

Egy tagállam kontra tagállam kötelezettség-szegési ügy margójára, avagy a C-591/17. sz. Ausztria kontra Németország ügy közjogi és gyakorlati implikációi^[1]

ABSTRACT

The article presents the public and practical implications of C-591/17, Austria v. Germany case. The case is of interest to the legal community in several ways. On the one hand, it is one of the eight infringement proceedings to date in which one Member State has initiated proceedings against another Member State. Secondly, the Advocate General in the case and the Court of Justice of the European Union have focused on completely different grounds and then have reached substantially different conclusions on the merits of the case. It is rare for the Advocate General's opinion to be so different from that of the Court, both in the starting point and in the final result. In the present case, the Advocate General has put forward a scientific and purely legal argument, and he has thus drawn his conclusions. On the other hand, the Court examined the coexistence of a number of factors and their cumulative effect and then ruled on the existence of discrimination from a pragmatic point of view.

Keywords: infringement procedure ■ Member State vs Member State ■ discrimination based on nationality ■ competences of the EU and Member States ■ Advocate General ■ CJEU

[1] Az Európai Unióban a fogyasztók jogosultak különböző szolgáltatásokat – pl. útdíj-használat – online megvásárolni. Az online értékesítés, kereskedelem számos kérdéssel kapcsolódik a digitális gazdasághoz. A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

I. BEVEZETÉS – A C-591/17.SZ. OSZTRÁK KÖZTÁRSASÁG KONTRA NÉMETORSZÁGI SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁG TAGÁLLAMI KÖTELEZETTSZEGÉSI ÜGY ELŐZMÉNYE

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) történetében a C-591/17. sz. *Osztrák Köztársaság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, tagállami kötelezettszegés ügye* a hetedik olyan ügy, amelyben egy tagállam indított kötelezettszegési eljárást egy másik tagállammal szemben.^[2] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 59. cikke értelmében bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint a tagállam a Szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.^[3] A C-591/17. számú ügy több jogi vonatkozásában egyedülálló az uniós gyakorlatban, amely álláspontunk szerint az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) ítélkezési mérőföldkövei közé helyezi ezt az ügyet. Az ügy tárgya a személygépkocsikra infrastruktúra-használati díjat kivető tagállami szabályozás megítélése volt. Egyrészt fontos az ügy a tagállami és uniós hatáskörök megosztása tekintetében, ugyanis az uniós szervek és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás anomáliái a gyakorlatban könnyen hatáskörök ütközéséhez és végeláthatatlan jogi vitákhoz^[4] vezethetnek. Az ügyben az egyenlő bánásmód követelménye és annak értelmezése is lényeges szerepet kap, különösen a hatásköri viták jelentette gordiuszi csomó pragmatikus átvágásában van nagy jelentősége. Végül jelentősége azért is kiemelkedő, mert az ügyben Nils Wahl főtanácsnok és a Bíróság érvelése teljesen eltérő szempontokat és metódust követ, és ebből eredően eltérő eredményre is jutnak. Ritkaságként könyvelhetjük el, hogy a Bíróság nem követi a főtanácsnok véleményét, az pedig igazán kivételes, hogy teljesen ellentmondásos véleményre helyezkedett a Bíróság. Nem meglepő tehát, hogy az ügyet intenzív politikai és szakmai viták övezték. A tanulmány az ügy közjogi vetületeit és gyakorlati implikációit mutatja be.

[2] Nagyon ritka, hogy egy tagállam kötelezettszegési eljárást indítson egy másik tagállam ellen. A kézirat lezárásáig a következő esetekben került erre sor az Európai Unió Bírósága történetében: jelen ügy – a C-591/17. sz. Ausztria kontra Németország ügy, a 141/78. sz., Franciaország kontra Egyesült Királyság ügy, a C-388/95. sz., Belgium kontra Spanyolország ügy, a C-145/04. sz., Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, a C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovákia ügy, a C-457/18., Szlovénia kontra Horvátország ügy és a C-121/21., Cseh Köztársaság kontra Lengyelország (Míne de Turów) ügy. A jelen ügyet Hetedik ügyként a CJEU Press Release No 9/19. Advocate General opinion in case C-591/17. Austria v. Germany, Advocate General Wahl proposes that the Court of Justice should dismiss Austria's action against the German motorway charge említi (1. oldal 1. hivatkozása).

[3] EUMSz. 259. cikke: Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be uniós jogsértés miatt egy másik tagállam ellen, az ügyet előtte a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett tagállamoknak lehetőséget ad, hogy kontradiktórius eljárás keretében, szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, akkor a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni. A tagállamok közötti kötelezettszegési eljárás indításáról lásd még: Várnay, 2017.

[4] A hatáskörök ütközéséből eredő, kiszámíthatatlan hosszúságú ügyekre remek példát szolgáltatnak az Apple, a Facebook és a Google ügyei. Lásd a C-226/15. P. sz., Apple and Pear Australia Ltd és Star Fruits Diffusion kontra az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) ügyet.

Az ügyről dióhéjban: Németország létrehozta a szövetségi utak, köztük az autópályák, személygépkocsik általi használatát terhelő díj – az ún. „infrastruktúra-használati díj” – bevezetésének jogi keretét. Az infrastruktúra-használati díjjal Németország részben át kívánt térni az adóból való finanszírozás rendszeréről a „használó fizet” és a „szennyező fizet” környezetvédelmi elveken alapuló finanszírozás rendszerére. A szabályozási koncepció szerint a díj bevételei teljes mértékben a közúti infrastruktúra finanszírozására szolgálnak, az összegét pedig a jármű hengerűrtartalma, meghajtásának módja és kibocsátási osztálya alapján kell kiszámítani. A jogszabály szerint a Németországban nyilvántartásba vett jármű üzemmentartójának éves matrica formájában kell megfizetnie a díjat, amelynek legmagasabb összege 130 euró. A külföldön nyilvántartásba vett járművek tekintetében a díjat csupán az autópályák használata esetén kell megfizetnie a jármű üzemmentartójának vagy vezetőjének. E tekintetben tíznapos (2,50 és 25 euró között), két hónapos (7 és 50 euró között) és éves (legfeljebb 130 euró) matrica áll rendelkezésre. Ezzel egy időben Németország előírta, hogy az infrastruktúra-használati díj beszedésétől kezdve a Németországban nyilvántartásba vett járművek üzemmentartói legalább az általuk fizetendő díjnak megfelelő összegű gépjárműadó-mentességben részesülnek. Ausztria viszont úgy vélte, hogy az infrastruktúra-használati díj és a Németországban nyilvántartásba vett járműveket megillető gépjárműadó-mentesség együttes hatása, valamint az infrastruktúra-használati díj szabályozási és alkalmazási módja ellentétes az uniós joggal, nevezetesen az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Ausztria a Bizottság véleményének kérését követően – miután az határidőben nem válaszolt – kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indított a Bíróságon Németországgal szemben. Ezen eljárásban Ausztriát Hollandia, míg Németországot Dánia támogatta.

Mind a főtanácsnoknak, mind az EUB-nak meg kellett vizsgálnia az EU hatásköreit az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt szubszidiaritás és az arányosság elvének fényében, a tagállamok adószuverenitására vonatkozóan. A főtanácsnok és az EUB érvelése jelentős mértékben eltért egymástól. A vélemények közötti különbség lényegében rámutat a tudományos érvelés és perspektíva, valamint a pragmatikus értékek közötti eltérések relevanciájára. Mind a főtanácsnok, mind az EU Bíróságának érve meggyőző, amellet, hogy ugyanakkor ellentmondásosak is. A főtanácsnok (A.G.), Wahl egy világos, tudományos elemzést alkalmazott, bölcs érvelésbe burkolva. Az EUB úgy oldotta meg jelen ügyet, hogy a pragmatikus szempontokat követte, és a diszkriminációs referenciát, mint a jogalap megteremtésének egyfajta ún. „adu-kártyáját” használta fel, amely általában felülírja a nemzeti érdekeket.^[5] Végül, de nem utolsósorban, a döntés egy „újszülött” tankönyvi példa lett az uniós hatáskörök lopakodó kiterjesztésére is.

[5] A tagállami érdekek és a belső piac működésével kapcsolatos uniós ítélkezési gyakorlatról lásd többek között: Papp, 2021, 24-51.

Jelen cikk keretei között azt kívánjuk hangsúlyozni, hogy a főtanácsnok és a Bíróság különböző perspektívák és szempontok alapján vizsgálta az ügyet. Írásunknak tehát az a célja, hogy bemutassa az egységes jogi értelmezés fontosságát, különös tekintettel a mai innovatív társadalom elvárásaira is. Az Európai Unió ugyanis technológiai és jogi szempontból is modernizálni kívánja az integrációt, melyhez az egységes jogértelmezés^[6] elengedhetetlenül szükséges. A cél a szociális jólét és a gazdasági fejlődés elérése a harmonizált szabályokkal, a jól működő belső piac modern és meglehetősen rugalmas jogrendszerének megfelelően. Ezenkívül a jól működő határ- és akadálymentes belső piac a garanciája is egyben az EU és a tagállamok közötti megfelelő hatáskörmegosztásnak is.

Másrészről az egyenlő bánásmód biztosítása garanciának is minősül más tagállamok azon állampolgárai számára, akik határokon átnyúló életmódot folytatnak. A gyakorlatban nem olyan egyszerű a megfelelő határt felállítani egy állam szuverenitása és hatásköre, valamint az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettsége között, ami a gyakorlatban a megkülönböztetésmentességet jelenti. Az adózás területe jelenleg a tagállamok elsődleges hatáskörébe tartozik, ami azt is jelenti, hogy az EU intézményeinek a szubszidiaritás elve alapján csupán szűk körben van beavatkozási lehetősége a tagállamok adóztatási regulációjába. A tagállamoknak azonban minden körülmények között biztosítaniuk kell az egyenlő bánásmód elvét, a megkülönböztetésmentességet. Ennek a mozgástérnek azonban vannak határai, hogy a tagállamok teljes jogkörrel gyakorolhassák teljes hatáskörüket az adózás területén. Emellett az is látható – ezen ügy kapcsán is –, hogy az EUB már elkezdte lassan, lopakodó módon bővíteni az uniós jog értelmezésével kapcsolatos hatásköreit. Az egyedi értelmezéssel a Bíróság tartalommal tölti be a jogi aktusokat, és képes alakítani a jogszabályt, és ezzel nemcsak a közös európai jogot alakítja, hanem – közvetett hatással – a nemzeti jogszabályokat is. Ezt hívják az uniós hatáskörök lopakodó kiterjesztésének, bővítésének. Jelentősnek tartjuk a főtanácsnok és a Bíróság érvelésében megmutató perspektívabeli és a módszertanbeli különbségek vizsgálatát. Mivel az EUB-nak talán a legfontosabb szerepe az európai jog és tendenciái átalakítása, érdekes látni, hogy a Bíróság hogyan alkotja és alakítja a jogot. Az *Osztrák Köztársaság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság* ügy esetében az érintett szereplők ellentmondásos érvelése igencsak figyelemreméltó. Nos, a kérdés, hogy ez az ügy jelenti a fő szabályt, vagy ez egy rendkívüli kivétel csupán, amely erősíti a szabályt.

[6] Egységes jogértelmezés témakörében lásd még többek között: Somssich, 2016.

II. A FŐTANÁCSNOK ÉRVELÉSE

Wahl főtanácsnok egy tudományosan támogatott, világos, logikus, jogilag megalapozott elemzést alkalmazott, amelyben ítéletről ítéletre vizsgálta az állampolgárság alapján történő közvetett megkülönböztetés fogalmát és valamennyi fogalmi elemét. A) A főtanácsnok vizsgálta a fogalom lényegét és értelmét a szóban forgó intézkedések kombinációja révén – továbbá a hátrányos megkülönböztetés definícióját, a megkülönböztető intézkedés jellegét és diszkriminatív képességét, valamint egyéb kérdéseket; B) az infrastrukturális díj megtervezése révén az állampolgárság alapján történő közvetett megkülönböztetés elemeit és C) a 34. és 56. cikk megsértését és az EUMSZ 92. cikkének megsértését. Wahl főtanácsnok azzal kezdte véleményét, hogy a megkülönböztetésmentességet – különösen az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát – az uniós jog alapelvei közé sorolta. Azáltal, hogy a megkülönböztetésmentességet a vélemény első pontjára helyezi, az olvasónak az a benyomása lehet, hogy az egyenlő bánásmód alapelve és a megkülönböztetésmentesség követelménye meghatározó szerepet játszik az érvelésben. Ennek ellenére a főtanácsnok a megkülönböztetés fogalmára összpontosított. Lényegében mint egy funkciót, úgy tekintette, melynek jelentése tudományosan támogatott, megalapozott.

A főtanácsnok következtetése azon kérdés egyértelmű elemzésének az eredménye volt, hogy milyen megkülönböztetésről van szó, és fontos az is, hogy milyen körülmények között beszélhetünk diszkriminációról. Mi jelenti az összehasonlítható alapot az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettség állítólagos megszegésének vizsgálatához? Alternatívaként, ha az egész fogalomból kezdetől fogva hiányzik a lényeg (nevezetesen a megkülönböztetés vizsgálatának összehasonlítható alapja), nem léphetünk tovább a rendeletek kumulatív hatásának az elemzésére. Az is kiemelten fontos, hogy még ha egy nemzeti szabályozás egyfajta hátrányos megkülönböztetéshez vezethet is, vannak olyan területek (például a közvetlen adóztatás), ahol a tagállamok rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel, és az uniós jogot csak akkor lehet értelmezni, ha az uniós értékek vagy általános elvek érintettek.

Wahl főtanácsnok szerint az Európai Unió Bíróságának el kell utasítania az Ausztria által Németországgal szemben benyújtott keresetet, mivel az a tény, hogy a Németországban bejegyzett gépjárművek tulajdonosai a német gépjárműadó után az infrastrukturális díj összegének megfelelő összegű adókedvezményben, adómentességben részesülnek, nem minősül az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek. A főtanácsnok úgy vélte, hogy Ausztria nemzetiségi alapon történő állítólagos megkülönböztetésen alapuló érvei a „megkülönböztetés” fogalmának alapvető félreértésén alapulnak. A főtanácsnok elismerte, hogy a belföldi járművek tulajdonosai főként német állampolgárok, míg a külföldi járművek vezetői többnyire más tagállamok állampolgárai. Ezt azonban nem tekintette összehasonlítható alapnak a megkülönböztetés megállapításához.

Az Ausztria által összehasonlított két csoport – a német és más uniós polgárok – nem hasonlítható össze a bírált intézkedések szempontjából, ugyanis nincsenek összehasonlítható helyzetben. Az infrastruktúra német használói német adófizetők is, míg a külföldi járművezetők csak a németek által épített és karbantartott infrastruktúra használói, de Németországban nem fizetnek adót. Azok a nem német uniós polgárok, akik a német infrastruktúra használói lehetnek, más tagállamok adófizetői (vagy adókedvezményezettjei), mivel járműveiket Németország területén kívül vették nyilvántartásba.

Másodszor, Ausztria az érvelésében nem tudott rámutatni arra, hogy a szóban forgó intézkedések a külföldi járművek vezetőinek nyújtott kedvezőtlenebb bánásmódot valósítanak meg. Az uniós jog értelmében a külföldi járművek vezetői soha nem lehetnek olyan helyzetben, amely kevésbé kedvező, mint amelyben a belföldi járművek tulajdonosai találják magukat. A német autópályákon történő vezetés engedélyezése érdekében az előbbi csak az infrastruktúra díját fizeti, és nem köteles az éves díj megfizetésére. A külföldi járművek vezetőinek választásán múlik, hogy milyen időtartamú matricát vásárolnak, attól függően, hogy ténylegesen mennyi ideig szükséges az országban közlekedniük. Következésképpen, ha mindkét intézkedést együtt vizsgálják meg – amint azt Ausztria kérte a Bíróságtól –, akkor a külföldi gépjárművezetők számára nincs kedvezőtlenebb bánásmód, mint amit a német gépjárművezetők számára biztosít a jogi szabályozás. A szóban forgó német rendelet arányos intézkedéseket tartalmaz, mivel az infrastruktúra használói rövidebb időre is kiválaszthatják a az úthasználati jegyeket, míg a német felhasználók kötelesek az éves összeget^[7] megfizetni, függetlenül attól, hogy hány napot használják az utakat az adott évben. Ha Németország kénytelen lett volna megszüntetni az adókedvezményeket, a belföldi járművek tulajdonosainak aránytalanul nagy adót kellett volna fizetniük, mivel mind az infrastruktúradíj, mind a gépjárműadó alá tartoztak volna.

A főtanácsnok elismerte, hogy a belföldi járművek tulajdonosai által fizetendő gépjárműadó összege az infrastrukturális díjra vonatkozó adókedvezménynek köszönhetően alacsonyabb lenne, mint a szabályozás előtt. Ennélfogva, amennyiben az adókedvezmény a gépjárműadó „nullázását” eredményezné is, ami nem így van a gyakorlatban, bármely külföldi gépjárművezetőnek olyan összeget kellene fizetnie a német autópályák használatáért, amelyet a belföldi járművek tulajdonosai is fizetnek.

A fenti érvekkel a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, és azt javasolta az EUB-nak, hogy utasítsa el a keresetet, kötelezze az Osztrák Köztársaságot

[7] Például Magyarországon eldönthetjük, hogy kívánjuk-e használni az autópályát vagy sem. Helyette használhatjuk a főutakat, amelyeket nem terhelnek külön díjak. Ha egy magyar vagy külföldi állampolgár az autópálya mellett dönt, akkor a jármű kategóriájától és az időtartamtól függően többféle jegy közül választhat. A magyar állampolgárok tehát nem kötelesek az éves jegyet megvásárolni. Ld. e-autopalyamatrica.hu: Szerezze be 2022-es autópálya-matricáját, 2022. Ugyanez ez a jogi helyzet például Szlovákiában is. Lásd: eznamka.sk, 2022.

a Németországi Szövetségi Köztársaság perköltségeinek viselésére, valamint kötelezze a Dán Királyságot és a Holland Királyságot a költségeik viselésében való közreműködésre.

III. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÉRVELÉSE – AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGON ALAPULÓ HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

A CJEU lényegesen más, pragmatikusabb alapot használt a következtetéseinek megalkotásakor. Tapasztalatunk szerint nagyon ritka az az eset, hogy a CJEU-nak és a főtanácsadónak ilyen sokoldalú érvei vannak, és egymástól ennyire eltérő következtetésre jutnak. Jellemzően a Bíróság azokban az esetekben utasította el a tagállami keresetet, amikor más, mögöttes cél szolgálatát látta az eljárás kezdeményezésében, amelyhez az uniós jog csupán eszközt szolgáltatott.^[8] Jelen ügy azonban nem ilyen, nehezen kategorizálható be tagállamok közötti történelmi különbségek vagy társadalmi ellentétek körébe.

Az EUB a különböző intézkedések kumulatív hatásának vizsgálatát végezte el. Érvelését az adózás hatására és az infrastrukturális díj együttes alkalmazására alapozta, és nem értett egyet a főtanácsnokkal a csoportok összehasonlíthatósága kapcsán. Ez véleményünk szerint fontos, mivel anélkül, hogy két csoportot összevetnénk, hogy lássuk, ugyanabban a helyzetben vannak-e, vagy sem, elemeznünk kell, hogy össze lehet-e egyáltalán hasonlítani őket a vizsgált kérdés mentén, vagy nem. A főtanácsnok a véleményét ezzel az összehasonlítással kezdte. A Bíróság viszont úgy vélte, hogy a csoportok összehasonlíthatóak a német infrastruktúra viszonyában, és még ha mindkét csoport fizet is ezért, a külföldi uniós polgárok nem „kérhetik vissza” a fizetett díjat adókedvezményként. A Bíróság „lesöpörte” azt a tényt az asztalról, hogy a német adófizetőkkel ellentétben a más tagállami úthasználók vélhetően nem fizetnek adót Németországban, tehát helyzetük nem teljes mértékben összehasonlítható a német úthasználókkal, akik adófizetők is egyben.

A Bíróság megállapította, hogy az „eredmény oldalról” vizsgált magatartások hatásai diszkriminatívak, mivel azok halmazott hatást fejtenek ki. Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy azok az úthasználatra és adókedvezményre vonatkozó nemzeti jogszabályok annyira összefüggnek mind időben, mind az összességében, hogy nem indokolt azokat külön értékelni. Így a bírósági álláspont szerint a nemzeti szabályozás szubjektív célja és objektív tartalma egységet valószínűsít meg és kumulatív hatást gyakorol az egyenlő bánásmódra.

[8] Véleményünket – ami a tagállamok egymással szembeni kötelezettségességi eljárásainak a ritkaságára utal – támasztja alá Várnay Ernő idézett tanulmánya (2017) is, miszerint: „A mostanáig a Bíróságig jutott összesen négy ügyből kettőben (Spanyolország kontra Egyesült Királyság, Magyarország kontra Szlovákia) – a felperesek által produkált, konzisztens, az uniós jog szövegén alapuló jogi érvelést elvetve – megítélésünk szerint a Bíróság azért is utasította el a keresetet, mert jelezni akarta; a tagállamok közötti történelmi-politikai indíttatású (jog)viták számára nem kíván teret engedni.” Ld. Várnay, 2017, 9.

Az EUB megállapította, hogy az infrastruktúra használati díja – a Németországban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosait terhelő gépjárműadó alóli mentességgel együtt – az állampolgárság alapján közvetett megkülönböztetést jelent, és sérti az áruk szabad mozgására és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó alapelveket. Ami az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát illeti, a Bíróság megállapította, hogy a Németországban bejegyzett járművek tulajdonosai által élvezett gépjárműadó alóli mentesség teljes mértékben ellensúlyozza az említett személyek által fizetett infrastruktúra-használati díjat, aminek következtében e díj gazdasági terhe ténylegesen kizárólag a más tagállamokban bejegyzett járművek tulajdonosaira és vezetőire hárul.

Tehát a tagállamok számára valóban nyitva áll, hogy módosítsák közúti infrastruktúrájuk finanszírozásának rendszerét, azáltal, hogy a finanszírozási rendszert adózás útján váltják fel az összes felhasználó finanszírozási rendszerével, beleértve az infrastruktúrát használó más tagállamokban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosait és vezetőit is, annak érdekében, hogy valamennyi felhasználó méltányosan és arányosan járuljon hozzá ehhez a finanszírozáshoz. Az ilyen módosításnak azonban összhangban kell lennie az uniós joggal, különösen a megkülönböztetésmentesség alapelveivel, amely ebben az esetben – a Bíróság szerint – nem így történt Németországban.

IV. AZ ÍTÉLET JELENTŐSÉGE

Az ügy vizsgálata kapcsán az Európai Unió Bírósága foglalkozott az uniós jogrenddel is.^[9] Az ítélet *de facto* megoldást kínált, míg a főtanácsnok véleménye meglehetősen *de iure* volt. Az EUB alkalmazta a megkülönböztetésmentesség^[10] elsőbbségi elvét és kötelezettségét, és rámutatott az autópálya-infrastruktúra-díj és a belföldi gépjármű-tulajdonosok adókedvezményének egyfajta kumulatív hatására. Az EUB szerint az infrastrukturális használati díj és a gépjárműadó kedvezmény halmozott hatása az állampolgárság alapján történő közvetett megkülönböztetést eredményezte. Az alábbiakban összefoglaljuk Wahl főtanácsnok és az EUB érvelésének lényegét.^[11]

Az EUB kijelentette, hogy „a Németországi Szövetségi Köztársaság azáltal, hogy bevezette a személygépjárművek infrastruktúra-használati díját, és ezzel egyidejűleg a Németországban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosai javára gépjárműadó-mentességet biztosított, nem teljesítette az EUMSZ 18., 34., 56. és 92. cikke szerinti kötelezettségeit”. Ezért az infrastruktúra használati díja a Németországban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosai által nyújtott gépjárműadó-mentességgel együtt az állampolgárság alapján közvetett

[9] Kirst, 2019.

[10] EUMSZ 18. cikkelye.

[11] Az üggyel kapcsolatos álláspontunkról lásd még: Erdős – Kiss, 2019, 103-111.

megkülönböztetést jelentett, és sértette az áruk szabad mozgására és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó alapelveket. Ami az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát illeti, az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy a Németországban bejegyzett járművek tulajdonosai által élvezett gépjárműadó alóli mentesség teljes mértékben ellensúlyozza az említett személyek által fizetett infrastruktúrahasználati díjat, aminek következtében e díj gazdasági terhe ténylegesen kizárólag a más tagállamokban bejegyzett járművek tulajdonosaira és vezetőire hárul.

A tagállamok számára valóban nyitva áll a lehetőség, hogy módosítsák közúti infrastruktúrájuk finanszírozásának rendszerét, azáltal, hogy a finanszírozási rendszert adózás útján váltják fel az összes felhasználó finanszírozási rendszerével, beleértve az infrastruktúrát használó, más tagállamokban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosait és vezetőit is, annak érdekében, hogy valamennyi felhasználó méltányosan és arányosan járuljon hozzá ezen úthálózatok fenntartásához, finanszírozáshoz. Fontos hangsúlyozni, hogy az ilyen módosításnak azonban összhangban kell lennie az uniós joggal, különösen a diszkriminációmentesség elvével, amely a jelen esetben nem teljesült. Ebben az esetben Németország érvelésével nem lehetett egyetérteni, különösen azzal, hogy az adott tagállamban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosai számára a gépjárműadó-mentesség a „használó fizet” és a „szennyező fizet” elv szerint a közúti infrastruktúra finanszírozásának rendszerébe történő mozgást tükrözi.

Mivel Németország nem ismertette a szövetségi infrastruktúra finanszírozásához való hozzájárulás mértékét, semmilyen módon nem mutatta és bizonyította be, hogy a Németországban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosai számára a gépjárműadó alóli mentesség formájában nyújtott kompenzáció – legalább az infrastruktúra használati díjának összegével megegyező összegben –, amelyet fizetniük kellett, nem haladja meg ezt a hozzájárulást, és ezért az helyénvaló lett volna.

Ezenkívül a Németországban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosai tekintetében az infrastruktúra használati díját évente kell megfizetni, anélkül, hogy lehetőség lenne rövidebb időre matricát választani, ami számos esetben valószínűleg jobban megfelelne az említett utak használata gyakoriságának. Ezek a tényezők, valamint a gépjárműadó alóli olyan mértékű mentesség, amely legalább egyenértékű az említett díjra vonatkozóan kifizetett összeggel, azt mutatják, hogy a „használó fizet” és a „szennyező fizet” elven alapuló finanszírozási rendszer felé történő elmozdulás kizárólag a többi tagállamban nyilvántartásba vett járművek tulajdonosait és vezetőit érinti. Emellett pedig a Németországban bejegyzett gépjármű-tulajdonosok esetében továbbra is az adózás útján történő finanszírozás elvét kell alkalmazni. Németország továbbá azt sem mutatta és bizonyította be, hogy a környezetvédelmi vagy egyéb megfontolások hogyan indokolhatják a megállapított, külföldi járművek vezetőire vonatkozó hátrányos megkülönböztetést.

Ami az áruk szabad mozgását illeti, a Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó intézkedések korlátozhatják a más tagállamokból származó áruk német

piacra jutását is. Az infrastruktúra-használati díj, amely a valóságban csak az ilyen árukat szállító járműveket terheli, növelheti a szállítási költségeket, és következetesen az ilyen áruk árát, ami befolyásolja versenyképességüket. Ami a szolgáltatásnyújtás szabadságát illeti, a Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések korlátozhatják a más tagállamból származó szolgáltatók német piachoz való hozzáférését.

Az infrastruktúra-használati díj a gépjárműadó alóli mentesség miatt, vagy az említett szolgáltatók által Németországban nyújtott szolgáltatások költségeinek emelése miatt növelheti a Németországba történő utazással járó költségeket is a továbbiakban. Ausztria állításával ellentétben azonban a Bíróság megállapította, hogy az infrastruktúrahazsnálati díj strukturálására és alkalmazására vonatkozó szabályok nem diszkriminatívak. Ez a véletlenszerű ellenőrzésekre, az érintett járművel történő utazás folytatására vonatkozó bármely tilalomra, az infrastruktúra használati díjának utólagos behajtására, a bíróság esetleges kiszabására és a biztosíték megfizetésére is egyaránt vonatkozik.^[12]

V. ZÁRÓ GONDOLATOK

A Bíróság érvelése és a főtanácsnok véleménye közötti főbb különbségek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy e szereplők perspektívája az ügyszökhöz ellentmondásos. A főtanácsnok tudományos, logikus, analitikus perspektívát alkalmazott az ügyben megjelenő kérdések megválaszolásához, míg a Bíróság, saját ítélkezési gyakorlatát^[13] és a szóbanforgó szabályozás gyakorlati hatásait követve, pragmatikus megközelítést alkalmazott. Ahogy említettük, az ügy ritkaságnak számít abban az értelemben is, hogy a Bíróság nem követte a főtanácsnok véleményét, sőt azzal teljes mértékig szembehelyezkedett. Álláspontunk szerint mind a főtanácsnok, mind az EUB érvelése jogilag helytálló és meggyőző. Számunkra az volt a legérdekesebb, hogy a Bíróság és a főtanácsnok más kiindulási pontra helyezkedett. Már kezdetben teljesen különböző elemzési módszert alkalmaztak. A főtanácsnok felvetette, hogy egyáltalán összehasonlítható helyzetben vannak-e a németországi úthasználók (és adófizetők) a nem német úthasználókkal az útdíjfizetés tekintetében, hogy megállapítsa, hogy létezik alap a személyi körök összehasonlításához. Ez a feltétele ugyanis a diszkrimináció megállapításának, vagy az egyenlő bánásmód megvalósításának. A Bíróság ezzel szemben nem a kiindulási alapot, hanem a szabályozások (úthasználat és adózási kedvezmények) együttes hatását vizsgálta a gyakorlatban, és ennek megfelelően úgy ítélte meg, hogy a német szabályozás diszkriminatív, ennél fogva az sérti az uniós jogot.

[12] Lásd a 75/19. számú sajtóközleményt, valamint a C-591/1. sz. ítélet összefoglalóját.

[13] A Bíróság ítélkezési gyakorlatáról lásd még többek között: Varga, 2017; Blutman, 2020.

Ebben az esetben az Európai Unió Bírósága komoly kérdésekkel szembesült az állami hatáskörökkel és azok immateriális határaival kapcsolatban is. Az Európai Bíróság az ítélet 44. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedéseknek halmozott hatásai vannak, mind időlegesen, mind hatáskörök és érintett szakpolitikai kérdések tekintetében, mivel a gépjárműadó-mentesség alkalmazása a német jogban infrastrukturális díj kivetéséhez kötött. Másodszor, az EUB megvizsgálta a fent említett – gazdaságosabb – hátrányos megkülönböztetés perspektíváját is. Az ítélet 47. pontjában az Európai Bíróság megállapította, hogy meg kellett vizsgálni, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések együttesen eltérő bánásmódot állapítanak-e meg az állampolgárság alapján. Az EUB azt is kijelentette, hogy emlékeztetni kell a tagállamokat arra, hogy az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának általános elve, amint azt az EUMSZ 18. cikkének első bekezdése rögzíti, nemcsak az állampolgárság alapján történő közvetlen megkülönböztetést tiltja, hanem a hátrányos megkülönböztetés minden olyan közvetett formáját is, amely más megkülönböztetési kritériumok alkalmazásával valójában ugyanahhoz az eredményhez vezet!^[14] Ez már most is széles körű, kiterjesztő értelmezés, amely eseti alapon újra és újra alkalmazható, és a megkülönböztetés elleni jog területének továbbfejlesztését alapozhatja meg a jövőben. A 41. pontban a Bíróság megalkotta érvelési szabályának jogalapját. Ebből következik, hogy jelen esetben a szóban forgó nemzeti intézkedéseket az EUMSZ 18. cikkének első bekezdése alapján csak annyiban lehet megvizsgálni, amennyiben azok olyan helyzetekre alkalmazandók, amelyek nem tartoznak az EU-szerződés által a megkülönböztetésmentességre vonatkozóan megállapított különös szabályok hatálya alá.

Véleményünk szerint vitathatatlan, hogy a jármű költségei tekintetében az adó és az autópályadíj az adóalanyra háruló halmozott terhet jelenthet. A külön díj és adó együttes kezelésének kumulatív hatásai miatt az EUMSZ 18. cikkében az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmód elvének megsértését állapította meg a Bíróság. Az adózás tekintetében a tagállamok hatásköre elsődleges, ezért a Bíróság döntése megkérdőjelezhető lehet az ügy ezen dimenziójában. A Bíróság a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alapelvet nagyon szigorúan kezeli ítélkezési gyakorlatában általánosságban véve, így megköveteli az annak való megfelelést az adózást érintő ügyekben is, függetlenül a tagállamokkal való hatáskörmegosztás kérdésétől.

Az EUB környezetvédelmi szempontból is megvizsgálta a német rendelkezést a „szennyező fizet” elv alapján, és arra a következtetésre jutott, hogy ezt az elvet a gépjárműadó alóli mentesség is aláásná, mivel csak a Németországban nyilvántartásba nem vett úthasználókra vonatkozik. Meglátásunk szerint ez abból a tényből fakadhat, hogy Németországban értelemszerűen a német adóalanyok fizetnek adót, így Németország ha szeretne, sem tudna adókedvezményt bizto-

[14] Lásd ebben a kérdéskörben: Bressol és társai ítélet, 2010. április 13.

sítani más tagállamok adófizetői számára. Itt álláspontunk szerint nincsenek összehasonlítható helyzetben a német és nem német adófizetők, így diszzonáns őket egy szempont szerint vizsgálni.

Végezetül kijelenthető, hogy ez az eset azt is jól szemlélteti, hogy az egyenlő bánásmód követelménye – a megkülönböztetés tilalma (EUMSZ 18) – nagyon erősen jelen van az uniós jogban (beleértve az adózásra vonatkozó közös szabályanyagot is). Ez a legtöbb belső piaci eset kiinduló pontja. Ezzel indokolható az, hogy az EUB tágabb értelmezésében is jelentős szerepet kap a diszkrimináció általános hatása a polgárok helyzetére. Az ügy kimenetele kevésbé érdekes álláspontunk szerint, mint a főtanácsnok és a Bíróság érvelése közötti diszzonancia. Utóbbi rendkívül ritkán fordul elő, és megmutatja az ügy különféle dimenzióit: a tagállamok és az EU közötti hatáskörök megosztásához kapcsolódó jogértelmezési különbségeket, a diszkrimináció értelmezhetőségi mezsgyéjének szintjeit, valamint a szabályozások értelmezésének módszereit (önállóan, más szabályokkal együttesen). Ezen túl, az adózástól a környezetvédelem elveinek egyes kérdései is beemelésre kerülnek, amely a hatásköri kérdéseket tovább árnyalja jelen ügyben. Ami tudományos berkekben tevékenykedők számára relevanciával bírhat, az a főtanácsnok érvelésének tudományos alapjaiban, a letisztult, elméleti kérdéseket tisztázó okfejtésben keresendő – szemben a Bíróság rendkívül gyakorlatias meglátásaival. Annyi biztos, hogy a Bíróság ítélete még hosszú időre témát szolgáltat a fent említett kérdésekkel foglalkozó jogász számára.

IRODALOM

- Blutman László (2020): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban - a Brexit után*. HVG-ORAC, Budapest.
- Erdős Éva - Kiss Lilla Nóra (2021): Creeping extension of EU competences or textbook exception that proves the rule? Some remarks on C-591/17., Austria v Germany case. In: *European Integration Studies*. 15:1. (Elérhető: <http://real.mtak.hu/142140/>. Letöltés ideje: 2022. június 17.).
- Kirst, Niels (2019): A Bíróság ítélete a C-591/17 (Ausztria kontra Németország) ügyben, avagy miért diszkriminatív a német gépjármű-matrica-rendszer. In: *European Law Blog*. (Elérhető: <https://europeanlawblog.eu/2019/06/27/the-courts-judgement-in-c-591-17-austria-v-germany-or-why-the-german-light-vehicle-vignette-system-is-discriminatory/>. Letöltés ideje: 2022. június 17.).
- Papp Mónika (2021): Tagállami érdekek, belső piaci szabadságok és az Európai Bíróság joggyakorlata. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2021/1. sz.
- Somssich Réka (2016): *Egységes jog - egységes értelmezés?: Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén*. ELTE Eötvös József Kiadó, Budapest.
- Varga Zsófia (2017): *Az EU-jog alkalmazása: Kézikönyv gyakorló jogászoknak*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Várnay Ernő (2017): A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban. In: *Tézisek*. Debrecen. (Elérhető: http://real-d.mtak.hu/1140/1/dc_1480_17_tezisek.pdf. Letöltés ideje: 2022. május 6.).

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE

- A 141/78. sz., Franciaország kontra Egyesült Királyság ügy.
- A C-388/95. sz., Belgium kontra Spanyolország ügy.
- A C-145/04. sz., Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy.
- A C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovákia ügy.
- A C-457/18., Szlovénia kontra Horvátország ügy.
- A C-121/21., Cseh Köztársaság kontra Lengyelország (Mine de Turów) ügy.
- A C-226/15. P. sz., Apple and Pear Australia Ltd és Star Fruits Diffusion kontra az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) ügy, ECLI:EU:C:2016:582.
- A C-73/08., Bressol és társai ítélet, EU:C:2010:181.



Szerényi Gábor, Keresztény állam, semleges állam