

Állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok

Szerző: PAPP Mónika

Affiliáció: tudományos munkatárs, TK JTI; adjunktus, ELTE ÁJK

Rovat: EU-jog

Rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs, VÁRNAY Ernő

Lezárás dátuma: 2020.09.10

Idézési javaslat: PAPP Mónika: „Állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs, VÁRNAY Ernő) <http://ijoten.hu/szocikk/allami-monopoliumok-es-kulonleges-jogokkal-felruhazott-vallalatok> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok szabályozásának kérdése az EU versenyjog által (is) meghatározott jogterület. Az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése szerinti közvállalkozások (más szóhasználat: állami vállalatok), kizárólagos (monopol) és különleges jogokkal felruházott vállalkozások vonatkozásában a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az EU versenytilalmait sértő tagállami intézkedéseket. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata határozza meg a tagállami intézkedések jogszerűségét. Az állandó bírói joggyakorlat szerint a tilalom célja annak megakadályozása, hogy a tagállamok szabályozásukkal lerontsák a vállalkozásoknak címzett versenyjogi tilalmak (mint a kartelltilalom és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) hatékony érvényesülését.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés

2. A közvállalkozások, kizárólagos jogokkal és különleges jogokkal felruházott vállalkozások kategóriái

3. Jogsértő tagállami intézkedések

- 3.1. Néhány jogeset illusztratív bemutatása
- 3.2. Összefoglalás: milyen intézkedések sértik a 106. cikk (1) bekezdését?

4. A tagállamokkal szembeni eljárás a 106. cikk (1) bekezdése alapján

5. JEGYZETEK

1. Bevezetés

[1] Az EU-jogban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 106. cikke az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatos speciális szabályként fogható fel, kifejezetten a közvállalkozásokra, valamint a kizárólagos és különleges jogokkal felruházott vállalkozásokra vonatkozóan. Eszerint:

(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen az annak 18. és 101–109. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.

[2] Ugyanezen cikk harmadik bekezdése szerint a Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket^[1] vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.^[2]

[3] A 106. cikk (1) bekezdése egyértelművé teszi az uniós versenyszabályok tulajdon-szemlegességét, azaz a versenyszabályok ugyanúgy vonatkoznak közvállalkozásokra, mint a magánvállalkozásokra.^[3] A kartelltilalmi szabályt, valamint a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát sem a privát, sem a közzsféra által ellenőrzött vállalkozás nem sértheti meg.

[4] A 106. cikk nem is a közvállalkozások, valamint kizárólagos/különleges jogokkal felruházott vállalkozások piaci magatartását szabályozza, hanem a tagállamoknak címzett versenyjogi szabályok körébe sorolandó az állami támogatások tilalmával együtt. A Szerződés a tilalmat a tagállamoknak címezi, hogy ne hozzanak olyan intézkedéseket ezen speciális vállalatok vonatkozásában, amelyek ellentétesek a 18. cikkben foglalt diszkrimináció általános tilalmával, valamint a 101–109. cikkeken szabályozott európai versenyszabályokkal. A 106. cikk célja annak megakadályozása, hogy a tagállamok az említett vállalat-típusok vonatkozásában a versenyszabályok hatékony érvényesülését kizárják.^[4] A tagállami intézkedéseknek számos formája lehet, az uniós jog nem az intézkedés nemzeti jog szerinti csoportosítására vagy minősítésére épül, hanem hogy kitől/mitől származik az intézkedés.^[5] Ha az államnak betudható az intézkedés, akkor a 106. cikk hatálya kiterjed az intézkedésre.

[5] Szem előtt kell tartanunk, hogy a 106. cikk – mint általában a versenyszabályok – azon tagállami intézkedéseket célozza, amelyek a fent említett vállalkozás-kategóriákra vonatkoznak. Egyéb tagállami intézkedésekre, szabályozásokra az áruk, illetve a szolgáltatások szabad áramlásának szabályai vonatkoznak. Az általános belső piaci és versenyszabályozás mellett az uniós jogalkotó számos szektorban liberalizálta a korábban monopóliumkörbe tartozó szolgáltatásokat. Ezen ágazati liberalizációs folyamatot más szócikkek írják le (lásd az alábbi rovatokban: A hírközlési szektor szabályozása, A közlekedési szektor szabályozása, A postai szektor szabályozása, Az energia szektor szabályozása).

[6] Mivel a 106. cikk (1) bekezdésének szabálya a közvállalkozásokra, valamint különleges és kizárólagos jogokkal felruházott vállalatokra vonatkozik, így először azt szükséges tisztázni, hogy mit értünk ezen kifejezések alatt. Az uniós versenyjog értelmezése az Európai Unió Bíróságának feladata, ennek megfelelően a 106. cikk tartalma is az esetjogból következik.

2. A közvállalkozások, kizárólagos jogokkal és különleges jogokkal felruházott vállalkozások kategóriái

[7] A vállalkozás önálló jelentéstartalommal bíró uniós fogalom, amely az Európai Unió Bíróságának állandó esetjoga szerint minden olyan szervezet, amely kereskedelmi vagy gazdasági tevékenységet végez, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában működik.^[6] Kereskedelmi-gazdasági tevékenységet végző szervezet rendelkezhet önálló jogi személyiséggel, de lehet a közigazgatás integráns része is. A közigazgatás részeként működő szervezetek gazdasági-kereskedelmi tevékenységére tehát alkalmazni kell a 106. cikket. A 106. cikknek a Szerződés rendelkezései közé való beillesztését az a befolyás indokolja, amelyet az állami szervek a közvállalkozások piaci döntései felett képesek gyakorolni.^[7]

[8] Közvállalkozásnak tekintünk minden olyan vállalkozást, amely felett az állam közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyás gyakorlásának lehetőségével rendelkezik. A vállalkozás esetében a

meghatározó befolyást vélelmezni kell, ha az állami szervek közvetve vagy közvetlenül a vállalat jegyzett tőkéje több mint felének tulajdonosai, a szavazati jogok többségével rendelkeznek vagy az igazgatási testület, a menedzsment vagy felügyelőtestület tagjai több mint felének kinevezési jogával rendelkeznek.

[9] A Bizottság irányelve szerint közvállalkozás

[...] minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által. A hatóságok meghatározó befolyása vélelmezhető abban az esetben, ha ezek a hatóságok, közvetlenül vagy közvetve, egy vállalkozással kapcsolatban: i. a vállalkozás jegyzett tőkéjének többségi tulajdonosai; vagy ii. a vállalkozás által kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségével rendelkeznek; vagy iii. a vállalkozás igazgatási, vezetői vagy felügyeleti testülete tagjainak több mint a felét kijelölhetik.^[8]

[10] A különleges és kizárólagos jogokkal rendelkező vállalatoknak a közvállalkozásokkal egy sorba való helyezését az indokolja, hogy amennyiben az állam ilyen jellegű jogokat biztosít egyes vállalkozásoknak, akkor ezzel szándékosan beavatkozik a versenybe, hogy ezeket a vállalkozásokat részben vagy egészben felmentse a verseny kötelezettsége alól. Ezért a beavatkozásért pedig az államnak viselnie kell a felelősséget.^[9]

[11] A Bizottság transzparencia irányelve szerint a kizárólagos jog „olyan jog, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít egy vállalkozás számára abból a célból, hogy egy adott földrajzi területen kizárólag ez a vállalkozás nyújtson egy szolgáltatást vagy végezzen egy tevékenységet”.^[10]

[12] Példák a gyakorlatból adódnak a kizárólagos jogokra. Ilyenek voltak a postamonopóliumok, telekommunikációs monopóliumok, illetve a ma is létező szolgáltatási monopóliumok, például szerencsejáték szervezésének a monopóliuma vagy az importmonopóliumok. Sokszor találkozunk azzal is, hogy egy közvállalkozás rendelkezik különleges és kizárólagos jogokkal is.^[11] Különleges egy jog akkor, ha az állam valamilyen jogi előnyben részesíti a vállalkozást a versenypiacon működő többi vállalkozással szemben. Különleges jog esetében nem egy, hanem több, de az állam által meghatározott számú vállalkozás rendelkezik valamilyen sajátos joggal egy adott piacon belül. A különleges jog mindig egy az állam által meghatározott zárt csoporthoz tartozást feltételez.^[12] A Bizottság transzparencia irányelve szerint a különleges jog

olyan jog, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít korlátozott számú vállalkozás számára, és amely egy adott földrajzi területen:

- i. kettőben vagy nagyobb számban határozza meg az olyan vállalkozások számát, amelyek jogosultak az objektív, arányos és esélyegyenlőséget biztosító feltételektől eltérő feltételek mellett nyújtani egy szolgáltatást vagy végezni egy tevékenységet; vagy
- ii. az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett jelöl ki és jogosít fel több egymással versengő vállalkozást egy szolgáltatás nyújtására vagy egy tevékenység végzésére;
- iii. az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett biztosít törvényi vagy rendeleti úton valamely vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak olyan előnyöket, amelyek lényegesen befolyásolják bármely más vállalkozás képességét arra, hogy ugyanazt a szolgáltatást

vagy ugyanazt a tevékenységet alapvetően azonos feltételek mellett nyújtsa vagy végezze ugyanazon a földrajzi területen.^[13]

[13] Ágazati másodlagos jogi szabályozás is meghatározhatja a különleges jog fogalmát.^[14]

[14] Miután körülírtuk azt, hogy mi tartozhat az első bekezdésben említett kategóriákba, és megállapítottuk, hogy ezen kategóriák szigorú elkülönítése nem mindig szükséges, azt kell megvizsgálnunk, hogy a tagállamok ezekre a vállalkozásokra vonatkozóan milyen jellegű intézkedést nem hozhatnak vagy nem tarthatnak hatályban.

3. Jogsértő tagállami intézkedések

[15] A 106. cikk szerint a tagállamoknak tilos minden intézkedés meghozatala, illetve hatályban tartása, amely a Szerződés bármely rendelkezésével ellentétben áll, különösen a 18. és 101–109. cikkel. A 18. cikk az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést tiltja meg, a 101–109. cikkek pedig az Unió versenyszabályait tartalmazzák. Leggyakrabban a versenyszabályok közül a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma (EUMSZ 102. cikk) alkalmazandó a 106. cikkel összefüggésben, mivel a közvállalkozás vagy a kizárólagos jogosult magánvállalkozás gazdasági erőfölényes pozícióba kerül az érintett piacon.

[16] A 106. cikk szövegszerű értelmezése szerint közvállalkozások létrehozása, különleges, kizárólagos jogok létesítése, fenntartása önmagában nem tekinthető jogsértőnek. A 106. cikk tilalma akkor lép működésbe, ha egy állami intézkedés nyomán, azzal összefüggésben, annak eredményeként ezek a vállalkozások megsértik az uniós jogot. Ha maga az állam a szabályozással nem sérti meg a 106. cikket és a különleges, kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozások sem gyakorolják úgy jogaikat, hogy azzal megsértenék (tipikusan) a Szerződés 101. vagy 102. cikkét, akkor az állam szabályozása jogszerűnek minősül (legalábbis a 106. cikk alapján). A Bíróság többször rögzítette korai ítéleteiben, hogy a kizárólagos, különleges jog létesítése önmagában az uniós joggal összeegyeztethető, a 106. cikkből csak az következik, hogy ezek gyakorlása ütközhet bele a Szerződés rendelkezéseibe.^[15] Később a 106. cikk kiterjesztő értelmezésének eredményeként a Bíróság mégis arra a következtetésre jutott egyes ügyekben, hogy amennyiben a tagállam az intézkedésével a gazdasági erőfölénnyel való *visszaélés kockázatát* teremti meg, akkor nem kell megvárni a vállalkozás tényállásszerű visszaélését ahhoz, hogy a tagállami intézkedés a 106. cikket sértse. A visszaélés kockázatát több módon teremtheti meg a tagállam, a Bíróság szóhasználatával ezzel kapcsolatban változó. Néha a Bíróság úgy fogalmaz, hogy a tagállami intézkedés jogsértésbe kényszeríti a vállalkozást, vagy arra készteti vagy olyan helyzetet teremt az állam, amelyben a vállalkozás nem tudja elkerülni a jogsértést. A Bíróság több esetben használja az esélyegyenlőség megteremtésének kötelezettségét is. Ha a tagállam elmulasztja ezt az intézkedésével, akkor szintén a visszaélés kockázata, a versenyhelyzet torzítása alapján a tagállami jogsértés megállapítható.^[16]

[17] Az alábbiakban néhány eset elemzésével ezt a dilemmát mutatjuk be, majd a szócikk végén a tagállami jogsértések tipizálását kíséreljük meg.

3.1. Néhány jogeset illusztratív bemutatása

[18] A Höfner ügyben^[17] a Bíróság kimondta, hogy az állam megsérti a 106. cikk (1) bekezdését, ha egy vállalkozást olyan gazdasági erőfölényes helyzetbe hoz, amelyben a kizárólagos jogok léte folytán a vállalkozás nem tudja elkerülni a visszaélés elkövetését. Az eset több vonatkozásban is érdekes, ezért érdemes megismerni a részleteivel is.

[19] Németország törvényi szabályozással kizárólagos jogot biztosított a Német Munkaügyi Hivatal számára a munkaerő-közvetítés feladatának ellátására. Ez a kizárólagos jog mindenfajta munkaerő-közvetítési tevékenységre kiterjedt, kezdve a munkanélküliek közvetítésétől egészen a vállalati felső

vezetők közvetítéséig. Magánvállalatok ezt a tevékenységet nem folytathatták, az általuk megkötött jogsértő szerződések a polgári jog szerint semmisék voltak. A Német Munkaügyi Hivatal nem rendelkezett szakmai hozzáértéssel magas képzettségű alkalmazottak közvetítésére. Az eljáró német bíróság az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartotta előzetes döntéshozatali eljárás megindítását arról, hogy a kizárólagos jog biztosítása nem ütközik-e a Szerződés 106. cikkébe.

[20] A Bíróság azzal kezdte a vizsgálatot, hogy a Német Munkaügyi Hivatalt a 102. cikk értelmében vett vállalkozásnak lehet-e tekinteni, amely visszaélhet gazdasági erőfölényével. A Bíróság azon az alapon ad igenlő választ erre a kérdésre, hogy mivel a munkaerő-közvetítés gazdasági tevékenység, ezért az ilyen tevékenységet kifejtő hivatal is a 102. cikk hatálya alá tartozik, függetlenül jogi formájától és attól, hogy ki és hogyan finanszírozza a tevékenységét.

A Szerződés 82. cikke (hatályos 102. cikk – P. M.) b) pontja értelmében a szolgáltatásnyújtásnak a fogyasztók hátrányára történő korlátozása gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósít meg. A tagállam ilyen helyzetet teremt, amikor a szolgáltatásnyújtást a kizárólagos jog létesítésével korlátozza, úgy, hogy a jogosult nyilvánvalóan nincs abban a pozícióban, hogy a vezetők munkaerő-közvetítésének^[18] piacán fennálló keresletet kielégítse, és amikor egy ilyen tevékenység hatékony ellátása magánvállalkozások által azért lehetetlen, mert törvényi szabály folytán a tevékenység tiltott és a szabály be nem tartása esetére a törvény az e tárgykörben létrejött megállapodásokat semmissé nyilvánítja.^[19]

[21] Németország tehát olyan helyzetet teremtett, amelyben a Hivatal nem tudta elkerülni a 102. cikk megsértését. A 106. cikk megsértése ebben az ügyben tehát akkor következik be, amikor a kizárólagos jogot az állam megadja a Munkaügyi Hivatal számára, hiszen a Bíróság szerint a döntő érv a jogsértés elkövetésében az volt, hogy a vállalkozás nem tudta kielégíteni a piaci igényeket.^[20]

[22] A Bíróság által használt terminológia eltérő korábbi ügyekben, ami a cikk értelmezését is bonyolulttá teszi. Az ERT ügyben^[21] a Bíróság enyhébben húzta meg a jogsértés határát, amikor úgy fogalmazott, hogy a 106. cikkel ellentétes az, ha a kizárólagos jogok olyan helyzetet teremthetnek, amelyben a vállalkozás szükségszerűen megsérti a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát. Ebben az ügyben Görögország kizárólagos jogot biztosított külföldi programok újrásugárzására. A jogosult az a vállalkozás volt, amely már törvényi monopóliummal rendelkezett a rádió- és tv-műsorok sugárzására Görögországban. A Bíróság szerint a kizárólagos jog biztosítása a 102. cikk megsértésére készíti a vállalkozást, mivel a jogosult valószínűleg előnyben fogja részesíteni a saját műsorainak az újrásugárzását más vállalatok programjainak újrásugárzásához képest.

[23] Egy másik jogesetben^[22] a genovai kikötőben kizárólagos joggal rendelkezett egy vállalkozás a kikötőbe érkező vagy onnan induló hajók dokkmunkáinak elvégzésére. A jogvita onnan támadt, hogy egy német acéltermékeket szállító hajó a kizárólagos jog alapján kénytelen volt igénybe venni az olasz vállalatot a kirakodáshoz, bár ezt a hajó legénysége is el tudta volna végezni. A Bíróság ítéletében megismétli, hogy a kizárólagos jog vagy azért ütközik bele a 106. cikkbe, mert a vállalkozás a kizárólagos jog pusztá gyakorlása által nem tudja elkerülni a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elkövetését (Höfner ítélet), vagy a jog olyan helyzetet teremt, amelyben a vállalkozás visszaélés elkövetésére kényszerül (ERT-ítélet). Látjuk tehát, hogy ebben az ítéletben a kényszerítés már az ERT üggyhöz képest használt kifejezéshez, a készítéshez képest erősebb tartalmú.

[24] A kikötőt üzemeltető társaság a tagállami jogszabály eredményeképpen meg nem rendelt szolgáltatások kifizetésének kötelezettségére kényszerült, arra, hogy aránytalan árakat állapítson meg, és hogy megtagadja a modern technológia alkalmazását, amelynek eredményeképpen a műveletek költsége és elvégzésének időtartama megnőtt, vagy arra kényszerült, hogy bizonyos vásárlóknak árendedményeket adjon és az így biztosított árendedmény költségét más fogyasztókkal

fizettesse meg.

[25] A GB-Inno-BM ügyben^[23] a közszolgáltatást végző, monopóliumot élvező telefontársaság a telefonkészülékek műszaki specifikációját is elkészítette. Az állam azzal a hatáskörrel ruházta fel a vállalkozást, hogy hagyja jóvá a piacra helyezhető telefonkészülékeket. A Bíróság álláspontja szerint az állam megsértette a 106. cikket, mivel maga a közszolgáltató is gyártott telefonkészülékeket, versenytársai pedig csak az ő jóváhagyásával helyezhették a piacra saját készülékeiket.^[24] Ehhez hasonló volt a MOTOE ügy tényállása, amelyben a görög állam előírta, hogy az ELPA – amely maga is szervezett motorkerékpár-versenyeket –hozzájárulása nélkül nem lehet megadni az ilyen versenyek szervezésére irányuló állami engedélyt.^[25] A Bíróság álláspontja szerint a versenyek szervezésére irányuló kérelmek tekintetében a hozzájárulás adásának hatáskörét olyan jogi személyre ruházták – anélkül, hogy e hatáskört korlátozásoknak, kötelezettségeknek vagy ellenőrzésnek rendelték volna alá –, amely motorkerékpár-versenyeket szervez, és ennek keretében szponzorálási, reklám- és biztosítási szerződéseket köt.

51. Egy olyan torzulásmentes versenyrendszert ugyanis, mint amelyet a Szerződés előír, csak akkor lehet biztosítani, ha a különböző gazdasági szereplők esélyegyenlősége biztosítva van. Az ELPA-hoz hasonló jogi személyre – amely maga is motorkerékpár-versenyeket szervez, és ezeket kereskedelmi tekintetben hasznosítja – bízni azt a feladatot, hogy hozzájárulást adjon az ilyen versenyek szervezésének engedélyezésére irányuló kérelmekhez, ténylegesen nem jelent mást, mint felruházni azzal a hatáskörrel, hogy kijelölheti, ki kapjon engedélyt a szóban forgó versenyek szervezésére, és megállapíthatja a versenyek szervezésének feltételeit, ami e gazdasági szereplőt versenytársaival szemben nyilvánvaló előnyhöz juttatja [...] Az ilyen jog tehát, amellyel e vállalkozás rendelkezik, alkalmas arra, hogy ennek alapján a vállalkozás megakadályozza a többi gazdasági szereplőnek a szóban forgó piacra történő belépését. A versenyfeltételek egyenlőtlenségének e helyzetét az a – tárgyaláson a Bíróság előtt is megerősített – tény is súlyosbítja, hogy amennyiben az ELPA szervez motorkerékpár-versenyeket, illetve vesz részt ezek szervezésében, semmiféle hozzájárulást nem kell beszereznie abból a célból, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság megadja számára a kérelmezett engedélyt.

[26] A Bíróság 2014-ben megerősítette, hogy a gazdasági szereplők közötti versenyegyenlőség biztosításának hiánya az állami intézkedést a 106. cikkbe ütközővé teheti.^[26] A görög állam egy görög közvállalkozás (DEI) számára biztosított kizárólagos jogot a görög lignittelelőhelyek feltárására és kitermelésére. A lignit az áramtermelő DEI számára fontos nyersanyag. DEI a villamosenergia nagykereskedelelem piacán gazdasági erőfölényes helyzetben van, a villamos energia liberalizáció előtt monopolhelyzetet élvezett. A Bizottság határozatában megállapította, hogy e jogok odaítélése és fenntartása ellentétes a 102. cikkel együttesen értelmezett 106. cikk (1) bekezdésével, mivel a villamosenergia-termeléshez használt elsődleges fűtőanyagokhoz való hozzáférés tekintetében egyenlőtlen esélyeket teremtett a gazdasági szereplők között, és lehetővé tette a DEI számára, hogy fenntartsa vagy megerősítse erőfölényét a villamos energia görögországi nagykereskedelmi piacán, és ezzel kizárja vagy akadályozza új piaci szereplők megjelenését. DEI azon védekezését, hogy a villamosenergia-piacon ténylegesen nem élt vissza erőfölényével, a Bíróság elutasította.^[27]

41. Emlékeztetni kell arra, hogy az ítélezési gyakorlat szerint valamely tagállam megsérti az EK 82. cikkel együttesen értelmezett EK 86. cikk (1) bekezdésében felállított tilalmat, ha törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedés alapján olyan

helyzetet teremt, amely valamely közvállalkozást vagy egy olyan vállalkozást, amelynek az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít, arra indítja, hogy éljen vissza erőfölényével, vagy ha e jogok alkalmasak olyan helyzet létrehozására, amelyben e vállalkozás ilyen visszaélést követhet el (lásd ebben az értelemben: Connect Austria ítélet, EU:C:2003:297, 80. pont, és MOTOE-ítélet, EU:C:2008:376, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E tekintetben nem szükséges, hogy a visszaélés ténylegesen megtörténjék (GB-Inno-BM ítélet, EU:C:1991:474, 23–25. pont; Raso és társai ítélet, EU:C:1998:54, 31. pont, valamint MOTOE-ítélet, EU:C:2008:376, 49. pont).

42. Így sérti e rendelkezéseket az, ha a valamely tagállamnak betudható intézkedés az erőfölénnyel való visszaélés kockázatát teremti meg.

46. [...] E jogsértés megállapítható – anélkül hogy szükség lenne a konkrét visszaélésszerű magatartás bizonyítására – abban az esetben, ha a szóban forgó állami intézkedések a piac szerkezetére áthatóan vannak hatással, hogy a vállalkozások között egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek, és így lehetővé teszik a közvállalkozás, illetve a különleges vagy kizárólagos jogokban részesülő vállalkozás számára, hogy erőfölényét az új piacra lépések megakadályozásával fenntartsa, megerősítse vagy más piacra kiterjessze, torzítva ezzel a versenyt.^[28]

3.2. Összefoglalás: milyen intézkedések sértik a 106. cikk (1) bekezdését?

[27] A tagállami jogsértéseket az alábbiak szerint tipizálhatjuk.^[29] A típusok nem kizárólagosak, előfordulhat, hogy egy jogeset több típusba is beletartozik.

[28] Az első csoportba azok a jogsértések tartoznak, amikor az állam kizárólagos jogot biztosít egy olyan tevékenység ellátására, amelyet a vállalkozás képtelen ellátni, így az adott tevékenység iránt megnyilvánuló kereslet kielégítetlenül marad. Erre a típusra példa a fentebb részletesen elemzett Höfner ügy is.^[30] Ide tartozik továbbá az az eset is, amikor a tagállami intézkedés feljogosítja a vállalkozást arra, hogy ne hatékonyan viselkedjen a piacon vagy kizsákmányolja a fogyasztókat.^[31]

[29] A jogsértések második csoportja, amikor az érdekkonfliktust az állam úgy hozza létre, hogy a társaságot állami szabályozási funkcióval ruházza fel. A fentebb bemutatott MOTOE ítélet jól illusztrálja a jogsértést. Az ezen kategóriába tartozó ügyek száma csökken, mivel a tagállamok a piaci és szabályozási funkciók elkülönítésére törekednek.^[32]

[30] A jogsértések harmadik csoportjára az jellemző, hogy az állam a vállalkozás fennálló kizárólagos jogát egy másik, különálló piacra is indokolatlanul kiterjeszti. Ezt az esetcsoportot a görög lignitbányászati jogokkal foglalkozó DEI ítélet illusztrálja.^[33]

[31] A jogsértések negyedik csoportjába azok a jogsértések tartoznak, ahol a vállalkozások esélyegyenlőségét sérti meg a tagállam. Ezt az esetcsoportot is a DEI ítélet illusztrálja. Ennek a tagállami jogsértésnek a sajátossága az előzőhöz képest az, hogy nem szükséges a vállalkozás tényállásszerű jogsértésének megvalósulása. Amit a szakirodalom szerint be kell mutatni, az a potenciális vagy tényleges versenyellenes következmény.^[34]

[32] A jogsértések ötödik körét az árral való visszaélések képezik. Amennyiben a tagállami intézkedés teszi lehetővé a vállalkozás részéről elkövetett árral való visszaélést, akkor a tagállam felelőssége is megállapítható. A közlekedési infrastruktúrák felett diszponáló kizárólagos jogosultak például árdiszkrimináció vagy túlzott árazás megvalósításával sértik meg az EUMSZ 102. cikkét.^[35]

[33] A tagállami jogsértés megvalósulhat szállítás megtagadása kapcsán is.^[36]

4. A tagállamokkal szembeni eljárás a 106. cikk (1) bekezdése alapján

[34] Az Európai Bizottság a jogsértést elkövető tagállammal szemben a 106. cikk (3) bekezdése alapján határozatot címez. A határozat megtámadására a semmissé nyilvánítási eljárásban kerülhet sor, amelyre az általános eljárási szabályok vonatkoznak. A 106. cikk (1) bekezdésének értelmezése több ügyben volt előzetes döntéshozatali eljárás tárgya is, amikor a tagállami bíróság a 106. cikk értelmezését kérve áttételesen az alkalmazandó tagállami intézkedés jogszerűségét kérdőjelezte meg az Európai Unió Bíróságához címzett előzetes döntéshozatali eljárásban. Az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bírósága a 106. cikket értelmezi az ügy kontextusában, majd döntését a tagállami bíróság számára továbbítja. Az Európai Unió Bíróságának ítéletét a tagállami bíróság alkalmazza a konkrét tényállásra. Amennyiben a tagállami szabályozást a 106. cikkbe ütközőnek nyilvánítja, az uniós jog elsőbbsége alapján a tagállami intézkedés a konkrét ügyben nem alkalmazható.

5. JEGYZETEK

[1] A Bizottság az egyedi ügyekben határozatot intéz a tagállamokhoz. Általános hatályú irányelvet adott viszont ki a közvállalkozások és tagállamok közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról. A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. HL L 318/17, 2006.11.07.

[2] A szócikk irodalmához lásd: Carl Michael QUITZOW: *State Measures Distorting Free Competition in the EC*, The Hague, Kluwer, 2002; Erika SZYSZCZAK: *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007. A szócikk magyar irodalmához lásd: TÓTH Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Budapest, CompLex, 2020; VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Budapest, Wolters Kluwer, 2016; BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II*, Budapest, ELTE Eötvös, 2013; KENDE Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Budapest, Wolters Kluwer, 2015.

[3] Az EUMSZ 345. cikke szerint a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.

[4] Criminal proceedings against Paul Corbeau-ítélet, C-320/91, C:1993:198, 11. pont.

[5] Az állam megjelenhet az intézkedése megalkotójaként mindhárom hatalmi ágban, azaz a törvényhozásban, a végrehajtó hatalom, valamint a bírói hatalom szereplőjeként. A versenyjogban nyilván a két előbbi kategória a legrelevánsabb. A 106. cikk és a 107. cikk az államnak betudható intézkedésekre vonatkoznak. (Lásd Európai Bizottság kontra Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE [DEI]-ítélet, C-553/12 P, C:2014:2083, 42. pont) A vállalkozások autonóm piaci magatartásától az állami intézkedés elválasztandó, mivel az előbbire közvetlenül a Szerződés versenyjogi tilalmai vonatkoznak. Az állami intézkedések, azaz a Szerződés 106. cikkének tárgyi hatálya alá tartoznak a tagállam által kötött magánjogi szerződések is. Ha egy tagállam magánjogi szerződésen keresztül ruház egy vállalkozásra kizárólagos vagy különleges jogot, az is állami intézkedésnek tekintendő, mivel függetlenül magánjogi természetétől szabályozási jellegű hatásokat eredményez a piacon.

[6] Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ítélet, C-41/90, C:1991:161.

[7] Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, C-188–190/80, C:1982:257, 25–26. pont. A vállalkozás versenyjogi fogalmáról lásd *A tagállamok mozgásterét az Európai Unió versenyjogában: A vállalkozás és vállalati társulás fogalma. Jogi térképezési jelentés*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Társadalomtudományi Kutatóközpont, LendületHPOPs Kutatócsoport, 2016.

- [8] A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. HL L 318/17, 2006.11.07., 2. cikk b) pont.
- [9] Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EC Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 1125.
- [10] Az irányelv 2. cikk f) pontja.
- [11] Giuseppe Sacchi ítélet, C-155/73, C:1974:40. A RAI olasz tv-társaság állami vállalatként a sugárzás törvényes monopóliumával is rendelkezett.
- [12] UEFA és FIFA kontra Bizottság ítélet, C-201, 204 és 205/11 P, C:2013:519. A kiemelten jelentős esemény közvetítésének nem kizárólagos jogát az angol jog szerint bármely műsorszolgáltató megszerezhetette. A fizetős csatornákat üzemeltető műsorszolgáltatók csak a kizárólagos közvetítés iránt érdeklődtek, így ajánlatot nem nyújtottak be. A Bíróság szerint ez nem jelenti azt, hogy a szabad hozzáférésű csatornák számára kizárólagos vagy különleges jogokat teremtett az angol jog. A közvetítési jog megszerzésének jogi lehetősége minden csatorna számára nyitva állt. Az a tény, hogy a nem kizárólagos közvetítés joga csak a szabad hozzáférésű csatornákat üzemeltető szolgáltatókat érdekli a vállalkozási modelljükből, azaz kereskedelmi választásukból ered és nem a jogból. Az ítélet 74–81. pontjainak összefoglalása
- [13] Az irányelv 2. cikk g) pontja.
- [14] Ez volt a helyzet például a 94/46/EK irányelvnél (Commission Directive 94/46/EC of 13 October 1994 amending Directive 88/301/EEC and Directive 90/388/EEC in particular with regard to satellite communications, OJ L 268, 19.10.1994, 15–21.) amely a preambulumban meghatározta a különleges jog fogalmát.
- [15] Ismét fel kell hívni az olvasó figyelmét arra, hogy a kizárólagos, különleges jog alapítása vagy az alapul szolgáló tevékenység tagállami szabályozása sértheti az áruk, szolgáltatások szabad áramlását. A szolgáltatási irányelv kifejezetten foglalkozik ezzel a kérdéssel: Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376, 2006.12.27., 36–68.
- [16] A telekommunikációs terminálberendezések piacán fennálló versennyel kapcsolatosan lásd: Francia Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-202/88, C:1991:120.
- [17] Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ítélet, C-41/90, C:1991:161.
- [19] Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ítélet, C-41/90, C:1991:161. 31. pont.
- [20] Kelyn BACON: „State Regulation of the Market and E. C. Competition Rules: Articles 85 and 86 Compared” *European Competition Law Review* 1997/5, 283–285.
- [21] Elliniki Radiophonia Tileorassi AE (ERT) kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP) and Sotirios Kouvelas ítélet, C-260/89, C:1991:254.
- [22] Merci convenzionali porto di Genova SpA kontra Siderurgica Gabrielli SpA, C-179/90, C:1991:464.
- [23] Régie des télégraphes et des téléphones kontra GB-Inno-BM SA, C-18/88, C:1991:474.
- [24] Erre a jogsértésre példa még a Silvano Raso és társai elleni büntetőeljárásban hozott ítélet, C-163/96, C:1998:54 és Centre belge d'études de marché-Télémarketing (CBEM) kontra SA Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) és Information publicité Benelux (IPB) ítélet, C-311/84, C:1985:394 ügy is.
- [25] Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) kontra Elliniko Dimosio ítélet, C-49/07, C:2008:376.
- [26] Európai Bizottság kontra Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) ítélet, C-553/12.P, C:2014:2083.

[27] Az ítéletet kommentálta TÓTH Tihamér: „Az EU Bíróság döntése a görög lignitbányászati jogokról” *Versenytükör* 2014/2. 108–113. és KÖCSE Ildikó: „Állami tulajdonban lévő vállalkozás számára barnaszén kitermelésére biztosított kvázi monopolisztikus jogok” *Versenytükör* 2017/1, 72–84.

[29] A tipizálás alapja: Alison JONES – Brenda SUFRIN – Niamh DUNNE: *EU Competition Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 613–615.

[30] Ide sorolható még: Job Centre Coop arl, C-55/96, C:1997:603, AG2R Prévoyance kontra Beaudout, C-437/09, C:2011:112, Slovenská Pošta, T-556/08, T:2015:189, és fellebbezésben: C-293/15 P, C:2016:511.

[31] Merci Convenzionali Porto di Genova kontra Siderurgica Gabrielli SpA, C-179/90, C:1991:464, 19. pont. Az állami intézkedés alapján meg nem rendelt szolgáltatásért kellett díjat fizetni, aránytalan árat számított fel és a modern technológia használatát megtagadta.

[32] Ide tartozik a GB-Inno-BM SA, C-18/88, C:1991:474, ERT, C-260/89, C:1991:254, Raso, C-163/96, C:1998:54.

[33] Franciaország kontra Bizottság, C-202/88, C:1991:120, C:1991:120; Connect Austria, C-462/99, C:2003:297; Firma Ambulanz Glöckner kontra Landkreis Südwestpfalz, C-475/99, C:2001:577. Ezen utóbbi ügyben a mentőszállítási piacon fennálló kizárólagos jogot terjesztette ki később az állam a különálló betegszállítási piacra.

[34] JONES–SUFRIN–DUNNE (29. j.) 615.

[35] Ide tartozik a portugál repülőterek esete, ahol a kizárólagos jogosult diszkriminatív árakat szabott: Portugália kontra Bizottság, C-163/99, C:2001:189, vagy a Corsica Ferries France EU ítélet, C-266/96, C:1998:306. Lásd továbbá: GT-Link A/S kontra Danske Staatsbaner (DSB), C-242/95, C:1997:376. Lásd még a az OSA – Ochraný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. kontra Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s., C-351/12, C:2014:110, ahol a Bíróság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a szerzői jogkezelő szervezet által megvalósított túlzott árazás a tagállami szabályozás (kizárólagos jog) hatása. Az ítélet 83. pontja szerint azt tilalmazza a 106. cikk (1) bekezdése, ha „a [kizárólagos] jogok pusztá gyakorlásával is elkerülhetetlenül visszaél erőfölényével, vagy ha a jogok olyan helyzetet teremtenek, amely a vállalkozást ilyen visszaélésekre indítja.”

[36] Deutsche Post ítélet, C-147-148/97, C:2000:74, és a Port of Rødby bizottsági határozat [1994] OJ L55/52.