



Magánszemélyek keresetösségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?*

SOMSSICH RÉKA

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

1. BEVEZETÉS

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

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

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

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

3 | Lásd Gormley (1. lj.) 1173.

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



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

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

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

2. ELŐZMÉNYEK ÉS HIÁBAVALÓ LÁZADÁSOK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A fenti megközelítést nemcsak a szakirodalom illetve heves és kitartó kritikával, hanem az úgynevezett *UPA* ügyben¹⁰ Jacobs főtanácsnok csaknem egy bársonyos forradalmat indított útjára¹¹ azzal, hogy indítványában felhívta a figyelmet az EUB által tételezett teljes jogorvoslati rendszer hiányosságaira és egyben új, megengedőbb megközelítést javasolt érvényesíteni a személyes érintettség tekintetében. Az indítvány komoly érveket hozott fel amellet, hogy az uniós jogi aktusok érvényességének nemzeti bíróság előtti vitatása miatt nem elégíti ki a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog elvárásait. A főtanácsnok szerint ugyanis a nemzeti bíróságok érvényességi kérdésekben nem lehetnek partnerei az EUB-nak, csupán utalási kötelezettségük keletkezik irányába, amennyiben egy uniós aktus érvényességét illetően komoly kértelyek merülnek fel bennük, de nem dönthetnek ezeknek az aktusoknak az érvényességéről. Ez csökkentett hatáskör az értelmezési kérdésekhez képest, ahol a tagállami bíróságok egyben az uniós jog értelmezői is.¹²

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

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

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

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

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

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

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

Jacobs főtanácsnok indítványa nem maradt visszhang nélkül. Ha nem is az EUB-ot, de a Törvényszéket (akkori nevén Elsőfokú Bíróságot) mozgásba lendítette. Ez utóbbi két hónappal az indítványt követően a *Jégo-Quéré* ügyben¹⁶ megállapította, hogy a hatékony bírói jogvédelem elvével ellentétes, ha olyan esetekben, amikor egy felperes nem teljesíti a *Plaumann*-teszt személyes érintettségi feltételeit és az uniós jogi aktushoz nem kapcsolódik nemzeti végrehajtási intézkedés, ami tagállami bíróság előtt vitatható lenne, a felperesnek meg kelljen sérteni az uniós jogot ahhoz, hogy ügyét a nemzeti bíróság elé vigye. A Törvényszék kifejezetten utal az *UPA* ügyben előterjesztett indítványra és az EUB irányába forduló nem kis kritikával fejezi ki egyetértését azzal, hogy az EKSZ 230. cikkének (4) bekezdéséből semmi módon nem olvasható ki, hogy a felperest az uniós intézkedésnek mindenki mástól megkülönböztető módon kell érintenie.¹⁷ Ezért a személyes érintettség fogalmának újragondolására tett javaslatot. Értelmezésében azt érint egy intézkedés személyesen, akinek jogi helyzetét végleges és azonnali módon, jogainak korlátozásával vagy kötelezettségek meghatározásával befolyásolja. Az ítélet fontos újítása volt, hogy az intézkedés által esetlegesen ugyanúgy érintett személyek száma és helyzete irreleváns a feltétel teljesülése szempontjából.¹⁸

A főtanácsnok és a Törvényszék kölcsönösen támogatott forradalma elmaradt. Az EUB az *UPA* ügyben hozott ítéletében nem követte főtanácsnokát, hanem – Várnay Ernő megfogalmazásában: a bírói konzervativizmus kirívó példajaként¹⁹ – a korábbi joggyakorlat útján maradt és az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát továbbra is

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ÚJ SZÖVEG – ÚJ FELTÉTELEK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. A RENDELETI JELLEGŰ AKTUS JOGI FOGALMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 | GORMLEY (1. lj.) 1178.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

igazolásokat bocsássanak ki pusztán azért, hogy a megtámadott rendelet végrehajtására intézkedéseket hozzanak.⁴⁶

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

Az *Associazione GranoSalus* ügyben a glifozát jóváhagyásának ötéves időtartamra való meghosszabbításáról szóló bizottsági rendelet nem minősült olyan aktusnak, amely ne vonna maga után további végrehajtási intézkedést, tekintve, hogy az önmagában nem eredményezte az e hatóanyagot tartalmazó növényvédőszerre vonatkozóan a tagállamok által kiadott forgalombahozatali engedélyek megerősítését, meghosszabbítását vagy megújítását, ehhez a tagállami hatóságok fellépésére volt szükség. A Törvényszék – az EUB a *T & L Sugars* ügyben már meghozott ítéletére⁴⁷ is utalva – egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy ilyen esetekben egyébként irreleváns a nemzeti szinten meghozott intézkedések mechanikus jellege, a tagállami aktus szükségességének ténye ugyanis tagállami mérlegelési mozgástértől függetlenül végrehajtást jelent.⁴⁸ Hasonlóképpen foglalt állást a *Bayer CropScience AG* ügyben, ami egy olyan bizottsági végrehajtási rendeletet érintett, amelyik az abban felsorolt hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szereket engedélyező tagállamokat arra kötelezte, hogy az engedélyeket egy meghatározott időpontig módosítsák vagy vonják vissza. Annak, hogy a visszavonás tekintetében a tagállami hatóságoknak nem volt mozgástere, a Törvényszék szerint nincs jelentősége.⁴⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

52 | Lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

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

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

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

3.3. KÖZVETLEN ÉRINTETTSÉG – RÉGI FOGALOM ÚJ KÖNTÖSBEN

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

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

55 | ELIANTONIO (50. lj.) 493.

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

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

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

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

Néhány évvel később ugyanakkor, egy 2020 decemberében, fellebbezési eljárásban hozott ítéletében⁵⁹ az EUB – a Törvényszék ítéletét helybenhagyva – nem alapította meg Brüsszel főváros régió közvetlen érintettségét akkor, amikor azt vizsgálta, hogy közvetlenül érinti-e a glifozát hatóanyag jóváhagyását meghosszabbító és azt ténylegesen biztonságosnak nyilvánító bizottsági végrehajtási rendelet valamely tagállam olyan szövetségi egységét, amely a tagállam alkotmánya alapján hatáskörrel rendelkezik a környezet védelmére, és amely e hatáskör gyakorlása során megtiltja a glifozát hatóanyag saját területén történő használatát amiatt, hogy az veszélyes. Tette ezt annak ellenére, hogy az ügyben eljáró Bobek főtanácsnok a törvényszéki értelmezést szűkítőnek és tévesnek találta. A főtanácsnok szerint ugyanis a Törvényszék nem vizsgálta, hogy a megtámadott rendelet a joghatásai révén megakadályozta-e a fellebbezőt az alkotmány szintjén számára biztosított egyes konkrét jogköreinek, így a növényvédőszer saját területén való engedélyezésének a saját belátása szerinti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. A FELTÉTELEK ALAKÍTÓI: TÖRVÉNYSZÉKI VAGY BÍRÓSÁGI ZSINÓRMÉRTÉK?

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Nem bővült a civil szervezetek keresetindítási lehetősége sem. Ez leginkább az Aarhusi Egyezménynek⁷⁴ való megfelelés kapcsán került előtérbe. Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése előírja, „valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek”. E rendelkezésből azok a civil szervezetek, érdekképviseleti szervek, amelyek környezetvédelmi tárgyú uniós aktusokat kívántak vitatni, azt a következtetést vonták le, hogy az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésében foglalt, a közvetlen érintettségre vonatkozó feltételt úgy kell értelmezni, hogy környezeti ügyekben hatékony bírói védelmet és igazságszolgáltatáshoz való jogot biztosít a nyilvánosság és a környezetvédelmi szervezetek számára. Erre hivatkozott a *PAN-Europe* ügyben több civil szervezet közvetlen érintettségének alátámasztása végett, amikor kezdeményezte a szulfoxaflór hatóanyag növényvédőszer összetevőként való jóváhagyásáról szóló bizottsági határozat megsemmisítését.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

78 | Findings and recommendations of the Compliance Committee (76. lj.) 73. pont.

79 | A Bizottság közleménye: Az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti ügyekben történő biztosításának javítása az EU-ban és tagállamaiban, COM(2020) 643 final.

az Európai Parlament első olvasatára várt, mivel visszautalta az ügyet a felelős parlamenti bizottságnak elsősorban azt kérve, hogy kezdeményezzen intézményközi egyeztetést többek között olyan témákban, amelyeket a *Compliance Committee* is kifogásolt, így például az NGO-kon kívül más szervezeteknek is tegye lehetővé a jogérvényesítést.⁸⁰ Ilyen irányú módosítások megvalósulása esetén valójában a módosított másodlagos jogforrás orvosolhatná az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésének jelenlegi gyengeségeit, legalábbis az Aarhusi Egyezményvel érintett körben.

Hogyan összegezhető tehát az elmúlt tíz év joggyakorlata az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésének új fordulata tekintetében? Elmozdult-e az EUB a személyes érintettség kapcsán korábban tapasztalt bírói konzervativizmustól vagy az új feltételrendszert is ebben a szellemben értelmezi? Szemmel láthatóan az utóbbiról van szó, legalábbis a szigorú és megszorító megközelítés alapján okkal következtethetünk erre. Az EUB továbbra is a tagállami bíróságok aktív, ellensúlyozó szerepére alapozza a keresetösségi jog hiányosságainak kiegyensúlyozását, nem számolva az előzetes döntéshozatali eljárások objektív korlátaival vagy a tagállami eljárási rendszerek jelentős eltéréseivel és ekként a jogorvoslathoz való hozzáférés szükségképpen változó szintjével. Ennek kapcsán a jövő izgalmas kérdéseként merül fel, hogy az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát nemzeti aktusok megtámadásán keresztül nem megfelelően biztosító tagállamok – mintegy a két pilléren nyugvó jogvédelmi rendszer garanciális elemeként – vajon felelősségre vonhatók-e kötelezettségszegési eljárás keretében.

80 | Environment: access to information and justice, public participation, application of the Aarhus Convention, 2020/0289(COD).