

9. fejezet

Közfeladatok ellátásával megbízott vállalkozások kizárólagos és különleges jogai

Bartha Ildikó

A belső piac működésének alappilléjét képezi a torzításmentes verseny feltételeinek megteremtése is a tagállamok közötti kereskedelem viszonylatában.¹ Ennek érdekében az EUMSZ rendelkezik a versenykorlátozó megállapodások, összehangolt magatartások és vállalati társulások döntései (EUMSZ 101. cikk), az erőfölénnyel való visszaélés (EUMSZ 102. cikk), valamint a versenyt torzító állami támogatások tilalmáról (EUMSZ 107. cikk). A közvállalkozásokra, illetve a kizárólagos vagy különleges jogokkal felruházott, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokra e versenyszabályok speciális feltételek mellett vonatkoznak az EUMSZ 106. cikke szerint: „(1) 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 [diszkrimináció tilalmával és a versenyjogi szabályokkal] ellentétes intézkedéseket. (2) 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.”

Láthatjuk tehát, hogy a fenti rendelkezés (1) bekezdése értelmében a különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozásokat főszabály szerint kötelezik az EUMSZ versenyjogi rendelkezései, a (2) bekezdés

¹ Lásd: az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez fűzött 27. jegyzőkönyv.

értelmében viszont, amennyiben általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével vannak megbízva, az általános versenyszabályok alkalmazása nem akadályozhatja a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg a releváns európai uniós jogforrások és az EUB ítélezési gyakorlata alapján, hogy a fenti szabály ténylegesen milyen eltérést enged a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy e vállalkozásokat kivonják e főszabályok alól, és melyek ennek a szempontjai, illetve mennyiben árnyalják e kötelezettséget, illetve eltérési lehetőségeket az ágazati uniós szabályok.

Kizárólagos és különleges jogok tartalma

Az úgynevezett „vállalati erőforrások” tagállami közfeladat-ellátásba való bevonásának egyik módja, hogy a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak bizonyos vállalkozások számára, amelyeket azzal bíztak meg, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtsanak. Mivel ezek a vállalkozások az esetek legnagyobb részében gazdasági versenyben állnak más vállalkozásokkal, a különleges vagy kizárólagos jog juttatása általában kivonja ezeket az általános uniós versenyjogi szabályok alkalmazása alól. Ennek gazdasági logikája pedig abban áll, hogy amennyiben a piacon lévő más vállalkozók jogosultak lennének versenyezni a kizárólagos jogok jogosultjával, lehetőségük lenne a gazdaságilag nyereséges tevékenységekre összpontosítani a kizárólagos jog által érintett szolgáltatások tekintetében, és azokra vonatkozóan a kizárólagos jog jogosultja által kínálnál kedvezőbb árakat kínálni.²

Az úgynevezett transzparencia-irányelv meghatározása szerint a „kizárólagos jog” olyan jog, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít egy vállalkozás számára abból a célból, hogy egy adott földrajzi területen kizárólag ez a vállalkozás nyújtson egy szolgáltatást vagy végezzen egy tevékenységet.³ A különleges jog ehhez képest egy adott földrajzi területen:

- kettőben vagy nagyobb számban határozza meg az olyan vállalkozások számát, amelyek jogosultak az objektív, arányos és esélyegyenlőséget

² Vö. az EUB ítélezési gyakorlatával, például Corbeau, 18. pont.

³ A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról, 2. cikk f) pont.

biztosító feltételektől eltérő feltételek mellett nyújtani egy szolgáltatást vagy végezni egy tevékenységet; vagy

- az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett jelöl ki és jogosít fel több egymással versengő vállalkozást egy szolgáltatás nyújtására vagy egy tevékenység végzésére; vagy
- az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett biztosít törvényi vagy rendeleti úton valamely vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak olyan előnyöket, amelyek lényegesen befolyásolják bármely más vállalkozás képességét arra, hogy ugyanazt a szolgáltatást vagy ugyanazt a tevékenységet alapvetően azonos feltételek mellett nyújtsa vagy végezze ugyanazon a földrajzi területen.⁴

A kizárólagos, illetve a különleges jogok tartalma ugyanakkor ágazatonként eltérő, illetve a fenti általános meghatározáshoz képest speciális lehet. Így a vasúti és közúti személyszállítási szolgáltatásokról szóló irányelv a kizárólagos jog fogalmát a következőképpen határozza meg: „[A] közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére feljogosító jog.”⁵ A hírközlési ágazatban pedig az alábbiak szerint határozta meg az EUB a kizárólagos vagy különleges jog tartalmát: „[A] vonatkozó kizárólagos vagy különleges jogokat általában úgy kell tekinteni, mint olyan jogokat, amelyeket egy tagállam hatósága ad egy vállalkozásnak, vagy korlátozott számú vállalkozásnak, nem objektív, arányos, és diszkriminációmentes szempontok alapján, és amelyek jelentősen befolyásolják más vállalkozás képességét hírközlési hálózat létesítésére, vagy üzemeltetésére, vagy hírközlési szolgáltatás biztosítására ugyanabban a földrajzi térségben, lényegileg egyenlő körülmények között.”

Kizárólagos (különleges) jogok és közbeszerzések

Az európai integráció kezdeti szakaszában a közbeszerzéseket hagyományosan nemzeti érdekként kezelték, vagyis alapvetően hazai beszállítóktól

⁴ A Bizottság 2006/111/EK irányelve, 2. cikk g) pont.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2007. 12. 03., 1–13.).

rendeltek; a közbeszerzési rendszer nem is szerepelt a római szerződésben (HORVÁTH 2005, 187.). Az előző fejezetben az állami támogatásokkal összefüggésben már felvázolt liberalizációs folyamat részeként, a közmegrendelések piacának más tagállamok vállalkozásai felé történő megnyitása az utóbbi évtizedek fejleménye. A szabályokat a kilencvenes évek elejétől kezdve tanácsi irányelvek⁶ rögzítik, amelyek közvetlenül ráépülnek a belső piac fontos alapszabadságaira, illetve alapelveire, mint az áruk szabad mozgása, a szolgáltatások szabad mozgása és a nemzeti hovatartozás alapján való megkülönböztetés tilalma (HORVÁTH 2005, 188.).

A közbeszerzési irányelvek fogalmi rendszerében a kizárólagos jogok megnevezést egyrészt arra az esetre használják, amikor indokolt lehet (nyilvános) felhívás nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása, mivel bizonyos kizárólagos jogok védelme miatt az építési beruházást, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat csak egy konkrét gazdasági szereplő képes teljesíteni. Másrészt azokat a jogokat értik alatta, amelyeket – a koncessziót is beleértve – más olyan eljárások során adtak meg, amelyekben biztosították a megfelelő nyilvánosságot, és amelyekben a jogok megadása objektív kritériumok alapján történt. Az uniós közbeszerzési irányelvek mindkét formát kizárják a hatályuk alól.⁷

A közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó kizárólagos és különleges jogoknak tehát két típusát különböztethetjük meg:

1. *Az EUMSZ 106. cikke által védett jogok.*

Az EUMSZ 106. cikke által védett kizárólagos és különleges jogok tehát az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazása alól is kivételt jelentenek; ezen irányelvek ugyanis kizárják a hatályuk alól azokat a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket, amelyeket egy ajánlatkérő szerv egy másik ajánlatkérő szervnek ítél oda olyan kizárólagos jog alapján, amelyet az EUMSZ-szel

⁶ A jelenleg hatályos irányelvek a következők: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014. 03. 28., 65–242.). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014. 03. 28., 243–374.). Továbbá, a jelenleg hatályos csomagnak egy önálló koncessziós irányelv is részét képezi: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (HL L 94., 2014. 03. 28., 1–64.).

⁷ 2014/25/EU irányelv (20) preambulumbekzdés.

összeegyeztethető, törvényi, rendeleti vagy kihirdetett közigazgatási rendelkezés értelmében ezek élveznek.⁸ A közbeszerzési irányelvek fogalmi rendszerében *ajánlatkérő szerv*: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások,⁹ az EUB esetjoga ugyanakkor egyértelművé tette, hogy ebbe a körbe tartoznak a magánjog szabályainak megfelelően alapított és működő, de köztulajdonban lévő társaságok is. Látható tehát, hogy az állam vagy önkormányzat tulajdonában álló társaságokat a versenyeztetéssel szemben kivételben részesítették (HORVÁTH 2015).

A fenti esetkörön belül sajátos kivételnek tekinthető az úgynevezett „belső szolgáltatásnyújtásra” (in-house) vonatkozó kivétel, amelynek célja, hogy lefedje az olyan eseteket, amikor a hatóság saját maga nyújt szolgáltatást egy jogilag különálló jogalany révén. Ezen esetekben a hatóság és a szolgáltatást nyújtó jogalany egyetlen egységnek tekinthető. A „belső szolgáltatásnyújtásra” vonatkozó kivétel elvének az EUB ítélkezési gyakorlatában kialakított alkalmazhatósági feltételei a következők: 1. a jogilag elkülönült jogalany feletti önálló vagy más hatóságokkal közösen gyakorolt hatósági ellenőrzésnek hasonlónak kell lennie a hatóság saját szervezeti egységei felett gyakorolt ellenőrzéséhez; 2. a jogilag elkülönült jogalany tevékenysége lényeges részét az azt ellenőrző hatóság vagy hatóságok számára valósítsa meg (Európai Bizottság 2013). Összhangban az EUB ítélkezési gyakorlatával, a közbeszerzési irányelvek újabb generációi¹⁰ e feltételeket egyre

⁸ 2014/24/EU irányelv 11. cikk.

⁹ 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 1. pont.

¹⁰ „Első generációs” közbeszerzési irányelveknek a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelvet, az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelvet és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelvet tekintjük. Ezeket váltották fel a „második generációs” közbeszerzési irányelvek, azaz az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134, 2004. 04. 30. 114–240.); a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134, 2004. 04. 30. 1–113.). A „harmadik generációba” a fenti 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvek tartoznak.

megengedőbben értelmezik, így a jelenleg hatályos irányelvek szerint elegendő, ha az éves megrendelések legalább 80%-a egy közmegrendelőtől származik (HORVÁTH 2015).¹¹

2. *A más nyilvános eljárásokkal, mindenekelőtt az ágazati jogszabályok szerinti különleges eljárásokkal védett kizárólagos jogok.*

Ebbe a típusba tartoznak az ágazati jogszabályok által biztosított nyilvános eljárások.¹² Ezen eljárások természete és a kizárólagos vagy különleges jogok kiterjeszthetőségének mértéke összefüggésbe hozható tehát azzal a kérdéssel, hogy az adott területen mennyire nyitható meg a szolgáltatási piac. A liberalizáció mértéke ugyanis ágazatonként, az adott szektor sajátosságai függvényében eltérő. Így például már a kilencvenes években viszonylag kiterjedt volt a távközlésben vagy az elektronikus hírközlésben; az energiaágazatban viszont – tekintettel a természetes monopóliumok fennállására – a tagállamok számára jelenleg is szélesebb mozgáster biztosított a piaci liberalizáció főkötelezettségeitől való eltérésre. Így például a villamos energia piacán a jelenleg hatályos 2009/72/EK uniós irányelv akként rendelkezik, hogy az EU alapító szerződése vonatkozó rendelkezéseinek – különös tekintettel az EUMSZ 106. cikkére – teljes tiszteletben tartásával a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra – az ellátás biztonságát is beleértve –, az ellátás folyamatoságára, minőségére

¹¹ 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdés *b*) pont; 2014/25/EU irányelv 28. cikk (1) bekezdés *b*) pont.

¹² Lásd különösen az eltéréseket a földgáz, a villamos energia, a postai szolgáltatások, a vasúti és közúti közlekedés, valamint a szénhidrogén-termelés szabályozása területén: Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211., 2009. 08. 14., 94.); Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/72/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211., 2009. 08. 14., 55.); Az Európai Parlament és a Tanács 1997. december 15-i 97/67/EK irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról (HL L 15., 1998. 01. 21., 14.); Az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2007. 12. 03., 1.); Az Európai Parlament és a Tanács 1994. május 30-i 94/22/EK irányelve a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről (HL L 164., 1994. 06. 30., 3.).

és árára, valamint a környezetvédelemre – beleértve az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiákat és az éghajlat védelmét – vonatkoznak. „Ezeket a kötelezettségeket világosan meg kell határozni, azoknak átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, továbbá a közösségi villamosenergia-ipari vállalkozások számára garantálniuk kell, hogy a nemzeti fogyasztókhoz egyenlő módon hozzáférjenek.”¹³ E rendelkezések pedig csupán annyiban szabnak határt a tagállamok számára a kizárólagos jogok juttatásának, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért való ellentételezésnek és kizárólagos jogok nyújtásának megkülönböztetéstől mentesnek és átláthatónak kell lennie.¹⁴

Kizárólagos jogok és erőfölénnyel való visszaélés

A kizárólagos jog megadása önmagában nem jogellenes, hacsak annak létrehozása már nem jelenti a szerződés bizonyos megsértését. Így a Bíróság a különféle esetekben nem kizárólagos jogot tartott fenn, viszont annak kiterjesztése, kombinációja a szabályozói felelősséggel, a veszélytett összeférhetetlenséggel, a kereslet kielégítésével vagy a különböző árképzési visszaélésekkel az uniós jog megsértéséhez vezethet. Ezek különösen az EUMSZ 102. cikk megsértéseit érintik az erőfölénnyel való visszaélésről, amely a kizárólagos jogot élvező vállalkozások által elkövetett jogsértések esetén az EUMSZ 106. cikkének (1) bekezdését és az EUMSZ 102. cikket együttesen sértheti. A legfrissebb *Dimosia Epicheirisi Ilektrismou*¹⁵ (DEI-) ügyben (2012) az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 102. cikk megsértésének előfordulása miatt nem volt elegendő, hogy az érintett tagállam egyenlőtlen esélyeket teremtett a gazdasági szereplők között egy szomszédos piacon (ebben az esetben a monopóliumot a görögországi lignit kiaknázásával terheli), de ezenkívül az érintett vállalkozás kapcsolódó vagy abból származó visszaélését is bizonyítani kellett (SAUTER 2014, 52.). Az EUMSZ 102. cikke a következőképpen rendelkezik:

¹³ 2009/73/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ 2009/73/EK irányelv 1. cikk (5) bekezdés.

¹⁵ Állami villamosenergia-társaság Görögországban.

A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak visszaélniük belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényükkel amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Az EUB ítélezési gyakorlatából az következik, hogy egy tagállam egész területét lefedő kizárólagos jog a címzett vállalkozás számára általában már a belső piac dimenziójában is erőfölényes helyzetet teremt (TóTH 2013). Ezt erősíti meg különösen a kizárólagos és különleges jogok uniós versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségét vizsgáló korai esetjog.

Még a postai ágazat liberalizációját megelőzően került az EUB elé a Corbeau-ügy,¹⁶ amelyben vitatott belgiumi törvények, a postai szolgáltatásról szóló törvény¹⁷ és a Régie des postes létrehozásáról szóló törvény¹⁸ a Régie des postes nevű szervezetet a postai küldemények felvételére, szállítására és kézbesítésére vonatkozó kizárólagos joggal ruházták fel a Belga Királyság egész területén, és büntetőjogi szankciókat írnak elő e kizárólagos jog megsértése esetére. A Régie des postes tehát egyaránt nyújtott hagyományos postai szolgáltatásokat és úgynevezett különleges szolgáltatásokat.¹⁹

¹⁶ C-320/91. sz. *Corbeau*-ügy, ECLI:EU:C:1993:198.

¹⁷ *Moniteur*, 1956. december 30–31., 8619.

¹⁸ *Moniteur*, 1971. augusztus 14., 9510.

¹⁹ A különleges szolgáltatások abban álltak, hogy Corbeau Liège városban és környékén a postai küldeményeknek a feladónál történő felvételéből és e küldemények másnap délig történő kézbesítéséből álló szolgáltatást nyújtott a körzetben lakó címzettek esetén, e körzeten kívül lakó címzettek esetén pedig vállalta a feladó címén a küldemények felvételét, és azokat a postán keresztül kézbesítette.

A Bíróság azt állapította meg, hogy a verseny kizárása nem indokolt abban az esetben, ha az általános érdekű szolgáltatástól különválasztható, olyan különleges szolgáltatásokról van szó, amelyek a gazdasági szereplők különleges szükségleteit elégítik ki, és amelyek bizonyos többlétszolgáltatásokat igényelnek, amelyeket a hagyományos postai szolgáltatás nem nyújt – mint például a feladó címén történő felvétel, a nagyobb gyorsaság vagy a megbízhatóság a kézbesítésnél, vagy a rendeltetési hely módosításának lehetősége a kézbesítés folyamán –, amennyiben ezek a szolgáltatások természetüknél fogva és nyújtásuk feltételeinél fogva nem veszélyeztetik a kizárólagos jog jogosultja által ellátott általános gazdasági érdekű szolgáltatás gazdasági egyensúlyát. A (jelenlegi) EUMSZ 106. cikkébe ütközik, ha egy olyan tagállami szabályozás, amely a postai küldemények felvételére, szállítására és kézbesítésére vonatkozó kizárólagos joggal ruház fel egy szervezetet, büntetőjogi szankciók terhe mellett megtiltja az adott tagállamban letelepedett más gazdasági szereplőknek az általános érdekű szolgáltatástól különválasztható különleges szolgáltatások nyújtását.²⁰ Az EUB azt is hangsúlyozta, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozás/szervezet azon kötelezettsége, hogy a szolgáltatásokat gazdasági egyensúlyi feltételek mellett biztosítsa, feltételezi a nyereséges tevékenységi ágak és a kevésbé nyereségesek közötti kompenzáció lehetőségét, és következképpen a vállalkozók részéről a verseny korlátozását a gazdaságilag nyereséges ágazatokban.²¹

Kizárólagos jogok és ágazati liberalizáció

Az ítélkezési gyakorlat későbbi szakaszában már más szempontok is előtérbe kerültek. A kizárólagos jog megítélését például az EUMSZ 102. és 106. cikke fényében az a kérdés is befolyásolja, hogy az ágazati irányelvek milyen kötelezettséget írnak elő a tagállamok számára az adott közszolgáltatási ágazat liberalizációjára. Ebből a szempontból nézve természetesen nem ugyanaz a kötelezettség terhelte a tagállamokat a kilencvenes évek elején (erre példa a fenti Corbeau-ügy, amelynek tényállása időben megelőzi a postai ágazat megnyitásának uniós jog szerinti kötelezettségét), mint például a kétezres évek közepén. Az alábbi Bizottság kontra DEI (*Greek Lignite*)

²⁰ C-320/91. sz. Corbeau-ügy, 21. pont.

²¹ C-320/91. sz. Corbeau-ügy, 17. pont.

ítélet²² a villamosenergia-ágazatban már a piacnyitást követően vizsgálja Görögország uniós jogi kötelezettségét.

A DEI 1950-ben jött létre a görög állam tulajdonában álló közvállalkozásként. Villamos energia előállítására, szállítására és szolgáltatására vonatkozó kizárólagos jogokkal rendelkezett Görögország területén. 1996-ban zárt részvénytársasággá alakult át úgy, hogy továbbra is az állam mint egyetlen részvényes tulajdonában maradt. 2001-ben nyílt részvénytársasággá alakult, különösen a villamosenergia-piac liberalizációjáról szóló, 2773/1999. görög törvénnyel összhangban, amely többek között az első „energiacsomag” részét képező, a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 96/92/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet²³ ültette át. E törvény értelmében az államnak a DEI tőkéjében való részesedése semmilyen esetben – tőkeemelést követően sem – lehet kisebb, mint a szavazati jogot biztosító részvények 51%-a. A Görög Köztársaság jelenleg az említett vállalkozás tőkéjét alkotó részvények 51,12%-ával rendelkezik. A DEI részvényeit 2001. december óta jegyzi az Athéni Tőzsdén (Görögország) és a Londoni Tőzsdén (Egyesült Királyság).

A görögországi lignittüzelésű villamos erőművek mind a DEI tulajdonában állnak. A Görög Köztársaság emellett lignit feltárására és kitermelésre vonatkozó jogokat biztosított a DEI részére a lignitbányák nagyobb része tekintetében. A 96/92 irányelv hatálybalépését követően a villamos energia görögországi piaca megnyílt a verseny előtt. 2005 májusában jött létre a valamennyi villamosenergia-eladó és -vevő részére kötelező napi piac az összekapcsolt görögországi hálózatban, amely magában foglalja Görögország szárazföldi részét és bizonyos görög szigeteket is. E piacon a villamosenergia-termelők és -importőrök napi szinten betáplálják és értékesítik az általuk termelt vagy importált energiát. 2003-ban a Bizottsághoz panasz érkezett egy magánszemélytől, aki személyazonossága bizalmas kezelését kérte. A panaszos szerint a Görög Állam azon döntése, hogy a DEI számára Görögország területén kizárólagos lignitfeltárási és -kitermelési engedélyt adott, ellentétes az EUMSZ 102. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésével.

²² C-553/12 P. sz. Bizottság kontra DEI-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2014:2083.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról. *HL 1997. L 27., 20.*

A Bizottság 2008-ban határozatot fogadott el,²⁴ amely szerint a Görög Köztársaság a 96/92 irányelv elfogadása óta – amelynek átültetésére legkésőbb 2001. február 19-én kellett, hogy sor kerüljön – tudatában volt annak, hogy liberalizálnia kell a villamos energia piacát. Ezt kiegészíti azzal, hogy a Görög Köztársaság két különböző termékpiacra – a lignitértékesítés piacára és a villamos energia nagykereskedelmi piacára – vonatkozóan állami intézkedéseket fogadott el, amelyek az erőművekben folyó villamosenergia-termelést és -ellátást, valamint a villamos energia csatlakozókon keresztüli importját érintik. A Bizottság szerint a DEI e két piacon erőfölénnyel rendelkezik, az egyik 97%, a másik 85% feletti piaci részesedéssel. Ezenkívül nincs olyan új piaci szereplő megjelenésére kilátás, amely jelentősen csökkenthetné a DEI-nek a villamos energia nagykereskedelmi piacon meglévő részesedését, mivel a teljes fogyasztás 7%-át jelentő behozatalok nem minősülnek e piacon tényleges versenykényszernek.

Az állam intézkedéseit illetően a Bizottság megállapítja, hogy a DEI az összes olyan állami lignitbánya 91%-a tekintetében kapott kitermelési jogokat, amelyek tekintetében ilyen jogokat biztosítottak. A Bizottság kifejti, hogy ezen intézkedések alkalmazásának időszakában a nemzeti jogszabályok által biztosított lehetőségek ellenére semmilyen más jogot nem ítélték oda jelentősebb lelőhelyekre vonatkozóan. Továbbá a DEI közbeszerzési eljárás nélkül kapott feltárási jogokat olyan kitermelhető bányák tekintetében, amelyekre vonatkozóan korábban még nem ítélték oda kitermelési jogokat. Emellett pedig Görögországban a legkevesbé költségesnek számító lignittüzelésű erőműveket használják a leginkább, mivel azok az összekapcsolt hálózat ellátását lehetővé tevő villamos energia 60%-át termelik meg. A lignitkitermelésre vonatkozó olyan, kvázi monopoljellegű jogoknak a DEI számára történő odaítélésével és fenntartásával, amelyek a DEI számára kiváltságos hozzáférést biztosítottak a Görögországban villamos energia termeléséhez használt legvonzóbb tüzelőanyaghoz, a Görög Köztársaság egyenlőtlen esélyeket teremtett a gazdasági szereplők között a villamos energia nagykereskedelmi piacon, és ily módon torzította a versenyt azzal, hogy a villamos energia nagykereskedelmi piacának liberalizációja ellenére megerősítette a DEI erőfölényét, és kizárta vagy akadályozta új piaci szereplők megjelenését a piacon.

²⁴ 2008. március 5-én hozott C(2008) 824 végleges sz. bizottsági határozat.

A DEI az Európai Unió Bíróságának Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) előtt megtámadta a Bizottság határozatát. Az első fokon döntést hozó Törvényszék szerint az a tény, hogy a többi gazdasági szereplő számára nem volt lehetséges hozzáférést szerezni a még rendelkezésre álló lignitlőhelyekhez, nem tudható be a DEI-nek, mivel a lignitkitermelésre vonatkozó engedélyek odaítélése kizárólag a Görög Köztársaság szándékától függ. A Törvényszék szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy a lignithez való kiváltságos hozzáférés olyan helyzetet teremthetett, amelyben a kitermelés jogainak egyszerű gyakorlásával a DEI visszaélhetett volna a nagykereskedelmi villamosenergiapiacon fennálló erőfölényével. A Bizottság nem rója fel a vállalkozásnak, hogy a lignitértékesítés piacán fennálló erőfölényét objektív indok nélkül kiterjesztette a nagykereskedelmi villamosenergiapiacra. A Törvényszék tehát arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság annak egyszerű megállapításával, hogy a DEI, mint korábbi monopoljellegű vállalkozás, a lignithez való kiváltságos hozzáférés nyújtotta előnyből eredően továbbra is fenntartja a nagykereskedelmi villamosenergia-piacon meglévő erőfölényét, és e helyzet a piacon egyenlőtlen esélyeket teremt a DEI és a többi vállalkozás között, nem határozta meg és nem is bizonyította a jogilag megkövetelt módon, hogy a szóban forgó állami intézkedés milyen, az EUMSZ 102. cikk szerinti visszaélés elkövetésére indította vagy indíthatta a DEI-t.²⁵

A kizárólagos vagy különleges jogokkal rendelkező vállalkozás erőfölénnyel való visszaélése következhet e jog visszaélésszerű gyakorlásának lehetőségéből, vagy lehet e jog közvetlen következménye. A Törvényszék szerint ugyanakkor az a pusztán tény, hogy az érintett vállalkozás egy állami intézkedés következtében a versenytársaihoz képest előnyös helyzetben találja magát, önmagában nem jelent erőfölénnyel való visszaélést, azaz az EUMSZ 102. és 106 cikkének együttes megsértését a kizárólagos jog gyakorlásának útján. A Törvényszék ezzel gyakorlatilag az EUB korábbi ítélezési gyakorlatában kimondottakat erősítette meg.²⁶

²⁵ T-169/08, EU:T:2012:448.

²⁶ A Raso és társai ítélet (C-163/96, EU:C:1998:54), a Höfner és Elser ítélet (C-41/90, EU:C:1991:161), a Merci convenzionali Porto di Genova ítélet (C-179/90, EU:C:1991:464), a Job Centre ítélet (C-55/96, EU:C:1997:603) és a MOTOE-ítélet (C-49/07, EU:C:2008:376).

A Bíróság azonban a Törvényszékével ellentétes döntést hozott. A Bíróság szerint az ítélkezési gyakorlatból²⁷ pont az következik, hogy valamely tagállam megsérti az EUMSZ 102. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésében felállított tilalmat, ha törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedés alapján olyan helyzetet teremt, amely valamely közvállalkozást vagy egy olyan vállalkozást, amelynek az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít, arra indítja, hogy éljen vissza erőfölényével, vagy ha e jogok alkalmasak olyan helyzet létrehozására, amelyben e vállalkozás ilyen visszaélést követhet el. E rendelkezéseket tehát sérti, ha valamely tagállamnak betudható intézkedés az erőfölénnyel való visszaélés kockázatát teremti meg. Az olyan torzulásmentes versenyrendszer ugyanis, mint amelyet az uniós jog előír, csak akkor garantálható, ha biztosított a különböző gazdasági szereplők közötti esélyegyenlőség. Amennyiben tehát a gazdasági szereplők esélyeinek egyenlőtlensége, és ezáltal a torzult verseny az állami intézkedés következménye, ezen intézkedés a fenti két EUMSZ-rendelet megsértését jelenti. Jóllehet pusztán az a körülmény, hogy valamely tagállam kizárólagos jogok biztosítása révén erőfölényes helyzetet hoz létre, önmagában nem összeegyeztethetetlen az EUMSZ 106. cikkel, az uniós jog előírja a tagállamok számára, hogy ne hozzanak vagy tartsanak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek e rendelkezés hatékony érvényesülését gátolják.²⁸

Az EUMSZ 102. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése rendelkezéseinek megsértése a tényleges visszaéléstől függetlenül fennállhat. Csupán az releváns, hogy olyan valós vagy potenciális versenyellenes következmény álljon fenn, amely a szóban forgó állami intézkedésből eredhet. E jogsértés megállapítható – anélkül, hogy szükség lenne a konkrét visszaélésszerű magatartás bizonyítására – abban az esetben, ha a szóban forgó állami intézkedések a piac szerkezetére azáltal vannak hatással, hogy a vállalkozások között egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek, és így lehetővé teszik a közvállalkozás, illetve a különleges vagy kizárólagos jogokban részesülő vállalkozás számára, hogy erőfölényét az új piacra lépések megakadályozásával fenntartsa, megerősítse vagy más piacra kiterjessze, torzítva ezzel a versenyt.²⁹

²⁷ Connect Austria ítélet, EU:C:2003:297, 80. pont, és MOTOE-ítélet, EU:C:2008:376, 49. pont. E tekintetben nem szükséges, hogy a visszaélés ténylegesen megtörténjék (GB-Inno-BM ítélet, EU:C:1991:474, 23–25. pont; Raso és társai ítélet, EU:C:1998:54, 31. pont, valamint MOTOE-ítélet, EU:C:2008:376, 49. pont).

²⁸ C-553/12 P – Bizottság kontra DEI, 41–45. pontok.

²⁹ C-553/12 P – Bizottság kontra DEI, 46. pont.

Zárógondolatok

A fentiek alapján egy kétirányú folyamatot láthatunk a kizárólagos és különleges jogok uniós jogi megítélése szempontjából. Egyrészt az ágazati másodlagos jogi szabályok (beleértve a közbeszerzési és koncessziós irányelveket is) egyre inkább teret engednek a kizárólagos jogok létjogosultságára alapított tagállami eltéréseknek a főszabályként előírt liberalizációs kötelezettségek alól.

Másrészt viszont az alapítószerződési szinten rögzített versenyjogi szabályok értelmezése során az EUB több esetben inkább szigorúan ítélte meg az állam felelősségét a vállalkozások (köztük a kizárólagos joggal felruházott vállalkozások) jogsértéséért. E megközelítés szerint a tagállamok minden olyan esetben megsértik az EUMSZ 102. és 106. cikkeit, amikor a – valamely közvállalkozásnak, vagy már különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozásnak – kiváltságos jogokat biztosító állami intézkedés esélyegyenlőtlenséget hoz létre a gazdasági szereplők között, és lehetővé teszi az erőfölényben lévő vállalkozás számára, hogy pusztán a jogai gyakorlásával torzítsa a versenyt. Ebben az esetben ugyanis az állami intézkedés lehetővé teszi, hogy a kérdéses vállalkozás erőfölényét fenntartsa vagy kiterjessze valamelyik alárendelt piacra, és ily módon korlátozza a potenciális versenytársak belépését, a versenyjogsértés tehát anélkül valósul meg, hogy szükséges lenne az EUMSZ 102. cikke szerinti konkrét visszaélésszerű magatartás bizonyítása.³⁰ Hozzá kell tennünk, az EUB ezidáig csupán öt esetben tekintette a visszaélést nem (feltétlenül) megvalósító, állami intézkedéssel fenntartott erőfölényt egyértelműen jogsértőnek.³¹ A legutóbbi, Greek Lignite ügy kapcsán azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az ítélet megszületésének idején Görögország a DEI privatizációjának már előrehaladott szakaszában volt, annak érdekében, hogy villamosenergia-piacát a villamos energia liberalizációjáról szóló

³⁰ Vö.: Főtanácsnoki indítvány a C-553/12 P. sz. Bizottság kontra DEI ügyben, 61. pont. Ellenkező esetben, kiváltságos jogokat biztosító állami intézkedés hiányában az EUMSZ 102. cikk csak akkor alkalmazható, ha az erőfölényben lévő vállalkozás visszaélésszerű, szándékos és önálló magatartása lehetővé tette számára erőfölényének a saját piacától eltérő piacra történő kiterjesztését (főtanácsnoki indítvány a C-553/12 P. Bizottság kontra DEI ügyben, 63. pont).

³¹ Lásd a Greek Lignite ítéleten kívül a Corbeau-ügyet (19. lábjegyzet).

uniós irányelvekből eredő kötelezettségei teljesítése érdekében megnyissa (DUNN 2014). Emellett a társaság privatizációja lényeges részét képezte Görögország 2008-as pénzügyi és gazdasági válságot követően beindított és az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében megvalósított gazdasági kiigazítási programjainak is.³²

Irodalomjegyzék

- DUNN, Gibson (2014): *The ECJ Confirms That “Public Undertakings” or Firms with “Special or Exclusive Rights” are Presumed to Be Acting Illegally: the Greek Lignite Case*. Elérhető: www.gibsondunn.com/the-ecj-confirms-that-public-undertakings-or-firms-with-special-or-exclusive-rights-are-presumed-to-be-acting-illegally-the-greek-lignite-case/ (A letöltés dátuma: 2015. 01. 15.)
- Európai Bizottság (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*. SWD (2013) 53 final/2. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 03.)
- HAITAS, Daniel (2016): Greece’s Great Privatization Push. The Selling Off of the Country’s Utilities and Assets. *Public Goods & Governance*, Vol. 1, No. 1. 24–29. DOI: <https://doi.org/10.21868/PGnG.2016.1.4>.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SZTANKÓ Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. *Competitio*, Vol. 7, No. 1. 49–65. DOI: <https://doi.org/10.21845/comp/2008/1/3>
- TÓTH Tihamér (2014): Az EU Bíróság döntése a görög lignitbányászati jogokról. *Versenytükör*, 10. évf. 2. sz. 108–113.

³²

A DEI privatizációjának folyamatairól a harmadik görög hitelmegállapodással (2015) összefüggésben lásd: HAITAS 2016, 26.; bővebben a görögországi privatizációs folyamatokról a válságot követő megszorító intézkedések keretében: TSEKOS–TRIANTAFYLLOPOULOU 2016.

TSEKOS, Theodore N. – TRIANTAFYLLOPOULOU, Athanasia (2016): From Municipal Socialism to the Sovereign Debt Crisis: Local Services in Greece 1980–2015. In KOPRIC, Ivan – MARÇOU, Gerard – WOLLMANN, Helmut eds.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 135–149. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_10