

Újabb szokatlan törvényalkotási gyakorlat a csomagolási termékdíjak szabályozására

Az Európai Bizottság 2005. októberében megküldött hivatalos figyelmeztetése szerint, a magyar kormány súlyos eljárási hibát vétett, a 2004. év végén módosított termékdíjas jogszabályok előzetes uniós kontroljának (notifikációjának) elmulasztásával. Ez az elmarasztalás jó alkalmat teremtett a jogsértő, gyakorlatban végrehajthatatlan szabályozásnak az érintettek részére is elfogadható módosítására. A hazai és uniós

szakmai szövetségek érvei ellenére azonban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium a jogszabály tartalmi hiányosságainak és koncepcionális hibáinak érdemi felülvizsgálata, a nyilvánvaló jogsértések kiküszöbölése helyett, egy jogi trükkel, a kifogásolt jogszabály visszavonása, majd változatlan formában történő újbóli elfogadása mellett döntött.

Az érthetetlen okok miatt sürgetett

törvénykezés szokatlan forgatókönyv szerint zajlott: az új törvény miközben hatályon kívül helyezett egy korábbi jogszabályt, egyidejűleg azzal tartalmilag teljesen megegyező rendelkezéseket léptetett életbe. A gyakorlatban tehát minden változatlan. Az európai jogalkotásban rendkívül újszerű eljárás azonban számos szakmai és jogi kérdést vet fel – vélik nemzetközi jogi szakértők. **(Kiss Gáborné)**

Eine weitere ungewöhnliche Praxis der Gesetzgebung um das Verpackungspfand zu regeln

Laut der offiziellen Mitteilung der Europäischen Kommission vom Oktober 2005 hat die Ungarische Staatsregierung einen schwerer verfahrensrechtlicher Fehler begangen, weil sie die präliminare Notifikation der am Ende 2004 modifizierten Pflichtpfandverordnung unterlassen haben. Diese Verdammung hat eine gute Gelegenheit gebietet diese Rechtsverletzung und diese im Praxis unvollstreckbare Regelung auf solche Weise zu modifizieren die akzeptabel für

alle Beteiligten sein kann. Trotz der Argumente der einheimischen und Europäischen Verbände tätig in der Branche hat das Ministerium für Wasser- und Umweltschutz, mit einer juristischer Trick, entschieden den kritisierten Rechtssatz aufzuheben und dann in gleicher Form wieder anzunehmen und zwar ohne vorher die inhaltliche Unvollkommenheit und die konzeptionellen Fehler des Rechtssatzes überprüft und behoben zu haben.

Die aus undeutlicher Grunde pressierte Gesetzgebung ist nach einem ungewöhnlichen Szenario abgegangen: das neue Gesetz hat einen früheren Rechtssatz aufgehoben, wobei es inhaltlich gleiche Verordnungen eingeführt hat. Somit ist alles unverändert geblieben. Dieses in der Europäischen Gesetzgebung sehr neuartige Verfahren wirft viele juristische und professionelle Fragen auf – sagen internationale Experte.

(M. Kiss)

Another unusual law-making practice to rule product fees on packaging Community Lisbon Programme

According to the official notice of the European Commission sent in October 2005, the Hungarian government had made a serious procedural mistake by failing to notify the draft of the product fee law modified at the end of 2004. This official notice was an excellent opportunity for modifying this practically unenforceable rule infringing the relevant EU law in a way that could be acceptable for each party

affected. In spite of the points and arguments made by domestic and EU professional associations, the Ministry of Environment and Water decided to repeal and then re-adopt in an unchanged form the objected law through applying a legal trick and without having reviewed the deficiencies of its contents and its conceptual mistakes and without having eliminated the obvious infringement of the EU law.

The law-making procedure urged for inexplicable reasons passed off following an unusual scenario: the new law while repealing a former rule, has enacted a measure having completely the same contents. Therefore nothing has changed. This procedure, absolutely newish in European law-making, however, raises many professional and legal questions – say international legal experts. **(M. Kiss)**

A közösség Lisszaboni Programja 98/34. számú Notifikációs Eljárás Menete és Tökéletesítése

Az ágazatban tevékenykedő szövetségek¹ megjegyzései és javaslatai

A szabályozó illetve jogszabályi környezet² leegyszerűsítésére vonatkozó stratégiájában a Közösség megjegyzi, hogy „az EU-vállalatokra vonatkozó jogszabályi környezet csak akkor javítható, ha az EU-szintű kezdeményezésekhez a tagállamok egyformán ambiciózus programokat illesztnek. Az általánosan elterjedt vélekedéssel ellentétben, a vállalatokra vonatkozó jogszabályi környezetet elsősorban nemzeti szabályok alkotják. A technikai követelményeket, címkézési előírásokat, engedélyezési eljárásokat és az egyéb adminisztratív kötelezettségeket a Közösségi jogszabályokon felül határozzák meg a nemzetek. A Bizottság továbbra is folytatni fogja azon törekvését, hogy jobb szabályozást alakítson ki, a lisszaboni célkitűzések megvalósításának nyomán követésére létrehozott, tagállamok közötti nyílt együttműködés keretében. Továbbá, a Bizottság – alapos vizsgálatára támaszkodva – támogatni kívánja a nemzeti intézkedések egyszerűbbé tételét, ezáltal biztosítva azok Közösségi törvényeknek való megfelelését”.

Ahogy azt már a nemzeti csomagolási előírásokkal kapcsolatos tapasztalataik révén is demonstrálták, az alábbiakban felsorolt EU ágazati szövetségek megerősítik, hogy ez a cselekvési pont döntő fontosságú. 1994. december 20-án a Közösség azért fogadta el a csomagolásról és csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK Irányelvet, mert „a belső piac célja nyilvánvalóan eltűnne, ha a tagállamok továbbra is önállóan cselekednének, ugyanis a harmonizáció hiánya megzavarja az áruk szabad mozgását a Közösségen belül”³. Ezt a célkitűzést ugyanakkor számos nemzeti „külön extra szabályozás” („goldplating”) és

aránytalan/diszkriminatív végrehajtási intézkedés igyekszik kijátszani.

Szerencsére azonban a csomagolásról és csomagolási hulladékról szóló Irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy előzetesen jelentsék be (notifikálják) a végrehajtási intézkedések tervezetét. A csomagolásról és csomagolási hulladékról szóló harmonizációs irányelv végrehajtásáról rendelkező nemzeti intézkedések ezen „ex-ante” kontrolja, a 98/34⁴ számú Irányelvben foglalt szabályokkal összhangban, rendkívül jelentős, ugyanis a notifikációs eljárás rendszerint nem-harmonizált területekre vonatkozik. A 94/62⁵ Irányelv felülvizsgálata során sor került ezen igen jelentős preventív kontrolmechanizmus megerősítésére.

A csomagolásról és csomagolási hulladékról szóló irányelv vonatkozásában ismételt felkérték a Bizottságot és a tagállamokat, többek között az alábbiakban felsorolt tényezőkből következő, tényleges és lehetséges kereskedelmi akadályok értékelésére:

- az újrafelhasználási rendszereket támogató intézkedések (kvóták öko-adók, büntető betétdíjak, stb.)
- a hulladék gyűjtésével és visszanyerésével (újra feldolgozás) kapcsolatos rendszerek, beleértve a betétdíj alapú rendszereket
- a különféle termékkategóriák közötti diszkrimináció; csomagolási rendszerek, formák és méretek; csomagoló anyagok
- problematikus címkézési és hitelesítési rendszerek.

Ezen ex-ante kontrol révén sikerült jó néhány indokolatlan versenytorzító elemet kiküszöbölni. Más esetekben, pedig megmutatkoztak a notifikációs eljárás korlátai is. Ez a feljegyzés a nemzeti ter-

vezetek preventív vizsgálatának értékét illetve jelentőségét kívánja megerősíteni, javasolva néhány olyan korrekciót is, melyek célja még jobban védeni a belső piaci szabályokból következő individuális jogokat. Ahogy azt az Európai Bíróság⁶ hangsúlyozta, ez tulajdonképpen a notifikációs eljárás szándéka.

A notifikációs eljárás gyakorlati értéke

„A belső piac célja egy olyan környezet megteremtése, mely előmozdítja a vállalkozások versenyképességét... igen fontos, hogy a bejelentett (notifikált) tervezetek címeinek rendszeres közzétételével, valamint azok bizalmas jellegére vonatkozó rendelkezések útján, lehetővé kell tenni a gazdasági szereplők számára, hogy a más tagállamok által javasolt nemzeti műszaki szabályok hatásait illetően állást foglaljanak...”⁷

A Bizottság ezt a feladatot egy korai készenléti rendszer felkínálásával teljesíti, valamint azzal, hogy hozzáférhetővé teszi a nemzeti tervezetek fordításait, ami egy igen lényeges elem egy 25 tagállamból álló Közösség esetében.

Lehetővé teszi a többi tagállam gazdasági szereplőinek, hogy közvetlenül is részt vehessenek a konzultációs folyamatokban, melyek rendes körülmények között csak a hazai képviselő szövetségek részvételére korlátozódnak. Ezáltal pedig egyfajta összekötő kapcsolatot biztosít a belső piac számára.

A Vállalkozási Főigazgatóság (DG Enterprise), mint a notifikációs eljárásért felelős vezető szakszolgálat gondosan végighallgatja a kereskedelmi korlátokkal kapcsolatos **tényeket és a bizonyítékokat**, majd konstruktív párbeszédet

¹ACE – The Alliance for Beverage Cartons and the Environment, APEAL – Association of the European Producers of Steel for Packaging, BCME – Beverage Can Makers in Europe, EAA – Európai Alumínium Szövetség, EUROOPEN – Csomagolási és Környezeti kérdésekkel foglalkozó Európai Szervezet

²Közlemény a Közösség Lisszaboni Programjának Végrehajtásához: Stratégia a jogszabályi környezet leegyszerűsítéséhez COM (2005) 535 végleges

³Javaslat a Tanácsi Irányelvhez COM (92) 278 végleges, 1992 július 15.

⁴94/62 Irányelv 16. cikke

⁵2004.02.11-i 2004/12/EK Irányelv

⁶Az Európai Bíróság (ECJ) 1996. április 30-i ítélete a C-194/94 CIA Security International SA ügyben

⁷A98/34/EK Irányelv (7) preambulumbekzdése

kezd az érintett felekkel a tények és a jogi helyzet maximális tisztázása érdekében. Az érintett felek lehetőséget kapnak arra, hogy direkt módon más kompetens Bizottsági szakszolgálatnak is bemutassák esetüket (szakszolgálatok közötti konzultáció).

Az eljárás során, a többi tagállam által nyújtott támogatás rendkívül fontos segítségnek bizonyul a Bizottsági döntéshozatali folyamatokban. Így a gazdaság szereplői, köszönhetően annak, hogy ügyüket az érintett kormányoknak hivatalosan is jóvá kell hagyniuk, nem maradnak magukra. A tapasztalat azt mutatja, hogy a kormányok nem könnyen adják meg ezt a segítséget, azonban meg kell győzni őket arról, hogy országaik gazdasági szereplői tényleg érintettek. A tagországok a más országokból érkező tervezetekre vonatkozó ellenvetéseiket szigorú jogi vizsgálatok és – sajnos – politikai megfontolások alapján fogalmazzák meg.

Úgy tűnik, hogy a notifikáló tagállamok csak a Bizottság **részletes véleményeit** veszik komolyan, mintha a többi tagállam ellenvetése nem lenne más, csupán önelégültségük kinyilvánítása. A tagállamok tisztában vannak azzal, hogy csak a Bizottság kezdeményezhet hivatalos jogsértési eljárást, míg a többi tagállam, bár jogában áll, nem fog keresetet indítani.

A notifikációs eljárások során felmerült kifogások segítséget nyújtanak számos nemzeti tervezet korrigálásában. Azonban ha a notifikáló tagállam továbbra is fenntartja az álláspontját, akkor a 3–6 hónapos türelmi idő leteltét követően – mely egyfajta eljárási garancia, ami azonban nem vonatkozik az adóügyi és pénzügyi intézkedésekre – semmi sem állhatja útját a kifogásolt intézkedés végrehajtásának. A notifikációs eljárásoknak így pusztán csak késleltető hatása van, és csak ezután lehet megpróbálni a nemzeti intézkedést a Szerződés 226. cikke szerinti hosszadalmas és bonyolult eljáráson keresztül vinni.

Ajánlások a notifikációs eljárás erősítésére

- (i) **A részletes véleményeket és megjegyzéseket automatikusan hozzáférhetővé kell tenni az összes azon nemzeti szerv (pld. parlamentek) számára, melyek érintettek a notifikált intézkedés jóváhagyási folyamatában.**

98/34 Irányelv megalkotására azért került sor, hogy a preventív kontrol révén védje az áruk szabad mozgását, és így a tagállamok minimum 3 hónapra elhalasszák a notifikált tervezetek elfogadását. Annak érdekében, hogy a Bizottság és a többi tagállam figyelmeztetései nagyobb nyomatókat kapjanak, a részletes véleményeket és megjegyzéseket nem kizárólagosan csak bizalmas úton kellene közölni a kormányokkal. Hanem gondoskodni kell arról, hogy ezek a kifogások automatikusan eljussanak a notifikáló tagállam mindazon érintett nemzeti szervéhez, melyek részét képezik a nemzeti elfogadási folyamatnak, különös tekintettel a parlamentekre.

- (ii) **A részletes véleményeket és megjegyzéseket hozzáférhetővé kell tenni minden érdekelt fél számára annak érdekében, hogy azok iránymutatást adjanak számukra a hasonló esetek értékelésében.**

A Bizottság és a tagállamok által elfogadott állásfoglalások nyilvánosság számára történő hozzáférhetőségét komolyan tökéletesíteni kell, amennyiben a kifogások „*jelentős precedenst teremtenek a hasonló esetek értékeléséhez*” – ahogy azt a Bizottság belső dokumentumaiban is hangsúlyozta.

Ezt támogatnia kell az Európai Parlamentnek, ahogy azt Mrs. D Corbey előadó a Csomagolási Irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos módosításban ismertette: „*Az érintett feleknek hozzá kell jutniuk azon részletes véleményekhez és kritikai megjegyzésekhez, melyeket a Bizottság vagy bármely tagállam elküld a kérdéses tagállamnak*”. A Bizottság ezt visszautasította kifejtve, hogy nem lehet semmilyen speciális szabályt megállapítani a csomagolásra. Ezt a jogot, valójában mint általános szabályt kellene bevezetni – legalább is azon összes érintett fél vonatkozásában, akik véleményt nyújtottak be az adott ügyben. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottságok dokumentumaikhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1049/2001 számú (EK) szabályrendelet támogatja ezt a kérést. Mivel a notifikációs eljárás nem más, mint az általános Közösségi érdeket szolgáló, egyfajta előzetes jogsértési vizsgálódás, így ezen szabály alóli

kivétel – különös tekintettel arra, hogy „*az intézményeknek meg kell tagadniuk egy dokumentumhoz való hozzáférést, amennyiben a nyilvánosságra hozatal aláásná a bírósági eljárások védelmét és a jogi tanácsadást – nem alkalmazható*”.

Az információkhoz való hozzáféréstől szóló fenti két ajánlás, segít megvalósítani a Közösségi törvények megsértésének sokkal hatékonyabb megakadályozását szolgáló „Jobb Szabályozást”.

- (iii) **Az adóügyi intézkedéseket kísérő technikai szabályokra ki kell tervezni a türelmi idővel kapcsolatos kötelezettséget annak érdekében, hogy preventív módon érvényesíthetőek legyenek az olyan „részletes szabályok, mint a más tagországokból történő importokkal szembeni diszkrimináció minden formájának, legyen az direkt vagy indirekt, vagy a versenyben levő hazai termékek bárminemű védelmének a megakadályozása”⁸.** Az adóügyi vagy pénzügyi természetű tervezetek esetében a türelmi idő hiánya növekvő aggodalomra okot adó, veszélyes joghézag, mivel egyre több tagállam alkalmaz adóügyi/pénzügyi büntetéseket a technikai szabályozások alátámasztására illetve megerősítésére. Ez egy különösen aggasztó hiányosság, ugyanis így maga a notifikáló tagállam határozza meg azt, hogy vajon egy intézkedést fiskálisnak vagy adóügyinek kell-e tekinteni, és így nem kötelezheti az adott tagállamot sem a Bizottság sem pedig a többi tagállam arra, hogy felülvizsgálja ezt a jogi minősítést (kivéve egy a Szerződés 226. és 227. cikkei szerint hivatalos jogsértési eljárás kezdeményezésével).⁹ A Bizottság helyesen hangsúlyozta a valószínű abszurditást, egy az ökoadóval szankcionált ital-újratöltési kvótákat bevezető luxemburgi törvénytervezet 1996-os értékelésében. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy „*a büntetés valójában egy öko-adó. Ugyanakkor ez éppúgy lehetett volna egy adminisztratív büntetés, vagy a büntetés egy más formája anélkül, hogy a rendszert egy technikai szabállyá alakítja*”. Az Európai Bíróság azt is kiemelte, hogy a türelmi idő megszüntetése csak olyan technikai intézkedésekre

⁸Az Európai Bíróság 1998 április 2. ítélete a C-213/96 Outokumpu Oy a Szerződés 90. cikke (korábban 95) ügyben

⁹«Procédure de notification 98/34, document de travail – jurisprudence de la Cour de Justice et pratique des services de la Commission» (Doc. 39/98 rév. 3), point 2.2.2.

vonatkozzon, melyek *kizárólag* egy adóügyi intézkedést kísérő intézkedések, és ne legyen érvényes azokra az intézkedésekre, melyeknek más, akár az öko-adókhöz is kapcsolódó egyéb céljaik (környezettel kapcsolatos) vannak. Az ügy a csomagolási követelményekkel foglalkozott, viszont az egyéb technikai jellegű követelményeket, mint például a piaci kvóták, *ex analógia* kell értékelni. Egyébként ugyanis a tagállamok könnyedén kijátszhatják a türelmi időre vonatkozó előírást azáltal, hogy még az extrém piaci torzulásokra is (mint például a termékbetiltások) adóügyi büntetésekkel válaszolnak. Ez pedig a feje tetejére állítaná az egész notifikációs folyamatot.

(iv) A Bizottságnak sajtóközleményeket kell kiadnia a jogsértési döntésekkel kapcsolatosan és, mint „amicus curiae” kell segítenie a nemzeti bíróságokat annak biztosítása érdekében, hogy az egyének eredményesen hívassák segítségül az érvénytelenítés eszközt azon nemzeti intézkedések vonatkozásában, melyek figyelmen kívül hagyták a notifikációs irányelvben foglalt kötelezettségeket.

Manapság az egyetlen valós jogi szankció az intézkedés-tervezetek notifikálásának az elmulasztásából ered. Egy az italdobozok részleges betiltásával kapcsolatos kanári-szigeteki esetben és a mostani magyar termékdíj-törvény ügyében a Bizottság megerősítette, hogy a notifikáció elmulasztása az intézkedés alkalmazhatatlanságához vezet, ami azt jelenti, hogy fel kell függeszteni annak végrehajtását, ha szükséges, még a visszavonást megelőzően. Ha ez megtörténik, akkor a tagállamnak teljesen előről kell elkezdenie a szabályozási folyamatot. A nem noti-

fikált intézkedések alkalmazhatatlannak a gazdaság szereplői között, például a szerződéses megállapodásokban,¹⁰ és a nemzeti bíróságoknak meg kell tagadniuk azon nemzeti intézkedések alkalmazását, melyek vonatkozásában nem történt meg az irányelvben¹¹ foglaltak szerinti notifikálás. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy mennyire valószínűtlen az, hogy az ilyen jogokkal közvetlenül éljenek nemzeti szinten – különösen az új tagállamokban, melyeknek még meg kell ismerkedniük a Közösségi törvényekkel – a Szerződés betartásának óreként fellépő Bizottság segítségével nélkül. Minimális követelményként, a Bizottságnak egy sajtóközleményt kell kiadnia mindazon esetekben, amikor a notifikáció elmulasztása miatt hivatalos értesítés kiküldéséről dönt. Azonkívül, a Bizottságnak, mint „amicus curiae” segítenie kell a nemzeti bíróságokat azzal, hogy a nemzeti bíróság kérésére továbbítja számára az ügyvel kapcsolatos véleményét. Hasznos precedensként szolgál a Bizottság és az EU tagállamok bíróságai közötti együttműködésről szóló Bizottsági Értesítés, a 81 és 82 EK (versenytörvény)¹² cikkek alkalmazásában.

(v) Elsőbbséget élvező és gyors lépéseket kell automatikusan kezdeményezni a Szerződés 226. cikkében (jogsértési eljárás) azokban az esetekben, amikor az érintett tagállam nem vette megfelelő figyelembe a Bizottság részletes véleményét.

A tagállamok tudatában vannak annak, hogy nem kell szembenézniük közvetlen jogi kockázattal, ha notifikálnak és várnak maximum 6 hónapot. Ez megfosztja a legtöbb érvényes notifikációs eljárást azon jogi következményektől, melyeket valójában az megérdemel. A múltban a

Bizottság meg tudta „spórolni” egy későbbi formális jogsértési eljárás első lépcsőjét a 226. EK cikkben foglaltak alapján, ha a notifikáló tagállam nem teljesítette a Bizottság által számára a notifikációs eljárás során kiküldött részletes véleményében foglaltakat. Sajnos mára az EU Bíróság beszüntette ezt a gyakorlatot egy Franciaországgal kapcsolatos ügyben, ahol is arra a következtetésre jutott, miszerint a részletes vélemény nem tekintendő egy feltételes hivatalos értesítésnek, mert ez eleve kizárná a jogbiztonságot.

Következésképpen, mindaz az idő, amit meg lehetett spórolni azzal, hogy rögtön a jogsértési eljárás második szakaszába léptünk, elveszett, és újra végig kell menni a jogsértési eljárás mindhárom szakaszán (hivatalos értesítés, indokolt vélemény, Bírósághoz fordulás). A szabályozási és végrehajtási folyamat lisszaboni célok (Lisbon Agenda) szerinti tökéletesítését tekintve, a Bizottságnak legalább a hasonló esetekben „gyors” jogsértési eljárást kell alkalmaznia, különös tekintettel arra, hogy a notifikációs eljárás teljes, szakszolgálatok közötti konzultáción kell, hogy alapuljon a Jogi Szakszolgálat jóváhagyásával.

Befejezésül, a notifikációs eljárás már így is nagy segítséget nyújtott azon gazdasági szereplők (vállalkozások) számára, akik hisznek egy határok nélküli zavartalan belső piaci versenyben. Megvan a lehetősége annak, hogy sokkal eredményesebb legyen a szerepe, ha a politikai akarat és a folyamat finomítása a Lisszaboni Stratégia szerint történik. Akkor majd az eljárás ténylegesen is eléri azt a célját, hogy meg tudja védeni a belső piaci szabályokból eredő individuális jogokat.

2006. február 1.

¹⁰lásd az Európai Bíróság 2000 szeptember 26-i döntését a C-443/98 Unilever Italia SpA és Central Food SpA ügyben

¹¹Az Európai Bíróság ítélete a C-194/94 ügyben

¹²EU Hivatalos Lap C 101 2004 április 27.