



dr. Kaszás Ágnes

A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának egyes elméleti és összehasonlító jogi kérdései az  
Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében  
különös tekintettel a villamosenergia-szektorra

A doktori értekezés tézisei

Konzulens: Prof. Dr. Péteri Zoltán

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Doktori Iskola

Budapest 2011

## *Tartalomjegyzék*

1. A doktori disszertáció témája és a kutatás célja .....	3
2. A dolgozatban vizsgált kérdéskörök és a kutatás során alkalmazott módszer .....	7
3. A kutatási téma aktualitása és a kutatás eredménye .....	16
4. A jelölt korábbi publikációi .....	21
5. Thesis of doctoral dissertaiton .....	22

## 1. A doktori disszertáció témája és a kutatás célja

A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának elemzése olyan témakörnek tűnhet, amely csupán a rendkívül elhivatott elméleti érdeklődésű tudósok számára lehet érdekes, de semmiképpen nem tartogat izgalmas újdonságokat a gyakorló jogász számára. A téma több éves kutatása alapján azonban arra jöttem rá, hogy ez a kérdéskör olyan kiindulási pontként, nézőpontként szolgálhat, amely alapján gyakorlatilag bármely jogterület elemezhető. Doktori disszertációmban a jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának alakulása szemszögéből a villamosenergia-szektor vizsgálok, és azt, hogy ezen a területen milyen változások mentek és mennek végbe az Európai Unió jogalkotó szervei és jogalkalmazó szerve, az Európai Bíróság kapcsolatában.

Az angolszász és a kontinentális jogcsaládok talaján egy olyan különleges hibrid szökkenet szárba és virágzott ki Európában, amely magán hordja mindkét jogrendszer stílusjegyeit,<sup>1</sup> mégsem köthető kizárólag egyikhez sem. Egy önálló jogrend új, saját stílusjegyekkel bíró intézménye, az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén az Európai Közösségek Bírósága, a továbbiakban: a Bíróság vagy az Európai Bíróság) az elmúlt több mint fél évszázados tevékenysége során olyan alapvető változásokat bontakoztatott ki Európa-szerte, amely minden előzetes várakozást felülmúlt. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata számos területet felölel, talán nincs is ma már a jogrendszernek olyan szegmense, amelyet ne érintett volna – legalább közvetetten – a Bíróság kreatív jogértelmező tevékenysége.

Kutatásom során ezt a folyamatosan formálódó, az újabb és újabb kérdésekhez adaptálódó intézmény szerepét a bírói mérlegelés sok kérdést felvető szemszögéből vizsgáltam meg. Kutatásom irányát alapvetően meghatározta az a felvetés, hogy hogyan lehetséges az, hogy az

---

<sup>1</sup>A stílusjegyek fogalmáról és az egyes jogrendszerek stílusjegyeiről bővebben lásd K. Zweigert, H. Kötz: *An Introduction to Comparative Law*. Third edition. Clarendon Press Oxford. 1998. 63-256. o.

Európában meghatározó két jogcsalád ölen egy – a mindkettő jellegzetességeit sajátosan ötvöző és – mindkét jogrendszert alapjaiban átformáló intézmény jött létre. Az Európai Unió Bírósága létrejöttének és működésének nem a politikai motivációit kívánom elemezni, hanem azt a jogrendszeri háttérrel és azokat az elméleti alapokat igyekszem bemutatni, amelyek az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatának megértéséhez és megítéléséhez elengedhetetlenek. „*Csak az összehasonlító jog és a jogi filozófia együttese által lehet a jogot igazán megérteni.*”<sup>2</sup> Ez a mottó irányította munkámat, melynek keretében arra törekedtem, hogy minél több jogtudós és gyakorló jogász véleményét ismertessem.

Egy új intézmény vizsgálata során nem nélkülözhetjük a gyökerek – legalább futó – bemutatását. A dolgozat az összehasonlító jogi módszerrel élve néhány felmerülő fontosabb kérdés bemutatása során – mint pl. a bírói mérlegelés, a jogalkotó és jogalkalmazó viszonya – röviden visszautal annak kontinentális avagy angolszász modelljére. Fontos hangsúlyozni, hogy a disszertációnak nem célja kimerítő elemzést készíteni az egyes kérdéskörök valamennyi kapcsolódó aspektusa tekintetében. Kutatásom középpontjában az Európai Bíróság jogértelmező-jogalkotó szerepe és mérlegelési tevékenysége áll. A kontinentális és az angolszász jogrendszerek egy-egy releváns jellemvonásának a bemutatása azt a célt szolgálja, hogy a már ismert modellekhez viszonyítva könnyebben érthessük meg az Európai Unió Bírósága működésében rejlő újdonságokat.

Munkámat a következő főbb kérdések irányították: 1./ Jogrendszernek tekinthető-e az Európai Unió normarendszere, aminek értelmezését a Bíróság feladatul kapta? Milyen jogforrás szolgál alapul az értelmezéshez, és a jogforrásként szolgáló normák összessége vajon ugyanolyan teljes értékű rendszert alkot-e, mint a tagállamok kölcsönösen elismert jogrendje? 2./ Honnan meríti a legitimitását az Európai Bíróság, ha oly sok támadás és kritika ellenére ma is meghatározó szereplő az európai jogharmonizáció színpadán? Milyen felhatalmazása van a Bíróságnak az

---

<sup>2</sup>E. Örücü: *Quo tendit comparative law?* In: A. Harding, E. Örücü (eds.): *Comparative law in the 21<sup>st</sup> century.* Kluwer Academic Publishers. London, Hague, New York. 2002. 3. o.

alapidokumentumok értelmezésére? 3./ Milyen alapon kritizálták és mivel védekezett a Bíróság? 4./ Milyen eszközökkel gyakorolja feladatát? 5./ Milyen szellemben teljesíti feladatát? 6./ A Bíróság ún „aktivista” időszaka valóban lezárult-e az Egységes Európai Okmány elfogadásával? Hogyan alakul a jogalkalmazói aktivitás a jogalkotás intenzitása függvényében? 7./ Hogyan alakul ez a viszony a villamos energia szektoron belül?

*„Ha 'jog' alatt pusztán tételes szabályok halmazát értjük, akkor természetesen nem beszélhetünk összehasonlító jogról.”* – szól Gutteridge könyvének nyitó mondata.<sup>3</sup> Ahhoz, hogy megérthessük, hogyan alakult az európai jogalkalmazó szerepe, és milyen új kérdések merülnek fel a már ismert angolszász és kontinentális jogrendszerek modelljeihez képest, meg kell értenünk, milyen alapokon nyugszik maga a rendszer, mik azok a meghatározó vonalak és szempontok, amelyek mentén végigkövethetjük alakulásukat. A disszertációt azonban nem kívánom pusztán az elméleti érvelések és idézetek gyűjteményévé egyszerűsíteni: a villamos energia szektorhoz kapcsolódó területen született néhány döntés rövid áttekintő bemutatásával az Európai Unió Bírósága tevékenységének gyakorlati aspektusát kívánom elemezni. Az olvasó talán furcsállja választásomat, hiszen az Európai Unió Bírósága jogalkotó tevékenységét más területeken sokkal kézzelfoghatóbb formában lehet tetten érni. Ne felejtjük el azonban, hogy az Európai Unió alapjait a Szén- és Acélközösség, valamint az Euratom képezte. Az a gondolat, hogy az energiaforrások feletti rendelkezés joga kulcsfontosságú az európai stabilitás megteremtésében és fenntartásában, napjainkban ismét egyre meghatározóbb. Minthogy az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának tanulmányozása során magam is arra a következtetésre jutottam, hogy nagyon nehéz a közösségi esetjog fejlődését általános szempontból vizsgálni, csatlakozom Timmermans bíró megállapításához, aki szerint csak egy-egy szektor különválasztva vethető alá alaposabb elemzésnek.<sup>4</sup> Az energiapolitika területe önmagában is könyvtárnyi irodalommal rendelkezik, ezért kutatásomat tovább szűkítettem a

---

<sup>3</sup> H.C. Gutteridge: *Comparative law – An introduction to the comparative method of legal study and research*. Cambridge University Press, 1949. Reprinted: Wildy and Sons Ltd. London 1971, 1974.

<sup>4</sup> C.Timmermans: *The European Union's Judicial System*. CMLR. Vol. 41, 2004. Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands. 395. o.

hálózati ágazatokra, mint amilyen a gáz és a villamos energia iparág, majd végül jelen dolgozat fókuszába a villamos energia szektort állítottam. Választásomat az indokolja, hogy a villamos energia szektor liberalizációját követően Magyarországon is szembesülni kellett a korábbi állami monopól vállalatok helyzetének alapvető módosulásával és azokkal a nehézségekkel, amelyekre a nyílt piaci feltételekhez való alkalmazkodás során derült fény.

Noha a szűk értelemben vett energiaügyi kérdések szabályozása az Európai Unió Bizottságának kezében összpontosul, és az Európai Unió Bírósága „pusztán” a szabályok be nem tartása esetén lép színre, a bírósági ítéletek és indoklások komoly súllyal esnek latba mind a szabályozó szervek, mind pedig a tagállamok döntései során. Az energia-ágazat egyre fokozódó súlya indokoltá teszi, hogy megvizsgáljuk, milyen irányelveket fektet le ebben a témakörben az az Európai Bíróság, amely számos más területen hozott ítéleteivel alapjaiban formálta át Európa jogrendszerét. Az Európai Unió Bíróságának ebben a fejlődésben meghatározó szerepét kívánom bemutatni – hangsúlyozottan a közösségi jogalkotóhoz való viszony fényében, hiszen – ahogy David fogalmazott: *„Adott jogrendszer lényege nem is annyira a pillanatnyi jogszabályok összességében, mint inkább a rendszer felépítésében, struktúrájában rejlik.”*<sup>5</sup>

Az energiapolitika területe hagyományosan egy olyan szakpolitikának számított, amelyhez kulcsfontosságú nemzetstratégiai érdekek fűződtek. Az Unió erősödésével és a szabadságok kiteljesedésével párhuzamosan a piacliberalizáció a korábban nemzeti monopóliumok uralta szektorokban olyan alapvető változásokat hozott, amelyet számos esetben nehezen fogadtak el a tagállamok. Az energiapolitikai esetek bemutatásán keresztül a céloom továbbra is az Európai Unió Bírósága mérlegelési tevékenységének elemző értékelése. Teszem ezt egy olyan specifikus területen, ami viszonylag új keletű – hiszen az első villamos energia irányelv 1996-ban látott napvilágot – és ahol a mai napig aktuálisak a kapcsolódó esetek során felmerült kérdések. Az energiaszektorban hagyományos állami dominancia jelenléte és az ebből fakadó feszültségek

---

<sup>5</sup> R. David: *Major legal systems of the world today*. Stevens. London, 1978. 333. o.

kitűnő terepet biztosítanak az Európai Unió Bírósága kreatív mérlegelési jogértelmezői tevékenységének vizsgálatára. A kutatás által felölelt időszak átfogja azokat az éveket, amikor még sem másodlagos, sem elsődleges jogalkotási szinten nem létezett szektor specifikus közösségi jogszabály (1983-1996), majd az azt követő alapvető változást hozó első (1996-2003), majd a második villamos energia irányelv megszületését követő időszakot (2003-2007). Az energiapolitika terén ez alatt a pár év alatt lezajlott dinamikus változtatásokat a Bíróságnak is követnie kellett. Fontos az általam használt kifejezés: a Bíróság ugyanis követte a változásokat, és nem ment elébe azoknak.

Jelen sorok írója úgy látja, hogy az Európai Unió Bírósága – számos váddal ellentétben – ítélezési gyakorlata során nem lépte túl hatáskörét, hanem híven teljesítette egyáltalán nem könnyű feladatait. Az egyes ítéletekről, azok helytállóságáról vagy az indoklás részleteiről természetesen lehet – sőt nagyon hasznos és előrevivő is – vitatkozni. Minthogy ezek a kérdések főként a legitimitás fogalma körül összpontosulnak, annak meglétét vagy mértékét és határait vitatják, valamint a jogalkotó és jogalkalmazó viszonyát és határaikat elemzik, ezért a dolgozatban ennek a viszonynak a változó alakulása az a vezérfonal, amely végigvezeti az olvasót az egyes fejezeteken. A különböző kérdésköröket ez a gondolati kapocs köti össze: Hogyan módosul, alakul a Bíróság aktivitása az uniós jogalkotó intézmények és szervek aktivitásának függvényében? Amikor a dolgozatomban az európai uniós jogalkotóról beszélek, mind a három jogalkotó szervet értem alatta: az Európai Parlamentet, az Európai Bizottságot és a Tanácsot is. A jelen kutatás szempontjából irreleváns, hogy a jogalkotás folyamatában a három intézmény közül melyik milyen mértékben vesz részt, ezért ezeket összegzően a jogalkotó elnevezéssel illetem.

Az energiapolitika, mint viszonylag új európai uniós szakpolitika, egy olyan terület, ahol nagyon jól végigkövethető az a fejlődési vonal, amit a Bíróság bejár: amíg nincsen másodlagos jogszabály, a Bíróság nem találja indokoltnak, hogy egy ilyen érzékeny tagállami területen döntéseivel komoly változtatásokat indítson be. Tiszteletben tartva az Európai Unió jogszabályalkotási eljárásrendjét és az egyes intézmények hatásköreit, nem megy túl az Alapító Szerződésben lefektetett határokon. Emellett természetesen megfogalmazza a jogos kérdéseket és felveti a szabályozást igénylő problémákat. Gondosan ügyelve legitimitációjára és hatásköri

korlátaira, nem helyezi magát előtérbe, csupán üzeneteket küld a hatáskörrel bíró intézményeknek. A másodlagos jogszabályok megjelenését követően azonban rendkívül következetesen és szigorúan betartatja azt, amit a felhatalmazott döntéshozók elfogadtak.

## **2. A dolgozatban vizsgált kérdéskörök és a kutatás során alkalmazott módszer**

A disszertáció során arra törekedtem, hogy az általánostól a speciális felé haladva először vizsgálódásaim elméleti hátterét világítsam meg, majd lépcsőről lépésre szűkítsem le az elemzést az energiajogi esetek tárgyalására. A disszertációmban, amikor az Alapító Szerződésekről vagy a Római Szerződésről beszélek, az Európai Közösségeket alapító Szerződés és annak módosításainak konszolidált változatát értem alatta.<sup>6</sup> A Lisszaboni Szerződés<sup>7</sup> hatályosulásával a Szerződés számozása is megváltozott, a jelen dolgozatban használt számozás azonban még a konszolidált szerződés számozási rendszerét követi. Az Európai Közösségek Bírósága neve a Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió Bíróságára módosult. A jelen dolgozat keretei között ezen kívül az Európai Bíróság vagy a Bíróság elnevezést használom.

Elsőként a bírói mérlegelés közegét, a jogrendszer fogalmát és néhány kapcsolódó elméletet vizsgállok meg röviden. A jogrendszer kritériumai, főbb jellegzetességeinek tisztázása véleményem szerint azért elengedhetetlen a jelen munka során, mert a jogrendszer alkotja azt a közeget, amelyen belül az általam vizsgált jogértelmezési tevékenység zajlik. A jogrendszer fogalmát alapul véve eljutunk az Európai Unió jogrendszerének fogalmához, amely az Európai Bíróság által végzett interpretáció szűkebb közegét jelenti. Azért is elengedhetetlen a jogrendszer

---

<sup>6</sup> 1951. április 18-án írta alá Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Luxemburg és Hollandia az Európai Szén-és Acélközösség (ESZAK vagy Montánunió) alapító szerződését, hogy egy gazdasági közösség létrehozásával egy egykésőbbi kiterjedt közösség első alapkövét elhelyezzék. 1957. március 25-én került sor a Római Szerződések aláírására. Ezek hozták létre az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget (EURATOM). Miután 1965. április 8-án az Egyesülési Szerződés aláírásra került, az ESZAK, az EGK és az EURATOM végrehajtó szervei egyesültek az Európai Közösségekben (EK). Mivel az ESZAK-Szerződés hatályát 50 évben határozták meg, az 2002-ben beleolvadt az EK-Szerződésbe.

<sup>7</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés és Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata (a továbbiakban: a Szerződés). In: Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2008/C 115/01



kritériumainak vizsgálata, mert a Bíróság arra alapozta számos döntését, hogy az Európai Unió jogrendjét önálló *sui generis* jogrendszerként ismerte el.<sup>8</sup> Mi jellemző erre a speciális jogrendszerre? Valódi, teljes jogrendszernek tekinthetjük vagy még mindig egy formálódó, hézagos kezdemény? Hogyan illeszkedik ez az új jogrendszer a már régen megszilárdult, stabil tagállami jogrendszerekhez? Ezeknek a kérdéseknek a rövid áttekintése után a jogrendszeren belüli két államhatalmi ág viszonyára fordítjuk figyelmünket. Ezen a közegen belül tehát a jogrendszer két alapvető hatalmi ágának – és az azokat megtestesítő intézményeknek – a jogalkotónak és a jogalkalmazónak a viszonyát mutatom be. Itt sem maradhatnak el az alapok, – a kontinentális és az angolszász jogrendszerek ilyen szempontú rövid bemutatása – hiszen ezekhez a modellekhez viszonyítva tudjuk az Európai Bíróság helyzetét értékelni.

A jogrendi közeg és az intézményes modellek rövid bemutatását követően a dolgozat középpontjában álló Európai Bíróság bemutatása következik. Milyen céllal született meg a Bíróság? Milyen formát kapott, és mire nyert felhatalmazást az Alapító Szerződésben? Milyen intézményhez hasonlít leginkább a tagállami jogrendszerekkel összevetve? Gyakori az Európai Unió Bíróságáról mint európai alkotmánybíróságról beszélni. Mennyiben helytálló ez a megállapítás? Fontos ezeknek a kérdéseknek a tisztázása, különösen az Alapító Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megértése alapján. Ezek a cikkelyek alapozták meg a Bíróságnak nem csak az intézményes keretét, hanem hatáskörét és feladatait is. A Szerződés szerint a Bíróság a Szerződés egyetlen és legfőbb értelmezője. Feladata a jog tiszteletben tartása. Láthatjuk tehát, hogy elengedhetetlen a jogrendszer fogalmának áttekintése, különösen pedig annak elemző bemutatása, hogy az Európai Unió jogrendszere hogyan illeszkedik ide, hiszen a Szerződés csupán annyit mond: a jog érvényre juttatása a Bíróság feladata. A Bíróság

---

<sup>8</sup> C-26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR I.

tevékenységének vizsgálata előtt tehát meg kellett határozni az Unió jogrendszerének koordinátáit. Az EKSZ 220. cikke fektette le a Bíróság legitimációjának alapköveit.<sup>9</sup>

Elégé stabilak-e ezek az alapok? Vajon valódi teljes körű legitimitást biztosítanak-e a Bíróság széleskörű interpretációs tevékenységéhez? A legitimáció kérdésköre az egyik legizgalmasabb téma a Bíróság ítélkezési gyakorlatának és szerepének értékelése során. A legitimitás kérdése át-meg átszövi a Bírósággal foglalkozó szakirodalmat, hiszen nagyon fontos kérdés, hogy mire jogosította fel a Szerződés a Bíróságot. Meddig mehet el a Bíróság? A legitimáció témaköre felöleli a bírói mérlegelés, a diszkrecionális jog gyakorlásának később tárgyalt aspektusát is. Ahhoz azonban, hogy megértsük, mire is irányulnak ezek a kérdések, tisztában kell lennünk a legitimitás fogalmához kapcsolódó néhány alapvető megállapítással. A dolgozatban nem célom a legitimáció kérdésköre elméleti hátterének teljes – vagy akár részleges – kibontása. Célom az, hogy néhány alapvető tétel megfogalmazásán keresztül olyan támpontot nyújtsak az olvasónak, amely végigvezeti az egyes részekben. A kérdés ugyanis a Bíróság mérlegelési tevékenységével kapcsolatban így szól: Vajon meddig legitim a bírói diszkrecionális jogkör gyakorlása? Mi teszi legitimé azt?

Az Európai Unió Bírósága szempontjából két nagyon fontos legitimációs tényezőt különböztethetünk meg: Elsőként a tagállami bíróságokkal való együttműködés ténye és intenzitása a Bíróság számára biztosítja döntéseinek gyakorlati érvényesítését. Klasszikus értelemben vett kényszerintézkedések hiányában a Bíróság rá van utalva a nemzeti bíróságok aktív szerepvállalására. A tagállami bíróságok együttműködése azonban egy másik legitimációs eszközön alapul, amely az érvelésben, az Európai Bíróság által hozott ítéletek koherens, logikus és megalapozott mivoltában rejlik. Ezért fontos tehát megvizsgálunk a Bíróság értelmezését, interpretációs módszereit, hiszen ezek alapozzák meg ítéleteit és az általánosan elfogadott módszerek alkalmazása vezetheti el – és csak ezek vezethetik el – a Bíróságot a

---

<sup>9</sup> „A Bíróság és az Elsőfokú Bíróság – saját hatáskörén belül – biztosítják a jog tiszteletben tartását e szerződés értelmezése és alkalmazása során.”

végeredményhez. Az egyes módszerek fontosságát külön-külön is megvizsgálva azt a kérdést is fel kell tennünk, hogy vajon az általánosan elismert módszerek alkalmazása mellett van-e valami különös sajátossága az Európai Unió Bírósága által végzett jogértelmezési tevékenységnek.

Ez a sajátosság az interpretációt átszövő mérlegelési tevékenységben, annak elemzése során érhető tetten. A bírói mérlegelés fogalmának és jelentőségének kibontása elvezet bennünket a mérlegelés határainak a kérdéséhez, amely az Európai Bíróság tekintetében az egyik legérdekesebb téma. A mérlegelés határainak vizsgálata során azt a kérdést kell feltennünk, meddig gyakorolhatja a diszkrecionális jogkörét legitim módon a Bíróság. Vannak-e határai a mérlegelésnek vagy teljesen szubjektív és megfoghatatlan jelenséggel állunk szemben?

Az Európai Unió jogrendszerében a bírói mérlegeléshez kapcsolódóan rendkívül érdekes a közösségi jogelvek szerepe, amelyek egyszerre töltnek be korlátozó és a mérlegelésnek teret adó, azt ösztönző szerepet. A jogelvekre való hivatkozással a teleologikus módszer köntösében hozta meg a Bíróság azokat az ítéleteit, amelyek a kezdetekben alapvetően formáltak és megszabták az Európai Unió fejlődésének irányát. Ezek voltak azok az ítéletek, amelyek miatt a Bírósággal szemben megfogalmazódott a túlzott aktivizmus vádja, amely szerint a Bíróság túllépte hatáskörét, és jogalkalmazói szerepéből kilépve jogalkotóként kívánt tetszelegni. Ez a kritikusok szerint nem legitim bírósági ítélkezési gyakorlatot, a bírói mérlegelés állítólagos túlzott alkalmazása az, amit a bírói aktivizmus vádjaként ismerünk.

A bírói aktivizmus fogalma olyannyira kapcsolódik a Bírósághoz, – a heves kritikák eredményeképpen – hogy feltétlenül fontos megismernünk ezt a fogalmat és a kritikusok alapvető gondolatait. Mi volt az, ami miatt olyan élesen támadták az Európai Bíróságot? A kritikák bemutatását követően azonban illő, hogy az ún. bírói aktivizmus pozitív hozadékairól is szót ejtsünk. Kutatásaim során bennem az a meggyőződés alakult ki, és szilárdult meg, hogy a Bíróság különleges helyzete miatt különleges feladatok teljesítésére volt hivatott. A Bíróság nem működhet hagyományos bírói fórumként nem-hagyományos jogi, politikai és társadalmi viszonyok közepette. Nem várható el, hogy stabil és változatlan ítélkezési stílust alakítson ki egy folyton változó, dinamikusan fejlődő és újabb és újabb igényekkel jelentkező közegben.

A Bíróság helytállt. A folytonos változások közepette is figyelmet fordított arra, hogy az Európai Unió jogrendszerének koherenciáját megteremtse, megtartsa és erősítse azt. A jogrendszer stabilitásnak kialakításában, a jogbiztonság megerősítésében óvatosan kellett lavíroznia a korábbi esetjogra való hivatkozás és a precedensrendszer határmezsgyéjén. Szükséges, hogy a Bíróság döntései bizonyos kötőerővel bírjanak, de legalább ugyanilyen nagy szükség van arra, hogy lehetősége legyen saját ítéletét módosítani – ha a változó társadalmi-gazdasági viszonyok ezt megkövetelik. Természetesen az esetleges eltérés megkívánja az alapos alátámasztást – koherens érvelés formájában. Hogy mikor tér el a Bíróság a korábbi döntéseiben megfogalmazottaktól, ez megint csak a bírói mérlegelés, a diszkrecionális jogok gyakorlásához tartozó kérdés. A jogesetek kötőerejének vizsgálatán keresztül tehát visszajutottunk a jogrendszer lényegének, koherenciájának kritériumához, amelyet a Bíróság feladata érvényre juttatni.

Az Európai Unió Bíróságának ítélezési stílusa nem egységes, nem egyforma minden esetben. Nagyon gazdag variációval találkozunk annak elemzésekor, hogy milyen mértékben él az interpretációs lehetőséggel. A változások tekintetében egy tendencia azonban bizonyosan megfigyelhető: a Bíróság nem igyekszik magát a jogalkotó szerv elébe helyezni. Tiszteletben tartja a hatásköri kereteket, és csakis a rendelkezésre álló lehetőségeken belül mozog. Azon belül természetesen – amint erre megvan minden jogosultsága – kihasználja a jogértelmezés adta lehetőségeket annak érdekében, hogy feladatát – a jog érvényre juttatását – híven teljesíthesse.

Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának ezt a dinamikáját vizsgálom a villamos energia szektoron belül. A kezdeti – a szektor specifikus jogszabályok létét megelőző – időszakra jellemző bírósági álláspontot egy az olaj ágazathoz tartozó jól ismert eseten keresztül illusztrálom. A *Campus Oil* ügy<sup>10</sup> nagyon jól példázza azt a szabályozási közeget, amikor az energia-ügyek teljessége olyannyira érintetlen szent tehene volt a tagállamoknak, hogy ezen a területen még a Közösségek egyik alapvető szabadságának, az áruk szabad mozgásának a

---

<sup>10</sup> 72/83. sz. ügy. *Campus Oil Ltd. v. Minister for Industry and Energy*. [1984] ECR 2727

korlátozását is elfogadhatónak minősítette a Bíróság – nemzetbiztonsági okokra való hivatkozással. Amikor még nyoma sem volt a liberalizációs törekvéseknek, a Bíróság nem állt elő a piac átalakításának javaslatával, hanem – a Szerződés rendelkezéseinek megfelelően – megvédte a tagállami érdekeket.

Az 1996-ban elfogadott első villamos energia irányelv azonban gyökeres fordulatot hozott nemcsak a villamos energia piacon, hanem ezzel párhuzamosan a Bírósági ítélkezési gyakorlatban is. Az általam vizsgált szempontból nem is tekinthető fordulatnak, hiszen a Bíróság továbbra is a jogkövetés talaján állva az irányelv rendelkezéseinek betartása szerint cselekedett. Minthogy az első villamos energia irányelv a szabályozandó kérdésekhez kapcsolódóan a tagállamok kezében széles körű mérlegelési jogosultságot hagyott, a Bíróság csak addig a határig érvényesítette a közösségi normákat, ameddig azt a közösségi jogszabályban tételezettekkel összhangban megtehetette. Nem támadott neki a tagállamoknak, hanem higgadt logikával követte az irányelvben foglaltakat. A 2003. évi második villamos energia irányelv újabb fordulatot hozott. A jogalkotó itt már sokkal kevesebb mérlegelési lehetőséget hagyott a tagállamok kezében. A szigorúbb feltételek ismét növekvő számú bírósági ügyekhez vezettek, a Bíróság pedig ismételten teljesítette feladatát.

Felmerülhet a kérdés, hogy ha – amint írtam – a Bíróság ilyen odaadón tiszteletben tartotta a közösségi szabályokat, akkor hol itt a kreativitás? Hol itt a diszkrecionális jogkör? Mitől izgalmas a jogesetek ezen csoportjának ebből a szempontból történő vizsgálása? Hol gyakorolja mérlegelési jogkörét a Bíróság? A Bíróság elé kerülő ügyek összetettek és egy felmerült kérdést számos szemszögből lehet megközelíteni, és előfordulhat, hogy más-más megközelítési mód más-más megoldási javaslatához vezet. Az ördög a részletekben rejlik. A Bíróság természetesen követi és tiszteletben tartja a törvényi kereteket, az egyes fogalmak pontos meghatározása révén vagy egy-egy fogalom kritériumainak a megfogalmazásán keresztül azonban rendkívül fontos jogformálói feladatot teljesít. Ha a Bíróság egy felmerült kifejezést egyféle módon értelmezett, akkor hasonló ügyben is ezt az értelmezést fogják követni, ez lesz az irányadó. Nem csupán egy ügy végső kimenetele az, ami érdekes lehet, hanem az ügy kapcsán a Bíróságnak lehetősége nyílik már régebb óta vitatott kérdések eldöntésére, határvonalak meghúzására, és homályos

fogalmak tisztázására. Ilyen módon a Bíróság mint a mai napig – a legújabb uniós szakpolitikák terén is – jelentősen hozzájárul a jogfejlődéshez.

Az energiajoghoz kapcsolódóan számos jogesetre bukkan a kutató. 1996-ot megelőzően ez a témakör nem szerepelt valódi önálló kategóriaként, hanem az alapvető szabadságokhoz kapcsolódóan merült fel közösségi jogsértés – többnyire az áruk szabad áramlásának témakörében. Noha elképzelhető, hogy ezen jellegű ügyek egy csoportja adott esetben az energia szektorban merült fel, de az ítéletek – más opció nem lévén – az általános közösségi normák alapján születtek. 1996 után – az első villamos energia irányelv kibocsátását követően – megjelentek a Bíróság előtt azok az ügyek, amelyekben a piacliberalizációból fakadó nehézségek és kérdések fogalmazódtak meg.

Az általam vizsgált energia szektorhoz kapcsolódó ügyek többféle szempont alapján is csoportosíthatóak. (i) Első és legkézenfekvőbb csoportosítás a kronológiai sorrendben történő esetbemutató, amelynek keretében a változó jogalkotási folyamatok tükrében elemzem a változásokat. Eszerint az első csoportot azok az energiapolitikai ügyek alkotják, amelyek még a piacliberalizációt megelőzően születtek. Ezek – jelen dolgozatban csupán egy – bemutatása azért fontos, hogy lássuk, mennyire kulcsfontosságú tagállami érdekeltségi területről van szó, amely egyáltalán nem engedett a közösségi jognak semmiféle teret. (ii) A második csoportba tartoznak azok az ügyek, amelyek a piacliberalizációt követően az első villamos energia irányelv hatálya alá tartoznak. Ezeket egyfajta átmeneti jellegű eseteknek tekinthetjük abból a szempontból, hogy a közösségi jog itt már egyértelműen megjelent az addig védett és kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó területen, de még számos kérdésben a tagállam volt jogosult dönteni, a Közösségek nem vette át teljes mértékben az irányítást. (iii) Végül a harmadik csoportot ebben az osztályozási rendben azok az ügyek alkotják, amelyek a piacliberalizációnak már egy további fokán, a második villamos energia irányelv meghozatalát követően kerültek a Bíróság elé. Itt a közösségi jog már szigorúbb szabályokat állított fel, és a nem megfelelő magatartást tanúsító tagállamok sorra kerültek a legfőbb uniós bírói fórum elé.

A kronológiai alapú csoportosítás mellett az egyes eseteket azok témája szerint is osztályokba sorolhatjuk. A villamos energia szektor privatizációjának egyik legizgalmasabb területe azon

monopol vállalatoknak a piacliberalizációt követő helyzete, amelyek a liberalizációt megelőzően – többnyire állami tulajdonban – a nemzeti piacon monopol, de legalábbis domináns helyzetben voltak. Tipikus jelenség, hogy ezek a vállalatok – illetve maga az állam – igyekeztek domináns pozíciójukat átmenteni a nyitott piacra is. Ennek egyik közkedvelt módja volt a kötelező vásárlási szerződések kötése, amelynek révén a korábbi monopol cégek bebetonozhatták – és legalábbis még pár évre – átmenthették korábbi kedvezményeiket. A Bizottság azonban árgus szemekkel figyelt, és alaposan utánajárt az ilyen jellegű szerződéseknek, amelyek meglátása szerint burkolt, a közösségi joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást valósítottak meg. Ezek az ügyek hatalmas erőket mozgattak meg. Nem volt ritka, hogy az egyik tagállam ellen indított perbe más államok is becsatlakoztak nemzeti érdekeik védelmében. Izgalmas határmezsgye ez, ahol a közszféra és a magánszféra érdekeltségei összemosódnak látszanak, és nagyon fontos a Bíróság feladata a közösségi jog érvényre juttatásában.

Az ügyek másik csoportja az első villamos energia irányelvben biztosított hálózati hozzáférési jogosultságok korlátozásának kapcsán indult. A villamos energia hálózatos iparág, és a korábbi monopol helyzet gyakran egyszerűen a hálózat tulajdonjogán alapult. A liberalizáció keretében tehát elkerülhetetlen volt annak biztosítása, hogy a tulajdonos és a hálózatüzemeltető mellett harmadik személy is hozzáférhessen a hálózathoz. A versenyt csak így lehetett kialakítani. A hozzáférést azonban meg lehetett nehezíteni, sőt esetleg teljesen meg is lehetett akadályozni, amin keresztül ismét csak a korábbi monopol vállalatok helyzete erősödött meg.

A témák szerinti csoportosítás harmadik egységét az adójoghoz kapcsolódó esetek képezheti. Az adójog mind a mai napig tagállami hatáskörbe tartozó terület. Talán pontosan emiatt alkalmasnak tűnt az olyan direkt vagy indirekt szabályok megfogalmazására, amelyek egy-egy vállalatot vagy cégcsoportot előnyösebb pozícióba helyeztek, vagy éppen fordítva: hátrányos helyzetbe jutattak.

A kronológiai és téma szerinti csoportosítás mellett osztályozhatjuk továbbá az ügyeket aszerint is, hogy a Szerződés melyik cikke alapján indult meg az eljárás a Bíróság előtt. Ezen belül három csoportot állíthatunk fel: (a) a 226. cikkely alapján a Bíróság azt vizsgálja, hogy a tagállam teljesítette-e a Szerződésből rá háruló kötelezettségeket; (b) a 230. cikk alapján a vizsgálat tárgya a közösségi intézkedések jogszerűsége; (c) a 234. cikkely alapján pedig a Bíróság a tagállami

bíróságok által feltett kérdések tekintetében foglal állást és elemzi az alkalmazandó közösségi joganyagot.

Míthogy jelen dolgozat célja elsősorban nem az energiapiacn zajló jogesetek és kapcsolódó problémák bemutatása, hanem ezeken keresztül az Európai Bíróság mérlegelési tevékenységének, kreatív jogértelmezői szerepének ezen a területen történő megvizsgálása, ezért disszertációmban a bírói ítélkezési gyakorlat dinamikáját és fejlődési irányát legtisztábban kimutató időrendi sorrend alapján vizsgálom meg az eseteket. Fontos kihangsúlyozni, hogy noha az alább ismertetett ügyek számos izgalmas kérdést vetnek fel – különösen az állami támogatások témakörében – a kutatásom fókuszában nem az egyes témákhoz kapcsolódó szakmai gondolatok a leghangsúlyosabbak, hanem az, hogy bemutassam, miként teljesíti feladatát a Bíróság egy olyan területen, amely kezdetben még a Szerződésben sem kerül megemlítésre, és amely rövid időn belül a tagállamok szigorúan védett belső ügyéből egy kiemelkedő fontosságú közösségi szakpolitikává vált. A piacliberalizációt követően a korábbi monopol vállalatok helyzete azért is különösen izgalmas számomra, mert Magyarországon az államszocializmus alatt megerősödött vállalatok, amelyek pozícióikat, kedvezményezett státuszukat többé-kevésbé akadálymentesen mentették át a demokratikus jogállam keretei közé, a közösségi jogi szabályozással szemben számukra szokatlan módon szigorú és kérlelhetetlen elbírálásban részesültek.

### **3. A kutatási téma aktualitása és a kutatás eredménye**

Az általam választott témában egyelőre viszonylag kevés akadémiai munka született. Ennek egyik oka az, hogy az energia szektor európai szakpolitikaként való megjelenése viszonylag új keletű. Az energia politikával kapcsolatosan ugyan számos cikk és szakirodalom áll a rendelkezésünkre, a Bíróság szerepének vizsgálatán keresztül azonban egy olyan kérdéskört igyekeztem feltárni, amely még ebben a megközelítésben nem került tudományos feldolgozásra. Munkámban arra törekedtem, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatáról és a bírói mérlegelés fontosságáról a rendelkezésünkre álló legfontosabb gondolatokat több forrással is alátámasszam. A már ehhez képest valamivel szűkösebb energia jogi témájú irodalmat pedig igyekeztem



ezekkel a gondolatokkal összekapcsolni olyan módon, hogy a számomra oly izgalmas jogalkotói és jogalkalmazói viszony alakulásának témája ezen a szűkebb területen is tetten érhető legyen. Az alapvető hipotézis, amelynek bizonyítására törekedtem, az az, hogy a Bíróság ún. „aktivista” időszaka korántsem zárult le a hetvenes évek végén vagy az Egységes Európai Okmány<sup>11</sup> elfogadásakor. Azt a kritikák által sugallt elképzelést is cáfolni igyekszem, amely olyan fényben mutatja be a bírói aktivizmust, mintha annak léte csupán a Bíróság hozzáállásán múlt volna. Meglátásom szerint a Bíróság aktivizmusa akkor – és csak akkor – teljesedett ki, amikor a jogalkotó nem volt képes vagy nem akarta betölteni törvényhozói feladatát. Pontosan az oly sokszor hivatkozott jogbiztonság követelménye az, aminek a védelmében a Bíróság köteles az elébe kerülő ügyekben ítéletet hozni.

Az energia jog, mint viszonylag fiatal szakpolitikai terület, jó példát szolgáltat arra, hogy egyrészt a Bíróság jogértelmezői szerepe, aktivizmusa nem egy lezárt korszak, hanem átalakult: az aktivizmus ott nyer teret, ahol szükség van rá: az Európai Unió jogrendszerének hatálya alá tartozó, de még nem szabályozott területeken. Az általam vizsgált kb. egy évtizedes periódus tisztán példázza, hogy a Bíróság követte a jogalkotói lépéseket, és jogértelmezői tevékenysége, aktivizmusa ma is a jog érvényre juttatásának szolgálatában áll.

A jogesetek példáján látható, hogy a Bíróság aktivizmusa korántsem ért véget a hetvenes években – ellentétben azokkal az időbeli felosztásokkal, amelyek az ún. „aktivista” korszakot már lezártak tekintik. A Bíróság aktivizmusa ugyanis nem egy önmagában létező szerep, hanem szorosan összefügg a közösségi jogalkotó „aktivizmusával”, vagyis azzal, hogy a közösségi jogalkotó milyen mértékben hajlandó, milyen mértékig képes követni a felmerülő társadalmi igényeket, és azokhoz illeszkedő jogi normákat alkotni. A villamosenergia-szektor, mint új európai uniós szakpolitika, olyan terület, ahol a Bíróság szerepvállalása nem elhanyagolható – dacára a másodlagos jogforrási szintű szabályozásnak. A hagyományos interpretációs módszerek

---

<sup>11</sup> 1986. február 28.

egyvelege és a bírói diszkrecionális jogkör bátor – és nem túlzott – gyakorlása ezen a területen is a közösségi jog érvényre juttatásának célját szolgálja.

Két intézmény – jelen esetben az Európai Unió jogalkotói és jogalkalmazója – viszonyának elemzése mindig nagyon összetett, és számos különböző szempontból vizsgálható.

Disszertációmban a bírói mérlegelés kérdésköre az a központi témakör, amelyhez kapcsolódóan – egy adott szektoron belül – ennek a viszonynak az alakulását vizsgáltam. Ahhoz, hogy a jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának igencsak tág témakörét leszűkítsem, szükségesnek találtam azokat a lépéseket is bemutatni, amelyeken keresztül eljutottam a vizsgálódásaim központi kérdéseihez, majd az illusztrációul szolgáló esetekhez. Ezt a megalapozást azért tartottam elengedhetetlennek, mert egy fejlődési folyamat vizsgálata során minden lépcsőfokot be kell járnunk: minden lépés egy másikra épül. Ezért elsőként a jogrendszerhez kapcsolódó néhány fontos kérdést vizsgáltam meg, és magának a jogrendszernek a kritériumait, hiszen ez az a keret, amelyen belül a jogalkalmazó a jogértelmezői tevékenységet végzi, ezen a kereten belül értelmezhető a jogalkotó és jogalkalmazó viszonya. Az Európai Unió jogrendszerének vizsgálata azért is fontos, mert a disszertáció „főszereplője”, az Európai Bíróság ezt a jogrendszert formálja és alakítja ítélezési gyakorlatán keresztül.

Mínt hogy az Európai Unió sajátossága nem csupán a jogrendszerben érhető tetten, hanem magukban az intézményekben is, ezért fontos volt megvizsgálnunk, hogy a hagyományos tagállami jogrendszerekben ismert bírói hatalmi ág stílusjegyeihez képest milyen eltéréseket vagy hasonlóságokat mutat az Európai Unió Bírósága. Mind a jogrendszer, mind a bírói hatalmi ág és a többi, általam vizsgált kérdéskör esetében is elengedhetetlen azokra a viszonyítási pontokra való visszautalás, amelyeket a már ismert hagyományos tagállami modellek nyújtanak. Az Európai Unió jogrendszerének és az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának sajátosságai nem önmagukban érdekesek, hanem a már ismert modellekhez viszonyítva. Ezért minden kérdéskörnél arra törekedtem, hogy röviden bemutassam azokat a gyökereket, és kiindulási pontokat, amelyek viszonyítási alapként szolgálnak. Ily módon az egész dolgozatot átszövi az összehasonlító jogi szemlélet.

Az összehasonlító módszer azért is hasznos, mert megóv minket attól a kísértéstől, hogy túlságosan leegyszerűsítő megállapításokat tegyünk vizsgálatunk tárgyával kapcsolatban. Noha a modellek már magukban foglalnak bizonyos szintű általánosítást és egyszerűsítést, ez technikai szükségszerűség. Az általánosításokkal azonban óvatosan kell bánni. Dolgozatom egyik célja pontosan két, a Bírósággal kapcsolatosan általánosan elfogadott megállapítás megkérdőjelezése. Ilyen nem teljesen helytálló általánosításnak találtam azt a felfogást, amely szerint a Bíróság aktivista korszaka lezárult, illetve azt a gondolatot, – pontosabban kritikát – amely szerint a Bíróság aktivista ítélkezési gyakorlatával túllépett a számára tételezett hatásköri határokon. A Bíróság számára a Szerződésben lefektetett feladatát az Európai Unió jogalkotási folyamatok tükrében kell vizsgálnunk. Ha ugyanis csupán a Bíróság tevékenységét elemezzük, és döbbenet szemléljük az Európai Unió jogrendjét alapjaiban formáló ítéleteket, akkor abba a hibába esünk, hogy az éremnek csupán az egyik oldalát vizsgáltuk meg. Az érem másik oldala a jogalkotói tevékenység. Jelen sorok írója egyet ért azokkal az elméletekkel, amelyek a jogértelmezést a jogalkotási folyamattól nem elválasztva, hanem azt szervelesen kiegészítő tevékenységként határozzák meg.

Az Európai Unió jogalkotását, a jogrendszer megszilárdulásának folyamatát elemezve láthatjuk, hogy az első évtizedek alapozó munkája gyakorlatilag lezárult. Hiba lenne azonban a jogrendszer egyik területén végbemenő változásokat a jogrendszer egészére vonatkoztatni. Azáltal, hogy az Európai Unió jogrendjének hatálya egyre terjed, és újabb és újabb területeket hódít meg, a Bíróság aktivizmusa – ezt a tendenciát követve – ezeken az új területeken jut érvényre. A Bíróság nem maga határozza meg, hogy milyen ügyek kerülnek elébe. Erről a fontos tényről gyakran megfélekezni látszanak a bírói aktivizmus heves kritikusai. A villamosenergia-szektor, mint újonnan az Európai Unió jog hatálya alá vont terület, alkalmas annak megvizsgálására, hogy vajon valóban kevésbé aktivista a Bíróság most, mint a korai évtizedekben, illetve, hogy ez a kreatív jogértelmezői szerep valóban túllép-e a számára tételezett határokon.

A jogesetek időrendben történő elemzése lehetőséget ad ennek a fejlődési vonalnak a kirajzolására. Az általam választott jogesetek, illetve a villamosenergia-szektorhoz kapcsolódó jogesetekben ennek a dolgozatnak a kereteit meghaladó, számos érdekes tartalmi kérdés merül fel. A jelen disszertáció keretében végzett elemzés célja azonban nem a jogesetekben felmerülő

valamennyi tartalmi kérdés részletes bemutatása. A jogesetek szándékom szerint illusztrációként szolgálnak az európai jogalkotó és jogalkalmazó viszonya alakulásának bemutatására – mintegy madártávlatból.

Az Európai Unió Bíróságának szerepe számomra azért volt különösen izgalmas vizsgálódási terület, mert aktív helyállása révén a háttérből, a Luxembourgi elefántcsonttoronyból az Európai Unió „szürke eminenciásaként” maradandót alkotott, és vélhetően a jövőben is folytatja kreatív jogértelmezői-jogalkotói tevékenységét. A fentiekben bemutatott módon végigvitt kutatás és rendszerezés alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unió Bíróságának szerepe az energiapolitika területén is kiemelkedő fontosságú, ám feladatát mindvégig olyan módon teljesítette, hogy hatáskörét nem lépte túl, és a jogalkotó helyét nem igyekezett átvenni. Mérlegelésének és aktivizmusának intenzitása híven tükrözi a jogalkotó aktivitását vagy passzivitását, és úgy követi azt, mint ahogy az apály-dagály váltakozása követi a Hold változó fázisait.

#### **4. Tudományos publikációk listája**

1. A bíró szerepe az angolszász jogrendszerben. Monumentum Aere Pernnius szerk. *Fekete Balázs - Szabó Sarolta* Tanulmánykötet Dr. Péteri Zoltán professzor úr tiszteletére. Szent István Kiadó 2005 170-182 o.

2. A bírói mérlegelés kérdései egy új monográfia tükrében (könyvismertetés) Iustum Aequum Salutare, 2008/1 157-178 o.

3. The Constitutional Development of the European Court of Justice

Kheops Tudományos Konferencia, Mór 2009/IV. 648-661 o.

[http://www.kheops-konferencia.hu/tudomany/kheops\\_2009/publikaciok/](http://www.kheops-konferencia.hu/tudomany/kheops_2009/publikaciok/)

5. EU Energy Policy – with a special regard to the role of the European Court of Justice

Kheops Tudományos Konferencia, Mór 2010/V. 288-298 o.

[http://www.kheops-konferencia.hu/tudomany/kheops\\_2010/publikaciok/](http://www.kheops-konferencia.hu/tudomany/kheops_2010/publikaciok/)