

Brüsszel, 2018.7.19.
COM(2018) 547 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

Az EU-n belüli beruházások védelme

I. Bevezetés

A beruházások ösztönzése és védelme az Európai Unióban

Az Európai Unió egységes piaca a beruházási lehetőségek szempontjából egyedülálló terület. Az *európai beruházási terv*¹ egyik legfontosabb célkitűzése a szabályozási környezet kiszámíthatóbbá, stabilabbá és átláthatóbbá tétele a beruházások előmozdítása érdekében. Az ez irányú munka részeként a *tőkepiaci unióról szóló cselekvési tervben*² és annak *félidős felülvizsgálatában*³ is nagy hangsúlyt kapott, hogy a stabil üzleti környezet elengedhetetlen a további beruházások Európai Unión belüli ösztönzéséhez. Az Európai Bizottság elkötelezett amellett, hogy fenntartsa és erősítse a kiszámítható, stabil és átlátható szabályozási környezetet, valamint a beruházói jogok hatékony érvényesítését egyaránt. Ennek a közleménynek a célja, hogy iránymutatást nyújtson a határokon átnyúló uniós beruházások kezelésére vonatkozó hatályos uniós szabályokról.

Az évtizedek során fokozatosan kialakult uniós jog nagyfokú védelmet biztosít a beruházók számára, még ha nem is feltétlenül kínál megoldást az összes problémára, amellyel a beruházók a tevékenységeik folytatása során szembesülhetnek. Az uniós jog képezi azt az alapot, amelyre építve az egységes piac olyan területté válhatott, ahol a beruházók szabadon hozhatnak létre vállalkozásokat, befektethetnek társaságokba, behozhatnak és kivihetnek árukat, valamint országhatároktól függetlenül nyújthatnak szolgáltatásokat és egyenlő, megkülönböztetésmentes bánásmódban részesülnek. A tőke szabad mozgása képezi valamennyi beruházás elvi alapját, a Szerződés értelmében pedig tilos olyan intézkedéseket hozni, amelyek indokolatlanul megakadályozzák vagy visszaszorítják a határokon átnyúló tőkemozgásokat és fizetéseket.

Az uniós jogszabályok egyúttal lehetővé teszik a piacok szabályozását olyan jogos közérdekek – köztük a közbiztonság, a közegészség, a szociális jogok, a fogyasztóvédelem és a környezetvédelem – érvényesítése érdekében, amelyek a beruházásokra is hatással lehetnek. Az uniós és a tagállami hatóságok kettős feladata és felelőssége a beruházások védelme és a piacok szabályozása. Az Európai Unió és a tagállamok ezért jogosan hozhatnak az említett érdekek védelmére olyan intézkedéseket, amelyek a beruházásokra nézve hátrányos következményekkel járhatnak. Erre azonban csak bizonyos körülmények között, meghatározott feltételek mellett és az uniós joggal összeegyeztethető módon van lehetőségük.

A határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók hivatkozhatnak közvetlenül alkalmazandó uniós jogokra, amelyek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben. A

¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan_hu

² COM(2015)0468 final.

³ COM(2017)292 final.

tagállami bírának különleges szerepük és felelősségük van a beruházások védelme terén. A tagállami bírának – az előzetes döntéshozatali eljárás⁴ keretében az Európai Unió Bíróságával (a továbbiakban: a Bíróság) együtt – teljesen függetlenül kell gondoskodniuk az uniós jog teljes körű alkalmazásáról és az egyének jogainak bírósági védelméről az összes tagállamban. Ezenkívül a határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók jogait több, a jogsértések megelőzésére és a beruházók által a tagállami hatóságokkal tapasztalt nehézségek megoldására irányuló közjogi mechanizmus is védi az Unióban.

Az elmúlt évtizedekben a kormányok kétoldalú beruházási megállapodások kötésével ösztönözték a határokon átnyúló beruházásokat. Ezek a kétoldalú beruházási megállapodások rendszerint biztosítják a nemzeti elbánáshoz és a legnagyobb kedvezményes elbánáshoz, az igazságos és méltányos bánásmódhoz, a kisajátítás elleni védelemhez és a pénzeszközök szabad átruházásához való jogot. A beruházók e rendelkezések megsértése ügyében beruházó és állam közötti választottbíróági eljárást kezdeményezhetnek. Hasonló rendelkezéseket tartalmaz az Európai Unió kezdeményezésére az energiaipari beruházások élénkítése céljából létrejött többoldalú beruházási szerződés, az Energia Charta Egyezmény⁵ is. Az Európai Unió e megállapodások alapvető reformjába kezdett az uniós külkapcsolatokkal összefüggésben.

Az uniós tagállamokkal korábban kétoldalú beruházási megállapodást kötő országok közül azóta már többen csatlakoztak az Európai Unióhoz. Az uniós csatlakozásuk következtében a kétoldalú beruházási megállapodások anyagi jogi szabályaiból – a tagállamok között alkalmazva („Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások”) – párhuzamos szerződési rendszer jött létre, amely átfedésben van az egységes piaci szabályokkal, ezáltal megakadályozza az uniós jog teljes körű alkalmazását. Ez például abban az esetben fordul elő, amikor az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokat úgy értelmezik, hogy azok az egységes piacon belüli egyenlő versenyfeltételekkel ellentétes, jogellenes állami támogatás odaítélésének képezhetik az alapját.

Az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások a két tagállam közül csak az egyik beruházói számára biztosítanak jogokat, ami összeegyeztethetetlen uniós jog szerint az egységes piacon az uniós beruházók körében alkalmazandó megkülönböztetésmentességi elvével. Ezenkívül azzal, hogy alternatív vitarendezési rendszert hoznak létre, az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások a nemzeti intézkedésekkel kapcsolatos és az uniós jogi vonatkozású tagállami bírósági peres eljárásokat is csorbítják. A peres eljárások lefolytatását magán-választottbírákra bízák, akik a Bírósaggal folytatott nélkülözhetetlen igazságügyi párbeszéd hiányában nem tudják megfelelően alkalmazni az uniós jogot.

Az Európai Bizottság ezért következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások összeegyeztethetetlenek az uniós joggal. A Bizottság a

⁴ Az EUMSZ 267. cikke.

⁵ Az Energia Charta Egyezményt az Európai Unió, annak tagállamai és számos harmadik ország kötötték.

2016. szeptember 23-i, indokolással ellátott véleményében hivatalosan felhívta Ausztriát, Hollandiát, Romániát, Szlovákiát és Svédországot, hogy szüntesse meg az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásait.

Az Achmea-ügyben nemrég hozott előzetes döntésében⁶ a Bíróság megerősítette, hogy az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások beruházó és állam közötti választottbírószági eljárásra vonatkozó kikötései jogellenesek.

Az Achmea-ítéletet követően a Bizottság élénkítette a párbeszédet az összes tagállammal, és felhívta őket, hogy intézkedjenek az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások megszüntetéséről, mivel azok vitathatatlanul összeegyeztethetetlenek az uniós joggal. A Bizottság figyelemmel fogja kísérni az előrehaladást e tekintetben, és szükség esetén dönthet a kötelezettségszegési eljárások folytatásáról.

Az Achmea-ítélet nyomán az Unión belüli, beruházó és állam közötti választottbírószági eljárás jogellenessége miatt az a kép alakulhat ki, hogy az uniós jog nem kínál megfelelő anyagi és eljárásjogi biztosítékokat az Unión belüli beruházók számára. Az uniós jogrendszer ezzel szemben nemcsak a határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók számára nyújt védelmet, hanem egyúttal egyéb jogos érdekek megfelelő figyelembevételéről is gondoskodik. Amikor a beruházók valamely alapvető szabadsággal élnek, a következő rendelkezések biztosítottá védelmet élvezik: i. a Szerződés alapvető szabadságokat megállapító szabályai; ii. az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: az Alapjogi Charta); iii. az uniós jog általános elvei; és iv. kiterjedt ágazati jogszabályok olyan területeken, mint a pénzügyi szolgáltatások, a közlekedés, az energetika, a telekommunikáció, a közbeszerzés, a szakképesítések, a szellemi tulajdon vagy a társasági jog⁷.

Ez a közlemény az uniós belső határokon átnyúló határokon beruházások kezelésére vonatkozóan az uniós jogban foglalt leglényegesebb anyagi és eljárásjogi előírásokat veszi számba a teljesség igénye nélkül. Kiderül belőle, hogy az uniós jog az uniós belső határokon átnyúló beruházások minden formáját védi azok teljes életciklusa során. Emlékeztet arra, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogos közérdekek védelme érdekében általuk hozott nemzeti intézkedések indokolatlanul ne korlátozzák a beruházásokat. A beruházók figyelmét pedig ráirányítja azokra az uniós jogokra, amelyekre a közigazgatási szervek és a bíróságok előtt hivatkozhatnak.

Az Achmea-ítélet és következményei

Az Achmea-ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások beruházó és állam közötti választottbírószági eljárásra vonatkozó kikötései

⁶ C-284/16. sz. Achmea-ügyben hozott ítélet, (ECLI:EU:C:2018:158), 56. és 58. pont.

⁷ Ebben a közleményben ugyan szerepel néhány, ágazati jogszabályokból vett példa, e jogszabályok részletes elemzése azonban jóval túlmutat e közlemény keretein.

aláássák az EU-Szerződésekben biztosított jogorvoslatok rendszerét, és ezáltal veszélyeztetik az uniós jog autonómiáját, érvényesülését, elsőbbségét és közvetlen hatályát, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvét. Az ilyen kikötések alkalmazása aláássza az EUMSZ 267. cikkében előírt előzetes döntéshozatali eljárást, és nem egyeztethető össze a lojális együttműködés elvével. Ez azt jelenti, hogy az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások egyik, beruházó és állam közötti választottbírószági eljárásra vonatkozó kikötése sem alkalmazható, az ilyen kikötések alapján létrehozott választottbírószágnak pedig érvényes választottbírószági szerződés hiányában nincs joghatósága. Következésképpen a tagállami bíróságok kötelesek megsemmisíteni az ilyen jogalapon hozott összes választottbírószági ítéletet, és megtagadni azok érvényesítését. A folyamatban lévő ügyekben bármilyen minőségben érintett tagállamoknak szintén le kell vonniuk valamennyi szükséges következtetést az Achmea-ítéletről. Ezenkívül a jogbiztonság elvének megfelelően kötelesek megszüntetni az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásaikat.

Az Achmea-ítélet az Energia Charta Egyezmény 26. cikkével létrehozott, beruházó és állam közötti választottbírószági eljárási mechanizmus tekintetében is lényeges az Unión belüli kapcsolatokat illetően. Ez a rendelkezés helyesen értelmezve nem tartalmaz olyan, beruházó és állam közötti választottbírószági eljárásra vonatkozó kikötést, amely az egyik uniós tagállam beruházói és másik uniós tagállam között alkalmazható lenne. Az uniós jog elsőbbségére tekintettel ez a kikötés összeegyeztethetetlen az elsődleges uniós joggal, és ezért nem alkalmazható, amennyiben úgy értelmezik, hogy az Unión belülről vonatkozik. Sőt, a Bíróság Achmea-ügyben megfogalmazott indokolása egyformán vonatkozik az ilyen kikötés Unión belüli alkalmazására, amely az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások kikötéseire is hasonlóan lehetőséget teremt a jogviták uniós bírósági rendszeren kívüli szervezet elé terjesztésére. Az, hogy Európai Unió is részes fele az Energia Charta Egyezménynek, nem befolyásolja ezt a következtetést: az Unió Energia Charta Egyezményben való részvétele kizárólag az Unió és harmadik országok között keletkeztetett jogokat és kötelezettségeket, és nem érinti az uniós tagállamok közötti kapcsolatokat.

A közlemény hatálya

Ez a közlemény az Unión belüli beruházást helyezi a középpontba, így nem foglalkozik az uniós beruházók által harmadik országokban megvalósított beruházásokkal és a harmadik országbeli beruházók által az Unión belül végrehajtott beruházásokkal⁸. A Szerződés szabad

⁸ A Szerződés emellett a harmadik országokba és onnan az Unióba irányuló tőkemozgásokat is védi. Azonban a Tanács az EUMSZ 64. cikkének (3) bekezdése értelmében egyhangúlag elfogadhat olyan intézkedéseket, amelyek a harmadik országokba és onnan az Unióba irányuló tőkemozgás liberalizálása szempontjából visszalépésnek számítanak. Ezenkívül a közös kereskedelempolitikával összefüggésben a Bizottság 2017. szeptember 14-én javaslatot tett a harmadik országokból származó közvetlen külföldi befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő, tagállamok általi átvilágításának keretéről. Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról (COM/2017/0487 final): <https://eur-lex.europa.eu/legal->

mozgásra vonatkozó szabályai azokra a helyzetekre vonatkoznak, amelyek jellegüket tekintve több tagállamot érintenek, vagy legalább lehetőséget kínálnak a határokon átnyúló mozgásra⁹. Egyes, az alapvető szabadságokat pontosító és továbbfejlesztő uniós irányelvek és rendeletek azonban vonatkozhatnak a kizárólag országon belüli helyzetekre is, tehát előnyösek lehetnek minden beruházó, így az adott tagállamon belüliek számára is. Ez a közlemény a beruházók nemzeti intézkedésekkel, nem pedig az uniós intézmények és szervek által elfogadott intézkedésekkel szembeni védelmére összpontosít.

Az alapvető szabadságok és a hozzájuk kapcsolódó másodlagos uniós jog nagy része érdemben vonatkozik Izlandra, Liechtensteinre és Norvégiára is az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás (a továbbiakban: az EGT-megállapodás) révén, amely az uniós jog részét képez¹⁰. Következésképpen az egységes piac összességében véve ezt a három országot is magában foglalja¹¹.

II. Az uniós jog az uniós belső határokon átnyúló összes beruházást védi azok életciklusa során

Az egységes piacon belüli beruházások sokféle formában valósulhatnak meg, ami a gazdasági realitás sokrétűségét tükrözi. Az uniós jog a beruházások minden formájára kiterjed, és biztosítja azok védelmét. Sőt, mindegyik gazdasági tevékenység legalább egy alapvető szabadság hatálya alá tartozik¹², és az alapvető szabadságok arra az esetre is vonatkoznak, ha a tevékenység célja nem a nyereségszerzés¹³.

A nemzetközi beruházási jogtól eltérően az uniós jog jellemzően kerüli a „beruházás” és a „beruházó” fogalmak használatát, a gazdasági szereplőkre pedig rendszerint „jogalanyokként” (magánszemélyek vagy társaságok)¹⁴, illetve „belföldi” vagy „külföldi illetőségűként” hivatkozik.

content/HU/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN

⁹ C-67/08. sz. Block-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:92), 21. pont; C-98/15. sz. Berlington Hungary-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:386), 28. pont; C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:288), 34. pont; C-570/07. és C-571/07. sz., Blanco Pérez és Chao Gómez egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:300), 40. pont; C-51/96. és C-191/97. sz. Deliège egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:199), 58. pont.

¹⁰ Figyelemmel az EGT-megállapodás azon célkitűzésére, hogy az uniós jogszabályokban foglaltakkal azonos rendelkezéseit egységesen kell értelmezni és alkalmazni, a Bíróság egyértelművé tette, hogy a beruházásvédelemhez kapcsolódó alapvető szabadságok *mutatis mutandis* vonatkoznak az Európai Unió és a fent említett EFTA-államok között megvalósuló beruházásokra. Lásd a C-476/10. sz. Pepic-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:422) 33–35. pontját és C-72/09. sz. Établissements Rimbaud-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:645) 20–22. pontját.

¹¹ C-452/01. sz. Ospelt-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:493), 29. pont.

¹² C-452/04. sz. Fidium-Finanz-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:631), 32. pont.

¹³ C-281/06. sz. Jundt-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:816), 33. pont.

¹⁴ A valamely tagállamban hatályos társasági joggal összhangban bejegyzett jogi személyek az EUMSZ 54. cikke értelmében is jogi személynek minősülnek, így a Szerződésben biztosított alapvető szabadságokat élvezik (lásd például a C-6/16. sz. Egiom-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:641) 48–49. pontját).

Az uniós jog különösen a tőkemozgással és a letelepedéssel járó beruházásokra terjed ki, és biztosítja azok védelmét. Ezek a rendelkezések az alábbiakra terjednek ki:

- társaságokba való befektetés, azok felvásárlása és alapítása;
- ingatlan javak megszerzéséhez, használatához és a felettük való rendelkezéshez való jog;
- tőzsdén forgalmazott és jegyzett részvények és kötvények visszavásárlása;
- osztalék- és kamatfizetés;
- kereskedelmi hitelnyújtás (ideértve a fogyasztói hiteleket is);
- befektetési alap egységeinek megvásárlása; jelzáloghitelek, hagyatékok, kölcsönök stb¹⁵; valamint
- szabadalmak, védjegyek és más szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megszerzése¹⁶.

Az uniós jog védi a piacra jutást, a piaci műveleteket és a piacról való kivonulást.

i. Piacra jutás

Az új gazdasági tevékenység létrehozását főként az uniós piaci szabadságok védik. Ezek a kezdeményezések a következők: a befektetők joga a tőke másik tagállamba való áthelyezéséhez (az EUMSZ 63. cikke), ideértve a pénzügyi és a fizikai tőkét (például gépek, gyárak vagy más termelési tényezők) egyaránt; és a másik tagállamban való letelepedés, a képviseltek, fióktelepek vagy leányvállalatok létrehozásának joga (az EUMSZ 49. cikke)¹⁷. A másodlagos jogszabályok a tagállamok által alkalmazható korlátozásokat állapítanak meg az engedélyezési rendszerekre vonatkozóan,¹⁸ és tiltják bizonyos követelmények előírását¹⁹.

A „letelepedés” különösképpen az üzleti tevékenység megkezdését és folytatását jelenti a székhely szerinti tagállamtól eltérő tagállam gazdasági életében való tartós és folyamatos részvétel céljából.²⁰

A másik uniós tagállamban beruházni kívánó beruházók számára a közbeszerzésekben való részvétel fontos eleme az európai beruházási ökoszisztémának, ahol a piacra jutás egyenlő feltételei biztosítottak. Bizonyos típusú pályázati eljárásokra harmonizált közbeszerzési

¹⁵ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a 88/361/EGK irányelv a hozzá mellékelt nomenklatúrával együtt használható a tőkemozgás meghatározására, lásd a C-483/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:327) 36. pontját, valamint a C-578/10–C-580/10. sz. Van Putten egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:246) 28–36. pontját.

¹⁶ A C-255/97. sz. Pfeiffer-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:240).

¹⁷ A társaságba való befektetés megvalósulhat ellenőrzés formájában (közvetlen befektetés) vagy történhet nyereségszerzési céllal, a döntések ellenőrzésének vagy befolyásolásának bármilyen szándéka nélkül (portfólióbefektetés).

¹⁸ Lásd például a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i a 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: a szolgáltatási irányelv) (HL L 376. 2006.12.27., 36. o.) 5–13. cikkét.

¹⁹ A szolgáltatási irányelv 14. cikke értelmében például tilos gazdasági vizsgálatokat végezni.

²⁰ A C-221/89. sz. Factortame-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:320). 20. pont.

szabályok vonatkoznak²¹. Emellett az uniós jog úgy rendelkezik, hogy a több tagállamban érdeklődésre számot tartó állami koncessziókat és közbeszerzési szerződéseket objektív, megkülönböztetésmentes és arányos kritériumokon alapuló, nyílt és megkülönböztetésmentes eljárás útján kell odaítélni²².

1. példa – Eszközök a tényleges verseny biztosítására a másik tagállamból származó új belépők számára

A C-442/02. sz. Caixa Bank-ügy

Franciaország megtiltotta, hogy a bankok kamatot kínáljanak a folyószámlákra. A Bíróság megállapította, hogy ez a tilalom a Franciaországon kívüli tagállamok társaságai számára súlyos akadályt jelent a francia piacra való tényleges bejutásuk szempontjából. A tilalom megnehezítette a külföldi társaságok leányvállalataiként működő hitelintézetek számára, hogy nyilvánosan tőkéhez jussanak, ugyanis megfosztotta őket attól a lehetőségtől, hogy eredményesebben vegyék fel a versenyt a belföldi piacon hagyományosan jelen lévő hitelintézetekkel.

A folyószámlák utáni kamatfizetés tilalma ugyan olyan jogos közérdekből fakadt, mint a közép- és hosszú távú megtakarítás ösztönzése, azonban túllépett az e célkitűzés eléréséhez szükséges mértéken. A Bíróság ezért a letelepedési szabadság megsértésének minősítette ezt a rendelkezést.

ii. Piaci működés

Amikor uniós beruházók vállalkozást indítanak másik tagállamban vagy más jellegű beruházást hajtanak végre, változatlanul – az Európai Unió Bírósága által értelmezett – uniós jog vonatkozik rájuk. Ez általában véve védelmet nyújt számukra olyan közjogi intézkedésekkel szemben, amelyek megfosztanák a beruházókat a tulajdonuktól, vagy korlátoznák az általuk folytatott üzleti tevékenységet, még abban az esetben is, ha az ilyen intézkedések a belföldi szereplőkre ugyanúgy vonatkoznak²³.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (HL L 094., 2014.3.28., 1. o.); az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i, módosított 89/665/EGK tanácsi irányelv (HL L 395., 1989.12.30., 0033. o.).

²² A C-458/03. sz. Parking Brixen-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:605), 72. pont; C-380/05. sz. Centro Europa 7-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:59), 120. pont; A C-458/14. és C-67/15. sz. Promoimpresa egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:558), 64–65. pont.

²³ A C-52/16. és C-113/16. sz. SEGRO egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157), 65. pont; A C-179/14. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:108).

A beruházók szabadon bejegyeztethetnek társaságot az általuk választott tagállamban, és létrehozhatnak másodlagos telephelyet másik tagállamban, függetlenül attól, hol végzik fő vagy teljes üzleti tevékenységüket²⁴. A tagállamoknak el kell ismerniük a másik tagállam joga szerint érvényesen létrehozott társaságokat, különösen a társaságok azon jogképességét illetően, hogy jogvita esetén eljárást indítsanak²⁵.

Ha valamely európai társaság másik tagállamba kíván költözni, és az ottani jog hatálya alá tartozó társasággá kíván átalakulni, akkor élvezheti a letelepedés szabadságát. E tekintetben a székhely szerinti tagállam semmilyen korlátozást nem írhat elő a költözésre és az átalakulásra vonatkozóan, kivéve, ha erre közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt van szükség, és annak ebben az esetben is arányosnak kell lennie.²⁶ Aránytalan például a társaság székhely szerinti országban való felszámolására kötelezése a másik tagállamba történő áthelyezésének előfeltételeként, ezért ellentétes az uniós joggal.²⁷ A tagállamok az uniós joggal összhangban megakadályozhatják vagy szankcionálhatják a csalást. Ugyanakkor a társaság létesítő okirat szerinti vagy tényleges székhelyének másik tagállamban való létrehozása a kedvezőbb jogi szabályozás kihasználása céljából önmagában nem minősül visszaélésnek.²⁸

A Bizottság a közelmúltban javaslatot tett egy keretre, amely megkönnyítené a vállalkozások számára, hogy az egységes piacon működjenek, többek között akkor, ha a változó piaci viszonyokhoz alkalmazkodva határokon át terjeszkednek és hajtanak végre szerkezetátalakítást²⁹. A kezdeményezés a határokon átnyúló átalakulásra és szétválásra vonatkozó közös uniós eljárásokat foglal magában, és aktualizálja a határokon átnyúló egyesülésre vonatkozóan jelenleg hatályos szabályokat. Emellett az ítélkezési gyakorlattal összhangban erős biztosítékokat határoz meg az alkalmazottak, a részvényesek és a hitelezők törvényes jogainak és jogos érdekeinek védelme érdekében, valamint az említett eljárásoknak a különösen az indokolatlan adókedvezmények megszerzésére irányuló mesterséges megállapodások létrehozására való felhasználásának megakadályozása céljából.

Az az uniós társaság, amely a másik tagállamban való letelepedés helyett ideiglenes jelleggel kíván szolgáltatásokat nyújtani, jogosult arra, hogy a fogadó tagállamban kiépítse magának az ehhez szükséges infrastruktúrát³⁰. A tagállamok nem köthetik a területükön történő szolgáltatásnyújtást a letelepedéshez szükséges valamennyi feltétel teljesítéséhez, mivel

²⁴ A C-212/97. sz. Centros-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:126); a C-167/01. sz. Inspire Art-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:512), 105. pont.

²⁵ A C-208/00. sz. Überseering-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:632), 9. pont.

²⁶ A C-210/06. sz. Cartesio-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:723), 113. pont.

²⁷ A C-106/16. sz. Polbud-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:804), 65. pont.

²⁸ A C-106/16. sz. Polbud-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:804), 62. pont.

²⁹ Lásd az (EU) 2017/1132 irányelvnek a határokon átnyúló átalakulások, egyesülések és szétválások tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre tett bizottsági javaslatot: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

³⁰ A C-55/94. sz. Gebhard-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:411), 27. pont.

emiatt nem érvényesülne a szolgáltatásnyújtás szabadsága³¹. Ez vonatkozik például a szakképesítésekre³², a munkavállalók szociális ellátására³³, a működési engedélyekre³⁴, a szolgáltatók átfogó beszámolási kötelezettségére³⁵, valamint a támogató dokumentumok lefordításának átfogó kötelezettségére³⁶.

Ezenkívül az áruk előállításával foglalkozó beruházók szintén védelmet élveznek, mivel az egyik tagállam piacán jogszerűen forgalomban lévő árukkal elvileg szabadon lehet kereskedni az egységes piacon az áruk szabad mozgásának köszönhetően³⁷. Több uniós szabály is harmonizálta az e területhez kapcsolódó kérdéseket, és mechanizmusokat határozott meg a tagállamok közötti kölcsönös elismerés elvének gyakorlatba való átültetéséhez az áruk szabad mozgása érdekében³⁸.

Másik tagállamban történő beruházás esetén a beruházók a fogadó tagállamban is vehetnek fel munkaerőt³⁹. Az uniós munkavállalókat ugyanúgy megilleti a szabad mozgás joga (az EUMSZ 45. cikke). A másik tagállamban átmenetileg szolgáltatásokat kínáló szolgáltatók esetében a fogadó tagállam nem kötheti a munkaerő – ideértve a harmadik országokból származó munkavállalók – mozgását indokolatlan vagy aránytalan korlátozásokhoz, például a munkavállalási engedély beszerzésének kötelezettségéhez⁴⁰. Az egységes piacon belüli szabad mozgásnak és a munkavállalók védelmének összeegyeztetése céljából a kiküldött munkavállalókra is a fogadó tagállam munkajoga vonatkozik a kiküldött munkavállalókról szóló 96/71/EK irányelvben felsorolt ügyek tekintetében⁴¹.

Az egységes piacra vonatkozó uniós jog adószabályokat is tartalmaz, amelyek döntő jelentőséggel bírnak a beruházók számára. Például a hozzáadottérték-adót (héta), a jövedéki adókat és az energiaadót uniós irányelvek szabályozzák. Emellett még ha az uniós jog jelen állása szerint tagállami hatáskörbe is tartozik a közvetlen adózás, a tagállamoknak akkor is az

³¹ A C-76/90. sz. Säger-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:331), 13. pont.

³² A C-342/14. sz. X-Steuerberatungsgesellschaft-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:827); A C-76/90. sz. Säger-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:331), 21. pont.

³³ A C-272/94. sz. Guiot-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:147), 14. és 15. pont.

³⁴ A C-496/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:137), 65. pont.

³⁵ A C-577/10. sz., Bizottság kontra Belgium („Limosa”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:814), 47. pont; a C-490/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:430), 89. pont.

³⁶ A C-490/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:430), 68. és 69. pont.

³⁷ Az EUMSZ 28. és 29. cikke.

³⁸ Lásd különösen az „Árucsomag: az egységes piacba vetett bizalom megerősítése” című, 2017. december 19-i bizottsági közleményt (COM(2017) 787 final).

³⁹ A C-201/15. sz. AGET Iraklis-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:972), 52. pont.

⁴⁰ A C-113/89. sz. Rush Portuguesa-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:142), 12. pont.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1. o.). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról (HL L 159., 2014.5.28., 11. o.).

uniós joggal – ezen belül az alapvető szabadságokkal – összhangban kell gyakorolniuk ezt a hatáskörüket⁴². Ezenkívül a másodlagos uniós jog szintén tartalmaz bizonyos korlátokat a tagállami hatáskörre vonatkozóan. Például az anya-és leányvállalatokról szóló irányelv⁴³ az adósemlegesség érdekében forrásadó alóli mentességet biztosít azon felosztott nyereség tekintetében, amelyet a leányvállalat juttat az anyavállalata számára. Így a tagállamok egyoldalúan nem vezethetnek be korlátozó intézkedéseket, és nem köthetik az említett irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerinti forrásadó-mentességhez való jogot különféle feltételekhez⁴⁴.

2. példa – A másik tagállamokban illetőséggel rendelkező nyugdíjalapok a belföldi nyugdíjalapokkal azonos adóügyi megítélésre jogosultak

A C-493/09. sz., Bizottság kontra Portugália ügy

A portugál nyugdíjalapok által szerzett osztalékok a portugál jog szerint adómentességet élveztek azzal a feltétellel, hogy a részvényeket legalább egy évig meg kellett tartaniuk. Ezzel szemben a másik tagállamban létrehozott nyugdíjalapoknak fizetett osztalékokra (elvben 20 %-os) forrásadó vonatkozott a Portugália területén szerzett bevétel tekintetében. A Bíróság kimondta, hogy a portugál jogi szabályozás ellentétes a tőke szabad mozgásának a Szerződésben rögzített elvével. Megállapította, hogy Portugália nem tudta indokolni a másik tagállamban létrehozott nyugdíjalapok hátrányos megkülönböztetését. Emellett az, hogy a külföldi illetőségű nyugdíjalapok nem részesülhetnek a portugál illetőségű nyugdíjalapoknak biztosított adómentességben, nem arányos azokkal a nehézségekkel, amelyekre Portugália az adatgyűjtéssel és az adótartozások behajtásával kapcsán hivatkozott.

iii. Kivonulás a piacról

Az uniós jogban biztosított beruházói jogok közé tartozik, hogy a beruházók szabadon határozhatják meg a gazdasági tevékenységük jellegét és terjedelmét. Így a Bíróság a gazdasági szereplők azon jogát is elismerte, hogy döntsenek a beruházásuk méretéről, és azt követően szabadon csökkentsék a tevékenységük nagyságrendjét, vagy akár fel is hagyjanak vele⁴⁵. Ez a szabadság csak kellően indokolt esetekben és arányos mértékben csorbulhat.

⁴² A C-319/02. sz. Manninen-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:484), 19. pont.

⁴³ A különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről szóló, 2011. november 30-i módosított 2011/96/EU tanácsi irányelv (HL L 345., 2011.12.29., 8. o.) 5. cikke.

⁴⁴ A C-504/16. és C-613/16. sz. Deister Holding egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:1009), 51–52. pont.

⁴⁵ A C-201/15. sz. AGET Iraklis-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:972), 53. pont.

III. Az uniós jog védi a beruházókat az indokolatlan korlátozásokkal szemben

A beruházásokra vonatkozó korlátozások számos formát ölthetnek. Ide tartoznak az alábbiak:

- a másik tagállamban működő társaság tőkéjéből való részesedés szerzésére vonatkozó tilalom⁴⁶;
- a villamosenergia- és a gázelosztó rendszerben való részesedés értékesítésének tilalma (vagyis a privatizációs tilalom);
- az eszközeik több mint 5 %-át külföldön befektető nyugdíjalapok tilalma⁴⁷;
- a külföldön kibocsátott vagy fizetendő értékpapírok jóváhagyott banknál vagy a jóváhagyott bank által választott külföldi banknál való kötelező letétbe helyezésére vonatkozó szabályok⁴⁸;
- bizonyos vállalkozásokban a privatizációjuk után a tagállamok által fenntartott különleges jogok („aranyrészvények”)⁴⁹; valamint
- az ingatlanba (például termőföldbe) való befektetésekre vonatkozó előzetes engedélyezési rendszerek⁵⁰.

Azonban az uniós beruházók jogainak korlátozása esetén a hatóságoknak be kell tartaniuk az uniós jogban megszabott korlátozásokat.

1. Elvben tilos a beruházói jogokat érintő hátrányos megkülönböztetés és tagállami korlátozás

A Szerződés értelmében a nemzeti hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés, valamint más megkülönböztetési formák alkalmazása elvileg tilos, és kizárólag kivételes körülmények között lehet jogszerű. Ez a tilalom a közvetett hátrányos megkülönböztetésre is vonatkozik, így azokra az intézkedésekre is kiterjed, amelyek semlegesnek tűnő, de a gyakorlatban hátrányos megkülönböztetéssel felérő kritériumok alkalmazására irányulnak⁵¹.

Az uniós jogalkotó teljes mértékben megtiltotta a nemzeti hovatartozáson alapuló – közvetlen vagy közvetett jellegű – megkülönböztetés összes formáját azokon a területeken, amelyek

⁴⁶ A C-148/91. sz. Veronica-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:45), 8. és azt követő pontok.

⁴⁷ A C-271/09. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:855), 51. pont (a nyugdíjalapokra vonatkozó korlátozások).

⁴⁸ A C-157/85. sz. Brugnioni-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1986:258), 21. pont.

⁴⁹ Ezek az intézkedések elkezdték követni az Unión belüli beruházások bizonyos jogi vonatkozásairól szóló, 1997. július 19-i bizottsági közleményben foglaltakat, lásd: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997Y0719\(03\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997Y0719(03)&from=en).

⁵⁰ Lásd a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról szóló bizottsági értelmező közleményt:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

⁵¹ A C-83/14. sz. CHEZ Bulgaria-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:480), 94. pont. Megkülönböztetés esetén feltételezhető előre, hogy csak belföldiek részesülnek kiváltságos elbánásban, vagy csak külföldiek kerülnek hátrányba (a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:30], 14. pont).

teljes körűen vagy részben harmonizáltak, például a szolgáltatási irányelvben és a telekommunikációs ágazatra vonatkozó irányelvekben⁵².

A Szerződés a megkülönböztetésen túlmenően arról is rendelkezik, hogy korlátozásnak minősül minden olyan, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó⁵³ intézkedés, amely bármely alapvető szabadság gyakorlásának megtiltására, megakadályozására vagy vonzerejének csökkentésére irányul, még ha ez közvetve és potenciálisan merül is fel.

Ilyen korlátozást tilos alkalmazni, kivéve, ha kellően indokolt, és összhangban van az uniós jog általános alapelveivel és az alapvető jogokkal⁵⁴, még ha korlátozott hatályú és csekély jelentőségű⁵⁵, és a beruházó székhely szerinti tagállama figyelembe is veszi⁵⁶. Ez a tilalom különösen a tagállami jogszabályokra, más, általánosan alkalmazandó intézkedésekre és egyedi közigazgatási határozatokra vonatkozik.

3. példa – A beruházókat terhelő értesítési kötelezettség is jogellenes korlátozásnak minősülhet

A C-577/10. sz., Bizottság kontra Belgium („Limosa”) ügy

A belga jogi szabályozás értelmében a külföldi szolgáltatóknak előzetes nyilatkozatot kell benyújtaniuk az illetékes hatósághoz, hogy részletesen ismertessék a Belgiumban folytatandó tevékenységüket. A Bizottság kifogásolta ezt a jogi szabályozást annak önálló szolgáltatásnyújtókra való alkalmazása tekintetében.

A Bíróság megállapította, hogy a kereset megalapozott. Először kimondta, hogy a szóban forgó intézkedés a szabad szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősült. A Bíróság elfogadta azt a Belgium által felhozott érvet, miszerint a munkavállalók védelme jogos közérdek. A Bíróság mindazonáltal kimondta, hogy Belgium nem adott kellően meggyőző indoklást arra vonatkozóan, hogy a rendkívül részletes tájékoztatás miért szükséges a Belgium által hivatkozott közérdekű célok eléréséhez, és az előre történő tájékoztatás kötelezettsége miért nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket, annak ellenére, hogy így kellett volna tennie. A Bíróság ezzel összefüggésben emlékeztetett arra, hogy összeegyeztethetetlen a Szerződéssel annak bármilyen vélelmezése, hogy a

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 2009.12.18., 37. o.) módosított 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (az engedélyezési irányelv) (HL L 108., 2002.4.24., 21. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelvvel módosított 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (a keretirányelv) (HL L 108., 2002.4.24., 33. o.); a Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (HL L 249., 2002.9.17., 21. o.).

⁵³ Vagyis belföldiekre és külföldiekre egyaránt vonatkozik.

⁵⁴ A C-492/14. sz. Essent Belgium-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:732), 96–97. pont.

⁵⁵ A C-315/13. sz. De Clercq-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2408), 61. pont.

⁵⁶ A C-384/93. sz. Alpine Investments-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:126), 29–31. pont.

külföldi gazdasági szereplők visszaélést követnek el.

2. A tagállami korlátozásoknak indokoltak kell lenniük

A piaci szabadságok és az alapvető jogok nem abszolút érvényűek, ugyanis a hatóságoknak egyensúlyba kell hozniuk őket más közpolitikai célokkal.

a) Egyes korlátozások semmilyen esetben sem lehetnek indokoltak

A korlátozások egyes típusai önmagukban véve összeegyeztethetetlenek a Szerződéssel, ilyenek például a más tagállamokkal szemben támasztott viszonzossági feltételek⁵⁷ vagy csalás védelme a külföldieket illetően⁵⁸.

Az uniós jogalkotó továbbá teljes mértékben megtiltott bizonyos fajta súlyos korlátozásokat (például a szolgáltatási irányelv 14. cikkében foglalt „feketelista” tiltja az elsődleges telephely létesítését előíró kötelezettséget)⁵⁹.

Ezenkívül az uniós szabályok nem teljesen harmonizált kérdésekben szűkítik az uniós vagy a tagállami hatóságok mérlegelési jogkörét, például a pénzügyi vállalkozásokban szerzett befolyásoló részesedések prudenciális értékelésére vonatkozó kritériumok meghatározásával⁶⁰.

b) Egyes korlátozások jogos közérdekű célokkal indokolhatók

Az uniós jog abban az esetben engedi meg az alapvető szabadságok korlátozását, amennyiben az ilyen korlátozásokat a Szerződésben kifejezetten említett célok teszik indokolttá. Például a Szerződés 52. cikke értelmében közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozható a letelepedési szabadság és a szabad szolgáltatásnyújtás.

A nemzeti hovatartozáson alapuló megkülönböztetést nem alkalmazó korlátozások szintén indokoltak lehetnek közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt, amint ezt ítélkezési

⁵⁷ A C-5/94. sz. Hedley Lomas-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:205), 19–20. pont; a C-266/03. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:341), 35. pont.

⁵⁸ A C-577/10. sz., Bizottság kontra Belgium („Limosa”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:814), 53. pont; a C-106/16. sz. Polbud-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:804), 63. pont.

⁵⁹ A C-593/13. sz. Rina Services-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:399); a C-179/14. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:108), 47. pont.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (CRD IV.) (HL L 176., 2013.6.27., 338. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról (MiFID II) (HL L 173., 2014.6.12., 349. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Szolvencia II) (HL L 335., 2009.12.17., 1. o.).

gyakorlatában a Bíróság is elismerte. Ide tartoznak az alábbiak:

- környezetvédelem⁶¹,
- az adórendszer koherenciája⁶²,
- az adókijátszás elleni küzdelem⁶³,
- mezőgazdasági népesség megtartása és a túlzott földspekuláció elleni küzdelem⁶⁴,
- földhasználat-tervezés (például a másodlagos lakóhelyekre vonatkozó korlátozások)⁶⁵,
- fogyasztóvédelem⁶⁶,
- a munkavállalók védelme⁶⁷, valamint
- a hitelezők és a kisebbségi részvényesek védelme⁶⁸.

A közérdeken alapuló kényszerítő indokok köre átalakult, mivel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismerte, hogy társadalmaink érdekei is állandóan változnak. Az uniós jog azonban nem enged meg olyan tagállami intézkedéseket, amelyek közigazgatási vagy pusztán gazdasági okokból korlátozzák az alapvető szabadságokat⁶⁹. Ezenkívül a Szerződésben és az ítélkezési gyakorlatban elfogadott jogos közérdekeket szigorúan kell értelmezni⁷⁰.

3. Minden korlátozásnak összhangban kell lennie az uniós jog általános elveivel (arányosság, jogbiztonság és bizalomvédelem)

A tagállamok által az uniós jog hatálya alatt elfogadott, az uniós beruházók jogait érintő nemzeti intézkedéseknek összhangban kell lenniük az uniós jog vonatkozó általános elveivel, amelyeket az uniós jogszabályok tovább részletezhetnek⁷¹.

A tagállami korlátozásoknak egyrészt arányosnak kell lenniük, ami azt jelenti, hogy a korlátozó intézkedések alkalmasak a kitűzött cél megvalósítására, ideértve azt is, hogy következetesen és módszeresen szolgálják a jogos közérdekű célkitűzést⁷². Nem léphetik túl a

⁶¹ A C-400/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország („bevásárlóközpontok Katalóniában”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:172), 74. pont. Lásd még az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdését, valamint az EUMSZ 11. és 191. cikkét.

⁶² A C-204/90. sz. Bachmann-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:35), 28. pont.

⁶³ A C-72/09. sz. Établissements Rimbaud-ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2010:645), 33. és azt követő pontok.

⁶⁴ A C-370/05. sz. Festersen-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:59), 27. pont.

⁶⁵ A C-213/04. sz., Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2005:731), 46. pont.

⁶⁶ A C-342/14. sz. X-Steuerberatungsgesellschaft-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:827), 53. pont.

⁶⁷ A C-341/05. sz. Laval-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:809), 103. pont.

⁶⁸ A C-106/16. sz. Polbud-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:804), 53. pont.

⁶⁹ A C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:326), 52. pont; a C-174/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:350), 37. pont.

⁷⁰ Lásd még egyebek mellett a [C-52/16.](#) és C-113/16. sz., SEGRO és Horváth egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157) 96. pontját.

⁷¹ E tekintetben lásd a C-17/03. sz. VEMW-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:362) 57. és azt követő pontjait. Ezzel összefüggésben vedd össze még a C-195/12. sz. Industrie du bois-ügyben hozott ítélettel (ECLI:EU:C:2013:598).

⁷² A C-243/01. sz. Gambelli-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:597), 67. pont; a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:141), 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

közérdek megvalósulásához szükséges mértéket⁷³. A korlátozó intézkedés nem arányos akkor, ha van olyan alternatív intézkedés, amellyel az adott közérdek a szabad mozgást kevésbé korlátozó módon érvényesíthető⁷⁴.

Az arányosság elve központi szerepet tölt be a gyakorlatban. A Bíróság az alapvető szabadságokat korlátozó tagállami intézkedések arányosságát illetően mélyreható vizsgálatot végez. Az arányosság értékelésekor az ügy összes ténybeli és jogi körülményét figyelembe kell venni. A nemzeti hatóságok feladata bizonyítani, hogy jogszabályaik összhangban állnak az arányosság elvével. Ebben a tekintetben a tagállamnak az általa felhozható igazoló okokhoz csatolnia kell az e tagállam által elfogadott korlátozó intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó bizonyítékokat vagy elemzést⁷⁵.

4. példa – Közvetett kisajátítás mint a tőke szabad mozgásának aránytalan korlátozása

A C-52/16. és C-113/16. sz. SEGRO és Horváth egyesített ügyek

Egy (Németországban lakóhellyel rendelkező természetes személyek tulajdonában álló) magyar társaság és egy osztrák állampolgár Magyarországon található mezőgazdasági földterületen 2014. április 30. előtt haszonélvezeti jogot szerzett, amelyet bejegyeztek az ingatlan-nyilvántartásba. A vonatkozó magyar törvény 2013. évi módosításai értelmében megszűnt a termőföldre vonatkozó összes haszonélvezeti jog, azt az esetet kivéve, ha bizonyítható, hogy közeli hozzátartozók között jött létre. Következésképpen az érintett uniós külföldiek jogait törölték az ingatlan-nyilvántartásból.

A Bíróság kimondta, hogy az említett, 2013. évi törvénymódosítások korlátozták a tőke szabad mozgását, mivel megfosztották a felpereseket azon javaik élvezetétől, amelyekbe tőkét fektettek, és hátrányos megkülönböztetéshez vezettek, mivel *de facto* a külföldiek ellen irányultak. Az intézkedések nem voltak alkalmasak a jogos közpolitikai célok (például az életképes mezőgazdasági népesség megőrzése) elérésére, túllépték a szükséges mértéket, és kevésbé korlátozó eszközöket is lehetett volna alkalmazni helyettük.

Másrészt az uniós jog egyik általános elve a jogbiztonság, amely a beruházók számára is lényeges. Ennek értelmében az uniós és tagállami szabályoknak a hatásukat tekintve egyértelműnek, pontosnak és kiszámíthatónak kell lenniük, különösen akkor, ha kedvezőtlen következményekkel járnak magánszemélyek és vállalkozások számára⁷⁶. Ezt a követelményt még szigorúbban be kell tartani, ha a szabályok hátrányos következményeket okozhatnak

⁷³ A [C-52/16.](#) és C-113/16. sz., SEGRO és Horváth egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157), 76. pont.

⁷⁴ A C-452/01. sz. Ospelt-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:493), 41. pont.

⁷⁵ A C-333/14. sz. Scotch Whisky-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:845), 53. pont; a C-52/16. és C-113/16. sz., SEGRO és Horváth egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:157), 85. pont.

⁷⁶ A C-318/10. sz. SIAT-ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2012:415), 58. pont.

magánszemélyeknek és vállalkozásoknak⁷⁷, vagy pénzügyi következményekkel járhatnak az érintett személyek számára⁷⁸. Amikor a hatóságok az uniós jog hatályán belül járnak el, előre ismert, objektív, megkülönböztetésmentes, kellőképpen konkrét és egyértelmű kritériumok alapján kell gyakorolniuk a mérlegelési jogkörüket⁷⁹.

A jogbiztonság továbbá a bizalomvédelem elvét is magában foglalja⁸⁰. Az uniós beruházók ugyanakkor csak bizonyos körülmények között emelhetnek kifogást az uniós jog hatálya alá tartozó mindenkor szabályok módosítása vagy ilyen új szabályok elfogadása ellen a bizalomvédelem elve alapján.

Ahhoz, hogy a bizalomvédelem elvére támaszkodhassanak, a gazdasági szereplőknek jóhiszeműen⁸¹, gondosan és körültekintően kell eljárniuk⁸². Ez azt jelenti, hogy amennyiben a beruházó tudta vagy észszerűen tudnia kellett volna, hogy követelésük forrása, a követelésük alapjául szolgáló szabályok, az e szabályokat végrehajtó hatóság magatartása vagy az e hatóság által követett eljárás az uniós jogba ütközik, akkor nem hivatkozhat a bizalomvédelem elvére⁸³.

A gazdasági szereplők nem számíthatnak arra, hogy a hatályos jogi szabályozás mindig megmarad⁸⁴. Másrészt akkor, amikor az Európai Unió vagy valamely tagállam olyan új intézkedést hoz, amely a beruházók érdekeire nézve hátrányos, akkor adott esetben az érintett beruházók sajátos helyzetének figyelembevételével ki kell igazítaniuk az új szabályokat, kivéve, ha közérdeken alapuló kényszerítő indok nem teszi lehetővé ilyen kiigazítások végrehajtását⁸⁵.

5. példa – A bizalomvédelem elve

A C-201/08. sz. Plantanol GmbH & Co ügy

⁷⁷ A C-17/03. sz. VEMW-ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2005:362), 80. pont; a C-347/06. sz. ASM Brescia-ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2008:416), 69. pont; a C-362/12. sz. Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:834), 44. pont.

⁷⁸ A C-17/01. sz. Sudholz-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:242), 34. pont.

⁷⁹ A C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:141), 64. pont; A C-54/99. sz. Association Église de Scientologie de Paris-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:124), 22. pont; a C-483/99. sz., Bizottság kontra Franciaország (Elf „Aquitaine”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:327), 50. pont.

⁸⁰ A C-17/03. sz. VEMW-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:362), 73–74. pont.

⁸¹ A C-316/88. sz. Krücken-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:201), 23–24. pont; a C-5/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:320), 14. pont.

⁸² A C-310/04. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:521), 81. pont.

⁸³ A C-24/95. sz., Land Rheinland-Pfalz kontra Alcan Deutschland ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:1997:163), 25. és 49. pont; a C-169/95. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:10), 51. pontja.

⁸⁴ A C-17/03. sz. VEMW-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:362), 81. pont; A C-201/08. sz. Plantanol-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:539), 53. pont.

⁸⁵ A C-17/03. sz. VEMW-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:362), 81. pont; A C-201/08. sz. Plantanol-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:539), 49. pont.

A német adótörvény 2009 végéig adómentességet biztosított kevert bioüzemanyagok egy bizonyos típusára. 2006. december 18-án az adómentességet 2007. január 1-jei hatállyal, vagyis két teljes évvel a hatály lejártá előtt megszüntették.

A Bíróság emlékeztetett a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének tartalmára. Mindazonáltal azt is hangsúlyozta, hogy amennyiben a gondos és körültekintő gazdasági szereplő képes előre látni az érdekeit esetlegesen érintő intézkedés elfogadását, annak meghozatalát követően nem hivatkozhat ezen elvre. A Bíróság kimondta, hogy ennek ténybeli megítélése a tagállami bíróság feladata, de megerősítette, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvben nem zárja ki, hogy egy tagállam megszüntessen egy adómentességi rendszert annak lejáratá ideje előtt.

Az uniós beruházóknak elvileg csak ritkán lenne szüksége arra, hogy a bizalomvédelem elvére hivatkozzanak, mivel rendszerint támaszkodhatnak a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok alkalmazására (ideértve az arányosságot és a megkülönböztetésmentességet is) és a másodlagos uniós jogra. Sőt, az uniós szabályok a hatálybalépésük pillanatától joghatásokat váltanak ki⁸⁶. Emellett azonnal alkalmazandók és kötelező erejűek az új tagállamokra nézve azok csatlakozásának időpontjától, következésképpen olyan helyzetek jövőbeli hatásaira is vonatkoztak, amelyek az új tagállamok uniós csatlakozása előtt alakultak ki⁸⁷.

4. Minden tagállami korlátozásnak összhangban kell lennie az alapvető jogokkal

A határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók az uniós jog hatálya alatt alapvető jogokra, például a vállalkozás szabadságára, a tulajdonhoz való jogra és az uniós jog hatálya alatt eljárva a hatékony bírói jogvédelemhez való jogra is hivatkozhatnak⁸⁸. Amikor valamely tagállam (ideértve a nemzeti jogalkotót is) olyan intézkedést hoz, amellyel eltér az uniós jog által biztosított alapvető szabadságok egyikétől, akkor ez az intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik. Ezért az uniós jog által nyújtott védelem – az Alapjogi Chartában meghatározott alapvető jogokkal együtt – teljes mértékben érvényes⁸⁹.

A vállalkozás szabadságára a beruházók szerződési szabadságának súlyos korlátozása esetén lehet sikerrel hivatkozni⁹⁰. A tulajdonhoz való jog (vagyis a jogosan szerzett javak tulajdonlása, használata és a velük való rendelkezés) mindegyik beruházásvédelmi

⁸⁶ A C-10/97. és C-22/97. sz., IN.CO.GE.'90 egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:498), 23. pont.

⁸⁷ A C-122/96. sz. Saldanha-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:458), 14. pont.

⁸⁸ Az Alapjogi Charta 16., 17. és 47. cikke. Az Alapjogi Charta 52. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

⁸⁹ A C-685/15. sz. Online Games Handels-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:452), 56. pont.

⁹⁰ A C-426/11. sz. Alemo-Herron a.O. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:521), 35. pont.

rendszerben alapvető jelentőséggel bír. Az uniós jog értelmében a tulajdonhoz való alapvető jog a legtagabb értelemben vett „tulajdonra” terjed ki⁹¹, és a jog békés gyakorlását is ugyanúgy magában foglalja. Közvetlenül következik belőle a közérdekből elvett tulajdonért járó kártérítéshez való jog⁹². Az e jogalapon nyújtott védelem különösen a kisajátítási vagy azzal egyenértékű intézkedések esetében fontos.

Az ilyen jellegű jogok nem abszolút érvényűek, gyakorlásukra korlátozások vonatkozhatnak, feltéve, ha ezek a korlátozások az uniós jogban elismert közérdekű célkitűzésekre tekintettel indokoltak, emellett pedig arányosak. A korlátozó intézkedésekkel elérni kívánt célok jelentősége indokolhatja a gazdasági szereplők egy részét érő hátrányos következményeket, még ha azok számottevőek is. A korlátozások azonban nem okozhatnak az elérni kívánt célok szempontjából aránytalan vagy elfogadhatatlan, az említett jogokat érdemben csorbító beavatkozást⁹³.

5. A beruházók hivatkozhatnak az uniós versenyjogi szabályokra a tagállami intézkedésekkel szemben

Az Európai Unió egységes piacán torzulásoktól mentes versenyt és egyenlő versenyfeltételeket kell biztosítani a vállalkozások számára. A tagállamok ezért csak akkor nyújthatnak állami támogatást, amennyiben az összeegyeztethető a belső piaccal⁹⁴. Ezenkívül a tagállamok nem írhatják elő és nem részesíthetik előnyben az EUMSZ 101. vagy 102. cikkébe ütköző megállapodások, határozatok vagy összehangolt magatartások elfogadását, továbbá nem erősíthetik azok hatását, illetve nem foszthatják meg saját szabályaikat a jogszabályi jellegtől azáltal, hogy a gazdasági szférát érintő döntések meghozatalának feladatát gazdasági magánszereplőkre bízzák⁹⁵. Az EUMSZ 102. cikke és 106. cikkének (1) bekezdése akkor is sérül, ha a tagállamnak tulajdonítható intézkedés – különösen, ha a tagállam az EUMSZ 106. cikkének (1) bekezdése szerinti különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít általa – nem járhat az erőfölénnyel való visszaélés kockázatával⁹⁶.

⁹¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal kimondta, hogy a tulajdonjoghoz hasonló jogokra az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. jegyzőkönyvének 1. cikke vonatkozik az alapján, hogy a „javak” fogalom önálló jelentéssel bír, amely nem korlátozódik a fizikai dolgokra, e rendelkezés alkalmazásában tehát bizonyos egyéb, a vagyon részét képező jogok és érdekek is tekinthetők „tulajdonjogoknak”, és ezáltal „javaknak” (lásd például a Handyside kontra Egyesült Királyság ügyben 1976. december 7-én hozott ítéletet, a haszonbérletet illetően a James kontra Egyesült Királyság ügyben 1986. február 21-én hozott ítéletet, a földterülethez fűződő, átruházható haszonélvezeti jogot illetően a Wittek kontra Németország ügyben 2002. december 12-én hozott ítéletet, a bérletet illetően a Bruncrona kontra Finnország ügyben 2005. február 16-án hozott ítéletet).

⁹² A C-78/16. és C-79/16. sz. Pesce a.O. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:428), 86. pont.

⁹³ A C-44/79. sz. Hauer-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1979:290) 15. és azt követő pontok; a C-5/88. sz. Wachauf-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:321), 18. pont.

⁹⁴ Lásd különösen az EUMSZ 107–109. cikkét.

⁹⁵ A C-198/01. sz. CIF-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:430) 46. pont.

⁹⁶ A C-49/07. sz. MOTOE-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:376), 50. pont; a C-553/12 P. sz., Bizottság kontra Görögország („DEI”) ügyben hozott ítélet, 41–43. pont.

IV. Az uniós jogban biztosított beruházói jogok érvényesítése

Míg a nemzetközi beruházási jog (például a kétoldalú beruházási megállapodások) főként a beruházók jogsértés utáni kártérítésére összpontosít, az uniós jog többféle módon és szinten is lehetővé teszi a védelmet a másik uniós tagállamban beruházók számára. A határon átnyúló tevékenységet folytató beruházókat többféle, a jogalkotó, a közigazgatási szervek vagy az igazságszolgáltatás által elkövetett jogsértések megelőzésére vagy rendezésére szolgáló mechanizmus védi az Unióban. Az uniós jogból fakadó jogok bírósági úton történő érvényesítése a számos lehetséges megoldás egyike. Amikor a bírósági úton történő jogérvényesítés tekinthető a legmegfelelőbb jogorvoslati módnak, vagy más lehetőségeket már kimerített, az egyén az uniós jogban biztosított bírósági jogorvoslatok teljes értékű és teljes körű rendszerére támaszkodhat.

1. A jogsértések megelőzésére szolgáló mechanizmusok és peren kívüli megoldások

Az egyének uniós jogban biztosított jogait esetlegesen csorbító tagállami intézkedések előzetes vizsgálata

Az uniós jog alapján az egyéneket megillető jogok megsértésének megelőzése különösen fontos a beruházók számára, akiknek kifejezett igénye van arra, hogy gazdasági döntéseiket kiszámítható és stabil szabályozási környezetben tervezhessék meg és hajthassák végre.

Az egységes piacon a vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében az EUMSZ 108. cikke előzetes értesítésen alapuló rendszert hozott létre azzal a céllal, hogy az Európai Bizottság gondoskodhasson az állami támogatási intézkedések (ideértve a tagállami jogszabályokat is) egységes piaccal való összeegyeztethetőségéről, mielőtt azok hatályba lépnek.

A szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályokat illetően a jogalkotó azt a kötelezettséget róta a tagállamokra, hogy bizonyos jogalkotási vagy közigazgatási jellegű intézkedéseket azok elfogadása előtt jelentsenek be, és vizsgálat céljából küldjenek meg az Európai Bizottságnak és adott esetben a többi tagállamnak. Míg egyes esetekben a Bizottság mindössze arra jogosult, hogy ajánlást fogalmazzon meg az érintett tagállam számára⁹⁷, addig

⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1535 irányelve (2015. szeptember 9.) a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról (HL L 241., 2015.9.17., 1. o.). Az, hogy a tagállamok kötelesek értesíteni a Bizottságot bizonyos műszaki szabályokról azok elfogadása előtt, azt a célt szolgálja, hogy a megelőző ellenőrzés révén védelmet élvezzen az áruk és a szolgáltatások szabad mozgása, amely az Európai Unió egyik alapkövét jelenti. Az ilyen jellegű ellenőrzés akkor hatékony, ha az irányelv hatálya alá tartozó összes műszaki szabály tervezetét bejelentik, elfogadásukat vagy hatálybaléptetésüket pedig a sürgősséggel indokolt kivételes esetektől eltekintve az irányelvben meghatározott időszakokban fel kell függeszteni (az áruk szabad mozgását illetően lásd C-443/98. sz. Unilever-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:496), 40. és azt követő pontok. Példaként lásd még a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 2004/67/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletet.

más esetekben a jogalkotó arra is felhatalmazza a Bizottságot, hogy az EUMSZ 288. cikke értelmében határozatokat tegyen közzé, amelyek az érintett tagállamra nézve kötelező erejűek⁹⁸. A Bizottság e határozathozatali jogköre különbözik és elkülönül a Bíróság tagállamok által elkövetett jogsértésekkel kapcsolatos határozathozatali jogkörétől⁹⁹. A szolgáltatási irányelv¹⁰⁰ például határozathozatali jogkörrel ruházta fel a Bizottságot egyes olyan új tagállami korlátozások indokoltasága és arányossága tekintetében, amelyeket az uniós jogalkotó bizonyos szolgáltatások egységes piacának megteremtése szempontjából különösen károsnak talált. Annak érdekében, hogy az értesítési eljárás a gyakorlatban alkalmazható legyen, a Bizottság nemrég „értesítési irányelvre” tett javaslatot¹⁰¹.

6. példa – Egyes légi járatok áthelyezése a Linate repülőtérrel a Malpensa repülőtérre

A C-361/98. sz., Olaszország kontra Bizottság („Malpensa”) ügy

A 2408/92/EGK rendelet célja, hogy a szabad szolgáltatásnyújtást a légi közlekedési ágazatra is kiterjessze. Olaszország 1996 júliusában és 1997 októberében két rendeletet fogadott el, amellyel a milánói városközpont közelében lévő Linate repülőtér teljes légi forgalmát áthelyezte más, távolabb eső repülőterekre egy kivétellel, amely a gyakorlatban csak a Milánó–Róma útvonalat érintette.

A nemzetközi légi fuvarozóktól kapott panaszok nyomán a Bizottság 1998. szeptember 16-án határozatot fogadott el a kérdéses olasz intézkedések betiltásáról. A határozatot a 2408/92/EGK rendelet 8. cikke alapján fogadta el, amely felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy határozatokat hozzon a forgalom elosztását a légi közlekedési ágazatban működő szolgáltatók számára hátrányos módon szabályozó intézkedésekről. A Bizottság határozatában megállapította, hogy a kérdéses olasz intézkedés közvetett módon hátrányos megkülönböztetést okozott, és aránytalan volt. Olaszország a Bíróság előtt megtámadta ezt a határozatot, és több kifogást is felhozott a Bizottság hatáskörét és az elvégzett értékelést illetően.

A Bíróság ítéletében elutasította Olaszország keresetét. A Bíróság kimondta, hogy a Bizottság teljes mértékben jogosult megvizsgálni először azt, hogy a kérdéses rendeletekben elfogadott tagállami

⁹⁸ Lásd például a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelv (HL L 272., 1996.10.25., 36. o.) 9. cikkét. Az említett rendelet alapján a Bizottság legalább tíz konkrét ügyben hozott határozatot, és alkalmanként elutasító határozatot is kiadott a javasolt korlátozó intézkedéseket illetően. Lásd még a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) (HL L 95., 2010.4.15., 1. o.) 3. cikkének (2) bekezdését.

⁹⁹ A C-15/76. és C-16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1979:29), 26–28. pont; a C-325/94. sz. P An Taisece-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:293), 25. pont.

¹⁰⁰ Lásd a szolgáltatási irányelv 15. cikkének (7) bekezdését.

¹⁰¹ Javaslat: irányelv a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv végrehajtásáról, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó engedélyezési rendszerekre és követelményekre vonatkozó értesítési eljárás megállapításáról (COM(2016) 821 final).

intézkedések olyan korlátozásokat vezetnek-e be, amelyek látszólag megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, másodszor pedig azt, hogy ezek a korlátozások alkalmasak-e az általuk kijelölt cél elérésére anélkül, hogy túllépnek az ahhoz szükséges mértéket. Megvizsgálta a Bizottság által a határozatában az indokoltságról és az arányosságról készített értékelést, és megállapította, hogy az Olaszország által előadott számos kifogás egyike sem megalapozott.

A szabályok közigazgatási szervek általi alkalmazása az uniós joggal összhangban

A tagállami közigazgatási szervek rendszerint az első és leggyakoribb kapcsolattartók, amelyekkel a beruházók a tagállamban kapcsolatba kerülnek beruházás indítása esetén vagy üzleti tevékenységük folytatása során. A tagállami közigazgatási hatóságoknak ténylegesen alkalmazniuk kell az uniós jogszabályokat, az uniós jog szerint kell értelmezniük a nemzeti jogszabályokat, hatályon kívül kell helyezniük az uniós jogba ütköző nemzeti szabályokat, és helyre kell hozniuk az uniós jog megsértésének következményeit (például indokolatlan díjak visszafizetése). Ezek az elvek, amelyek a tagállamok EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés iránti kötelezettségéből és az uniós jog elsőbbségéből vezethetők le¹⁰², lehetővé teszik az uniós jogból fakadó jogok helyes és hatékony alkalmazását anélkül, hogy bírósági eszközökhöz kellene folyamodni. Ezeket az elveket akkor is követni kell, ha erről a tagállami eljárási szabályok kifejezetten nem rendelkeznek¹⁰³.

7. példa – A tagállami szabályok alkalmazásának a közigazgatási szervek általi mellőzése

A C-476/10. sz. Pepic-ügy

Két liechtensteini állampolgártól megtagadták az engedélyt, amely az osztrák jog értelmében ahhoz szükséges, hogy külföldi állampolgárok másodlagos lakóhelyet vásárolhassanak.

A Bíróság az EGT-megállapodás 40. cikkének a tőke szabad mozgásáról szóló rendelkezéseire figyelemmel értelmezte az ügyet, mivel úgy találta, hogy ennek a cikknek a jogi hatálya megegyezik az EUMSZ 63. cikkével. A Bíróság először is megállapította, hogy az engedélyezési követelmény nemzetiség alapján történő megkülönböztetésnek minősül. A Bíróság ezután kimondta, hogy minden tagállami közigazgatási szervnek tiszteletben kell tartania az uniós jog elsőbbségét, ezért az ilyen megkülönböztető jellegű nemzeti jogszabályokat figyelmen kívül kell hagyniuk.

Bármely személynek joga van a meghallgatáshoz, amikor a tagállami hatóságok olyan egyedi

¹⁰² Lásd egyebek mellett a C-103/88. sz. Costanzo-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:256) 32. pontját; a C-224/97. sz. Ciola-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:212) 30. pontját; a C-341/08. sz. Petersen-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:4) 80. pontját.

¹⁰³ E tekintetben lásd a C-349/07. sz. Sopropé-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:746) 38. pontját.

intézkedéseket hoznak, amelyek az uniós jog hatálya alá tartoznak, és az adott személyt érinthetik.¹⁰⁴ A közigazgatási szerveknek az összes lényeges információ figyelembevételével, bármilyen megkülönböztetés nélkül, pártatlanul kell alkalmazniuk a szabályokat¹⁰⁵, határozataikat pedig megfelelően indokolniuk kell¹⁰⁶. Amennyiben valamely tagállam az uniós jogban foglalt szabályok megszegésével számít fel díjakat, akkor elvben köteles kamattal együtt visszafizetni az érintett összegeket¹⁰⁷.

Az uniós jog alkalmazásával összefüggésben több tagállamot érintő problémák gyors, peren kívüli megoldásának szükségességét felismerve a Bizottság és a tagállamok 2002-ben létrehozták a belső piaci problémamegoldó hálózatot (SOLVIT). A SOLVIT célja, hogy gyakorlatias megoldásokat kínáljon az EU/EGT polgárai és vállalkozásai számára, ha nehézségekbe ütköznek uniós jogaik hatóságok általi tiszteletben tartásával kapcsolatosan. A Bizottság *„A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára”*¹⁰⁸ című közleményében kötelezettséget vállalt arra, hogy a tagállamokkal közösen további lépéseket tegyen a SOLVIT stratégiai szerepének megerősítésére annak érdekében, hogy az egységes piac a gyakorlatban hatékonyabban működjön a polgárok és a vállalkozások szempontjából.

2. Az uniós jogban biztosított beruházói jogok hatékony bírói jogvédelme

A bírósági jogorvoslatok teljes körű rendszere uniós és tagállami szinten

Az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok kötelesek megteremteni azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek¹⁰⁹. Az Alapjogi Charta közvetlenül alkalmazandó 47. cikke szerint mindenkit megillet a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog¹¹⁰. Az Unión belül a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekre függetlenségi, minőségi és hatékonysági előírások vonatkoznak, amelyeket a Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) kiterjedt ítélkezési gyakorlata részletez¹¹¹.

¹⁰⁴ A C-349/07. sz. Sopropé-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:746), 36. pont.

¹⁰⁵ A C-55/94. sz. Gebhard-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:411), 37. pont; a C-269/90. sz. Technische Universität München-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:438), 14. pont.

¹⁰⁶ A C-19/92. sz. Dieter Kraus-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:125), 40. pont; a C-34/17. sz. Donnellan-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:282), 55. pont.

¹⁰⁷ A C-10/97–C-22/97. sz. IN.CO.GE.'90 egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:498), 24. pont; a C-591/10. sz. Littlewoods Retail a.O. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:478), 25–26. pont; a C-69/14. sz. Dragoş-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:662), 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_en.pdf

¹⁰⁹ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juízes Portugueses-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:117), 29. pont.

¹¹⁰ A C-414/16. sz. Vera Egenberger-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:257), 78. pont.

¹¹¹ Lásd az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikkét. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata lényeges az alapjogok értelmezése szempontjából, mivel az Alapjogi Charta 52. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben

Jogorvoslati lehetőségek sokasága áll az egyének rendelkezésére a tagállami bíróságok előtt

Több bírósági jogorvoslati lehetőség is az egyének rendelkezésére áll a tagállami bíróságok előtt, amelyek közé különösen az alábbiak tartoznak:

- ideiglenes intézkedések¹¹²,
- a nemzeti jog uniós joggal összhangban történő értelmezésének kötelezettsége¹¹³,
- a bírák kötelezettsége, hogy hivatalból hatályon kívül helyezze az uniós jogba ütköző jogi aktusokat (még ha alkotmányos jellegűek is)¹¹⁴;
- az uniós jog megsértéséből fakadó következmények megszüntetése¹¹⁵,
- kártérítés megítélése az uniós jog megsértéséért (ideértve a bírósági jogsértést is)¹¹⁶.

E jogorvoslati lehetőségek jogalapját az uniós jog képezi. Ezért a feltételek teljesülése esetén a tagállami bíróságoknak attól függetlenül biztosítaniuk kell ezeket a jogorvoslati lehetőségeket, hogy a nemzeti jog tartalmazza-e őket. Ugyanakkor a tagállami ítéletek a nemzeti jogban biztosított összes eszközzel érvényesíthetők.

8. példa – A tagállami alkotmányjog ellenére az uniós jogen alapuló bírósági jogorvoslatok

A C-213/89. sz. Factortame-ügy, valamint a C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyek

Több halászhajó-tulajdonos vagy -üzemeltető társaság elvesztette halászati jogait, miután az egyesült királyságbeli hatóságok új, megkülönböztető jellegű szabályokat fogadtak el. A társaságok bírósági felülvizsgálat és ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyújtottak be. A Lordok Háza elismerte, hogy a kérelmezők helyrehozhatatlan kárt szenvednének, ha az általuk kért ideiglenes intézkedést nem ítélik meg a számukra, és nem járnak sikerrel az alapeljárásban. A nemzeti jog szerint azonban az angol bíróságok hatásköre nem terjedt ki arra, hogy ilyen esetben ideiglenes intézkedést hozzanak. Konkrétabban az ilyen jellegű intézkedés meghozatalát kizárta az a régi szokásjogi szabály, miszerint ideiglenes intézkedés a Koronával, vagyis a kormánnyal szemben nem hozható a vélelemmel összefüggésben, hogy valamely törvény

biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni, kivéve, ha az uniós jog nagyobb védelmet nyújt.

¹¹² A C-213/89. sz. Factortame-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:257); a C-143/88. és C-92/89. sz. Zuckerfabrik, Süderdithmarschen egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:65).

¹¹³ A C-106/89. sz. Marleasing-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:395); a C-91/92. sz. Faccini Dori-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:292).

¹¹⁴ A C-188/10. és 189/10. sz. Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:363), 43–44. pont. A kötelezettség az uniós joggal ellentétes ítélkezési gyakorlat hatályon kívül helyezését is magában foglalja: lásd a C-689/13. sz. Puligienica-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:199) 38. pontját.

¹¹⁵ A C-503/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:432), 33. és azt követő pontok; a C-276/07. sz. Delay-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:282), 23. pont. A jogellenesen felszámított díjak visszafizetését illetően lásd még alább.

¹¹⁶ Lásd többek között a C-6/90. és C-9/90. sz. Francovich egyesített ügyekben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1991:428); és a C-224/01. sz. Köbler-ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2003:513).

összhangban van az uniós joggal, mindaddig, amíg annak összeegyeztethetőségéről határozat nem születik. A Lordok Háza a Bíróság elé utalta a kérdést. A Bíróság azt válaszolta, hogy a tagállami bíróság, amely az elé került, uniós joggal kapcsolatos ügyben megállapítja, hogy az ideiglenes intézkedés meghozatalának egyetlen akadálya a nemzeti jog egyik szabálya, akkor mellőznie kell annak a szabálynak az alkalmazását.

Egy másik egyesült királyságbeli bíróság által szintén elé utalt, ugyanazokat a beruházókat érintő ügyben a Bíróság kimondta, hogy az elv, miszerint a tagállamok kötelesek helyreállítani az uniós jog államnak betudható megsértésével az egyéneknek okozott kárt, arra az esetre is vonatkozik, amikor a kérdéses jogsértésért a nemzeti jogalkotó a felelős. Ezenkívül a veszteség vagy kár megtérítésének feltételéül az uniós jog kellően súlyos megsértésén túlmenően nem köthető ki a jogsértésért felelős állami szerv (szándékos vagy gondatlanságból eredő) hibája.

A tagállamok az uniós jog szerint kötelesek olyan hatékony eljárásokat bevezetni, amelyek révén a polgárok és a vállalkozások – köztük a beruházók – kártérítést követelhetnek az uniós jogban biztosított jogaik tagállamok általi megsértése esetén. A Bizottság elismeri, hogy a határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók a nemzeti eljárási jogszabályok sokfélesége miatt nehézségekbe ütközhetnek, ha állami felelősségre kívánnak hivatkozni. A Bíróság ítélezési gyakorlata azonban nemcsak az ilyen felelősség elvét állapítja meg, hanem több minimumkövetelményt is meghatároz az uniós jog megsértése iránti, szerződésen kívüli állami felelősségre vonatkozóan¹¹⁷.

Uniós követelmények és támogatás a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségével, minőségével és hatékonyságával kapcsolatosan

A nemzeti igazságszolgáltatás függetlensége a tagállami alkotmányos hagyományok és az uniós jog közös elve¹¹⁸, és a hatékony bírói jogvédelem nélkülözhetetlen elemének tekinthető¹¹⁹. A függetlenség és pártatlanság garantálásához szabályokra van szükség az igazságügyi hatóságok összetételére, a tagjai kinevezésére, megbízatásuk időtartamára, valamint elfoglaltságuk, kizárásuk és elmozdításuk okaira vonatkozóan. Ezzel eloszthatók az egyének részéről a hatóságok külső tényezők általi befolyásolhatóságával és az előttük ütköző érdekek tekintetében tanúsított semlegességükkel kapcsolatosan megalapozottan felmerülő kétségek¹²⁰.

Miként az „*Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén*” című

¹¹⁷ Az uniós jog megsértésével egyéneknek okozott kárért a tagállamokat terhelő felelősség feltételei elvben nem különböznek az EUMSZ 340. cikkének (2) bekezdése szerint az Európai Uniót és annak intézményeit ilyen kárért terhelő felelősségre vonatkozó feltételektől; a C-46/93. és C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:79), 40–42. pont.

¹¹⁸ Az Alapjogi Charta 47. cikkének (2) bekezdése és az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke.

¹¹⁹ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:117), 41. pont.

¹²⁰ A C-506/04. sz. Wilson-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:587), 50–53. pont.

közleményében¹²¹ is bejelentette, a Bizottság ösztönzi és támogatja a tagállamokat abban, hogy javítsák az uniós jog érvényesítésére, illetve a jogorvoslat biztosítására vonatkozó kapacitásaikat, ezáltal gondoskodva arról, hogy az uniós jog végfelhasználói – legyen szó akár magánszemélyekről vagy vállalkozásokról – maradéktalanul élhessenek jogaikkal.

A Bizottság ösztönzi a bűnüldöző hatóságok korszerűsítését az európai szemeszter keretében és – adott esetben – speciális jogszabályok révén. A Bizottság eddig is együttműködött a tagállamokkal az igazságügyi rendszerek hatékonyabb működésének előmozdítása érdekében, különös tekintettel azok függetlenségére, minőségére és hatékonyságára. Az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyabbá tétele az európai szemeszter egyik prioritása, a Tanács pedig a Bizottság javaslatai alapján rendszeresen fogad el országspecifikus ajánlásokat a tagállami igazságügyi rendszerek fejlesztéséről.

Az Európai Unió az európai strukturális és beruházási alapokon keresztül pénzügyileg támogat bizonyos igazságügyi reformokat. 2007 és 2023 között tizenhat tagállam több mint 900 millió eurót fordíthat igazságügyi rendszereik minőségének és hatékonyságának növelésére¹²². Az uniós források ez idáig hozzájárultak például új ügykezelő rendszerek és felhasználóbarát e-szolgáltatások bevezetéséhez a bíróságokon.

A tagállami intézkedéseknek biztosítaniuk kell az egyének uniós jogból fakadó jogainak tényleges érvényesítését

Az uniós jog általában a tagállami jogra hagyja az eljárási szabályok meghatározását¹²³, ez alól kivételt képez az 1215/2012/EU rendelet¹²⁴, amelynek célja, hogy megkönnyítse az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, különösen azáltal, hogy meghatározza a több tagállamot érintő ügyekben az uniós bíróságok joghatóságára, valamint a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletek gyors és egyszerű elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat¹²⁵. Vannak azonban más kivételek is, úgymint a jogorvoslati irányelvek, amelyek harmonizálják a jogérvényesítéshez és a jogorvoslatokhoz kapcsolódó

¹²¹ Közlemény: *Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén* (2017/C18/02), a következő internetcímen érhető el: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATO C

¹²² A 2018. évi uniós igazságügyi eredménytábla (elérhető a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf) 2. és 3. ábrája.

¹²³ A C-362/12. sz. Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:834), 31. pont.

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL L 351., 2012.12.20., 1–32. o.).

¹²⁵ Az 1215/2012/EU rendelet kizárólag a „polgári és kereskedelmi ügyekben” felmerülő jogvitákra vonatkozik. Következésképpen nem vonatkozik azokra a jogvitákra, amelyekben az egyik fél közhatalmat gyakorol (például állami hatóság). A polgári és kereskedelmi ügyek terén több rendelet is meghatározza a beruházók által igénybe vehető külön uniós eljárásokat, ilyen például az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 18796/2006/EK rendelet, illetve az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló 655/2014/EU rendelet.

eljárásjogi vonatkozásait a közbeszerzés terén¹²⁶.

Az uniós jog még akkor is előír minimumszabályokat az ilyen esetekre, ha nem harmonizálja az eljárásokat. Például az uniós jogok érvényesítésére szolgáló eljárások nem lehetnek kevésbé kedvezőek, mint a hasonló belföldi helyzetekre irányadó eljárások (*az egyenértékűség elve*), és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy nem nehezíthetik túlzott mértékben meg e jogok gyakorlását (*a tényleges érvényesülés elve*)¹²⁷. Az eljárás költsége nem lehet mértéktelenül drága, és költségmentességet kell biztosítani azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges anyagi forrásokkal, amennyiben ez a költségmentesség szükséges az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáféréshez, indokolt esetben akár jogi személyek számára is.¹²⁸ Emellett az egyéneknek joguk van ügyük észszerű határidőn belüli elbírálásához és a meghozott ítélet végrehajtásához¹²⁹.

9. példa – Az elévülési időre vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazásának mellőzése a tagállami hatóságok félrevezető magatartása miatt

A C-327/00. sz. Santex-ügy

Egy olasz társaság nem tudott részt venni egy közbeszerzési eljárásban, mivel nem felelt meg a pályázati felhívásban szereplő egyik pályázati kikötésnek. A felhívás közzétételét követően az ajánlatkérő szerv jelezte a pályázónak, hogy az e kikötés uniós joggal való összeegyeztethetősége ellen szóló érvekre tekintettel az ő értelmezése szerint lehetővé teszi a pályázónak a részvételt, azonban később megváltoztatta álláspontját, és úgy döntött, hogy mégis kizárja a pályázót az eljárásból. A közbeszerzési eljárás megtámadására nyitva álló nemzeti határidő letelt, mire az ügy a bíróság elé került.

A Bíróság megállapította, hogy a nemzeti jogi szabályozásban megállapított határidő általában véve méltányos volt, így elvben jogbiztonságot nyújtott a pályázóknak. Ugyanakkor a Bíróság úgy vélte, hogy figyelembe kell vennie az egyes ügyek körülményeit annak megállapításához, hogy nem került-e veszélybe az uniós jog rendelkezéseinek tényleges érvényesülése. Ez esetben a Bíróság kimondta, hogy az ajánlatkérő szerv magatartása bizonytalan helyzetet teremtett, és ez a bizonytalanság csak a kizáró határozat meghozatalakor szűnt meg. Az ajánlatkérő így túlzott mértékben megnehezítette a károsult pályázónak, hogy az uniós jog által rá ruházott jogokat gyakorolja. A Bíróság így arra a következtetésre jutott, hogy ennek az ügynek az egyedi körülményeire tekintettel a tagállami bíróságnak a tényleges érvényesülés uniós elvével összhangban kell értelmeznie az elévülési időre

¹²⁶ Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaitételére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról (HL L 335., 2007.12.20., 31. o.).

¹²⁷ A C-169/14. sz. Sánchez Morcillo-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2099), 31. pont.

¹²⁸ A C-279/09. sz. DEB-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:811), 59. pont.

¹²⁹ A C-612/15. sz. Kolev-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:392), 70–72. pont.

vonatkozó nemzeti szabályokat, vagy amennyiben ilyen értelmezés nem lehetséges, mellőznie kell az alkalmazásukat azért, hogy a felperes kifogással élhessen az érintett pályázati kikötés vonatkozó uniós joggal való összeegyeztethetlenségét illetően.

Az Európai Unió Bíróságához fordulás

A tagállami bíróságok „uniós bíróságként” járnak el, és kötelesek hivatalból mellőzni azon nemzeti rendelkezések alkalmazását, amelyek ellentétesek az uniós jog közvetlen hatályú rendelkezéseivel. Amikor az uniós jogok érvényesítése az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdés nemzeti bíróság előtti eldöntésén múlik, akkor ez a bíróság előzetes döntésért a Bírósághoz fordulhat. Ha olyan bíróságon merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles a Bírósághoz fordulni¹³⁰. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket lehet feltenni az uniós szabályok érvényességével kapcsolatosan is: ha az ilyen kérdések lényegesek, a tagállami bíróság a Bírósághoz fordulhat velük, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatát illetően¹³¹. Ahhoz, hogy egy fórum az EUMSZ 267. cikke szerint „egy tagállam bíróságának” minősüljön, és ezáltal a Bírósághoz fordulhasson, több kritériumnak is meg kell felelnie¹³². A magán-választottbírák és az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokban létrehozott választottbíróságok nem felelnek meg ezen kritériumoknak, ezért nem tekinthetők az EUMSZ 267. cikkének értelmében vett tagállami bíróságnak¹³³.

A Bíróság előzetes döntésében megfogalmazott értelmezés az alapeljárásban hozandó döntés meghozatalának céljából a tagállami bíróságra nézve kötelező erejű¹³⁴. Minden tagállami hatóság köteles meghozni minden olyan – akár általános, akár különös – intézkedést, amely az előzetes döntés mihamarabbi végrehajtásához szükséges¹³⁵. A tagállami bírónak nem szükséges kérnie vagy megvárnia, hogy az uniós joggal ellentétes rendelkezéseket jogalkotási vagy egyéb alkotmányos eszközökkel előbb helyezték hatályon kívül¹³⁶.

Az EUSZ 19. cikke szerint a Bíróságnak a hatáskörében gondoskodnia kell az uniós jog tiszteletben tartásáról, így központi szerepet tölt be a határon átnyúló tevékenységet folytató

¹³⁰ Az EUMSZ 267. cikke.

¹³¹ A C-314/85. sz. Foto-Frost-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:452).

¹³² Ebből a célból a Bíróság több tényezőt is figyelembe vesz, így például azt, hogy a fórum jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, joghatósága kötelező-e, eljárása ellenérdekelt felek között (*inter partes*) zajlik-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e (a C-54/96. sz. Dorsch Consult-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:413), 23. pont).

¹³³ Lásd a C-102/81. sz. Nordsee-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1982:107) 10–13. pontját, illetve C-284/16. sz. Achmea-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:158) 43. és azt követő pontjait.

¹³⁴ A C-689/13. sz. Puligienica-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:199), 38. pont.

¹³⁵ A C-231/06–C-233/06. sz. Jonkman egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:373), 38. pont.

¹³⁶ A C-689/13. sz. Puligienica-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:199), 40. pont.

beruházók számára jogokat biztosító uniós szabályok tényleges érvényesülésének és egységes alkalmazásának elérésében.

3. A Bizottság szerepe a Szerződés őreként

Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (1) bekezdése a Bizottságra ruházza az uniós jog tényleges alkalmazásának, végrehajtásának és érvényesítésének feladatát. A Bizottság e szerepkörében felülvizsgálhat tagállami intézkedéseket, és eljárhat a beruházókat védő uniós biztosítékok tiszteletben tartása érdekében. A kötelezettségszegési eljárás elsősorban arra szolgál, hogy a tagállamok általános érdekű célkitűzésként orvosolják cselekményeiket vagy mulasztásaikat úgy, hogy összhangba kerüljenek az uniós joggal (például a nemzeti jog módosítása révén). Az egyes beruházók által a nemzeti intézkedések megsemmisítése vagy az ilyen intézkedések által okozott kárért való pénzügyi kártérítés követelése céljából indított keresetek a tagállami bíróságok hatáskörébe tartoznak.

A tagállamok kötelesek megtenni minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a Bíróság jogsértést megállapító döntését végrehajtsák. Ennek hiányában a Bizottság jogosult felkérni a Bíróságot, hogy alkalmazzon pénzügyi szankciókat a kötelezettségszegő tagállammal szemben¹³⁷.

A Bizottság elkötelezett az iránt, hogy határozottan lépjen fel azon kötelezettségszegések ellen, amelyek akadályozzák fontos uniós szakpolitikai célkitűzések teljesítését, vagy veszélyeztetik a beruházók számára nélkülözhetetlen négy alapvető szabadságot¹³⁸. A Bizottság kiemelten kezeli azokat a kötelezettségszegéseket, amelyek rendszerszintű hiányosságokat tárnak fel, de különösen azokat, amelyek befolyásolják a tagállami igazságszolgáltatási rendszereket abban, hogy az uniós jog tényleges érvényesítésében közreműködjenek. Megjegyzendő, hogy több kötelezettségszegési ügyet még a Bírósághoz fordulás előtt sikerül megoldani annak köszönhetően, hogy az érintett tagállam módosítja vagy hatályon kívül helyezi a kérdéses jogszabályt, vagy eredményes intézkedéseket tesz a kötelezettségszegés orvoslására.

V. Következtetés

A beruházások lehetővé tétele, ösztönzése és védelme az Európai Unió fő prioritásai közé tartozik az egységes piacot illetően. Az uniós jog a Bíróság által értelmezve egyensúlyt teremt a beruházásvédelem és más, a polgárok jóllétét szolgáló, jogos közérdekből fakadó

¹³⁷ Az EUMSZ 260. cikkének (2) bekezdése.

¹³⁸ Közlemény: *Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén* (2017/C18/02), a következő internetcímen érhető el: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATO C

célkitűzések között. Akkor is szükség van megfelelő egyensúly megteremtésére, amikor a tagállamok nemzeti szinten járnak el az uniós jog hatálya alatt.

Az uniós jog nem kínál megoldást az összes problémára, amellyel a beruházók a tevékenységeik folytatása során szembesülhetnek. Ugyanakkor az egységes piacon védelmet nyújt az uniós beruházók jogainak, így lehetővé teszi a gazdasági tevékenységek folytatását és fejlesztését minden tagállamban. A beruházók a nemzeti eljárási szabályok szerint érvényesíthetik jogaikat a tagállami közigazgatási szervek és bíróságok előtt, e szabályok pedig hatékony védelemben részesítik ezeket a jogokat.

Az uniós beruházók nem hivatkozhatnak olyan, Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokra, amelyek összeegyeztethetetlenek az uniós joggal és már nem szükségesek az egységes piacon. Nem fordulhatnak az ilyen, Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokkal létrehozott választottbíróságokhoz vagy unión belüli peres eljárás esetén az Energia Charta Egyezmény alapján létrehozott választottbíróságokhoz. Az uniós jogrendszer azonban nemcsak a határon átnyúló tevékenységet folytató beruházók számára kínál megfelelő és hatékony védelmet az egységes piacon, hanem egyúttal biztosítja az egyéb jogos érdekek megfelelő és jogszerű figyelembevételét is. Amikor a beruházók valamely alapvető szabadsággal – például a letelepedés szabadságával vagy a tőke szabad mozgásával – élnek, az uniós jog hatálya alatt járnak el, ezért az e jog biztosította védelmet élvezik.

A tagállamok felelősségi körébe és hatáskörébe tartozik általában véve az uniós jog, de különösen a beruházók uniós jogainak érvényesítése. A Bizottság igyekszik hatékonyabbá tenni az Unión belüli jogérvényesítési rendszert, többek között a közigazgatási kapacitásépítés támogatására vagy az igazságügyi rendszerek erősítésére irányuló intézkedésekkel, valamint fellépni az uniós jog tagállami hatóságok általi megsértésével szemben.