

DR. SOMSSICH RÉKA

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

## A VÁLSÁG BELSŐ PIACA. A BELSŐ PIAC VÁLSÁGA?

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2023.Somssich.161>

### 1. Bevezetés

2022 szeptemberében az Európai Bizottság egy új jogalkotási javaslatot nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelynek alapvető célja egy úgynevezett egységes piaci szükséghelyzeti eszköz létrehozása.<sup>1</sup> A tervezett, új belső piaci mechanizmus, annak angol nyelvű elnevezése alapján (*Single Market Emergency Instrument*), SMEI rövidítéssel honosodott meg az uniós diskurzusban. Nem véletlen, hogy a Bizottság első, nem az aktuális veszélyhelyzetet kezelő, hanem kifejezetten jövőbeli krízisek megoldására irányuló horizontális jellegű javaslata a belső piacot célozza. A belső piac ugyanis az Unió legjelentősebb és leghosszabb múltra visszatekintő vívmánya, az egykor létrejött gazdasági közösség fundamentuma, mintegy az európai integráció szimbóluma.

Az elmúlt évek válságai, elsősorban a Covid-19-járvánnyal összefüggő krízis, majd közvetlenül azt követően az ukrajnai háborús helyzet élesen rámutattak a belső piac sérülékenységre, sebezhető pontjaira, illetve a harmadik országoknak való gazdasági kitettségre is. Világossá vált, hogy az Európai Unió vívmányai korántsem tekinthetők adottnak,<sup>2</sup> és hogy a belső piac működésében jelentkező jelentősebb zavarok az Unió egészének működőképességét és legitimitását kérdőjelezhetik meg.

Alkalmas lehet-e az új mechanizmus a jövőbeli válságok megfelelő kezelésére, mennyire korlátozza jobban a tagállamok szabadságát, mint a jelenlegi jogi szabályozási környezet, mennyivel juttatja fajsúlyosabb szerephez az Európai Bizottságot

<sup>1</sup> Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz létrehozásáról és a 2679/98/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2022) 459 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0459&qid=1691474570679> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>2</sup> HANNEKE VAN EIJKEN – J. JORRIT RIJPMAN: Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. *Utrecht Law Review*, 2021/3. szám, 35. <https://doi.org/10.36633/ulr.686>

a jövőben, és miben érintheti az uniós vállalkozásokat közvetlenül? Ezekre a kérdésekre keressük a lehetséges válaszokat jelen írás keretei között, bemutatva először a pandémia alatt meghozott tagállami és uniós intézkedések jellemzőit, a válságkezelési döntések erősségeit és hiányosságait és a javasolt új mechanizmus kritikáját.

## 2. A belső piac működési zavarai a Covid-19-járványhelyzetben

A korábbi – elsősorban gazdasági – válságokhoz képest a Covid-19 okozta járványhelyzet drasztikus és hirtelen változásokat hozott a belső piacon. A járvány terjedésének megakadályozása elsősorban és elsőként a személyek szabad mozgását érintette, de maga után vonta az árumozgás lassulását, az ellátási láncok zavartalan működésének megszakadását és számos, a válság szempontjából esszenciális termék kivételének tilalmát. A fennakadások, korlátozások, teljes szolgáltatási szektorok (turizmus, légi személyszállítás, vendéglátás) időleges kiüresedése egyúttal egész iparágakat sodort gazdaságilag kilátástalan helyzetbe. Ezek – fennmaradásuk érdekében – jelentős állami támogatásokra, mentőövre szorultak, drasztikus piaci beavatkozást igényeltek a tagállamok és az Unió részéről.

Olyan területeken és szempontból merültek tehát fel nehézségek és megoldandó problémák, amelyek vagy teljes egészében tagállami hatáskörbe tartoztak (iskolák, felsőoktatási intézmények működési korlátozása, közforgalom számára nyitva álló helyek látogathatóságának lehetővé tétele, lakóhely elhagyási tilalom bevezetése, boltok nyitva tartásának korlátozása, az egészségügyi ellátórendszer működésének biztosítása), vagy pedig uniós politikákat és gazdasági szabadságokat érintettek, amelyek esetében az Uniónak különböző fellépési lehetőségei voltak a ráruházott hatáskörök fényében. Így például, míg az egészségügy területén nincs az Uniónak harmonizációs hatásköre, vagyis nem hozhat olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok egészségpolitikai autonómiáját érintik,<sup>3</sup> addig az áruk szabad mozgásának, a személyek szabad mozgásának biztosítása egyértelmű uniós tárgykör, részben közvetlenül az EUMSz<sup>4</sup> rendelkezésein alapulva, részben pedig megosztott hatáskörben elfogadott aktusok útján.

Azt láthatjuk, hogy a járványhelyzettel összefüggő intézkedések esetében az alapvető dilemma egyértelműen az volt, hogy ezek mennyiben legyenek tagállami szintű és tagállami fókuszú döntések, illetve inkább koordinált, egységes megközelítésű, uniós szintű aktusok, illetve amennyiben ilyen aktusok vannak, azok

<sup>3</sup> VINCENT DELHOMME – TAMARA HARVEY: The European Union's response to the Covid-19 crisis and (the legitimacy of) the Union's legal order. *Yearbook of European Law*, 2023, 5. <https://doi.org/10.1093/yel/yeac011>

<sup>4</sup> Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés.

milyen mértékben és módon alakíthatják a tagállami intézkedések mozgásterét. Valójában erre kívánt elsődlegesen egyfajta választ adni a belső piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslatával a Bizottság is, rávilágítva arra, hogy egy ilyen instrumentum hiányában a belső piac alapvető működése sem lesz feltétlenül biztosítható jövőbeli válságok esetében.

A kérdés az, hogy jól határozta-e meg az uniós fellépés mértékének szükségességét és irányát a Bizottság. Ennek felméréséhez mindenképp érdemes áttekinteni a járványhelyzettel kapcsolatban meghozott tagállami és uniós szintű intézkedéseket és levonni azokból az esetleges következtetéseket.

### *2.1. A járványhelyzetre tekintettel meghozott egyedi tagállami intézkedések és a belső piac*

2020 februárjában a Tanács még arra hívta fel a figyelmet, hogy ugyan a tagállamok utazási korlátozások elrendelésével felléphetnek a Covid-19-járvány terjedésével szemben, de ezek az intézkedések semmiképpen ne legyenek a szabad mozgás kárára. A Tanács figyelmeztetését figyelmen kívül hagyva, a járvány hirtelen fokozódása következtében és számos haláleset után, az uniós tagállamok egyre-másra állították vissza határaikon az ellenőrzést, vagy zárták le azokat a személyforgalom elől. A Schengeni határellenőrzési-kódex<sup>5</sup> (a továbbiakban: Kódex) alapján erre egyébként jogi lehetőségük volt, hiszen annak 33. cikke megengedi, hogy ilyen esetben a külső határokra vonatkozó korlátozásokat megfelelően alkalmazzák a tagállamok a belső határok vonatkozásában is. Az ellenőrzések csak a közrend, illetve a belső biztonság különös fenyegetettsége esetén állíthatók vissza, emellett időben korlátozottnak kell lenniük, a szükséges mértéket nem léphetik túl és csak végső megoldásként alkalmazhatók.<sup>6</sup>

Látható, hogy a közegészségügy, mint olyan, nem szerepel a hivatkozható okok között, ezért alapvetően a tagállamok a közrendi indok alá sorolták be a pandémiával összefüggő korlátozásokat. Mindez egyrésztől megkérdőjelezhető, hiszen amennyiben a jogalkotó kifejezetten szerepeltetni kívánja a közegészségügyet a hivatkozható indokok között, azt általában megteszi, mint ahogyan a négy szabadság közül három esetben ez meg is történt, másrésztől a jogszabályi környezet elégtelenségét is mutatja.<sup>7</sup> A Kódex 27. cikkében a határok visszaállítására vonatkozó eljárási szabályok kö-

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), OJ L 77, 23.3.2016, 1–52.

<sup>6</sup> A Kódex 26. cikke.

<sup>7</sup> EJKEN – RIJPM: i. m., 2., 40.

zött az uniós intézmények értesítési kötelezettségét is előírta a tagállamok számára, közülük azonban csak kevesen tettek ennek eleget, erősítve azt a megközelítést, hogy a belső határokon az ellenőrzés visszaállítását alapvetően a saját ügyeknek tekintik.<sup>8</sup>

A schengeni előírásoknak való tartalmi és eljárási megfelelés tehát alapvetően háttérbe szorult, megkérdőjelezve egyúttal az egyébként is az uniós jogból kiszakított módon működő schengeni együttműködés hatékonyságát.<sup>9</sup>

Fontos azonban, hogy a pandémia alatt – különösen annak kezdeti szakaszában – a tagállamok nem pusztán a határellenőrzés visszaállítását rendelték el, de sok helyen beutazási korlátozásokat, sőt tilalmakat is bevezettek, ami már a korlátozások más szintjét jelenti és bőven túlmutat a schengeni együttműködés hatókörén. Az ilyen intézkedések a gyakorlatban sok esetben a határok teljes lezárását takarták, a nélkülözhetetlen beutazások engedélyezésének kivételével.<sup>10</sup>

Értelemszerűen a határellenőrzések visszavezetése, a határátlépési korlátozások bevezetése egyúttal a személyek szabad mozgásának korlátozását – tehát egy, az uniós polgárságból következő jogosultság, valamint gazdasági szabadság érvényesülésének akadályát – is jelentette. Az előbbiek esetében a 2004/38/EK irányelv,<sup>11</sup> az utóbbiak esetében maga az EUMSZ rendelkezik a korlátozási lehetőségekről, ezen rendelkezéseknél azonban már mindkét esetben megjelenik a közegészségügy, mint hivatkozási alap. A tényleges korlátozásoknak azonban ki kell állniuk az európai bírósági joggyakorlatban kialakult tesztet: arányosnak, szükségesnek kell lenniük és nem szolgálhatnak gazdasági célokat.<sup>12</sup> A közrendi, közbiztonsági kivétellel szemben ugyanakkor a közegészségügyi kivételnek nem kell az egyén személyes magatartásán alapulnia.<sup>13</sup> Ami a kivétel tartalmát illeti, e tekintetben a tagállamok viszonylag széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

<sup>8</sup> DANIEL THYM – JONAS BORNEMANN: Schengen and the Free Movement Law During the First Phase of COVID-19 Pandemic: Of Symbolism. *Law and Politics. European Papers, a Journal of Law and Integration*, 2020, 1148.

<sup>9</sup> THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1154.

<sup>10</sup> VAN EIJKEN – RIJPMAN: i. m., 2., 41.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 158, 30.4.2004, 77–123.

<sup>12</sup> Lásd pl. C-434/10. Petar Aladzhev kontra Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:750).

<sup>13</sup> GYENEY LAURA – SZABÓ MARCELL: Az Európai Unió és a tagállamok válasza a Covid-19-pandémiára – a szabad mozgás jogának közegészségügyi korlátozásai. *Scientia et Securitas*, 2021/2. szám, 269. <https://doi.org/10.1556/112.2021.00050>

Mivel a pandémia egészségügyi hatásait tekintve nagyon sok bizonytalanságot rejtett magában, a közegészségügyi hivatkozások, különösen a 2020. március-május hónapokban, amikor a járvány felfutásban volt, több tagállam egészségügyi ellátórendszerét gyakorlatilag lebénítva, és számos emberéletet követelve, minden bizonnyal kiálltak volna az Európai Bíróság előtti megmérettetést is. Érdekes megjegyezni, hogy a közrendi/közegészségügyi korlátozhatóság kapcsán ellentét látszik kirajzolódni a Kódex, illetve a 2004/38/EK irányelv alapján meghozható intézkedések között. Míg az előbbi időben korlátozottan teszi csak lehetővé az ilyen, közrend védelmében meghozható intézkedéseket, addig az utóbbi nem rendelkezik ilyen korlátról,<sup>14</sup> ahogyan az EUMSz. sem.

Nem lehet ugyanakkor eltekinteni a korlátozásoknak a munkavállalókat, különösen a határmenti ingázókat, valamint kiküldött munkavállalókat, illetve az időnyomkásokat érintő súlyos hatásaitól. A Bizottság számításai szerint mintegy kétmillió munkavállalót érintettek a tagállami korlátozások, egyes tagállamok, melyek nagy mértékben támaszkodnak időnyomkásokra, mint Olaszország vagy Spanyolország, jelentős veszteségeket szenvedtek el.<sup>15</sup>

A határforgalom korlátozása értelemszerűen érintette a szabad árumozgást is. A határellenőrzések az áruforgalomban is fennakadásokhoz vezettek, veszélyeztetve ezáltal az ellátási láncok folytonosságát és biztonságát. Az árukat érintő konkrét intézkedések pedig kiviteli tilalmakban vagy korlátozásokban öltöttek testet. 2020 márciusa és 2022 májusa között tizenhárom tagállam rendelt el ilyen korlátozásokat,<sup>16</sup> elsősorban gyógyszerek, védőfelszerelések, oltóanyagok vagy orvosi eszközök vonatkozásában, mindenekelőtt azzal a céllal, hogy ezen eszközök, anyagok rendelkezésre állását országukon belül biztosítsák és ne alakuljon ki készlethiányos helyzet.

Az EUMSz. szempontjából ezek az intézkedések védhetőek lehettek közérdeken alapuló indokokkal, arányosságuk a pandémia kezdeti időszakában feltehetően igazolt is lehetett, ugyanakkor felvetették a tagállamok közötti szolidaritás figyelembevételének szükségességét, mint nem gazdasági, hanem inkább az uniós értékek és elvi alapok területére tartozó szempontot.<sup>17</sup> Valójában ez utóbbi kiindulás vezette a Bizottságot a közös beszerzésekre vonatkozó későbbi kezdeményezéseiben, illetve ez képezi az alapját a belső piaci szükséghelyzeti mechanizmus gondolatának is.

<sup>14</sup> DAVID EDWARD – ROBER LANE – LEANDRO MANCANO: EU Law in the time of COVID-19. *European Policy Centre, Discussion Paper*, 2020 September, 8.

<sup>15</sup> A Bizottság hatástanulmánya a belső piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó rendelet kapcsán, SWD(2022) 289 final, 7.

<sup>16</sup> Lessons from the pandemic – National board of Sweden, Designing a Single Market crisis management mechanism, 2022, 8.

<sup>17</sup> Uo., 9.

A válságtól meggyengült szektorok, vállalatok állami támogatása szintén a tagállami intézkedések közé sorolható, ezek azonban nem lehetnek önállóak, a Bizottság engedélyezésétől függetlenek, következésképpen igényelték, hogy az megtegyem a válságra tekintettel kialakított engedélyezési szempontokat, ezért ezekre a Bizottság intézkedései között térünk ki.

## 2.2. Az Európai Bizottság intézkedései és fellépése

Az önálló tagállami intézkedések bőven megelőzték az Unió fellépését és bizonyos értelemben saját pozicionálását a válság tekintetében. Alapvető kérdés volt, hogy a Bizottság miként viszonyul az EUMSZ. alapján elfogadott tagállami korlátozó intézkedésekhez, azokat összhangban állónak tartja-e az uniós joggal, valamint, hogy a belső piac korlátozásokból eredő működési zavarainak kezelésére milyen megoldást kínál: adminisztratív fellépést a hatályos uniós jog alapján, mint a Szerződések őre, esetleg nem kötelező erejű ajánlásokkal való befolyásolását a tagállamoknak, kötelező jogi aktus elfogadását, vagy hosszabb távon akár új tagállami hatáskörök átadását szorgalmazza?

A Bizottság a válság legelső szakaszában láthatóan toleráns volt a tagállami korlátozó intézkedésekkel szemben, ezek közül egy esetben sem kezdeményezte kötelezettségességi eljárás megindítását. Igaz, a hirtelen jött, súlyos következményekkel járó járvány megfékezésének korlátozó eszközei ebben az első szakaszban – ahogyan erre fentebb utaltunk – beleférni látszottak az áruk, személyek, szolgáltatások tekintetében a közegészségügyi okokra való hivatkozás alapján történő igazolhatóság kategóriájába és minden bizonnyal nem sértették az arányosság elvét sem.<sup>18</sup>

Az első olyan tagállami intézkedés, amely esetében a Bizottság felvetette az uniós jogba ütközést, már 2020 májusára esik és a Románia által bevezetett, az orvostechikai eszközök kivételének tilalmára vonatkozó intézkedést érintette.<sup>19</sup> Ide sorolhatók még a válság alatt a hazai termékek fogyasztására ösztönző vagy éppen kötelező tagállami intézkedések. Franciaország 2020 májusában indított egy ilyen, főszabály szerint az áruk szabad mozgását korlátozó kezdeményezést, amelyet végül a Bizottság kisebb módosításokkal, de átengedett a szűrőjén. Ugyanilyen tolerancia övezte a hasonló spanyol kampányt.

Radikálisabban lépett fel azonban Bulgáriával szemben, amely ellen amiatt indított kötelezettségességi eljárást, mert az arra kötelezte a kereskedőket, hogy külön polcokat tartsanak fenn a hazai termékeknek, valamint tejtermékeik 90%-át

<sup>18</sup> Uo., 10.

<sup>19</sup> Uo., 11.

hazai termelőtől vásárolják.<sup>20</sup> Szintén kötelezettségzegési eljárást indított Magyarországgal szemben az ukrajnai háborús válság kapcsán Magyarország által elfogadott gabona kiviteli tilalmak kapcsán.<sup>21</sup>

Az egyedi tagállami intézkedéseket követően később a kötelezettségzegési eljárások fókusza eltolódott a Covid kapcsán hozott uniós döntések végrehajtása, így például a digitális uniós igazolvány előállítás, vagy a pandémiára tekintettel törölt utazások miatti kártalanítás megfelelő biztosítása irányába. Az utóbbi tekintetében tizenegy tagállam ellen indult ilyen eljárás,<sup>22</sup> közülük a Szlovákiával szemben indított eljárás már bírósági szakban van.<sup>23</sup>

A személyek szabad mozgásának korlátozhatósága kapcsán is csak egy későbbi fázisban, 2021 márciusában küldött a Bizottság hat tagállamnak hivatalos felszólítást, mivel azok álláspontja szerint nem feleltek meg a belső határok lezárása kapcsán az arányosság elvének, de ezek az eljárások nem jutottak további szakaszba.<sup>24</sup>

Látható módon tehát a Bizottság az uniós jog sérelmének vizsgálatát és a Szerződésék öre funkciójának gyakorlását óvatosan kezelte és már csak a pandémia későbbi időszakában aktiválta igazából. Nem volt célja, hogy a belső piac működési nehézségeinek ilyen eszközökkel vegye elejét, csak akkor, amikor ezek állandósultak, vagy már rögzült pandémiás környezetben – a Bizottság olvasatában – aránytalan korlátozóként jelentek meg.

A Bizottság számára is nyilvánvaló volt, hogy érdemi intézkedések képesek csak a válság esetleges kezelésére, a belső piac működőképességének fenntartására. Ami a Bizottság érdemi fellépését illeti, érdemes végig venni, hogy 2020. március elejétől kezdve milyen tényleges aktusokat fogadott el a Bizottság és ezek milyen joghatással bírtak.

A tagállami korlátozó intézkedések március közepi bejelentését követően a Bizottság – szinte azonnal – számos nem kötelező erejű jogforrásban, iránymutatásban jelezte a tagállamok felé, hogy azok lehetőség szerint hogyan biztosítsák a négy szabadság érvényesülését a korlátozási lehetőségeikre tekintettel is.

2020. március 16-i, az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó

<sup>20</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/2020-annual-report-eulaw\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/2020-annual-report-eulaw_en.pdf) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>21</sup> [https://hungary.representation.ec.europa.eu/kotelezettsegszegesi-eljarasok-magyarorszagraponatkozo-dontesek-2022-07-15\\_hu](https://hungary.representation.ec.europa.eu/kotelezettsegszegesi-eljarasok-magyarorszagraponatkozo-dontesek-2022-07-15_hu) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_4145](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4145) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_2743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1830](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1830) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>24</sup> DELHOMME – HARVEY: i. m., 3., 23.

iránymutatásaiban<sup>25</sup> a tagállamok közötti szolidaritás hangsúlyozása mellett a Bizottság két alapvető szempontot is meghatározott a korlátozó intézkedések jellegével és terjedelmével kapcsolatban. Az áruk szabad mozgása tekintetében azt, hogy a tagállamok nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek veszélyeztetik az egységes árupiac, mindenekelőtt az ellátási láncok integritását, illetve nem folytathatnak tisztességtelen gyakorlatokat. A személyek szabad mozgása tekintetében pedig azt, hogy a tagállamoknak mindig be kell engedniük saját állampolgáraikat és lakosaikat, és elő kell segíteniük más, hazatérő uniós állampolgárok és lakosok átutazását. A két területet kapcsolja össze az áruk és szolgáltatások szállításának biztosításához szükséges szakmai célú utazás biztosítása is, értve ez alatt elsősorban a tehergépkocsi, illetve mozdonyvezetők könnyebb határátlépésének biztosítását.

A Bizottság nem vonta kétségbe a tagállami korlátozó intézkedések meghozatalának lehetőségét vagy akár azok létjogosultságát, de megpróbálta azokat mederben tartani, részben az Európai Bíróság joggyakorlatának felidézésével, részben kifejezetten az új helyzetre szabott szempontok meghatározásával. Ez előbbire utalva hangsúlyozza a korlátozó intézkedések kiszámítható, megkülönböztetésmentes és arányos jellegét.

Az áruszállítás tekintetében az arányosság kérdésköréhez kapcsolhatjuk a zöld sávok létrehozásának előírását vagy a hétvégi határátlépési tilalmak feloldását. Az iránymutatás ezek kapcsán – annak ajánlás jellegének ellenére – kifejezetten kötelezést tartalmaz. Hasonló módon tiltja áruk esetében eddig nem alkalmazott, újfajta tanúsítványok előírását. Mindebből arra lehet következtetni, hogy amennyiben egy tagállam ilyen dokumentációt követel meg, az a Bizottság értelmezésében jogsértést jelent és kötelezettségszegési eljárást von maga után.

Nem véletlen, hogy a zöld sávok létrehozása lényegi pontja lett az iránymutatásnak. Valamivel több mint egy hét elteltével kiadta a Bizottság azt a (szintén *soft law*) közleményt<sup>26</sup> is, amelyik az úgynevezett zöld sávok létrehozásáról szól a közúti szállítás során. A zöld sávok kialakításának elvárása a tagállamoktól a Bizottságnak a határlezárásokra adott egy gyors és később is egyértelműen pozitívnak minősített intézkedése volt,<sup>27</sup> ami lehetővé tette az Unión belüli áruforgalomnak a lezárások ellenére való biztosítását olyan határátkelőhelyek kijelölésével a transzeurópai

<sup>25</sup> 2020/C 86 I/01.

<sup>26</sup> A zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01).

<sup>27</sup> Lásd pl: RODRIGUES, MARIA – TEOH, THARSIS – SANDRI, EMILIA – LOZZI, GIACOMO – MARCUCCI, E. – GATTA, VALERIO: *Research for TRANCommittee – Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19 – Freight transport*. Brussels European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)652235](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)652235) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

közlekedési hálózaton belül, ahol az áruszállító eszközök legfeljebb 15 perc alatt (beleértve az adminisztratív ellenőrzést is) áthaladhatnak. A Bizottság hangsúlyozta, hogy nemcsak a pandémia szempontjából érzékeny áruk, hanem minden áru áthaladását biztosítani kell a zöld sávban annak érdekében, hogy az ellátási láncok ne szakadjanak meg az Unión belül.

A zöld sáv rendszer kialakításával a Bizottság azt kívánta elérni, hogy az áru-mozgás biztosítása, és elsősorban az ehhez szükséges idő ne ad hoc és egyedi, tag-államok közötti megállapodásoknak legyen kiszolgáltatva.<sup>28</sup> 2020 márciusának közepén ugyanis már látható volt, hogy egyes határszakaszokon (Lengyelország – Németország, Csehország – Németország, Szlovákia- Magyarország) akár 20-50 km-es sorok alakulnak ki az áruszállító járművek várakoztatásával, és az áthaladási idő gyakran elérte a 3 órát.<sup>29</sup> A hosszú várakozási idők fennakadásokat okoztak az ellátási láncok működésében, a fogyasztók szintjén pedig pánik vásárlásokhoz vezettek.

A Bizottság ugyanezen év októberében egy másik közleményében kiterjesztette a zöld sávokat más szállítási módokra, mint a közúti szállítás, így a vízi, légi, vasúti eszközökre is.<sup>30</sup> Októberi közleményében a Bizottság egyúttal értékeli is a közúti zöld sávok addigi tapasztalatait, ebben nem említi, hogy a végrehajtás során bármely tagállam részéről problémát tapasztaltak volna, sőt, kifejezetten utal rá, hogy a közlemény betartása jelentősen csökkentette a határokon a várakozási időt.<sup>31</sup> A Bizottság értékelése szerint a zöld sávok létrehozásával érintett 178 határátkelőhely mintegy 90%-a megfelelt a zöld sávokra vonatkozó elvárásoknak és csupán azok 10%-a nem tett annak eleget, zömében a schengeni határok külső határait jelentő belső uniós határátkelőhelyek.<sup>32</sup>

Az új közlemény néhány új elvárást is megfogalmaz a korábbihoz képest, így a szállításban részt vevő dolgozók tesztelésének tilalmát, valamint a zöld sávok és azok alapján kialakítandó zöld folyosók használata lehetőségének kiterjesztését magánszemélyekre is.

<sup>28</sup> SILVIA LOGAR – RIZZARDO ALESSANDRO: *Diplomatic Collaborative Solutions to Assure the Adoption of the European Single Market Amid the COVID-19 Pandemic*. Front. Public Health, 2021, 9:662170. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.662170>

<sup>29</sup> A Bizottság közleménye a gazdaság működőképességének a Covid19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről, COM(2020) 685 final, 4. pont.

<sup>30</sup> A Bizottság közleménye a gazdaság működőképességének a Covid19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről, COM(2020) 685 final.

<sup>31</sup> A közlemény 5. pontja.

<sup>32</sup> A közlemény 8. pontja.

A vírus többedik hulláma 2021 februárjában Európa-szerte újabb korlátozásokhoz vezetett, mintegy hét tagállam, köztük Németország, Franciaország és Olaszország is szigorítottak szabályozásukon és ennek során nem voltak maradéktalanul figyelemmel a fenti közleményekre. Így például Németország is bevezette a szállítási dolgozók kötelező tesztelését a határátkelő helyeken, amivel értelemszerűen már nem volt tartható a 15 perces áthaladási idő sem.<sup>33</sup>

Ami a személyek szabad mozgását illeti, kezdeti közleményeiben a Bizottság még a határellenőrzés helyett, nemhogy a határok gyakorlati lezárása kapcsán, is kevésbé korlátozó intézkedéseket javasolt a tagállamoknak, mint például a tesztelés, egészségügyi ellenőrzések végzése.

2020 márciusában a Bizottság egy külön közleményében<sup>34</sup> foglalkozott a munkavállalók helyzetével, mivel a személyek szabad mozgása területén az őket érő korlátozásoknak volt a legérzékenyebb hatása. A Bizottság kiemeli a határmenti ingázók jelentőségét, és felszólítja (kötelezi) a tagállamokat, hogy azok biztosítsák a munkavállalók közül az úgynevezett kritikus szektorokban tevékenykedők határátlépését és zavartalan munkavégzését. Ehhez a közlemény meghatározza, hogy melyek a kritikus szektorok. Ezek főként az egészségügy, gyógyszeripar, közlekedés, élelmiszergyártás. A Bizottság javasolta az ilyen munkavállalók számára – a zöld sávokhoz hasonló – önálló átkelési folyosók vagy egyéb megkülönböztetett áthaladási mód biztosítását.

A kritikus szektorokon kívüli munkavállalók esetében nem volt annyira szigorú a közlemény, az ő átjutásukat értelemszerűen nem kellett elsőbbséggel biztosítani, és határátlépésük függhetett attól is, hogy az érintett szakma a céltagállamban gyakorolható-e. Az idénymunkásokat pedig akkor tekinti úgy, mint a kritikus szektorban dolgozókat, amennyiben az adott tagállamban esszenciális a gazdasági jelenétük, például mezőgazdasági munkákhoz.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a fenti dokumentumok esetében az EUMSZ. 288. cikke értelmében vett ajánlásokhoz és véleményekhez hasonló jogi hatású közleményekről van szó, amelyek nem kötelezik a tagállamokat, azok betartása nem kényszeríthető ki, a tagállam felelősségre vonása a közleményben foglaltak kapcsán csak annyiban állhat meg, amennyiben az egyébként a Szerződés alapján elfogadott korlátozások határaitra vonatkozik, és csak abban esetben, ha az Európai Bíróság a határokat később megerősíti. A közlemények tehát értelemszerűen nem szolgálhatnak alapul új „kötelezettségek” előírásának betartására, mint például a zöld

<sup>33</sup> <https://www.politico.eu/article/deja-vu-eu-struggles-with-backlogs-at-borders-coronavirus-trucking/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>34</sup> A Bizottság közleménye, Covid-19. A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások 2020/C 102 I/03.

sávok létrehozása. Ez akkor lenne így, ha ezek az előírások kötelező jellegű dokumentumba kerültek volna.

A Bizottság azonban feltehetően szándékosan más utat követett a zöld sávok esetében, mint a Covid-igazolványnál, amely jogalkotási aktusba foglaltan közvetlenül alkalmazandó rendeletbe került. Az árumozgás fennakadása ugyanis azonnali, gyors beavatkozást igényelt, ami nem tette volna lehetővé egy jogalkotási aktus átvitelét a teljes döntéshozatali mechanizmuson. A nem gazdasági célú személymozgás esetében azonban ez a fajta kivételes sürgősség nem állt fenn, ráadásul a szabályozhatóság igényelte a megfelelő vakcina kifejlesztését és az európai szintű oltottságot.

Hasonló, nem kötelező erejű dokumentumokban, ajánlások formájában és alapvetően tagállamok koordinációs hajlandóságára építve, rendelete el a Tanács a külső határok részleges lezárását, és az azokba való, nem alapvetően szükséges, beutazási korlátozásokat, illetve azok feloldásának menetét. Ennek az is oka volt, hogy a schengeni *acquis* nem biztosít egyetlen uniós intézménynek sem hatáskört a külső határok lezárására, mivel a belépés feltételeinek meghatározása a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében a tagállamok feladata, ugyanakkor egységes fellépésre, koordinációra mindenképpen szükség volt.<sup>35</sup> A Tanács 2020 júniusi ajánlásának<sup>36</sup> már megágyazott a Bizottság több, korábbi, szintén nem kötelező erejű közleménye, ami a nem alapvetően szükséges utazások korlátozása kapcsán koordinációt sürgetett.<sup>37</sup>

A *soft law* források útján való irányítás nem magyarázható csupán azzal, hogy az EUMSZ. 168. cikke nem biztosít jogalkotási hatáskört az Uniónak népegészségügy területén, hiszen a szabad mozgás korlátozásai mind az EUMSZ. 21. cikke, mind a 114. cikk alapján rendezhetőek lehettek volna. A gyorsaság mellett nyilvánvalóan szempont lehetett az is, hogy a *soft law* szabályozás – a kötelező jelleg hiánya ellenére – egyértelműen azzal az előnnyel is jár, hogy megkerülhető a nehézkes és potenciális intézményi konfliktusokkal teli jogalkotási gépezet is.<sup>38</sup>

Nem ezeken, hanem az EUMSZ. sürgősségi fellépést biztosító 122. cikkén alapultak ugyanakkor azok az intézkedései a Bizottságnak, amelyek már a koordináció és egységes fellépés jegyében a közös beszerzést lehetővé tették oltóanyagok,

<sup>35</sup> EIJKEN – RIJPMAN: i. m., 2., 36.

<sup>36</sup> A Tanács (EU) 2020/912 ajánlása (2020. június 30.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról, HL L 208 I., 2020.7.1., 1–7. Az ajánlást a Tanács két ízben, 2021 februárjában, illetve májusában módosította.

<sup>37</sup> COM(2020) 115, 2020. március 16., COM(2020) 148, 2020. április 8., COM(2020) 222, 2020. május 8.

<sup>38</sup> THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1157.

egészségügyi eszközök esetében. Ehhez a Bizottság egy 2016-ban elfogadott tanácsi rendelet felhatalmazását használta.<sup>39</sup>

Bár az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz ezt a kérdést érintetlenül hagyja, de legalább utalni szükséges arra, hogy az egyes tagállami szektorok túlélését alapvetően az biztosíthatta, hogy a Bizottság az állami támogatások tekintetében egy, a válságra tekintettel lévő és gyorsabb mechanizmust vezetett be. 2020. március 19-én fogadta el a Bizottság azt az új állami támogatási keretet, amelyben gyorsabban (31 nap) és rugalmasabban tudtak a tagállamok állami támogatási kérelmei végigfutni az engedélyezési rendszeren. A támogatási keret nagy előnye az volt, hogy egyfajta „étlapot” kínált a támogatási intézkedésekből a tagállamoknak, jelentősen megkönnyítve így a jóváhagyási folyamatot.<sup>40</sup> Az új keretben 2020 márciusa és 2022 májusa között mintegy 900 állami támogatási kérelmet hagyott jóvá a Bizottság, 3,28 milliárd euró értékben.<sup>41</sup>

A Bizottság e tekintetben tanúsított nagyvonalú hozzáállását érték kritikák amiatt, hogy a felpuhított szabályok okán kaphattak olyan vállalatok is támogatást, amelyek valójában nem szorultak erre rá a pandémia miatt,<sup>42</sup> és hogy a rendszerből hiányzott a szigorú gazdasági értékelés.<sup>43</sup>

A belső piaci szükséghelyzeti mechanizmushoz nem kapcsolódik ugyan közvetlenül, ezért jelen írás keretei között nem is fogjuk ismertetni, de a válság okozta gazdasági recesszió kezelésének meghatározó eszköze volt a 2018 milliárd euró összegű NextGenerationEU helyreállítási terv, az annak megvalósítására létrehozott alapokkal együtt. Ezek azonban már a válság hatásainak utólagos kezelésére voltak képesek.

### 2.3. A Tanács ajánlásai

A Bizottsághoz hasonlóan a Tanács szintén *soft law* jogforrásokkal igyekezett a válság alatt a tagállamok fellépését, intézkedéseinek határait befolyásolni. Míg a Bizottság közleményeket, a Tanács ajánlásokat fogadott el. Mint ahogyan fentebb a határlezárások kapcsán utaltunk rá, a tanácsi ajánlások sokszor a bizottsági

<sup>39</sup> A Tanács (EU) 2016/369 rendelete (2016. március 15.) az Unión belül szükséghelyzeti támogatás nyújtásáról HL L 70., 2016.3.16., 1–6.

<sup>40</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, PE 658.219, 35.

<sup>41</sup> *Lessons from the pandemic*, i. m., 15., 22.

<sup>42</sup> *Lessons from the pandemic*, i. m., 15., 22.

<sup>43</sup> JAKUB KOCIUBIŃSKI: On the need of a (genuinely) more economic approach in European state aid control in times of economic uncertainty. *European Competition Law Review*, Vol. 44, 2023/3. szám, 106–116.

közleményeknek ágyaztak meg vagy azokra épültek rá, minden esetre szoros összekapcsolódásban álltak azokkal. Szerepüket és befolyásoló hatásukat tekintve nem közömbös, hogy míg a Bizottság szupranacionális uniós intézményként, a tagállamoktól függetlenül, mintegy az EU saját, önálló elvárását közvetítve jelenik meg, addig a Tanácsban mégiscsak a tagállami miniszterek megállapodása és konszenzusa tükröződik, az abban foglaltak inkább a tagállami együttműködés kifejeződésének tekinthetők.

Azt, hogy a tagállamok nem feltétlenül mutattak egységes képet a koordináció, együttműködés tekintetében, mutatja, hogy a tanácsi ajánlásokkal párhuzamosan, sokszor azoktól függetlenül, sajátos együttműködések – egyfajta mini-Schengenek<sup>44</sup> – jöttek létre, például német-francia viszonylatban, vagy a Baltikumban.

A tanácsi ajánlások elsősorban 2020 második felében intenzifikálódtak. Ezt megelőzően csak miniszteri szintű deklarációk láttak napvilágot, valamint az uniós alapok felhasználásról, egyedi támogatásokról született tanácsi szintű döntés, illetve az uniós költségvetés módosításáról.

Ezek közül fontos kiemelni a 2020. október 13-i ajánlást,<sup>45</sup> amely az utazási korlátozások kapcsán az egyenlő bánásmód biztosítását várja el a tagállamoktól és immár azt, hogy a zöld színű kódú, biztonságosnak tekintett tagállamból érkező belépőket ne korlátozzák, valamint, hogy minőségileg másképpen kezeljék a narancssárga, illetve vörös besorolású országokat.<sup>46</sup> A 2020. októberi ajánlás olyan kérdésekre adott a tagállamok részéről választ, amelyekre nézve a Bizottság addig nem volt képes fogódzót nyújtani, vagy egységes mércét adni.<sup>47</sup> Az ajánlást 2022 januárjában egy új ajánlás váltotta fel, amely már – az uniós digitális Covid-igazolvány rendelethez is tekintettel – jóval szigorúbb követelményeket állított a tagállamok elé.<sup>48</sup>

Szintén 2020 nyarára jelent az az uniós szintű dokumentum<sup>49</sup> a harmadik országokkal szembeni beutazási tilalmak kapcsán, amely ugyan ajánlás csupán, de legalább egységesebb keretbe terelte az addig a Bizottság koordinációjában, és

<sup>44</sup> THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1151.

<sup>45</sup> A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a Covid-19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről (HL L 337., 2020.10.14., 3.).

<sup>46</sup> GYENEY – SZABÓ: i. m., 12., 272.

<sup>47</sup> THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1153.

<sup>48</sup> A Tanács (EU) 2022/107 ajánlása (2022. január 25.) a Covid-19-világjárvány idején a biztonságos szabad mozgás megkönnyítésére vonatkozó koordinált megközelítésről és az (EU) 2020/1475 ajánlás felváltásáról.

<sup>49</sup> A Tanács (EU) 2020/1186 ajánlása (2020. augusztus 7.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás módosításáról (HL L 18/110, 2022.01.17.).

alapvetően tagállami döntések alapján végbement határozásokat.<sup>50</sup> Ezt az ajánlását 2022 februárjában vizsgálta felül a Tanács.

#### 2.4. A digitális uniós Covid-igazolvány rendelet

A *soft law* jogforrások mellett, egyedüli olyan releváns válságkezelési intézkedésként, amely keresztül ment a jogalkotási eljáráson, az úgynevezett uniós Covid-igazolvány rendeletet említhetjük.<sup>51</sup>

A rendelet rendkívüli gyorsasággal haladt át a döntéshozatali rendszeren. A Bizottság 2021. március 17-én nyújtotta be javaslatát, az Európai Parlament június 8-án fogadta el a rendeletet első olvasatban, amelyet a Tanács néhány nappal később, június 11-én hagyott jóvá. A rendeletet június 23-án hirdették ki.

A rendelet elfogadását mindenekelőtt az tette lehetővé, hogy elérhetővé váltak az oltóanyagok és a legtöbb tagállamban általánossá vált a beoltottság. Mivel több tagállam különböző igazolványokat vezetett be a beoltottság, a gyógyultság igazolására, az egyébként is korlátozásokkal terhelt Unióban elsődleges szemponttá vált, hogy ezek egységes megközelítésben, tartalommal, formátumban készüljenek el. Fontos, hogy az uniós digitális Covid-igazolvány nem a szabad mozgást garantálja – hiszen ez az EUMSZ-ből, illetve a másodlagos jogból fakad és ezek fényében akár jogszerűen korlátozható is –, hanem megkönnyíti annak gyakorlását. A rendelet 5. cikkének (5) bekezdése értelmében azonban a tagállamoknak csak azokat az igazolványokat kell kölcsönösen elismerniük, amelyeket olyan Covid-19-oltóanyagra vonatkozóan állítottak ki, amelyekre a 726/2004/EK rendelet értelmében forgalomba hozatali engedélyt adtak ki. Ez a rendelet, elfogadásának idején, nem foglalta magába a kínai, illetve az orosz gyártású vakcinákat. Az ideglenesen engedélyezett, vagy a WHO szerinti vészfelhasználású vakcinák tekintetében a tagállamok bilaterális megállapodást köthettek az elismerésről.

A rendelet elfogadásának idején ugyanakkor már számos uniós polgár felvette azokat az oltásokat, amelyekről számára csak később – amikor már nem volt választási szabadsága az oltóanyagot illetően – derült ki, hogy nem biztosítják az igazolványhoz kapcsolódó jogosultságokat, nem vezethetnek az igazolvány automatikus elismerésére. Ez a fajta megkülönböztetés – annak részletes indokolása

<sup>50</sup> TYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1157.

<sup>51</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete (2021. június 14.) a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről (HL L 211., 2021.6.15., 1–22.).

nélkül – sérteni látszik az egyenlő bánásmód EUMSZ-ben, illetve az Alapjogi Chartában biztosított elvét.<sup>52</sup> Ilyen szempontból az uniós Covid-igazolvány rendelet nem volt hibátlan, az érintett rendelkezésének megmérettetésére azonban nem kerülhetett sor, mivel a rendelet érvényességét egyetlen tagállam sem vitatta.

### 3. Az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz (SMEI)

#### 3.1. Az SMEI szabályozási céljainak és főbb rendelkezéseinek bemutatása

A Covid-19-járvány által okozott belső piaci működési anomáliák kezelése – mint láttuk – elsődlegesen egyedi beavatkozások és intézkedések és tipikusan nem jogalkotási aktusok útján történt. Az elemzők és a szakirodalom sem vitatta, hogy a jövőbeli válságokat kötelező erejű koordináció és egységes szabályozás útján kell majd rendezni.<sup>53</sup>

A Tanács már több ízben jelezte, hogy indokolt lehet egyfajta általános mechanizmus jövőbeli, hasonló válsághelyzetek átfogó és szabályozott kezelésére.<sup>54</sup> A Bizottság, amelynek 2022-es munkatervében ez a feladat már konkrétan meg is jelent, részletes hatástanulmányt követően 2022 szeptemberében nyújtotta be az egységes piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslatát. Jelen tanulmány megírásakor a javaslat az Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottságának döntésére vár a rendes jogalkotási eljárásban, tehát a döntéshozatali mechanizmus elején jár.

A rendeletervezet formálisan egy korábbi, nemigen alkalmazott válságkezelési instrumentumot, az úgynevezett „eper rendeletet” kívánja felváltani. Az „eper rendelet”<sup>55</sup> a Franciaországgal szemben a 90-es években annak okán indított kötelezettségzegési eljárásban hozott ítéletet<sup>56</sup> követően született, amelyben a francia kormányt azért marasztalták el, mert nem akadályozta meg a Spanyolországból érkező eper és paradicsom szállítmányok francia termelők általi feltartóztatását, megsemmisítését. Az 1998-ban elfogadott „eper rendelet” a belső piac működésé-

<sup>52</sup> MERKEL CSENGE: A személyek szabad mozgása és a koronavírus elleni védőoltás. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2021*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021, 468–480.

<sup>53</sup> VAN EIJKEN – RIJPM: i. m., 2., 35.

<sup>54</sup> Lásd különösen: Council conclusions on enhancing preparedness, response capability and resilience to future crises, 14088/21.

<sup>55</sup> A Tanács 2679/98/EK rendelete (1998. december 7.) az áruknek a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről (HL L 337., 1998.12.12., 8–9.).

<sup>56</sup> C-265/95. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-i ítélete (ECLI:EU:C:1997:595).

ben a tagállamok által okozott válsághelyzetek azonnali kezelésére kínált szabályokat, de valójában sosem került sor az alkalmazására, mivel az „eper-ügyet” követően hasonló volumenű és tartalmú incidens nem történt.

A SMEI ezzel szemben alapvetően két olyan kérdést kíván kezelni, melyek a pandémia alapján a belső piac gyengeségének bizonyultak, és egyik sem közvetlenül a tagállami fellépésre vezethető vissza. Az egyik az áruk, személyek és szolgáltatások szabad mozgása előtt felmerült akadályok felszámolása, a másik pedig a válság hatására és részben a tagállami korlátozó intézkedések következményeként megjelenő, a válság miatt releváns termékek tekintetében kialakuló hiányok kezelése. A cél a válságok belső piacra és annak ellátási láncaira gyakorolt hatásainak kezelése.<sup>57</sup>

A rendelettervezet magát egyfajta eszköztárként definiálja, ami azt jelenti, hogy az Unió a különböző jellegű és szintű válságok esetén tudná a rendelkezésre álló eszközök közül a megfelelőt kiválasztani. A rendelet azonban nem vonatkozna olyan termékekre, szolgáltatásokra, amelyeket külön uniós aktusok szabályoznak, így egyébként az egészségügyi válsággal markánsan érintett gyógyszerekre, orvostechnikai eszközökre, valamint az élelmiszerbiztonságra, mivel ezekre léteznek már megfelelő keretek.

A tervezet felvállaltan nem kíván kizáró jelleggel a tagállami válságkezelési intézkedések helyére lépni, inkább kiegészíti azokat, valamint lehetővé teszi a tagállamok és a Bizottság közötti gyors kommunikációt és koordinációt. Ennek egyik jele, hogy kifejezetten szól az áruk szabad mozgásának tagállami korlátozhatóságáról azzal, hogy mintegy megismétli az ilyen korlátok uniós joggal való összhangjának szempontjait.<sup>58</sup>

Maga a tervezet – válsághelyzettől függően – háromszintű mechanizmusban gondolkodik, ahol a legalacsonyabb szint (veszélyhelyzeti tervezési üzemmód) csak egyfajta együttműködést feltételezne a tagállamok között egy tanácsadó testületen keresztül, és veszélyhelyzeti intézkedési terv készítését vonná maga után. A második szint jelentené az úgynevezett éberségi üzemmódot, amelynek lényegi eleme a tagállamokhoz címzett információgyűjtés a stratégiai ellátási láncokat illetően, valamint ajánlások a stratégiai fontosságú áruk esetében tartalékok képzésére. A harmadik, legmagasabb szint, amelyen a legkoncentráltabb beavatkozás és fellépés lehetséges, a szükséghelyzeti üzemmód lenne, ahol az elsődleges cél a felhalmozott készletek elosztása, a közös beszerzés, a stratégiai termelés.

Az egyes üzemmódok a válság egyre erőteljesebb jelenlétében aktiválódnak. Míg az éberségi üzemmód a stratégiai áruk és szolgáltatások terén jelentős zavarral

<sup>57</sup> A rendelet tervezet 2. cikke.

<sup>58</sup> A rendelet tervezet 16. cikke.

fenyegető helyzetet jelöl, addig a szükséghelyzet már e területen, illetve az ellátási láncok területén mutat tényleges súlyos zavart. Az egyes üzemmódokhoz kapcsolt intézkedések tekintetében a javaslat váltakozva javasol nem jogalkotási, hibrid, illetve jogalkotási jellegű intézkedéseket is.

A rendelettervezet kísérletet tesz a válság fogalmának meghatározására. Ennek értelmében válság: kivételes, váratlan és hirtelen, természetes vagy ember által okozott rendkívüli jellegű és mértékű esemény az Unión belül vagy kívül.<sup>59</sup>

A javaslat másik önálló pillérét a válsághelyzeti közös beszerzésekre vonatkozó előírások alkotják. A Bizottság az oltóanyag beszerzések centralizálásnak tapasztalataira és sikerére alapíthatta ezeket az elvárásokat. A tervezet megközelítése ugyanakkor e ponton óvatosabb: a Bizottság főszabály szerint azon tagállamok nevében és részéről folytatja le a közös beszerzést a stratégiai szempontból fontos áruk esetében, amelyek ezt kifejezetten kérik tőle. Ez esetben az érintett tagállamokkal – és csak velük – erre vonatkozó keretmegállapodást köt. Ezek a tagállamok egyúttal meg lennének fosztva annak lehetőségétől, hogy ezt követően önálló beszerzéseket folytassanak le. A többi – a bizottsági beszerzésben nem résztvevő állam – folyamatos konzultációra és összehangolásra köteles saját beszerzéseit illetően, de a tervezet nem részletezi ennek módját és mértékét, valamint a tagállamokkal szembeni konkrét elvárásokat.

A rendelettervezet alapvetően három hívószó köré épül: átláthatóság, együttműködés és szolidaritás. Az első célkitűzés a Bizottság szándéka szerint az egyes üzemmódok aktiválására vonatkozó szabályokban, valamint a tagállami korlátozó intézkedések bejelentésére vonatkozó notifikációs mechanizmus áttekinthetőbbé tételével valósulna meg, ahol a válság idején gyorsabb reakciókra, de tényleges tartalmi ellenőrzésre is lehetőség nyílna. A második és harmadik célkitűzés szorosán összefügg. Üzenetének lényege, hogy a tagállamoknak együttesen és egymásra tekintettel kell a válság megoldásában részt vennie. Az előbbi a folyamatos, kölcsönös tájékoztatásban, az utóbbi a közös beszerzésben és stratégiai készletek megosztásában nyilvánulna meg.

### *3.2. Az SMEI fogadtatása és értékelése*

A rendelettervezetet – amellet, hogy megkezdte útját a rendes jogalkotási folyamatban – számos kamara, szakmai szervezet véleményezte. Egyes kormányok nyilvánosságra is hozták az azzal kapcsolatos véleményüket és természetesen a nemzeti parlamenteknek is volt lehetőségük értékelésére a szubszidiaritás kontroll

<sup>59</sup> 3. cikk 1. pont.

keretében. Bár a legtöbb véleményező grémium alapvetően üdvözölte egy kiszámítható és a belső piac zavarait rendszerszinten kezelő instrumentum elfogadását, számos kritikát fogalmaztak meg a tervezettel szemben annak fogalmi bizonytalanságai, jogalapja, valamint mindenekelőtt a Bizottság által gyakorolható közvetlen piaci beavatkozások kapcsán. Érdemes tehát a rendelettervezet átfogó értékelését elvégezni, e véleményeket is megjelenítve.

A javaslat megközelítését tekintve a belső piac működését – a pandémia tapasztalataiból kiindulva – két szempontból kívánja válsághelyzetekben biztosítani: egyrészt az esszenciális termékek elérhetőségének biztosításával, a szükségszerű mobilitás lehetőségének megteremtésével, másrészt pedig minden egyéb, a belső piac működését érintő tagállami korlátozáshoz szempontok lefektetésével.

A tervezet első látásra egy korábbi veszélyhelyzeti instrumentumot felváltó jogi aktusnak látszik, hiszen az „eper rendelet” helyezné hatályon kívül és lépne annak helyébe. A kapcsolódás azonban csak látszólagos. A korábbi szabályozás egy teljesen más belső piaci zavar egyedi kezelésére született, kifejezetten olyan helyzetekre, amikor tagállami intézkedések, vagy azok hiánya okoztak működési nehézséget a belső piacon, míg a javasolt mechanizmus alapvetően a tagállamokon kívül eső okokra visszavezethető válságok kezelésére kínálna megoldásokat. A két jogi aktus összekötésének feltehetően inkább szimbolikus jelentősége volt a Bizottság számára, egyfajta folytonosság felmutatása, mondhatni az instrumentum újszerűségének lehetőség szerinti háttérbe szorítása.

Több érdekképviselő és kamara hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az „eper rendelet” egyes garanciális előírásait nem látják viszont a SMEI tervezetében. Ilyen a sztrájkhoz való jogra vonatkozó rendelkezés, ami annak 2. cikkében szerepelt.<sup>60</sup> Ezt, a Chartában is szereplő jogot, valamint azt, hogy a jogszerű sztrájk, valamint a kollektív fellépés gyakorlása sosem minősíthető válságnak, a tervezet nem biztosítja kifejezetten.

A rendelet tervezetnek az „eper rendelettel” való összekötését azzal is magyarázhatjuk, hogy a tervezet a belső piaci jogalapon (EUMSZ. 114. cikk) nyugszik, vagyis annak célja a belső piac megteremtése és működése kell hogy legyen, az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a belső piac útjában álló jelenlegi vagy jövőbeli, de valószínű korlátok felszámolása útján.<sup>61</sup> Kétségtelen, hogy az SMEI egyértelműen a belső piac megfelelő és folyamatos működését hivatott biztosítani válságok idején. A kérdés csupán az, hogy valamennyi, a tervezetben foglalt intézkedés indokolható-e a belső piaci jogalappal, így elsősorban a működési zavarok

<sup>60</sup> Az osztrák munkavállalói kamara (AK) álláspontja a SMEI tervezete kapcsán, 2023. január 4. <https://www.akeuropa.eu/en/single-market-emergency-instrument-smei> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>61</sup> Lásd pl. C-58/08. sz. Vodafone és társai ügyben 2010. június 8-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:321).

felszámolásának szinte kizárólag a Bizottság kezébe történő helyezésével, illetve ezek feltételeinek túlságosan tág meghatározásával, a tagállami gazdaságirányításba és magánjogi relációkba való közvetlen beavatkozással.

Bár a rendelettervezet láthatóan számos hatáskört helyez a tagállamok képviselőiből álló tanácsadó testület kezébe, a legtöbb kérdésben a Bizottságnál összpontosul a tényleges döntési jogkör. Ez határozza meg például válságkezelési protokollt, amire nézve a tanácsadó testületnek csak véleményezési joga van. A Bizottság aktiválja az éberségi üzemmódot (szintén a tanácsadó testület véleménye alapján) és tesz javaslatot a szükséghelyzet elrendelésére, amelyre ugyan a Tanács kapott hatáskört minősített többséggel, de amelyek bekövetkezése esetén élednek fel a Bizottságnak a rendelet által biztosított, erőteljes beavatkozási jellegű hatáskörei.

Az Európai Parlament (EP) ugyanakkor gyakorlatilag semmilyen beleszólást nem kapna a veszélyhelyzeti szintek megállapítása, elrendelése tekintetében, sem nem venne részt a tanácsadó testület munkájában. Megjegyzendő, hogy az Európai Parlament háttérbe szorulása más, válságkezelő eszközök esetében is megfigyelhető volt: a helyreállítási alapok létrehozása az EUMSZ. 122. cikkén alapult, amelyik nem biztosít beleszólást a jogalkotási eljárásba az EP-nek.<sup>62</sup>

Emellett a tervezetnek számos más rendelkezése említhető, amelyek a Bizottságot kiemelt szerephez juttatják. Ezek közül a rendelet tervezet egyértelműen legérzékenyebb pontja azokra a vállalkozásokra rótt adatszolgáltatási és termelési kötelezettségek előírása, amelyeket az adott válság kapcsán a Bizottság stratégiai fontosságúnak jelöl meg. Ezek a vállalkozások már az éberségi üzemmódban kötelesek a tagállami kapcsolattartónak információkat szolgáltatni és ennek alapján a tagállamok adatokat gyűjteni.

A rendelet tervezet 24. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a válság szempontjából az ellátási láncban résztvevő vállalkozásoktól közvetlenül adatot gyűjtsön a termelési kapacitásukról, a válság szempontjából releváns áruk és azok alkotórészeinek azokban az uniós termelőüzemekben és harmadik országbeli üzemekben megtalálható esetleges készleteiről, az ellátási láncok releváns zavarával kapcsolatos információkról. Bár az információadás az (1) bekezdés szerint önkéntes, a (2) bekezdés értelmében az ilyen adatokat megadni vonakodó vállalkozásokat a Bizottság végrehajtási aktusban, majd ezt követően címzett határozat útján kötelezheti az információk átadására.

Még messzebb megy a tervezet 27. cikke, amely bevezeti az úgynevezett kiemelt fontosságú megrendelések fogalmát és lehetővé teszi, hogy Bizottság felkérjen egy vagy több, a válság szempontjából releváns uniós ellátási láncba tartozó gazdasági

<sup>62</sup> DELHOMME – HARVEY: i. m., 5., 13.

szereplőt, hogy fogadjanak el és részesítsenek előnyben bizonyos, a válság szempontjából releváns áruk termelésére, vagy szállítására vonatkozó megrendeléseket. Ezzel a Bizottság gyakorlatilag – a tagállamoktól teljesen függetlenül – közvetlenül beavatkozik vállalkozások termelési rendjébe, működésébe, amire korábban nem találhatunk példát.

A tervezet szerint az elsőbbségi megrendelések teljesítése a vállalkozás magánjogi és közjogi kötelezettségeit is megelőzi.<sup>63</sup> Magánjogi értelemben azonban így a vállalkozás szerződészegést fog elkövetni, amennyiben nem tudja teljesíteni korábbi szerződéses vállalásait. Kérdés, hogy ki és hogyan viseli a szerződészegés következményeit, amennyiben egyébként az uniós rendelet mentesítené a vállalkozást szerződéses kötelezettségei alól. Vagy mindez azt jelenti, hogy a potenciálisan stratégiai jelentőségű áruk gyártójának viselnie kell ezt a kockázatot?

A szakirodalomban és a különböző kamarák, érdekképviseltek nyilvánosságra hozott véleményében leginkább a tervezet ezen rendelkezését érte kritika, elsősorban a Bizottság utasításos gazdaságirányítási lehetősége miatt.<sup>64</sup> Elsősorban azért, mert ez esetben is van lehetősége a Bizottságnak – a vállalkozás vonakodása esetén – végrehajtási aktusban, majd határozatban kötelezni azt termelése átállítására, igaz valamivel több garanciát követelő eljárásban, mivel itt a tagállamok egy része (tizennégy tagállam) kérheti, hogy a Bizottság vizsgálja felül az intézkedések szükségességét.

A gazdasági szereplők ilyen kötelezés esetén csak meghatározott indokolással utasíthatják el a felkérést. Bármely esetben, amikor a gazdasági szereplő a Bizottság megítélése szerint alaptalanul tagadja meg az információ szolgáltatást vagy a kiemelt fontosságú megrendelések teljesítését, pénzbírsággal sújtható.<sup>65</sup> Az európai kamarák szövetsége (*Eurochambers*) kifejezetten a jogbiztonságot sértőnek tartja a vállalkozások információadási kötelezettségét, szankcionálhatóságát.<sup>66</sup> Problémát vethet fel továbbá az is, hogy a Bizottság a tervezet értelmében bármely uniós vállalkozást utasíthat közvetlenül, nem csupán azokat, amelyek a tagállamokkal való megállapodás alapján stratégiai megállapodást kötöttek az érintett termékek gyártására.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> 27. cikk (3) bekezdés.

<sup>64</sup> HUBERTUS BARDT – BERTHOLD BUSCH – CHRISTIAN RUSCHE – SAMINA SULTAN: Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken. *IW-Policy Paper*, No. 7/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln. Lásd még a svéd vállalkozások (Confederation of Swedish Enterprise) szövetségének állásfoglalását.

<sup>65</sup> A rendelettervezet 28. cikke.

<sup>66</sup> <https://www.eurochambres.eu/publication/position-on-the-single-market-emergency-instrument-smei/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>67</sup> A svéd vállalkozások (Confederation of Swedish Enterprise) szövetségének állásfoglalása [https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe\\_1193218.html](https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe_1193218.html) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

A kiemelt megrendelések kérdése nemcsak a Bizottság hatásköre szempontjából, hanem közgazdasági, verseny szempontból is problémás. A termelésnek mesterségesen, egyes piaci szereplők felé irányítása kiiktathatja a hagyományos versenyből adódó termékfejlesztési és minőségi húzóerőt, ami egyébként a pandémia idején is éppen, hogy lehetővé tette a stratégiai termékekből jobb minőség fejlesztését, a hibák korrigálását.<sup>68</sup> A termelés átállítása ezen felül a gazdasági szereplőknek jelentős költségeket, és adott esetben bevételkiesést is okoz, sőt a kieső termékpiaconról való kikerülésük hosszú távú hatásokkal is járhat: megrendelőik új gyártót keresnek, a válságot követően kis eséllyel tudják magukat újrapozícionálni a kiesett piacon, adott esetben egyáltalán nem tudnak visszatérni oda. A tervezet pedig hallgat erről a meghatározó szempontról, aminek figyelmen kívül hagyása jelentős veszélyekkel járhat, hiszen az átállítás következtében vállalkozások mehetnek csődbe.<sup>69</sup>

Bár a rendelettervezet indokolása és a rendelkező rész is kitér arra, hogy a vállalkozások adatszolgáltatása, illetve kiemelt megrendelések teljesítésére való kötelezése az alapjogokkal összhangban történik, tekintettel lesz a vállalkozás szabadságát érintő korlátozások kiegyensúlyozására és nem vet fel adatvédelmi problémákat, a tervezetben szereplő előírások alapjogi vonatkozásait is többen aggályosnak tartották. Az információadási kötelezettség következtében akár ipari titkok is kikerülhetnek a vállalkozásuktól.<sup>70</sup>

Némileg ambivalens a rendelettervezet viszonya az áruk szabad mozgását biztosító EUMSZ. rendelkezésekhez és azok értelmezéséhez is. A tervezet 16. cikkében megismétli a szabad mozgást korlátozó tagállami intézkedésekkel szembeni követelményeket, azonban 17. cikke úgy tűnik, hogy korlátok közé szorítja az EUMSZ. 36. cikke alapján meghozható igazolt tagállami korlátozások körét, amennyiben megtiltja a tagállamoknak, hogy a válság szempontjából releváns árukra a tagállamok kiviteli tilalmat vessenek ki. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ezeknek a válságtól függő áruknak és szolgáltatásoknak a korlátozása inntől kezdve nem lesz lehetséges, mintegy kikerülnek a Szerződés hatálya alól.

Ez a jogtechnikai megoldás meglehetősen érdekes, hiszen nem tényleges harmonizáció történik egy áru vagy szolgáltatás vonatkozásában, aminek következ-

<sup>68</sup> BARDT et al.: i. m., 15., 63.

<sup>69</sup> A kis- és középvállalkozások európai szövetségének (SME United) nyilatkozata a SMEI-ről [https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe\\_1193218.html](https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe_1193218.html) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>70</sup> BARDT et al.: i. m., 63., 16. Lásd még a francia iparosok egyesületének (France Industrie) álláspontját <https://www.franceindustrie.org/wp-franceindustrie/wp-content/uploads/2022/11/France-Industrie-SMEI-Position-vf.pdf>, valamint az ír iparfejlesztési ügynökség (IDA) véleményét (<https://enterprise.gov.ie/en/consultations/consultations-files/ida-submission-to-smei-consultation.pdf>) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

tében azok a Szerződésen kívül egy új szabályozási rezsimbe kerülnek, hanem azok egy későbbi időpontban nem jogalkotási aktus következtében, hanem a Bizottság döntése alapján kerülnek ki az árukra, illetve szolgáltatásokra vonatkozó általános rezsim alól. Ez nemcsak jelentősen csökkenti a tagállamok szabályozási autonómiáját, de kérdéses abból a szempontból is, hogy belefér-e a 114. cikk felhatalmazásába.

Nem ennyire drasztikus a bizottsági javaslatnak a személyek szabad mozgására vonatkozó része, amely azonban a pandémia alatti gyakorlatot – európai bírósági döntések hiányában – saját maga értelmezi. Ez elutasítja, hogy egy tagállam a tagállamok egyes csoportjaival, vagy egyes tagállamokkal szemben eltérő beutazási feltételeket szabjon, elvárja, hogy hazaengedje a lakóhelyük szerinti tagállamba azokat, akik oda kívánnak utazni és tiltja, hogy korlátozzák azoknak az üzleti utazásait, akik a Bizottság által meghatározott stratégiai fontosságú áruk vagy szolgáltatások kapcsán élnének a szabad mozgás jogával.

A rendelettervezetnek a tagállami parlamentek általi, szubszidiaritás elvének való megfelelés szerinti vizsgálata 2022. szeptember 19-én kezdődött meg, és a törvényhozásoknak 2023. január 17-ig volt lehetőségük véleményeket megfogalmazni.<sup>71</sup> A parlamenti vizsgálatok során csupán egyetlen indokolással ellátott vélemény született (a svéd parlament fogadott el ilyet), de több politikai állásfoglalás is napvilágot látott. Mindez azt jelenti, hogy a szubszidiaritás kontroll szempontjából a Bizottságnak nincs mitől tartania, de a parlamentek által elfogadott dokumentumokból látható, hogy a rendelettervezet még sok szempontból finomításra szorul. Több kritika érte például a válság túlságosan tág megmehatározását,<sup>72</sup> valamint azt, hogy nem egyértelmű, egyáltalán mi lehet a válságban érintett áruk és szolgáltatások köre.<sup>73</sup>

A cseh törvényhozó kifejezetten sérelmezte politikai állásfoglalásában, hogy a kiemelt fontosságú megrendelések által létrehozott prioritásos termelési rend a piaci működés alapjaival, a vállalkozás szabadságával, a diszkrimináció menteséggel lenne ellentétes, valamint protekcionista intézkedések alapjait képezheti. Felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy egyáltalán nem tisztázott, hogy amennyi-

<sup>71</sup> A véleményekre nézve lásd: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-459> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>72</sup> Francia Szenátus véleménye, a Cseh Parlament politikai véleménye, a nyilvánosságra hozott kormány álláspontok közül ezt képviseli közös álláspontjában még Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Hollandia, Szlovénia és Svédország. Az érdekképviseltek legtöbbször is hangsúlyozta a fogalmak – elsősorban a válság fogalmának – túlságosan tág, pontatlan megfogalmazását (lásd a francia iparosok szövetsége [France Industrie], az osztrák munkavállalói kamara [AK], az ír iparfejlesztési ügynökség [IDA]).

<sup>73</sup> Francia Szenátus véleménye. Hasonló kritikát fogalmazott meg az érdekképviselői szervek közül az osztrák munkavállalói kamara (AK) is.

ben egy tagállami gazdasági szereplőt a Bizottság kiemelt megrendelések teljesítésére és ekként termelésének átállítására kötelez, annak költségeit ki fogja fedezni.

Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a rendelettervezet indokolása a költségvetési vonzatokról szólva láthatóan a tagállamokra kívánja hárítani a vészhelyzeti üzemmóddal, nevezetesen a stratégiai tartalékok képzésével, a biztonságos ellátással, például a stratégiai fontosságú áruk és szolgáltatások, valamint a válság szempontjából releváns áruk beszerzésével vagy a kiemelt fontosságú megrendelésekkel kapcsolatos költségeket. Mindez azért különösen érdekes, mert ennek fényében a tagállamok gyakorlatilag a Bizottság egyedi, területükön gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások működését érintő döntéseinek terheit úgy fogják viselni, hogy abba érdemben nem szólhatnak bele. Indokolt véleményében a svéd parlament magának a belső piaci jogalapnak (EUMSZ. 114. cikk) a létjogosultságát is vitatta, legalábbis a tekintetben, hogy az a stratégiai jellegűnek minősített termékek esetében nem állja meg a helyét.

A parlamenti véleményektől függetlenül több kormány (Belgium, Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Hollandia, Málta, Szlovénia és Svédország) is együttes álláspontot adott ki a tervezet kapcsán.<sup>74</sup> Ebben aggodalmukat fejezték amiatt, hogy a hiányok kezelésére megfelelő-e a tervezett intézkedés, illetve annak adtak hangot, hogy a javaslat láthatóan túlmutat a belső piaci aspektusokon és a működési zavarok, készlethiányok egyfajta általános kezelési mechanizmusának látszik. Szintén aggályait fejezte ki a finn kormány, amely úgy véli, hogy a rendelet figyelmen kívül hagyja a tagállamok stratégiai készletezéssel kapcsolatos hatáskörét, amit továbbra is meg kell hagyni számukra,<sup>75</sup> Luxemburg pedig nyilatkozatot adott ki, hogy nem támogatja a rendelet elfogadását.<sup>76</sup>

#### 4. Következtetések

Bátor vagy inkább vakmerő kezdeményezés-e az SMEI? Lehet-e jövője egy uniós szintű válságkezelési szabályozásnak, ami nagymértékben korlátozná a tagállamok önálló döntési mozgásterét a stratégiai készlet felhalmozás tekintetében és közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosítana az uniós vállalkozások működésébe? Tényleg erősítené-e a tagállamok közötti szolidaritást egy ilyen mechanizmus vagy éppen ellenkezőleg, a tervezet ambiciózus célkitűzései inkább ellenkezést váltanak majd ki és a tagállamok a belső piac működését az eddig ismert és bevált keretek

<sup>74</sup> <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12969/12> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>75</sup> <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/government-submits-its-position-on-single-market-emergency-instrument-to-parliament> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

<sup>76</sup> <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13060/8> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

között kívánják továbbra is biztosítani? Elégségesek lehetnek-e a belső piac fenntartását szolgáló jelenlegi jogi eszközök jövőbeli válságok esetében azok hatékonyabb és innovatív kihasználásával, vagy valóban elérte a belső piaci eszköztár a határait? Az SMEI egy kísérlet ezeknek a dilemmáknak a megoldására. Elfogadása esetén a rendelet nemcsak hogy megerősítené a Bizottság válságkezelési mozgásterét, de egyúttal kiemelt szereplővé is tenné azt, számos, jelenleg tagállami hatáskör átengetésével, közvetlen piaci beavatkozási lehetőségekkel, de kifelé és befele is erősítve az Unió egységes fellépését, a tagállamok egymásra utaltságát.

Az SMEI egy magasabb integrációs szintre emelné a belső piac működését, legalábbis magában rejtene annak elvi lehetőségét válságok idejére. Kérdés, hogy kész-e az Unió egy ilyen továbblépésre.

### *Abstract*

#### THE INTERNAL MARKET OF THE CRISIS. THE CRISIS OF THE INTERNAL MARKET?

*The recent crises, notably the COVID-19 epidemic, but more recently the war in Ukraine, have posed unprecedented challenges for the European Union, and above all for its internal market. Given that the smooth functioning of the internal market is the cornerstone of European economic integration, it is essential to maintain it in the event of a crisis. During the pandemic, Member States appeared to react more quickly by applying the restrictions open to them under EU law, while the EU institutions sought to maintain the integrity of the internal market through essentially non-binding recommendations, joint procurement, a new state aid mechanism and by making recovery funds available for Member States. To mitigate the disruption to the functioning of the internal market in the event of future crises, the European Commission presented a draft regulation in autumn 2022. The proposal will aim to ensure the continued availability of crisis-sensitive goods at EU level and to prevent stock shortages, but will require Member States to give up both their economic choices and those of individual operators operating on their territory. In the context of this paper, we consider the chances of adopting such a regulatory instrument.*