



HATÉKONY JOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN

**Tanulmányok Várnay Ernő
70. születésnapja tiszteletére**

Szerkesztette

**BARTHA ILDIKÓ, FAZEKAS FLÓRA,
PAPP MÓNIKA, VARJU MÁRTON**



**TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
BUDAPEST, 2021**





TARTALOM

BÓKA JÁNOS Előszó	7
ALLAN F. TATHAM Preface	10
VARGA ZSÓFIA Az uniós hatékony bírói jogvédelemhez való jog a nemzeti bíróságok előtti eljárásban	15
JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA – HAVAS LÓRÁNT A nemzeti bíróságok mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok	39
FAZEKAS FLÓRA – PAPP MÓNICA Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra	64
ANGYAL ZOLTÁN A tagállami bírák kinevezése az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatában	87
SOMSSICH RÉKA Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?	102
FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN A tagállamokkal szemben elrendelt ideiglenes intézkedés az Európai Bíróság újabb gyakorlatában	126
OSZTOVITS ANDRÁS Az <i>acte clair</i> tan – újratöltve	149
NÉMETH ANITA Közbeszerzés és jogvédelem	169





VARJU MÁRTON Hatékony jogérvényesítés és hatékony jogvédelem: a tagállami bíróságok feladatai az EU állami támogatási jogában	191
BARTHA ILDIKÓ A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén	213
FODOR LÁSZLÓ A jogvédelem szintje és az elővigyázatosság elve a zöld géntechnológia európai szabályozási modelljében	235
KIRÁLY MIKLÓS Késedelmi kamat érvényesítése és a nemzetközi jogegységesítés	258
TÓTH TIHAMÉR Verseny és együttműködés a borpiacon	273
HORVÁTHY BALÁZS A WTO normák érvényesítése az Európai Bíróság eljárásaiban – visszatekintés a „Lex CEU” ügy apropóján	300





A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén

BARTHA ILDIKÓ

tudományos főmunkatárs, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európa Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

Az általános érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ) – tekintettel az ezek nyújtásához kapcsolódó társadalmi érdekekre és a részben ebből is adódó tagállami sajátosságokra – mindig is különleges státuszt foglaltak el az Európai Unió jogrendjében.¹ Jelen fejezet kiindulópontja, hogy mindez számos kihívást jelent azon uniós jogi kötelezettségek kikényszerítése szempontjából, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a tagállamok, illetve tagállami hatóságok tradicionális feladatait (közszolgáltatási kötelezettségeit) e szolgáltatások nyújtása és megszervezése terén. Végző soron a tagállami kötelezettségek kikényszerítése az érintett jogalanyok jogvédelmét szolgálja, legyenek azok a közszolgáltatások fogyasztói (az állampolgárok) vagy a nemzeti közszolgáltatási piacokon jelenlévő magán-, illetve közvállalkozások. Mindez nem független attól a jelenségtől sem, hogy az utóbbi évtizedben egyre inkább relatívnak tűnik e téren a határvonal a piacellenes tagállami fellépések, illetve azon piac- és/vagy versenykorlátozó intézkedések között, amelyek (még) összeegyeztethetők az Európai Unió belső piaci és versenyjogi előírásaival.²

1 | A fejezet alapjául szolgáló kutatás a 134499. sz. „Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában” projekt keretében készült a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap támogatásával (K_20 „OTKA” Kutatási témapályázat, kutatásvezető: Horváth M. Tamás).

2 | BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: „Megint vissza? Nem piackonform irányok az integrációban” *Magyar Jog* 2019/12. 699.



A fejezet első része a vonatkozó uniós jogi keret fogalmi alapjait és tartalmát mutatja be. Ebben az összefüggésben kiemelt hangsúlyt kap a tagállamok számára a közszolgáltatási kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges intézkedések meghatározásában hagyott mérlegelési jogkör szerepe és mértéke. Látni fogjuk, hogy a kikényszerítéssel, illetve jogérvényesítéssel összefüggő kihívások magából az uniós szakpolitikai-jogi környezetben használatos terminológiából (általános gazdasági érdekű szolgáltatás (ÁGÉSZ), ÁÉSZ stb.) is adódhatnak, mivel az egyes fogalmak között sok esetben nehéz meghúzni a határvonalat. Ezt követően az ÁÉSZ-ekhez kötődő uniós jogi kötelezettségek érvényesítésének egy-egy területét és az itt jelentkező sajátos kihívásokat vizsgáljuk.

Jelen fejezetben a hatékony jogvédelem széles értelmezését vesszük alapul, abból a megközelítésből kiindulva, hogy a hatékony jogvédelem szorosan összekapcsolódik a közszolgáltatási kötelezettségek által érintett belső piaci és versenyszabályok hatékony érvényesülésének céljával.³ Azt vizsgáljuk, hogy az Európai Unió Bíróságának (EUB) az ÁÉSZ-ekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata mennyiben képes biztosítani az érintettek (elsősorban a fogyasztók, illetve a közszolgáltató vállalkozások) vonatkozó jogosultságainak hatékony védelmét. E vizsgálódás során különösen lényeges szempontként jelenik meg az a kérdés, hogy az ÁÉSZ-ek szabályozására és megszerzésére irányuló tagállami hatáskörök uniós bíróságok általi értelmezése miként befolyásolja a jogvédelem szintjét.

2. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁSI KERET FOGALMI ALAPJAI

Az Európai Unió joga, bár adott esetben a tagállamok jogrendszerében bevett terminusokat is használja (pl. közszolgáltatások, közüzemi szolgáltatások), sajátos fogalmi keretet alkalmazva szabályozza a közszolgáltatások szervezésének, nyújtásának és finanszírozásának releváns kérdéseit. Az EU terminológiája napjainkban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ), általános érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ) és az általános érdekű szociális szolgáltatások (ÁÉSZSZ)⁴ kategóriáin alapszik. Az elsődleges jogi dokumentumok ÁGÉSZ-ekről rendelkeznek, anélkül, hogy azt akár a Szerződések, akár a másodlagos uniós jog definiálná. Ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának esetjogát és az Európai Bizottság gyakorlatát tekintve széles körű az egyetértés abban, hogy az ÁGÉSZ-ek fogalma kifejezetten gazdasági természetű

3 | Hasonló megközelítéshez az uniós állami támogatási jog hatékony érvényesülésével összefüggésben lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

4 | A Bizottság közleménye: A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban, COM(2006) 177 final.

szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek tekintetében a tagállamokat, illetve az Európai Uniót meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek terhelik, szemben más gazdasági tevékenységekkel, e szolgáltatások általános érdekű természetéből fakadóan. Az ÁÉSZ-ek fogalma, amely a közszolgáltatások hagyományos felfogásának leginkább megfeleltethető uniós jogi kategória,⁵ szintén a gyakorlatban került kidolgozásra. E fogalom tágabb, mint az ÁGÉSZ-ek kategóriája, és magában foglalja mindazokat a piaci és nem piaci szolgáltatásokat, amelyeket a tagállam általános érdekűként minősít, és amelyekre nézve meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek állnak fenn.⁶

Az uniós jog alapvetően széles mozgásteret enged a tagállamok számára annak meghatározására, hogy milyen szolgáltatásokat tekintenek „általános érdekűnek”, illetve „általános gazdasági érdekűnek”. Önmagában e kiterjedt tagállami szabadság is összefüggésbe hozható az uniós jog kikényszerítésének kihívásaival, amint ezt alább konkrét példák is igazolni fogják.

3. AZ ÁÉSZ-EK SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Főszabály szerint az Európai Unió belső piaci és versenyszabályozása az ÁGÉSZ-ekre is alkalmazandó, azon esetek kivételével, amikor e szolgáltatások az alapító szerződések konkrét külön rendelkezései vagy kivételi záradékai, illetve speciális szabályokat lefektető másodlagos jogforrások hatálya alá esnek. Az alábbiakban röviden felvázoljuk az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó jogi alapokat, beleértve azokat a rendelkezéseket is, amelyek kiemelik őket az általánosan alkalmazandó piaci szabályok hatálya alól.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 106. cikkének (1) bekezdése általánosságban rögzíti, hogy közvállalkozások és az olyan vállalkozások, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, nem mentesülnek az uniós versenyszabályok hatálya alól. A 106. cikk (2) bekezdése ugyanakkor az ÁGÉSZ-ek⁷ tekintetében megengedi a főszabálytól való eltérést, amikor úgy rendelkezik, hogy az érintett vállalkozások csak olyan mértékben

5 | Wolf SAUTER: *Public Services in EU Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 17.

6 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „What Impact Have the European Court of Justice Decisions Had on Local Public Services?” in Ivan KOPRIC – Gerard MARÇOU – Hellmut WOLLMANN (szerk.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016) 27–40. Ennek megfelelően amikor jelen fejezet „általános érdekű szolgáltatásokat” említ, ez alatt mind a gazdasági, mind a nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat érti.

7 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „The European Union's State aid rules and the financing of SGEIs' tasks” Kézirat, 2016.

tartoznak az uniós jog, különösen Európai Unió versenyjogi rendelkezései (vagyis az EUMSZ 101., 102. és 107. cikkei) hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása nem akadályozza őket a rájuk bízott közfeladatok ellátásában.

Az Európai Unió versenyszabályait és a közszolgáltatásokat érintő esetek többségét az irodalom az erőfölénnyel való visszaélés és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok kérdéskörei kontextusában vizsgálta.⁸ Ha a kormányzat különleges vagy kizárólagos jogokat ítél oda egy vállalkozásnak, az olyan erőfölényes helyzetet eredményez, amely az EUMSZ 102. cikkében nevesített jogellenes magatartás előfeltétele. Az ilyen jogok juttatása az EUMSZ 107. cikke által tiltott állami támogatásnak is minősülhet. Ugyanakkor a 106. cikk (2) bekezdése az uniós jogi tilalmak alól kimentési lehetőséget biztosít méghozzá az érintett vállalkozásokra bízott „sajátos feladatokra” (a konkrét közszolgáltatások ellátására) való hivatkozással. Az állami monopóliumok és más (gyakran állami tulajdonban lévő vállalatként működő) gazdasági szereplők számára biztosított különleges vagy kizárólagos jogok jogszerűségét támasztja alá az is, hogy az EUMSZ 345. cikke elismeri a tagállamok jogát tulajdoni rendjük szabad megválasztásához.⁹

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése főszabály szerint tiltja az állami támogatások legtöbb formáját, kivéve, ha azok összeegyeztethetőnek bizonyulnak a belső piaccal, tekintettel valamilyen „védendő” célkitűzésre. A megengedett célkitűzések körét ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései sorolják fel. Az ÁGÉSZ-ek esetében ugyanakkor a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezése (vagyis amikor az állam közszolgáltatási kötelezettségek ellátása fejében támogat bizonyos vállalatokat) bizonyos esetekben¹⁰ nem minősül állami támogatásnak. A nem gazdasági jellegű ÁÉSZ-ek ráadásul *a priori* nem tartoznak az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, mivel az állami támogatásokra vonatkozó szabályok kizárólag azokra a szolgáltatásokra terjednek ki, amelyek gazdasági tevékenységnek minősülnek.¹¹

Összhangban az ÁGÉSZ-ek uniós jogi megközelítésének változásával,¹² az Amszterdami Szerződés kiegészítette az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződést (EKSZ) egy új rendelkezéssel (korábbi EKSZ 16. cikk), amely az Európai Unió alapelvei között megerősíti az ÁGÉSZ-ekkel kapcsolatos kötelezettségek alkotmányos jelentőségét és védelmük szükségességét. Mivel a közszolgáltatások megóvása elsősorban a tagállamoknak áll érdekében, ez a rendelkezés a tagállamok

8 | SAUTER (5. lj.) 75.

9 | SAUTER (5. lj.) 44.

10 | Lásd C-280/00. sz. *Altmark Trans* ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet [EU:C:2003:415].

11 | SAUTER (5. lj.) 76.

12 | Erről bővebben lásd: BARTHA – HORVÁTH (2. lj.) 699–707.; Ildikó BARTHA – Tamás M. HORVÁTH: „Does Not It Matter? Widening of Derogation for Services of General Interests” *Maastricht Journal of Comparative Law* 2020/1. 55–74.

hagyományos előjogainak és mérlegelési jogkörének megerősítéseként értékelhető e szolgáltatások megszervezése terén.¹³ Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett garanciális rendelkezést (korábban az EKSZ 16. cikke, jelenleg az EUMSZ 14. cikke) a Lisszaboni Szerződés kiegészítette a nemzeti autonómia – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikke szerinti – védelmére és a tagállamokat megillető szabályozási hatáskörökre való kifejezett utalással.¹⁴ A Szerződések (EUSZ és EUMSZ) emellett egy ÁÉSZ-ekről szóló jegyzőkönyvvel (26. jegyzőkönyv) is kiegészültek. A 14. cikk és a jegyzőkönyv együttes olvasatában a nemzeti és helyi szintű érdekek még nagyobb hangsúlyt kapnak, a közszolgáltatási értékek védelme terén pedig egy államközpontúbb megközelítés jelenik meg. Mindezekon felül az Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁵ (Charta) – benne az ÁGÉSZ-ekhez való hozzáférés jogaival – a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével a Szerződésekkel azonos jogi kötőerőre tett szert.¹⁶

A Lisszaboni Szerződés megalkotóinak politikai üzenete tehát egyértelműen az ÁGÉSZ-ek és a hozzájuk kapcsolódó helyi szintű érdekek védelme az uniós belső piaci jogból következő liberalizációval szemben.¹⁷ Mindezzel párhuzamosan azt láthatjuk, hogy a 2000-es évek második felétől kezdve az EU ágazati szabályozásaiban is kezd kiterjedélyesedni a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségeire tekintettel a piaci integrációs kötelezettségek alóli kivételek rendszere.¹⁸ Példaként említhetjük a közszolgáltatási kötelezettségekre, illetve fogyasztóvédelemre vonatkozó rendelkezések bővülését a villamosenergia és földgáz irányelvek egymást követő

13 | Tim Maxian RUSCHE: „The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices” in Erika Szyszczak – Jan Willem VAN DE GRONDEN (szerk.): *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. (The Hague: T.M.C. Asser Press 2013) 99–124.; Heike SCHWEITZER: „Services of General Economic Interest” in Marise CREMONA (szerk.): *Market Integration and Public Services in the European Union*” (Oxford: Oxford University Press 2012) 55.; VARJU Márton: „A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban” in HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 112.

14 | „... figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben [...] gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket [...] az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.” [Kiemelés a szerzőtől.]

15 | *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 202. 2016.6.7. 391.

16 | Lásd az EUSZ 6. cikkét.

17 | RUSCHE (13. lj.) 106.; MARKUS KRAJEWSKI: *Grundstrukturen des Rechtsöffentlicher Dienstleistungen* (Heidelberg: Springer 2011) 186.; GERARD MARÇOU: „The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service” in KOPRIC – MARÇOU – WOLLMANN (6. lj.) 14.

18 | Vö. HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015).

„generációiban”,¹⁹ illetve a tagállamok ÁGÉSZ-ek terén fennálló szabadságának hangsúlyozását a jelenleg hatályos közbeszerzési irányelvekben.²⁰

4. KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉSI KIHÍVÁSOK

Az alábbiakban az ÁÉSZ-ekhez kapcsolódó uniós jogi kötelezettségek érvényesítésének egy-egy részterületét és az itt jelentkező sajátos kihívásokat vizsgáljuk.

4.1. ÁÉSZ KÖTELEZETTSÉGEK KIKÉNYSZERÍTÉSE KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSBAN

Uniós szinten az EUMSZ 258–260. cikkei szerinti jogsértési eljárások a tagállamok uniós jogi kötelezettségei, és ezen belül is a közszolgáltatási kötelezettségeiket érintő belső piaci és versenyjogi szabályok kikényszerítésének legegyszerűbb eszközei. Habár a hálózatos iparágak és az energiaágazat messze felülreprezentáltak az ezen rendelkezések alapján indított bizottsági keresetekben,²¹ az eljárás hatékonyságára vonatkozóan a jelen fejezetben vizsgált terület tekintetében többfajta aggály is megfogalmazható.

Egyrészt rendszerszintű szabályozási problémák nehezebben orvosolhatók ezen eljárás keretében. Így Magyarországon a közüzemi szektor 2010 utáni átszervezésének példája jól mutatja, hogy csak a hatósági árszabályozás egyes elemei voltak „megfoghatóak” uniós jogsértési eljárás keretében (de például a különadókra, a kizárólagos jogokra, illetve a tulajdon-visszavételt támogató ágazati szabályokra vonatkozóan negatív tartalmú döntés nem született).²² Az EUB – a Bizottság érvelése ellené-

19 | Lásd a jelenleg hatályos, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 158. 2019.6.14. 125.) 4. és 5. cikkeit, III. fejezetét, valamint I. és II. mellékleteit; illetve az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 94.) 3. cikkét és I. mellékletét.

20 | Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 94. 2014.3.28. 65.) 1. cikkének (4) bekezdését, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 94. 2014.3.28. 243.) 1. cikkének (4) bekezdését azonos szöveggel: „Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, hogyan kell e szolgáltatásokat az állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartásával megszervezni és finanszírozni, és e szolgáltatásoknak milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük. Az irányelv szintén nem érinti a hatóságok azon döntését, hogy szándékukban áll-e egyes közfeladatokat – az EUMSZ 14. cikkével és a 26. jegyzőkönyvével összhangban – maguk ellátni, milyen módon és milyen mértékben.”

21 | VÁRNAY Ernő: *A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2017).

22 | BARTHA – HORVÁTH (2. lj.).

ben – jogszerűnek találta az energia és gáz irányelvek alapján azokat az (egyértelműen célzott) rendelkezéseket is, amelyek értelmében a rendszerüzemeltetők nem háríthatják a fogyasztókra az energiahálózatokra kivetett különadó és a banki tranzakciós díj összegeit, és így a nemzeti szabályozó hatóság (Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal – MEKH) nem veheti figyelembe a hálózatokhoz való hozzáférés díjainak megállapítása során az ezen adóhoz és e díjhoz kapcsolódó költségeket.²³

Másrészt, ha ténylegesen indul is eljárás és az adott esetben a jogsértés megállapításával zárul, akkor is kétséges, hogy az Európai Bizottság, illetve az uniós bíróságok gyakran évekig tartó eljárásai alkalmasak-e az érintett piaci szereplők jogvédelmének biztosítására. Így például a villamosenergia és földgáz szolgáltatási szektort érintő hatósági árszabályozás miatt Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárás adminisztratív szakasza 2015-ben indult, de az EUB elé csak 2018 nyarán került²⁴ (és az ügyben 2020 nyarán lett ítélet!). Ennyi idő bőven elegendő ahhoz, hogy elérje a tagállami jogalkotó a célzott, nem feltétlenül uniós jog konform piaci eredményt. Még abban az esetben is, ha a jogsértési eljárás eredménye a jogalkotót az eredeti közüzemi piaci feltételek helyreállítására kényszeríti, ez már túl késő azon vállalkozások számára, amelyek időközben kiszorultak a piacról.²⁵

Az eljárás elhúzódásához és adott esetben a hatékony jogvédelem sérelméhez az is hozzájárulhat, ha a tagállam időközben, az eljárás valamely szakaszában tesz a Bizottság követelményeinek megfelelő lépéseket, de utóbb ezeket (nem megfelelő irányban) módosítja. Különösen akkor, amikor az adott jogvita nemcsak az uniós szintű jogvédelem kérdése tekintetében érdekes, hanem a tagállami bírói jogorvoslati rendszert is érinti. Így a hatósági árszabályozással kapcsolatos ügyben a Bizottság – a már említett költségszámítás mellett – amiatt indított eljárást Magyarországgal szemben, mert nem biztosította a nemzeti szabályozó hatóság határozataival szembeni hatékony jogorvoslatihoz való jogot. A vonatkozó hazai jogszabályok értelmében ugyanis a MEKH határozataival szembeni, közigazgatási bíróság előtti jogorvoslatihoz való jog nem terjedt ki azokra a rendeletekre, amelyekkel e hatóság a hálózatokhoz való hozzáférés díjait állapítja meg.²⁶ E rendeletek ugyanis csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatók meg, alkotmányjogi panasz útján,²⁷ amennyiben „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést” érintenek.²⁸

23 | C-771/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:584].

24 | Az Európai Bizottság sajtóközleménye: Kötelezettségszegés – Belső energiapiac: a Bizottság eljárást indít az Európai Unió Bírósága előtt Németországgal és Magyarországgal szemben amiatt, hogy nem felelnek meg maradéktalanul a harmadik energiaügyi csomagnak (Brüsszel, 2018. július 19.). <https://bit.ly/388xtH>.

25 | BARTHA – HORVÁTH (2. lj.).

26 | 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 4. §.

27 | 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.), 26. §.

28 | Abtv. 29. §.

A Bizottság felszólító levelére adott válaszában Magyarország elismerte e helyzet orvoslásának szükségességét, és ezt követően 2016-ban módosította a releváns jogszabályi rendelkezéseket oly módon, hogy a nemzeti szabályozó hatóság rendeletben csak a díjak megállapításának elveit és keretét határozza meg, míg magukat a díjakat egyedi határozatokban rögzítik, ami lehetővé teszi e határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatát.²⁹ Viszont egy későbbi, szintén 2016-ban elfogadott törvény értelmében magukat a díjakat ettől kezdve a nemzeti szabályozó hatóság rendeletben állapítja meg, és így azok ismét csak az Alkotmánybíróság előtt támadhatók meg.³⁰ Az EUB szerint nem tekinthető a villamos energia és gáz irányelvek által előírt, megfelelő mechanizmusnak az Alkotmánybíróság előtti jogorvoslat, amely az alkotmányjog egyes elemei tiszteletben tartásának a felülvizsgálatára korlátozódik, így arra a megállapításra jutott, hogy Magyarország nem teljesítette az irányelvekből eredő kötelezettségeit.³¹ Magyarország 2020 végén módosította a releváns jogszabályi rendelkezéseket, aminek eredményeként immár (közigazgatási bíróság előtt megtámadható) határozat állapítja meg a díjakat.³² Az ítélet tehát formális jogi szempontból mindenképpen az uniós belső piaci elvek győzelmeként értékelhető. Látnunk kell ugyanakkor, hogy azok a multinacionális háttérű villamosenergia és földgázszolgáltató cégek

29 | Lásd az energetikai tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2016. évi LIX. törvény 7., 23. és 29. §-ait. Ezek eredményeként a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 12. §-a az n) és o) pontokkal („[a Hivatal elnöke] határozatban megállapítja a villamos energia [/földgáz] rendszerhasználati díjakat, a villamos energia [/földgáz] csatlakozási díjakat, valamint az elosztó [/rendszerüzemeltetők] által a felhasználó vagy az engedélyes igénye alapján külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díját, továbbá az elosztó [/rendszerüzemeltetők] által a felhasználó szerződésszegése esetén külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díját.”), a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) a 168/A. §-sal [„(2) A Hivatal a rendszerhasználati díjakat, az elosztó által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díjait vagy a csatlakozási díjakat megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett ügyfél a határozat közlésétől számított 15 napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól a Hivatal elleni kereset indításával.”], a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) pedig a 129/A. §-sal [„(4) Hivatal rendszerhasználati díjakat, a rendszerüzemeltető által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások díjait vagy a csatlakozási díjakat megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett ügyfél a határozat közlésétől számított 15 napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól a Hivatal elleni kereset indításával.”] egészült ki.

30 | Lásd az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvény 13. §-át, amelynek értelmében a 2013. évi XXII. törvény 12. § n) és o) pontjában a „határozatban megállapítja” szövegrész helyébe a „rendeletben megállapítja” szöveg lép; továbbá 6. §-ának (4) bekezdését és 12. §-ának (3) bekezdését, amelyek hatályon kívül helyezték a Vet. 168/A. §-át, illetve a Get. 129/A. §-ának (2)–(7) bekezdését. Mindkét törvény kiegészült továbbá egy-egy új rendelkezéssel (Vet. 178/U. § és Get. 146/M. §), amelyek értelmében az eddig kiadott határozatok nem lépnek hatályba, továbbá amennyiben a kiadott határozatok bírósági felülvizsgálata folyamatban van, a bíróság az eljárást megszünteti.

31 | C-771/18. sz. ítélet (23. lj.) 65. pont és a rendelkező rész.

32 | Lásd a 30. lj.-ben említett rendelkezések jelenleg hatályos változatait. Habár a Get. 129/A. § (1) bekezdésének c) pontja szerint „a rendszerhasználati díjakat megalapozó, az (EU) 2017/460 bizottsági rendelet szerinti referenciaár-módszertant (a továbbiakban: referenciaár-módszertan), az (EU) 2017/460 bizottsági rendelet szerinti árkedvezményeket, szorzókat és szezonális faktorokat, a rendszerhasználati díjakat, a rendszerüzemeltető által külön díj ellenében végezhető szolgáltatások külön díjait, valamint a csatlakozási díjakat megállapító határozatát a bíróság nem változtathatja meg.”

(így ENI, RWE, GDF Suez), amelyek érdekeit a közüzemi szektor átszervezésére irányuló tagállami intézkedések (mint a jelen ügyben vitatott, költségkalkulációval és árszabályozással összefüggő korlátozások) hátrányosan érintették és a megfelelő jogorvoslati eszközök nem álltak rendelkezésükre, már nem fognak „profitálni” a megreformált jogorvoslati rendszerből, hiszen időközben kivonultak a hazai piacról.

A C-171/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* eset arra szolgál példaként, hogy az ÁGÉSZ minősítés és annak kiterjesztő értelmezése milyen kihatással van a jogsértés minősítésére. Az ügy tárgyát a magyarországi nemzeti mobilfizetési rendszer képezte. Ennek keretében 2014. július 1-je óta a magyar állam kizárólagos tulajdonában lévő Nemzeti Mobilfizetési Zrt. működtette a mobilfizetési rendszert, amelynek használata kötelező volt a közterületi parkolási, a közúthasználati és a személyszállítási díj, valamint az állami szervezetek által nyújtott egyéb szolgáltatásokhoz kapcsolódó díj mobilfizetése vonatkozásában. E szolgáltatások nyújtói főszabály szerint kötelesek voltak a nemzeti mobilfizetési rendszeren keresztül biztosítani az ügyfelek e szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.³³

A Bizottság 2015-ben kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozva, hogy a mobilfizetési rendszer jogellenes állami monopóliumnak minősül. Az EUB megállapította, hogy a vitatott rendszer sérti a letelepedés szabadságát és a szolgáltatások szabad mozgását a szolgáltatási irányelv³⁴ és az EUMSZ 56. cikke értelmében.³⁵ Az EUB szerint a mobilfizetési rendszer nem tesz eleget az arányosság feltételének, mivel léteznek a vitatott intézkedéseknél kevésbé kényszerítő és a letelepedés szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, a tagállam által kitűzött – többek között a fogyasztóknak a mobilfizetési piac működésének javítása révén történő védelemére irányuló – célok elérése érdekében. Az EUB ki is emelte, hogy például „a versenyre nyitott eljárás alapuló koncessziós rendszer” lehetne ilyen kevésbé korlátozó intézkedés.³⁶

Az EUB megítélése szerint ugyanakkor a Bizottság nem bizonyította, hogy Magyarország nyilvánvaló értékelési hibát követett el a mobilfizetési szolgáltatás ÁGÉSZ-ként történő minősítésekor.³⁷ Az EUB tehát elismerte, hogy e szolgáltatást ellátó vállalat az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében olyan mértékben tartozik az uniós belső piaci és versenyjogi szabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkal-

33 | Lásd a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvényt és annak végrehajtási rendeletét [356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról].

34 | Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 376. 2006.12.27. 36.

35 | C-171/17. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2018. november 7-én hozott ítélet [EU:C:2018:881].

36 | C-171/17. sz. ítélet (35. lj.) 81., 82. és 90. pontok.

37 | C-171/17. sz. ítélet (35. lj.) 59–60. pontok.

mazása nem akadályozza a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtását.³⁸ A tagállami megoldás aránytalanságának megállapítása ily módon – a piaci folyamatokba történő beavatkozás teljes elvetése helyett – az ÁGÉSZ minősítésre is visszavezethető.

Kérdésként merül fel, hogy a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó uniós jogi rendelkezésekben megtestesített célok valóban érvényesülni fognak-e az EUB ítéletből (különösen az indokolásra tekintettel) levezethető megoldás alapján. Az EUB által adott jogértelmezés ugyanis nem pusztán a tagállam szabályozási lehetőségét korlátozó megközelítésként értékelhető, hanem olyan olvasata is lehetséges, hogy jóváhagyta a tagállam autonómiája keretében hozott döntést. A bizottsági megkeresésre adott hivatalos kormányzati válaszból egyelőre annyi tudható, hogy az egységes szolgáltatás egy koncessziós rendszerben kerülne biztosításra,³⁹ ugyanakkor a koncessziós eljárást megalapozó jogszabálytervezetekben kikötésre került, hogy a közszolgáltatók a terméküket kizárólag az egységes rendszeren keresztül jogsultak elektronikusan értékesíteni.⁴⁰

4.2. JOGÉRVÉNYESÍTÉS SZINTJEI AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSBAN

Az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében a tagállami bíróság, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jog rendelkezése(i) értelmezése vagy (azok) érvényessége kérdésében való döntés szükséges az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához, kérheti az EUB-ot, hogy hozzon erről határozatot. Ez az eljárás nemcsak arra szolgál, hogy a nemzeti bíróságok segítséget kapjanak az alkalmazandó uniós jog értelmezéséhez, hanem egyfajta üzenetértékkel bír arra nézve is, hogy a nemzeti bíróság eljárása során alkalmazandó tagállami jogszabályok (vagy közigazgatási gyakorlat) összeegyeztethetők-e az uniós joggal. A gyakorlat azt is mutatja, hogy a nemzeti bíróságok számára nagyon gyakran nehéz feladat a gazdasági és a szociális tényezők közötti megfelelő egyensúly megtalálása a közszolgáltatásokat (különösen a jóléti szolgáltatásokat) érintő versenyjogi ügyekben, és adott esetben az EUB előzetes döntései igen fontos kérdésekben hagyják a konkrét megoldás megtalálását (adott esetben

38 | C-171/17. sz. ítélet (35. lj.) 91. pont.

39 | A Nemzeti Mobilfizetési Zrt. 2019. évi beszámolója, <https://bit.ly/3AYFequ>.

40 | A fentiekkel összefüggésben érdemes az Innovációs és Technológiai Minisztérium állampolgári közérdekű adatigénylésre adott válaszát szó szerint idézni: „Magyarország a Bizottságnak tett kompromisszumos javaslata alapján egy olyan működési modellt állított fel, amelyben a mobilfizetési nagykereskedelmi piacon továbbra is egy, kizárólagos szolgáltatási jogosultsággal rendelkező, és országos lefedettség biztosítására köteles szolgáltató működik, amelynek jogállása jogszabályi kijelölés helyett koncessziós beszerzési eljárás keretében odaítélt, határozott időre szóló koncessziós jogon alapul. Hazai szempontból a megoldás előnye, hogy nem jelent „rendszertervi” változást: azaz megmarad a jelenlegi egységes, viszonteladói terjesztésen alapuló rendszer, így a koncessziós rendszer bevezetését és az esetleges üzemeltető-váltást az állampolgárok nem is feltétlenül érzékelnék.” 2021. július 21-én kelt levél, <https://bit.ly/3zj3enK>.

az értelmezés végső fázisát is beleértve) a tagállami bíróságokra.⁴¹ Az alábbiakban a fogyasztói energiaárak szabályozásához kapcsolódó ítélkezési gyakorlatból emelünk ki néhány példát.

A C-265/08. sz. *Federutility* ügyben Olaszország 2007-ben (röviddel 2007. július 1-je, a földgázpiacnak a végső fogyasztók számára történő teljes liberalizációjára előírt határidő lejártá előtt) elfogadott egy törvényrendeletet, amely a nemzeti szabályozó hatóságot felruházta azzal a hatáskörrel, hogy „referenciaárakat” határozzon meg a gáz meghatározott fogyasztók számára történő értékesítésére vonatkozóan. A referenciaárakat az elosztóknak és a szolgáltatóknak közszolgáltatási kötelezettségeik keretében be kellett építeniük kereskedelmi ajánlataikba. Az EUB megállapította, hogy a második földgázirányelvvel⁴² nem ellentétes az ilyen jellegű nemzeti szabályozás, feltéve, hogy meghatározott (a földgázpiaci verseny védelmét célzó) feltételek⁴³ teljesülnek.⁴⁴ Az EUB a franciaországi szabályozott gázárakkal kapcsolatos *ANODE* ügyben hozott ítéletében⁴⁵ a *Federutility* ítéletben meghatározott elvek alkalmazását lényegében kiterjesztette a harmadik gázpiaci irányelvre is.

Egy ezeket követő, újabb ügyben tulajdonképpen maga a tagállami bíróság fogalmazta meg a fent említett „hiányérzetet” az EUB releváns gyakorlatával szemben. Az ügyben vitatott szabályozóhatósági rendelet⁴⁶ 2017-től jelentősen megemelte a Bulgáriában a földgázértékesítési piacon 98%-os részesedéssel rendelkező vállalat szolgáltatásainak árát, aminek következtében a végfogyasztói számlatételek is arányosan nőttek. A hatóság a szabályozás indokaként a bulgáriai földgázellátás biztonságát jelölte meg. Az előterjesztő tagállami bíróság szerint, bár a *Federutility* és az *ANODE* ítéletekből az következik, hogy a végső fogyasztók szolgáltatását érintő ilyen beavatkozás bizonyos feltételek tiszteletben tartása mellett elfogadható lehet a harmadik

41 | Laura NISTOR: *Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2011). A magyar bíróságok által előterjesztett és a fenti módon „visszautalt” ügyek utóéletéről és a tagállami bíróságok EUB döntést követő feladatainak részletes elemzését lásd: VÁRNAY Ernő: „Az Európai Unió Bírósága visszaült a magyar bíróságokhoz” *Európai Tükör* 2019/3. 23–33.

42 | Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 176. 2003.7.15. 57.

43 | E feltételek a következők: a tagállami beavatkozás: a) arra irányuló általános gazdasági érdeket követ, hogy a földgázellátás ára a végső fogyasztók számára méltányos szinten maradjon, tekintettel arra az egyensúlyra, amelyet a földgázágazat helyzetét figyelembe véve a tagállamoknak kell megteremteniük a liberalizációra irányuló cél és a végső fogyasztó védelmének szükségességére irányuló cél között; b) kizárólag olyan mértékben sértheti 2007. július 1-je után a földgázellátás árának szabad meghatározását, amennyiben ezen általános gazdasági érdekre irányuló cél megvalósítása érdekében szükséges, és csak korlátozott ideig sértheti azt; és c) világosan meghatározott, átlátható, megkülönböztetéstől mentes, ellenőrizhető, továbbá garantálja a fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Unió földgázipari vállalkozásai számára.

44 | C-265/08. sz. *Federutility* ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet [EU:C:2010:205].

45 | C-121/15. sz. *ANODE* ügyben 2016. szeptember 7-én hozott ítélet [EU:C:2016:637].

46 | A földgáz árának szabályozásáról szóló 2. sz. rendelet, 2013. március 19.

földgázirányelv⁴⁷ keretében, ez az ítélkezési gyakorlat nem teszi lehetővé a felmerült kétségei eloszlatását.

Konkrétan az említett ítéletek nem térnek ki az ár azon összetevőjének a kérdésére, amelyet az energiaipari vállalkozásokkal szemben előírt közszolgáltatási kötelezettségekből eredő költségek képeznek, és a 2009/73 irányelv nem határozza meg, hogy kinek kell viselnie ezt a terhet. A bíróság azt a kérdést is felteszi, hogy tiszteletben tartják-e az arányosság elvét, ha az ilyen kötelezettségek gazdasági terhét a végső felhasználók viselik, akik között semmilyen megkülönböztetést nem alkalmaznak, és akik a többségükben nem energiaipari vállalkozások (92%-uk háztartási fogyasztó). Az előterjesztő bíróság törekvése (a szempontrendszer EUB általi pontosítására) azonban úgy tűnik, csak félig volt sikeres. A költségek végfogyasztókra hárítása tekintetében (bár a végső döntést e téren is az előterjesztő bíróságra hagyta) lényegében egyértelművé tette, hogy az ellátás biztonságának és folyamatosságának biztosítását célzó közszolgáltatási kötelezettségek valamennyi földgázfogyasztó számára előnyt biztosítanak, és így „elvileg semmi akadályja nincs annak”, hogy a költségek áthárítására vonatkozó követelmény a földgázipari vállalkozások valamennyi felhasználóját érintse, ideértve a magánszemélyeket is.⁴⁸ A költségkalkuláció vonatkozásában ugyanakkor nem lépett túl az *ANODE* döntésen, azaz a szükségesség és arányosság, illetve a túlkompensáció megítélésének kérdésében nem határozott meg pontosabb szempontrendszert.

Bár a *Federutility* ítéletet általában úgy tekintik, mint amely nagymértékben csökkentette a tagállamok árszabályozási hatáskörét,⁴⁹ néhány megjegyzést érdemes ezzel kapcsolatban tenni. Először is, az EUB nem fejtette ki álláspontját az olasz szabályozás jogszerűségével kapcsolatban, hanem a végső döntést az előterjesztő tagállami bíróságra bízta. Ennek eredményeként az olasz szabályozás „túlélte” az EUB eljárását, és némi módosítással továbbra is hatályban maradt.⁵⁰ Másodszor, nem egyértelmű, hogy a *Federutility* ítélet mennyiben terjed ki az egyetemes szolgáltató által meghatározott tarifákra.⁵¹ Végül pedig, habár a „*Federutility*-teszt” valóban alkalmas a belső piaci energia liberalizáció elveivel nyilvánvalóan ellentétes szabályozások vagy

47 | Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 211. 2009.8.14. 94.

48 | C-5/19. sz. *Overgas Mrezhi és Balgarska gazova asotsiatsia* ügyben 2020. április 30-án hozott ítélet [EU:C:2020:343], 78–79. pontok.

49 | Lásd többek között Martina MELCHER: „Article 106 (2) TFEU in Case Law – Internalization and Customized Balancing of Welfare and Market Interests” *Austrian Law Journal* 2019/6. 1.

50 | Csongor István NAGY: „The Framework of National Price Regulation in the European Union, with Special Emphasis on Liberalized Markets” 184. <https://bit.ly/3ygA5bo>.

51 | NAGY (50. lj.) 184.

gyakorlatok kiszűrésére,⁵² nem feltétlenül lehetünk biztosak abban, hogy olyan összetett vagy rendszerszintű problémákat is képes kezelni, amelyek egyébként a formálisan „Federutility-konform” módon megszövegezett rendelkezések mögött rejtőzhetnek. Az *ANODE*, illetve az *Overgas* ítéletekben pedig az EUB még inkább hangsúlyozta a közszolgáltatási kötelezettségek meghatározása terén fennálló tagállami hatásköröket, hivatkozva – a Federutility döntés idején hatályban még nem lévő – EUMSZ 14. cikkére, 26. jegyzőkönyvre, illetve a Charta 36. cikkére.

4.3. JOGÉRVÉNYESÍTÉS TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK ELŐTT

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok végrehajtásával,⁵³ illetve az antitörzst eljárásokkal kapcsolatos konkrét kötelezettségeiken túl a nemzeti bíróságok általában is kötelesek alkalmazni az EUMSZ és a másodlagos jog vonatkozó rendelkezéseit, amennyiben azok közvetlen hatállyal bírnak, azaz magánszemélyek által közjogi szervekkel vagy más magánszemélyekkel szemben indított bírósági eljárásokban hivatkozhatnak rájuk. Kérdés, hogy a már említett, az ÁÉSZ-ek különleges státuszát deklaráló rendelkezések alkalmasak-e arra, hogy az EUB által kialakított feltételrendszer alapján magánszemélyek számára tagállami bíróság előtt felhívható jogokat keletkeztessenek. Az EUB *Cisal kontra INAIL* ügyben hozott döntése szerint az ítélezési gyakorlatból, különösen a *Corbeau*⁵⁴ és az *Albany*⁵⁵ ügyekben hozott ítéletekből az következik, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésére magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak az e rendelkezés tárgyát képező vállalatok által meghatározott feltételek teljesítésének felülvizsgálata érdekében.⁵⁶ Az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdését ugyanakkor mindig más rendelkezésekkel együtt kell alkalmazni (általában így hivatkoznak rá magánfelek is), és ezért hatályának megítélése is eltérő lehet a hivatkozott egyéb szerződéses cikkek céljától és tartalmától függően.⁵⁷ Ismert olyan jogirodalmi álláspont is, amely a versenyjogi kártérítési irányelv (3) preambulumbekkezdésében⁵⁸ – amely kifejezetten megnevezi az EUMSZ 106. cikke

52 | Lásd például a C-36/14. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2014. szeptember 10-én hozott ítéletet [EU:C:2015:570].

53 | Ehhez részletesen lásd Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

54 | C-320/91. sz. *Corbeau* ügyben 1993. május 19-én hozott ítélet [EU:C:1993:198].

55 | C-67/96. sz. *Albany* ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EU:C:1999:430].

56 | C-218/00. sz. *Cisal kontra INAIL* ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet [EU:C:2002:36].

57 | Moa BJÖRKLUND: Using SGEIs to justify State Aid – An analysis of the division of competences between the Member States and the European Union. 2015. <https://bit.ly/3myNVUB>.

58 | „Az EUMSZ 101. és 102. cikkének teljes körű érvényesülése, különösen pedig az azokban foglalt tilalmak gyakorlati érvényesülése megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok előtt bárki (legyen szó magánjogi jogalanyokról – ideértve a fogyasztókat és a vállalkozásokat – vagy hatóságokról) kártérítést követelhessen az e rendelkezések megsértése következtében elszenvedett kárért. A kártérítéshez való uniós jog azokra az esetekre is vonatkozik, amikor az EUMSZ 101. és 102. cikkét az EUMSZ 106. cikke szerinti közvállalkozások vagy olyan vállalkozások sértik meg, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak.”

alá tartozó vállalkozásokat mint a kártérítési keresetek címzettjeit – is e rendelkezés közvetlen hatályának igazolását látja.⁵⁹

Az EUMSZ 106. cikkének közvetlen hatálya elsősorban az EUMSZ 101. és 102. cikkével – mint az előbbivel együttesen alkalmazandó rendelkezésekkel – összefüggésben érdekes, mivel ezek maguk az ítélkezési gyakorlat alapján egyértelműen közvetlen hatállyal bírnak. Ennek jelentősége elsősorban az 1/2003-as rendelet⁶⁰ hatálybalépéséhez kötődik, amely az antitörzszt eljárást decentralizálta oly módon, hogy az elsődleges végrehajtási szerepet a tagállami versenyhatóságokra és bíróságokra testálta. Az ÁÉSZ-ek szempontjából a decentralizáció egyfelől úgy tekinthető, mint amely elősegíti a nemzeti sajátosságok iránti nagyobb érzékenységet, másfelől azonban a nemzeti jogszabályok és politikák jelentős eltérései miatt megnehezíti a következetes megközelítést.⁶¹

Szemben az EUMSZ 106. cikkével, az EUMSZ 14. cikke közvetlen hatályának kérdése ezidáig nem merült fel az EUB ítélkezési gyakorlatában, a rendelkezés jellemzően inkább kiegészítő jellegű hivatkozásként jelent meg valamely pontosabb tartalmú uniós jogszabály értelmezéséhez kapcsolódóan az EUB néhány döntésében. Ugyanez mondható el a Charta 36. cikkéről is, amely pedig tartalmánál fogva a leginkább kifejezni hivatott a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos egyéni jogokat.⁶² Az ágazati másodlagos jogforrásokat, amelyek a magánfeleket leginkább érintő fogyasztóvédelmi rendelkezéseket tartalmazzák, pedig jellemzően irányelvi formában fogadták el, így inkább értelmezési segítséget nyújtanak a tagállami jogviták megoldása során, a közvetlen hatály vagy közvetlen alkalmazás kérdése viszonylag kevés alkalommal merült fel.⁶³

59 | BJÖRKLUND (57. lj.).

60 | A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 1. 2003.1.4. 1.

61 | Tony PROSSER: „EU competition law and public services” in Elias MOSSIALOS – Govin PERMANAND – Rita BAETEN – Tamara K. HERVEY (szerk.): *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press 2010) 316–317.

62 | A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése óta az EUB egy ügyben, a már említett *Overgas* ítéletében hivatkozott rá és vizsgálta meg érdemben. Az összes többi ügyben ez a rendelkezés csak alátámasztó érvként szerepelt az EUB indokolásában, a főtanácsnok indítványában vagy az előterjesztő bíróság kérdésében (mint pl. az alább ismertetendő *Irgita* ügyben, ahol azonban az EUB a kérdés e részének érdemi vizsgálatát nem tartotta szükségesnek).

63 | A C-359/11. és C-400/11. sz. *Schulz és Egbrinshoff* egyesített ügyekben hozott ítéletében az EUB kimondta, hogy a második gázirányelv meghatározott rendelkezéseivel ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely meghatározza az általános ellátási kötelezettség alá tartozó fogyasztókkal kötött villamosenergia és gázellátási szerződések tartalmát, és előírja az e szolgáltatásra vonatkozó díjszabás megváltoztatásának lehetőségét, ugyanakkor nem biztosítja, hogy a fogyasztókat e változtatás hatálybalépése előtt megfelelő időben tájékoztassák annak indokairól, feltételeiről és mértékéről (C-359/11. és C-400/11. sz. *Schulz és Egbrinshoff* egyesített ügyekben 2014. október 23-án hozott ítélet [EU:C:2014:2317]). A közvetlen hatály, illetve alkalmazhatóság kérdésével összefüggő, elvi jelentőségű megállapítást ugyanakkor nem tett az EUB ezen ítéletben.

4.4 . AZ ÁGÉSZ SAJÁTOS FOGALMI KERETE MINT JOGÉRVÉNYESÍTÉSI KIHÍVÁS

Amint erre már utaltunk, az uniós jog alapvetően széles mozgásteret enged a tagállamoknak a vonatkozó szabályozási keret meghatározására. E kiterjedt tagállami szabadság több ponton is összefüggésbe hozható az uniós jog kikényszerítésének kihívásaival.

Az ítélkezési gyakorlat alapvetően elismeri, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásában, hogy mit tekintenek ÁGÉSZ-nek vagy ÁÉSZ-nek. Mindez összhangban van azzal a folyamattal is, amely alapvetően az ÁÉSZ-ek nyújtásához kapcsolódó társadalmi érdekek uniós szintű elismeréséhez kötődik és amely alapvetően a Lisszaboni Szerződés óta hatályban lévő, fent hivatkozott rendelkezésekben ölt testet. A tagállamok által adott meghatározások tekintetében a Bizottság feladata – tekintettel a releváns tagállami döntések szakpolitikai, közgazdasági, pénzügyi, technológiai stb. összetettségére – annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy követett-e el a tagállam nyilvánvaló hibát, amikor a szolgáltatást „általános gazdasági érdekű szolgáltatás”-nak minősítette.⁶⁴ A legtöbb esetben a tagállamok által adott meghatározásokat a Bizottság és az EUB döntései is jóváhagyták.⁶⁵ Ez azt jelenti, hogy a tagállamok továbbra is viszonylag szabadon határozhatják meg azon tevékenységek körét, amelyek a fentiekben vizsgált ÁÉSZ-ekre vonatkozó kivételi záradékokra hivatkozva „kimenthetők” az általánosan alkalmazandó uniós jogi szabályok alól. Mindez annak ellenére igaz, hogy megfigyelhető egyfajta törekvés az utóbbi években arra vonatkozóan is a Bizottság részéről, hogy szélesítse ellenőrzési hatáskörének kereteit ezen a területen.⁶⁶

Különösen fontos lenne az „általános gazdasági érdekű” és a „nem gazdasági jellegű általános érdekű” szolgáltatások közötti elhatárolás, mivel csak az utóbbi kategória mentesül az uniós belső piaci és versenyjogi szabályok alól, noha az ÁGÉSZ-re is vonatkoznak az uniós jog legalapvetőbb elvei, például az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség, az arányosság vagy a Szerződések állampolgársági rendelkezései.⁶⁷ A „nem gazdasági jellegű” szolgáltatások fogalma azonban nincs egyértelműen meghatározva az uniós jogban, és amint arra a Bizottság 2012-es közleménye is utal, politikai döntés vagy gazdasági fejlemények miatt egy adott szolgáltatás besorolása

64 | A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* C 8. 2012.1.11. 4–14. és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 | BAUBY – SIMILIE (7. l.).

66 | Erről bővebben lásd: Stephanie HÖPPE: „Ode to Liberty? – The Determination of Services of General (Economic) Interest and the »Make-or-Buy« Decision” *European Law Review* 2020/4. 487–506.

67 | Pierre BAUBY – Mihaela M. SIMILIE: „Europe” in UCLG (United Cities and Local Governments): *GOLD III. (Third Global Report on Local Democracy and Decentralization): Basic Services for All in an Urbanizing World* (Abingdon: Routledge 2014) 94–131.; Erika SZYSZCZAK: „The Altmark Case Revisited: Local and Regional Subsidies to Public Services” *European State Aid Law Quarterly* 2017/3. 395–407.

idővel változhat. „Ami ma nem piaci tevékenység, az a jövőben azzá válhat, és fordítva [...]”,⁶⁸ ezért nem lehet kimerítő listát készíteni azokról a tevékenységekről, amelyek *a priori* soha nem lennének gazdasági jellegűek. Így e két kategória (ÁGÉSZ – ÁÉSZ) között széles „szürke zóna” húzódik, különösen az egészségügy, az oktatás,⁶⁹ a szociális szolgáltatások és a lakhatás területén.⁷⁰ A felhasználók igényeinek alakulása és a technikai változások a másik ok, ami miatt idővel változhat a megítélés arról, hogy egy adott közszolgáltatás ÁGÉSZ-nek minősül-e.

A fenti bizonytalanságok nemcsak az általános (gazdasági/nem gazdasági) szolgáltatások kategóriájának meghatározása terén figyelhetőek meg, hanem az ezek nyújtásával összefüggő specifikus fogalmak vonatkozásában is. Az *Irgita* ügyben az a kérdés merült fel, hogy az *in-house* ügylet meghatározása terén milyen mértékű szabadsággal rendelkeznek a tagállami hatóságok. Az *in-house* fogalmát és feltételrendszerét az EUB ítélezési gyakorlata alakította ki és ennek alapján „kodifikálták” azt a legújabb közbeszerzési irányelvek.⁷¹

Az előterjesztő tagállami bíróság kérdése lényegében arra irányult, hogy a tagállamok meghatározhatnak-e az irányelvben foglaltakon kívül további feltételeket az *in-house* minősítéshez. Az EUB úgy ítélte meg, hogy az irányelvekben foglalt meghatározással nem ellentétes egy olyan nemzeti rendelkezés, amelynek értelmében valamely tagállam egy *in-house* ügylet megkötését többek között attól a (további) feltételtől teszi függővé, hogy közbeszerzési szerződés odaítélése nem teszi lehetővé a teljesített szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének vagy folyamatosságának biztosítását, amennyiben a szolgáltatás nyújtásának valamely különös módja melletti döntést a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőző szakaszban hozták meg, és az megfelel az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma,

68 | A Bizottság közleménye (64. lj.).

69 | Így például a felsőoktatási tevékenységek piaci alapúvá válása folyamatának eredményeként az EUB több esetben az egyetemek által (még az állami egyetemek által is) nyújtott oktatási tevékenységet az 56. cikk értelmében vett szolgáltatásnak nyilvánította, Andrea GIDEON: *Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2017) 39. Lásd például a C-66/18. sz. *Bizottság kontra Magyarország* [CEU] ügyben 2020. október 6-án hozott ítéletet [EU:C:2020:792]. Az ítélet részletesebb elemzéséhez lásd Horváthy Balázs fejezetét e kötetben.

70 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.).

71 | Lásd a 2014/24/EU irányelv (20. lj.) 12. cikkének (1) bekezdését és a 2014/25/EU irányelv (20. lj.) 28. cikkét. E rendelkezések értelmében „[a]z ajánlatkérő szervek által egy magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó jogi személynek odaítélt közbeszerzési szerződés nem tartozik ezen irányelv hatálya alá az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén: a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz, amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol; b) a kontrollált jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és c) nincs közvetlen közvetlen magántőkerészesedés a kontrollált jogi személyben az olyan nem kontrolláló és nem blokkoló jellegű magántőkerészesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált jogi személy felett.”

a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.⁷² Az EUB tehát követte a főtanácsnoki vélemény megközelítését, amely szerint nincs teljes harmonizáció az *in-house* fogalom meghatározása terén.

Az ÁGÉSZ-ek fogalma meghatározásával kapcsolatos dilemmáknak számos területen eljárásjogi kivetülése is van. Egyik ilyen terület az állami támogatások ellenőrzése. Az EUMSZ 108. cikke az Európai Bizottságot hatalmazza fel arra, hogy a tagállamokkal együttműködve folyamatosan ellenőrizze a tagállamokban létező támogatásokat, és e hatáskörében tegye meg a szükséges eljárási lépéseket.⁷³ Főszabályként a tagállamoknak előzetesen minden új támogatási intézkedést be kell jelenteniük a Bizottságnak, és meg kell várniuk a Bizottság határozatát, mielőtt az intézkedést hatályba léptethetik.

A kötelező bejelentés alól azonban vannak kivételek. Ilyennek tekinthetők a közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalatoknak nyújtott ellentételezés bizonyos csoportjai, amelyek mentesítésének eredete az EUB 2003-as *Altmark* döntésére⁷⁴ nyúlik vissza. Az ítélet rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az ÁGÉSZ-ek körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül tiltott állami támogatásnak.⁷⁵ E feltételek a következők: (1) a kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el; (2) az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek; (3) a támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő indokolt költségek és elismert nyereség részben vagy egészben történő fedezéséhez; (4) amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó, jól működtetett vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.⁷⁶ Eljárási szempontból lényeges hozadéka az ítéletnek, hogy a közszolgáltatási tevékenység pénzügyi ellentételezése – az *Altmark*-feltételek maradéktalan teljesülése esetén – kikerült az EUMSZ 107. cikke által tiltott állami támogatás fogalmi köréből, így azt nem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal. Ezzel a Bizottság hatásköre jelentősen csökkent a közszolgáltatási ellentételezést biztosító

72 | C-285/18. sz. *Irgita* ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2019:829].

73 | Részletesebben lásd erről Varju Márton fejezetét ebben a kötetben.

74 | C-280/00. sz. ítélet (10. lj.)

75 | Fontos hangsúlyoznunk, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött, HORVÁTH (18. lj.). A későbbi ítélkezési gyakorlat azonban kiterjesztette az *Altmark*-feltételek alkalmazhatóságát a közszolgáltatások közlekedési szektoron kívüli területeire is, sőt az uniós jogalkotás eredményeibe is beépültek e kritériumok. Az ítélet hatásának elemzését lásd részletesen: HORVÁTH (18. lj.) 199–201.

76 | Az *Altmark*-feltételek értékeléséről bővebben lásd: HORVÁTH (18. lj.)

nemzeti intézkedések ellenőrzése terén⁷⁷ – hiszen az ítélet lehetővé teszi, hogy az *Altmark*-tesztet maguk a tagállamok végezzék el.

Két évvel az *Altmark* ítélet után a Bizottság elfogadta a „közszolgáltatási csomagjait”, az ún. „Monti-Kroes csomagot”,⁷⁸ majd néhány évvel később az ún. „Almunia csomagot” (2013-tól hatályos). Egyrészt a „Monti-Kroes csomag” célja az volt, hogy lefedtesse e területre vonatkozóan a Bizottság ellenőrzési és döntéshozatali hatáskörére vonatkozó legfontosabb szabályokat, mivel e hatáskört az *Altmark* ítélet, mint említettük, jelentősen csökkentette.⁷⁹ Ez a szándék mindenekelőtt a csomag részét képező bizottsági határozat elfogadásához vezetett, amely az *Altmark* ítélet alapján meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése nem minősült állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében. Másfelől a deklarált cél a jogbiztonság növelése volt, nemcsak a határozat elfogadásával, hanem a „közösségi keretrendszer” bevezetésével is, amely meghatározta azokat a feltételeket, amelyek alapján a határozat által nem szabályozott ellentételezés összeegyeztethető a belső piaccal.⁸⁰

E várakozások azonban nem teljesen valósultak meg a gyakorlatban. Mivel a határozat alá tartozó támogatásokat nem kellett bejelenteni a Bizottságnak, ezzel szemben a keretszabály alá tartozókat igen, számos kérdés merült fel a fogalmi elhatárolást illetően. A szakirodalom⁸¹ és maga a Bizottság is rámutatott, hogy a „Monti-Kroes csomag” végrehajtása számos nehézséget okozott egyes ágazatokban, különösen a szociális szolgáltatások terén, valamint helyi és regionális szinten.⁸² Ezért vélhetően számos olyan intézkedést, amelyeket – mivel ténylegesen tiltott állami támogatást valósítottak meg – be kellett volna jelenteni a Bizottságnak, a tagállam-

77 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

78 | A „Monti-Kroes csomag” három jogi aktusból áll: (1) a Bizottság 2005. november 28-i határozata az EK 86. cikk (2) bekezdése közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 7. 2012.11.11. 3.); (2) a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 279. 2005.11.29. 4.); (3) az átláthatóságról szóló irányelv módosítása – a Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 318. 2006.11.17. 17.).

79 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

80 | BAUBY – SIMILIE (7. lj.)

81 | Julio BAQUERO CRUZ: „Social Services of General Interest and the State Aid Rules” in Ulla NEERGAARD – Erika SZYSZCZAK – Jan Willem VAN DE GRONDEN – Markus KRAJEWSKI (szerk.): *Social Services of General Interest and the State Aid Rules* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2013) 310.; Adinda SINNAEVE: „The Report and Communication on Services of General Economic Interest: Stocktaking and Outlook for Reform” *European State Aid Law Quarterly* 2011/2. 213. és 217.

82 | A „Monti-Kroes csomag” elfogadásával párhuzamosan ugyanis a Bizottság közleményt bocsátott ki a jóléti szolgáltatásokról, azon megközelítés alapján, hogy a szociálpolitikai célkitűzések igazolhatják a piac szabályozása érdekében hozott intézkedések alkalmazását, SAUTER (5. lj.) 28.

mok hatóságai bejelentés nélkül hajtottak végre, megsértve az EUMSZ 107. cikkét. A Bizottság ennek okaként azt jelölte meg, hogy az ÁGÉSZ állami támogatási szabályait alapul vevő kulcsfontosságú fogalmak nem egyértelműek. Fontos megjegyezni azonban, hogy a bizonytalan és többféleképpen értelmezhető megfogalmazás gyakran több lehetőséget biztosít az illetékes hatóságok oldalán az értelmezési „manőverek” számára az arra irányuló döntéshozatal során, hogy a vitatott támogatás bejelentési kötelezettség alá esik-e vagy sem – és az értékelési hibát utóbb könnyen meg lehet magyarázni az alkalmazandó szabályok alapjául szolgáló, nem teljesen egyértelmű fogalmakkal.

Az új 2011–2012-es és jelenleg is hatályban lévő csomag („Almunia csomag”) elfogadásával⁸³ a Bizottság elősorban arra törekedett, hogy a tagállamok számára egyszerűbb, világosabb és rugalmasabb keretet biztosítson a megfelelő színvonalú közszolgáltatás feltételrendszerének megteremtése érdekében, ami a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság idején különösen fontos célkitűzésként jelent meg. Ebből kiindulva minden szociális szolgáltatás mentesül a Bizottság értesítésének kötelezettsége alól, a kapott ellentételezés összegétől függetlenül (korábban csak a kórházak és a szociális lakások mentesültek).

A korábbi szabályrendszer módosításán túl két új eszköz is részét képezi az „Almunia csomagnak”: egy új *de minimis* rendelet, amely előírja, hogy egy bizonyos küszöbérték alatti összeg (500 ezer euró három év alatt) nem tartozik az állami támogatások körébe (ezáltal az állami támogatások további kategóriáját teremtette meg, amely mentes a bejelentési kötelezettségtől) és egy új közleményt, amely tisztázza az állami támogatás azon fontosabb fogalmi elemeit (támogatás fogalma, gazdasági tevékenység stb.), amelyek az ÁGÉSZ-ek szempontjából relevánsak. Mindazonáltal az utóbbi eszköz nem érinti a tagállamok eddig is fennálló, széleskörű mérlegelési lehetőségét az ÁGÉSZ-ek meghatározása terén. A fenti ambíciózus célok ellenére ez a szabályrendszer nem tudott jelentős változtatásokat eszközölni az alapvető fogalmak tisztázása és az ÁGÉSZ-ek ellentételezési szabályai alkalmazásának hatékonyabbá tétele érdekében.

83 | Az „Almunia csomag” négy intézkedésből áll: (1) a Bizottság közleménye (64. lj.); (2) a Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 114. 2012.4.26. 8.); (3) a Bizottság 2011. december 20-i határozata az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak nyújtott közszolgáltatási ellentételezés formájában történő alkalmazásáról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 7. 2012.01.11. 3.); (4) a Bizottság közleménye a közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatások európai uniós keretrendszeréről (Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 8. 2012.01.11. 15.).

5. A JOGÉRVÉNYESÍTÉS IDŐBELI DIMENZIÓJA

Az eljárás időtartalmával kapcsolatos aggályokra a kötelezettségszegési eljárással összefüggésben már utaltunk. Az ÁGÉSZ-ek szabályozása területén leginkább az jelentheti az uniós belső piaci és versenyjogi rendelkezésekkel való konfliktust, amikor e szolgáltatások védelmének ernyője alatt meghozott intézkedés más tagállamok szolgáltatóinak a nemzeti piacról való kizorításával vagy legalábbis a piacra lépés feltételeinek megnehezítésével jár. Ebben az esetben egy több évig tartó kötelezettségszegési eljárás nem biztosítja a külföldi vállalkozások jogainak hatékony védelmét, és ugyanez igaz az előzetes döntéshozatalra is, illetve a megsemmisítési eljárásban.⁸⁴ Egy ilyen hosszú idő tökéletesen elegendő a gazdasági integrációs célokkal alapvetően ellentétes piaci eredmény eléréséhez.⁸⁵ Minderre tekintettel az EUB előtti eljárások időtartama fontos mutatója az eljárás hatékonyságának.

Az ÁÉSZ-ekkel összefüggő eseteket tartalmazó adatbázisára, valamint az EUB éves jelentéseire⁸⁶ alapozott empirikus elemzésünk⁸⁷ eredményeként azt látjuk, hogy ezen (2000 és 2018 között lezárt) ügyekben az eljárások átlagos időtartama több mint nyolc hónappal hosszabb (26,87 hónap), mint az EUB összes (ugyanebben az időszakban lezárt) ügyében (18,71 hónap).

Az ÁÉSZ-ekkel kapcsolatos és a „normál” ügyek közötti, az eljárások hosszát tekintve nagy különbség egyik fő oka az előbbi ügyek összetett szabályozási és gazdasági háttere lehet, amely számos tényezőben befolyásolhatja az eljárások időtartamát (a Bizottság piaci elemzésének felülvizsgálatához szükséges kapacitás és szakértelem stb.). Ugyanakkor az ilyen, viszonylag hosszú eljárások, mint arra fentebb már utaltunk, igen hátrányosak lehetnek az uniós belső piaci és versenyszabályok érvényesülése szempontjából, mivel az így realizált piaci eredményt (adott esetben a vizsgált szektor piaci szerkezetének teljes átrendezését) az esetek legnagyobb részében már nem lehet „EU-konform” jogszabálymódosítással vagy a nem megfelelő közigazgatási gyakorlat megszüntetésével visszafordítani.

84 | Tagállami intézkedés jogszerűségének kérdése az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési eljárásban ÁGÉSZ-ekkel kapcsolatos ügyekben tipikusan úgy merülhet fel, hogy az EU Törvényszék vagy az EUB közszolgáltatási kötelezettség ellentételezéseként nyújtott állami támogatás jogszerűségéről hoz döntést.

85 | Habár nem az ÁÉSZ-ek köré tartozik, de a magyar szerencsejáték-piac vagy az utalványrendszer átalakításának esete egyértelműen igazolja ezt az állítást.

86 | Az EUB éves jelentései, 2000–2018, <https://bit.ly/3DdeWTq>.

87 | Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport kutatási projektjének adatbázisa.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A tagállamok ÁÉSZ-ek nyújtásával és megszervezésével kapcsolatos tradicionális feladatait érintő uniós jogi kötelezettségek összetett rendszert alkotnak, amelyek kikényszerítése komoly kihívást jelent az uniós és a tagállami hatóságok számára egyaránt. Ez pedig bizonytalanná teszi az érintett jogalanyok – jellemzően a közszolgáltatásokat nyújtó köz-, illetve magánvállalkozások – jogi helyzetét, illetve befolyásolja üzleti lehetőségeiket az egyes tagállami piacokon. Jelen fejezet a kötelezettségek e rendszerét kísérelte meg felvázolni, megragadva annak valós tartalmát az ÁÉSZ-ek „európai integrációs státuszát” meghatározó politikai és jogalkotási folyamat fényében. Rámutattunk e kötelezettségek érvényesítésének kihívást jelentő kérdéseire is, egy-egy részterületre fókuszálva. Vizsgáltuk ennek keretében a kötelezettségszegési eljárással összefüggésben felmerülő hatékonysági aggályokat, az előzetes döntések természetét a tagállamok számára hagyott mozgástér szemszögéből (jogalkalmazói és jogalkotói oldalról egyaránt), a releváns uniós jogi rendelkezések tagállami bíróságok előtti érvényesíthetőségének kérdését, valamint a vonatkozó fogalmak meghatározásával kapcsolatos kihívásokat.

E specifikus problématerületek között szoros összefüggés mutatható ki. Így például az a körülmény, hogy a tagállamok alapvetően szabadok az ÁÉSZ-ek, illetve az ÁGÉSZ-ek, illetve a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedések meghatározása terén, kihatással lehet a kötelezettségszegési eljárás kimenetére (jogsértés minősítésére), a tagállami bíróság mozgásterére az előzetes döntés alapján, illetve az adott uniós jogi rendelkezés közvetlen alkalmazása útján meghozandó döntés tekintetében, sőt a bizottsági kontroll terjedelmére is. A széleskörű tagállami mozgástér önmagában természetesen nem jelent problémát. Ennek hangsúlyozása a releváns szerződéses rendelkezésekben, EUB ítéletekben és szakpolitikai dokumentumokban alapvetően azt a szándékot fejezi ki, hogy – a tagállami sajátosságokra, eltérő gazdasági és társadalmi tényezőkre tekintettel – e területen a releváns szabályok megalkotása és a kapcsolódó jogosultságok érvényesítése alapvetően a tagállami fórumokon van a „legjobb helyen” – az uniós jog pedig csupán a kereteket biztosítja, elsősorban a belső piac megfelelő működése érdekében. Probléma akkor jelentkezik, amikor egy adott tagállamban hiányoznak az ahhoz szükséges garanciák, hogy a tagállami szabadság gyakorlása az alapvető uniós jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett történjen. Így például a bírói függetlenség elvének⁸⁸ rendszerszintű sérelme esetén nem kockázatmentes egy olyan előzetes döntés, amely pusztán az alkalmazandó uniós jogszabály értelmezésének szempontjait

88 | Ezzel összefüggésben az újabb ítélkezési gyakorlathoz lásd Angyal Zoltán fejezetét ebben a kötetben.



határozza meg, de a kérdés (beleértve az értelmezési kérdés) eldöntését a tagállami bíróságra hagyja.

Empirikus elemzés eredményeként kimutattuk azt is, hogy az ÁÉSZ-ekkel összefüggő (2000 és 2018 között lezárt) ügyekben az eljárások átlagos időtartama több mint nyolc hónappal hosszabb, mint az EUB összes (ugyanabban az időszakban lezárt) ügyében. A viszonylag hosszú időtartamú eljárások hátrányosak lehetnek az uniós belső piaci és versenyszabályok érvényesülése szempontjából, mivel a gazdasági integrációs célokkal alapvetően ellentétes piaci eredményt az esetek legnagyobb részében már nem lehet az EUB döntésnek megfelelő intézkedések megtételével viszafordítani.

