

Horváth M. Tamás (szerk.)

# Külön utak

KÖZFELADATOK MEGOLDÁSAI



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

# KÜLÖN UTAK KÖZFELADATOK MEGOLDÁSAI

Szerkesztette:  
Horváth M. Tamás



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet a  
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK  
a „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási projektje (2012–16)  
keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:  
Horváth M. Tamás

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:  
Csűrös Gabriella

Általános lektor:  
Józsa Zoltán

További szakértő lektor:  
Péteri Gábor (10. fejezet)

Kutatásszervező:  
Andrási Tünde  
kozszoig.kut@law.unideb.hu

© Dialóg Campus Kiadó, 2014  
© Horváth M. Tamás és a kötet szerzői, 2014

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.



## Tartalomjegyzék

Előszó a kötethez	7
<b>Első rész ÁGAZATI MODELLEK</b>	<b>9</b>
1. A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai (Hegedüs József – Tönkö Andrea)	11
2. Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás (Pump Judit)	33
3. Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás (Péteri Gábor)	51
4. A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában (Hoffman István)	83
5. A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés (Linder Viktória)	113
<b>Második rész UNIÓS POLITIKÁK</b>	<b>145</b>
6. Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői (Bartha Ildikó)	147
7. A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában (Varju Márton)	161
8. Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában (Horváth M. Tamás)	185
9. A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció. Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek (Tosics Iván)	203
10. Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból (Nagy Zoltán)	229
<b>Harmadik rész EMPIRIKUS MODELL</b>	<b>253</b>
11. Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások (Szigeti Ernő)	255
12. Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei (Szilágyi Bernadett)	291
13. Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében (Fónai Mihály)	307
14. Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete (Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál)	331
<b>Függelék</b>	
Helyi önkormányzatok költségvetési adatai (1993–2010) (Vécsei Pál)	355



## A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában

*Varju Márton*

A tanulmányban a közüzemi közszolgáltatások európai uniós szabályozásának az állami szerepvállalás kereteit kijelölő elemeit vizsgáljuk meg. A vonatkozó uniós szintű szabályozás általános jellegzetességeinek megfelelően elsősorban jogelvekkel (pl. a jogbiztonság elve vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma) és a tagállamok döntési szabadságának kereteit kijelölő elvárásokkal (pl. racionális alapokon igazolt kapcsolat a közérdekű cél és az alkalmazott eszköz között) találkozhatunk. Ugyancsak alkalmazott az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés és az arányosság benne foglalt elve, amely ún. „kapcsoló rendelkezésként”<sup>1</sup> a különböző közszolgáltatási modellek közötti választás lehetőségét ajánlja fel. Az uniós jogi keret központi elvárása, hogy a közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalásra csak jól kormányozva és szabályozva kerülhessen sor. Különösen elvárt, hogy a döntések kellő módon megalapozottak és előkészítettek, a megvalósítás folyamata jól szervezett és áttekinthető, a vonatkozó jogi szabályok átláthatók és kiismerhetők, a rendelkezésre álló mérlegelési szabadság pedig kellő módon körülírt és korlátozott legyen, továbbá biztosított legyen a bírói felülvizsgálat és jogorvoslat lehetősége.

A tanulmány külön nem foglalkozik a közszolgáltatások, különösen a közüzemi szolgáltatások uniós szabályozásának koncepcionális alapjaival és eszközeinek rendszerével. Egyedül azokat a szabályozási elemeket vizsgálja, amelyek általános jelleggel vagy egyes közszolgáltatási ágazatokra vonatkozóan kijelölik az állami szerepvállalás kereteit. Központi kérdésünk, hogy az uniós szabályozási keret milyen feltételekkel fogadja el a versenypiaci alapokon ellátható közüzemi szolgáltatások kapcsán a lényeges állami szerepvállalás lehetőségét és mennyiben engedi meg a közszolgáltatási tevékenység versenypiaci alapú ellátásának jogi és adminisztratív eszközökkel történő korlátozását. A szélesebb kontextus felől közelítve ez a kérdés úgy is feltehető, hogy az uniós szabályozási keret, figyelembe véve a közszolgáltatási területen végbemenő, újabb modelleket kereső vagy régebbi modellekhez visszatérő változások tényét, mennyiben ragaszkodik a közüzemi közszolgáltatások versenypiaci alapú ellátásának konkrét jogi előírásokban is megjelenő paradigmájához. Ez utóbbi kérdés azért lényeges, mert az egyébként a szubszidiaritás, semlegesség és a köz-

<sup>1</sup> Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés „bináris vagy kapcsoló szabályként” értelmezendő, amelynek alkalmazása az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások tekintetében lehetővé teszi a választást az uniós jog általános szabályainak érvényesítése vagy azok alkalmazásának mellőzése között, Baquero Cruz, 2005: 176.

szolgáltatási modellek sokféleségének elvein nyugvó uniós közszolgáltatási jog legitimitációja kérdőjeleződhet meg, amennyiben megalapozatlanul hierarchiát állítana fel a közüzemi szolgáltatások versenypiaci ellátásának, valamint azok állami szerepvállalást lehetővé tevő vagy szükségeltető megoldásai között.

A közszolgáltatásokra vonatkozó uniós szabályozási keret központi elemei rendeltetésüknél fogva a közüzemi szolgáltatások állami beavatkozás nélküli versenypiaci ellátását látszanak előnyben részesíteni. A szolgáltatásnyújtás vagy a tőkemozgás szabadságára vonatkozó elvárások, illetve az állami támogatások nyújtásának tilalma alapvetően az állami beavatkozás visszaszorítását, valamint a piaci szereplők gazdasági autonómiájának védelmét szolgálják. Ez nem jelenti azonban, hogy a közszolgáltatási értékek (pl. a közszolgáltatás ellátásának biztonsága és minősége) vagy a kapcsolódó társadalmi érdekek (pl. a közszolgáltatásokhoz való egyetemleges hozzáférés lehetősége) védelme érdekében nem fogadnák el az állami szerepvállalás lehetőségét, ide értve a közszolgáltatások versenypiaci ellátásával ellentétben álló megoldások és a piaci környezetben nem szokványos eszközök alkalmazását is. Az uniós jogban az alapvető szabadságok kapcsán érvényesíthető kimentések és kivételek, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében az egységes belső piaci jog, az uniós állami támogatási jog és az uniós versenyjog érvényesíthetőségét kizáró EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés elviekben biztosítja a közszolgáltatási piac különböző módjai közötti választás lehetőségét. A versenypiaci alapú működés, az uniós közszolgáltatási jog fentebb említett általános elveinek megfelelően tehát nem élvez automatikus elsőbbséget. Más kérdés, hogy az állami szerepvállalás kimentése vagy más módon történő igazolása kapcsán, az arányosság elvének alkalmazása körében megfogalmazott elvárások mennyiben vizionálják egy állami beavatkozástól mentes versenypiac működését és mennyiben teszik lehetővé, hogy az állam a magántulajdon és a piaci szereplők gazdasági autonómiájának terhére élhessen az uniós szabályozási keret alapján rendelkezésére álló lehetőségekkel. Az ebben a körben érvényesített jó kormányzási és szabályozási elvárások meglehetősen szűkre szabják az állami szerepvállalás lehetőségét, hiszen kizárják, hogy az állam rövid távú, roszszul felmért és átgondolt, esetleg méltánytalan vagy fenntarthatatlan érdekek és szempontok mentén döntsön. Az uniós jog a tagállamokkal szemben sokszor kíméletlenül érvényesíti a jogállamiság és a jó gazdasági kormányzás elvei adta eszköztárat. Az állami szerepvállalás ezen elvárásoknak megfelelő lehetőségeinek és modelljeinek szűk keresztmetszete következtében az uniós jog a közüzemi közszolgáltatások visszafogott állami beavatkozással jellemzett versenypiaci alapú működését látszik preferálni. Fontos megjegyezni, hogy az uniós szabályozási keret a különböző közszolgáltatási modellek közötti preferenciáit alapvetően racionális keretek mentén igyekszik kialakítani. A versenypiaci alapú működést elvileg csak annyiban támogatja, amennyiben az a modell képes lesz a versenypiaci várható közvetlen eredmények mellett a közszolgáltatások szervezése és ellátása körében jelentkező összetett, pl. környezetvédelmi vagy fenntarthatósági szempontokat is magukban foglaló igények és elvárások teljesítésére is.

Az állami szerepvállalás lehetőségeire vonatkozó uniós szabályozás intenzitása nem egységes; ágazatonként eltérő jellegű és részletességű szabályozási eszközök alkalmazása jellemző. Ezek az eszközök a nemzeti hovatartozás alapján történő megkülönböztetés általános tilalmától kezdve a különféle állami és piaci szerepvállalást feltételező közszolgáltatási modellek elismeréséig és azok kereteinek rögzítéséig többféle szabályozási megközelítést és megoldást is magukba foglalnak. Ebben a tanulmányban ebből a töredezett és sokféleség-



gel jellemezhető joganyagból dolgozva próbálunk a közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás jogi kereteire vonatkozó általános megállapításokat tenni. Megközelítésünk nincs tekintettel az egyes szabályozási területek között fennálló, hagyományosan elfogadott tartalmi és dogmatikai különbségekre. Az általunk választott absztrakciós szint úgy véljük lehetővé teszi, hogy az állami támogatások jogától kezdve a tőkemozgás szabadságának ún. „aranyrészevénnyekkel” történő korlátozásának problémájával bezárólag együttesen kezeljünk jogi fejleményeket.

## 1. Az állami szerepvállalás lehetősége a közszolgáltatások uniós piacán

Az Európai Unió, jelenlegi alkotmányos és politikai állapotában, a versenypiacok működésének és a közszolgáltatások által képviselt értékek védelmének egyenlő jelentőségét, és ezzel összefüggésben az Unió gazdasági és társadalmi prioritásainak összeegyeztethetőségét vallja (EUMSZ 14. cikk; Közlemény, 1996 és 2007, Baquero Cruz, 2005: 176–177; Prosser, 2005: 172).<sup>2</sup> A közszolgáltatások társadalmi értékeinek védelmében történő, a versenypiaci működést háttérbe szorító állami fellépés lehetőségének elismerése jól kitűnik az ún. általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások szerepét megerősítő, azok társadalmi jelentőségét elismerő politikai és szakpolitikai, valamint alkotmányos változásokból.<sup>3</sup> Ezen változások következtében az Európai Unióban a közszolgáltatási értékek védelme ma alapvető feladatnak minősül. Ezzel együtt biztosított a tagállamok számára, hogy az uniós szabályozási keretben foglaltak tiszteletben tartásával vagy az abban biztosított lehetőségek kihasználásával, a közszolgáltatások társadalmi szerepét megvalósítandó, viszonylagos szabadsággal meghatározzák és szabályozzák a közszolgáltatások nemzeti piacát.

Több tényezőtől is kifolyólag, különösen a tagállami közszolgáltatási modellek sokfélesége, az Unió számára ezen a területen rendelkezésre álló hatáskörök és eszköztár korlátozott volta, vagy a közszolgáltatások helyzetét egységesen meghatározni képes európai társadalmi modell hiánya következtében az uniós szabályozási keret nagyfokú szabadságot és önállóságot biztosít a tagállamok számára a közszolgáltatások piacát meghatározó alapvető kérdések eldöntésében.<sup>4</sup> Ilyen kérdés a közszolgáltatásnak minősülő szolgáltatások körének, ellátásuk formájának és modelljének meghatározása (Közlemény, 2000). A semlegesség alapszerződési szinten rögzített elvéből következően (EUMSZ 345. cikk) az Unió, a tagállamok gazdaság- és társadalompolitikai autonómiáját védendő, nem veszélyeztetheti és változtathatja meg a tagállamokban kialakított tulajdoni rendet. A szubszidiaritás elve alapján pedig a helyi társadalmi szükségletekhez való közelségük folytán elsősorban a tagállamoknak van lehetősége a közszolgáltatások rendszerének kialakítására és szabályozására. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt közszolgáltatási jegyzőkönyv az állami szerepvállalás

<sup>2</sup> Erről lásd, különösen: C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 41. pont.

<sup>3</sup> Lásd Varju, 2013: 109–113 és az ott feldogozott szakirodalom.

<sup>4</sup> Lásd C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 50. pont; C-67/96. sz. *Albany* ügy, 104. pont; C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 29. pont; C-412/96. sz. *Kaimun Leekenne Oy* ügy, 35. pont. Az utóbbi ügy szerint a tagállamok döntési szabadságába tartozik annak meghatározása, hogy több közlekedési szolgáltatási mód közül melyik tekinthető a helyi viszonyok között alkalmasnak és a közösség számára leginkább költség-hatékonynak, valamint szükséges-e egyáltalán közszolgáltatási kötelezettség előírása.



jellege és mértéke meghatározásának a lehetőségét egyértelműen a tagállamok számára tartja fenn, valamint elismeri a tagállamok alapvető szerepét és széles mérlegelési lehetőségét a közszolgáltatások kapcsán hozott gazdaság- és társadalompolitikai döntések és azok megvalósítása tekintetében (26. Jegyzőkönyv).

A tagállamok számára biztosított közszolgáltatás-politikai autonómia azonban nem jelent korlátlan mérlegelési és döntési szabadságot. Az uniós tagsággal összeegyeztethetetlen lenne, amennyiben a tagállamok a közszolgáltatási szektorban korlátozás, de legalább is igazolási kényszer nélkül dönthetnének az egységes belső piac működését vagy az uniós állami támogatási jogot érintő államosítási és privatizációs kérdésekről, „nemzeti bajnoknak” kikiáltott vállalatok helyzetbehozásáról vagy a közszolgáltatási szektorban termelhető profit mértékéről. A tagállamban fennálló tulajdoni rend sérthetlenségét kimondó EUMSZ. 345. cikk, bár alkotmányos, gazdasági és közpolitikai szempontból alapvető fontosságú elvi megállapítást tesz, eddig csak rendkívül szűk körben befolyásolta a közszolgáltatási és más piacokon történő állami szerepvállalás lehetőségét. Alkalmazására elsősorban a tagállamok privatizációs, valamint a tulajdon kisajátítására vagy a magántulajdon korlátozására irányuló intézkedései kapcsán került sor.<sup>5</sup> Ezek tekintetében az ítélkezési gyakorlat rögzítette, hogy az ilyen jellegű gazdaságpolitikai döntések meghozatala és azok végrehajtása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.<sup>6</sup> Az állami tulajdoni rendszer fenntartása és tulajdon kisajátítása kapcsán azonban a Bíróság megállapította, hogy a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségére vonatkozó rendelkezés nem jelenti, hogy a tagállamok mentesülnének a letelepedés és tőkemozgás szabadságának szabályai, valamint a nemzeti hovatarozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltó alapvető kötelezettség alól.<sup>7</sup> A tagállamok privatizációs rendszerei tekintetében ugyanezt erősítette meg a Bíróság 2012-es, a görög válságkezelés egyik elemét vizsgáló ítélete.<sup>8</sup> Elvként megállapítható, hogy az EUMSZ 345. cikk nem akadályozza meg az uniós alapszerződések alkalmazását (Akkermans–Ramaekers, 2010: 308, 310), és az általános szabályoknak megfelelően a tulajdont érintő tagállami döntéseket a piaci integrációt és az integrált piacon folyó versenyt érintő szerződési rendelkezések adta keretek között kell meghozni.

Közvállalkozások és többségi állami tulajdonú vállalkozások privatizációja tekintetében a Bizottság, elsősorban az energiaágazati liberalizáció folyamatát megcélzó, és így

<sup>5</sup> Általános elvként rögzült, hogy az Alapszerződések nem zárják ki, hogy a tagállamok privatizáció vagy államosítás (állami tulajdon jogszabályban való kikötése) mellett döntsének. Erről lásd: C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 30. pont. Ugyanezen ítélet 31. pontja megállapította, hogy „a tagállamok jogszerűen követhetik a bizonyos vállalkozások vonatkozásában a köztulajdoni rend bevezetésére vagy fenntartására irányuló célt.”

<sup>6</sup> Privatizációs intézkedések tekintetében rögzítette (jogilag nem kötelező erővel) a Bizottság egy 1997-es közleménye (Közlemény, 1997), valamint C-244/11. sz. ügy, 16–17. pontok. A kisajátítás kapcsán, vonatkozó uniós szabályozás hiányában rögzítette a C-309/96. sz. *Annibaldi* ügy 23. pontja. Az általános érdeklő szolgáltatások tekintetében lásd a Tanács 2001-es következtetéseit (Következtetések, 2001).

<sup>7</sup> 182/83. sz. *Robert Fearnon* ügy, 7. pont és C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 36. pont és az ott hivatkozott ítéletek.

<sup>8</sup> C-244/11. sz. ügy, 16–18. pontok, amely szerint az alapszabadságok szempontjából elfogadhatatlan lenne, ha állami vállalatok tőzsdén bejegyzett nyilvános részvénytársasággá való átalakulásakor a külföldi személyek részvénytársaságba való bejegyzése és letelepedése az EUMSZ 345. cikk alapján mentesülne az alapszabadságok hatálya alól.

alapvetően liberalizációt, a piaci verseny bevezetését és az unión belüli tőkeáramlást, valamint a letelepedés szabadságának korlátozásmentes gyakorolhatóságát sürgető hivatalos álláspontja következőképpen foglalható össze.<sup>9</sup> Privatizáció előkészítésékor a tagállam számára megengedett, hogy a vállalati tulajdonrész értékesítését feltételekhez kösse. Ezeknek a feltételeknek azonban valós, előre meghatározott specifikus gazdaságpolitikai célokra kell alapulniuk, nem vezethetnek be indokolatlan megkülönböztetést, egyedül a megjelölt gazdaságpolitikai célok eléréséhez szükséges időtartamban állhatnak fenn, valamint alkalmazásukban nem engedhetnek meg túlzott mérlegelési lehetőséget. A privatizáció lebonyolítása után az állam már csak abban az esetben avatkozhat be a vállalat működésébe, amennyiben arra az alapszerződésekben megjelölt okokból (pl. a tőke szabad mozgása alóli derogáció lehetőségét rögzítő indokok (közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, védelmi politika), vagy más nyomós közérdekű okból szükség van. Ennek feltétele, hogy a beavatkozás nem valósít meg nemzeti hovatartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést, valamint arányos lesz az elérendő céllal. Ezek a kitételek megfelelnek az esetjogban foglaltaknak, amely arra is felhívja a figyelmet, hogy annak érdekében, hogy igazolják a privatizált vállalkozásban fenntartott különleges jogokból eredő a szerződési alapszabadságokat érintő korlátozásokat a tagállamok nem hivatkozhatnak az EUMSZ 345. cikkéből kiolvasni vélt immunitásukra és a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségére.<sup>10</sup>

A közszolgáltatások kapcsán betöltött állami és versenypiaci szerepek viszonylagosan szabad alakíthatósága abból is következik, hogy az Európai Unióban az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások védelme az uniós társadalompolitika célkitűzései elérésének egyik legkonkrétabban meghatározott eszköze. Valódi lehetőséget ad az egyébként az ezen a téren csak korlátozott eszközökkel rendelkező Uniónak, hogy megvalósíthassa a jólét magas szintjére és a társadalmi kohézióra vonatkozó politikai céljait (EUSz 3. cikk). Ez az állítás ellentmondásosnak hangozhat, hiszen közpolitikai célok elérését olyan eszköztől várjuk, amely eredményeit a tagállamok által kialakított és működtetett közszolgáltatásokon keresztül reméli elérni, és az uniós fellépés elsősorban abban merül ki, hogy meghatározza, hogy az uniós szabályozási keret milyen módon és mértékben engedi meg a tagállamoknak a döntés szabadságát. Az Unió alapvetően tagállami hatáskörbe utalja és tagállami mérlegelésre bízta a szóban forgó társadalmi célok megvalósítását. Fellépése az európai szinten megfogalmazott politikai prioritások összeegyeztetésére irányul, és általa produkál valódi közpolitikai eredményeket, hogy eltekint a közszolgáltatások által képviselt értékekkel és közpolitikai célokkal (pl. társadalmi kohézió és szolidaritás) összeütközésben álló célkitűzésekhez rendelt uniós jogi eszközök (pl. a belső piaci alapszabadságok) tagállamokkal szembeni alkalmazásától.

Az állami szerepvállalás módjának és mértékének megítélése kapcsán jelentkező, az uniós társadalmi célkitűzésekhez és azok megvalósíthatóságához kapcsolható, a tagállamokat megillető mérlegelési és döntési szabadság lehetősége – mint utaltunk rá – az Unió többnyire egymással versenyző elvárásokat megfogalmazó, gazdaságpolitikai megalapozottságú célkitűzései fényében értékelendő. A jelenlegi alkotmányos keretek között biztosítani kell

<sup>9</sup> Lásd Sajtóközlemény, 2001.

<sup>10</sup> C-302/97. sz. *Konle* ügy, 38. pont; C-463/00. sz. ügy, 67. pont; C-503/99. sz. ügy, 44. pont; C-483/99. sz. ügy, 44. pont; C-367/98. sz. ügy, 48. pont; C-244/11. sz. ügy, 15. pont.



ezen célkitűzések, különösen az egységes belső piaci integráció és az egységes belső piaci verseny, valamint a közszolgáltatások társadalmi szerepének és a közszolgáltatási értékek védelmének összeegyeztethetőségét. A tagállami szakpolitikai autonómia szempontjából ez azt jelenti, hogy a tagállamok által viszonylag szabadon kialakított közszolgáltatási rendszerek nem jelenthetik az alapszabadságok szükségtelen korlátozását, egyedül a szükséges esetben lehet eltekinteni az uniós versenyszabályok és az állami támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazásától, valamint nem diszkriminálhatnak állampolgárság alapján és tiszteletben kell tartaniuk az átláthatóság és a nyilvánosság elvárásaiból eredő általános és specifikus követelményeket. Mindemellett meg kell felelniük az adott ágazatra vonatkozó részletes, a közszolgáltatási tevékenység érdemét érintő uniós szabályozásban foglaltaknak.

A közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása kapcsán meghozható alapvető döntések tekintetében a tagállamoknak a terület kulcsfogalmainak definíciójából származó döntési/szabályozási követelményeket is figyelembe kell venniük. A belső piaci jog, az uniós versenyjog és az állami támogatások joga általános szabályainak, valamint az ezek alkalmazhatóságát eldöntő, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások védelmét biztosító EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alkalmazása körében jelentőséggel bír, hogy mi tekinthető általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás szélesen értelmezett fogalma következtében csaknem az összes közszolgáltatás gazdasági érdekűnek, más szóval versenypiaci körülmények között elláthatónak minősül.<sup>11</sup> Ennek következtében csak a közszolgáltatások rendkívül szűk köre, a versenypiaci körülmények között nem ellátható közszolgáltatások tekintetében lehet automatikusan eltekintetni a fentebb említett uniós szabályok alkalmazásától.<sup>12</sup> Bár az Európai Unió csak kivételes esetekben vizsgálhatja felül a közszolgáltatás gazdasági vagy nem gazdasági természetére vonatkozó tagállami értékelés eredményét és értékelheti újra a tagállam által a versenypiaci és a közszféra között húzott határvonalat, a tagállamoknak számolniuk kell azzal, hogy a közszolgáltatások nagyobb körét érintő intézkedéseiknek meg kell felelniük az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésből eredő feltételeknek és azok alkalmazásától függően be kell tartaniuk az uniós kereskedelmi és versenyjog általános szabályait (Baquero Cruz, 2005: 183–184). Ugyanígy, döntsenek a közszolgáltatás ellátásának bármilyen, versenypiaci vagy a versenypiaci működést kizáró formája mellett, a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az uniós versenyjog alkalmazásának szempontjából jelentőséggel bíró, a vállalkozás fogalmát szélesen értelmező bírói gyakorlatra. Az általános fogalom alapján minden gazdasági tevékenységet végző személy, függetlenül jogi státusától és finanszírozásának módjától, vállalkozásnak minősül, amelynek következtében a gazdasági jellegű tevékenységet (pl. gazdasági természetű közszolgáltatást) végző, közjog alapján létrehozott személyek és szervezetek is, amennyiben az állam a közszolgáltatás ilyen formában történő ellátása mellett döntött, *prima facie* az uniós versenyjog hatálya alá tartoznak.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Lásd Közlemény, 2000 és Közlemény, 2012.

<sup>12</sup> A nem gazdasági természetű általános érdekű szolgáltatások esetében is érvényesül a megkülönböztetés-mentesség általános uniós követelménye.

<sup>13</sup> C-41/90. sz. *Höfner* ügy, 21–22. pontok. Ez nem jelenti, hogy magatartásuk versenyjog-ellenessége automatikusan megállapítható lenne.



## 2. Az állami szerepvállalással szemben támasztott követelmények

Az állami szerepvállalásra és a követendő közszolgáltatási modell meghatározására vonatkozó tagállami mérlegelési és döntési szabadság korlátját jelentő követelmények elsősorban nem a makroszintű rendszerek és értékek (versenypiac, közszolgáltatás) összemérését, hanem a közszolgáltatási piacra vonatkozó, a piaci integráció működését érintő tagállami döntések megalapozottságára, átláthatóságára, pontosságára, valamint a választott megoldások hatékonyságára vonatkozó elvárások kikényszerítését foglalják magukban.<sup>14</sup> Ez következik az Unió gazdasági és társadalmi célkitűzéseinek összeegyeztethetőségét biztosító EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazását meghatározó arányosság elvéből is. Ennek elemei (pl. az intézkedés valós problémára reagál-e, alkalmas-e a probléma megoldására, szükséges-e a probléma kezelésére vagy léteznek-e megfelelőbb alternatív eszközök, valamint helyesen állapította-e meg az ellentétes érdekek korlátozhatóságát és azok sérelmét orvosolandó rögzített-e megfelelő jogi biztosítékokat) a közpolitikai döntésekkel szemben minőségi és tartalmi elvárásokat fogalmaznak meg.

Hasonlóképpen a közszolgáltatási ellentételezés paramétereit rögzítő *Altmark*-feltételek és a kapcsolódó szabályozási csomag,<sup>15</sup> a tagállamok döntési és mérlegelési szabadságát (autonómiáját) tiszteletben tartva, a közszolgáltatások finanszírozása tekintetében a tagállamoktól megalapozott, átlátható és hatásukban kellő módon körülhatárolt döntéseket követelnek meg. Az *Altmark*-ítéletben a Bíróság a jogbiztonság követelményére utalva azt is előírta, hogy állami fellépés esetén a jogalanyok jogi helyzete kellően pontos és egyértelmű legyen, valamint valamennyi jogukat megismerhessék és azokat nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék.<sup>16</sup> A közszolgáltatási piacra vonatkozó állami döntés kellő átgondoltságának, védhetőségének és igazolhatóságának követelménye következhet a diszkrimináció általános tilalmából és az abból levezetett átláthatósági és nyilvánossági követelményekből is.<sup>17</sup> Az uniós jog ezen szabályozási és kormányzási követelmények megfogalmazásával áttételesen arra az általános igényre is választ próbál adni, hogy a közszolgáltatások piaca, kövessen bármilyen modellt is, kiváló minőségű, használói számára megfizethető és általánosan hozzáférhető közszolgáltatásokat nyújtson úgy, hogy kielégítse a közszolgáltatásokkal szemben támasztható összetett (morális, társadalmi, gazdasági és finanszírozhatósági, környezetvédelmi stb.) elvárásokat.

Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében foglalt arányossági/szükségességi vizsgálatból származó követelmények jól láthatók a Bíróság *Corbeau* ügyben hozott korai ítéletében. Az ítélet elsősorban a tagállam által bevezetett, a piaci versenyt a közszolgáltatási feladat elláthatósága érdekében korlátozó kizárólagos jog közgazdasági és közszolgáltatás-politikai alátámaszthatóságát vizsgálta. Különösen azt tekintette át, hogy az mennyiben szükséges a közszolgáltatás ellátásának fenntarthatósága (a pénzügyi egyensúly/gazdasági életképesség

<sup>14</sup> Ennek kifejtéséről lásd Schweitzer 2011, 50–51 és Baquero Cruz, 2005, 188–192.

<sup>15</sup> Összefoglalásként lásd Varju, 2013, 126–131.

<sup>16</sup> C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 59. pont.

<sup>17</sup> Lásd C-160/08. sz. ügy, 129. pont, amely szerint a közszolgáltatási feladat ellátása önmagában nem indokolja, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó eredményeket ne hozzák nyilvánosságra, tehát az eredmények nyilvánossága nem fogja veszélyeztetni a közszolgáltatási feladat ellátását.

kritériuma),<sup>18</sup> a közszolgáltatás minősége és megbízhatósága szempontjából, valamint külön kitért alkalmazásának kellő körülhatároltságára.<sup>19</sup> Az állami beavatkozás kellő alátámasztottsága tekintetében az *International Mail Spain* ítéletben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a kizárólagos jog bizonyos szolgáltatási területeken való fenntartásának állami eszközt nem lehet a kérdéses szektor általános helyzetére vonatkozó, különösen egyszerű célszerűségi („expediency”, „opportunité”, „Zweckmäßigkeit”) megfontolásokkal alátámasztani.<sup>20</sup> Az állami beavatkozás alapos körülhatárolásának követelménye az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szigorú értelmezéséből ered, amely egy másik postai ügyben a különböző szolgáltatási tevékenységek közötti keresztfinanszírozás lehetőségének szigorú keretek közé szorítását eredményezte, és a Bíróság a jogellenes keresztfinanszírozás ellenőrzése és kizárása tekintetében a tagállamnak – választása szerint – kompenzációs vagy szabályozási rendszer működtetését írta elő.<sup>21</sup>

A tagállami szerepvállalással szembeni minőségi – elsősorban a szabályozás és a végrehajtás minőségéhez kapcsolódó – elvárásokkal a földgáz és a villamos energia közszolgáltatási piacára vonatkozó uniós irányelvekben (a volt 2003/55/EK és 2003/54/EK irányelvekben) is találkozhatunk. Ezek az elvárások a tagállamok számára a piac működésének és a közszolgáltatási feladatok ellátásának biztosítása érdekében fenntartott fellépési lehetőség és az ugyanott előírt fellépési kötelezettség kapcsán jelennek meg. A *Federutility* és az *ENEL Produzione* ítéletekben a Bíróság kimondta, hogy a tagállami fellépésnek a megjelölt közérdekű/közszolgáltatási cél elérése érdekében kell történnie, arányosnak, világosan meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetés-mentesnek és igazolhatónak kell lennie, valamint az érintett vállalkozásoknak egyenlő piaci esélyeket (a fogyasztókhöz egyenlő hozzáférést) kell biztosítania. További, a szóban forgó irányelvekből is következő szabályozási/kormányzási követelmény, hogy a tagállami fellépésre vonatkozó feltételeket objektív módon kell meghatározni, megismerhetővé és hozzáférhetővé kell tenni, valamint alkalmazásuknak mentesnek kell lennie a megkülönböztetéstől.<sup>22</sup> A közszolgáltatási kötelezettség ellátásának biztosítása érdekében bevezetett, a versenypiaci működést és a piaci ár mértékét befolyásoló korlátozások tekintetében a Bíróság rögzítette, hogy azoknak akkor is meg kell felelniük az arányosság követelményének és a belőle eredő igazolási kényszernek, ha bevezetésükre uniós irányelv adott lehetőséget.<sup>23</sup> Az *ENEL Produzione* ügyben az

<sup>18</sup> Az ítélkezési gyakorlat szerint nem szükséges, hogy az érintett vállalkozás pénzügyi egyensúlya/gazdasági életképessége fenyegetve legyen, hanem elegendő, hogy kizárólagos jogok hiányában ne legyen képes a rábízott közérdekű feladatok ellátására, vagy a kizárólagos jogok biztosítása szükséges legyen ahhoz, hogy lehetővé váljék a gazdaságilag elfogadható feltételek között rábízott közérdekű feladat ellátása. Ezekről lásd: C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 35. pont; C-320/91. sz. *Corbeau* ügy, 14–16. pont és C-157/94. sz. ügy, 43. pont.

<sup>19</sup> C-320/91. sz. *Corbeau* ügy, 16–19. pontok. Megerősítette C-475/99. sz. *Ambulanz Glöckner* ügy, 57–65. pontok, amelyben a Bíróság a piaci működés (piaci verseny) lehetőségére utalva azt a kérdést is relevánsnak tartotta, hogy a kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozások képesek-e a jogszabályban meghatározott feladatokból és a piacról származó, a kérdéses közszolgáltatások iránti kereslet hatékony kielégítésére. Lásd még C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 33–36. pontok és C-160/08. sz. ügy, 126–128. pontok.

<sup>20</sup> C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 41–42. pontok.

<sup>21</sup> C-340/99. sz. *TNT Traco* ügy, 56–62. pontok.

<sup>22</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 44. és 48. pont; C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 48. pont.

<sup>23</sup> C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 55. pont.



energiapiac elégtelen működése következtében kialakult nem kívánatos árak tekintetében hozott olasz intézkedéscsomag arányosságának vizsgálata során a Bíróság elfogadta, hogy az intézkedés megfelelően célzott és körülhatárolt volt, valamint alkalmas volt az érintett vállalkozások piaci pozíciója folytán bekövetkezett probléma orvoslására.<sup>24</sup> A Bíróság ugyancsak elismerte, hogy a tagállami fellépés a szabályozott tevékenység körét tekintve kellően differenciált volt és kellő biztosítékokat nyújtva nem veszélyeztette az érintett vállalkozások működését. Pozitívan értékelt továbbá a Bíróság, hogy az intézkedés az érintett vállalkozások számára különféle eszközökkel (pl. derogáció lehetőségének biztosításával) lehetővé tette, hogy mérsékeljék annak bevezetéséből származó negatív hatásokat, alkalmazása időben korlátozott és időszakosan felülvizsgálandó volt, valamint bevezetése a rendszer hatékonyságának növelését célzó közép és hosszú távú összetett intézkedések alkalmazásával párhuzamosan történt meg.<sup>25</sup>

Az olasz földgáz-szolgáltatási piacon bevezetett referenciaár tekintetében a Bíróság a *Federutility* ügyben hozott ítéletében hasonló szabályozási/kormányzási elvárásokat követve kevésbé kedvező véleményt alkotott.<sup>26</sup> Annak ellenére, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály szerint a referenciaár minden piaci szereplőre egyforma módon alkalmazandó volt, a Bíróság szerint a referenciaár bevezetése piaci pozíciójuknál fogva ténylegesen eltérően érinthette a piac különböző szereplőit.<sup>27</sup> A Bíróság az EUMSZ 106. cikk (2) cikk alapján vizsgált referenciaár kapcsán megjegyezte, hogy az intézkedés arányossága érdekében szükséges ideiglenességet a jogszabályban az ideiglenes alkalmazásra tett kijelentés önmagában nem garantálja, ezért szükséges, hogy az intézkedés alkalmazásának (annak szükségességének) és módjának időszakos felülvizsgálatáról jogszabályi szinten részletesen rendelkezzenek.<sup>28</sup> A referenciaár szükségessége tekintetében a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállamnak kell bizonyítania, hogy valóban fennáll-e az a versenypiac működése körében észlelt probléma (piaci kudarc), amely a közvetlen árszabályozás bevezetését indokolta. Ebben a tekintetben a tagállamnak azon kötelezettségeit is figyelembe kell vennie, hogy a versenypiac működésének problémáit (pl. a hatékony verseny hiányát) elsősorban az uniós jogban meghatározott eszközökkel kell orvosolnia (pl. tagállami energiapiacok integrálása vagy az energiahálózat fejlesztése), valamint a tagállam a piaci árak csak a versenypiac tökéletlensége által érintett eleme tekintetében élhet az árszabályozás eszközével.<sup>29</sup> A referenciaár alkalmazási körének kellő körülhatároltsága kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a tagállamnak gondos-

<sup>24</sup> C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 57–62. pontok.

<sup>25</sup> C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 66–80. pontok. A tagállami szabályozási megoldás minősége mellett a Bíróság álláspontjának kialakításában feltehetően az is komoly szerepet játszott, hogy az alapvető problémára (magas energiaár) a versenypiaci működés szempontjait figyelembe vevő megoldás született, nem pedig a piac működésének orvosolhatóságát figyelmen kívül hagyó, durva állami beavatkozás (pl. közvetlen árszabályozás vagy árcsökkentési kötelezettség előírása) történt.

<sup>26</sup> Érezhetően a Bíróság kevésbé kedvezően ítélte meg a piac működésének hibáját orvosolni nem képes, a piac működésébe durván beavatkozó árszabályozási megoldást, mint az előbb említett, piaci szempontokat figyelembevevő, a piac működését kijavítani célzó eszközcsoomag egyik elemeként bevezetett árszabályozási eszközt.

<sup>27</sup> C-242/10. sz. *Federutility* ügy, 45–46. pontok.

<sup>28</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 35. pont.

<sup>29</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 37–38. pontok.



kodnia kell arról, hogy a védelemben részesíteni kívánt végső fogyasztói kört a személyek körülményei és más objektív tényezők alapján pontosan határozzák meg és különítsék el más fogyasztóktól, különösen a lakossági fogyasztók és a vállalati felhasználók között te-  
gyenek különbséget.<sup>30</sup>

Árszabályozás tagállami szintű bevezetésére a közszolgáltatási piac adott szegmensét közvetlenül szabályozó uniós jogszabály felhatalmazása alapján, annak keretei között is sor kerülhet. Az uniós földgázpiacon, a 2007-es teljes piacnyitást követően várt áruk vonatkozásában a Bíróság az előbb elemzett *Federutility* ítéletben a következőképpen nyilatkozott. Először rögzítette, hogy a 2003/55/EK irányelv teljes piacnyitásról rendelkező 23. cikk (1) bekezdés c) pontját az irányelv liberalizációs célkitűzése fényében úgy kell értelmezni, hogy annak érvényesülése következtében a földgáz piaci árát, versenypiaci viszonyokat feltételezve, annak kínálata és kereslete fogja meghatározni.<sup>31</sup> Ugyanakkor megjegyezte, hogy ezt a rendelkezést és annak lehetséges piaci következményeit csak az irányelv 3. cikk (2) bekezdésével együtt lehet értelmezni, amely közszolgáltatási kötelezettség ellátása körében, a Bizottságnak történő bejelentés terhe mellett a tagállamok számára többek között lehetővé teszi, hogy a közszolgáltatási feladat ellátásának biztosítása érdekében a szolgáltatás árát közvetlenül szabályozzák.<sup>32</sup> Ugyanebből a rendelkezésből következően a közszolgáltatási piacra vonatkozó általános uniós elvekkel összhangban azt is rögzítette, hogy az ár szabályozásakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük az alapszerződések vonatkozó rendelkezéseit, a szabályozást igazolhatóan kizárólag a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében vezethetik be, valamint a szabályozásnak világosan meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lennie, és az érintett vállalkozások számára garantálnia kell a nemzeti fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét.<sup>33</sup> Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alatt alkalmazandó arányossági követelmény alapján végül felhívta a figyelmet arra, hogy árszabályozás alkalmazására egyedül a közszolgáltatási feladat ellátásához szükséges mértékben és időszakban kerülhet sor.<sup>34</sup>

A közszolgáltatási piacon való állami szerepvállalás korlátainak részletes elemzésével találkozhatunk a Bíróság azon ítéleteiben, melyeket az európai villamosenergia-piac uniós szabályozásának korai időszakában hozott és amelyekben kizárólagos jog villamos energia importálása céljából történő biztosításának jogszerűségét vizsgálta. A Bíróság, bár ragaszkodott a közszolgáltatási kivétel (EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés) szigorú értelmezéséhez, elvi szinten elismerte a tagállamok arra vonatkozó szabadságát, hogy nemzeti közpolitikai, különösen gazdaság- és költségvetés-politikai célkitűzések elérése érdekében beavatkozzanak

<sup>30</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 40–43. pontok.

<sup>31</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 17–19. pontok.

<sup>32</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 20–21. pontok.

<sup>33</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 22. pont.

<sup>34</sup> C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 33. pont.

a közszolgáltatási piac működésébe.<sup>35</sup> Az állami beavatkozás alátámaszthatósága kapcsán megerősítette az érintett vállalkozás gazdasági életképessége/pénzügyi egyensúlya tekintetében a korábbi ítélezési gyakorlatban rögzítetteket, amely a tagállamokkal szemben eljáró Bizottság véleményével ellentétben, a tagállamok számára a beavatkozás lehetőségét alacsonyabb szükségességi küszöb átlépése esetén is megengedi.<sup>36</sup> Ezek a korai ítéletek az arányosság vizsgálata körében is viszonylag nagyfokú tagállami döntési szabadságot ismeretek el. A versenypiaci működést kevésbé befolyásoló alternatív megoldások követelménye kapcsán a Bíróság nyomatékositotta, hogy azok bevezetésének lehetőségét egyedül a nemzeti közszolgáltatási piac jellegzetességei fényében lehet értékelni, valamint rögzítette, hogy az állami beavatkozás megalapozottságára vonatkozó igazolási kötelezettség nem követelheti meg annak szigorú bizonyítását, hogy a tagállam előtt nem állt nyitva más döntési lehetőség, amely bizonyítás a Bíróság szerint egyébként is csak spekulatív jellegű lehet.<sup>37</sup>

Amennyiben az állam közszolgáltatási ellentételezés nyújtásával kívánja a közszolgáltatási feladat ellátását biztosítani, hasonló szabályozási/kormányzási elvárásoknak kell megfelelnie. A közszolgáltatási ellentételezés nyújtásának a feltételeit rögzítő *Altmark* ítélet<sup>38</sup> megköveteli, hogy a közszolgáltatási ellentételezés bevezetése megfelelően előkészített és megalapozott legyen különösen azért, hogy a piaci versenyt torzító túl-kompenzációt az ellentételezés alapjainak tárgyilagos és átlátható módon történő előzetes megállapításával elkerüljék.<sup>39</sup> Ez utóbbi tekintetében elvárt, hogy az ellentételezés megfelelően körülhatárolt legyen méghozzá úgy, hogy a közszolgáltatási feladat ellátásával járó költségek és a szükséges ellentételezés mértékét pontosan meghatározzák.<sup>40</sup>

Az uniós közszolgáltatási jog alapelveiből, valamint a terület központi elemének tekintett EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés követelményeiből sem következik, hogy a piac működésébe történő állami beavatkozás automatikusan az uniós jogba ütközne. Az állami szerepvállalás lehetősége, mértéke és formája elsősorban annak objektív igazolhatóságától

<sup>35</sup> C-157/94. sz. ügy 37–40. pontok; C-159/94. sz. ügy, 52–55. pontok. Az állami beavatkozás lehetősége az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmából is következik, amely olyan specifikus, viszont összetettsége következtében széles mozgásteret biztosító közszolgáltatási cél megvalósítása érdekében ismeri el az állam lehetőségét a fellépésre, mint a zavartalan, elégséges, a szükségleteket minden időpontban kielégíteni képes, megbízható és hatékony, gazdaságos és a társadalom szükségletei iránt felelős, általános árszabás és szerződési feltételek mellett történő alapvető szolgáltatás nyújtása. Lásd C-157/94. sz. ügy, 41–42. pontok és C-159/94. sz. ügy, 57–58. pontok.

<sup>36</sup> C-157/94. sz. ügy, 43–53. pontok; C-159/94. sz. ügy, 59. pont; C-158/94. sz. ügy, 53. pont. A teszt lényege, hogy az érintett vállalkozás állami beavatkozás nélkül nem lenne képes a gazdaságilag elfogadható feltételek között rábízott közérdekű feladat ellátására.

<sup>37</sup> C-157/94. sz. ügy, 56–58. pontok; C-159/94. sz. ügy, 100–101. pontok; C-158/94. sz. ügy, 53–54. pontok. Az EUMSZ 260. cikk szerinti kikényszerítési eljárás során a Bíróság számára egyébként sem biztosított a hatáskör, hogy értékelje, kitérve azok gazdasági, pénzügyi és társadalmi vetületeire is, a tagállamoknak az energiaszolgáltatások alacsony költségek mellett történő, a társadalom szükségletei iránt felelős üzemelésének biztosítása érdekében meghozható lehetséges intézkedéseit. Erről lásd: C-157/94. sz. ügy, 63. pont; C-159/94. sz. ügy, 106. pont; C-158/94. sz. ügy, 59. pont (a nemzetgazdaság kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából elfogadható árak és költségek mellett működő energiaszolgáltatások biztosítása).

<sup>38</sup> Lásd még a 240/83. sz. *ADBHU* és a C-53/00. sz. *Ferring* ügyekben hozott ítéleteket.

<sup>39</sup> C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 89–91. pontok.

<sup>40</sup> C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 92–93. pontok.



függ. Ez kellően megalapozott és átlátható, így a nyilvánosság előtt védhető döntéseket tétel fel, valamint egyedül a szükséges és alkalmas megoldások bevezetését fogadja el a tagállamok részéről. A versenypiaci működést korlátozó vagy kizáró tagállami szerepvállalás igazolhatóságának követelményéből nem következik, hogy a versenypiaci megoldások kivételezett helyzetet élveznének az uniós szabályozási keretben. Az igazolási kényszer a tagállami mérlegelési és döntési szabadság gyakorlása tekintetében támasztott, egyébként szabályozási és kormányzási szempontból magától értetődőnek tekinthető elvárások segítségével a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek összeegyeztethetőségét kívánja biztosítani. Azt is lehetővé teszi, hogy a közszolgáltatások védelme és ezzel együtt az Unió társadalmi célkitűzéseinek megvalósítása során a tagállamok, mint a terület elsődleges aktorai megalapozott döntéseket hozva és megfelelően szervezett folyamatokat követve, más kifejezéssel jól kormányozva járjanak el.

A fenti ítéletekből kiderül, hogy a közszolgáltatási piacon a tagállamok a közszolgáltatási értékek védelmében és a közszolgáltatások ellátása körében értékelhető társadalmi, gazdasági és kapcsolódó szakpolitikai (pl. környezetvédelmi, vagy energiabiztonsági) tényezők érvényesítése érdekében élhetnek a rendelkezésükre álló mozgáster adta lehetőségekkel.<sup>41</sup> Helyzetük viszonylag egyszerű, hiszen a közszolgáltatási piacon relevánsnak tekinthető tényezők koncentrált rendszerében viszonylag könnyű kiválasztani az állami beavatkozást alátámasztani képes általános tényezőt vagy tényező-kombinációt (pl. az ellátás biztonsága, a hozzáférhető és magas minőségű szolgáltatás biztosítása), és amennyiben az állami szerepvállalás kellően előkészített és megalapozott, annak bizonyítása sem lehetetlen, hogy az állami beavatkozás valóban a megjelölt tényező érvényesítése érdekében történt. Probléma akkor jelentkezhet, amikor az állami szerepvállalás a közszolgáltatási értékek és a közszolgáltatási feladat ellátása körében nem értékelhető, esetleg az Unió alapelveivel és alapszerződésben foglalt tilalmaival ellentétes gazdaságpolitikai célok érdekében történik. A közszolgáltatási piacon megszerezhető bevételeket az állami költségvetésbe irányítani szándékozó vagy protekcionista indíttatású (pl. „nemzeti bajnokokat” létrehozni és külföldi tulajdonú piaci szereplőket kiszorítani kívánó) teljes vagy részleges államosítás, illetve a közszolgáltatás végzésére vonatkozó kizárólagos jogok/koncessziók hasonló célú újraelosztása nem értékelhető a közszolgáltatások védelme érdekében tett állami beavatkozásként és közpolitikai megalapozottságuk igazolása komoly nehézségekbe ütközhet.

A közszolgáltatási piacon való tagállami szerepvállalás korlátai körében, valamint az uniós közszolgáltatási jog alapvető irányultsága tekintetében különös jelentőséggel bír, hogy az uniós jog előírja-e a tagállamoknak a versenypiaci működést kevésbé korlátozó megoldás alkalmazásának a kötelezettségét. Erre elsősorban a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek összeegyeztethetőségének vizsgálatakor, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésben foglalt arányossági elv alkalmazásával kerülhet sor. Az arányosság elve alapján az okozott hátrányok és várt előnyök viszonyának feltárása során a versenypiaci működést befolyásó-

<sup>41</sup> A C-203/96. sz. *Dusseldorp* ügyben a Bíróság a szokásos elemen túl, miszerint a korlátozásra a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében van-e szükség, nem vizsgálta a holland állam azon messzebbre mutató felvetését (66. pont), hogy a hulladék ártalmatlanítására vonatkozó, más tagállambeli versenytársak megjelenését megakadályozó kizárólagos jog rögzítésére abból a célból volt szükség, hogy csökkentsék az érintett hazai vállalkozások költségeit és azok gazdasági életképességüket megőrizhessék.



ló hatásaik következtében bizonyos állami szerepvállalási formák elvileg kizárhatók. Egy ilyen elvárás érvényesítése az állami szerepvállalás lehetőségével szemben a versenypiaci működés előnyben részesítését jelentené. Ez a (bírói) döntés súlyos legitimációs kérdéseket vet fel, hiszen nem világos, hogy a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek az uniós alapszerződésekben is elismert egyensúlya abszolút értelmezési kötelezettségként jelentkeznek-e. Ebben a tekintetben annak a felvetésnek is komoly szerepe lehet, hogy az uniós szabályozási keret fentebb említett „társadalmi deficitje”, különösen az Unió társadalmi céljainak elérése érdekében bevezethető eszközök (pl. hagyományos redisztribúciós eszközök) korlátozott volta következtében, a közszolgáltatási értékek védelme a versengő célkitűzések összemérése során előnyben részesítendő.<sup>42</sup> Az arányosság bírói alkalmazásának legvédehetőbb, a versenypiac működésére gyakorolt hatást nem vizsgáló esete, amikor az állami szerepvállalás igazolása annak alapján történik meg, hogy az állami intervenciót a közszolgáltatási értékek védelme és a közszolgáltatás ellátásának biztosítása indokolta.<sup>43</sup>

Az ítélkezési gyakorlat nem nyújt túl sok támpontot. Egy holland hulladékkezelési ügyben a Bíróság a közszolgáltatási feladat elláthatósága kapcsán utalt a tagállam azon kötelezettségére, hogy bizonyítsa, hogy a közszolgáltatási cél elérése nem biztosítható ugyanolyan módon más megoldások alkalmazásával.<sup>44</sup> Véleményünk szerint ez a bizonyítási kötelezettség az állami fellépés szükségességének követelménye, nem pedig a versenypiac működését kevésbé korlátozó megoldások alkalmazása körében értelmezendő, amely követelmény alkalmazása viszont rámutathat arra is, hogy a közszolgáltatás versenypiaci alapon történő ellátásának rendjébe nem szükséges beavatkozni. Egy másik hulladékkezelési ügyben az arányosság vizsgálata kapcsán a Bíróság a közszolgáltatási feladat elláthatóságának a kérdésére is kitért. Ennek során figyelembe vette a kérdéses közszolgáltatási feladat sajátosságait, a megfelelő minőségű és hatékonyságú versenypiaci alapú megoldások hiányát, valamint a tevékenység gazdasági életképessége és profitabilitása érdekében történő fellépés szükségességét, és elfogadta, hogy a versenypiaci működést kevésbé korlátozó eszköz alkalmazása nem garantálta volna a közszolgáltatási cél elérését.<sup>45</sup> Ez utóbbi tekintetben annak a közszolgáltatási feladat elláthatósága körében is értékelt tényezőnek volt jelentősége, hogy a versenypiac által felajánlható kapacitások korlátozottak voltak.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Lásd az egymással ellentétes véleményeket Baquero Cruz, 2005: 191–192; Prosser, 2005: 137–138; Schweitzer, 2012: 42.

<sup>43</sup> Ennek magától értetődően magában kell foglalnia annak értékelését, hogy a közszolgáltatási feladat, nem igényelve állami beavatkozást, ellátható lenne-e versenypiaci körülmények között (lásd C-219/97. sz. *Maatschappij Drijvende Bokken BV* ügy, 98–101. pontok), viszont ez az alapelvárás nem ugyanazt jelenti, mint amikor az arányossági vizsgálat körében a versenypiaci működést kevésbé korlátozó megoldások bevezetését követelné meg az uniós jog.

<sup>44</sup> C-203/96. sz. *Dusseldorp* ügy, 66–68. pontok.

<sup>45</sup> C-209/98. sz. *Entrepreneurforeningens Affalds* ügy, 78–80. pontok. Lásd még a 36/73. sz. *NV Nederlandse Spoorwegen* ügyben hozott ítéletet (20–22. pontok).

<sup>46</sup> Az *OTOC* ítéletben, bár a Bíróság foglalkozott ezzel a kérdéssel, elsősorban a tevékenység közszolgáltatási jellegének hiánya alapján zárta ki a 106. cikk 2. bekezdés alkalmazhatóságát, C-1/12. sz. *OTOC* ügy, 98–100. pontok.

### 3. A tagállami szerepvállalás korlátjai az egységes belső piac alapszabadságainak tükrében

A közszolgáltatási piacon történő közvetlen állami szerepvállalás a szerződési alapszabadságok közül elsősorban a tőkeozgás és a letelepedés szabadságát érinti.<sup>47</sup> A fentebb említetteknek megfelelően az állami szerepvállalás megítélése és igazolhatósága tekintetében jelentősége lesz, hogy azok előkészítése és megvalósítása során ügyeltek-e arra, hogy az intézkedés megkülönböztetéstől mentes, valamint kellően megalapozott és körülhatárolt legyen. Az állami beavatkozás alkalmassága és szükségessége körében vizsgálható, hogy lett volna-e lehetőség a szabad tőkeozgást és letelepedést (a versenypiaci működést) kevésbé korlátozó megoldás bevezetésére.<sup>48</sup> A tőkeozgás szabadságának alkalmazhatósága tekintetében az ítélezési gyakorlat nem tesz különbséget magán- és közzállalkozások között,<sup>49</sup> így az állami fellépés számára akkor is irányadóak lesznek az alapszerződési kötelezettségek, ha a közszolgáltatás ellátása állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság formájában történik. Ahogy korábban említettük, a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségének követelménye sem védi az ilyen jellegű tagállami fellépést, mivel az EUMSZ 345. cikket a Bíróság az uniós jog általános szabályaival (pl. a tőkeozgás korlátozásának tilalmával) összhangban értelmezi és a szerződési alapszabadságok korlátozásának igazolása érdekében kizárja annak alkalmazhatóságát.<sup>50</sup>

A Bizottság (Közlemény, 1997) a tőkebefektetések és a letelepedés szabadsága korlátozásának több formáját különbözteti meg. Ezek lehetnek a társasági részesedés tulajdonjogának és a kapcsolódó szavazati jogok megszerzésének tilalma vagy korlátozása, engedélyezési eljárás lefolytatása, amennyiben a tulajdonszerzés túllép egy meghatározott mértéket, valamint a társaság döntési szabadságának hatósági eszközökkel történő korlátozása (pl. ún. „aranyrészvénny” fenntartása, vállalati döntések hatósági jóváhagyása, az igazgatóság kinevezési jogának fenntartása) vagy döntéseinek hatósági eszközökkel történő megvétózása. Ezek a szabályozási és adminisztratív eszközök a Közlemény értelmében jogellenesnek minősülnek, amennyiben azok az alapszerződések és a kapcsolódó esetjog alapján nem igazolhatók és nem menthetők ki. A diszkriminációt meg nem valósító korlátozások esetében a Bizottság a szokásos kívánalmaknak megfelelően elvárja, hogy azokat objektív, előzőleg nyilvánosságra hozott és állandósult feltételek mellett, egyedül nyomós közérdekből és az arányosság elvének betartása mellett vezessék be.<sup>51</sup> A Bizottság kevésbé megértő a korlátozások „nemzeti érdekből”, mint alapvető indokból történő bevezetését biztosító tagállami rendelkezésekkel szemben. Álláspontja szerint a „nemzeti érdekre” való hivatkozás veszélyezteti az átláthatóságot, fenyegeti a jogbiztonságot, lehetőséget adhat a korlátozások nyíltan

<sup>47</sup> A közszolgáltatási ellentételezés megítélése, amennyiben az versenytorzító túlkompenzációnak minősül, más utat követhet. Lásd Varju, 2013: 126–127.

<sup>48</sup> Lásd C-463/00. sz. ügy, 69. pont; C-205/99. sz. *Analir* ügy, 35. pont; C-367/98. sz. ügy, 50. pont; C-483/99. sz. ügy, 46. pont.

<sup>49</sup> C-174/04. sz. ügy, 32. pont.

<sup>50</sup> C-171/08. sz. ügy, 64. pont; C-463/00. sz. ügy 67. pont. Ez a közpénznek minősülő pénzügyi erőforrások (itt magánnyugdíj-pénztárak vagyona) külföldi befektethetőségének korlátozására is vonatkozik, C-271/09. sz. ügy, 44. pont.

<sup>51</sup> Közlemény, 1997: 9. pont.



diszkriminatív alkalmazására, valamint a kellő körülhatároltság hiányában olyan gazdasági és nem gazdasági megfontolások figyelembe vételét engedheti meg, amelyek túlterjeszkednek az alapszerződési kivételek rendszerén és azok szigorú európai bírósági értelmezésén.<sup>52</sup>

Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma meglehetősen megnehezíti, hogy a külföldi tőkebefektetéseket ténylegesen vagy lehetségesen korlátozó, vagy azt kevésbé vonzóvá tevő, állami tulajdonszerzésben vagy tulajdoni hányad előírásában megnyilvánuló állami szerepvállalás igazolható legyen. A jellemzően külföldi tulajdonban álló vállalatok által benépesített közszolgáltatási piacok részleges vagy teljes államosítása feltehetően nem fog megfelelni az egyenlő bánásmód követelményének, amennyiben annak hatása kizárólag vagy többségében külföldi személyeket érint, illetve deklaráltnak vagy burkoltan, a hazai vállalkozások és befektetők helyzetét megerősítendő, protekcionista célú. A külföldi befektetőket és befektetéseket protekcionista célzattal elriasztó vagy ellehetlenítő tagállami intézkedések legtöbbször egyébként sem felelnek meg a jogbiztonság és az átláthatóság általános követelményeinek, valamint megalapozottságuk és körülhatároltságuk is megkérdőjelezhető. A nyílt konfliktusok kerülése és az ítéletek legitimitációjának erősítése érdekében az Európai Bíróság számára célszerű, hogy ilyen ügyekben a diszkrimináció kérdése helyett a szabályozás és kormányzás minőségére helyezze vizsgálatának súlypontját. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlat elsősorban arra a kérdésre keresi a választ, hogy az intézkedés – elriasztva a más tagállambeli befektetőket – megvalósítja-e a szabad tőkemozgás korlátozását.<sup>53</sup> Ebből a szempontból jelentősége lehet, hogy az adott tagállami szabályozás milyen hatással van a nem állami vállalat irányítási jogosítványaira, valamint az állami fellépés milyen hatással lehet a vállalat piaci értékére és jövedelmezőségére.<sup>54</sup>

Ahogy az 1997-es bizottsági közleményből is kiderül, az alapszabadságok alóli kiemelés lehetősége körében elvégzett arányossági vizsgálat kiterjed a jogbiztonság és az átláthatóság követelményei érvényesülésének kérdésére.<sup>55</sup> Az állami szerepvállalástól így megkövetelt, hogy objektív, nemzeti hovatartozás alapján történő megkülönböztetéstől mentes és az érintettekkel előre közölt, pontos és megfelelően körülírt feltételeket követve történjen meg, valamint biztosított legyen a jogorvoslat lehetősége, amely utóbbi magában foglalja az intézkedés hatékony bírói felülvizsgálatát lehetővé tevő indokolási kötelezettség követelményét is.<sup>56</sup> A tagállami szerepvállalás lehetőségének előzetes meghatározása tekintetében elvárt, hogy arra egyedül objektív és részletezetten megállapított feltételek és körülmények rögzítése által korlátozottan és a tagállam számára nyitva álló mérlegelés

<sup>52</sup> Közlemény, 1997: 8. pont. Lásd még C-112/05. sz. ügy, 79–80. pontok, amelyben az általános felvetések szintjén túl Németország nem volt képes bizonyítani, hogy milyen „általános érdek” védelmében van szükség a különleges jogokat biztosító VW „aranyrészevények” fenntartásához.

<sup>53</sup> Lásd C-163/94, C-165/94 és 250/94. sz. *Sanz de Lera* egyesített ügyek, 35. pont; C-302/97. sz. *Konle* ügy, 44. pont; C-98/01. sz. ügy, 43–44. pontok.

<sup>54</sup> C-171/08. sz. ügy, 60–61. pontok; C-112/05. sz. ügy, 50–52. pontok; C-98/01. sz. ügy, 47. pont; C-244/11. sz. ügy, 29. pont.

<sup>55</sup> Lásd még Közlemény, 2005.

<sup>56</sup> C-463/00. sz. ügy, 69. és 75. pontok; C-483/99. sz. ügy, 46. és 50. pontok; C-367/98. sz. ügy, 50. pont.

lehetőségének leszűkítésével kerüljön sor.<sup>57</sup> Mint később látni fogjuk, a tagállami fellépés körülírásának a hiányosságai az arányosság követelményével való összeegyeztethetlenség kimondását is eredményezhetik.<sup>58</sup> Az előkészítés és megvalósítás folyamatában a tagállamok nem hagyatkozhatnak megszokásaikra és a bevett hazai gyakorlatra. Jól kormányozva, az állami szerepvállalás indokait és paramétereit pontosan meghatározva és nyilvánosságra hozva kell eljárniuk, kitéve az állami döntéshozatalt a szakmai kritika és a szakmai alapú jogi felelősségre vonás lehetőségének.<sup>59</sup>

A tagállami szerepvállalásnak a tőkemozgás szabadságából eredő korlátjai jól kitűnnek a postai szolgáltatások hollandiai privatizációja kapcsán hozott ítéletből. Az ügy a holland állam által a privatizáció során saját maga részére fenntartott, bizonyos vállalati döntések előzetes állami jóváhagyását biztosító „aranyrészvényeit” érintette. A Bíróság ugyan elismerte, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (egyetemes postai szolgáltatás) nyújtásának a biztosítása indokolhatja a különleges jogokkal járó állami tulajdonrész fenntartását,<sup>60</sup> azonban a vonatkozó szabályozási és kormányzási megoldásról lesújtó véleménnyel volt. Kijelentette, hogy az állami tulajdoni rész fenntartásának formája és szabályozása meghaladja a közszolgáltatás gazdasági életképességének és folyamatosságának biztosításához szükséges mértéket, mivel az azzal járó különleges jogok nem voltak megfelelő módon körülhatárolva,<sup>61</sup> gyakorlásuk nem volt objektív módon előre meghatározott feltételekhez kötve, valamint gyakorlásukhoz indokolási kötelezettség teljesítése sem volt kapcsolva, amely utóbbi kötelezettség nélkül nem garantálható a jog gyakorlásával szembeni hatékony bírósági felülvizsgálat lehetősége.<sup>62</sup> Az ítélet fontos eleme, hogy a tőkemozgás korlátozásának általános közérdekre alapozott kimenthetősége tekintetében a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállam nem volt képes olyan objektív általános érdeket megjelölni, amely igazolhatta volna a különleges jogok fenntartását.<sup>63</sup>

A közszolgáltatási piacon történő, a tőkemozgás szabadságát korlátozó tagállami szerepvállalás lehetőségét nagymértékben szűkíti, hogy annak igazolása tisztán (nemzet-) gazdasági érdekre, pl. a tagállam pénzügyi érdekeire vagy a tagállami gazdaság fejlődésének érde-

<sup>57</sup> C-171/08. sz. ügy, 75–77. pontok és C-326/07. sz. ügy, 51. pont, amelyek szerint a nemzeti érdek, mint magyarázat és feltétel nem minősül elégségesnek. Lásd még C-567/07. sz. *Sint Servatius* ügy, 37. pont, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az állami lakáspolitiká mint általános cél érdekében történő korlátozás túlságosan széles mérlegelési lehetőséget enged.

<sup>58</sup> Lásd C-463/04 és 464/04. sz. *Federconsumatori* egyesített ügyek, 42. pont, amelyben azon az alapon utasították el az olasz polgári törvénykönyv „aranyrészvényekre” vonatkozó rendelkezéseinek igazolását az arányosság elve alapján, hogy az azok által megengedett állami beavatkozás nem volt feltételekhez kötve.

<sup>59</sup> Az állami beavatkozás szabályozásának kihívásait könnyedén vevő tagállam számára kellő okulásul szolgálhat a Bíróság azon megállapítása, amely szerint a vonatkozó jogszabályba beillesztett olyan klauzula, amely kimondja, hogy a jogszabályt az uniós joggal összhangban kell alkalmazni, önmagában nem elégséges annak biztosításához, hogy az alapszabadságok korlátozására az uniós joggal összeegyeztethető módon került sor. Lásd C-463/00. sz. ügy, 63–64. pontok.

<sup>60</sup> Lásd még C-463/00. sz. ügy, 66. pont; C-367/98. sz. ügy, 47. pont; C-483/98. sz. ügy, 43. pont; C-503/99. sz. ügy 43. pont.

<sup>61</sup> Gyakorlásuk nem korlátozódott a vállalkozás közszolgáltatásnak minősülő feladatainak ellátására.

<sup>62</sup> C-282/04 és 283/04. sz. egyesített ügyek, 38–41. pontok.

<sup>63</sup> C-282/04 és 283/04. sz. egyesített ügyek, 33–35. pontok.



kére történő hivatkozással nem lehetséges.<sup>64</sup> A korlátozás lényege, hogy megakadályozza a tagállamokat abban az Unió lényegével ellentétes magatartásban, hogy a nemzeti gazdaság (piac) védelme érdekében ne teljesítsék a piaci integrációból eredő kötelezettségeket. Ugyancsak következik belőle, hogy a gazdaság és a piac működésének fejlesztésére vagy konszolidációjára irányuló tagállami intézkedéseket egyedül a belső piaci alapszabadságok tiszteletben tartásával lehet alkalmazni. A korlátozás a belső piaci jog egészen érvényes, és a Bíróság szerint olyan – egyébként az uniós célkitűzésekkel összhangban álló – nemzetgazdasági célok sem hívhatók fel a tagállamok által, mint a piaci verseny struktúrájának és működésének megerősítése vagy a piaci modernizáció és hatékonyságnövelés.<sup>65</sup> A közlekedési közszolgáltatások körében a Bíróság kijelentette, hogy a piacnyitás által okozott bevételcsökkenés elkerülése és a nyereségesség korábbi szintjének biztosítása, mint tisztán gazdasági természetű célok, nem nevesíthetők a szolgáltatásnyújtás korlátozásának indokaként.<sup>66</sup> A nemzeti érdekekhez mint a tagállamok által felhívható kimentési okhoz hasonlóan a tisztán nemzetgazdasági érdekre történő hivatkozás azért sem lehet elfogadható, mert alkalmazása nem zárja ki a diszkrimináció lehetőségét, tartalma túlságosan általános és kevésbé átlátható, valamint a kimentés alkalmazása körében túlságosan széles mérlegelési lehetőséget engedne meg a tagállamok számára. Akármennyire is terhes a tagállamok kormányai számára, az üzenete az, hogy a nemzetgazdasági érdekre vagy a nemzeti érdekre való hivatkozás önmagában nem garantálja a jó kormányzást, és nem helyettesíti a piacon történő tagállami szerepvállalás kellő és átlátható megalapozását.

Míndez azonban nem jelenti, hogy a tagállam által hivatkozott közérdek nem lehet gazdasági természetű. A Bíróság az *Essent* ügyben hozott ítéletében az EUMSZ 345. cikket figyelembe véve rögzítette, hogy a köz- vagy magántulajdoni rend választásában megjelenő érdek a belső piaci alapszabadságok akadályozásának igazolása során gazdasági közérdekként a tagállamok által felhívható.<sup>67</sup> Az ítéletben nevesített további érdekek köréből kitűnik, hogy alapvetően olyan érdek minősülhet a korlátozás kimentése során érvényesíthető gazdasági közérdeknek, amely valamely a közszolgáltatási piacon jelentkező, célkitűzéseivel összhangban az Unió által is kezelni kívánt probléma (pl. keresztfinanszírozás, stratégiai információcsere, a piac nem kellő átláthatósága, versenytorzulás) megoldása érdekében bevezetett intézkedés alátámasztására szolgál.

A közüzemi közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás leginkább a közszolgáltatás ellátásának biztonságára hivatkozva igazolható. Erre a közbiztonság mint általános, alapszerződési szinten elismert kimentési ok körében lehet hivatkozni a feltétellel, hogy az állami beavatkozásra a társadalom alapvető érdekeinek valódi és kellően súlyos fenye-

<sup>64</sup> C-367/98. sz. ügy, 52. pont; C-35/98. sz. *Verkooijen* ügy, 47. pont. Az áruk szabad mozgása tekintetében C-265/95. sz. ügy, 62. pont, és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében C-398/95. sz. *SETTG* ügy 23. pont; C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügy, 52. pont.

<sup>65</sup> C-367/98. sz. ügy, 52. pont; C-174/04. sz. ügy 37. pont; C-274/06. sz. ügy, 44. pont, amely utóbbiban a verseny struktúrájának megerősítése a piac versenykorlátozó magatartásokkal szembeni ellenálló-képességének a megerősítését jelentette.

<sup>66</sup> C-338/09. sz. *Yellow Cab* ügy, 48. és 51. pontok.

<sup>67</sup> C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 49–52. pontok.

getettsége okán van szükség.<sup>68</sup> Ebben a tekintetben az ítélkezési gyakorlat a már korábban említett, a jogbiztonság és a jó kormányzás/szabályozás követelményei körében értelmezhető elvárásokat érvényesíti. Lényeges, hogy a tagállam számára rendelkezésre álló döntési szabadság a vonatkozó nemzeti jogi rendelkezésekben kellő módon körülhatárolt és alkalmazása precíz módon meghatározott, objektív feltételekhez kötött legyen.<sup>69</sup> Az utóbbi elvárás teljesítése azért különösen fontos, mert a mérlegelési jogkör nem kellő körülhatároltsága folytán az állami fellépés a szükséges mértéket túlhaladónak és így az arányosság elvével ellentétesnek minősülhet. Ide kapcsolódik az az arányosság elvéből következő szigorú elvárás, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek olyan módon kell körülhatárolniuk a tagállami fellépés lehetőségét, hogy a tagállam egyedül az előre megjelölt közérdekű cél érdekében élhessen hatalmával.<sup>70</sup> Nem meglepő, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alapján is hasonló elvárásokat rögzített a Bíróság. Kijelentette, hogy a tagállamoknak bizonyítania kell, hogy az állami beavatkozás elmaradása veszélyeztetné a közszolgáltatási kötelezettség ellátását, valamint a tagállamok a beavatkozás lehetőségét – a szükségesség igazolása céljából – kötelesek jogszabályi szinten kellő részletességgel körülírni.<sup>71</sup>

A tagállamok által követendő szabályozási és kormányzási megadásokat is kijelöli az előzőekben áttekintett ítéletekkel kontrasztba állítható belga ügyben hozott ítélet. A Bíróság szerint a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának érdekében hivatkozó tagállamoknak szerepvállalásuk szabályozásakor és megvalósításakor egy olyan rendszer létrehozására kell törekedniük, amely keretében az érintett vállalkozások döntési szabadsága alapvetően megmarad, az állami beavatkozás bírósági úton megtámadható, részletesen indokolt és közpolitikailag megalapozott hatósági aktus előzi meg, a beavatkozásra rendelkezésre álló időtartam kellő módon korlátozott, valamint az állami beavatkozás lehetősége annak tárgya szerint előzetesen meghatározott és kellően körülhatárolt.<sup>72</sup> A tagállamokat a közszolgáltatási piacon való

<sup>68</sup> C-483/99. sz. ügy, 47–48. pontok; C-503/99. sz. ügy, 45–47. pontok; C-463/00. sz. ügy, 71–72. pontok; C-274/06, 50–51. pontok; C-171/08. sz. ügy, 74. pont; C-326/07. sz. ügy, 46–49. pontok; valamint C-207/07. sz. ügy, 50–54. pontok és C-274/06. sz. ügy, 43. pont, amely utóbb két ítélet szerint energetikai szolgáltatókban a befektetők köz vagy magán státusa, vagy a független befektető jelenléte önmagában nem jelenthet veszélyt az energiabiztonságra. A tagállamnak be kell tudnia bizonyítania, hogy a szóban forgó fellépés (pl. meghatározott befektetői körök kizárása), milyen konkrét módon járul hozzá az energiabiztonsághoz, lásd C-543/08. sz. ügy, 86–87. pontok és C-212/09. sz. ügy, 84–85. pontok. Lásd még C-271/09. sz. ügy, 70–73. pontok, amelyben a tagállam nem volt képes bizonyítani, hogy a magánnyugdíj-pénztárak befektetési lehetőségeinek korlátozása milyen biztosította volna az általuk ellátott közszolgáltatásnak minősülő feladat ellátását.

<sup>69</sup> C-483/99. sz. ügy, 49–51. pontok; C-212/09. sz. ügy, 88–90. pontok; C-543/08. sz. ügy, 90–93. pontok; C-171/08. sz. ügy, 75–77. pontok; C-326/07. sz. ügy, 51–56. pontok; C-463/00. sz. ügy, 74–76. és 84. pontok. Lásd még a C-147/04. sz. ügy 40. pontját, amelyben Olaszország nem volt képes bizonyítani, hogy az energiaágazatban tevékenykedő vállalkozások részvénytulajdonosai körének korlátozása miként képes hozzájárulni „ahhoz, hogy az érintett vállalkozások kielégítő és megszakítás nélküli villamos energia- és földgázellátást tudjanak biztosítani az olasz piacon.”

<sup>70</sup> C-274/06. sz. ügy, 45–47. pontok és C-207/07. sz. ügy, 56. pont.

<sup>71</sup> C-463/00. sz. ügy, 82. pont és C-212/09. sz. ügy, 94. pont.

<sup>72</sup> C-503/99. sz. ügy 48–52. pont. A piaci működést kevésbé korlátozó eszközök tekintetében a Bíróság kijelentette, hogy a tagállam által létrehozott rendszerrel összevetve nem képzelhető el más olyan megoldás, amely hasonló módon biztosítaná a közérdekű cél elérését vagy nem valósítana meg súlyosabb korlátozást (ugyanezen ügy 53. pontja).



szerepvállalásuk tekintetében megillető mérlegelési szabadság korlátozásának követelménye és a tagállamok által a vonatkozó uniós irányelvek implementálása során élvezett mérlegelési szabadság közötti elvi összeütközés kérdését a Bíróság úgy rendezte, hogy a tagállamok számára előírta annak általános kötelezettségét, hogy az irányelvek implementálása során vegyék figyelembe az arányosság követelményét és az abból eredő, a tagállamokat megillető mérlegelési jog tekintetében érvényesülő korlátozásokat.<sup>73</sup>

A Bíróság ugyanezen szempontok alapján vizsgálja a nemzetgazdasági vagy más nemzeti érdekből kritikus tagállami intézkedéseket is. A görög válságkezelési mechanizmus egyik jelentős elemét érintő privatizációs ügyben nemrégiben hozott ítélet fenntartotta, hogy egyedül a veszély valódi és kellően súlyos volta esetében fogadható el, hogy a tagállam igazolásképpen a gazdasági és társadalmi szempontból alapvetőnek minősülő szolgáltatások és hálózatok működése folyamatosságának biztosítására mint indokra hivatkozzon.<sup>74</sup> A Bíróság az ítélkezési gyakorlat korábbi tételeit is megismételte.<sup>75</sup> Először is az ilyen területen működő vállalkozásban történő (külföldi) befektetői tulajdonszerzés önmagában nem veszélyezteti a közszolgáltatás (az energiaellátás) biztonságát. Másodsor az ellátás biztonságának csupán feltételezett vagy túlzottan távoli veszélyeztetése nem ad kellő alapot az állami beavatkozásra. Harmadsor állami beavatkozás esetén előre nem garantálható, hogy az az ellátás biztonságát érintő összes lehetséges veszélyre képes lesz reagálni. Negyedszer az állami intervenció kellő körülhatárolásának követelményéből következően, az állami beavatkozást az ellátás biztonságát veszélyeztető helyzetek kezelésére kell korlátozni. Ötödször az érintett vállalatok közreműködésén alapuló, állami szerepvállalást nem igénylő szabályozási megoldások hasonló eredményességgel, viszont a szerződési alapszabadságokat kevésbé korlátozó módon lehetnek képesek a közérdekű közszolgáltatási cél elérésére. Hatodsor a szabályozási háttérnek kellő keretek közé kell szorítania a tagállam mérlegelési szabadságát, ezzel is elősegítve annak hatékony bírói felülvizsgálatát. Végül a túlságosan szélesre hagyott mérlegelési jog önmagában is kellő alapot adhat a korlátozás aránytalanságának megállapítására.

Az ítéletben vizsgált görög privatizációs mechanizmussal szemben a Bíróságnak elsősorban az volt a kifogása, hogy az állami beavatkozásra, a részvényszerzés hatósági jóváhagyáshoz való kötésére vonatkozó kritériumokat egyedül példálózó jelleggel, iránymutató szándékkal határozták meg és a jogszabályban szereplő egyedüli feltétel (miszerint a beavatkozásra az alapvető szolgáltatások és hálózatok működéséhez fűződő általános érdek védelmében kerülhet sor) túlzottan általánosnak tekinthető.<sup>76</sup> A Bíróság szerint az állami beavatkozás feltételeinek rendszere nem tette lehetővé, hogy az érintett személyek (befektetők) előre felmérjék, hogy részvényszerzésük milyen esetben lesz elutasítható a tagállami hatóságok által. Megállapításra került továbbá, hogy a példaként megjelölt feltételek és az ellátás-biztonság közérdekű célja között nem volt megfelelő racionális kapcsolat, ezért a görög állam rendelkezésére álló mérlegelési szabadság nem volt kellően körülhatárolt, és

<sup>73</sup> C-207/07. sz. ügy, 43–45. pontok.

<sup>74</sup> C-244/11. sz. ügy, 64–67. pontok.

<sup>75</sup> C-244/11. sz. ügy, 69–75. pontok.

<sup>76</sup> C-244/11. sz. ügy, 76–77. pontok.

a rendszer nem zárta ki a nemzeti hovatartozás szerinti megkülönböztetés lehetőségét.<sup>77</sup> A Bíróság azt sem találta megállapíthatónak, hogy a rendszer a korábban vizsgált és jóváhagyott belga rendszerhez hasonlóan garantálta volna a jogbiztonság és arányosság követelményeinek érvényesülését.<sup>78</sup>

## Összegzés

A tanulmányban rámutattunk arra, hogy az uniós jog a közszolgáltatási piacon történő tagállami szerepvállalás lehetőségét az általános elveknek megfelelően nem zárja ki, és a tagállam által választott megoldásokkal szemben a jogbiztonság követelményéből is eredő jó kormányzási és szabályozási elvárásokat támaszt. Az uniós jog általános jelleggel nem favorizálja a közszolgáltatások versenypiaci ellátásának modelljét, viszont a versenypiac működésébe egyedül nyomós közérdek (pl. a közszolgáltatási értékek védelme) alapján, a feltételek átlátható módon történő rögzítése és a hatékony jogvédelem biztosítása mellett, valamint a tagállamok számára nyitva álló mérlegelési szabadság kellő körülhatároltsága esetén engedi meg az állami beavatkozást. Az uniós jog elvárja, hogy a tagállamok közpolitikai és közszolgáltatás-politikai szempontból kellően megalapozott, nyilvános és igazolható döntéseket hozzanak, valamint a kapcsolódó kormányzási és szabályozási rendszereket diszkriminációtól mentesen, a közszolgáltatási piac szereplőinek megfelelő biztosítékokat nyújtva és jól irányítva működtessék. Az uniós jogból eredő, az állami szerepvállalásra vonatkozó követelmények tehát céljaikban és jellegükben nem tekinthetők a versenypiaci működést más közszolgáltatási modellekkel szemben közvetlenül előnyben részesítő elvárásoknak. Alapvetően a jó kormányzás és a jó szabályozás körében értékelhető követelményeket fogalmaz meg, és a piaci szereplők jogi helyzetét és várakozásait a jogállamiság és jogbiztonság általános elveinek keretei között védelmezi.

## Felhasznált irodalom

- Akkermans, Bram and Ramaekers, Eveline (2010): Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretation. 16(3) *European Law Journal*. pp. 292–314.
- Baquero Cruz, Julio (2005): Beyond Competition: Services of General Interest and EC Law. In: Grainne De Búrca (ed.): *EU law and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. pp. 169–212.
- Prosser, Tony (2005): *The Limits of Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schweitzer, Heike (2012): Services of General Economic Interest. In Marise Cremona (ed.): *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. pp. 12–63.

<sup>77</sup> C-244/11. sz. ügy, 78–79. pontok.

<sup>78</sup> C-244/11. sz. ügy, 83–87. pontok. Indokul szolgált különösen, hogy a vonatkozó rendelkezések nem határozták meg, hogy az állami beavatkozás mely körülmények fennállásakor és mely időben várható, valamint a stratégiai fontosságú szolgáltatások és vagyonelemek (hálózat, infrastruktúra) körét az egyes elemeket azonosító lista helyett csak általában definiálták.



Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban, In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések: Közszolgáltatási Változások. Budapest: Dialóg Campus. 103–138. old.

## Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. COM(1996) 443 végleges. (Közlemény, 1996).
- A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetések egyes jogi aspektusairól szóló közleménye (1997. július 17.). HL 97/C 220/06. (Közlemény, 1997).
- A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, COM(2000), 580 végleges. (Közlemény, 2000).
- A Bizottság sajtóközleménye (2001. június 20.) IP/01/872. (Sajtóközlemény, 2001).
- Council Conclusions on Services of General Interest of 17 October 2001. COM(2001) 598 final. (Következtetések, 2001).
- A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetésekről a pénzügyi ágazatban (2005. november 25.). HL 2005/C 293/02. (Közlemény, 2005).
- A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. COM(2007) 724 végleges. (Közlemény, 2007).
- 26. Jegyzőkönyv: Az általános érdekű szolgáltatásokról. HL C 83., 2010. 03. 30., 308. o.
- A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdeklő szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. HL C 9., 2012.1.11., 4. o. (Közlemény, 2012).
- 36/73. sz. NV Nederlandse Spoorwegen ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet, EBHT 1976., 2009. o.
- 182/83. sz. Robert Fearnon ügyben 1984. november 6-án hozott ítélet, EBHT 1984., 3677. o.
- 240/83. sz. ADBHU ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet, EBHT 1985., 0531. o.
- C-41/90. sz. Höfner ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet, EBHT 1991., I-1979. o.
- C-320/91. sz. Corbeau ügyben 1993. május 19-én hozott ítélet, EBHT 1993., I-2533. o.
- C-157/94. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5699. o.
- C-158/94. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5789. o.
- C-159/94. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5815. o.
- C-163/94, C-165/94 és C-250/94. sz. Sanz de Lera egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet, EBHT 1995., I-4821. o.
- C-265/95. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-én hozott ítélet, EBHT 1997., I-6956. o.
- C-398/95. sz. SETTG ügyben 1997. június 5-én hozott ítélet, EBHT 1997., I-3091. o.
- C-67/96. sz. Albany ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-5751. o.
- C-203/96. sz. Dusseldorp ügyben 1998. június 25-én hozott ítélet, EBHT 1998., I-4075. o.
- C-309/96. sz. Annibaldi ügyben 1998. december 18-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-7493. o.
- C-412/96. sz. Kainuun Leekenne Oy ügyben 1998. szeptember 17-én hozott ítélet, EBHT 1998., I-5141. o.

- C-219/97. sz. Maatschappij Drijvende Bokken BV ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-6121. o.
- C-302/97. sz. Konle ügyben 1999. június 1-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-3099. o.
- C-35/98. sz. Verkooijen ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4071. o.
- C-367/98. sz. Bizottság kontra Portugália 2002. június 4-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-4731. o.
- C-205/99. sz. Analir ügyben hozott ítélet, EBHT 2001., I-1271. o.
- C-209/98. sz. Entreprenørforeningens Affalds ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-3743. o.
- C-340/99. sz. TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet, EBHT 2001., I-4109. o.
- C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner ügyben hozott ítélet, EBHT 2001., I-8089. o.
- C-483/99. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet, EBHT 2002., I-4781. o.
- C-503/99. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet, EBHT 2002., I-4809. o.
- C-53/00. sz. Ferring ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet, EBHT 2001., I-9067. o.
- C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet, EBHT 2003., I-7747. o.
- C-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-4581. o.
- C-98/01. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-04641. o.
- C-174/04. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott 2005. június 2-án hozott ítélet, EBHT 2005., I-4933. o.
- C-282/04 és 283/04. sz. Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2008. szeptember 28-án hozott ítélet, EBHT 2006., I-9141. o.
- C-463/04 és 464/04. sz. Federconsumatori egyesített ügyekben 2007. december 6-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-10419. o.
- C-112/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-8995. o.
- C-162/06. sz. International Mail Spain ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet, EBHT 2007., I-9911. o.
- C-274/06. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet, EBHT 2008., I-0026. o.
- C-207/07. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet, EBHT 2008., I-0111. o.
- C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet, EBHT 2009., I-2291. o.
- C-567/07. sz. Sint Servatius ügyben 2009. október 1-én hozott ítélet, EBHT 2009., I-9021. o.
- C-160/08. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2010. április 29-én hozott ítélet, EBHT 2010., I-3713. o.
- C-171/08. sz. Európai Bizottság kontra Portugál Köztársaság ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-6817. o.
- C-265/08. sz. Federutility ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-3377. o.
- C-543/08. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-11241. o.
- C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet, EBHT 2011., I-1177. o.



- C-212/09. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2011. november 10-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-10889. o.
- C-271/09. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, még nem közölt.
- C-338/09. sz. Yellow Cab ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, EBHT 2010., I-13927. o.
- C-242/10. sz. ENEL Produzione ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, még nem közölt.
- C-244/11. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 2012. november 8-án hozott ítélet, még nem közölt.
- C-1/12. sz. OTOC ügyben 2013. április 15-én hozott ítélet, még nem közölt.
- C-105/12, 106/12 és C-107/12. sz. Essen egyesített ügyekben 2013. október 22-én hozott ítélet, még nem közölt.

A közszektorról szóló amerikai menedzserképzős tankönyvek szerint „nem lehet az utcát bal- vagy jobboldali módon aszfaltozni.”

Dehogynem! – vágja rá gondolkodás nélkül mindenki, aki csak egy kicsit is beleszagolt az utóbbi évek hazai közéleti vitáinak légkörébe.

A könyv, amit az olvasó a kezében tart, ennek az újabb keletű érdeklődésnek a szakmai hátterébe enged bepillantást. Milyen modelleken alapul valójában egyik vagy másik nagy közösségi feladat ellátásának a szervezése? A hálózatos szolgáltatások egyes nagyrendszereit (vízellátás, háztartási energia biztosítása), az alapvető humán ellátásokat (közoktatás, szociális feladatok) tekintettük át. Külön tanulmányok foglalkoznak az Európai Unió idetartozó politikáiban bekövetkezett változásokkal, az ezredfordulóig szárnyaló liberalizáció korszakához képest. Végül empirikus módokon vizsgáltuk e folyamatok hatásait a közfeladatok ellátásának átalakításában a hazai viszonyok között, a második évezred második évtizedében. Többféle utat azonosítottunk: bejáratott pályákat, kereszteződéseket és dugókat egyaránt. Egyikük sem tanulságok nélkül való.

A kötet a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös *MTA-DE Közszolgáltatási kutatócsoportjának* a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektje (2012–16) keretében készült, a nemzetközi összehasonlító szakasz eredményeként.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

ISBN 978-615-5376-34-4

