

• Szabó Judit •

ÁLLAMI TÁMOGATÁS ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ PIACÁN*

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról

Tanulmányunkban közgazdasági nézőpontból tekintjük át az általános gazdasági érdekű szolgáltatások európai uniós szabályozásának a 2000-es években megvalósult paradigmaváltását, az 1970-es évekig visszanyúló előzményeivel együtt. Az Európai Bíróságnak az *Altmark Trans*-ügyben 2003-ban hozott ítélete, valamint az Európai Bizottság 2005–2006-ban, majd 2011–2012-ben kibocsátott *állami támogatási jogszabálycsomagjai* a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő vállalatok működési támogatásának megítélését egységesen az úgynevezett ellentételezési elv keretei közé helyezték, a korábbinál nagyobb szabadságot adva a tagállamok hatóságainak. Az új uniós szabályozás kifinomult adminisztratív piacok életre hívását jelenti ezeken a területeken, olyan piacokét, amelyeken a vállalati hatékonyság ösztönzése is szerepet kap.

BEVEZETÉS

Ha a tagállamok szelektív módon támogatnak egyes vállalkozásokat vagy egyes árukat, ezzel sérthetik a versenysemlegességet a közös piacon, ezért az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) fő szabályként úgy rendelkezik, hogy a támogatásokat egy bonyolult bürokratikus folyamat keretében az Európai Bizottsággal előzetesen engedélyeztetni kell. A másodlagos (származtatott) jogban azonban születtek olyan jogszabályok, amelyek egyes tevékenységeket – például 1969 óta a közösségi közlekedést – mentesítenek az előzetes bejelentési kötelezettség alól, ha teljesítenek bizonyos, az illető jogszabályban előírt feltételeket. Egy – a közösségi közlekedéshez fűződő – európai bírósági eset, az *Altmark Trans*-ügy során pedig 2003-ban ítéletében a Bíróság négy feltételből álló tesztet rögzített a közlekedési közszolgáltatások ellentételezésének értékeléséhez. Az *Altmark*-teszt volt a kiindulópontja a közösségi közlekedés új szabályozásának 2007-ben, és az Európai Bizottság által 2005–2006-ban és 2011–2012-ben kiadott úgynevezett *állami támogatási*

.....
* A tanulmány előző változatának elkészítését a Pannon Egyetem TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0025 projektje támogatta, amelyért köszönettel tartozom.

jogszabálycsomagokban is egyik alapját jelentette az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatására vonatkozó szabályozásnak.

Az *Altmark*-ügy ítélete nem követte az ügyhöz két alkalommal is javaslatot tevő Léger főtanácsnok indítványait. Elsősorban az *ADBHU*-ügy és a *Ferring*-ügy ítéletére alapozva új utat nyitott az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatásának kérdésében. Az ítélet paradigmaváltást jelentett. Tanulmányunkban az idevezető folyamatot és eredményét elsősorban európai bírósági ügyek főtanácsnoki indítványain és ítéletein keresztül ismertetjük. Más, közgazdasági „irányból” nézzünk az „*Altmark*-történetre”, előzményeire és jogszabályi következményeire, nem pedig jogi nézőpontból, mint azt a róluk szóló könyvtárnyi szakirodalom túlnyomó többsége teszi. Az európai bírósági jogesetek közül részletesen feldolgozzuk a téma szempontjából legfontosabbakat: az *ADBHU*-, a *Ferring*-, az *Altmark Trans*-, a *GEMO*- és az *Enirisorse*-ügyet. Nem foglalkozunk 2003 utáni, az *Altmark*-ítéletet követő esetekkel, és a szabályozás várható alakulását sem elemezzük. Egy fontos új elvnek, a támogatások úgynevezett ellentételezési elv szerinti megközelítésének a születését helyezzük előtérbe. Az ellentételezési elvet és alkalmazásának feltételeit közgazdasági fogalmak segítségével próbáljuk értelmezni.

Az *Altmark*-feltételek és az állami támogatási szabályok „csomagja” értelmezésünkben arra a közgazdasági kérdésre adott válaszok, hogy miként lehet általános szabályokkal a piacgazdaságba illeszteni a részben vagy teljesen az állam által kijelölt feladatokat teljesítő, részben vagy teljesen az állam által finanszírozott vállalatokat. A mi szemszögünkben az új szabályokkal főként arra próbálnak választ adni a jogalkotók, hogy milyen módon kell az Európai Unióban egységesen kezelni a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő piaci szereplőket. Az állami támogatások szabályozásának az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén az egyik alapvető közgazdasági kérdése, hogy az állam úgy állapítsa meg a vállalatok közszolgáltatási kötelezettségeit és azok pénzügyi ellentételezését, hogy ahhoz hiteles elköteleződése kapcsolódjon. Így a közszolgáltatást nyújtó vállalatok költségvetési korlátja ne puhuljon fel, hatékonyságuk megfelelő legyen.

A vállalatok finanszírozásába beszállva, megfelelő szabályozás mellett képes-e az állam jól piacot teremteni, kínálatot és keresletet bővíteni; és a kínálat biztonságát, valamint minőségét a fogyasztók számára elfogadhatóvá tenni? Ez a – általánosabb formájában a parancsgazdaság és a piacgazdaság keverékének lehetőségét feszegető, és a közgazdászokat már a 20. század első felének úgynevezett kalkulációs vitájától kezdve a szocialista tervgazdaság piaci reformjával való kísérletezésig élénken foglalkoztató – kérdés végighúzódik munkánkon. Úgy gondoljuk, hogy az ismertetett szabályozás tapasztalatainak feldolgozása nagyon fontos lesz ebből a szempontból.

Az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnoka szerint a tagállamok a „piacteremtés” feladatát nem végezhetik pusztán közös szabályok alapján, és valamennyi támogatás esetében szükség van a Bizottság előzetes ellenőrző tevékenységére. Az Európai Bíróság azonban másként döntött az ügyben, és döntését a bizottsági jogalkotás is

követte. Az Európai Bizottság „állami támogatási jogszabálycsomagjai” és a 2007-es közösségi közlekedési rendelet a vizsgált területen az EU intézményei részéről egyértelműen mélyülő közgazdasági megközelítésre utalnak. Nem vállalkoztunk annak értékelésére, hogy mennyire vált be az ellentételezési elv alkalmazása, de részletes ismertetést nyújtunk a kialakulásáról, remélve, hogy ezzel segítjük a jövőben készülő elemzéseket.

FOGALMAK ÉS SZABÁLYOK

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás európai uniós fogalma

*Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások¹
és az állami támogatás tilalma alóli mentesítések az EUMSZ-ben*

Az Európai Unió a tagországok szabad közös piacának (a belső piacnak) az eszméjére épül. Alapesetben tiltja az állami támogatást, a gazdaság minden szereplőjének egyenlő esélyeket kíván biztosítani az unió területén. Erről fő szabályként az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének 1. bekezdése rendelkezik,² amelynek szövegét a későbbiekben idézzük.

Vannak azonban mentesítések a tiltás alól. Ezek az EUMSZ-ben *Az unió belső politikái és tevékenységei* című harmadik részben találhatók, és a következők.

- ♦ A III. Mezőgazdaság és halászat cím alatt: engedélyezhető az ágazat támogatása a 39. cikk, vagyis a közös agrárpolitika céljainak és az EUMSZ-ben meghatározott eljárásoknak megfelelően.
- ♦ A VI. Közlekedés cím alatt, a 93. cikkben a szerződésekkel összeegyeztethetőnek nyilvánítják
 - a közlekedés összehangolására irányuló tevékenység támogatását;
 - a közlekedésre rótt közszolgáltatási kötelezettségek terheinek támogatással való megtérítését.

¹ Services of General Economic Interest, rövidítve: SGEI. Magyar nyelven hivatalos az ÁGÉSZ rövidítés (lásd például: EB [2013]).

² A szövegben a szó szerinti idézetek kivételével az alapszerződés cikkeinek lisszaboni szerződés (Európai Unió működéséről szóló szerződés, EUMSZ) szerinti számozását használjuk. Idézetek esetén az eredeti mellett szögletes zárójelben szerepeltetjük az EUMSZ-számozást is. Az érintett jogszabályok sorszámainak változását a *Függelék FI. táblázatában* közöljük. A szerződés magyar szövegét az EU [2010a] forrásból idézzük. Témánk szempontjából legfontosabbak az EUMSZ 14., 93., 106. és 107–109. cikkei, valamint Az EU alapjogi chartájának 36. cikke. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) mellett a tanulmányban ennek szinonimájaként az EU alapszerződése, az alapszerződés vagy egyszerűen a szerződés kifejezéseket is használni fogjuk.

- ♦ A VII. A versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok cím alatt a következők.
 - 106. cikk 2. bekezdése: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium³ jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.” (Kiemelés tőlem – Sz. J.)
 - 107. cikk 2. bekezdésében tételes felsorolás szerepel arról, hogy milyen támogatások egyeztethetők össze a közös piaccal. (Magánszemélyeknek nyújtott szociális támogatások, ha azokat a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; támogatások természeti katasztrófák vagy egyéb rendkívüli események esetén a károk helyreállítására; Németország azon régióinak támogatása, amelyek gazdasági hátrányokat szenvedtek Németország felosztásával).⁴
 - 107. cikk 3. bekezdésében szintén tételes felsorolás található (a fejletlen régiók támogatása stb.).
 - 108. cikk 2. bekezdések politikai döntéstől függő kivételekre biztosít lehetőséget, mivel feljogosítja a Tanácsot arra, hogy a tagország kérésére felmentést adjon az állami támogatásokkal kapcsolatos tiltás alól akkor is, ha a mentesítés felsorolt esetei nem állnak fenn.
- Meg kell jegyezni, hogy ezek közül egyedül a 107. cikk 2. bekezdésbe foglalt kivételek tekinthetők automatikusnak, a többi kivétel jogalkalmazói mérlegeléstől függ.⁵

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezés az Európai Uniót alapító – 1986 februárjában aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépett – maastrichti szerződésben egyedül az imént idézett 106. cikk 2. bekezdésben szerepel, amely az ide tartozó szolgáltatásokat bizonyos mértékben mentesíti a szerződés szabályai alól.

³ A 106. cikk 2. bekezdése alá tartozó jövedelemtermelő monopólium (*revenue producing monopoly*) olyan állami monopólium, amelyet az állam alapvetően jövedelmeinek növelésére hoz létre (ez a „sajátos feladatuk”). Az Európai Közösség megalakításának idején állami monopólium volt például Franciaországban és Olaszországban a gyufagyártás, az Európai Bizottság 1962-ben született ajánlása azonban mégsem tekintette őket a 106. cikk 2. bekezdése alá tartozó vállalatnak, mivel a megfelelő államok kevésbé versenytorzító eszközökkel is növelhették volna jövedelmüket (OFT [2004] 16. o. és 33. lábjegyzet). Jobb kifejezés lenne a szerződés francia nyelvű szövegében szereplő fiskális monopólium. Az Európai Unióban kevés ilyen ügy van, mert újabban nemigen teremtenek ilyen típusú állami monopóliumokat. Az elvi lehetőség azonban a szerződésben fennmaradt (*Reckon* [2005]).

⁴ Utóbbiról az EUMSZ kimondja, hogy öt évvel a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően a Tanács a Bizottság javaslata alapján hatályon kívül helyezheti.

⁵ A másodlagos jogban vannak még automatikus kivételek, amelyeket az úgynevezett csoportmentesítési és a *de minimis* rendeletek szabályoznak. Ezekről a későbbiekben írunk.

Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett amszterdami szerződésben az általános gazdasági érdekű szolgáltatás hangsúlyosabbá vált. Az alapelvek közé is bekerült, egy új (EUMSZ 14. sorszámú) cikkel:

- ♦ „... 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 és a szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – *így különösen gazdasági és pénzügyi* – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.” (Kiemelés tőlem – Sz. J.)

A 2001. február 26-án aláírt és 2003. február 1-jén hatályba lépett nizzai szerződésben a Tanács az európai uniós *alapjogok közé* is beillesztette az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát a következő szöveggel.

- ♦ „Az Unió – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a szerződésekkel összhangban – elismeri és tiszteletben tartja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést az Unió *társadalmi és területi kohéziójának* előmozdítása érdekében.” (EU [2010b] 36. cikk; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások, valamint a közszolgáltatási kötelezettség fogalma

Az Európai Unió másodlagos joganyagában és a különböző egyéb írásokban, útmutatásokban, tanulmányokban általános gazdasági érdekű szolgáltatásokon (*services of general economic interest*) olyan közérdekű gazdasági szolgáltatásokat értenek, amelyekhez az állam közszolgáltatási kötelezettségeket rendel. Leszögezik, hogy vannak általános érdekű szolgáltatások (*services of general interest*), és ezen belül a piaciak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások. Az angol versenyhatóság egyik anyaga rámutat, hogy a *services of general economic interest* terminusban „a gazdasági kitételek mindig is a szolgáltatás és nem az érdek jelzőjének értelmezzük” (OFT [2004] 2.3 pont, 6. o., és 2.20 pont, 10. o.). Ezért elmondható, hogy angolul a *services of general economic interest* és magyarul az *általános gazdasági érdekű szolgáltatás* kifejezés egyike sem tükrözi pontosan azt a tartalmat, amit hordoz.

A tartalomhoz jobban illene, ha a közszolgáltatás (*public service*) kifejezést határolnánk le valamilyen módon, például a „piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatásról” beszélve (lásd *Valentiny* [2000]). A közszolgáltatás kifejezést azonban ma már kevésbé használják, amire az uniós anyagokban egyöntetű magyarázatot találunk. Eszerint az EUMSZ-ben a közszolgáltatás kifejezés kizárólag a 93. cikkben fordul elő, a közlekedés területével összefüggésben, és a fogalom kétértelmű.

Vonatkozhat arra a tényre, hogy egy közérdekű szolgáltatást általában a lakosság számára, azaz a köznek nyújtanak, de vonatkozhat a köztulajdonban álló szervezetek tevékenységére is. A közszolgáltatási kötelezettség (*public service obligation*) kifejezés ugyanakkor fennmaradt.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmáról a szerződés nem ad definíciót. Más uniós dokumentumokban egyöntetűen a következő meghatározásokat találjuk:

1. *Általános érdekű szolgáltatások (Services of general interest)*: „Ez a fogalom olyan piaci és nem piaci szolgáltatások összességét takarja, amelyeket a hatóságok (*public authorities*) általános érdekűnek jelölnek meg, és közszolgáltatási kötelezettségeket rendelnek hozzájuk.” (Lásd például EC [2001] függelékét, 23. o.)
2. *Általános gazdasági érdekű szolgáltatások (Services of general economic interest)*: „Ezt a fogalmat az alapszerződés 86. [106.] cikke alkalmazza, és olyan piaci szolgáltatásokra utal, amelyekhez a tagországok sajátos közszolgáltatási kötelezettségeket rendelnek az általános érdek kritériuma alapján. Ilyenek lehetnek a közlekedési, az energia- és a kommunikációs hálózatok.” (Uo.)

Az alapszerződés azt sem határozza meg, hogy mi tartozik az általános érdekű nem piaci szolgáltatások körébe, ezt csak esetről esetre lehet megállapítani. Az Európai Bíróság konkrét esetek nyomán mondta ki és indokolta meg, hogy például a közoktatás, valamint a kötelező egészség- és nyugdíjbiztosítás általános érdekű nem gazdasági szolgáltatás.⁶

A tagállamok tevékenységét az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatásokat tekintve az Unió nyomon követi, de kivitelezésüket nem szabályozza.⁷ A nem gazdasági jellegű, általános érdekű szolgáltatások besorolása a gyakorlatban nem okozott problémát. A 2000-es évek elején a Bizottságnak szakértők azt javasolták, hogy állítson fel egy listát ezekről a szolgáltatásokról (EC [2000] 30. pont). Tízévnél különböző szintű munka után ugyanakkor a Bizottság a 2011–2012-es *állami támogatási csomag* fogalmakat tisztázó közleményében kimondta, hogy egy ilyen lista felállítása elvi okokból nem lehetséges:

- „Mivel a gazdasági és a nem gazdasági szolgáltatások megkülönböztetése az adott tagállam politikai és gazdasági jellegzetességeitől függ, nem lehetséges összeállítani egy kimerítő listát az olyan tevékenységekről, amelyek eleve sohasem gazdasági jellegűek. Egy ilyen lista nem nyújtana valódi jogbiztonságot ...” (EB [2011b] 14. pont.)

⁶ Case 263/86, C-159/91 és C-160/91. A rájuk való utalás az EC [2000] 29. pontjában található.

⁷ Lásd a lisszaboni szerződés 26. jegyzőkönyvének 2. cikkét (EU [2010a] 310. o.)

A piac társadalmi-politikai szempontú kudarca

Miért minősítenek általános érdekűnek a hatóságok egyes szolgáltatásokat, és miért rendelnek közszolgáltatási kötelezettségeket hozzájuk? A kérdésre a piac bizonyos kudarcai adnak magyarázatot. Az Európai Bizottság részéről az Európai Tanácsnak 2001-ben tett úgynevezett laekeni jelentésben a következő érvelést találjuk:

- ♦ „A beavatkozásoktól mentes piac⁸ sok ember számára kielégítő módon nyújt sokfajta általános érdekű szolgáltatást. Vannak esetek azonban, amikor a piac kudarcot vall abban, hogy elérjünk társadalmilag kívánatos célokat, ilyenkor a szolgáltatások piaci kínálata elégtelen. Ez például a következők miatt állhat elő: 1. az egyén vagy a piac nem értékeli kellően magasra a szolgáltatásból a jövőben és/vagy az egész társadalom számára keletkező hasznokat (ez a helyzet például az oktatásban); 2. a társadalom elő kívánja segíteni „meritorikus javak” és „klubjavak”⁹ előállítását és használatát (ez a helyzet a múzeumok esetében); 3. a társadalom arra törekszik, hogy minden állampolgár, a legszegényebbeket is beleértve, megfelelő minőségben hozzájusson bizonyos szolgáltatásokhoz.” (EC [2001] Bevezetés 3. pont.)

Az 1. és a 2. eset pozitív externáliát jelent, és a közgazdaságtanban is piackudarcnak nevezett jelenségekhez sorolható. A kudarc 3. forrása homályosabb, megfogalmazása olyan társadalmi-politikai elvárások világába vezet, amelyek nem feltétlenül tartoznak a közgazdaságtanban számon tartott piackudarcokhoz. Maga az elvárás – láttuk – uniós szempontból a társadalmi és területi kohéziót jelöli meg értékként.

A Bizottság 2011–2012-es állami támogatási csomagjához kapcsolódó egyik közleményben a következőképp definiálja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat:

- ♦ „[O]lyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenység, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő (vagy a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra és egyetemes hozzáférésre vonatkozó eltérő feltételek mellett állítana elő). A közszolgáltatási kötelezettséget megbízás nyomán teljesíti a szolgáltató olyan általános érdekű feltétel alapján, amely biztosítja, hogy a szolgáltatás rendelkezésének teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.” (EB [2011d] 4. o.)¹⁰

⁸ A „beavatkozásoktól mentes” piac (az eredeti szövegben: *the market left to itself*) kifejezés egy a modern korban valójában nem létező helyzetre utal, hiszen korunkban az állam valamilyen mértékben mindig beavatkozik a gazdaságba, minimum a piaci cselekvések szabályait az állam állapítja meg. Valójában itt az olyan piacokról van szó, ahol „túl kevés” az általános érdekű szolgáltatásokat érintő szabályozás.

⁹ Klubjavak vagy zártkörű javak a tiszta közjavak és a magánjavak közötti olyan átmeneti eset, ahol a kizárás lehetősége ugyan érvényesül, de a zárt kör optimális nagysága általában egy embernél több. A zártkörű jószágra jó példa a mozielőadás.

¹⁰ Az idézett megfogalmazásból hasznos javakra gondolunk, miközben a káros javak, a negatív externáliák ártalmatlanítása is általános érdekű. Az általunk ismertetett Európai Bírósági ügyek

Az ideális az lenne, ha pontosan körül tudnánk határolni, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek előírását választva, az állam mely esetekben avatkozik be a gazdaságba a gazdaság hatékonyságának javítása érdekében (ilyenkor van szó közgazdasági értelemben a piackudarc, versenytorzítás felszámolásáról), és mely esetekben egyéb társadalompolitikai vagy szociális célból. A szétválasztás fontos, és nem könnyű (Lásd erről *Valentiny* [2000] 341. o. és *Nagy* [2011] 122. o.). Ugyanakkor látni fogjuk, hogy az általános érdekű szolgáltatások európai uniós szabályozásában a hatékonysági szempontok a társadalompolitikai vagy szociális célú beavatkozások esetében is hangsúlyosak. Az is nyilvánvaló, a szabályozás arra törekszik, hogy maga ne idézzon elő a monopolerőhöz kapcsolható versenytorzulásokat. Ezzel kapcsolatban érdemes idézni az alapszerződés 106. cikkének 1. bekezdését:

- ♦ „A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a szerződésekkel, különösen a 18. és a 101–109. cikkben foglaltakkal ellentétes intézkedéseket.”¹¹

Állami támogatás, támogatást nem tartalmazó ellentételezés és piac

A belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás meghatározását az EUMSZ-ben egyetlen mondat adja meg.

- ♦ „Ha a szerződések másként nem rendelkeznek, a *belső piaccal összeegyeztethetetlen* a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan *támogatás*, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” (107. cikk 1. bekezdés; kiemelés tőlem – *Sz. J.*)

Azt, hogy egy konkrét állami támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen vagy összeegyeztethető-e, a támogatás kötelező előzetes bejelentése alapján a Bizottság dönti el. Az előzetes bejelentésről az EUMSZ 108. cikke rendelkezik (a bejelentés alól automatikusan mentesülnek *de minimis* rendeletek és a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások – lásd például *EB* [2006a], [2008] és [2012].)

.....
közül a *GEMO*- és az *ADBHU*-ügy negatív externáliához fűződik. Arra is rá kell mutatnunk, hogy nem úgynevezett „tisztá közjavakról” van szó, hanem széles körben rendelkezésre bocsátott javakról, illetve szolgáltatásokról, amelyeknek általában ára is van.

¹¹ A 101–109. cikkben az Európai Unió versenyszabályai szerepelnek. A 18. cikk az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalma.

- ♦ „A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja ... [az] ... eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.” (108. cikk 3. bekezdés.)

A szabályozás folyamatos fejlődéséről a 109. cikk gondoskodik, amely szerint a Tanács rendeleteket alkothat a 107. és a 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja a 108. cikk 3. bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat.

A mentesítési lehetőség szabályozásában a Tanácsnak és a Bizottságnak egyrészt támpontot jelentenek a már a korábbiakban idézett cikkek: a közlekedés területén a 93. cikk és általánosabban a 106. cikk 1. és 2. bekezdése, másrészt az Európai Törvényszék¹² és az Európai Bíróság ítéletei.

Ugyanakkor az állami támogatás olyan intézkedés, amelynek tartalmát az EUMSZ nem határozza meg. Ezért kérdéses maradt és széles körű jogi vitára adott és ad alapot máig is az a probléma, hogy az uniós jog szerint mely transzferek (vagy adómentesítések, vagy bármilyen más könnyítés) tekinthetők vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásnak. Ha ugyanis egy transzfer (vagy adómentesítés, illetve más könnyítés) az Európai Unió jogrendszere szerint nem állami támogatás, akkor nem érvényes rá az előírt előzetes bejelentési kötelezettség, és nem kell vizsgálni, hogy a 107. cikk 1. bekezdése értelmében összeegyeztethető-e a belső piaccal, mivel nem tartozik e rendelkezés hatálya alá.

A közgazdasági logikának látszólag ellentmond, hogy egy vállalkozás működéséhez adott vagy általában valamely konkrét szolgáltatás működtetéséhez adott állami pénz (vagy adókedvezmény, más könnyítés) ne tartozzon az állami támogatás fogalmába. Az „állami pénz, de nem támogatás” kategória azonban fontos közgazdasági tartalmat takar. Olyan transzferekről (könnyítésekről) van itt szó, amelyekkel bizonyos javak vagy szolgáltatások esetében az állam a gazdaságban belőlük már addig is adásvételre kerülő mennyiséget növeli, vagy létrehozza valamely jószág vagy szolgáltatás piacát (és/vagy a kínálat biztonságát erősíti, minőségét növeli). A „nem támogatás” típusú pénzekkel az állam mesterségesen piacot teremt vagy bővít, eme mesterséges piac működtetésének a szabályait szigorúan megszabva. Az állam így a gazdaság egy általa „kézben tartott” – közszolgáltatási kötelezettségekkel „sújtott” – szféráját a piachoz illeszti,¹³ illetve piaci szereplőket „csalogat” ebbe

¹² A lisszaboni szerződésig Európai Elsőfokú Bíróság volt az elnevezése.

¹³ Nem érdektelen emlékeztetni rá, hogy a szocializmus ideje alatt az állam a gazdaságnak csaknem 100 százalékát „kézben tartotta”, magángazdaság alig volt. Ugyanakkor ebben a politikába ágyazott gazdaságban is volt pénz, és voltak árak.

a szférába. Az ilyen transzferek (könnyítések) hasznos javak esetében vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogyasztói árának alacsonyabb szinten tartását teszik lehetővé (a piacbővítés *keresleti* oldalát erősítve), vagy a vállalatok közszolgáltatási kötelezettségeiből eredő költségtöbbletek *ellentételezései*, kompenzációi (a piacbővítés *kínálati* oldalát erősítve). Negatív externália esetében annak ártalmatlanítóit kompenzálják ezekkel a pénzekkel.

A tanulmány későbbi részeiben öt fontos, 1985-ben, illetve 2000 és 2003 között tárgyalt európai bírósági ügyet tekintünk át. Ezek közül az *ADBHU*- és a *GEMO*-ügyben az állam negatív externália ártalmatlanítását vásárolta meg állami pénzből. A *Ferring*-ügyben – bizonyos feltételek mellett – nem minősítették állami támogatásnak, hogy a francia állam közszolgáltatási kötelezettségeik teljesítéséért cserébe nem vetett ki gyógyszer-forgalmazási adót a gyógyszer-nagykereskedőkre, miközben megadóztatta a gyógyszergyártók közvetlen értékesítéseit a kiskereskedelem számára. Az *Altmark Trans*-ügyben a menetrend szerinti autóbuszos személyszállítás közszolgáltatási kötelezettségeinek állami ellentételezését vizsgálta Németország egy régiójában, és az Európai Bíróság ítélete tartalmazott egy négy feltételből álló tesztet arra, hogy mikor nem számít ez az ellentételezés állami támogatásnak. Az *Enirisorse*-ügy az olasz állam által néhány kikötőben be- és kirakodásra, továbbá raktározásra és egyéb szállítmányozási feladatokra létesített állami cégekhez kapcsolódott. Kötelezettségeiket a kikötői díj egy részének átadásával honorálták, miközben a cégek szolgáltatásai után díjat is szabtak az azokat igénybe vevők számára. A Bíróság ebben az ügyben már az *Altmark*-feltételeket alkalmazta ítéletében annak körülhatárolására, hogy mikor nem számít egy ilyen konstrukció állami támogatásnak.

A *GEMO*-, az *Altmark Trans*- és az *Enirisorse*-ügyben elsősorban a piacbővítés, a *Ferring*-ügyben a kínálat biztonságának és minőségének (összetételének) szavatolása, valamint a nagykereskedők piaci részarányának növelése volt az állami intézkedés célja. Az *ADBHU*-esetben az állam mind magát a szolgáltatást, mind annak biztonságos megvalósítását szavatolni kívánta.

Mi számít állami támogatásnak? (I. rész)

Az állásfoglalások abban megegyeznek, hogy a támogatás (*aid*) tágabb fogalom, mint a szubvenció (*subsidy*). Ahogy a *Ferring*-ügy ítéletében szerepel (15. pont): „a támogatás fogalma ... nemcsak pozitív hozzájárulásokat foglal magában ..., hanem olyan intézkedéseket is, amelyek – különböző formákban – enyhítik egy vállalat normál költségvetésének terheit.”¹⁴

¹⁴ Az ítélet itt hivatkozik a *Banco Exterior de España*-ügy [1994] 13. pontjára, és a *Piaggio*-ügy [1999] 34. pontjára.

Abban sincs vita, hogy a finanszírozás konkrét forrása és konstrukciója nem érdektelen: egy intézkedés besorolása az állami támogatás kategóriába gyakran finanszírozási rendszereket érint. (Esetünkben a *Ferring*-, a *GEMO*- és az *Enirisorse*-ügyben volt lényeges a finanszírozás konkrét forrása.)

Mint már rámutattunk, az EUMSZ nem az állami támogatás, hanem a közös belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás fogalmát definiálja a 107 cikk 1. bekezdésében. A kérdés az, hogy mely transzferekre (adókedvezményekre vagy más könnyítésekre) terjed ki a 107. cikk 1. bekezdésének a hatálya, más szóval, melyek a 107. cikk 1. bekezdésének értelmében vett állami támogatások? Alapvetően kétféle állásfoglalást lehet erről elkülöníteni. Most az elsőről – a későbbiekben *ellentételezési elvként* ismertetett felfogáshoz tartozó megközelítésről – lesz szó. Eszerint az Európai Közösség szempontjából minden, az államtól kapott transzfer (adómentesítés vagy más könnyítés) állami támogatás, ha *felmerülhet* vele kapcsolatban, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ha viszont valami módon biztosított, hogy a transzfer (adómentesítés vagy más könnyítés) eleve összeegyeztethető a belső piaccal, akkor nem sorolható az állami támogatás kategóriába. Jellemző még erre a felfogásra az előny tényének konkrétabb megfogalmazása. Az állásfoglalás jól tükröződik két jogász, a *Ferring*-ügy főtanácsnoka, Tizzano és Thouvenin egyetemi professzor és egyben tanácsadó véleményében. Tizzano az állami támogatás definícióját úgy oldja meg, hogy az összeegyeztethetetlen állami támogatásnak a 107. cikk 1. bekezdésében található meghatározását használja, de egy kicsit bizonytalanabb, megengedőbb, tágabb formában. Idézzük a főtanácsnokot!

- ♦ „Ahhoz, hogy meghatározzuk, egy állami intézkedés (*public measure*) állami támogatást jelent-e, az eddigi közösségi esetjognak megfelelően, a következőket szükséges tisztázni: 1. biztosít-e bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos termékek termelőinek külön előnyt (*selective advantage*); 2. az előny állami források segítségével keletkezik-e; 3. létrehozhatja-e az intézkedés a verseny torzulását; 4. az intézkedés befolyással lehet-e a tagországok közötti kereskedelemre.” (*Ferring-indítvány* [2001] 34. pont.)

Az állami támogatás és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás fogalma az esetjogban Thouvenin szerint is szinte azonos:

- ♦ „... ahhoz, hogy egy állami intézkedés az alapszerződés 107. cikkének hatálya alá tartozzon az esetjog öt feltétel teljesülését kívánja meg: 1. állami intézkedéshez fűződik;¹⁵

¹⁵ Az államit itt természetesen nem csupán a központi államapparátus intézkedéseire értve, hanem a rendeletalkotási joggal felruházott hatóságokra is, és az állam decentralizált vagy éppen szövetségi szerveire is. Ide értendők a támogatás adminisztrációja érdekében létrehozott vagy azzal megbízott szervezetek is. Az állami tulajdonú vállalkozás által nyújtott támogatás is idetartozik, de csak akkor, ha az államnak szerepe volt a döntésben a támogatás odaítéléséről (*Thouvenin* [2009] 8. lábjegyzet).

2. Állami források transzferével járjon (ideértve a nemzeti szintű, a regionális és a helyi hatóságokat, az állami bankokat és alapítványokat, valamint az állam által kijelölt magán- vagy köztestületeket); 3. olyan gazdasági előnyt biztosítson, amellyel a vállalkozás szokásos üzletmenete során nem rendelkezett; 4. szelektív legyen, és ezáltal hatása legyen a vállalatok közötti versenyre (szemben az „általános intézkedésekkel”, amelyek a tagállam valamennyi gazdasági ágazatának valamennyi vállalatára érvényesek, és így nem szelektívek); 5. potenciálisan érintse a tagországok közötti versenyt és kereskedelmet.” (Thouvenin [2009] 104. o.)

ESETEK ÉS ELVEK

Elemzésünkben főszerepe van az Európai Bíróságon tárgyalt *Altmark Trans*-ügynek és a hozzá tárgyukban és időben közeli, szintén az Európai Bíróságon tárgyalt *Ferring*-, *GEMO*- és *Enirisorse*-ügynek. A négy ügy európai bírósági ütemezését a *Függelék F2, táblázatában* foglaljuk össze. Az ismertetésben nagymértékben támaszkodtunk – az ítéleteknél sokszor jóval részletesebb – főtanácsnoki indítványokra. A *GEMO*-ügyet vesszük előre, utána nagyjából időrendben haladunk.

A *GEMO*-ügy

A *GEMO*-ügyben a francia kormány által 1997-ben bevezetett húsforgalmazási adót támadta meg az egyik adóalany. A *GEMO SA* közepes méretű szupermarket egy francia városban, amely az általa 1997 januárja és 1998 augusztusa között befizetett adót perelte vissza, többek között azon a címen, hogy álláspontja szerint az ehhez az adóhoz kapcsolt rendszer az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében vett állami támogatást tartalmaz, amelyet a 108 cikk 3. bekezdése értelmében – még az adó bevezetése előtt – a francia államnak be kellett volna jelentenie az Európai Bizottságnak.

A rendszer szerint 1997-től kezdődően a befolyt húsforgalmazási adóból képzett alapból fizette az állam az állati tetemek és maradványok összegyűjtését és ártalmatlanítását (a továbbiakban eltakarítás) az ezt a tevékenységet közszolgáltatási kötelezettségként végző cégeknek. Az ilyen cégek korábban adott területre szóló kizárólagos jogot kaptak, és nem volt szükség a tevékenység támogatására. Egészen a szivacsos agyvelőgyulladás (BSE) megjelenéséig, az állati tetemek és maradványok nagy részét az állati táplálékká, valamint kozmetikai cikkekkel dolgozták fel, így eltakarításuk nyereséges piaci tevékenység volt. A gazdálkodóknak és a vágóhidaknak a szolgáltatásért nem kellett fizetniük. A BSE járvánnyal a tetemek és maradványok nagymértékben veszélyes hulladékká és így sokkal értéktelenebbé váltak. A piacot *külső sokk* érte. A szolgáltatásért azonban a franciaországi új rendszerben továbbra sem kellett fizetni, azt új

adóztatási megoldással az állam finanszírozta. Az állati tetemek és maradványok eltakarítása nyereséges területi monopóliumból az állam által vásárolt szolgáltatás lett.

Első fokon a dijoni közigazgatási bíróság megítélte a GEMO SA-nak a kért adó-visszafizetést. Az ítélet ellen a francia gazdasági és pénzügyminiszter fellebbezést nyújtott be a lyoni közigazgatási fellebbviteli bírósághoz, amely a későbbiekben a következő kérdésről kért előzetes döntést az Európai Bíróságtól:

- ♦ „A húsforgalmazási adó [amelyet a francia adókédek megváltoztatásával hoztak létre] egy olyan rendszer részét képezi-e, amely a szerződés 92. [107.] cikke értelmében állami támogatásnak tekinthető?” (*GEMO-ítélet* [2003] 17. pont.)

Jacobs főtanácsnok indítványában részletesen elemezte a megtámadott rendszer és az állami támogatási szabályok viszonyát (*GEMO-indítvány* [2002] 58–147. pont). Leszögezte, hogy az ügyben a kérdés nem az, hogy a vitatott (az adókédekben megváltozott) törvény összeegyeztethető-e az alapszerződés állami támogatási szabályaival (50. pont). Az ügyben Jacobs főtanácsnok szerint csakis az állami támogatási szabályok alkalmazhatóságának köre a kérdés, vagyis, hogy a szóban forgó intézkedés teljesen kívül áll-e az állami támogatási szabályokon, vagy pedig, ha egy tagállam ilyen típusú intézkedést kíván bevezetni, akkor köteles betartani a 108. cikkben előírt bejelentési kötelezettséget és az intézkedés bevezetésével köteles kivárni a Bizottság végső döntését (51. pont).¹⁶

Jacobs főtanácsnok először azt elemezte, hogy a rendszer állami támogatást jelentett-e a gazdálkodóknak és a vágóhidaknak (az ingyenes eltakarítás fő kedvezményezettjeinek), és arra a következtetésre jutott, hogy igen. A főtanácsnok rámutatott, hogy ugyan a kedvezményezett szektor 1997 előtt is ingyen jutott a szolgáltatáshoz, tehát ilyen értelemben nem történt változás, de a veszélyes hulladék *negatív externália*, és az EK-ban érvényesülnie kell „a szennyező fizet” elvének (hivatkozott az EUMSZ 191. cikkének 2. bekezdésére). Ha ezt egy tagország az állati tetemek és maradványok vonatkozásában kevésbé érvényesíti, mint akárcsak egyetlen másik tagország, azzal előnyhöz jut a hústermékek piacán a másik tagországhoz képest. Az ingyenes eltakarításra a hústermelő ágazat esetében igaz, hogy *állami forrásból* fizetik, *potenciálisan előnyt nyújt* egy tagországnak termelőinek és *potenciálisan torzítja a versenyt*, továbbá *érinti a tagországok közötti kereskedelmet*, ezért az EUMSZ 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá tartozik, tehát állami támogatást jelent. Az, hogy ez a támogatás engedélyezhető-e a Bizottság által, és ha igen, mely közösségi jogszabályok alapján, nem tartozott az ügy tárgyához.¹⁷

¹⁶ A 108. cikk 3. bekezdés értelmezése jogi viták tárgya, ezzel nem foglalkoztunk részletesebben. Az 659/1999/EK-rendelet és 794/2004/EK-rendelet fontos jogszabály ezzel kapcsolatban.

¹⁷ Jacobs főtanácsnok megemlíti, hogy éppen abban az időben engedélyezte a Bizottság Belgiumnak és Németországnak, hogy az állam támogassa a BSE-tesztek költségeit és egyes kockázatos anyagok megsemmisítését (*GEMO-indítvány* [2002] 30. lábjegyzet, amely idézi EC [2002a]-t.). A Bíróságnak benyújtott írásbeli véleményében a GEMO rámutatott, hogy a kérdéses adót – az unió

Témánk szempontjából izgalmasabb kérdés, hogy a Franciaországban bevezetett rendszer állami támogatást jelent-e a közszolgáltatást nyújtó állati tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatok számára. A főtanácsnok rámutatott, hogy a kérdés a tárgyalat ügyben nem volt hangsúlyos.¹⁸ Rámutatott arra is, hogy a folyamatban levő *Altmark Trans*-ügyben az Európai Bíróságnak módja volt tisztázni a közszolgáltatók támogatásával kapcsolatos fontos és összetett kérdéseket, mégpedig még a *GEMO*-ügy ítélete előtt. Ez így is történt.

Az „ellentételezési” és az „állami támogatási” elv megkülönböztetése

A két elv megfogalmazása a *GEMO*-ügy főtanácsnokának, Jacobsnak a nevéhez fűződik. Indítványa elkészítésekor a főtanácsnoknak már rendelkezésére állt a *Ferring*-ügy ítélete, valamint Léger főtanácsnoknak az *Altmark*-ügyhöz készített első indítványa.¹⁹ A kérdéssel a legmagasabb uniós politikai szinten, az Európai Tanácsban is foglalkoztak (lásd: *EC* [2001], [2002b]). Napirenden volt, hogy legalább bizottsági határozati szintű jogszabályt alkossanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról, de ezzel a jogszabállyal is az *Altmark Trans*-ügy ítéletére vártak. A jogszabályokat végül 2005–2006-ban adták ki (lásd *EB* [2005a], [2005b] és [2006b]). Ugyanez volt a helyzet a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatás tanácsi rendeletének reformjával, amely végül 2007 októberében valósult meg (*Európai Parlament és Tanács* [2007]). Előzőleg a *Ferring*-ügy ítélete nagy port kavart.

Jacobs főtanácsnok ebben a helyzetben kísérletet tett a közszolgáltatások finanszírozásának differenciált besorolására, amellyel a korábbiaknál egyértelműbben és egyszerűbben lenne értékelhető az állami támogatás kérdése. A Bíróság az ügy ítéletében nem hivatkozott Jacobs főtanácsnok megoldására – egyébként nem hivatkozott az időközben megszületett *Altmark Trans*-ítéletre sem. A *GEMO*-ítélet

.....
állami támogatási szabályainak és az alapszerződés diszkriminatív adóztatást tiltó 110. cikkének megsértését állítva – Franciaországban több más perben is megtámadták. A Bíróság előtt ismert volt, hogy a Bizottság már kötelességsegzési eljárást indított Franciaország ellen a húsforgalmazási adó diszkriminatív hatásai miatt. 2000 októberében a Bizottság amellett foglalt állást, hogy a húsforgalmazási adó diszkriminatív és összeegyeztethetetlen az alapszerződés 110. cikkével, mivel az importhúsról is kivetik, miközben csak a francia hústermelők jutnak hozzá ingyen az állati tetemek és maradványok eltakarításának szolgáltatásához (*GEMO-indítvány* [2002] 25. pont).

¹⁸ Az Európai Bírósághoz forduló lyoni közigazgatási fellebbviteli bíróság sem tartotta fontosnak. Az eljárás felfüggesztése, valamint az előtt, hogy az Európai Bírósághoz fordult volna, azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy „a rendelkezéssel nem jöhet létre állami támogatás az állati tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatok részére, mivel az állam által fizetett ellenszolgáltatás a szolgáltatás árának tekinthető. Ugyanakkor mivel az összegyűjtés ingyenes, úgy tekinthető, hogy mentesít egy gazdasági szektort egy olyan teher alól, amelyet normális esetben viselnie kellene, ezért állami támogatást jelent a szerződés 92. [107.] cikke értelmében.” (*GEMO-ítélet* [2003] 16. pont)

¹⁹ A *Ferring*-ügy ítéletének meghozatala után az *Altmark*-ügy szóbeli szakaszát újra megnyitották, ezért az ügyben kétszer készült főtanácsnoki indítvány.

nem tért ki arra, hogy a rendszer állami támogatást jelent-e a közszolgáltatást nyújtó eltakarító vállalatok számára. A Bíróság *elegendőnek tartotta, hogy kimondja, állami támogatásról van szó a gazdálkodók és vágóhidak részére*. Ugyanakkor a főtanácsnok GEMO-ügy kapcsán elvégzett elemzése hatott az *Altmark Trans*- és az *Enirisorse*-ítéletekre, a Bizottság állami támogatási jogszabálycsomagjaira és az új közösségi közlekedési rendeletre.

A finanszírozás értékelésének a főtanácsnok szerint kétféle *értelmezési iránya* lehetséges.

Az első „állami támogatási elvnek” nevezi. Eszerint az általános érdekű kötelezettségek teljesítésért biztosított állami finanszírozás *mindig* állami támogatást jelent a 107. cikk 1. bekezdésének értelmében, amelyet a 106. cikk 2. bekezdése igazolhat, ha a cikkben foglalt mentesítés feltételeit teljesülnek, különös tekintettel a finanszírozás arányosságára. (GEMO-indítvány [2002] 94. pont.)

A második értelmezési lehetőség az „ellentételezési elv”. Az „ellentételezéssel” az a szándék, hogy a szolgáltató *megfelelő* díjazást kapjon a szolgáltatásokért, vagy megkapja a szolgáltatások biztosításának többletköltségét. E szerint az elv szerint egy általános érdekű szolgáltatás állami finanszírozása csak akkor és abban a mértékben jelenthet a 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatást, ha és amennyire az általa biztosított gazdasági előny *meghaladja* ezt a megfelelő díjazást vagy ezt a többletköltséget (GEMO-indítvány [2002] 95. pont).

A két megközelítés eljárási következményei különbözők. Ha az adott finanszírozási intézkedés az ellentételezési elv alapján nem számít állami támogatásnak, akkor nem tartozik az állami támogatási szabályok hatóköre alá, és nem kell bejelenteni a Bizottság számára. Jogvita esetén közvetlenül a nemzeti bíróságok dönthetik el, hogy valóban állami támogatásról van-e szó, és ha a finanszírozás nem állami támogatás, akkor nem kell várniuk a Bizottság döntésére az intézkedés életbe léptetéséhez (GEMO-indítvány [2002] 112. pont).

Az állami támogatási elvnél *minden* közszolgáltatást finanszírozó intézkedés állami támogatásnak minősül. Így bevezetését elbírálásra előre be kell jelenteni a Bizottságnak. Jacobs főtanácsnok az esetjogból arra a következtetésre jut,²⁰ hogy a 106. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott mentességet ugyanazon eljárási rendben kell megállapítani, mint a 107. cikk 2. és 3. bekezdésének mentességeit. Ez azt jelenti, hogy az új támogatást addig nem lehet érvényesíteni, amíg a Bizottság összegegyeztethetőnek nem nyilvánította a belső piaccal. Ráadásul az olyan állami intézkedés, amely megszegi a kivárási kötelezettséget, *jogellenes* támogatásnak tekintendő. A nemzeti bíróságoknak biztosítaniuk kell, hogy ennek összes következménye érvényesüljön, azaz az ilyen pénzügyi transzfert vissza kell fizettetni a kedvezményezettel, és

²⁰ A *Banco Exterior de España*, a *France v Ayuntamiento de Valencia* [1994], *French Republic v Commission* [2000] és az *SFEI and Others* [1996] esetekre hivatkozik.

a nemzeti bíróságoknak meg kell hozniuk a nemzeti jog keretein belül a szükséges ideiglenes intézkedéseket (*GEMO-indítvány* [2002] 113. pont).²¹

Jacobs főtanácsnok ellenezte azt, hogy valamennyi esetre az állami támogatási elvet alkalmazzák. A következő érveket sorakoztatta fel az ilyen megoldás ellen (*GEMO-indítvány* [2002] 115. pont).

1. A 107. cikk 1. bekezdésének támogatásfogalma csak az olyan intézkedésekhez illik, amelyek gazdasági előnyt nyújtanak és versenytorzítók vagy versenytorzítással fenyegetnek. Nincs nyilvánvaló oka annak azonban, hogy ezt a két szempontot ne lehetne egyébként is figyelembe kell venni az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásánál.
2. Ha az állam vagy az államhoz kapcsolódó szervezetek javakat (például számítógépeket) és szolgáltatásokat (például takarítást) vásárolnak, akkor és csak olyan mértékben áll fenn állami támogatás, amennyiben és amennyire a kifizetett összeg meghaladja a kellő mértéket. Nincs nyilvánvaló oka annak,²² hogy miért lenne a megítélés más, ha az állam a köz számára vásárol szolgáltatásokat (például szennyező anyag eltakarítását).
3. Az előzetes bejelentési kötelezettség, különösen a kivárás kötelezettsége, súlyosan akadályozza azt, hogy az általános érdekű szolgáltatásokat magáncégek végezzék. Bizonyos szolgáltatások (például mérgező anyagok eltávolítása, mentőszolgálat) esetén nehéz, sőt egyenesen lehetetlen a Bizottság előzetes engedélyét megvárni.²³

A másik oldalon Jacobs főtanácsnok az ellentételezési elv általános alkalmazása ellen is fontos érveket hozott fel.

1. Az ilyen megközelítés általános alkalmazása mellett a *lex specialis* 106. cikk 2. bekezdése kiüresedne.²⁴ Azok a feltételek, amelyeket ez a cikk támaszt semmilyen szerepet nem játszanának az állami támogatás szabályozásában. Az ellentétele-

²¹ A *GEMO*-ügyben vitás volt, hogy ha a gazdálkodóknak és a vágóhidaknak ki is kell majd fizetniük az eltakarítás és ártalmatlanítás díját, mert az állami támogatásnak minősül, tovább kell-e menni a következményekkel, és a *GEMO*-nak visszajár-e a befizetett adó. A francia kormány ez utóbbi következmény érvényességét vitatta. Hasonló probléma merült fel az *Enirisorse*-ügyben is az olasz kormány részéről. A *Ferring*-ügy ítélete az ellentételezési megközelítést alkalmazta, és a megtámadott adókedvezményt csak túlkompenzáció esetére sorolta be állami támogatásnak, amelynek eldöntését és a következmények érvényesítését a nemzeti bíróságok feladataként jelölte meg. A következmények érvényesítéséről Tizzano főtanácsnok Jacobsnál megengedőbb véleményt fogalmazott meg a *Ferring*-ügyben, lásd indítványát (*Ferring-indítvány* [2001] 72–77. pont).

²² Látni fogjuk, hogy az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnoka, Léger szerint van ilyen nyilvánvaló ok, ez az lenne, hogy a közszolgáltatások finanszírozása a közhatalom gyakorlásához tartozik.

²³ Léger főtanácsnok Jacobsnak ezzel az álláspontjával is vitába szállt.

²⁴ A későbbiekben a Bizottság állami támogatási „csomagja” kapcsán az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének a kiüresedését szakértők sokasága állapította meg (lásd például *Tóth* [2007] és *Davies* [2009]).

zési elvnel, ha az állami finanszírozás nem haladja meg a szolgáltatások több-
lettköltségének ellensúlyozásához szükséges összeget, akkor nem minősül a 107.
cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatásnak, és nincs szükség arra,
hogy vizsgálják az intézkedés összeegyeztethetőségét a 106. cikk 2. bekezdésével.
Amennyiben pedig a finanszírozás meghaladja a szükségeset, az intézkedést nem
igazolhatja a 106. cikk 2. bekezdése, mert nem teljesül az abban megfogalma-
zott arányosság elve. Általános alkalmazása esetén tehát nem lennének ügyek,
amelyekben a Bizottság vagy a nemzeti bíróság a 106. cikk 2. bekezdése alapján
ellenőrizhetné, hogy

- a kérdéses szolgáltatás „általános gazdasági érdekű szolgáltatás-e”;
- az érintett vállalatokat valóban „megbízták-e” a kérdéses szolgáltatásokkal;
- érinti-e a kérdéses finanszírozás a tagországok közötti kereskedelmet.

2. Az ellentételezési elv általános alkalmazása kevésbé kockázatosná tenné a tag-
államok számára, ha nem jelentené be potenciálisan káros, egyoldalú állami
finanszírozási intézkedéseket, és így ösztönzést jelentene arra, hogy eltitkolják az
ilyen intézkedéseket a Bizottság elől.
3. A versenyszabályok és a szabad mozgás tekintetében az állami támogatás elve
által biztosított két lépésben történő elemzés – először a 107. cikk 1. bekezdése
tiltásainak megsértésére irányuló értékelés, majd a 106. cikk 2. bekezdése által
biztosított mentességek mérlegelése – következetesebben illeszkedik a 106. cikk
1. bekezdését potenciálisan megsértő intézkedések kétlépcsős, párhuzamos elem-
zéséhez.
4. A 93. cikk a közlekedés területéről állami támogatásnak tekinti általános érdekű
szolgáltatások állami finanszírozását, de olyannak, ami igazolható. Az ellentétele-
zési elv általános alkalmazása nem lenne konzisztens az alapszerződés e cikkével
(*GEMO-indítvány* [2002] 116. pont).

Mindezek az érvek nem térítették el a főtanácsnokot attól, hogy alkalmazza az el-
lentételezési elvet a *GEMO*-ügyben. Kimondta, hogy véleménye szerint az állati
tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatoknak az állam által fizetett pénz-
összegek csak akkor tekinthetők a 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett állami
támogatásnak, ha mértékük meghaladja a szolgáltatás megfelelő ellentételezését
(*GEMO-indítvány* [2002] 130. pont).²⁵ Állásfoglalásában a 3. érvel kapcsolatban
úgy ítélte meg, nem kell tekintettel lenni az érintett vállalkozások területi monopó-
lium jellegére, és ezzel a 106. cikk 1. bekezdésére (azaz a versenyszabályokra), mivel
ezek a vállalkozások a francia jogszabályok szerint közbeszerzési eljárással, öt évre
nyerik el a kizárólagos jogot. A 2. érvet, a csalás fokozott lehetőségét azzal vetette

²⁵ Jacobs főtanácsnok véleménye azonos a szintén közszolgáltatási (gyógyszer-kereskedelmi) *Ferring*-
ügyben hozott Európai Bírósági ítélettel (lásd *Ferring-ítélet* [2001] 1. és 2. pont). A *Ferring*-üggyel
a továbbiakban foglalkozunk majd.

el, hogy ugyan az iparág koncentráltága miatt a csalás lehetősége számottevő, de a nemzeti bíróság feladata arról dönteni, hogy valóban történnek-e csalások (131. pont). Az 1. és a 4. érv akkor lett volna releváns, ha az ellentételezési elv általános alkalmazása a kérdés.

Az ellentételezési elv „múltja”

Az ADBHU-ügy és a hulladékolaj-irányelv

Az ADBHU-ügy (lásd *ADBHU-ítélet* [1985]) a hulladékolajok ártalmatlanítását szabályozó 1975. évi tanácsi irányelvhez fűződik (75/439/EGK-irányelv). Az ügy nevét egy Franciaországban a hulladékolajokat fűtőanyagként használók érdekvédelmére alakult szövetség francia nyelvű elnevezésének²⁶ kezdőbetűi adják.

A hulladékolaj-irányelv 5., 6., 13. és 14. cikke biztosítja, hogy ha a hulladékolaj összegyűjtésének és ártalmatlanításának a céljai másképpen nem megoldhatók, akkor a tagországok hatóságai az általuk kijelölt területen intézkedéseket tehetnek annak érdekében, hogy egy vagy több, ezzel megbízott vállalkozás elvégezze a tevékenységet. A tevékenységért az állam támogatást/ellentételezést fizethet (mindkét kifejezés szerepel az irányelvben). Az irányelv előírja, hogy a támogatás/ellentételezés finanszírozásának a „szennyező fizet” elvvel összhangban kell történnie.²⁷

A Francia Köztársaságban 1979-ben az irányelvben foglaltak átültetésére hozott jogszabályok előírták, hogy akiknek gazdasági tevékenységük eredményeként hulladékolaj van a birtokukban, kötelesek azt átadni a kijelölt gyűjtő cégeknek, vagy maguk elszállítani a kijelölt ártalmatlanító cégeknek, vagy – ha van környezetvédelmi minisztériumi engedélyük rá – maguk megsemmisíteni.

Az országot nagyjából megyei (*département*) szintű földrajzi zónákra osztották, és meghívásos tenderrel – egy tárcaközi bizottság véleményét figyelembe véve – a minisztérium ezek mindegyikében kijelölt egy gyűjtőt. A kijelölt gyűjtő köteles volt egy – a gyűjtőéhez hasonló eljárással kijelölt – ártalmatlanító vállalatnak átadni a hulladékolajat. A kijelölt ártalmatlanítók kötelesek voltak a saját telepeiken, üzemekben feldolgozni-ártalmatlanítani a szennyezőanyagot. Az olajat újrafeldolgozással vagy felfrissítéssel gazdaságilag újból hasznosíthatóvá kellett tenni, ha ez nem volt lehetséges, fűtőolajként kellett felhasználni az erre engedéllyel rendelkező üzemekben.

Az *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBHU) 1980-ban alakult a fűtőolajjal és hulladékolajjal is működő kályhák és más fűtőberendezések gyártóinak, eladóinak és működtetőinek érdekvédelmére. 1981-ben Créteil – Pá-

²⁶ Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (angolul: association for the defence of the interests of burners of waste oils).

²⁷ A „szennyező fizet” elvét 1987-ben illesztették be az alapszerződésbe, de 1973 óta előtérben van közösségi szinten (lásd a *GEMO-indítvány* [2002] 76. pontját). A főtanácsnok eredeti forrása Krämer [1989] 353. o.

ríz egyik elővárosa – bíróságán az ügyész keresetet indított a szervezet ellen arra való hivatkozással, hogy a szövetség alapvető célja törvénytelen, mert egy 1975-ben beiktatott, a hulladék elégetését vagy megsemmisítését engedélyhez kötő, törvény megsértésére bátorítja az egyéneket. Az ADBHU a bíróság előtt azt az álláspontot fejtette ki, hogy nem megfelelők a hulladékolajokkal kezelésére előírt francia jogszabályok. Ezeket a szabályokat a tanácsi irányelv átültetése céljából hozták, és a szövetség kifogásai a francia bíróságon az irányelvet is érintették (*ADBHU-ítélet* [1985] tényismertetési rész 1.3. alpont).

Beadványukban többek között sérelmezték, hogy a gyűjtő és/vagy ártalmatlanító tevékenységre kötelezett vállalkozások állami támogatásban/ellentételezésben részesülhetnek (hulladékolaj-irányelv 13., 14. cikk).

A créteili bíróság 1983 márciusában felfüggesztette az ügyész által kezdeményezett eljárást, és az Európai Bírósághoz fordult. A Bírósághoz előzetes állásfoglalásra benyújtott, kérdései között szerepelt a következő is:

- ◆ „Összhangban van-e az irányelv a római szerződésben lefektetett elvek közül a vállalkozás szabadságával, az áruk szabad mozgásának biztosításával, valamint a verseny szabadságával, tekintve, hogy az irányelv 5. és 6. cikke felhatalmazza a tagállamok illetékes hatóságait arra, hogy egy vagy több vállalathoz területeket rendeljen, és e vállalatot/vállalatokat a területen keletkezett hulladékolaj összegyűjtésére/ártalmatlanítására kötelezze? Összhangban van-e ezekkel az elvekkel az a tény, hogy az irányelv 13. és 14. cikke megengedi támogatás fizetését e vállalatok számára?” (*ADBHU-ítélet* [1985] 1.4. alpont.)

Az első kérdés első felével (a vállalkozás szabadságával és az áruk szabad mozgásával) itt nem foglalkozunk. Az *ADBHU-ítélet* számunkra a verseny szabadsága és a közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatásának szempontjából fontos. A kérdés második részének tárgya ez a téma, és a Bíróság világosan leszögezi, hogy az ügynek ebben a részében arról kérnek tőle állásfoglalást, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat végző vállalkozások állami ellentételezése *összhangban van-e* a szabad verseny követelményeivel, és különösen az alapszerződés 107–109. cikkeiben lefektetett *támogatási szabályokkal* (*ADBHU-ítélet* [1985] 17. pont).

Az Európai Bíróság szerint a hulladékolajat összegyűjtő/ártalmatlanító vállalkozások veszteségeinek állami pénzből történő megtérítése nem jelent támogatást az alapszerződés 107. cikke és az azt követő cikkek értelmében. Ezek a pénzek a szóban forgó szolgáltatások költségeit ellentételezik (18. pont).

A Bíróság idézi a hulladékolaj-irányelv 13. cikke második részét (*ADBHU-ítélet* [1985] 19. pont): „A kompenzáció összegének akkorának kell lennie, hogy az ne okozza a verseny semmilyen lényeges torzulását, illetve ne idézze elő a termékek kereskedelmének mesterséges megoszlását (*artificial patterns of trade in the products*).”

Ezzel az ellentételezési elvet követő bírósági ítélet született. Az ítélet burkoltan tartalmazza, hogy a hatóságok által kijelölt vállalkozásoknak fizetett olyan állami

transzfer, amely szelektív előnyt nyújthat, torzíthatja a versenyt, és érintheti a tagországok közötti kereskedelmet,²⁸ *kivonható* az állami támogatásnak besorolás alól, és elegendő az ilyen transzferek másodlagos jogban történő szabályozása.

A Ferring-ügy

A *Ferring*-ügyben szintén egy Franciaországban zajló per kapcsán nyújtottak be kérdéseket az Európai Bírósághoz. Ez volt az első, az *Altmark Trans*-ügyhöz időben közeli, tárgyában hasonló ügy az Európai Bíróság előtt.²⁹ A Bíróság az *Altmark Trans-ítélet* [2003] előtt meghozta ítéletét (*Ferring-ítélet* [2001]).

A *Ferring* egy nemzetközi gyógyszercsoport tagja, Franciaországban regisztrált, ott irodával rendelkező vállalat. A cégcsoport egy német tagja által gyártott, Lutrelf nevű gyógyszert közvetlen eladási rendszerben értékesített a francia gyógyszertáraknak.

Franciaországban a társadalombiztosítás 1998. évi finanszírozását rögzítő törvény (a továbbiakban: az 1997. december 19-i törvény)³⁰ adót vetett ki a franciaországi gyógyszergyártókra a gyógyszertáraknak történő közvetlen eladásai után. A befizetést a közvetlen eladások utáni adónak nevezték el. Az adó bevezetését vita előzte meg, amely során 1997. december 17-én a *Conseil constitutionnel* (alkotmánytanács) megállapította, hogy a befizetést – amelyet a gyógyszer-nagykereskedelemre nem vetettek ki – a francia nemzeti betegbiztosítási alap (*Assurance maladie en France*) finanszírozásának elősegítésére vezették be, továbbá abból a célból, hogy kiegyensúlyozzák a gyógyszereladás különböző csatornáinak közötti versenyt.³¹ Ezt ugyanis a nagykereskedők közszolgáltatási kötelezettségei miatt torzítottak lehetett tekinteni.

A gyógyszer-nagykereskedési tevékenységet közösségi szinten tanácsi irányelv szabályozza (92/25/EGK-irányelv). Franciaországban 1962 óta miniszteri rendelet írta elő a gyógyszertáraknak szállító gyógyszer-nagykereskedők kötelezettségeit,

²⁸ Az ítéletben a Bíróság foglalkozik az utolsó szemponttal, és rámutat, hogy az irányelv érvényesítése nem jelenti a hulladékolaj-export automatikus korlátozását (*ADBHU-ítélet* [1985] 14. pont).

²⁹ Az Európai Elsőfokú Bíróságnak ugyanakkor voltak ilyen ügyei. A támogatások kérdésében a leg híresebbek az *FFSA* [1997] és a *SIC* [2000] voltak, amelyekben az Elsőfokú Bíróság a támogatási elvet követte. Ezekre az ügyekre a későbbiekben röviden kitérünk.

³⁰ Ez a törvény a francia társadalombiztosítási kódex (*Code de la sécurité sociale, France*) része.

³¹ Tizzano főtanácsnoki indítványa 9. pontjában hivatkozik a szóban forgó törvény tervezetének egy mellékletére, amelyben ismertetik a francia gyógyszerelosztási rendszer régi és új szabályozását (*Ferring-indítvány* [2001]). A társadalombiztosítás által térített gyógyszerek ára mindkét rendszerben az elosztási csatornától függetlenül azonos. Ez a régi rendszerben azt jelentette, hogy a két elosztási csatorna árrése egyformán nagyjából 10 százalék volt. Az új rendszerben gyakorlatilag korrigálták a nagykereskedőknek a gyógyszergyártók árréséhez viszonyított árrését. A korrekció eredetileg 6,63 százalékpont lett volna, de a törvény végül 2,5 százalékpontban szabta meg a gyógyszergyártók árrését terhelő közvetlen adót.

amely rendeletet 1998-ban megszigorítottak. Eszerint a nagykereskedőkre elosztási területükön belül a következő kötelezettségek hárulnak:

- a Franciaországban forgalmazott gyógyszerek legalább 9/10 részét kötelesek raktáron tartani;
- rendszeres vevőik rendeléseit 24 órán belül ki kell elégíteniük;
- a választékukba tartozó gyógyszereket 24 órán belül szállítaniuk kell;
- Franciaország bármely gyógyszerátár ki kell szolgálniuk, amennyiben a gyógyszerátár igényli ezt.

A Ferring cégre 1998 márciusában közvetlen eladásai után negyedéves adót róttak ki, amelyet a cég befizetett a francia társadalombiztosításnak (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale ACOSS*), majd a créteili társadalombiztosítási bíróság (*Social ecurity court Créteil*) előtt visszakövetelte azt. A cég többek között azzal érvelt, hogy a közvetlen eladások utáni adókötelezettség gyógyszergyártókra való korlátozása a gyógyszer-nagykereskedők állami támogatásával egyenértékű, bevezetése sérti a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettséget (*Ferring-ítélet* [2001] 11. pont).

Az ACOSS a nemzeti bíróság előtt kifejtette, hogy a kérdéses adómentesség nem támogatás az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdése értelmében, továbbá az adómentességet a francia gyógyszerelosztási rendszer jellege és struktúrája indokolta teszi. Ha az adómentességet támogatásnak lehetne besorolni, akkor az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdése által biztosított mentesség alá tartozna (12. pont).

A créteili társadalombiztosítási bíróság elrendelte a per szüneteltetését, és előzetes állásfoglalást kérve, többek között, a következő kérdéseket intézte az Európai Bírósághoz:

- ♦ „1. A [francia társadalombiztosítási kódex által] bevezetett befizetési kötelezettség³² állami támogatásnak tekinthető-e az alapszerződés 87. [107.] cikke értelmében? Ha így van, igazolja-e a rendszer jellege és struktúrája?
 - 2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal megbízottnak tekinthetők-e a nagykereskedők az alapszerződés 86. cikke [106.] 2. bekezdése értelmében?
- Ha a kérdéses befizetés állami támogatás, ahhoz, hogy a 86. cikk [106.] 2. bekezdésében biztosított mentesítés érvényesíthető legyen, szükséges-e, hogy pontosan ellensúlyozza a nagykereskedőkre kirótt kötelezettségekből fakadó többletköltségeket?” (*Ferring-ítélet* [2001] 13. pont.)

Tizzano főtanácsnoki indítványában átstrukturálta a créteili társadalombiztosítási bíróság Európai Bíróságnak feltett kérdéseit. Szerinte az első fontos kérdés, amelyre

³² A jogi szövegek általánosságban írnak adóztatási rendszerek állami támogatás voltáról, és nem mindig emelik ki, hogy az adó által nem sújtott fél állami támogatásáról van szó.

választ kell adni, az, hogy a nagykereskedők *közszolgáltatási kötelezettségeitől eltekintve*, mentesítésük a közvetlen eladások adója alól állami támogatásnak minősül-e a 107. cikk 1. bekezdése szempontjából (*Ferring*-indítvány [2001] 30. pont).

A Bíróság elfogadta a főtanácsnok javaslatát. Kimondta, hogy mivel a francia hatóságok lemondtak arról a jogukról, hogy a nagykereskedők számára is kivessék a szóban forgó adót, *gazdasági előnyben* részesítették őket. Az *előny állami források révén* valósult meg, és biztosította, hogy a nagykereskedők *versenyképesebbek* legyenek a másik elosztási csatornával szemben. Mivel a gyógyszerpiacon nagyszámú nemzetközi vállalat van jelen, a közvetlen eladások adója *érinti a tagországok közötti kereskedelmet*. A közvetlen eladások adója tehát alkalmas arra, hogy a közösség belső piacával összeegyeztethetetlen állami támogatás érvényesüljön, így – amennyiben nem vesszük figyelembe a nagykereskedelmi csatorna közszolgáltatási kötelezettségeit és annak terheit – állami támogatásnak kell tekinteni a 107. cikk 1. bekezdése értelmében. Lásd a *Ferring-ítélet* [2001] 20–22. pont és a főtanácsnoki indítvány (*Ferring-indítvány* [2001]) 49. pont.)

Tizzano szerint a második megválaszolandó kérdés a következő. A nagykereskedelemre kirótt közszolgáltatási kötelezettség *eleve kizárja-e*, hogy a közvetlen adó állami támogatásnak minősüljön? A Bíróság ítéletében követte a főtanácsnok gondolatmenetét. Megállapította, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése olyan többletköltséget jelent a nagykereskedőknek, amelyet a gyógyszergyártóknak nem kell viselniük. Ezután – az *ADBHU*-ügyre hivatkozva – arra az álláspontra helyezkedett a Bíróság, hogy a nagykereskedők mentesítése a közvetlen eladásokra kivetett adó alól a szolgáltatásaikért nyújtott ellentételezésnek tekinthető, feltéve, hogy megfelel a kötelezettségek többletköltségeinek. Ha ez a helyzet, akkor az adómentesítés nem jelent állami támogatást az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében. Ha az adómentesítés és a többletterhek arányban állnak egymással, akkor a nagykereskedők nem élvezik a 107. cikk 1. bekezdésében megkívánt „*tényleges előnyt*”,³³ mert az adó egyedüli hatása „a nagykereskedők és a gyógyszergyárak *azonos versenyhelyzetének biztosítása*” (*Ferring-ítélet* [2001] 23–27. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.) Hogy ez a feltétel teljesül-e, annak eldöntése az Európai Bíróság szerint a nemzeti bíróság feladata (28. pont).

A *Ferring-ítélet*ben megjelenő tényleges előny fogalmát a főtanácsnoki indítvány vezeti be (*Ferring-indítvány* [2001] 60. pont). Ezzel szorosan összekapcsolja az állami támogatásnak két, a belső piaccal összeegyeztethetetlen kritériumát: az „előnyben részesítést” és a „verseny torzítását” (illetve a versenytorzítás lehetőségét). Az összekapcsolás jogos, hiszen ahogy tanulmányunk elején már idéztük, az alapszerződés szövegében is összefügg a két kritérium, a megfogalmazás úgy szól, hogy „előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget” (107. cikk 1. bekezdés).

³³ Léger főtanácsnok az *Altmark Trans*-ügyben – mint látni fogjuk – másként értelmezte az előny fogalmát.

Tizzano főtanácsnok a tényleges előny hiányának felvetése után még tovább ment, és a következőképpen fogalmazott.

- ♦ „Nyilvánvalónak tűnik számomra, hogy (...) a többletköltségek fedezése nem előny a kérdéses vállalat számára, hanem azt biztosítja, hogy ne kerüljön *méltánytalan hátrányba* versenytársaihoz képest. (...) a kötelezettséget és az érte biztosított ellentételezést ne fogjuk fel egymástól elválasztható dolognak, ezek ugyanazon állami intézkedés *két oldalát* jelentik, s ezen intézkedésnek egészében célja, hogy biztosítsa elsődleges fontosságú közös érdekek (*public interests*) kielégítését.” (*Ferring-indítvány* [2001] 61. pont; kiemelések tőlem – Sz. J.)³⁴

A *Ferring*-ügyben mind a főtanácsnok, mind a Bíróság kiemelte egyrészt, hogy a francia törvény tervezete szerint az adó bevezetésének kifejezett célja volt, hogy helyreállítsa a versenyegyensúlyt a két gyógyszerelosztási csatorna között. Másrészt, hogy *empirikus* tény: a közvetlen eladások adójának bevezetése után nemcsak csökkent a közvetlen eladások növekedési üteme, hanem az itt érvényesülő trend megfordult, és a nagykereskedelmi eladás korábbi piaci részesedése helyreállt (*Ferring-ítélet* [2001] 19. pont, *Ferring-indítvány* [2001] 40. pont).

Abban az esetben, ha a nagykereskedők adómentesítésének mértéke meghaladja a közszolgáltatási kötelezettségeikből származó többletköltséget, akkor a Bíróság ítélete szerint az adómentesítés ennek megfelelő része nem tekinthető szükségesnek ahhoz, hogy feladataikat elvégezzék. Az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése nem igazolja az adómentesség e részét, azaz az állami támogatásnak minősül.

A *Ferring*-ügy ítéletének témánkba vágó részét összefoglalva tehát, az Európai Bíróság a nemzeti bíróság 1. kérdését átalakította, az állami támogatás problémájához nem egyszerű *igen–nem* alapon közelített. A rendszer jellegét és struktúráját az adómentesítés és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kategóriájába sorolta. A 2. kérdés második részénél az adómentesítés és a kötelezettségekből fakadó többletköltségek egyensúlya mellett foglalt állást, és ebben az esetben kivette az adómentesítést az állami támogatás kategóriájából, ezzel következetesen érvényesítve a későbbiekben a *GEMO*-ügy főtanácsnoka, Jacobs főtanácsnok által ellentételezési elvként leírt szabályt.

Az *Enirisorse*-ügy főtanácsnoka, Stix Hackl rendkívül figyelemreméltónak tartotta a *Ferring*-ítélet megközelítésmódját az 1. és a 2. kérdésben. Ezzel – írta a főtanácsnok – a Bíróság a saját esetjogától és a Bizottság gyakorlatától eltérő útra lépett (*Enirisorse-indítvány* [2002] 144. pont.)³⁵ Az *Enirisorse*-ügy ítéletében követték ezt

³⁴ Léger főtanácsnok elválasztandónak tartotta ezt a két oldalt a jogi megítélés első lépésében.

³⁵ Stix Hackl a közösségi bíróságoknak a *Ferring*-ügy előtti esetjogából az FFSA [1997], *Banco Exterior de España* [1994] és a *French Republic v Commission* [2000] (CELF) ügyre, valamint a *Ferring*-ügy előtti ügyek általános értékelését tekintve a *Koenig–Kühling–Ritter* [2002]-re hivatkozott. A bizottsági értékelések egy példaként említette a Bizottság 1998-as határozatát a *CELF*-ügyben, amelyben

a megközelítést (az *Enirisorse*-ügyről lásd később). Indítványában Stix Hackl vitába szállt az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnokának, Légernek a *Ferring*-ítélet újragondolását szorgalmazó álláspontjával (lásd később).

Az állami támogatási elv „múltja” az Európai Közösség bíróságainak ítéleteiben.
Az Európai Bizottság állásfoglalásai

A közösségi bíróságok állásfoglalásai

Az ADBHU- és a *Ferring*-ügy közötti időszakban az Európai Közösség bíróságai az állami támogatási elvet alkalmazták. Különösen „keményvonalasnak” számít ebből a szempontból az Európai Elsőfokú Bíróság ítélete az *FFSA* [1997] és a *SIC* [2000] ügyben.³⁶ Az ezekben kimondott elvek a későbbiek során nagy hangsúlyt kaptak Léger főtanácsnoknak az *Altmark Trans*-ügyhöz tett két indítványában (lásd *Altmark Trans*-indítvány [2002] és [2003]).

Az *FFSA*-ügy ítéletében megfogalmazódott, hogy „az állami támogatás határozottan *objektív* fogalom, és nem függ attól, hogy a pénzügyi segítséget az állam miért adta.”³⁷ Ugyanezt az elvet nyilvánították ki a *SIC*-ügy ítéletében is a következőkkel: „Az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdése nem tesz különbséget az állami intézkedések között aszerint, hogy melyek voltak az okaik, vagy mi volt a céljuk, hanem hatásaik szempontjából osztályozza azokat. Ebből következik, hogy a támogatás objektív fogalom, amelynek próbája az, hogy az állami intézkedés előnyhöz juttat-e egy vállalatot vagy bizonyos vállalatokat.”³⁸

Az *FFSA*-ügy ítéletében az Elsőfokú Bíróság leszögezte: a 106. cikk 2. bekezdésének alkalmazhatósága nem veszi ki a finanszírozást az állami támogatás kategóriájából, hanem azt összegegyeztethetővé teszi a közös piaccal.³⁹ Az *FFSA*-ügyben

.....
a francia könyvtárak állami támogatását a belső piaccal összeférhetőnek nyilvánította a 107. cikk 3. bekezdés d pontja (a kultúra támogathatósága) értelmében, és a támogatási kérelmet a 106. cikk 2. bekezdése szempontjából nem vizsgálta. A *Thouvenin* [2009] tanulmány árnyaltabban látta a Bizottság tevékenységét a támogatási ügyekben a *Ferring*-ügyig, lásd erről és a *CELF*-ügyről később. Stix Hackl a bizottsági munka általános értékelését tekintve a támogatások témájában a *Chérot* [2000]-re hivatkozik.

³⁶ Az *FFSA* egy francia postai ügy volt, a *SIC* a portugál köztelevízióhoz fűződött. Részletesebb ismertetésünkre nem térünk ki.

³⁷ Kiemelés tőlem – Sz. J. Az ítélet 165. pontjából idézi *Thouvenin* [2009] 105. o.

³⁸ A *SIC*-ügy ítéletének 83. pontjából idézi *Thouvenin* [2009] 105–106. o.

³⁹ Az *FFSA*-ügy ítéletének 172. pontját ismerteti így Jacobs főtanácsnok a *GEMO*-indítvány [2002] 100. pontjában. Ezen a ponton visszautalunk az ellentételezési elvet valló Tizzanónak és Jacobsnak, a *Ferring*-, illetve a *GEMO*-ügy főtanácsnokainak, a már ismertetett véleményére, amely szerint bizonyos esetekben a 86. [106.] cikk 2. bekezdésének alkalmazhatósága kiveszi a finanszírozási intézkedést az állami támogatás kategóriából.

az Európai Bíróság elutasította a fellebbezést az Elsőfokú Bíróság döntése ellen, ami szakirodalmi forrásaink szerint hallgatólagos egyetértést jelentett.

Ugyanakkor az FFSA-ügyben a bíróság a tagállamok általános érdekű szolgáltatásainak túlzott közösségi ellenőrzésétől is óvott. A *Ferring-ügy* főtanácsnoka, Tizzano egyetértéssel idézi ezt az 1997-es véleményt:

- ♦ „elvi kérdés, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaik kijelölése a tagországok ügye. (...) Az esetjogból világos, hogy [közösségi szinten] összehangolt szabályozás hiányában, a Közösség intézményei nincsenek feljogosítva arra, hogy »azért mert közszolgáltatóhoz [*public operator*] rendelt közszolgáltatási feladatról van szó, rendelkezzenek azok *költségszintjéről*, vagy a nemzeti hatóságok e területen tett politikai döntéseinek célszerűségéről, vagy (...) a vállalat *gazdasági hatékonyságáról*»” (Az FFSA-ügy ítéletének 108. pontját ismerteti és idézi így Tizzano főtanácsnok a *Ferring-indítvány* [2001] 51. pontjában. Kiemelés tőlem – Sz. J.)⁴⁰

2000-ben az Európai Bizottság is kinyilvánított egyfajta minimális ellenőrzési elvet, amely szerint a Közösség intézményeinek az általános érdekű szolgáltatások területén a nyilvánvaló hibák feltárására kell korlátozniuk magukat (*EC* [2000] 22. pont). Tizzano a *Ferring-indítvány* [2001] 51. pontjában hivatkozik erre a dokumentumra is.

A vizsgált – 1985 és 2001 közötti – időszakban az Európai Bíróság is tárgyalt egy elhíresült, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásához fűződő ügyet: ez volt a *Banco Exterior de España-ügy*. Az ügyben a bíróság ítélete az állami támogatás elvet követte.⁴¹

Az eset röviden a következő. Spanyolországban az 1980-as években az állami tulajdonú bankok az állami hitelek banki szolgáltatásaiért cserébe teljes adómentességet élveztek. A mentesség a helyi adókra is vonatkozott. A valenciai önkormányzat azonban fizetési felszólítást küldött ki a Banco Exterior de España részére az 1983 és 1986 közötti pénzügyi évek önkormányzati adóinak befizetésére. A bank pert indított a valenciai bíróságon. Ez a bíróság a későbbiek folyamán előzetes állásfoglalást kért az Európai Bíróságtól, amelyben – többek között – az állami bankok adómentesítését biztosító spanyol törvénynek és az alapszerződés versenyszabályainak – ezen belül a 106. cikknek – az esetleges összeférhetetlenségét vetette fel. A Bíróság ítéletében

⁴⁰ Az említett „összehangolt szabályozás” első lépései születettek meg a Bizottság későbbi, 2005–2006-os és 2011–2012-es, jogszabálysomagjával, amelyekben már hatékonysági kérdések szabályozását is érintik. Azért beszélünk első lépésekről, mivel nem magas szintű jogszabályokról van szó (rendeletéről vagy irányelvről), hanem alacsonyabb szintű bizottsági határozatról és keretszabályról.

⁴¹ Az ügyet Jacobs főtanácsnok több szempontból is tipikusnak ítélte meg, és ezért többször is foglalkozik vele a *GEMO-ügy*höz készített indítványában (*GEMO-indítvány* [2002]). Ellentételzési felfogásban például más lett volna az eljárásrend. A bíróságnak nem a Bizottsághoz kellett volna utalnia a kérdést, hanem meg kellett volna vizsgálnia, hogy a spanyol állami bank mentességének és többletterheinek egyensúlya nem zárja-e ki az adómentesítés államitámogatás-jellegét, illetve ilyen mérlegelésre kellett volna felhívnia a nemzeti bíróság figyelmét *GEMO-indítvány* [2002] 120. pont.)

kinyilvánította, hogy amennyiben egy tagállam közvállalkozásnak adómentesítést ad, akkor intézkedésével az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatást hoz létre (*Banco Exterior de España ítélet* [1994] 22. pont). Mivel azonban az adómentesítést Spanyolország EU csatlakozása (1986) előtt iktatták törvénybe, úgynevezett „létező támogatásnak” minősül, amely mindaddig érvényben maradhat, amíg a Bizottság nem nyilvánítja ki, hogy összeegyeztethetetlen a közös piaccal (20. pont).⁴² A csatlakozáskor áthúzódó, úgynevezett „létező” támogatások kezelését tanulmányunkban nem vizsgáljuk, ezért a *Banco Exterior de España*-ügyet sem tárgyaljuk részletebben.

Az Európai Bíróság egy másik – a francia könyvtárak állami támogatásával kapcsolatos – ügyben (*French Republic v Commission* [2000] CELF) kinyilvánította, hogy ha egy esetre az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése alkalmazható, az nem jelent felmentést a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség alól, és ha ez nem történt meg, a támogatás felfüggesztése alól. A Bíróság ennek megfelelően elutasította a Francia Köztársaság kérelmét az Európai Bizottság egy határozatának megsemmisítésére.⁴³

Az Európai Bizottság álláspontja

Az általános érdekű szolgáltatások kérdésköre 1996-ban került előtérbe az Európai Bizottságban (*EC* [1996]). Ettől kezdve módszeres munka folyt azért, hogy egyrészt az általános érdekű szolgáltatások az alapszerződésben kellő teret és hangsúlyt kapjanak, másrészt a másodlagos jogban általános érvényű rendelkezések lépjenek életbe az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásáról (*EC* [2001] és [2002b]). Az első cél Amszterdamban és Nizzában valóra vált. A másodikkal kapcsolatban rá kell mutatnunk, hogy a közszolgáltatások finanszírozása rendkívül kényes politikai téma. Nyilvánvalóan ez magyarázza, miért kellett (1996-hoz képest) 10 évet várni a 2005-ös bizottsági határozatra, és hogy miért nem született a mai napig sem a határozatoknál és a keretszabályoknál⁴⁴ magasabb szintű, általános érvényű jogszabály.⁴⁵

A feldolgozott irodalom alapján tudjuk, hogy az *ADBHU*-ügy és a *Ferring*-ügy közötti időszakban a tagországok részéről előzetesen bejelentett – az általános gaz-

⁴² A Bíróság ebben a véleményében nagymértékben támaszkodik egy előző ítéletének (*Italy v Commission* [1992]) 25. pontjára.

⁴³ CELF-ügy (*French Republic v Commission* [2000]) 31. és 32. pont. Az eset főként azért sokat idézett, mert 2000-ben a Bíróság ugyan elutasította a kérelmet, de a későbbiekben újratárgyalta, és több mint tíz év elteltével hozott újra ítéletet. A CELF-ügyre hivatkozik például a *EC* [2002b] jelentés 6. pontja, valamint a *Thouvenin* [2009] tanulmány a 105. oldalon és a 11. lábjegyzetben.

⁴⁴ A határozatokat és keretszabályokat lásd: *EB* [2005a], [2005b], [2011a] és [2011c].

⁴⁵ 2005 után az ágazati jellegű szabályozásban történt jelentős előrehaladás témánkban. Lásd a közösségi közlekedésről meghozott európai parlamenti és tanácsi rendeletet: *Európai Parlament és Tanács* [2007]; és a Bizottság úgynevezett csoportmentesítési rendeletét: *EB* [2008].

dasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára – tervezett támogatásait a Bizottság 1995-től kezdve a szerint a kritérium szerint ítélte a közös piaccal összeegyeztethetőnek, vagy sem, hogy keletkezik-e a finanszírozással *versenyelőny*. Egy az említett CELF-ügynél korábbi, a francia postát érintő 1995-ös esetben a Bizottság elfogadta a tagállam által adott adókedvezményt, mivel véleménye szerint azzal a vállalatnak „nem keletkezett versenyelőny” (EC [1995] 14. o.).⁴⁶ A francia hatóságok erről részletes számításokat nyújtottak be, amelyre a Bizottság határozatának indoklásakor nagymértékben támaszkodott.

Kritériumok az ellentételezési elv alkalmazásához
– a *quid pro quo* megközelítés

Jacobs főtanácsnok mind az állami támogatási, mind az ellentételezési elv általános tétele ellen nyomós érveket sorakoztatott fel (emlékeztetünk Az „ellentételezési” és az „állami támogatási” elv megkülönböztetése című alfejezetre). A főtanácsnok ugyanakkor úgy gondolta, szükség lenne egy olyan megoldásra, amelyre alapozva az esetek bizonyos fajtáira következetesen az ellentételezési elvet alkalmaznák, más típusokra pedig az állami támogatási elvet. Az általános érdekű szolgáltatások⁴⁷ állami finanszírozásának besorolását javaslatában két szempontot alkalmazott, ezek a következők: 1. a finanszírozási segítség és az általános érdekű szolgáltatási kötelezettségek kapcsolatának jellege; 2. a kötelezettségek egyértelműsége (*GEMO-indítvány* [2002] 117. és 118. pont). A kategóriákba sorolás javaslatát érdemes idézni:

- ♦ „... az első kategória azokat az eseteket ölelné fel, ahol a finanszírozási intézkedések világos szándéka, hogy *ellentételezését* (*quid pro quo* – kiemelés az eredetiben) jelentsék világosan definiált általános érdekű kötelezettségeknek, másképpen fogalmazva, ahol a kapcsolat az állami finanszírozás és a világosan definiált általános érdekű kötelezettségek között közvetlen és kinyilvánított. A legvilágosabb ilyen eset, amikor közbeszerzési eljárást követően közszolgáltatási szerződést kötnek: ilyenkor ugyanaz a szerződés határozza meg a megbízott vállalkozás kötelezettségeit az általános érdekű szolgáltatásra, valamint a fizetséget, amit ezért cserébe kap.” (*GEMO-indítvány* [2002] 119. pont.)

Ezeket az eseteket Jacobs főtanácsnok szerint az *ellentételezési elvnek* megfelelően kell értékelni, vagyis – mint már az említett alfejezetben ismertettük – ilyenkor csak akkor és olyan mértékben állami támogatás az állami finanszírozás, amennyiben és amennyire versenyelőnyt biztosít.

⁴⁶ *Thouvenin* [2009] hivatkozik a bizottságnak erre a levelére (105. o. és 13. lábjegyzet).

⁴⁷ Jacobs indítványában mindenhol általános érdekű szolgáltatásokról írt, nem használta az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezést.

- ♦ „A második kategóriához olyan esetek tartoznak, ahol a kiindulásnál nem világos, hogy az állami finanszírozás szándéka szerint *quid pro quo* elvű ellentételezése az általános érdekű kötelezettségeknek. Az ilyen esetekben a kapcsolat az állami finanszírozás és az általános érdekű kötelezettség kirovása között vagy nem közvetlen, vagy nincs nyilvánítva, vagy az általános érdekű kötelezettségek nincsenek világosan megjelölve. Jó példa erre a *Banco Exterior de España*-ügy, ahol a spanyol törvényhozás az összes állami bankot mentesítette az adózási kötelezettségek alól. A törvényben azonban nem nyilvánították ki, hogy az előny biztosítása *quid pro quo* volt általános érdekű kötelezettségeért, és nem is határoztak meg pontosan ilyen kötelezettségeket.” (*GEMO-indítvány* [2002] 120. pont.)

A főtanácsnok szerint az ilyen eseteket az *állami támogatási elv* szerint kell értékelni, vagyis az állami finanszírozást ilyenkor az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében vett állami támogatásnak kell tekinteni.

Jacobs főtanácsnok szerint javaslatának számos előnye van. Először is összhangban van azzal, ahogy az esetjogban az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdését értelmezik, mert az esetjog szerint a bilaterális megegyezőségeket vagy az ennél bonyolultabb tranzakciókat, amelyek kölcsönös jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak, *egészükben* kell értékelni.⁴⁸ Ezen a ponton a főtanácsnok újból rámutatott arra, hogy ha például az állam egy vállalatot árakat vagy szolgáltatásokat vásárol, az csak akkor és olyan mértékben támogatás, amennyire az ár meghaladja a piaci árat. És ha az állam kölcsönt nyújt egy vállalatnak, az csak akkor és olyan mértékben támogatás, ha és amennyire nem annak megfelelő mértékében kér ellenszolgáltatást, mint azt egy *magánbefektető* tenné.⁴⁹ Ugyanennek az általános elvnek kell uralkodóvá válnia, amikor az állami finanszírozás és a világosan kijelölt közérdekű kötelezettségek között olyan közvetlen és nyilvánított kapcsolatot létesítettek, hogy a finanszírozást és a kötelezettséget *egyetlen intézkedésnek* kell tekinteni.

Az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdésével kapcsolatos esetjogban – Jacobs főtanácsnok véleménye szerint – ezzel szemben egy *egyoldalú* intézkedés esetében annak állami támogatásként való besorolását nem befolyásolják az intézkedés oka és céljai, azok csak a 107. cikk 2. és 3. bekezdése szerinti összeegyeztethetőség értékelésénél számítanak. Miközben ennek a második típusnak sok példáját az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése igazolhatja, Jacobs főtanácsnok szerint sem kell őket az állami támogatási szabályok hatókörén kívülnek tekinteni (*GEMO-indítvány* [2002] 122. és 123. pont).

⁴⁸ Jacobs főtanácsnok kiemelte, hogy az *ADBHU*-ügyben és a *Ferring*-ügyben ez történt (*GEMO-indítvány* [2002] 126. és 128. pont).

⁴⁹ A főtanácsnok állami vásárlás esetében Fennelly főtanácsnok indítványának 19. pontjára hivatkozik a C-251/97 (*France v Commission*-indítvány [1998]) ECR I-6639 ügyben, amelyben más hivatkozások is találhatók. Állami kölcsön esetében példaként hozza a Case C-301/87 *France v Commission-ítélet* [1990] ECR I-307 ítéletének 39–41. pontját. Utóbbi szabály tanulmányunkban a későbbiekben is szerepel a „magánbefektető kritériuma/elveként”.

A főtanácsnok rámutatott arra, hogy a javasolt két kategória szerinti besorolás – amely a „közvetlen és kinyilvánított” kapcsolaton és a „világosan meghatározott általános érdekű kötelezettségeken” múlik – nem mindig könnyű. Az ellentételezési kategóriába soroláshoz például aránytalan lenne szerződés meglétét feltételül szabni, hiszen a tagországok közszolgáltatásokat például törvényben is előírhatnak. Ugyanakkor úgy érvelt, hogy besorolása a Közösség áfa-szabályaihoz hasonló alapokon nyugszik,⁵⁰ és hogy közbeszerzési eljárás lefolytatásával a helyzet jól értékelhetővé válik az ellentételezési megközelítés javára. (*GEMO-indítvány* [2002] 129. pont.)

Mi számít állami támogatásnak? (II. rész)

*Kritika a Ferring-ügy ítéletéről az alapszerződés szempontjából
– az első főtanácsnoki indítvány az Altmark Trans-ügyben*

Az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnoka első indítványában keményen bírálta a *Ferring*-ügy ítéletét (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 73–98. pont).⁵¹ Véleményét azzal vezette fel, hogy a *Ferring*-ügyben alkalmazott „érvelés aláássa az alapszerződés állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezéseinek szerkezetét és logikáját.” Hozzátette: az „alapszerződés állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezéseit precíz szerkezetnek megfelelően alkották meg.” (73. és 74. pont)

Az indítványból kitűnik, hogy Léger rendíthetetlen híve az állami támogatási elv általános alkalmazásának, és nem ért egyet az ahhoz tartozó eljárási rend megbonthatásával az ellentételezési elv követése révén. Az ellentételezési elv nagyobb jogkör ad a tagországoknak az állami támogatások megítélésében, Léger szerint ez felesleges, sőt bomlasztó.

A főtanácsnok a *Ferring-ítélet* [2001]-ben alapvetően három problémás területet jelölt meg. Először, szerinte ez az ítélet összerosott két jogi szempontból elkülönülő kérdést, mégpedig azt, hogy mikor tekintünk egy intézkedést állami támogatásnak, valamint az állami intézkedés jogosultságának kérdését. Ha ezeket összekeverjük – vallotta –, megrendül az elv, miszerint az állami támogatás *objektív* fogalom. Látuk, hogy az *FFSA*-ügy és a *SIC*-ügy elsőfokú bírósági ítéleteiben szintén nagy szerepe volt az állami támogatások objektív jellegének. Léger főtanácsnok indítványában számos korábbi közösségi bírósági ítéletre is hivatkozott, amelyek részben ezen az elven alapultak (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 76. és 77. pont).

⁵⁰ A főtanácsnok ebben a témában hivatkozik a Case 154/80 *Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats* [1981] ECR 445. ítéletének 12. pontjára.

⁵¹ A bírálathoz a főtanácsnok hivatkozik számos, előző közösségi bírósági ügy ítéletére. Ezeket a hivatkozásokat terjedelmi korlátok miatt rendszerint elhagytuk.

Második problémaként azért kárhoztatta a *Ferring-ítélet* [2001]-t, mert az lényegesen csökkenti az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének *hatókörét*.⁵² Két korábbi ítéletre hivatkozva rámutat, hogy

- ♦ „... a Bíróság mindig is azt tartotta, hogy a 90. [106.] cikk 2. bekezdésének szándéka a tagországok az iránti érdekeinek összeegyeztetése, hogy bizonyos vállalatokat *gazdaságpolitikai, pénzügy-politikai és társadalompolitikai* céljaikhoz felhasználhassanak, a Közösség az iránti érdekével, hogy biztosítsa a versenyszabályok betartását és megőrizze a közös piac egységét.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 79. és 80. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A 106 cikk 2. bekezdésének tehát az a szándéka, hogy a tagországok általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat végző vállalatait – lehetőség szerint – a versenyszabályok és az egységes közös piac keretei között tartsa. Számos korábbi európai bírósági ítéletből arra lehet következtetni, hogy a 106. cikk 2. bekezdéséből következő feltételek lényege a következőkben foglalható össze:⁵³

- ♦ „– a kérdéses vállalatot az állami hatóság kifejezett aktussal megbízta az általános gazdasági érdekű szolgáltatással;
- a vállalat tevékenysége ténylegesen közszolgáltatást jelent, abban az értelemben, hogy »az általános gazdasági érdek itt sajátos, szemben a más gazdasági tevékenységekhez fűzött általános gazdasági érdekekkel«;⁵⁴
- az alapszerződés szabályainak betartása akadályozza a vállalat sajátos feladatának végrehajtását;
- a vállalat sajátos feladata nem teljesíthető olyan intézkedéssel, amely kevésbé korlátozná a versenyt;
- a kérdéses intézkedésnek nincs lényeges hatása a Közösségen belüli kereskedelemre.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 87. pont.)

A Léger főtanácsnok véleménye szerint a *Ferring-ítélet* [2001] nem szólt ezek közül a feladat sajátos jellegéről, nem teremtett kapcsolatot az általános gazdasági érdek fogalmával, és nem követelte meg a feladat kellően pontos meghatározását. Többek között ezért tartja a *Ferring-ítélet*ben megszabott kritériumokat túl rugalmasnak

⁵² Erre a problémára tanulmányunk említett alfejezetének végén már felhívtuk a figyelmet, irodalmi hivatkozásokat is megadva.

⁵³ A feltételek részletesebb leírásáért a saját főtanácsnoki indítványára pontjára utalt a *Wouters and Others*-ügyben (*Wouters and Others-indítvány* [2001] 157–166. pont).

⁵⁴ Ennél a feltételnél a következő esetekre hivatkozik Léger: *Merci convenzionali porto di Genova* [1991] 27. pont; *GT-Link* [1997] 52. és 53. pont és *C-266/96 Corsica Ferries France* [1998] 45. pont.

(*Altmark Trans-indítvány* [2002] 89. pont), és ezzel veszve látja a 106. cikk 2. bekezdésének szabályozó szerepét. Kritikája véleményünk szerint nem teljesen helytálló. A felsorolásban szereplő első feltételt teljesült, hiszen a franciaországi gyógyszer-nagykereskedelem kötelezettségeit miniszteri rendelet írta elő. A második feltétel, a közszolgáltatás jelleg is fennállt. A harmadik és a negyedik feltételt illetően lehetnek kétségek, de a főtanácsnok nem ezek megkerülését tette szóvá. Az ötödik feltételt a Ferring-ítéletben bizonyították.

Léger főtanácsnok harmadik problémája a Ferring-ítélettel, hogy az „...gyakorlatilag kiveszi a közszolgáltatások finanszírozására hozott intézkedéseket a Bizottság ellenőrzése alól” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 90. pont.) A bírálatban kemény szavakat használt. A Ferring-ítéletet kritizáló rész a következőkkel zárul: „...[az ítélettel] úgy tűnik, a Bíróság 6. tanácsa értelmetlenné tette a kompetens [közösségi] hatóságok erőfeszítéseit arra, hogy meghatározzák a Közösség politikáját a közszektor finanszírozásában.” (97. pont.)

Úgy gondoljuk, e sommás megállapítással Léger egyedül maradt. Szűk három hónappal indítványa közzététele után ugyanis a Bizottság 2002. évi jelentését nem a tiltakozás jellemzi a Ferring-ítélettel szemben. A Bizottság mind a Ferring-ítélet általánosabb érvényre jutása esetére, mind annak visszavonása esetére stratégiát dolgozott ki (*EC* [2002b] *C* és *D* rész, 4–5. o.)

Az esetleges visszavonás lehetőségét a főtanácsnok végszava tette megfontolandóvá:

- ♦ „... arra kérem a Bíróságot, vizsgálja felül a Ferring-ítélethez tartozó értelmezést. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy kövesse az Európai Elsőfokú Bíróságnak a *SIC v Commision*-ügyben (...) alkalmazott érvelését. Rendelkezzen úgy, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek költségeinek pénzügyi ellentételezésére egy vállalatnak biztosított összegek az alapszerződés 92. [107.] cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatások, annak a lehetőségnek a meghagyásával, hogy az ilyen intézkedést kivétellé lehet tenni az alapszerződésben a 77. [93.] és a 90. [106.] cikk 2. bekezdése által biztosított mentesítéssel.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 98. pont.)

Az ellentételezési elv tartalmi kritikája – a második főtanácsnoki indítvány az Altmark Trans-ügyben

Léger első indítványának 2002. márciusi meghallgatását követően a Bíróság 2002 júniusában elrendelte az *Altmark Trans*-ügy szóbeli szakaszának újbóli megnyitását, hogy a felek Ferring-ítélet ismeretében is kifejhessék véleményüket. (Az *Altmark Trans*-ügyet a következő alfejezetben ismertetjük.) Németországon kívül hat tagország vett részt az újra megnyitott meghallgatáson: Dánia, Észak-Írország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia és Spanyolország.

Léger leszögezte, hogy fenntartotta az előző, *Altmark Trans-indítvány* [2002]-ben megfogalmazott nézeteit. Második indítványában ezért csak az újonnan felmerült vitás kérdésekkel foglalkozott, melyek szerint a következők:

- „– a magánbefektető kritériuma piacgazdaságban;
 - az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdésében szereplő »előny« fogalom;
 - az alapszerződés 93. [108] cikkének 3. bekezdésében lefektetett eljárási kötelezettségek; és
 - a *quid pro quo* megközelítés.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 13. pont.)

A magánműködtető kritériuma • A *Ferring-ítélet* [2001]-nek és Jacobs főtanácsnok javaslatának (*GEMO-indítvány* [2002]) indoklásában hangsúlyosan szerepelt az úgynevezett magánbefektető kritériuma. Léger hosszan próbálta cáfolni a kritérium alkalmazhatóságát a közszolgáltatások finanszírozásának megítélésében (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 15–27. pont). Az elemzésben tartalmilag nem a magánbefektető kritériumát, hanem a szélesebb értelmű magánműködtető (*private operator*) kritériumot használta. Ismertetése szerint a Bizottság egy 1984-es közleménye (EC [1984]) óta alkalmazza a magánbefektető elvét, annak meghatározására, hogy egy állami beruházás támogatást jelent-e. Az ilyen beruházás a kritérium szerint akkor nem állami támogatás, ha a hatóság ugyanolyan feltételeknek megfelelően jár el, mint azt egy magánbefektető tenné a szokásos (*normal*) piaci viszonyok között. A kritériumot a Bíróság is alkalmazta az esetjogban,⁵⁵ és a későbbiekben az állami beruházásokon túl más állami intézkedések megítélésére is kiterjesztette.

Eszerint a Bíróság annak megállapításához, hogy egy intézkedés tartalmaz-e támogatást, azt vizsgálja, hogy vajon egy, az állami szereplőhöz hasonló méretű magánszereplő is végrehajtotta-e volna a kérdéses tevékenységet ugyanazon feltételekkel. A magánműködtetőnek ez a kritériuma Léger főtanácsnok szerint nem alkalmazható arra az esetre, amikor az állam közszolgáltatásokat finanszíroz (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 23. pont). A kérdés Léger nézeteinek egyik *döntő pontja*. Érvelésében itt is az esetjogra hivatkozott, kijelentve, hogy az állami támogatás kérdésében a Bíróság különbséget tesz a helyzetek két csoportja között. Más a helyzet, ha egy állami intézkedés gazdasági természetű, és más, ha a közhatalom gyakorlásának területére tartozik.

Vannak helyzetek – írta –, amikor az állam tevékenységét, legalábbis elvben, átveheti egy profitorientált magánszereplő. Ilyen például, ha állami szervek hozzájárulnak egy vállalkozás tőkéjéhez, állami garanciát nyújtanak, javakat és szolgáltatásokat adnak el a piacon, szolgáltatásokat nyújtanak a társadalombiztosítási hozzájárulásért

⁵⁵ A hivatkozott esetek: *Belgium v Commission* [1986] 14. pont, *Belgium v Commission* [1990] 26. pont és *Italy v Commission* [1991] 19. pont.

cserébe. Ezekben a helyzetekben a magánműködtető kritériumának alkalmazását igazolja a köz- és magánszektor közötti egyenlő elbánás elve.

A másik oldalon – írta –, a magánműködtető kritériuma nem releváns, ha az állami intézkedés nem gazdasági jellegű. Ez a helyzet, ha az állam szubvencióban részesít egy vállalatot, adómentességet ad, vagy csökkenti a társadalombiztosítási hozzájárulást. Ilyenkor az állam *közhatalmat gyakorol* épp úgy, ahogy az adópolitikában, vagy a társadalompolitikában teszi. Ekkor, Léger szerint, nem jön szóba, hogy sérülne a köz- és magánszektor közötti egyenlő bánásmód elve (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 25. pont.). A főtanácsnok szerint alapvető dolog, hogy a közszolgáltatások finanszírozása olyan tevékenység, amely a közhatalom gyakorlásához tartozik. Az állami hatóságok feladata azon szolgáltatások kijelölése, amelyeket a társadalom számára elérhetővé kell tenni. Az is az ő feladatuk, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket ezeknek a szolgáltatásoknak a működtetésére és finanszírozására (uo.).

Idézzünk egy jellegzetes részt az indítványból:

- ♦ „A magánműködtető kritériumát alkalmasnak találó felek érvelése helytelen összehasonlításon alapul. (...) ha az állam javakat vagy szolgáltatásokat vásárol a saját érdekében, akkor úgy viselkedik, mint egy magánszereplő tenné. Ha olyan szolgáltatásokat szervez, amelyeket közvetlenül a közösség rendelkezésére bocsátanak, akkor közhatalomként cselekszik.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 27. pont.)

Nem nehéz belátni, hogy a főtanácsnok határozott érvelésében definíciós hiba és csúsztatás is van. Az ismertetett érvelés során végig figyelmen kívül hagyta, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, azaz *per definitonem* piaci szolgáltatásokról van szó. Összekeveri a szolgáltatások működtetését és finanszírozását. Utóbbira a dolog természeténél fogva teljes mértékben magánszereplő nem vállalkozna, előbbire esetleg igen. Miközben a főtanácsnok a kritériummal való megmérettetésre általa alkalmasnak tartott esetek csoportjánál megemlítette, hogy nem feltétlenül az a helyzet, hogy a magánszereplő valójában elvégzi a tevékenységet, hanem arról, hogy *elvben* elvégezné, úgy tűnik, nem látta be, hogy vannak olyan esetek, amikor a közhatalomnak *esélye* van arra, hogy piacokonform helyzetet teremtsen. Véleményünk szerint ilyen eset volt maga az *Altmark Trans*-ügyben érintett régiós autóbuszos személyszállítási szolgáltatás, és ilyen esetet jelentett az *Enirisorse*-ügy kikötői szolgáltatásai is. A Bíróság ítéletei – és az *Enirisorse*-ügyben a főtanácsnoki indítvány is –, valamint a későbbiekben a Bizottság szabályozó intézkedései, megerősítik ezt a véleményt.

A másik oldalon elismerésre méltó az a következetesség, amely Léger főtanácsnok indítványait áthatja. Mert valljuk be, van abban valami ellentmondásos, amikor *a tisztán társadalmi-politikai – és nem hatékonysági – szempontból piackudarcnak bizonyult helyzetet piac teremtésével orvosolják*. Amikor az állam az általa előírt

kötelezettségeikért – egyfajta „*adminisztratív piac*” teremtésével – piacokonform módon kíván fizetni,⁵⁶ Nagy kérdés, hogy alkalmas-e erre valóban a „közhatalom”, elegendők-e ehhez a szabályozó eszközei, tudhat-e jól piacot „teremteni”?

További kérdés, hogy milyen mértékben okozza maga az állam a kialakult, társadalmi szempontból jobbításra szoruló helyzeteket túlzott bürokráciájával, tisztviselői korrumpáltságával, erőfölényes helyzetek létrehozásával. Viszonylag gyakran kiderül, hogy ha nincsenek ilyen akadályok, a piac is jól működött volna „társadalmi-politikai” szempontból. Ilyenkor a közhatalomnak nem kell piacot teremtenie, hanem „csak” el kell távolítania a saját szervezetéből a piaci megoldások elé helyezett akadályokat. Az a gyanúnk, hogy az *Altmark Trans*- és az *Enirisorse*-ügyben nagyrészt erről volt szó. Az *Altmark Trans* cégnek volt egy versenytársa, amely támogatás nélkül is vállalta volna a közfeladatot. Az *Enirisorse*-esetben az állami vállalatok feltehető erőfölénye miatt az állam valószínűleg túlkompensálta szolgáltatásait.

Tanulmányunk első részében láttuk, hogy az általános érdekű szolgáltatások piacokonform (általános gazdasági érdekű) és nem piacokonform része között – sokévi erre való törekvés után – a Bizottság 2011-ben már nem látott elvi alapon meghúzható határvonalat (lásd az *EB* [2011b] már idézett 14. pontja). Léger főtanácsnok 2003-ban még határozott közösségi esetjogi érveléssel⁵⁷ próbálta a közzszolgáltatások finanszírozásának megítélését fő szabályként a Bizottság asztalán tartani.

Az előny fogalma az EUMSZ 107. cikkének 1. bekezdésében • Léger ismerteti az ellentételezési elvet, amely szerint, ha az állam nem nyújt semmilyen „tényleges” (*real*) előnyt, akkor segítsége nem torzíja a versenyt. A főtanácsnok szerint az ellentételezési elvet elfogadó felek a támogatás sajátos fogalmát használják, amelyet ő a támogatás „*nettó*” definíciójának vagy a „tényleges” előny elméletének nevezett el. Az alapszerződés megfelelő előírásai azonban szerinte a támogatás „*bruttó*” (*gross*) fogalmán vagy a „kézzelfogható” (*apparent*) előny elméletén alapulnak (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 31–33. pont – kiemelések az eredetiben).

Ebben a felfogásban fogalmazta meg egyik fő – Tizzano és Jacobs főtanácsnokok indítványával szembehelyezkedő – tézisé.

⁵⁶ Erről szóltak Magyarországon a központosított szocialista gazdaság korai, 1950-es évekbeli reformjavaslatai. A mérték és az irány persze más volt. Ott a nagyfokú központosítás felől próbáltak a piac irányába haladni, például mesterséges árak megállapításával, a tulajdonviszonyok változtatása nélkül. (Lásd még erről a közgazdasági irodalomban az 1920-as és 1930-as években az úgynevezett kalkulációs vagy Hayek–Lange-vitát.) Az Európai Unióban pedig részben a „jóléti államot” próbálják visszapiacosítani (például az egészségügy területén), részben a korábban köztulajdonban levő szolgáltató hálózatokat piacosítani (például vasúti, postai hálózat).

⁵⁷ A főtanácsnok indítványaiiban érzékelhetően több korábbi esetre hivatkozott, mint a három „társügy” főtanácsnokai. Ismertetésünkben nem ezekre, hanem az általa tárgyalt elvi kérdésekre összpontosítottunk.

- ♦ „A bruttó fogalmat használva az állami hatóságok által nyújtott előnyt és a vállalat teljesítményét *külön kell vizsgálni*. A vállalat teljesítményének nincs szerepe abban, hogy megvizsgáljuk, az állami intézkedés támogatás-e a 92. [107.] cikk 1. bekezdése értelmében. Az elemzésnek csak egy későbbi szakaszában méretik meg a vállalat teljesítménye, hogy értékeljék, a támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal. ... A támogatás »bruttó« felfogása az alapszerződés számos előírásában megjelenik, különösen ilyenek a 92. [107.] cikk 2. és 3. bekezdése, valamint a 77. [93.] cikk.” (34. és 35. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Tény, hogy az alapszerződésnek ezek a cikkei a „támogatásról” írva az állami pénz (vagy könnyítés) teljes összegére utalnak. A főtanácsnok érvelése azonban támadható a következők miatt. A 93. cikkre volt rendeleti szintű szabályozás is (*Európai Tanács* [1969] és [1991]), amely értelmezhető volt a „nettó” kategóriával. A 107. cikk 2. bekezdése nem releváns az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szempontjából, a 107. cikk 3. bekezdésének pedig szűkül a hatóköre a „nettó” értelmezés esetén. A témánk szempontjából fontosabb 106. cikk 1. és 2. bekezdése, valamint a 107. cikk 1. bekezdése pedig értelmezhető a támogatás „nettó” fogalmával is.

Az EUMSZ 108. cikkének 3. bekezdésében előírt eljárási kötelezettségek • Ebben a témában tanulmányunk szempontjából Léger következő álláspontja lényeges:

- ♦ „Köztudott, hogy a Bizottság kizárólagos kompetenciája értékelni, hogy egy támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal (...). A kompetenciát az a tény igazolja, hogy az értékelésben olyan gazdasági és társadalmi szempontok játszanak szerepet, amelyek közösségi szintűek. Az is tény, hogy a támogatások érzékeny területet jelentenek az érintettek számára, valamint a közös piac működése szempontjából. Az alapszerződés megalkotói ezért nem kívánták a tagországokra bízni, hogy egy támogatás kockázatot jelent-e a közös piac szempontjából. Az érdekeltek ennek értékelését egy európai intézményre bízták, amely felelős a közösség értékeinek képviseléséért.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 55. pont.)

Ezzel a kijelentésével Léger mintegy az alapszerződés „szellemét” idézi meg az állami támogatások kérdésében. Indítványa más témáknál is feszegeti a szabályozók célját, szándékait. A Bíróság ugyanakkor nem látott okot arra, arra hogy kövesse a főtanácsnok felfogását. Új lapot nyitottak, és elég volt számukra, hogy Tizzano és Jacobs főtanácsnokok ellentételezési elve is megfelel az alapszerződés betűjének.

Ezen kívül a főtanácsnok hosszan sorolja az érveket amellet, hogy a 108. cikk 3. bekezdésében előírt kötelezettségek – Jacobs főtanácsnok álláspontjával szemben – miért nem béníthatják meg a tagországok közszolgáltatásait. Ennek ismertetésétől eltekintünk.

A quid pro quo megközelítés • Léger határozottan elutasítja a Jacobs főtanácsnok által a GEMO-ügy kapcsán javasolt *quid pro quo* elvet. Szerinte kétféle probléma van ezzel a megközelítéssel.

Először, nehéz összeegyeztetni az *esetjoggal*. Az esetjogban ugyanis annak megítélésénél, hogy egy állami intézkedés támogatás-e, csak az intézkedés hatásait veszik figyelembe. Az állami támogatás tényének megállapításakor az intézkedést jellemző többi elem nem releváns. Ide tartozik Léger szerint:

- a támogatás nyújtásának formája,
- az intézkedés jogi formája a nemzeti jogban,
- az intézkedés okai,
- céljai,
- a hatóság és a kedvezményezett vállalat szándékai.

„Ezek az elemek nem relevánsak, mert nem alkalmasak a verseny befolyásolására” – írta. Ugyanakkor később, amikor – a szerződés mentesítő rendelkezéseinek alapján – felméri a támogatás összeegyeztethetőségét, relevánssá válhatnak Léger értelmezésében (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 80. és 81. pont). A *quid pro quo* elv ilyen elemek bevonását jelenti a támogatás tényleges definíciójába, amit a főtanácsnok nem tartott elfogadhatónak.

Másodszor, Léger úgy gondolta, hogy a bírált elv nem feltétlenül lesz képes a megfelelő *jogbiztonság* megteremtésére az állami támogatások kérdésében. A főtanácsnok elismerte, hogy a *quid pro quo* elvnek ez a jellege abból fakad, hogy sokféle helyzetet kell átfognia, Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nagyon nehéz megmondani, mit takar a *quid pro quo* első kritériuma, a „közvetlen és kinyilvánított kapcsolat”. Léger szerint ez a kritérium a gyakorlatban a közbeszerzési eljárással odaitélt szerződés kívánalma lesz. Más példát ugyanis egy ilyen kapcsolatra az *Altmark*-ügy során egyik fél sem tudott hozni. „Ilyen körülmények között a »közvetlen és kinyilvánított kapcsolat« fogalmának, és így magának az állami támogatás fogalmának, sokféle értelmezése lesz.” – írta.⁵⁸ Léger szerint tiszta helyzetet kell teremteni, hogy „az intézmények meg tudják határozni a közösségi politikát a közszolgáltatások állami finanszírozásában, és ezzel biztosítsák a jogbiztonságot ezen az érzékeny területen.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 83–91. pont)

A főtanácsnok úgy vélte, hogy a *quid pro quo* elv érvényesülése esetén a »közvetlen és kinyilvánított kapcsolat« árnyalt definíciójának az esetjogban kellene megszületnie, és a nemzeti bíróságoknak szükségképpen az Európai Bírósághoz kellene fordulniuk előzetes döntéshozatalért.” (92. pont)

⁵⁸ Léger indítványát értékelve Stix Hackl, az *Enisirsorse*-ügy főtanácsnoka osztotta ezt az aggodalmat. Ő azonban a „közvetlen és kinyilvánított” kapcsolat kritériumát jó alapnak tartotta a tisztázó folyamatokhoz, és ezért bízott a szabályozás fejlődésének sikerében (*Enisirsorse-indítvány* [2002] 157. pont.)

Mindezek következményeként második indítványában Léger főtanácsnok a következőknek megfelelő döntést javasolta a Bíróságnak az *Altmark Trans*-ügyben:

- ♦ „1. A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezéseként a tagországok hatóságai által egy vállalatnak nyújtott pénzügyi előnyök állami támogatást jelentenek az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdése értelmében.
- 2. Az 1. pontban említett előnyöket intézményesítő intézkedéseket be kell jelenteni, és elfogadásig nem lehet érvényesíteni, ahogy azt az alapszerződés 93. [108.] cikkének 3. bekezdése kimondja.
- 3. Az alapszerződés 90. [106.] cikkének 2. bekezdését oly módon kell értelmezni, hogy annak nincs közvetlen következménye az állami támogatások területén.” (*Altmark Trans*-indítvány [2003] 97. pont.)

Látni fogjuk, hogy ezeket a kérdéseket tekintve a Bíróság nem követte Léger indítványát. Ítéletében az állami támogatási elv helyett az ellentételezési elv alkalmazása mellett foglalt állást, és annak feltételeit az addigiaknál konkrétan kidolgozta.

Az Altmark Trans-ügy, az Altmark Trans-kritériumok

Az alapeljárás

A németországi Altmark Trans GmbH regionális, menetrendszerű autóbuszjáratokat üzemeltetett Stendal járás (Landkreis Stendal) területén a magdeburgi közigazgatási hivatal (Regierungspräsidium Magdeburg) négy évre szóló engedélyével. 1994 szeptemberében esedékessé vált engedélyének megújítása. A közigazgatási hivatal két évvel hosszabbította meg az engedélyt, ugyanakkor elutasította a Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (NVGA) kérelmét a szolgáltatás átvételére ugyanazokon járatokon. Az elutasítás szerint az Altmark Transnak volt szüksége a legkisebb támogatásra a szolgáltatás biztosításához, miközben valójában – mint az ügy során a későbbiekben kiderült – az Altmark Trans nem csatolt a kérelméhez új költségvetést, és a NVGA nem kért támogatást a szolgáltatás biztosításához.

A NVGA panasszal élt az Altmark Transnak engedélyt adó határozat ellen, de a közigazgatási hivatal elutasította panaszát. Időközben az Altmark Trans is panaszt nyújtott be engedélye túl rövid időtartama miatt. Panaszát a hivatal méltányolta, és az Altmark Trans még hat, így összesen nyolc évre, 2002 októberéig szólóan megkapta a szóban forgó szolgáltatások jogát.

A versenytárs NVGA az Altmark Trans két évre és további hat évre szóló engedélyét kiadó határozatok ellen keresetet terjesztett be a magdeburgi elsőfokú közigazgatási bírósághoz, amely a keresetet elutasította. Az elutasítás ellen a NVGA fellebbezéssel élt.

A jogorvoslati eljárásban a sachsen-anhalti tartományi közigazgatási fellebbviteli bíróság (*Oberverwaltungsgericht*) helyt adott a NVGA keresetének és az Altmark Transnak megadott engedélyeket semmisnek nyilvánította. Megállapította, hogy a további hat évre szóló engedély meghozatalának időpontjában az Altmark Trans gazdasági életképessége már nem volt biztosított, önkormányzati támogatásra volt szüksége a szolgáltatások üzemeltetéséhez. Ezenfelül kimondta, hogy ezek a támogatások nem összeegyeztethetők az állami támogatásokra vonatkozó közösségi joggal és különösen az 1191/69/EGK-rendelettel (*Európai Tanács* [1969]).⁵⁹

A fellebbviteli bíróság megállapította, hogy Németország – személyszállítási törvénye szerint – csak 1995. december 31-ig használja ki az 1191/69/EGK-rendelet által biztosított lehetőséget, amely szerint kivonhatja a rendelet alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat, amelyek tevékenysége kizárólag a *városi, elővárosi vagy regionális* szolgáltatásokat foglalja magában. Tehát 1995. december 31. után be kell tartani az 1191/69/EGK-rendeletet,⁶⁰ amely tartalmazza, hogy a közszolgáltatási kötelezettségre *világos előírásnak* kell lennie – szerződés vagy az illetékes hatóságok aktusa által. A Landkreis Stendal nem kötött szerződést az Altmark Transszal, és hatósági aktust sem foganatosított.

Az Altmark Trans perújítási kérelemmel megtámadta a fellebbviteli bíróság határozatát a szövetségi legfelsőbb államigazgatási bíróság (*Bundesverwaltungsgericht*) előtt. Az eljárás során kételyek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az alapszerződés 93. és 107. cikke és a 1191/69/EGK-rendelet szükségképpen a német személyszállítási törvénynek a fellebbviteli bíróság által követett értelmezéséhez vezet-e. A szövetségi legfelsőbb államigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdést az Európai Bíróságnak kell tisztáznia. (Lásd az *Altmark Trans-ítélet* [2003] 29. pontját.)

Felfüggesztették tehát az eljárást és kérdéseket nyújtottak be a Bíróságnak. A három kérdést idézzük az ítélet 31. pontjából.

⁵⁹ Az *Altmark Trans*-ügy idején ennek a – közösségi közlekedést mint közszolgáltatás szabályozó – rendeletnek az 1991-ben módosított változata (1893/91/EGK-rendelet) volt érvényben (*Európai Tanács* [1991]).

⁶⁰ A fellebbviteli bíróság – mint arra az Európai Bíróság a későbbiekben rámutatott – nem volt pontos ebben a kérdésben. Az EK-rendeletet valójában a német személyszállítási törvény (*Personenbeförderungsgesetz, PBefG*) az úgynevezett közszolgáltatási rendszerben működő (*operated by the public interest*), azaz nem önálló gazdálkodású szolgáltatások esetében tette kötelezővé 1996. január 1-jétől (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 40–42. pont és 50. pont). A közszolgáltatási rendszerben működő és az önálló gazdálkodású (*operated commercially*) vállalatok között a német jog átsorolást tesz lehetővé, ezért az Európai Bíróság jogbizonytalanságot tárt fel a kérdésben (66. pont). A PBefG 1996. január 1-jén vezette be az üzleti alapon működtetett és a közszolgáltatási rendszerben működtetett közlekedési szolgáltatás megkülönböztetését (lásd Léger első indítványát: *Altmark Trans-indítvány* [2002] 17. pont).

♦ 1. kérdés

„A helyi tömegközlekedésben a deficitet kiegyenlítő támogatásra vonatkozik-e az alapszerződés 92. [107] cikk 1. bekezdésében szereplő támogatásokra vonatkozó tilalom, vagy – tekintettel a regionális terjedelmükre – úgy kell-e tekinteni, hogy az ilyen támogatások eleve nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet? Az erre adandó válasz minden esetben az érintett városi, elővárosi vagy regionális közlekedés pontos helyétől vagy jelentőségétől függ-e?”

2. kérdés

„Az alapszerződés 77. [93.] cikke általános módon felhatalmazza-e a nemzeti jogalkotót arra, hogy az 1191/69/EGK (EGK) rendeletre tekintet nélkül engedélyezze a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedés terén a deficitet kiegyenlítő közpénzből nyújtott támogatásokat?”

3. kérdés

„Az 1191/69/EGK-rendelet lehetővé teszi-e a nemzeti jogalkotónak, hogy – a rendelet II., III. és IV. szakaszára tekintet nélkül – engedélyezze a menetrend szerinti városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedési szolgáltatások szükségszerűen közpénzből nyújtott támogatásoktól függő üzemeltetését, és csak akkor írja elő az említett rendelkezések alkalmazását, ha egyébként megfelelő szállítási szolgáltatás nyújtása lehetetlen? Ez a nemzeti jogalkotónak adott lehetőség különösen abból a jogból következik-e, amelyet az 1893/91/EGK-rendelettel módosított 1191/69/EGK-rendelet 1. cikke 1. bekezdésének második albekezdése ráruház, miszerint e rendelet alkalmazási köréből a városi, elővárosi vagy regionális szolgáltatásokat végző vállalkozásokat teljesen kivonhatja?” (Altmark Trans-ítélet [2003] 31. pont.)⁶¹

A Bíróság előzetes észrevételei

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a jogvita tárgya lényegében az, hogy az Altmark Transnak jogszerűen ítélték-e meg a támogatásokat. Miután az alapeljárásban megállapítást nyert, hogy az Altmark Transnak adott támogatások önálló gazdálkodási rendszerben történő folyósítása nem ellentétes a nemzeti joggal, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni az Európai Bíróság szerint, hogy ezek a támogatások összeegyeztethetők-e a közösségi joggal.

A Bíróság szerint először is azt kellett vizsgálni, hogy az 1191/69/EGK-rendelet az alapeljárásban érintett szállítási szolgáltatásokra alkalmazható-e. Csak nemleges válasz esetén lenne szükséges azt vizsgálni, hogy az alapszerződés állami támoga-

⁶¹ A közösségi közlekedési rendelet szóban forgó szakaszai a közszolgáltatási kötelezettség eltörlésére vagy fenntartására (II.), a kedvezményes személyszállítási díjakra (III.) és a közös ellentételezési eljárásokra (IV.) vonatkoznak.

tásokra vonatkozó általános rendelkezései az alapeljárásban érintett közpénzből nyújtott támogatásokra alkalmazandók-e.

A Bíróság válasza a harmadik kérdésre

Németország 1995. december 31-ig élt azzal a lehetőséggel, hogy kivonja az 1191/69/EGK-rendelet alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat, amelyek kizárólag városi, elővárosi vagy regionális közlekedési szolgáltatást nyújtanak. 1996. január 1-jétől viszont a német szabályozás alkalmazandónak nyilvánította az 1191/69/EGK-rendeletet a közszolgáltatási rendszerben működő autóbusz-közlekedés engedélyezésénél.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel kapcsolatban a Bíróság jogbizonytalanságra mutatott rá (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 66. pont), és válasza, röviden összefoglalva, a következő. Ha az önálló gazdálkodási rendszerben működő – és a városi, az elővárosi vagy a regionális közlekedésben érdekelt – személyszállítási vállalatokra a német jog szerint *nem kell az 1191/69/EGK-rendeletet alkalmazni*, és ez a kivonás a rendelet alkalmazási köréből a jogban olyan pontossággal történik, amely *nem sérti a jogbiztonságot*, akkor kell vizsgálni, hogy az alapeljárásban érintett támogatásokat az alapszerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően ítélték-e meg.

A Bíróság válasza az első kérdésre és az Altmark Trans-feltételek

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés arra vonatkozik, hogy a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedésben a deficitet kiegyenlítő támogatásokra hatályos-e az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése, vagy tekintettel a közlekedési szolgáltatások helyi vagy regionális természetére és adott esetben a tevékenység fontosságára, az ilyen támogatások nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a szóban forgó cikk egyik feltétele nem teljesül, és így hatálya nem terjed ki az *Altmark Trans*-ügyre.

Ezzel kapcsolatban a Bizottság az ügyhöz tett írásbeli észrevételeiben leszögezte, hogy a szárazföldi személyközlekedésben számos tagállam 1995 óta megnyitotta piacát a többi tagállam előtt. Anglia, Belgium, Dánia, Észak-Írország, Finnország, Franciaország, Portugália és Svédország ilyen államok. Hozzáadték: 1996 óta Németországra is igaz ez, a közszolgáltatásként működtetett közlekedésben, mivel azt az 1191/69/EGK-rendelet hatálya alá helyezték (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 107. pont). A kérdésre a Bíróság válaszát az indoklás ismertetése nélkül idézzük.

- ♦ „Az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének alkalmazási feltétele, mely szerint a támogatásnak a tagállamok közötti kereskedelmet érintenie kell, nem függ a közle-

kedési szolgáltatások helyi vagy regionális természetétől vagy az érintett tevékenységi kör fontosságától.” (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 82. pont.)⁶²

A Bíróság megvizsgálta az állami támogatás további feltételeit is, nevezetesen az előny biztosítását a kedvezményezett vállalkozás számára, továbbá a verseny valószínűsítő vagy potenciális torzítását. A Bíróság ismertetette saját régebbi ítéletét az *ADBHU*-ügyben a hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 75/439/EGK tanácsi irányelv szerint biztosítható támogatással kapcsolatban (*Európai Tanács* [1975], *ADBHU-ítélet* [1985]). Ezután emlékeztetett a *Ferring*-ügy ítéletére, amelyben kimondta, feltéve hogy a franciaországi gyógyszergyártók számára előírt, a közvetlen értékesítést terhelő járulékfizetés megfelel a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséből eredő, nagykereskedők által viselt többletköltségnek, azon tény, miszerint a nagykereskedőknek nem volt ilyen járulékfizetési kötelezettsége a nagykereskedő által nyújtott szolgáltatás ellenértékének tekinthető, és nem minősül az alapszerződés 107. cikke szerinti állami támogatásnak. Amikor az adómentesség és a többletköltségek egyenértékűségének feltétele adott, a nagykereskedők nem jutnak semmilyen, az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése szerinti tényleges előnyhöz (*real advantage*), mert az érintett intézkedés kizárólagos hatása az, hogy a nagykereskedőknek és a gyógyszergyártóknak egyenlő versenyfeltételeket biztosít (*Ferring-ítélet* [2001] 27. pont).

Az idézett ítélkezési gyakorlatból az *Altmark*-ügy ítéletében – az ügy főtanácsnokának indítványával szemben, amelyet az előző alfejezetben elemeztünk – a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy amennyiben az adott állami beavatkozást úgy lehet tekinteni, mint a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások olyan ellenértékét, amellyel ezek a vállalkozások tényleges pénzügyi előnyhöz (*real financial advantage*) nem jutnak, és így nem kerülnek e beavatkozás folytán versenytársaiknál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem tartozik az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá (*Altmark Trans-ítélet* [2003]). Ezzel a Bíróság ítéletét a főtanácsnok „állami támogatás” megközelítésével szemben az „ellentételezési elv” keretei közé helyezte.⁶³

Továbbmenve, a Bíróság kimondta még a következő – a későbbiekben *Altmark Trans*-feltételeknek elnevezett – kikötéseket. Ahhoz, hogy az adott esetben egy ilyen

⁶² Az *EB* [2011b] fogalmakat tisztázó közleményének 38. és 39. pontja „a tagállamok közötti kereskedelmet érintő” tevékenység kérdésében erősen támaszkodik az *Altmark-ítéletre*. Az utóbbi szó szerint is megegyezik az *Altmark Trans-ítélet* [2003] 81. pontjával.

⁶³ Az *Altmark*-teszt alkalmazását szokás feltételes ellentételezési megközelítésnek is nevezni (lásd például *Galamb* [2005] 6. o.). Tanulmányunkban az ellentételezési és a feltételes ellentételezési megközelítést nem különböztettük meg szigorúan egymástól, mivel már az elv megalkotója, Jacobs főtanácsnok is világossá tette, hogy az alkalmazásnak feltételei vannak. Az *Altmark Trans-ítélet* véleményünk szerint „csak” konkretizálta ezeket a feltételeket.

ellentételezés ne minősüljön az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak, több feltételnek kell teljesülnie.

- ♦ „Egyrészt, a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie. Az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az Altmark Transra kirótt közszolgáltatási kötelezettség a nemzeti jogalkotásból és/vagy az alapeljárásban érintett engedélyekből világosan következik-e.” (89. pont.)

Itt emlékeztetünk arra, hogy Jacobs főtanácsnok a *GEMO*-ügyben az ellentételezési elv alkalmazási feltételeként jelölte meg az általános érdekű kötelezettségek világos definiálását. (A főtanácsnok elemzését a korábbiakban ismertettük.) Említésre méltó az is, hogy Stix Hackl főtanácsnok az *Enirisorse*-ügyhöz készített indítványában kifogásolta, hogy az olasz kikötőkben, kikötőn belüli szállítmányozási szolgáltatásokra létesített közvállalkozások feladatai nem kellően meghatározottak (*Enirisorse-indítvány* [2002] 156. pont).

- ♦ „Másképpen, az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani, annak elkerülése érdekében, hogy az ellentételezés olyan gazdasági előnyt tartalmazzon, amely alkalmas a kedvezményezett vállalkozás előnyben részesítésére a versenytárs vállalkozásokkal szemben.” (90. pont.)
- ♦ „Ugyanígy, amennyiben a tagállam anélkül fizet egy vállalkozásnak az elszenvedett veszteségeiért ellentételezést, hogy az ellentételezés alapjául szolgáló feltételeket előzetesen meghatározták volna, és később kiderül, hogy a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtása keretében bizonyos szolgáltatások üzemeltetése nem volt gazdaságilag életképes, az olyan pénzügyi beavatkozásnak minősül, amely az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének értelmében az állami támogatás fogalmába tartozik.” (91. pont.)

Ez a feltétel részben a Jacobs főtanácsnok által megfogalmazott „közvetlen és kinyilvánított kapcsolat” kívánalmát tükrözi. Szorosan kapcsolható az ösztönző szabályozás elméletében a megbízó „hiteles elköteleződésének” (*credible commitment*) nevezett követelményhez is. Egy ilyen, a feltételek előzetes rögzítését előíró követelmény – a megállapodás újratárgyalásának szigorú feltételeivel együtt – a megbízott vállalat költségvetési korlátjának felpuhulását kívánja megakadályozni.⁶⁴ Az *Altmark Trans*-feltételek nem szabályozzák a megállapodásnak az esetleg megváltozó körülmények miatt szükségessé váló újratárgyalását. A Bizottság „támogatási jogszabálysomagjai” azonban ezt is magukban foglalják.

⁶⁴ Az elköteleződésről és a megállapodások újratárgyalásáról lásd például: *Laffont–Martimort* [2002] 63–65. o. A puha költségvetési korlát irodalmának áttekintését megtaláljuk a *Kornai–Maskin–Roland* [2004] cikkben. Lásd még: *Kornai* [2014], különös tekintettel a bevezető tanulmányra.

- ♦ „Harmadszor, az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre. E feltétel teljesítése elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a kedvezményezett vállalkozás nem részesül semmilyen előnyben, ami a versenyt torzítaná, vagy azzal fenyegetne, versenyhelyzetének megerősítése által.” (92. pont.)

Ez a feltétel szerepelt a *GEMO*-ügy és a *Ferring*-ügy főtanácsnoki indítványában, valamint a *Ferring*-ügy ítéletében is. Ha az ellentételezés ártámogatást tartalmaz, akkor a piaci árnál magasabb adminisztratív ár kifizetését biztosítja a szolgáltató számára.

- ♦ „Negyedszer, amikor egy adott esetben a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre.” (93. pont.)

A negyedik feltétel részben választ jelent az *Altmark*-ügy főtanácsnokának, Légernek az aggodalmaira azzal kapcsolatban, hogy az ellentételezési elv esetleg csak a közbeszerzési eljárást követően kötött megállapodások esetén lesz jól alkalmazható, és más esetekben jogbizonytalansághoz, és így túlzottan nagyszámú európai bírósági ügghöz vezet.

A Bíróság megállapította, hogy az említett négy feltételnek nem megfelelő állami beavatkozást az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak kell tekinteni.

A Bíróság válasza a második kérdésre

Nemleges válaszában a Bíróság a Tanács 1107/70/EGK-rendeletére hivatkozik a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról (*Európai Tanács* [1970]). A rendelet 3. cikke úgy rendelkezik, hogy: „... az 1191/69/EGK-rendelet rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok nem hoznak koordináló intézkedéseket, és nem írnak elő a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő olyan kötelezettségeket, amelyek magukban foglalják az alapszerződés 77. [93.] cikke szerinti támogatások nyújtását ...”

*Az Enirisorse-ügy**Az alapeljárás*

1963-ban Olaszország néhány nagy kikötőjében az olasz állam kikötői díjat vezetett be. 1967-ben hat olasz kikötőben állami vállalatokat (Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini, továbbiakban: AMM-vállalatok) hoztak létre kikötőn belüli szállítmányozási feladatokra (be- és kirakodás, raktárkezelés stb.). Ezek a vállalatok tevékenységüket díjazás ellenében végezték, és jogosultak voltak a székhelyhez közeli kikötőkben is szolgáltatást végezni. Közvállalatokról volt szó, melyek működési költségeiket és eszközeik karbantartását maguk fizették, de általában a kereskedelmi tengerészeti minisztérium finanszírozta beruházásaikat. A hat kikötő szétszórtnan helyezkedik el Olaszország tengerpartján.

1974-ben valamennyi olasz kikötőben kikötői díjat vezettek be (és ezzel együtt a repülőtereken repülőtéri díjat). 1976-ban jogszabályt hoztak arra, hogy a hat, AMM-vállalattal rendelkező kikötőben a kikötői díj kétharmada a vállalatot illeti és egyharmada a kereskedelmi tengerészeti minisztériumot. A kikötői díjat az államkincstárba kellett befizetni, és onnan történt átutalásuk az AMM-vállalatok, illetve a minisztérium számára.

A hat kikötő közül Cagliariban (pontosabban a Cagliarihoz tartozó Porto Vesme kikötőjében – mindkettő Szardínia szigetén van) az Enirisorse SpA saját személyzettel ki- és berakodott hazai és importárakat, és nem fizette meg a kikötői díjat. A cég 1992-ben felszólítást kapott a pénzügyminisztériumtól a kikötői díj megfizetésére, de fizetés helyett pert indított az olasz állam ellen, többek között azzal az indoklással, hogy a kikötői díj kétharmadának állami céghez utalása ellentétes a közösségi joggal. A pert mind első fokon, mind másodfokon elveszítette. Az 1998-ban hozott másodfokú ítélet után az Enirisorse a legfelsőbb olasz bírósági fórumhoz, a semmítőszékhez fordult. Azzal érvelt, hogy torzíthatja a versenyt az, ha akkor is meg kell fizetnie a kikötői díjat, ha nem veszi igénybe az AMM szolgáltatásait. A cég szerint az olasz rendelkezés ellentétes az alapszerződés 102. és 106. cikkével, mivel jogosulatlan erőfölényt biztosít az AMM-vállalatoknak, amelyek ezzel visszaélhetnek. Nézetük szerint továbbá, az a tény, hogy az AMM a kikötői díjak nagy részét megkapja, állami támogatást jelent az alapszerződés 107. és 108. cikke értelmében.

A nemzeti bíróság kérdései

A semmítőszék úgy határozott, hogy döntése előtt kérdéseket intéz az Európai Bírósághoz. Öt kérdést tett fel. A témánkba vágó első három és az ötödik kérdés a következő volt.

- ♦ „1. Ha az olyan vállalatok által az államnak fizetett díj (a hajók be- és kirakodására kivetett kikötői díj) egy jelentős részét egy – a kikötők ki- és berakodási piacán működő – közvállalkozáshoz juttatják, mely vállalatok semmilyen szolgáltatást nem vesznek igénybe ettől a közvállalkozástól, keletkezik-e ezzel különleges vagy kizárólagos jog, illetve az alapszerződéssel, nevezetesen a versenyszabályokkal ellentétes-e ez az intézkedés, a 90. [106.] cikk 1. bekezdése értelmében?
- 2. Az előző kérdésre adott választól függetlenül fennáll-e, hogy ha a díjbevétel lényeges részét átadják egy ilyen közvállalkozásnak, akkor az ezt biztosító nemzeti jogszabály erőfölénnyel való visszaéléssel egyenértékű, és így ellentétes az alapszerződés 86. [102.] és 90. [106.] cikkével?
- 3. Az előzőekben említett díj jelentős részének átadása egy ilyen vállalatnak az alapszerződés 92. [107.] cikke értelmében vett állami támogatás-e, és ezért indokolt-e, hogy ha nem jelentették be a Bizottságnak vagy a Bizottság még nem hozott határozatot arról a 93. [108.] cikknek megfelelően, hogy a támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal, akkor a nemzeti bíróság a rá ruházott hatalomnál fogva – a Bíróság esetjogával összhangban – biztosítsa az illegális és/vagy összeegyeztethetetlen támogatás megszüntetését?
- 5. Ha a nemzeti jog e kérdésekben ellentétes a közösségi joggal, akkor az ellentétesség a teljes díjra vonatkozik-e, vagy csak arra a részére, amelyet az AMM-vállalatok számára átadnak?” (*Enirisorse-ítélet* [2003] 18. pont.)

Az Európai Bíróság ítélete

Az első két kérdésről • Stix-Hackl főtanácsnok valamennyi kérdést a Bíróság elé terjeszthetőnek ítélte meg, és az első két kérdéssel – a kizárólagos jog és az erőfölény kérdéseivel – is részletesen foglalkozott indítványában (*Enirisorse-indítvány* [2002]). Ugyanakkor a Bíróság e kérdésekre csak röviden tért ki (*Enirisorse-ítélet* [2003] 48–52. pont), és az ítélet végén nem fogalmazott meg választ rájuk. A Bíróság véleménye szerint mivel a felek a kikötői díjak kivetésén és állami újraelosztásán kívül semmilyen más, a versenyre ható tényezőt nem jelöltek meg, a betérjesztett ügy egyetlen alapvető vitás kérdése, hogy ez a tény milyen hatással van a versenyre (*Enirisorse-ítélet* [2003] 50. pont).

A harmadik kérdésről • A Bíróság ítéletében *lehetségesnek tartotta*, hogy a kikötői díj kétharmadának átadása az AMM-vállalatok részére az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése alá tartozó állami támogatás. (40. és 47. pont)

A Bíróság indoklása a 107. cikk 1. bekezdésének kritériumai szerint haladva a következő:

1. rámutatott, hogy a kikötői díjnak az a jelentős része, amelyet az AMM kap, az állami költségvetésből és így *állami forrásból* származik (26. pont);
2. azzal kapcsolatban, hogy a kikötői díj ilyen újraelosztása alkalmas arra, hogy befolyásolja a tagországok közötti kereskedelmet, a Bíróság egyrészt az *Altmark Trans*-ügy ítéletének 81. pontját idézte:

- ♦ „...a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nincsen olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Ugyanis az, hogy valamely támogatás viszonylag jelentéktelen, vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kicsi, nem zárja ki eleve a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét.” (28. pont);

másrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a kikötői díjat a hajózási társaságok nemzeti illetőségüktől függetlenül fizetik, és így még valószínűbb, hogy *a tagországok közötti kereskedelem érintik* (uo.).

A 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett támogatásnak még két ismérve van:

3. a támogatás előnyt jelent az ahhoz jutó vállalatnak; és
4. ez az előny versenytorzítással vagy a versenytorzítás fenyegetésével jár.

A 3. kritériummal kapcsolatban a Bíróság az *Altmark Trans*-ügy ítéletének 84. pontját idézte: „... formájától függetlenül támogatásnak minősül az a beavatkozás, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas vállalkozások előnyben részesítésére, ... illetve amely olyan gazdasági előnynek tekinthető, amelyet a kedvezményezett vállalkozás az általános piaci feltételek között nem érhetett volna el.” (30. pont.)

A 4. szemponttal a Bíróság – azzal összhangban, hogy a kizárólagos jog és az erőfölény kérdésre sem adtak választ – nem foglalkozott, hanem az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének alkalmazhatóságára tért rá. Leszögezte, hogy az olasz állam beadványában és az előzetes meghallgatáskor hivatkozott az AMM-vállalatok közvállalkozás voltára, és arra, hogy feladataikat az állami forrás nélkül nem tudnák elérhető áron teljesíteni. Majd ezzel kapcsolatban ismét az *Altmark Trans*-ügy ítéletéhez folyamodott, és általános véleményként idézték annak 87–88. pontját:

- ♦ „... amennyiben az adott állami beavatkozást úgy kell tekinteni, mint a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások ellenértékét képviselő ellentételezést, olyan módon, hogy ezek a vállalkozások ebből gyakorlatilag pénzügyi előnyhöz nem jutnak, és így nem kerülnek e beavatkozás folytán versenytársaiknál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem tartozik az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének hatálya alá.” (31. pont)

A konkrétumokat tekintve a Bíróság kijelentette:

- ♦ „Mindazonáltal ahhoz, hogy az adott esetben egy ilyen ellentételezés ne minősüljön állami támogatásnak, több feltételnek kell teljesülnie.” (31. pont)

A feltételeket az *Altmark Trans*-feltételek idézésével ismertette (32., 35. és 39. pont), és az ítélet végén is összefoglalta.

- ♦ „Az intézkedést, amellyel valamely tagállam díjak jelentős részét egy közvállalkozásnak juttatja, mint ahogy az a beadvány szerint a kikötői díjjal történik, állami támogatásnak kell minősíteni az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdése értelmében, amennyiben az érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, valamint, ha:
 - a díjak átadása nem kapcsolódik világosan meghatározott közfeladatokhoz, és/vagy
 - az ilyen feladatoknak teljesítéséhez szükséges ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket nem állapították meg tárgyilagos és átlátható módon előzetesen, annak érdekében, hogy megakadályozzák a kedvezményezett vállalat esetleges gazdasági előnyhöz jutását a versenytárs vállalatokhoz képest.”

A díjak egy jelentős részének nemcsak a közvállalkozásnak juttatása, hanem az átadott rész felhasználóktól való beszedése is közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást jelenthet. Ha a támogatást nem jelentették be, akkor a nemzeti bíróságnak kell minden szükséges intézkedést megtennie a nemzeti jog keretein belül ahhoz, hogy meghiúsítsa mind a díjak egy részének a kedvezményezett vállalatokhoz juttatását, mind a díjak e részének beszedését.

Az ötödik kérdésről összefoglalóan

- ♦ „Az a tény, hogy a díjak beszedése és újraelosztása jogellenes lehet, a díjaknak csak azt a részét illeti, amelyet a szóban forgó közvállalkozásnak juttattak, és nem a díjak egészét.” (47. pont.)

Az Európai Bizottság jogszabálycsomagjai az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról

A Bizottság 2005-ben határozatot bocsátott ki a tagállamok számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatoknak megítélt állami támogatásokról. A közkeletű nevén Monti–Kroes-csomag – a jogszabályértékű határozat (*EB* [2005a]) és az azt kiegészítő keretszabály-közlemény (*EB* [2005b]), valamint az úgynevezett transzparencia-irányelv (*EB* [2006b]) – volt az első bizottsági szintű jog-

anyag, amely az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének *alkalmazására* általános kritériumokat adott. A kritériumok teljesülése esetén az adott tevékenység állami támogatása kikerül a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alól. Az olyan vállalkozások esetében, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatási tevékenysége nem teljesíti a határozat kritériumait, a közszolgáltatás ellentételezésére megítélt állami támogatás szándékát engedélyeztetésre be kell nyújtani a Bizottságnak. A Bizottság egyedileg mérlegeli, hogy a támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal, de mérlegelési szempontjait az *EB* [2005b] keretszabály-közlemény tartalmazza. 2011. december 20-án a Bizottság módosította a határozatot és a keretszabályt, mégpedig *új jogszabályok* kiadásával (*EB* [2011a], [2011c]). Ugyanezen a napon közleményt adtak ki, amelynek célja „a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó kulcsfogalmak tisztázása” volt (*EB* [2011b]). E három elem mellé az általános gazdasági érdekű szolgáltatások csekély összegű támogatására vonatkozó 2012-es bizottsági rendeletet előre vetítve határoz meg a Bizottság egy 2011–2012-es „állami támogatási csomagot” (*EB* [2011a] preambulum 5. bekezdése). Az ott bejelentett *de minimis* rendelet az *EB* [2012]. Ez volt az „Almunia-csomag”. A következőkben ezt a csomagot ismertetjük, a hangsúlyt a határozatra és a keretszabályra téve, és az ismeretetésbe belefoglalva a 2005–2006-os csomaghoz viszonyított néhány különbséget.

A bizottsági határozatok. Bevezetés

A 2012/21/EU-határozat az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének alkalmazásáról rendelkezik azokra az állami támogatásokra, amelyeket a vállalkozásoknak közszolgáltatás ellentételezéseként nyújtanak. A szerződés szóban forgó bekezdésének figyelemre méltó *értelmezését* a 2005-ös határozat 3. preambulucikkében találjuk (a 2012/21/EU-határozat nem fejt ki ilyen részletességgel ezeket a kritériumokat, hanem 7. preambulucikkében hivatkozik rá, hogy a 2005-ös határozatban ez már megtörtént).

- ♦ „A 86. [106.] cikk 2. bekezdése (...) bizonyos kritériumok teljesülése esetén engedélyezi az alapszerződésben foglalt szabályoktól való eltérést.

Először is megbízólevélre (*act of entrustment*) van szükség, amellyel az állam a vállalkozásra ruhazza az adott feladat elvégzésével kapcsolatos felelősséget. *Másodszor* a megbízólevélnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásra kell vonatkoznia. Harmadszor, a kivételnek szükségesnek kell lennie a feladat elvégzéséhez és azzal arányban kell állnia (szükségességi és arányossági feltétel); *Végül* a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.” (*EB* [2005a] 67. o.; *kiemelés tőlem* – Sz. J.)

A 2012/21/EU-határozat esetében a célt és a követett értékeket az EUMSZ 14. cikk tartalmazza, amelyet tanulmányunk elején idéztünk (1. preambulumbekkezdés). A határozatnak mind a preambuluma (32 bekezdés), mind a jogszabályi része (13 cikk) rendkívül pragmatikus. Az 1. cikkben kimondja, hogy az ellentételezések bejelentési kötelezettsége (alapszerződés 108. cikk 3. bekezdése) alóli egyfajta csoportmentesítésről van szó.

A határozat hatálya nem terjed ki a közlekedési infrastruktúrára és a szárazföldi közlekedésre. Általánosságban nézve „az uniós ágazati jogszabályokban a közszolgáltatási kötelezettség tekintetében előírt szigorúbb rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó” (30. preambulumbekkezdés). Kivételt képeznek még a csekély forgalmú, nem szárazföldi közösségi közlekedés egyes területei: a szigeteket érintő tengeri és légi járatok, és a kisforgalmú repülőterek és kikötők (2. cikk 1. bekezdés *d* és *e* pont).

Az „Almunia-csomag” nagy hangsúllyal foglalkozik azokkal a vállalkozásként működő kórházakkal és szociális szolgáltatásokkal, amelyeket általános gazdasági érdekű feladatokkal bíztak meg. Az 2012/21/EU-határozat 11. preambulumbekkezdésében kimondja, hogy „a belső piac jelenlegi fejlődési szakaszában ... A szociális szolgáltatások nagyobb összegű ellentételezése ... nem jár szükségszerűen a verseny torzulásával.” Az erre a területre tett hangsúly és az ide számító szolgáltatási kör a második támogatási csomag esetében növekszik az elsőhöz („Monti–Kroes-csomaghoz”) képest. Az 2012/21/EU-határozat 1. cikke *b*) és *c*) pontjában találjuk, mi tartozik a kórházak és a szociális szolgáltatások tevékenységéből a határozat hatálya alá:

- ♦ „*b*) általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése egészségügyi ellátást, adott esetben sürgősségi betegellátást végző kórházak számára; a fő tevékenységekhez közvetlenül kötődő kiegészítő tevékenységek végzése – különösen a kutatás területén – azonban nem akadályozza e bekezdés alkalmazását;
- c*) szociális szükségleteket kielégítő általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése a következő területeken: egészségügy és hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, szociális lakáshoz jutás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása;” (EB [2011a] 6. o.)

Ezeknél a szolgáltatásoknál a kötelezettségek teljesítéséért járó kompenzációnak *nincs felső határa*, ha a határozat feltételeit, az alapszerződést és az ágazati jogszabályokat egyébként teljesítik, akkor az állam által számukra nyújtott ellentételezések a *belső piaccal összeegyeztethető* állami támogatások, és mentesülnek az előzetes bejelentési kötelezettség alól (3. cikk).

A határozat feltételeit teljesítő egyéb területeken a kompenzáció felső határa évi 15 millió euró. Ennél nagyobb kompenzáció – ha más okból nem mentesül ez alól – előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik. A 2005-ös szabályozás megengedőbb volt, évi 30 millió eurós felső határral. A szigorítást az általános gazdasági érdekű

szolgáltatásoknak azzal a fejlődésével magyarázzák, amely az Európai Unió belüli kereskedelembe bekövetkezett. Ezen belül rámutatnak a multinacionális szolgáltatások fejlődésére (10. preambulumbekzdés).

A támogatásnak nem minősülő ellentételezés esetei

Ezek azok az ellentételezések, amelyek nem tartoznak az alapszerződés 107. cikk 1. bekezdése hatálya alá, így annak értelmében nem támogatások. Az Európai Unió angol nyelvű anyagaiban a „no aid” kifejezés mellett szokásos még az „aid free compensation” megjelölésük is.

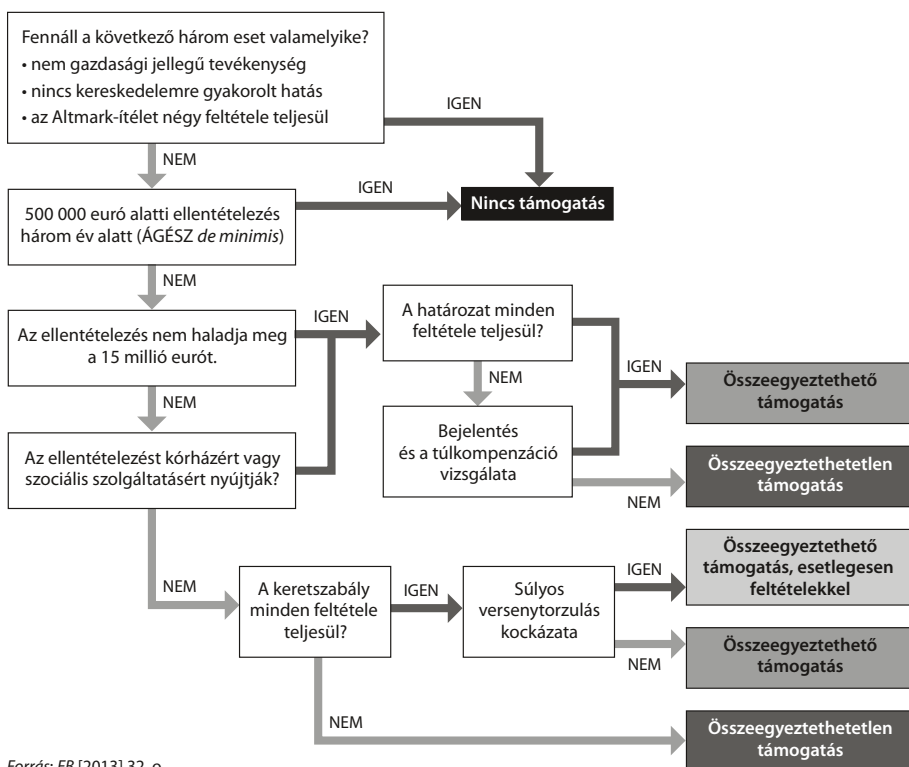
Az *Altmark Trans*-ítélet legfontosabb része volt annak a négy feltételnek a meghatározása, amelyek teljesülése esetén a személyszállítási közszolgáltatás ellentételezése *nem támogatás*. A későbbiek során mind az esetjog,⁶⁵ mind a bizottsági anyagok a négy feltételt alkalmazhatónak találták *valamennyi* általános gazdasági érdekű szolgáltatásra. A 2005/842. számú és a 2012/21. számú határozat a 4. preambulumbekzdésben foglalkozik az *Altmark*-feltételekkel.

A *nem gazdasági* jellegű tevékenységek állami finanszírozása sem tartozik az Európai Unióban az állami támogatás körébe. Egy másik eset, amikor a szolgáltatás ellentételezése nem minősül állami támogatásnak, ha a tevékenység *nincs hatással* az uniós kereskedelemre. A „nem támogatás” negyedik esete az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra hozott *de minimis* rendelet (EB [2012]) által kimondott szabályból következik.

A „nincs támogatás”, a (belső piaccal) összeegyeztethető és összeegyeztethetetlen támogatás folyamatábrája összefoglalja számunkra a 2011–2012-es bizottsági támogatási csomagról az eddigiekben leírtakat (1. ábra). A folyamatábráról a keretszabály hatálya is látható: ha az ellentételezés meghaladja az évi 15 millió eurót, és nem kórházi vagy szociális szolgáltatásra nyújtják, akkor a keretszabály feltételeit és a versenytorzulás kockázatait kell mérlegelni. Ha egy ellentételezés a keretszabály hatálya alá tartozik, akkor kötelező annak előzetes bejelentése a Bizottság számára a megfelelő szabályok szerint. A keretszabály azt határozza meg, milyen esetekben számíthat az ellentételezést tervező tagállam kedvező elbírálásra a Bizottság részéről.

A 2012/21/EU-határozat és a keretszabály hatályának demarkációs vonalát még egy jellemző befolyásolja, ez a közszolgáltatási megbízás időtartama. Alapesetben a határozatot a tíz évnél rövidebb megbízásokban szereplő ellentételezésekre kell alkalmazni (EB [2011a] 2. cikk 2. bekezdés).

⁶⁵ A fontosabb idevágó jogesetek összefoglalása megtalálható a *Thouvenin* [2009] tanulmányban.



Forrás: EB [2013] 32. o.

1. ÁBRA • A támogatásnak nem minősülő ellentételezés, a belső piaccal összeegyeztethető támogatás és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás folyamatábrája

A 2012/21/EU-határozatban megfogalmazott lehetőségek és a határozat követelményei

A határozat nem definiálja, hogy a tagállamok pontosan milyen tevékenységeket tekinthetnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A Bizottság ebben a kérdésben – mint már írtuk – csak a nyilvánvaló hibák kiszűrését tekinti feladatának (8. preambulumbekkezdés). A lehetőségeket tekintve, a határozat módot ad a tagállamoknak szabályozott díjak alkalmazására (17. preambulumbekkezdés). A határozat rámutat az *öztönző szabályozás* lehetőségére:

- ♦ „... a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy ösztönző kritériumokat állapíthassanak meg, különösen a nyújtott szolgáltatás minősége és a termelési hatékonyság növelése tekintetében. A hatékonyság növelése nem ronthatja a nyújtott szolgáltatás

minőségét. Például a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy a megbízási aktusban a termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat állapíthassanak meg, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthessék. A megbízási aktusban kiköthetik, hogy amennyiben a vállalkozás nem éri el a kitűzött célokat, úgy az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával csökken, míg ha a vállalkozás túlteljesíti a kitűzött célokat, akkor az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával nőhet. A termelési hatékonyság növeléséhez kötődő esetleges jutalmakat olyan szinten kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye a növekmények arányos felosztását a vállalkozás és a tagállam és/vagy a felhasználók között.” (EB [2011a] 22. preambulumbekszámlés.)

Ugyanerről az 5. cikk 6. bekezdése rendelkezik is.

A követelmények között nem szerepel a megbízások versenyztetése, ugyanakkor a preambulom 28., illetve 29. bekezdésében leszögezik, hogy a határozat az uniós versenyjogi rendelkezések, különösen az alapszerződés 101. és 102. cikkének, valamint az uniós közbeszerzési rendelkezéseknek a sérelme nélkül alkalmazandó.

Az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének megfelelően a határozat előírja *megbízási aktus (act of entrustment)* létesítését általános gazdasági szolgáltatásra. Az aktus vagy aktusok formáját a tagállam maga határozhatja meg, de annak a következőket tartalmaznia kell:

- „a) a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama;
- b) a vállalkozás és adott esetben az érintett terület;
- c) a támogatást nyújtó hatóság által a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellege;
- d) az ellentételezési mechanizmus leírása és az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei;
- e) a túlkompensáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések; valamint
- f) hivatkozás erre a határozatra.” (EB [2011a] 4. cikk.)

Ezek az előírások biztosítják 2005-ös határozat 3. preambulomcikkében megfogalmazott és az alfejezet elején általunk idézett első két kritérium teljesülését. Nem nehéz felismerni azt sem, hogy szoros rokonságban vannak az első és a második *Altmark*-feltétellel. Közgazdasági szempontból ez a cikk hivatott biztosítani az állam hiteles elköteleződését arra, hogy a szolgáltató vállalat költségvetési korlátja ne puhuljon fel.

A 2005-ös határozat 3. preambulomcikkében szereplő harmadik, *szükségességi és arányossági* feltételt a közszolgáltatás pénzügyi ellentételezésének szabályai biztosítják, amelyeket a 2012/21/EU-határozat 5. cikkében találunk. Fontos kritérium, hogy az ellentételezés összege maximum a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó többletköltség lehet, beleszámlálva egy ésszerű nyereséget is.

Ésszerű nyereségen azon belső megtérülési ráta⁶⁶ melletti nyereség értendő „amely mellett egy átlagos vállalkozás a *kockázat szintjének* figyelembevételével a szolgáltatás nyújtása mellett döntene a megbízás teljes időtartamát tekintve” (EB [2011a] 5. cikk 5. bekezdés; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Figyelemre méltó, hogy a 2012/21/EU-határozat az „átlagos vállalkozás” viselkedése mellett a releváns értékpapír-piaci kamatlábhoz is köti az ésszerű nyereség mértékét: „Ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása nem jár lényeges üzleti vagy szerződéses kockázattal, különösen ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásából adódó nettó költségeket utólag lényegében teljesen ellentételezik, akkor az ésszerű nyereség mértéke nem haladhatja meg a releváns swapkamatláb 100 bázisponttal növelt összegét.” (5. cikk 7. bekezdés.)

Amennyiben más tevékenységet is végez, a határozat megkívánja a vállalkozástól, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatása költségeit és bevételeit elkülönítse a többi tevékenysége költségeitől, illetve bevételeitől (5. cikk 9. bekezdés). A számviteli elkülönítés követelménye nyilvánvalóan szükséges ahhoz is, hogy az ellentételezést a szabályoknak megfelelően számítsák ki. Az 5. cikk 10. bekezdésében előírják a tagállamok számára az esetleges túlkompenzáció visszafizetését.

Ezek a rendelkezések a harmadik és negyedik *Altmark*-feltételt konkretizálják.

A 2012/21/EU-határozat 4. és 5. cikke – vagyis az alapszerződés 106. cikk 2. bekezdése első három feltételének konkrétabb előírása – közgazdasági szempontból adminisztratív piacok feltételrendszerét rögzíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára. Ha a szolgáltatás nem ingyenes, és azért a fogyasztók is fizetnek, akkor az adminisztratív piac rendszerint egy valóságos piac átalakítása, azzal a céllal, hogy a vállalatok „a minőségre, a biztonságra, a megfizethetőségre és [a] hozzáférésre” vonatkozóan jobb feltételekkel nyújtsák a szolgáltatást, mint azt állami intézkedés nélkül tennék (EB [2011d] 4. o.). A piac társadalmi-politikai szempontú kudarca című alfejezetben már idéztük e definíciót.

A negyedik követelményt, mely szerint a tevékenység „a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség [az Unió] érdekeivel”, azaz nem járhat a *súlyos versenytorzulás* kockázatával, a kompenzáció 15 millió eurós értékhatára biztosítja.

A határozat végrehajtásáról a tagállamoknak két évente jelentést kell tenniük a Bizottságnak, a 9. cikkben meghatározott tartalommal. A 2005-ös határozatban még háromévenkénti jelentést írtak elő, tehát ez a kötelezettség is *szigorodott*.

⁶⁶ Indokolt esetben a tagállamok más nyereségmutatót is alkalmazhatnak az ésszerű nyereség megállapításához. (5. cikk 8. bekezdés).

*A keretszabályban megfogalmazott lehetőségek
és a keretszabály követelményei*

A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály hatálya alá tartozó támogatásokat bejelentési kötelezettség terheli (EB [2011c] 7. pont). A keretszabályban a Bizottság azokat a feltételeket adja meg, amelyek teljesülése esetén az ilyen támogatás az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető (EB [2011c] 7. pont).

A keretszabály 11. pontja az alapszerződés 106. cikk 2. bekezdésének kritériumai közül a *szerűségességi és arányossági* (3. *Altmark Trans*-feltétel), és a kereskedelem fejlődésével (tartalmilag a *versenytorzulással*) kapcsolatos (4. *Altmark Trans*-) feltételét emeli ki. A 12. és a 13. pont arról szól, hogy mi tekinthető „valódi és pontosan meghatározott” általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, és mi a Bizottság feladata ezzel kapcsolatban:

- ♦ „... a tagállamok nem írhatnak elő meghatározott közszolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatásokkal kapcsolatosan, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy azok által kielégítően nyújthatók *a közérdek állam által meghatározott feltételei* – például ár, objektív minőségi jellemzők, a szolgáltatás folytonossága és a szolgáltatáshoz való hozzáférés – mellett. Ami azt a kérdést illeti, hogy a piac képes-e valamely szolgáltatás nyújtására, a Bizottság értékelése – kivéve ha az uniós jog szigorúbb követelményt ír elő – annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a tagállam meghatározása tartalmaz-e nyilvánvaló hibát.” (EB [2011c] 8. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A tagállamoknak be kell tudni mutatniuk, hogy „a felhasználók és a szolgáltatók érdekeinek figyelembevétele érdekében nyilvános konzultáció vagy más alkalmas eszköz segítségével *kellően mérlegelték* közszolgáltatás iránti igényeiket” (14. pont).

A keretszabály követelményeihez ugyanúgy és ugyanolyan tartalommal hozzátartozik a megbízási aktus vagy aktusok alkalmazása, mint a határozat követelményeihez. (16. pont). A keretszabály ugyanúgy előírja a közbeszerzési szabályoknak való megfelelést is. Ez a 19. pontban található, ahol leszögezik, hogy a következőket is be kell tartani:

- ♦ „a közvetlenül az alapszerződésből és adott esetben a másodlagos uniós jogból eredő, átláthatósággal, egyenlő bánásmóddal és megkülönböztetés mentességgel kapcsolatos vonatkozó követelmények (...) A szóban forgó szabályoknak és követelményeknek nem megfelelő támogatás vélhetően olyan mértékben befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése szerint ellentétes az Unió érdekeivel.” (19. pont).

A keretszabály 2.8. része (21–50. pontja) a határozatánál részletesebb tartalmat közöl az ellentételezés összegéről. Leírják a *nettó elkerülhető költség* módszerét, valamint a *költségallokáció*n alapuló módszert. Ugyanakkor az ésszerű nyereségről, a hatékonysági ösztönzőkről és a túlkompenzációról gyakorlatilag ugyanazt írják, mint a határozat. A 49. pontban szerepel, hogy a Bizottság kérésére a tagállamoknak bizonyítékot kell szolgáltatniuk arról, hogy nem volt túlkompenzáció. Ugyanitt szerepelnek a tagállami ellenőrzési követelmények is:

- ♦ „A tagállamoknak a megbízás lejáratakor és legalább 3 éves időközönként rendszeresen *ellenőrzéseket* kell végrehajtaniuk vagy gondoskodniuk kell azok végrehajtásáról. A kihirdetett közbeszerzési eljárástól eltérő módon nyújtott támogatások esetében az ellenőrzéseket rendszerint legalább 2 évente el kell végezni.” (49. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A kihirdetett közbeszerzési eljárástól eltérő módon nyújtott támogatások a belső szolgáltatók esetét,⁶⁷ a versenyeztetés nélkül átadott koncessziókat és a hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárások keretében nyújtott támogatásokat jelentik.

A keretszabályban leszögeznek, hogy az eddigiekben ismertetett követelmények „rendszerint elégségesek annak biztosításához, hogy a támogatás ne torzítsa a versenyt olyan módon, hogy az ellentétes az Unió érdekeivel” (51. pont) Kivételes körülmények között azonban bekövetkezhet komoly versenytorzulás. Ezzel kapcsolatban kinyilvánítják, hogy

- ♦ „... A Bizottság azon versenytorzulásokra fogja korlátozni figyelmét, amelyek esetében a támogatás jelentős kedvezőtlen hatást gyakorol más tagállamokra és a belső piac működésére, például azért, mert fontos gazdasági ágazatokban megvonja a vállalkozásoktól azt a lehetőséget, hogy üzemméretük elérje a hatékony üzemeltetéshez szükséges mértéket.” (54. pont.)

Azt, hogy mikor állhatnak elő ilyen versenytorzulások az 55–59. pontban részletezik. A főbb esetek a következőkkel kapcsolatosak: a megbízás időtartamával; a megbízás által átfogott feladatokkal; a versenytárgyalás nélkül adott megbízásokkal olyan piacon, ahol „már most is vagy várhatóan a közeljövőben nyújtanak nagyon hasonló szolgáltatásokat”. Kiemelik a piaclezárás eseteit is.

A keretszabály a határozattal megegyezően *kétévenkénti jelentéstételt* ír elő a tagállamoknak a hatálya alá tartozó támogatásokról a Bizottság számára, meghatározva azok tartalmát is. Az első ilyen jelentéseket a keretszabály előírása szerint 2014. június 30-ig kell közzétenni, és azokat a Bizottság honlapján nyilvánosságra hozzák.

⁶⁷ A belső szolgáltató „olyan elkülönült jogi egység, amely felett az illetékes helyi hatóság ... a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakorol.” (*Európai Parlament és Tanács* [2007] 2. cikk j pont. Erre a kategóriára szokásos még a „házon belüli szolgáltató” magyar fordítás is.

IRODALOM

- CHÉROT, J.-Y. [2000]: Financement des obligations de service public et aides d'État. Europe, No. 5. 4–8. o.
- DAVIES, G. [2009]: What Does Article 86 Actually Do? Megjelent: *Krajewski, M.–Neergaard, U.–Gronden, J. van de* (szerk.): The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe – Between Competition and Solidarity. T. M. C. Asser Press, 51–67. o.
- FAZEKAS JUDIT (szerk.) [2002]: Az Európai integráció alapszerződesei 2. A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések, hatályos és összehasonlító szöveg. KJK–Kerszöv, Budapest.
- GALAMB ZSÓFIA [2005]: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. Elméleti ellentétek és jogalkalmazási következményeik. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék (zárodolgozat). TVI Információs Füzetek, 21. sz.
- KOENIG, C.–KÜHLING, J.–RITTER, N. [2002]: EG-Beihilfenrecht: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht. EWS-Buch; Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht. Verl. Recht und Wirtschaft, Heidelberg.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, E.–ROLAND, G. [2004]: A puha költségvetési korlát, I. és II. rész. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 7–8. és 8. sz. 608–624. és 777–809. o.
- KORNAI JÁNOS [2014]: A puha költségvetési korlát. Bevezető tanulmány. Megjelent: *Kornai János: A puha költségvetési korlát*. Kornai János válogatott munkái IV. kötet, Kalligram Kiadó, Pozsony, 7–67. o.
- KRÄMER, L. [1989]: Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht: zur Auslegung von Artikel 130 r EWG-Vertrag. Europäische Grundrechte-Zeitschrift.
- LAFFONT, J.-J.–MARTIMORT, D. [2002]: The Theory of Incentives. The Principal Agent Model. Princeton University Press, Princeton–Oxford.
- MORVAYNÉ VÍGH KATALIN–TÓTH TIHAMÉR [1988]: Egy kevésbé ismert versenyjogi rendelkezés gyakorlati alkalmazása: az EK-t létrehozó Szerződés 90. cikkének egyes kérdései. Külgazdaság, 11. sz.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Versenypolitika. Megjelent: *Kengyel Ákos* (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, I. fejezet, 31–68. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2011]: Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2010. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 120–144. o.
- OFT [2004]: Understanding competition law: Services of general economic interest exclusion. Competition law guidelines, OFT421. Office of Fair Trading https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284403/oft421.pdf.
- PAPP MÓNIKA [2004]: Közzolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában. Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben. Magyar Jog, 2004. 1. 34–48. o.
- RECKON [2005]: Public services and competition law. Reckon LLP, május 5. http://www.reckon.co.uk/open/Public_services_and_competition_law_|_viewpoint:_Franck.
- SAVAS, E. S. [1993]: Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Fordította: Szegő András. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- THOUVENIN, J.-M. [2009]: The Altmark Case and Its Consequences. Megjelent: *Krajewski, M. – Neergaard, U. – Gronden, J. van de* (szerk.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe – Between Competition and Solidarity*. T. M. C. Asser Press, 103–115. o.
- TÓTH TIHAMÉR [2007]: *Az Európai Unió versenyjoga*. Complex Kiadó, Budapest.
- VALENTIN PÁL [2000]: Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 4. sz. 341–359. o.

RENDELETEK ÉS JOGESETEK

- 659/1999/EK-RENDELET: A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. [108.] cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. *Hivatalos Lap*, L 83, 1999. március 27. 339–347. o.;
- 75/439/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 75/439/EGK irányelve (1975. június 16.) a hulladékolajok ártalmatlanításáról. *Hivatalos Lap* L 194/25, 14–16. o. (31975L0439) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:31975L0439>.
- 794/2004/EK-RENDELET: A Bizottság 794/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az EK-Szerződés 93. [108.] cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról. *Hivatalos Lap*, 2004. április 30. 3–136. o.
- 92/25/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 1992. március 31-i 92/25/EGK irányelve az emberi alkalmazásra szánt gyógyszerkészítmények nagykereskedelmi forgalmazásáról (HL L 113, 1992. április 30. 1. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0025&from=EN>
- ADBHU-ÍTÉLET [1985]: Judgement of the Court in Case C-240/83. *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBHU). 1985. február 7. (61983CJ0240) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0240>.
- ALTMARK TRANS-INDÍTVÁNY [2002]: Case C-280/00. Opinion of Advocate General Léger delivered on 19 March 2002. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62000C-C0280&lang1=hu&type=TEXT&ancre=>
- ALTMARK TRANS-INDÍTVÁNY [2003]: Case C-280/00. Opinion of Advocate General Léger delivered on 14 January 2003. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CC0280%2801%29&from=DE>.
- ALTMARK TRANS-ÍTÉLET [2003]: A Bíróság ítélete az *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* C-280/00. sz. ügyben. 2003. július 24., az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0280&from=EN>.

- BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA-ÍTÉLET [1994]: Case C-387/92 Judgment of the Court of 15 March 1994. Banco de Crédito Industrial SA, now Banco Exterior de España SA v Ayuntamiento de Valencia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0387>
- BELGIUM v COMMISSION [1986]: Judgment of the Court of 10 July 1986. Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. Case 234/84. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0234>.
- BELGIUM v COMMISSION [1990]: Judgment of the Court of 21 March 1990. Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. Case C-142/87. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0142>.
- COÖPERATIEVE AARDAPPELENBEWAARPLAATS GA [1981]: Judgment of the Court of 5 February 1981. Staatssecretaris van Financiën v Association coopérative „Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats GA”. Case 154/80. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0154>.
- CORSICA FERRIES FRANCE [1998]: Judgment of the Court of 18 June 1998. Corsica Ferries France SA v Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl and Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Case C-266/96. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0266>
- EB [2005a]: A Bizottság 2005/842/EK határozata (2005.11.28.) az EK-Szerződés 86. cikke 2. bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 312, 2005. november 29. 67–73. o.
- EB [2005b]: A Bizottság 2005/C 297/04 közleménye: A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott támogatásról szóló közösségi keretszabály. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 297/04, 2005. november 29. 4–7. o.
- EB [2006a]: A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) az alapszerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 379. 2006. december 28. 5–10. o. http://www.at-hu.net/at-hu/downloads/ce_19982006_hu.pdf.
- EB [2006b]: A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, L 318, 2006.11.17., 17–25. o., továbbá mellékletek.
- EB [2008]: A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) az alapszerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 214, 2008. augusztus 9. 3–13. o. http://darmk.afsz.hu/resource.aspx?resourceID=darmk_6_20090730_800-2008_EK_rendelet.
- EB [2011a]: A Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke 2. bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, L 7, 2012. január 11. 3–10. o.

- EB [2011b]: A Bizottság 2012/C 8/02. közleménye (2011. december 20.): Az európai uniós támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 8/02, 2012. január 11. 4–14. o.
- EB [2011c]: A Bizottság 2012/C 8/03. közleménye (2011. december 20.). A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott támogatásról szóló európai uniós keretszabály. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 8/03, 2012. január 11. 15–22. o. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/tran/dv/com_c\(2011\)9406/com_c\(2011\)9406_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/tran/dv/com_c(2011)9406/com_c(2011)9406_hu.pdf).
- EB [2011d]: A Bizottság 2011/0900. közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az általános érdekű szolgáltatások minőségi keretrendszere. Európai Bizottság, Brüsszel, 52011DC0900. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52011DC0900>.
- EB [2012]: 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 egyes vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 114/8, 2012. április 26. 8–13. o.
- EB [2013]: Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. február 15. SWD (2013) 53 final/2. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf.
- EC [1984]: Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital. 5. Public authorities' holdings in company capital The Commission's position. Bulletin EC No 9. 3.5.1.
- EC [1995]: State aid, NN 135/92, France (95/C 262/07, 8 February 1995. European Commission, Official Journal, C 262 7 1995, október, 7–15. o.
- EC [1996]: Communication from the Commission – Services of General Interest in Europe. COM/96/443 final, European Commission, Brüsszel, 1996. szeptember 11.
- EC [2000]: Communication from the Commission – Services of General Interest in Europe. COM/2000/0580 final, European Commission, Brüsszel, 2000. szeptember 20. http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/serv_gen_int05_en.pdf.
- EC [2001]: Report to the Laeken European Council – Services of General Interest. COM/2001/0598 final, European Commission, Brüsszel, 2001. október 17. aei.pitt.edu/45891.
- EC [2002a]: Commission authorises Euro 8.94 million income aid for farmers in Austria and other aid measures in Belgium and Germany to protect consumers against BSE. European Commission. IP/02/246, European Commission, Brüsszel, 2002. február 13. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-246_en.htm.
- EC [2002b]: Report from the Commission on the status of work on the guidelines for state aid and services of general economic interest. European Commission, Brüsszel, COM(2002) 280 final, 2002. június 5.
- ENIRISORSE-INDÍTVÁNY [2002]: Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 7 November 2002. Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze. Joined Cases C 34/01 to C 38/01. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CC0034>.

- ENIRISORSE-ÍTÉLET [2003]: Judgement of the Court of 27 November 2003 in Joined Cases C 34/01 to C 38/01 Enirisorse SpA v Ministero delle Finance. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0034>.
- EU [2010a]: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hivatalos Lap, C 83/01. 1–388. o. epa.oszk.hu/00800/00877/02467/pdf/C_2010_083_FULL.pdf.
- EU [2010b]: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Hivatalos Lap, C 83/02, 389–405. o. epa.oszk.hu/00800/00877/02467/pdf/C_2010_083_FULL.pdf.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2007]: Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/EGK és az 1170/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, L 315/1, 1–13. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1969]: A Tanács 1191/69/EGK rendelete (1969. június 26.) a vasúti, közúti és belvízi közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről. Hivatalos Lap, L 156/1. 19–25. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1970]: A Tanács 1107/70/EGK rendelete (1970. június 4.) a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról. Hivatalos Lap, L 130. 1–3. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1975]: A Tanács 75/439/EGK irányelve (1975. június 16.) a hulladékolajok ártalmatlanításáról. Hivatalos Lap, L 194. 23–25. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1991]: A Tanács 1893/91/EGK rendelete (1991. június 20.) a vasúti, közúti és belvízi közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK tanácsi rendelet módosításáról. Hivatalos Lap, L 1689/1. 314–316. o.
- FERRING-INDÍTVÁNY [2001]: Opinion of Mr Advocate General Tizzano delivered on 8 May 2001. Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Case C-53/00. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62000CC0053>.
- FERRING-ÍTÉLET [2001]: Judgement of the Court in Case C-53/00. Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), 2001. november 22. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0053>.
- FFSA [1997]: FFSA and Others v Commission Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, Extended Composition) 27 February 1997 In Case T- 106/95, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?sessionid=9ea7d0f130de2c1cfe2c1ba3440ebf9afb75fc6b86f5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4NchqOe0?num=T-106/95&language=en>.
- FRENCH REPUBLIC v COMMISSION [2000]: Judgement of the Court of 22 June 2000 Case C-332/98. French Republic v Commission of the European Communities (CELf). <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-332/98> (61998CJ332)
- GEMO-INDÍTVÁNY [2002]: Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 Case C-126/01 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v GEMO SA. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47308&doclang=en&mode=&part=1>.
- GEMO-ÍTÉLET [2003]: Judgement of the Court of 20 November 2003 in Case C-126/01 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie and GEMO SA <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CJ0126&from=FR>.
- GT-LINK [1997]: Judgment of the Court of 17 July 1997. GT-Link A/S v De Danske Statsbaner (DSB). Case C-242/95. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0242>.

- ITALY v COMMISSION [1991]: Judgment of the Court of 21 March 1991. Italian Republic v Commission of the European Communities. Case C-305/89. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61989CJ0305>.
- ITALY v COMMISSION [1992]: Judgment of the Court of 30 June 1992. Italian Republic v Commission of the European Communities. Case C-47/91. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0047>.
- MERCI CONVENZIONALI PORTO DI GENOVA [1991]: Judgment of the Court of 10 December 1991. Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA. Case C-179/90. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0179>.
- PIAGGIO [1999]: Judgement of the Court of 17 June 1999. Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA v International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH and Ministero della Difesa. Case C-295/97. 1999. június 17. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0295>
- SFEI AND OTHERS [1996]: Case C-39/94. Judgment of the Court of 11 July 1996. Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others. Case C-39/94. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0039>.
- SIC [2000]: Judgment of the Court of First Instance of 10 May 2000. SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v Commission of the European Communities. Financing of public television channels. Case T-46/97. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997TJ0046>.
- WOUTERS AND OTHERS-INDÍTVÁNY [2001]: Opinion of Advocate General Léger delivered on 10 July 2001 J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, interveners: Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap. Case C-309/99. (61999J0309). <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=46497&doclang=EN>.

FÜGGELÉK

F1. TÁBLÁZAT • Az alapszerződés egyes cikkeinek számozása

Maastrichti szerződés	Amszterdami szerződés	Lisszaboni szerződés
–	16. cikk	14. cikk
75. cikk	71. cikk	91. cikk
77. cikk	73. cikk	93. cikk
90. cikk	86. cikk	106. cikk
92. cikk	87. cikk	107. cikk
93. cikk	88. cikk	108. cikk
94. cikk	89. cikk	109. cikk

F2. TÁBLÁZAT • A négy ismertetett európai bírósági ügy ütemezése

Ügy	Főtanácsnok	Kérdések érkezése	A felek meghallgatása	Főtanácsnoki indítvány	Ítélet	Tanács
Altmark	Philippe Léger	2000. júl. 14.	2001. nov. 6. 2002. okt. 15.	2002. márc. 19. 2003. jan. 17.	2003. júl. 24.	teljes ülés
Ferring	Antonio Tizzano	2000. feb. 21.	2001. feb. 14.	2001. máj. 8.	2001. nov. 22.	6. tanács
Enirisorse	Christine Stix-Hackl	2001. jan. 25.	2002. márc. 5.	2002. nov. 7.	2003. nov. 27.	5. tanács
GEMO	Francis Geoffrey Jacobs	2001. márc. 19.	2002. jan. 17.	2002. ápr. 30.	2003. nov. 20.	6. tanács