

Szűcs Anikó Edit

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások az uniós támogatási rendszerben



Absztrakt

Az állampolgárok számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nagy jelentőséggel bírnak; olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek alapvetőek napjaink társadalma részére, még akkor is, ha ezen szolgáltatások nyújtása gazdaságilag nem kifizetődő. A társadalom érdekeit szem előtt tartva ezen szolgáltatások mentesülnek az EU állami támogatási szabályai alól, és a tagállamoknak széles mérlegelési jogkörük van azon szolgáltatások pontos meghatározására, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak tekintendők. Természetesen minden tagállam által nyújtott támogatás az Európai Bizottság felülvizsgálatának tárgya lehet, amelynek célja a nyilvánvaló tévedés kiszűrése, valamint az arányosság mint a közösségi versenyjogi politika egyik legfontosabb elve biztosítása. A jelen cikk megvizsgálja és összegezi az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos, az Európai Bizottság által hozott döntéseket és közvetlenül annak gyakorlatát, a legfontosabb kapcsolódó jogszabályok, definíciók és követelmények rövid ismertetését követően.

Kulcsszavak: állami támogatás, ÁGÉSZ, általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Bevezetés

Az állami támogatás mint a versenyjogi szabályozás témája egy nagyon speciális terület, amellyel sok jogász egyáltalán nem foglalkozik. Ez nem véletlen, hiszen az állami támogatás versenyjogi vizsgálata a tagállami belső jogtól teljesen idegen. Az állami támogatások versenyjogi szerepét, létjogosultságát az adja, hogy a versenyjog a belső piac központi eleme,¹ az Európai Unió legfőbb céljaként megteremtett belső piac hatékonyságát és egyben értelmét is megkérdőjelezi, ha a tagállamok valamilyen általuk fontosnak vélt okból, minden korlátozás nélkül támogatást nyújthatnak egy-egy vállalat számára.² Ezen támogatások hatásaként ugyanis olcsóbban adhatják a támogatásban részesülő vállalatok a termékeiket, szolgáltatásaikat, mint

¹ Simon Bishop – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2020. 40.

² Gombos Katalin: Rules of Jurisdiction in the New Hungarian Private International Law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 61. (2021), 1. 1–19.

versenytársaik, ezáltal torzítva a versenyt, illetve segíthetnek talpon maradni olyan vállalkozásoknak, amelyek maguktól képtelenek lennének a piacon maradni. Uniós szempontból természetesen csak azon versenyjogi relevanciával bíró események vizsgálata szükséges, amelyek a tagállamok közötti verseny torzításával is járhatnak.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden, a tagállamok közötti, versenyt érintő állami támogatás tilos és üldözendő az uniós jog szempontjából.³ Jelentős számú az olyan támogatás, intézkedés, amely az Európai Unió szempontjából is pozitív hatású, ilyenek például az elmaradt területek fejlesztését szolgáló támogatások, egyes szociális intézkedések, valamint a környezetvédelem kérdése is. Vannak továbbá olyan támogatások is, amelyek az uniós szempontjából irrelevánsak, vagy az uniós területére kiterjedő hatásuk elenyésző a helyi jelentőségükhöz képest. Speciális eset lehet például az atomenergia-beruházás, amely esetben az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a közös célt nem feltétlenül kell minden tagállamnak követni, de ha egy tagállam támogatást nyújt, akkor az nem szolgálhatja kizárólag a kedvezményezett érdekeit.⁴ Ahhoz, hogy a támogatásokat meg tudjuk az uniós jog szempontjából ítélni, meg kell ismerni a tiltott állami támogatás fogalmát, a fogalom összes elemét, követelményeit és a mentességekre vonatkozó szabályokat is. A mentességek esetén szintén fontos kérdés, hogy automatikus mentességről beszélünk, vagy olyan mentességről, amely az Európai Bizottsághoz történő bejelentéshez, jóváhagyáshoz kötött. Jelen cikk a tiltott állami támogatás fogalmának ismertetését követően az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal foglalkozik, ami – ahogyan azt a cikk bemutatja – egy igen speciális jogállással bír az uniós jog szempontjából.

A tiltott állami támogatás fogalmi elemei

Gyakorló jogásként rendszeresen találkozom azzal a kérdéssel, hogy mit is jelent valójában az állami támogatás, és mi minősül az Európai Unió joga alapján tiltott állami támogatásnak.⁵ A két fogalom nem egyezik, hiszen minden állami eredetű intézkedés, amely gazdasági előnnyel jár, állami támogatásnak minősül. A tiltott állami támogatás fogalma azonban jóval szűkebb, az Európai Unió működéséről szóló

³ Az állami támogatások jogának az egységes belső piac érvényesítésében betöltött szerepéhez lásd Szegedi László – Szirbik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.

⁴ Szegedi László: The Role of the Court of Justice of the European Union in the Reformulation of Hungarian Energy Policy. In Matúš Mišík – Veronika Oravcová (szerk.): *From Economic to Energy Transition. Energy, Climate and the Environment*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 395–427.; Szegedi László: *Az Európai Unió Bíróságának esetjogi dilemmái az atomenergetikai beruházások értékelésekor*. Megjelenés alatt.

⁵ Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga*, 26. (2015), 6. 45–62.

szerződés alapján a tiltott állami támogatás meghatározása az alábbi: „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.”⁶ Az alapszerződés fogalom meghatározása a gyakorlatban nem jelent azonban elég információt, ez alapján még mindig nagyon sok kérdés marad, ezért az állami támogatás fogalmi elemeit az Európai Bizottság az állami támogatásokról szóló közleményében részletesen rögzítette, melyek az alábbiak:⁷

1. az intézkedés kedvezményezettje vállalkozás;
2. az intézkedés államnak való betudhatósága;
3. állami forrásból való finanszírozás;
4. előny biztosítása;
5. az intézkedés szelektív jellege; valamint
6. a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás.

A fogalmi elemek fenti meghatározása segítséget nyújt a tiltott állami támogatás pontos meghatározásában, éppúgy, mint a bírósági esetjog ismerete. Az Európai Unió Bizottsága a közleményében olyan fogalmakat is rögzített, felhasznált, amelyeket az Európai Unió Bírósága határozott meg esetjogában. Ilyen, az Európai Unió Bírósága által kimunkált fogalom a vállalkozás fogalma, amely szerint a vállalkozás olyan jogalany, amely – jogállásától vagy finanszírozása módjától függetlenül – gazdasági tevékenységet folytat.⁸ A közlemény alapján nem bír jelentőséggel, hogy a jogalany profitorientált-e, illetve az sem, hogy a közigazgatási szervezetrendszer részét képezi-e. Fontos azonban, hogy az állami támogatási szabályok nem alkalmazandók azokban az esetekben, amikor az állam közhatalmat gyakorol, vagy amikor a közjogi jogalanyok hatósági jogkörükben járnak el.⁹ Szintén az Európai Unió Bíróságának esetjogára hivatkozik a közlemény a közhatalom gyakorlásának pontos meghatározása során, amely meghatározást konkrét példákkal is kiegészít. A közhatalom gyakorlása az esetjog – és ezzel összhangban a közlemény – alapján akkor áll fenn, ha a jogalany az állam alapvető funkciójának részét képező tevékenységet vagy ezen funkciókhoz jellegénél, céljánál és a vonatkozó szabályok alapján kapcsolódó tevékenységet folytat.¹⁰

⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdés.

⁷ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

⁸ A C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macroton ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet.

⁹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹⁰ A C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft mbH kontra Eurocontrol ügyben 1994. január 19-én hozott ítélet; C-343/95. sz. Diego Cali & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) ügyben 1996. december 10-én hozott ítélet; az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú

A következő fogalmi elem az államnak való betudhatóság. Ha egy állami szerv vagy egy állami szerv által kijelölt magánjogi szervezet előnyt nyújt egy vállalkozásnak, akkor az intézkedés az államnak tudható be.¹¹ A legnagyobb gyakorlati nehézséget azon vállalkozások jelentik, amelyekre közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorol állami szerv tulajdonosként, pénzügyi részesedéssel keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.¹² Azokban az esetekben, ahol az állam meghatározó befolyást gyakorol a fentiek szerint, meg kell vizsgálni, hogy az adott intézkedés meghozatalában milyen szereppel bírt az állami szerv.¹³ Amennyiben az állami szerv szerepe fennáll, akkor további vizsgálat tárgya az Európai Bizottság előtt a piaci magánbefektető elvének történő megfelelés. A megfelelés vizsgálata valójában összefügg egy következő fogalmi elemmel, nevezetesen az előny biztosításának követelményével. A piaci magánbefektető elve alapján nem minősül tiltott állami támogatásnak az állami intézkedés, ha egy racionális, profitszerzésre törekvő piaci szereplő is ugyanilyen feltételekkel befektetett volna, azaz ha a tőkepiacra más, hasonló kockázatú befektetéssel hasonló nyereséget várhat.¹⁴

Az állami forrás mint fogalmi elem elsősorban egyszerűnek tűnik, hiszen állami forrásnak minősül a közszféra minden erőforrása. Mindazonáltal az állami források nyújtása olyan sok különböző formában történhet, hogy annak pontos kategorizálása szokott a gyakorlatnak igazi fejtörést okozni. Ennek jelentősége különösen kiütöközik a támogatási programoknál. Az Európai Bizottságnak a koronavírusra adott gyors reakciója az az ideiglenes keretszabály,¹⁵ amely a különböző támogatási formákra eltérő szabályokat állapított meg, ezzel napjaink egyik legfontosabb kérdésévé téve a támogatás formáját. A támogatás lehet többek között közvetlen támogatás, kölcsön, kezességvállalás, adókedvezmény, bértámogatás, feltőkésítés, állami struktúra használatának ingyenes átengedése és tartozáselengedés is. Szintén fontos a támogatás pontos formájának meghatározása a támogatástartalom kiszámításához, hiszen a támogatás összegének kiszámítása a támogatás formájától függ. A támogatástartalom számítása bizonyos támogatásformáknál egyáltalán nem egyszerű

közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹¹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹² A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról.

¹³ A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet.

¹⁴ Hans W. Friederiszick – Michael Tröge: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter*, 12. (2006), 1. 105–109.

¹⁵ A Bizottság közleménye: A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály (2011/C 6/05).

és evidens folyamat, ezért az Európai Bizottság iránymutatást adott ki, amelyben pontos képleteket ad a támogatástartalom kiszámításához.¹⁶

A következő fogalmi elem az előny biztosítása, amelyről már korábban részben szó volt. Az előny pontos meghatározását a közlemény ismét az Európai Unió Bíróságának a joggyakorlatából vette át, amely szerint „előny az olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni”.¹⁷ Ahogyan a fenti fogalmi elemnél tárgyaltuk, az előny sokféleképpen jelentkezhet, akár az adó ki nem vetéseként,¹⁸ akár az érintett vállalkozás költségeinek bármely módon történő csökkentéseként.¹⁹

A szelektivitás követelménye azt jelenti, hogy a szóban forgó támogatás bizonyos vállalkozásokat, árukat és/vagy szolgáltatásokat előnyben részesít. Ezen követelmény tárgyi és földrajzi értelemben is megnyilvánulhat, eredményeképpen a támogatott vállalkozás(ok) versenypozíciója más versenytárs(ak)hoz képest javul, ezzel lehetővé téve a támogatás versenytorzító hatását. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint ezen feltételhez nem követelmény, hogy a verseny ténylegesen torzuljon, elég, ha az intézkedésnek potenciálisan van ilyen hatása.²⁰

Az utolsó fogalmi elem, azaz az intézkedés versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása szintén részben összefügg a korábban elhangzottakkal, hiszen egy adott intézkedés akkor fenyeget a verseny torzításával vagy torzítja azt, ha vélhetően javítja a támogatással érintett vállalkozás(ok) versenypozícióját az érintett piacon. Itt is elegendő, ha potenciálisan fennáll a hatás, tehát nem szükséges a verseny tényleges torzulása.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége vonatkozásában a vizsgálat tárgya – azon túl, hogy az intézkedés a valóságban milyen hatás fejt vagy fejtett ki – az, hogy az intézkedés képes-e a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakorolni. Ez a fogalmi elem akkor is teljesülhet, ha a vállalkozás nem vesz részt közvetlenül a tagállamok közötti kereskedelemben.²¹

A fenti fogalmi elemek mindegyikének meg kell feleljen tehát egy állami intézkedés ahhoz, hogy tiltott állami támogatásnak minősüljön, ha bármelyik fogalmi

¹⁶ A Bizottság közleménye: Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01).

¹⁷ A C-39/94. sz. Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet; a C-342/96. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet; az Európai Bizottság 2016/C 262/01. számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹⁸ A C-480/98. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet.

¹⁹ A C-387/92. sz. Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben 1994. március 15-én hozott ítélet.

²⁰ A C-518/13. sz., az Eventech Ltd. kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítélet.

²¹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01. számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

elem a fentiek közül nem teljesül, akkor nem lehet az uniós jog szempontjából tiltott állami támogatás. A tiltott állami támogatás fogalma kapcsán szükséges még két dolgot itt rögzíteni. Az első az állami támogatás és a tiltott állami támogatás közötti különbségtétel, amely két fogalom gyakran keveredik. Attól, hogy egy intézkedés állami támogatás, még nem biztos, hogy tiltott állami támogatás, hiszen például, ha egy állami támogatás nem érinti a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet, attól még állami támogatás, de az uniós jog szempontjából nem tiltott. Ugyanez a helyzet az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján mentesülő állami támogatások esetében is, amely esetekben az állami támogatás a fenti fogalmak mindegyikének megfelel, mégis összeegyeztethető az uniós joggal. A mentességi okok és rendszer részben jól ismert, ideértve a csekély összegű támogatásokat, valamint a csoportmentességi rendeleteket, részben viszont sok meglepetést tartogat olyan mentességekkel, mint például a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatása. Jelen cikk az utóbbi témát vizsgálja. Az első és legfontosabb, amit szükséges leszögezni, hogy a fentiek alapján az uniós jog szempontjából állami támogatásnak kell minősülni egy intézkedés ahhoz, hogy a lentiek szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatása egyáltalán felmerülhessen.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén a mentesség nem az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (2) vagy (3) bekezdésén alapul, hanem az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésén, amely kimondja:

„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium 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.”²²

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan az első specifikus dokumentum, amit érdemes megvizsgálni, az Európai Bizottság által *Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában* címmel 2001-ben kiadott közlemény (a továbbiakban: 2001-es Közlemény).²³ Ez az 1996-os közlemény aktualizált változata, amely adoptálta a piac, a technológia és a felhasználók szükségleteinek változásait is. A 2001-es Közlemény rögzíti a tagállamok által alkalmazandó alapvető feltételeket, de ezen túl széles mérlegelési jogkört hagy a közszolgáltatások

²² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdés.

²³ A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04).

körének meghatározására. A 2001-es Közlemény által meghatározott alapvető követelmények az alábbiak:

- az állami és privát tulajdonú vállalatok között a semlegesség biztosítása;
- a tagállamok szabadon határozhatják meg a közszolgáltatások körét, azonban nyilvánvaló tévedés esetén a meghatározás felülvizsgálat tárgyát képezi; valamint
- az arányosság követelményének történő megfelelés, amely szerint a verseny és az egységes piac szabadságának korlátozása nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó, nem alapvető szintű, hanem konkrét követelményeket az Európai Unió Bírósága mondta ki 2003-as ítéletében, ahol egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében rögzítette, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellentételezése akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha az ítéletben foglalt alábbi négy feltétel mindegyike teljesül:

- az érintett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettség terheli, amely kötelezettség egyértelműen meghatározott;
- az ellentételezés összegének pontos meghatározásához szükséges feltételek előre megállapításra kerülnek tárgyilagos és átlátható módon;
- az elérhető bevételekre és az észszerű nyereségre is figyelemmel az ellentételezés mértéke nem haladja meg a közszolgáltatás végrehajtása kapcsán felmerülő költségeket; valamint
- ha a közszolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás nem közbeszerzési eljárás keretében kerül kijelölésre, akkor az ellentételezés mértékét azon költségek alapján kell meghatározni, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének.²⁴

A következő jelentős dokumentum az Európai Bizottság tíz évvel későbbi határozata (a továbbiakban: bizottsági határozat),²⁵ amelyben a Bizottság továbbra is széles mérlegelési jogkört hagyott a tagállamok részére a közszolgáltatások körének meghatározására. A bizottsági határozat tárgyi hatálya alatt rögzítették ágazatonként a maximális támogatási összeget, időbeli hatálya alapján pedig főszabályként a 10 évnél nem hosszabb időtartamú megbízásokra alkalmazható. A bizottsági határozat már az előszóban megállapítja a vállalkozások megbízásának kötelező tartalmi elemeit, amelyek közül kiemelésre érdemes, hogy a megbízásban hivatkozni kell a bizottsági

²⁴ A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet.

²⁵ 2012/21/EU bizottsági határozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezésére való alkalmazásáról.

határozatra, ezzel rögzítvén, hogy az uniós jognak megfelelő általános gazdasági érdekű szolgáltatásról van szó. A bizottsági határozat részletes tájékoztatást ad továbbá abban a vonatkozásban is, hogy attól, mert az általános gazdasági érdekű szolgáltatások mentesek az előzetes bejelentési kötelezettség alól, egy-egy adott támogatási projektet a tagállamok bejelenthetnek, valamint a Bizottság is jogosult akár panasz alapján, akár hivatalból vizsgálni a támogatási projekteket. Az ellentételezés maximális összegének meghatározása a bizottsági határozatban részletesen rögzítve van, továbbá az is, hogy egy esetleges túlkompensáció esetére – amelyet az érintett tagállamnak a megbízás alatt folyamatosan, legalább 3 évente ellenőrizni kell – a tagállamok kötelesek előírni a visszafizetést.²⁶

A következő bizottsági közlemény, amely a téma szempontjából releváns, a 2011. év végén elfogadott és 2012-ben kihirdetett közlemény az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (a továbbiakban: 2012-es Közlemény),²⁷ amely elsősorban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályokhoz kapcsolódó kulcsfogalmak pontos meghatározása.

A tagállamok széles mérlegelési jogkörének keretei

A 2001-es Közlemény a tagállamok mérlegelési jogkörére vonatkozó szabályokat az alábbiak szerint rögzítette:

„A tagállamok meghatározásra vonatkozó szabadsága azt jelenti, hogy elsősorban a tagállamok felelősek annak meghatározásáért, hogy a tevékenységek egyedi jellemzői alapján mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak. Ez a meghatározás csak nyilvánvaló tévedés esetén vizsgálható felül. [...] Elsődlegesen és alapvetően helyi szinten kell eldönteni, hogy valamely szolgáltatás általános érdekű szolgáltatásnak minősül-e, és hogy ezt a szolgáltatást milyen módon kell teljesíteni. A Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az alkalmazott eszközök összeegyeztethetők legyenek a közösségi joggal.”²⁸

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata megerősítette az Európai Bizottság álláspontját, beleértve a Bizottság korlátozott, nyilvánvaló hibára redukált felülvizsgálati jogkörének rögzítését is.²⁹

²⁶ Lei Zhu: *Services of General Economic Interest in EU Competition Law*. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2020. 78.

²⁷ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésre való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

²⁸ A Bizottság közleményének (22) bekezdése az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04).

²⁹ T-17/02. sz. Fred Olsen, SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. június 15-én hozott ítélet; valamint T-289/03. sz. British United Provident Association Ltd. (BUPA), BUPA In-

A 2012-es Közlemény fenntartotta a 2001-es Közleménynek a tagállamok számára biztosított széles mérlegelési jogkörre vonatkozó álláspontját azzal, hogy a lenti meghatározásból láthatjuk a jogi megközelítés változását, hiszen jogászi szemmel azt láthatjuk, hogy a területen későbbi uniós jogalkotás nem kizárt, amely esetben a tagállami mérlegelési jogkör szűkülhet vagy teljesen meg is szűnhet. A 2012-es Közlemény szövege alapján ugyanis:

„Mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fennállásának meghatározására vonatkozóan nincsenek specifikus uniós szabályok, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy egy adott szolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekintenek-e.”³⁰

A jogesetek bemutatásához fontos még ismerni a bizottsági eljárásra vonatkozó szabályozás főbb lépcsőit, ezért röviden itt azt is bemutatom. Az Európai Bizottság eljárását szabályozó rendelet³¹ alapján a Bizottság a bejelentéseket előzetes vizsgálat keretében vizsgálja meg, és határozatban dönt arról, hogy a bejelentett intézkedés állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor vet-e fel aggályokat, azaz szükséges-e hivatalos vizsgálati eljárást indítania. Az előzetes vizsgálati eljárás mindösszesen két hónap, azonban ez a határidő az utolsó információszolgáltatástól értendő. Hivatalos vizsgálati eljárás megindítása esetén a határozatnak tartalmaznia kell a Bizottság előzetes értékelését az intézkedés jellegére vonatkozóan és a Bizottság szerint felmerült kétségeket a belső piaccal való összeegyeztethetősége vonatkozásában. A hivatalos vizsgálati eljárás befejezéseként – amelyre a Bizottságnak törekednie kell, hogy 18 hónap alatt sor kerüljön – a Bizottság megengedő, elutasító vagy kötelezettségeket előíró határozatot hozhat. A tagállamok az előzetes vizsgálat, illetve a hivatalos vizsgálati eljárás alapján hozott határozat meghozataláig jogosultak visszavonni a bejelentésüket.³²

Jogesetek

Az Európai Bizottság jogesetkeresőjében³³ 73 jogesetet találunk – a 2007-es évtől kezdődően –, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jogalapjára szűrünk, ezek közül 7 jogeset idei. Ez elég kevés jogeset, de indokolt az alacsony szám,

surance Ltd. és BUPA Ireland Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 4-én hozott ítélet.

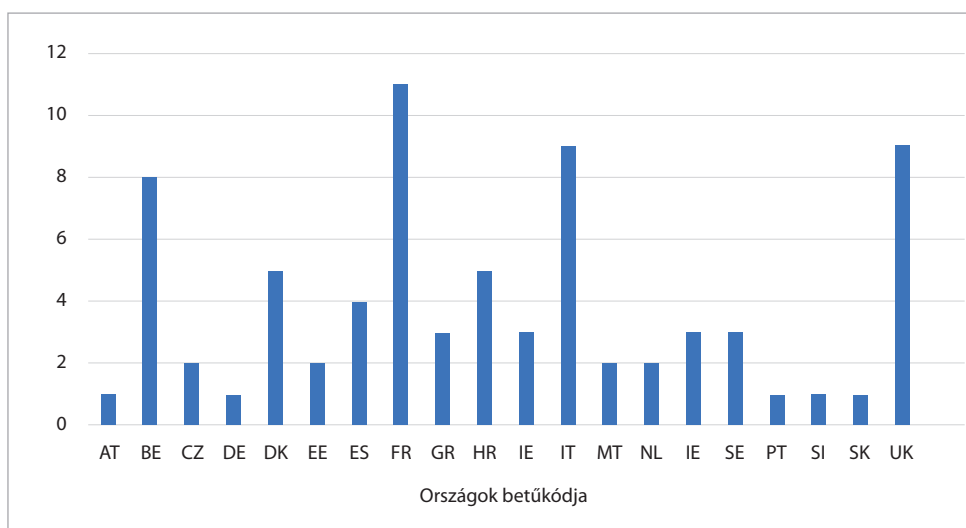
³⁰ A Bizottság közleményének (46) bekezdése az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

³¹ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

³² Vivien Rose – David Bailey: *European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 983.

³³ European Commission: *Competition Policy* (é. n.).

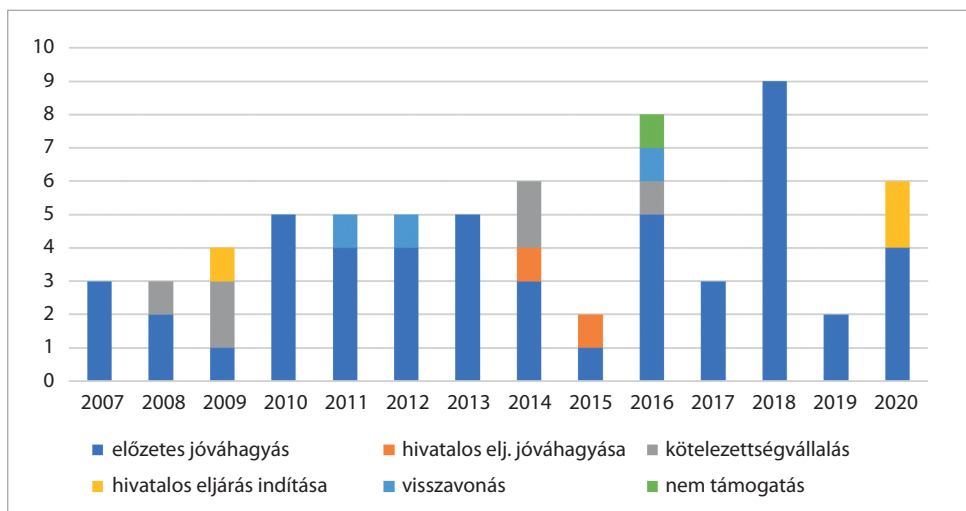
tekintve, hogy főszabály szerint – ahogyan azt már korábban ismertettük – nem bejelentésköteles támogatásról van szó. Ennek megfelelően csak azon jogesetek lehetnek a keresőben, ahol a tagállam annak ellenére bejelentette, hogy az nem kötelező, vagy ahol a Bizottság valamiért eljárást indított. A fenti 73 jogeset tagállamok – beleértve a már kilépett Egyesült Királyságot – közötti megoszlását az alábbi, a szerző által készített diagram mutatja. A diagram kizárólag azokat a tagállamokat mutatja, amelyek esetén döntést találhatunk, a többi tagállamot, beleértve hazánkat is, nem. Kiugró esetszámot négy állam esetében találunk: Belgium (nyolc), Franciaország (tizenegy), Olaszország (kilenc) és az Egyesült Királyság (kilenc) esetében. Öt ország esetében csak egyetlen, négy ország esetében kettő, három ország esetében három, egy ország esetében négy és kettő ország esetén pedig öt eset található a keresőben.



1. ábra: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal összefüggő jogesetek tagállamok szerinti megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A következő saját készítésű diagramon látható azon összegzése a szerzőnek, hogy melyik évben hány határozat született, és milyen eredménnyel zárultak az eljárások. Sötétkéssel az előzetes vizsgálatban jóváhagyott intézkedések, narancssárgával a hivatalos vizsgálati eljárásban jóváhagyott támogatások, szürkével a kötelezettségvállaláshoz kötött állami támogatások, citromsárgával az előzetes vizsgálat során kétséget felvető és ezért hivatalos vizsgálati eljárás indításáról szóló határozatok, világoskékkel a visszavont bejelentések és zöld színnel a Bizottság határozata alapján állami támogatásnak nem minősülő intézkedések szerepelnek.



2. ábra: Az egyes eljárásokban született határozatok száma és eredményük éves bontásban (2007–2020)

Forrás: a szerző szerkesztése

A lentiekben a szerző közelebből is megvizsgál néhány jogesetet azzal, hogy az Európai Bíróság keresőjében minden fontosabb adat (érintett terület, támogatás típusa, döntés) megtalálható, de az esetek egy része csak az eredeti nyelven elérhető, ezért minden jogeset megvizsgálása jelentős nyelvi kvalifikációkat, tehát együttműködést igényelne, és ennek megfelelő számú szerzót. Előre kell bocsátani továbbá, hogy a jogesetek kapcsán kizárólag olyan információkat emelek ki a lentiekben, amelyek a fenti szabályokat kiegészítik, a joggyakorlatot bemutatják, vagy egyéb okból érdekesek, ezzel csemegézve a jogesetek lényegi motívumaiból és levonva a szükséges következtetéseket. Ez természetesen azt is jelenti, hogy ritka kivételektől eltekintve inkább azon esetek lesznek érdekesek, amikor a Bizottság az előzetes vizsgálat során nem hagyta jóvá a vizsgált támogatást.

2007 az első év, amelyre vonatkozóan a bizottsági kereső három jogesetet ad ki, mindhárom bejelentésre indult eljárás, amelyek közül egyik esetben sem emelt az Európai Bizottság kifogást. Az egyik esetben az Egyesült Királyság postai szolgáltató részére nyújtandó közvetlen támogatást és támogatott kölcsönt jelentett be a Bizottság részére. A postai szolgáltatónál nem kizárólag postai szolgáltatások, de a Magyar Postán is jellemző további szolgáltatások voltak elérhetők, mint például a közműbefizetés, a szociális és adókifizetések és egyes állami ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatások. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szerinti minősítésnél fontos szerepet játszott a döntésben, hogy a postai hálózat fenntartására

az optimális kereskedelmi méretet meghaladóan került sor a szolgáltatások hozzáférhetősége érdekében.³⁴

A 2008-as évben ismét három jogesetet találunk, amelyek közül azonban csak két ügy zárult úgy, hogy a Bizottság nem emelt kifogást, a harmadik esetben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított. Olaszország az Egyesült Királysághoz hasonlóan egyetemes postai szolgáltatásokra kívánt közvetlen támogatást nyújtani azzal, hogy a postai szolgáltatások itt is széles körűek, ami a jogesetben fontos körülményként szintén bemutatásra került. Különös jelentősége a széles körű szolgáltatásoknak azért is van, mert számos, privát küldemények továbbításával foglalkozó vállalat van a piacon, de a csekkek befizetése például már hazánkban is korlátozott lehetőségeket nyújt és főleg nyújtott tizenhárom évvel ezelőtt, és ez csak egyetlen példa a portfólióból. A korábbi döntéshez képest itt sokkal részletesebb piacmeghatározást és költségszámításokat találunk, igaz, a Bizottság kettő körben kért a bejelentést követően kiegészítő információkat Olaszországtól.³⁵ Franciaország egy 2007-es spanyolországi jogesethez hasonlóan közszolgálati televíziós programkészítésre adott támogatást tőkeemelés formájában, amely támogatást be is jelentett az Európai Bizottság részére. A francia állami műsorszolgáltatás közszolgálati, azaz oktatási, művészeti, sportprogramokat, valamint fontos uniós elveket – diverzitás, demokrácia és pluralizmus – megtestesítő zászlót tűzött ki programul a francia határon túl is, a frankofon területek számára.³⁶ A harmadik, az Egyesült Királyság által bejelentett állami támogatás esetén a vizsgálati eljárás eredményének döntését megnézve azt látjuk, hogy a Bizottságnak nem a szolgáltatásoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásként történő minősítésével, hanem a megbízással és a támogatás arányosságával kapcsolatban merült fel aggálya. A bejelentést végül – részben kötelezettségvállalás eredményeként – a Bizottság a következő évben jóváhagyta.³⁷ Ugyanebben az évben szintén kötelezettségvállalással zárult az Osztrák Újságtársaság bejelentése alapján indult eljárás is. Az ügyben korábbi bírósági döntésre³⁸ hivatkozva megállapította a Bizottság, hogy a köztelevízióknak fizetendő műsorszórási díj állami forrásnak minősül, valamint számos hiányosságot, beleértve többek között az ellentételezés mértékére, az ellenőrzésre, valamint a közszolgáltatás és a kereskedelmi szolgáltatás megfelelő elkülönítésére vonatkozó

³⁴ Európai Bizottság S.A. N 388/2007 – United Kingdom Post Office Limited (POL) transformation programme ügyben 2007. november 28-án hozott döntés.

³⁵ Európai Bizottság S.A. NN 24/08 Italy Poste Italiane SpA ügyben 2008. április 30-án hozott döntés.

³⁶ Európai Bizottság S.A. N 279/2008 France Dotation en capital pour France Télévisions ügyben 2008. július 16-án hozott döntés.

³⁷ Európai Bizottság S.A. C 16/08, S.A. NN 35/2007 United Kingdom Calmac and NorthLink ügyben 2009. október 28-án hozott döntés.

³⁸ A C-337/06. sz. Bayerischer Rundfunk és társai kontra GEWA–Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet.

megállapításokat, amelyek a kötelezettségvállalások előírásához vezettek a Bizottság részéről.³⁹

A 2010-ben a Bizottság elé került négy közvetlen támogatás és egy támogatott kölcsön esetében az Európai Bizottság kötelezettségvállalások nélkül jóváhagyta azokat. A 2011-es év eseménydúsabb volt ugyan, hiszen öt esetből csak négyet hagyott jóvá a Bizottság, amelyek közül három közvetlen támogatás, egy pedig közvetlen támogatás és támogatott kölcsön formájában került meghatározásra. Mindazonáltal az ötödik ügyről csak annyit lehet tudni, hogy Észtország tett bejelentést olajpala-alapú villamosenergia-termelés vonatkozásában támogatási keretprogram jóváhagyására, és a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának megindítását követően a bejelentését visszavonta. Az eljárás indításáról szóló bizottsági közlemény elérhető,⁴⁰ valamint ugyanez a kérdés 2020-ban ismét napvilágot látott, és a Bizottság friss értékelése el is érhető publikusan,⁴¹ mindazonáltal az, hogy a 2011-es eljárásnál annyi került feltüntetésre, hogy a kapcsolódó dokumentációt azt követően publikálják, hogy az üzleti titkokat nem tartalmazó dokumentum rendelkezésre áll,⁴² meglepő. A versenyjogi eljárások során fontos az üzleti titok védelme, éppúgy, mint a nyilvánosság biztosítása. Éppen ezért teljesen elfogadhatatlan, hogy ha egy tagállam nem készít üzletititok-mentes változatot, akkor a bejelentés teljes tartalma megismerhetetlen az érdeklődők számára. Az eljárás indításáról szóló bizottsági közlemény alapján az látható, hogy Észtország jelentős összeget kívánt 20 évre biztosítani két új erőmű üzemeltetője részére. A Bizottság aggodalmát fejezte ki a támogatás vonatkozásában, kétségbe vonva, hogy ez a piacot legkevésbé torzító megoldás. Ennek részben oka a támogatott vállalat jelentős piaci részesedése és a tevékenységének vertikális kiterjedtsége, a tendereztetés kihagyása, a jövőben elvárt profit nem meghatározott mértéke, valamint a nem várt profit kezelésére vonatkozó megfelelő mechanizmus hiánya. Mindezek közül azonban a legerősebb és kétszer is hangsúlyozott érvnek az tűnik, hogy a Bizottság potenciális veszélyt lát arra, hogy a támogatás negatívan befolyásolja a környéken meglévő erőműveket, valamint az Észtország és a környező országok területén történő erőműépítésekbe történő befektetési hajlandóságot.⁴³

A 2012-es évben szintén ugyanilyen arányt látunk, hiszen négy esetben jóváhagyta a Bizottság a támogatásokat, míg egyetlen esetben a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően visszavonták a bejelentést. A visszavonás szintén az energetika területén történt, de két meglévő erőművet érintett Máltán. A Bizottság az eljárás

³⁹ Európai Bizottság E2/2008 Austria Financing of ORF ügyben 2009. október 28-án hozott döntés.

⁴⁰ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.).

⁴¹ European Commission: *Commission Staff Working Document* (é. n.).

⁴² European Commission: *Competition Policy* (é. n.).

⁴³ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.).

megindításáról szóló közleményében kiemelte, hogy az eljárás indítása nem vetíti előre az eljárás eredményét, csak lehetőséget nyújt Málta és az érdekelt harmadik felek számára, hogy észrevételeket tegyenek, további adatokat, információkat gyűjtsenek és szolgáltatassanak. A máltai támogatással kapcsolatban aggálya volt a Bizottságnak az, hogy a támogatás eredményeként Málta a meglévő uniós szabályozásnak felelne meg, és rávilágított a Bizottság, hogy a meglévő uniós szabályozáson túl a jövőbe mutató fejlesztések más megítélés alá eshetnek. Szintén kiemeli a hamarosan elérhető versenytárs megjelenését, tehát ismét látható, hogy a potenciális verseny előtérben van a vizsgálatok során.⁴⁴ A fenti meglátásom, hogy ennyi év alatt egy üzletititok-mentes változat ismét felkerülhetett volna már a bizottsági keresőbe – ami nem történt meg azóta sem.

A 2013-as évben az Európai Bizottság mind az öt bejelentést jóváhagyta. 2014-ben három bejelentést a Bizottság jóváhagyott vizsgálati eljárás indítása nélkül, egyet hivatalos vizsgálati eljárást követően, illetve kettőt kötelezettségvállalásokkal. Utóbbi esetben az Írország által nyújtott támogatás hivatalos vizsgálatára egy 2007-ben a Bizottság részére benyújtott panasz alapján került sor, tehát mindösszesen 7 évet vett igénybe az eljárás. Írország kizárólagos állami tulajdonú társaság tulajdonát képező busztársaságokat támogatott, amelyek elsődleges működési területe Írország. A tagállam a közszolgáltatásként megjelölt szállításokért fizetett éves kompenzációt, a nemzeti fejlesztési terv alapján a közszolgáltatást ellátó új buszok beszerzését, valamint buszmegállók felújítását és új dublini buszgarázs építését támogatta, és a mozgáskorlátozott személyek utazásával kapcsolatos tájékoztató oktatásra adott támogatást. Utóbbit a Bizottság az uniós joggal összhangban lévő támogatásnak minősítette, míg a többi támogatás során rögzítette, hogy azok az alkalmazandó jog alapján meglévő támogatásnak minősülnek, amely támogatások lényegén a tagállam nem módosított. Ez azt jelenti, hogy a támogatás, támogatási program indításának időpontjában az adott támogatás nem minősült állami támogatásnak, hanem később, a közös piac fejlődésével került az állami támogatásra vonatkozó szabályok hatálya alá.⁴⁵ A kötelezettségvállalásokkal zárult jogesetekből látszik, hogy ha egy támogatás a jogszabályi keretbe foglalt szigorú adminisztratív szabályoknak nem felel meg, de egyébként a támogatás elfogadható lenne, akkor a Bizottság kötelezettségvállalás keretében kötelezi az adott tagállamot az adminisztratív hiányok kiküszöbölésére.⁴⁶

⁴⁴ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Planned Investment at Delimara Power Plant in Malta* (2010. november 17.).

⁴⁵ Európai Bizottság S.A.20580 (C-31/2007.) (ex NN 17/2007) implemented by Ireland for Córás Iompair Éireann Bus Companies (Dublin Bus and Irish Bus) ügyben 2014. október 15-én hozott döntés.

⁴⁶ Európai Bizottság S.A.30481 (2012/E) – France Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP); S.A.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF Belgique ügyekben 2014. november 27-én hozott döntés.

2015-ben mindösszesen kettő eset volt, amelyek közül az egyik panaszra indult eljárás, de a Bizottság mindkét esetben pozitív döntéssel zárta az ügyeket. A holland támogatási keret miatt indult eljárás során a holland állam bemutatta, hogy a támogatási összeget, illetve az elért nyereséget kizárólag a természetvédelemre lehet felhasználni, ami nem a támogatási szerződésből fakad, hanem a támogatott szervezetek alapító okiratából, amelyek alapján a szervezetek kizárólag természetvédelemre költhetik a bevételüket. A Bizottság elfogadta a tagállam érvelését, hogy az állami támogatásból megvalósuló földszerzések egy egységes nemzeti ökológiai rendszer létrehozása céljából általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhetnek, amihez hozzájárult, hogy az érintett természetvédelmi területek átminősítési tilalom alá kerültek a közönség számára nyitott területekként. Noha a megbízás időtartamát nem rögzítették, a Bizottság a jelen esetben nem vélekedett úgy, hogy ez a támogatás közösségi joggal való összhangját érintené, azzal, hogy a jövőben az időtartam meghatározása szükséges. A Bizottság a jelen esetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatást széles körűnek, atipikusnak ítélte, és kimondta, hogy a másodlagos, kapcsolódó tevékenységek a bírósági esetjogban kimondottak szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának ellentételezéséül szolgálnak, amelyet a fentiek szerint azonos célra kell fordítani.⁴⁷

2016-ban nyolc releváns döntés született, amelyek között mindenféle döntést találunk: öt olyan esetet, ahol nem volt kifogása a Bizottságnak, egy kötelezettségvállalást, egy visszavonást és egy olyan esetet is, ahol a bejelentett támogatás nem minősült állami támogatásnak. A spanyol ügyben felmerült kötelezettségvállalások kapcsán jól látható, hogy a fentiekkel összhangban az adminisztratív hiányosságok pótolhatók, a pénzügyi elszámolási rendszer pontosítható, és a tízéves határidő is rögzíthető egy esetleges kötelezettségvállalás keretében, tehát igen széles körű lehetőség áll a tagállamok rendelkezésére egy esetleges bizottsági eljárás keretében az állami támogatások uniós joggal való összhangjának megteremtésére.⁴⁸ Görögország 2016-ban visszavonta a 2014-ben bejelentett, egyetemes postai szolgáltató állami támogatási programjára vonatkozó bejelentését, miután a Bizottság vizsgálati eljárást indított és jelezte, hogy a nehezen beszerezhető információk miatt valószínűsíthető, hogy az eljárás kötelezettségvállalással tud csak zárulni. A Bizottság egy átmeneti időszakra vonatkozó támogatási rezsimet (2013–2015) az uniós joggal összhangban álló általános gazdasági érdekű szolgáltatási rezsim alá eső támogatásként minősített. Az ügy azért rendkívül fontos, mert a Bizottság egy ritkán életre hívott jogalapra⁴⁹ hivatkozva emelt kifogást és indított eljárást. A bizottsági

⁴⁷ Európai Bizottság S.A.27301 (2015NN) The Netherlands Alleged illegal State aid in connection with the subsidized acquisition or free granting of nature land ügyben 2015. december 10-én hozott döntés.

⁴⁸ Európai Bizottság S.A.35474 – Spain State aid to the news agency EFE ügyben 2019. január 17-én hozott döntés.

⁴⁹ 2012-es Közlemény 52. bekezdése alapján.

döntésben azt láthatjuk, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások összes attribútumát megvizsgálta a Bizottság, egyesével mindent rendben talált, mégis úgy vélte, hogy az uniós kereskedelem szempontjából a kompenzációs alap mechanizmusa sajátos problémákat vethet fel. A kompenzációs alap mechanizmusa szerint az érintett vállalat a bevételeinek 0,5%-át fizetné hozzájárulásként az alapba, míg a többi szolgáltató 0,5% és 10% között a városi jelenlét százalékos arányától függően. A Bizottság szerint ez a mechanizmus ahhoz vezethet, hogy a versenytársak kizárólag a pénzügyileg előnyösebb, városi területekre fókuszáljanak, más potenciális versenytársakat pedig el is tántoríthatna a piacra lépéstől. A fentiek miatt az Európai Bizottság felkérte a tagállamot, valamint harmadik személyeket, hogy a kompenzációs alap mechanizmusa vonatkozásában feltett kérdéseire válaszoljon, amely válaszok alapján egy formális vizsgálati eljárás keretében kívánta megvizsgálni, hogy kötelezettségvállalásokkal a támogatási program az uniós joggal összhangba hozható-e.⁵⁰ Németország esetén panasz alapján indult az előzetes eljárás, amelyben a Bizottság megállapította, hogy a vizsgálat alá vont intézkedés nem minősül állami támogatásnak, az intézkedés megfelel a piaci magánbefektetői tesztnek.⁵¹

2017-ben mindhárom, 2018-ban mind a kilenc, 2019-ben pedig mindkét esetben már az előzetes vizsgálat során jóváhagyta a támogatásokat a Bizottság.

Az utolsó lezárt és a jelen cikk által részletesen vizsgált év, azaz a 2020. év során négy esetben az előzetes vizsgálat alapján jóváhagyta a támogatást a Bizottság, kettő esetben pedig hivatalos vizsgálati eljárást indított. Csehország esetében érdekes, hogy bár bejelentés alapján indult, de két panasz is érkezett az eljárás alatt. A Bizottság aggodalmát fejezte ki, mert az intézkedéssel érintett szolgáltatások a postai szolgáltatásokról szóló irányelvben⁵² foglaltaknál tágabb szolgáltatásokat fednek le, valamint a bejelentésben foglalt piaci mechanizmusok bekövetkezésének bizonyosságát is vitatta.⁵³ A 2020-ban indult hivatalos vizsgálati eljárások folyamatban vannak, ezért azok további sorsa csak a cikk egy későbbi folytatásában követhető le.

⁵⁰ Európai Bizottság S.A.35608 (2014/C) (ex 2014/N) – Greece Hellenic Post (ELTA) – Compensation for the financing of the universal postal service ügyben 2014. augusztus 1-jén hozott döntés.

⁵¹ Európai Bizottság S.A.36798 (2016/NN) – Germany Alleged unlawful State aid scheme "Cash pooling of the undertakings owned by the City of Osnabrück (including Klinikum Osnabrück GmbH)" ügyben 2016. október 11-én hozott döntés.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról.

⁵³ Európai Bizottság S.A. 55208 (2020/C) (ex-2020/N) – Czechia Czech Post USO compensation for the period 2018–2022 ügyben 2020. június 23-án hozott döntés.

Összefoglalás

A fenti diagram látványosan illusztrálta, hogy a tagállamok többnyire jól határozzák meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, illetve azt, hogy a Bizottság felülvizsgálati jogköre korlátozott. A jogesetek vizsgálatából látható, hogy a jogalkotók nem véletlenül nem határozták meg pontosan az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körét, hanem azért, mert az területi sajátosságokat is mutat(hat), előzetes meghatározása gyakorlatilag lehetetlen. A jogesetekből az is jól látszik, hogy önmagában az, ha a szolgáltatási kör megegyezik egy korábbi bejelentéssel, amelyet a Bizottság elfogadott, még nem jelenti azt, hogy az új eset körülményeit mérlegelve is borítékolható a bizottsági jóváhagyás. Ez egyébként a versenyjog egészére igaz, egy versenyhatósági bejelentés során mindig annyira sok tényezőt kell figyelembe venni, ami összességében mindig nagy eltéréseket mutathat, eredményezhet. Éppen ezért egy versenyhatósági eljárás eredményét előre megmondani csak nagyon ritkán lehet, és az eljárás idejének csökkentése érdekében az információk minél szélesebb körű feltárása ajánlott.

Az ügyfelek egy jelentős része nem érti elsőre, hogy miért annyira fontos megvizsgálni egy tagállam által nyújtott támogatás esetében az uniós joggal való összhangját. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok bonyolult és szövevényes szabályait vagy túl nehézkesnek találják, vagy hihetetlenül leegyszerűsítik. Nap végén viszont mindenképpen fontos, hogy megértsék: a támogatott vállalkozás az, amelyiknek vissza kell fizetnie az uniós joggal nem összhangban megfizetett támogatást, tehát elemi érdekük annak vizsgálata, hogy az adott támogatás pontosan milyen jogi rezsim és részletszabályok alá esik. A tagállamok részére jelentős adminisztrációs teher egy esetleges bizottsági felülvizsgálat, valamint rossz fényt is vet rájuk, ha az uniós joggal összhangban nem álló támogatást nyújtanak, ezért természetesen a tagállamok is vizsgálják az uniós joggal való összhangot minden támogatás vonatkozásában. Magyarországon a Támogatásokat Vizsgáló Iroda a kompetens szerv, de önmagában a tagállami vizsgálatra hagyatkozni a vállalkozások részére súlyos lehetséges következmények miatt hiba.

Services of General Economic Interest within the EU Aid Frame

Abstract

Services of general economic interest are those services which have great importance for the citizens, which are essential for today's society, even if their supply is not economically viable. Bearing in mind the interest of the society, these services are exempted from the EU state aid rules, while the Member

States enjoy a wide margin of appreciation in defining the exact services which may be deemed as services of general economic interest. Naturally, any aid provided by a Member State is subject to the control of the European Commission assessing any manifest errors and the implementation of proportionality, being one of the most important principles of the common competition policy. The present article examines and summarizes the decisions and indirectly the practice of the European Commission with respect to services of general economic interest following a short introduction on the main related legal regulations, definitions and requirements.

Keywords: state aid, GBER, services of general economic interest

Irodalomjegyzék

- Bishop, Simon – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2020.
- European Commission: *Commission Staff Working Document* (é. n.). Online: www.mkkm.ce/sites/default/files/staff_working_document_assessment_necp_estonia.pdf
- European Commission: *Competition Policy* (é. n.). Online: <https://ec.europa.eu/competition>
- European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Planned Investment at Delimara Power Plant in Malta* (2010. november 17.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1518
- European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_349
- Friederiszick, Hans W. – Michael Tröge: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies. Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter*, 12. (2006), 1. 105–109.
- Gombos Katalin: Rules of Jurisdiction in the New Hungarian Private International Law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 61. (2021), 1. 1–19. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2021.00285>
- Lei Zhu: *Services of General Economic Interest in EU Competition Law*. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2020.
- Rose, Vivien – David Bailey: *European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Szegedi László: The Role of the Court of Justice of the European Union in the Reformulation of Hungarian Energy Policy. In Matúš Mišík – Veronika Oravcová (szerk.): *From Economic to Energy Transition. Energy, Climate and the Environment*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 395–427. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55085-1_14
- Szegedi László: *Az Európai Unió Bíróságának esetjogi dilemmái az atomenergetikai beruházások értékelésekor*. Megjelenés alatt.
- Szegedi László – Szirbik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.
- Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga*, 26. (2015), 6. 45–62. Online: www.epa.hu/02400/02450/00026/pdf/EPA02450_ATJ_2015_6_045-062.pdf

Jogforrások, bírósági döntések

A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról

2012/21/EU bizottsági határozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezésére való alkalmazásáról

A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01)

A Bizottság közleménye: A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály (2011/C 6/05)

A Bizottság közleménye: Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01)

A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04)

A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról

C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macroton ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet

C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft mbH kontra Eurocontrol ügyben 1994. január 19-én hozott ítélet

C-387/92. sz. Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben 1994. március 15-én hozott ítélet

C-39/94. sz. Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet

C-343/95. sz. Diego Cali & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) ügyben 1996. december 10-én hozott ítélet

C-342/96. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet

C-480/98. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet

C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet

C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet

C-337/06. sz. Bayerischer Rundfunk-ügyben 2007. december 13-án hozott döntés

C-518/13. sz. az Eventech Ltd. kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítélet

T-17/02. sz. Fred Olsen, SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. június 15-én hozott ítélet

T-289/03. sz. British United Provident Association Ltd. (BUPA), BUPA Insurance Ltd. és BUPA Ireland Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 4-én hozott ítélet

Európai Bizottság S.A. N 388/2007 – United Kingdom Post Office Limited (POL) Transformation Programme-ügyben 2007. november 28-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. NN 24/08 Italy Poste Italiane SpA-ügyben 2008. április 30-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. N 279/2008 France Dotation en capital pour France Télévisions ügyben 2008. július 16-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. C 16/08, S.A. NN 35/2007 United Kingdom Calmac and NorthLink ügyben 2009. október 28-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 20580 (C-31/2007) (ex NN 17/2007) implemented by Ireland for Córas Iompair Éireann Bus Companies (Dublin Bus and Irish Bus) ügyben 2014. október 15-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 30481 (2012/E) France Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP); Európai Bizottság S.A. 32635 (2012/E) Financement de la RTBF Belgique ügyekben 2014. november 27-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A.27301 (2015NN) The Netherlands Alleged illegal State aid in connection with the subsidized acquisition or free granting of nature land ügyben 2015. december 10-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 35474 – Spain State aid to the news agency EFE ügyben 2019. január 17-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 35608 (2014/C) (ex 2014/N) – Greece Hellenic Post (ELTA) – Compensation for the financing of the universal postal service ügyben 2014. augusztus 1-jén hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 36798 (2016/NN) – Germany Alleged unlawful State aid scheme „Cash pooling of the undertakings owned by the City of Osnabrück (including Klinikum Osnabrück GmbH)” ügyben 2016. október 11-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 55208 (2020/C) (ex-2020/N) – Czechia Czech Post USO compensation for the period 2018-2022 ügyben 2020. június 23-án hozott döntés

Európai Bizottság E2/2008 Austria Financing of ORF ügy 2009. október 28-án hozott döntés