől. A korábbi gyakorlatban ugyanis olyan esetekről volt szó, amelyekben az Unió számára kedvezőtlen tartalmú WTO vitarendezési döntések képezték a jogviták tárgyát, és e döntések alapján vagy az uniós jog és a WTO normák összeegyeztethetőségéről kellett döntenet, vagy az EU szerződésen kívüli felelőssége volt kérdéses. Jelen esetben viszont nem erről van szó, voltaképpen – ha kifejezetten az ítéletben erre nem is történik hivatkozás –, de az EU e kötelezettségeknek meg kíván felelni, vagyis az Unió el kívánja kerülni nemzetközi felelősségének megállapítását olyan helyzetekben, ha a GATS-ból fakadó kötelezettségek megsértése tagállami magatartás miatt következne be.<sup>79</sup> Másrészt az EUB a nemzetközi jog betartásának kötelezettségére hivatkozik, kiemelve, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió a hatásköreinek gyakorlásakor teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, illetve külön foglalkozik a *pacta sunt servanda* elv következményeivel. Ezzel az EUB azt kívánja alátámasztani, hogy a GATS értelmezése és alkalmazása során nem sérül a WTO mechanizmusa, hiszen az EUB célja is a GATS-kötelezettségek betartatása, valamint ennek során köteles figyelembe venni a WTO Vitarendezési Testület korábbi gyakorlatát és értelmezését is.<sup>80</sup>

Miután az EUB megállapította a hatáskörét, érdemben értelmezte a GATS vonatkozó rendelkezéseit. Elsőként azt vizsgálta, hogy Magyarország eredetileg a WTO alapításakor, 1994-ben közzétett engedményes listája alapján milyen körben vállalt kötelezettséget. Habár a piacra jutással (GATS XVI. cikk) kapcsolatban Magyarország fenntartást tett, amelynek értelmében oktatási intézmény Magyarországon történő létesítéséhez előzetes engedély szükséges, az EUB értelmezése alapján e fenntartás – mivel a szóban forgó engedély mindenkire vonatkozik –, nem ad felmentést

77 | Vö. EUMSZ 6. cikk e) pont.

78 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 75. pont.

79 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 81. pont.

80 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 92. pont.

a nemzeti elbánás követelményéből fakadó kötelezettségek alól. Tehát Magyarország korlátozás nélkül vállalt kötelezettséget arra, hogy a felsőoktatási szolgáltatások területén a GATS XVII. cikkében előírt nemzeti elbánás követelményeinek megfeleljen.

A külföldi szolgáltatók esetében előírt, nemzetközi szerződés meglétére vonatkozó követelmény viszont nem felel meg a nemzeti elbánás követelményének, így Magyarország ebben a tekintetben megsértette a GATS-ból fakadó kötelezettségeit.<sup>81</sup> Ezt a logikát alkalmazva ugyanerre a következtetésre jutott az EUB az Ftv. másik kérdéses követelménye kapcsán is, vagyis azon előírást, mely szerint az érintett intézménynek a székhelye szerinti államban is kell képzést nyújtania, szintén a GATS XVII. cikkbe ütközőnek találta.<sup>82</sup>

Mindkét követelmény tekintetében vizsgálta az EUB a közrendi okok mentén történő kimentés lehetőségét (GATS XIV. cikk), azonban ezt egyik esetben sem találta igazolhatónak.<sup>83</sup> A részletek mellőzése nélkül utalhatunk arra, hogy az Ftv. említett második követelményét az EUB a GATS mellett a belső piaci szabályok (EUMSZ 49. cikk, szolgáltatási irányelv), valamint a Charta fényében is vizsgálta és konstataálta ezek megsértését, így miként az közismert, az EUB ítéletében helyt adva a Bizottság keresetének, elmarasztalta Magyarországot.

Kérdés végül, hogy miben járul hozzá az EUB „*Lex CEU*” ügyben hozott döntése a WTO-normák és az uniós jog viszonyának tisztázásához. A korábbi ítélezési gyakorlathoz képest az ügy tárgya és az eljárási forma mindenképpen speciálisnak tekinthető, annak ellenére, hogy az EUB nem most szembesült először a GATS szabályaival. Az *ŘLP* ügyben<sup>84</sup> foglalkozott ezzel a megállapodással, azonban ott előzetes döntéshozatali eljárásban vetődött fel a GATS relevanciája, és mindemellett eltérő céllal, ti. utóbbi esetben a GATS az uniós másodlagos jog (adóügyi irányelvek) egyes fogalmainak értelmezése kapcsán kapott szerepet az EUB döntésében.

A GATT-WTO-normákat érintő ítélezési gyakorlatban a „*Lex CEU*” ítélet egyedinek tűnik, azonban tágabb kontextusban az EUB már korábban is tárgyalt olyan ügyet, amelyben tagállam nemzetközi jogi kötelezettségeknek történő megfelelését vizsgálta. A korábbi gyakorlatból a „*Lex CEU*” ügghöz legközelebbi példa talán az a *Bizottság kontra Németország* eset volt, melyben az EUB az EK által kötött nemzetközi tejtermék megállapodás kapcsán jutott arra a következtetésre, hogy Németország megsértette a megállapodás bizonyos rendelkezéseit. Habár itt más típusú nemzetközi szerződéses kötelezettségekről volt szó, az érvelésben egy közös szempont

81 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 121. pont.

82 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 149. pont.

83 | C-66/18. sz. ítélet (3. lj.) 138–139., 156. pontok.

84 | C-335/05. sz. *Řízení Letového Provozu ČR kontra Bundesamt für Finanzen* ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2007:321].



kirajzolódik, amely a „*Lex CEU*” ítéletben hasonló módon szerepet játszott. A *Bizottság kontra Németország* ügyben is a kiindulópontot az EK által kötött nemzetközi szerződések státusza jelentette, mely szerint ezen egyezmények a tagállamokat is egyaránt kötelezik. A kötelező jelleg alapján pedig az EUB érvelése szerint nem korlátozható a Bizottság abban, hogy az ilyen típusú kötelezettségek betartását kötelezettségszegési eljárásban vizsgálja a tagállamokkal szemben.<sup>85</sup>

A „*Lex CEU*” ügy ebben a tekintetben tehát nem előzmények nélküli, a WTO normák és az uniós jog viszonyában pedig egy alfejezetként értékelhető. Érdemben nem változtat a korábbi, közvetlen és közvetett érvényesíthetőséget érintő gyakorlaton, azonban pontosítva és kiegészítve azt, sajátos példáját adja annak, hogy egyes GATT-WTO kötelezettségeknek történő megfelelés akár a tagállamokkal szemben is kikényszeríthető kötelezettségszegési eljárásban. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül a „*Lex CEU*” ügy WTO-normák státuszán túlmutató jelentősége sem. Ez volt ugyanis az EUB első olyan döntése, amelyben a tagállami kötelezettségszegés alapját – többek között – a Charta által nevesített tudományos élet szabadságának megsértése képezte.

## 6. ÖSSZEGRZÉS

Ha a jogérvényesítés perspektívájából közelítünk az EUB fent bemutatott gyakorlatához, akkor jól kirajzolódik, hogy az EUB kizárja a GATT-WTO-normák közvetlen meghivatkozhatóságát az érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatal, a megsemmisítés iránti kereset, valamint a kártérítési kereset körében. Ennek oka az EUB értelmezésében, hogy „a WTO megállapodások főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében az EUB vizsgálja az EK intézmények aktusainak jogszerűségét”.<sup>86</sup> E kizárás független attól, hogy a keresetet valamely tagállam, magánszemély vagy vállalatok terjesztették-e elő. A közvetlen alkalmazhatóság kizárásának indokait az EUB az érvelésében hangsúlyosan a GATT-WTO-normák nagyfokú rugalmasságában és a viszonyosság elvében találja meg. Másképpen kifejezve, az EUB álláspontja szerint a közvetlen alkalmazhatóság biztosítása korlátozná az Unió döntési szabadságát, és kizárná, hogy az adott kötelezettségekről a kölcsönös előnyök mentén az érintett WTO tagállamokkal tárgyalásokat folytasson. Mindemellett az EUB utal arra, hogy e normák szelleméből, rendszeréből és szövegéből sem következik a közvetlen alkalmazhatóság elismerésének kötelezettsége.

<sup>85</sup> | C-61/94. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EU:C:1996:313].

<sup>86</sup> | Lásd fent, C-149/96. sz. ítélet (17. lj.) 47. pont.

Az előző főszabály mellett szűk körben fogadja el az EUB a GATT-WTO-normák érvényesíthetőségét. Az egyik ilyen esetkör a *Nakajima* és a *Fediol* ügyekben kidolgozott kivételek, vagyis ha az Unió a WTO keretében vállalt valamilyen különleges kötelezettséget hajt végre, vagy amikor az uniós aktus a WTO megállapodások pontos rendelkezéseire kifejezetten visszautalva biztosít jogot a jogalanyok számára. A másik kivétel az értelmezési kötelezettségből fakad, tehát ahogyan fent kifejtésre került, az uniós jogi aktusokat – lehetséges mértékig – a WTO jogával összhangban kell értelmezni. Legvégül, ahogyan a „*Lex CEU*” ügyben látható volt, a tagállamokkal szemben kötelezettségszegés megállapításának alapját is képezhetik a WTO-normák. A kivételek rendszerében az egyes esetek közös pontját az Unió kereskedelem-politikai mozgásterében találhatjuk meg.

Még ha a „*Lex CEU*” ügy tárgyát tekintve lényegesen túlmegy is a WTO-normák státuszának problematikáján, végső soron jól illeszkedett ebbe a gondolati közegbe. Jelesül, a GATS „*Lex CEU*” ügyben alkalmazott szabályai olyan normának tekinthetők, amelyek mögött jelen volt az EU megfelelési szándéka. Ha nem így lenne, értelemszerűen nem lehetett volna Magyarországon számon kérni e normák betartását kötelezettségszegési eljárásban. A GATT-WTO-normák érvényesíthetősége kapcsán tehát, ahogyan látható volt, a „*Lex CEU*” ügy fontos adalékkal egészítette ki az EUB eddigi gyakorlatát. Ennek ellenére, tágabb perspektívából nézve feltételezhető, hogy a „*Lex CEU*” ügy sem fog a tankönyvekbe a hatékony jogérvényesítés példájaként bekerülni. Ennek oka a fejezet legelején említett időfaktor: a kötelezettségszegési eljárás nyomán megszületett bírósági döntés az eredeti helyzetet – a CEU magyarországi zavartalan működését – ugyanis nem tudta visszaállítani, így a válasz megkésett volt.