

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK MŰKÖDTETÉSÉVEL MEGBÍZOTT VÁLLALKOZÁSOKNAK KÖZSZOLGÁLTATÁSÉRT JÁRÓ ELLENTÉTELEZÉS FORMÁJÁBAN MEGÍTÉLT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

(I. rész fogalommagyarázat, jogeset bemutatás)

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

I. Bevezetés

A cikksorozat célja az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (közzolgáltatás) fogalmának és az uniós állami támogatási szabályok ezen szolgáltatások állam általi finanszírozása területén való érvényesülésének elemzése. Az első részben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatán keresztül a szabályozás elvei, majd a következő részekben a vonatkozó uniós általános és ágazat-specifikus szabályok, azok gyakorlati alkalmazásai kerülnek bemutatásra

Az állam kötelezettsége, hogy biztosítsa az alapvető közösségi szükségletek megfelelő szintű kielégítését, amennyiben erre a piaci szereplők nem képesek. A közzolgáltatásoknak számos formája van és finanszírozásuk is számos formában történhet (például az állam közvetlenül maga látja el, vagy vállalkozások megbízása útján). A közzolgáltatási kötelezettség teljesítésének megszervezésében a tagállamok széles diszkréciós joggal rendelkeznek, ugyanakkor az uniós jog szabályait e feladatok megszervezése és ellátása során is be kell tartani. Az uniós jog a tagállamok többsége által használt, de valójában többértelmű közzolgáltatás fogalom helyett az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmat alkalmazza.

II. A közszolgáltatások (illetve az általános érdekű szolgáltatások) jelentősége

Tekintettel az általános érdekű szolgáltatásoknak a társadalom európai modelljében, valamint az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociális és területi fejlesztésében betöltött egyre növekvő szerepére, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés¹ (a továbbiakban: EUMSZ) 14. cikkébe iktatott rendelkezés megerősítette helyüket az EU közös értékei között. A hatékony és megfelelő minőségi követelményeknek eleget tevő, diszkriminációmentesen nyújtott általános érdekű szolgáltatások erősítik az EU versenyképességét. Növelik a beruházási hajlandóságot a kevésbé preferált területeken is, hozzájárulnak az egységes piac megfelelő működéséhez, az integráció elmélyítéséhez, az életminőség javulásához. Továbbá elengedhetetlen részét képezik az EU fogyasztóvédelmi politikájának is.² Ezen szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban a hatóságok piacgazdaság területén betöltött szerepét illetően jelentős politikai viták generálódnak. Ennek oka, hogy azok kötelesek biztosítani egyrészt az általános érdek védelmét, az állampolgárok alapvető szükségletekkel való ellátását, másrészt viszont a piac működését, a tevékenység szabályoknak megfelelő kifejtését is.³

A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének megszervezésében a tagállamok széles diszkréciós joggal rendelkeznek, figyelemmel az EUMSZ 345. cikkére, amely szerint „a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.” Tekintettel az alacsony vásárlóerővel rendelkező fogyasztók részére sokszor túl magas piaci árra, illetve az ilyen szolgáltatások piaci árból származó bevételek általi fedezhetetlenségére, számos ilyen feladat nem teljesíthető pusztán piaci alapon. A tagállamok hatóságainak kötelezettsége, hogy biztosítsák az alapvető szükségletek megfelelő szintű kielégítését, amennyiben erre a piaci szereplők nem képesek. A szolgáltatások nyújtásának *többféle formája* lehetséges; elláthatja az állam közvetlenül, illetve harmadik személy útján. Utóbbi esetben ez történhet az állam meghatározó be-

¹ HL C 115.; 2008.05.09., 1–361. o.

² Laekeni jelentés – (Report to the Laeken European Council – Services of General Interest) COM [2001] 598. final, 2001.10.17., 3. o.

³ Az Európai Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003.05.21., 1. o.

folyása mellett működő állami vállalat, kizárólagos joggal rendelkező vállalkozás (amennyiben az adott szolgáltatást valamilyen oknál fogva csak egy szereplő nyújthatja, ilyenek például a hálózati szolgáltatók), különleges joggal bíró közszolgáltató (az állam több vállalkozásra telepít ilyen kötelezettséget, de a kiválasztás szubjektív, megkülönböztető módon történik) útján, illetve hatósági aktussal vagy szerződéssel megbízott magánvállalkozások révén.⁴ A pályázati alapú kiválasztás esetében az uniós, illetve a tagállami szabályok előírhatják közbeszerzési eljárás lefolytatását. A finanszírozási forma meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, biztosítaniuk kell azonban, hogy az ne járjon indokolatlan versenytorzító hatással, azaz a kompenzáció csak a szolgáltatáshoz feltétlenül szükséges mértékű legyen, hiszen az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályai tiltják a túlkompensációt.

A tagállamok és szolgáltatást nyújtók számára is szükség van a jogbiztonságra az uniós versenyszabályok ezen szolgáltatásokra – csak a gazdasági természetű, tagállamok közötti kereskedelmet érintő tevékenységeket ideértve – való alkalmazásakor. A jogbiztonságot az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) alapvetően a következő három, az Általános Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Közleményében⁵ rögzített elvvel kívánt megalapozni: *semlegesség* a vállalkozások tulajdonosi struktúráját illetően; a *tagállamok széles diszkrecionális joga* a szolgáltatások meghatározására, *bizottsági kontroll csak nyilvánvaló hiba* esetén; *arányosság*, azaz a verseny korlátozása csak olyan mértékű lehet, amely nem haladja meg a feladat hatékony teljesítéséhez szükséges mértéket.

⁴ Papp Mónika, *Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában – Bíróági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben*. Külföldi Jogi Szemle 2004/1. 35.

⁵ A Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye, HL C 017., 2001.01.19., 1–2. o.

1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmának értelmezése⁶

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma kiemelkedő jelentőséggel bír az uniós jog versenyjogi, illetve belső piaci rendelkezéseinek alkalmazása során is. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság), valamint a Bizottság konzekvensen azt az álláspontot képviseli, hogy egy adott szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítése a tagállamok hatáskörébe tartozik, és e tekintetben azok széles mérlegelési jogkörrel bírnak, természetesen csak a Bizottság és a Bíróság gyakorlata által szabott keretek között. A Bíróság, illetve a Bizottság szerepe csak a nyilvánvaló hibák, tévedések kiszűrésére korlátozódik. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy a Bizottság jogalkalmazási, valamint a Bíróság ítélezési gyakorlatában esetről esetre meghúzza azokat a határokat, amelyeken túl egy szolgáltatás már nem tekinthető általános gazdasági érdekűnek.

2. Terminológiai kérdések⁷

Közszolgáltatás („public service”): A legtöbb tagállamban, így Magyarországon is, hagyományosan elterjedtebb, és mintegy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások helyett (vagy szinonimájaként) használt kifejezés a közszolgáltatás, sok esetben tagállamonként eltérő jelentéssel. A közszolgáltatás fogalma utalhat a szolgáltatást nyújtó szerv státusára, annak tulajdonosára, másrészt a szolgáltatás címzettjeire (társadalom egésze), harmadrészt kiemelheti, hogy a szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében. Az uniós jogban azonban általában

⁶ A fogalom bemutatása az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium munkatársa, dr. Nagy Gabriella által készített anyag alapulvételével készült.

⁷ A terminológiai kérdések tisztázása során a következő uniós dokumentumokat vettük alapul: a Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye, HL C 017., 2001.01.19., 4.o., a Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003.05.21.; Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról COM [2004] 374., 2004. 05.12.

nem, vagy csak speciális esetekben⁸ használják e kifejezést, tekintettel annak többértelműségére, illetve gyűjtőfogalom jellegére. Helyette az EUMSZ-ban található az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, illetve kialakult az általános érdekű szolgáltatások uniós jogi koncepciója.

Általános érdekű szolgáltatás („*service of general interest*”): fogalmát az EUMSZ nem tartalmazza, azt a bizottsági gyakorlatra és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra tekintettel határozhatjuk meg. Olyan piaci (gazdasági) és nem piaci (nem gazdasági, például egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatásokat foglal magában, amelyeket a tagállami hatóságok általános érdekűnek minősítenek, és specifikus közszolgáltatási kötelezettségként határoznak meg.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatás („*service of general economic interest*”): Az általános érdekű szolgáltatások egy fajtája. Olyan piaci (gazdasági) természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok, illetve az Unió az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségekként definiálnak (például a nagy hálózatos iparágak: postai szolgáltatás, energia szektor, hírközlés, televíziós reklám sugárzásának monopóliuma; de ezen kívül is bármely általános érdekűnek minősített gazdasági tevékenység).

Közszolgáltatási kötelezettség („*public service obligation*”): Azon specifikus követelményekre vonatkozik, amelyek teljesítését a hatóságok a szolgáltatás nyújtója számára előírják, hogy valamely közérdekű feladat megvalósítását biztosítsák (például energetikai és a szállítási ágazatban).

Egyetemes szolgáltatás („*universal service*”): Az egyetemes szolgáltatások az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egyik fajtáját képezik. Olyan, a modern társadalom alapvető igényeit kielégítő, gazdasági szolgáltatások tartoznak ide, amelyek folyamatos hozzáférhetőségének és minőségének fenntartása minden felhasználó és fogyasztó számára megfizethető áron általános érdek. Így a víz-, villany-, gáz- és postai szolgáltatások, valamint a távközlés tartozik ebbe a kategóriába.

⁸ Például közszolgáltatási kötelezettség (public service obligation).

3. Általános érdekű szolgáltatások

Az általános érdekű szolgáltatásoknak három kategóriáját lehet megkülönböztetni:⁹ a) azok az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, amelyeket a nagy hálózatos iparágak nyújtanak – távközlés, posta, villany és gáz, valamint szállítás. E szolgáltatásokat szektorspecifikus közösségi jogszabályok szabályozzák, amelyek meghatározzák a közszolgáltatási kötelezettségeket, illetve az egyetemes szolgáltatás tartalmát; b) az egyéb általános gazdasági érdekű szolgáltatások – például hulladékgazdálkodás, vízellátás vagy közszolgálati műsorszolgáltatás –, amelyek nem tárgyai önálló, másodlagos uniós szabályozásnak, ugyanakkor vonatkoznak rájuk a belső piaci és a versenyjogi rendelkezések, ideértve az állami támogatásra vonatkozó szabályozást is; c) a nem gazdasági jellegű, valamint az uniós kereskedelmet nem érintő lokális szolgáltatások, amelyek nem esnek a belső piaci és a versenyjogi rendelkezések hatálya alá, az általános uniós jogi elvek, különösen a megkülönböztetés tilalma, ugyanakkor ezekre a szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A gazdasági, illetve a nem gazdasági tevékenységek megkülönböztetése tehát nagy jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy az uniós jog szabályai eltérő mértékben alkalmazandóak rájuk. Általában nem tekinthetők gazdasági természetűnek az olyan szolgáltatások, amelyek természetüknél fogva állami kiváltságnak tekinthetők (például belső és külső biztonságról gondoskodás, igazságszolgáltatás stb., illetve a közoktatás vagy a társadalombiztosítási rendszerek működtetése). Szintén nem gazdasági jellegűek a társadalmi feladatokat ellátó szervezetek által végzett olyan tevékenységek, amelyek nem kapcsolódnak gazdasági, illetve kereskedelmi tevékenységhez (például szakszervezetek, pártok, egyházak, vallási közösségek, tudóstársaságok, jótékonyági szervezetek tevékenysége). Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a fent felsorolt szolgáltatások köre folyamatosan változik, és egyre több tevékenység bír gazdasági jelentőséggel. Ebből kifolyólag nem lehet összeállítani sem a gazdasági, sem a nem gazdasági jellegű szolgáltatások taxatív listáját. Az egészségügyi ágazat például sokáig hagyományosan nem gazdasági, nem piaci általános érdekű szolgáltatásnak minősült, ma azonban egyre több egészségügyi szolgáltatás tekinthető piacinak.

⁹ A Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003. 05.21. 32. pont.

4. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások¹⁰

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás olyan gazdasági jellegű szolgáltatás, amelynek a „köz” részére való nyújtását lényegesnek tekintik, és így indokolt a közhatalmak bizonyos mértékű beavatkozása, annak biztosítása és ellenőrzése érdekében, hogy a szolgáltatást valóban az adott feltételek között látják-e el. A „szolgáltatás” fogalma ebben az esetben tágabb, mint az uniós jog szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései esetében. Az EUMSZ 57. cikke értelmében „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Ilyennek tekinthetők különösen az ipari jellegű, a kereskedelmi jellegű, a kézműipari, valamint a szabadfoglalkozásuként végzett tevékenységek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás koncepciójába azonban nemcsak a szó szoros értelmében vett szolgáltatások tartoznak, hanem bizonyos áruk biztosítása, mint például villamos energia, vagy gázellátás is. A „gazdasági” kitételrel kapcsolatban elmondható, hogy a 106. cikk (2) bekezdésének értelmében – nyelvtanilag – az általános érdeknek kell gazdasági jellegűnek lenni (általános gazdasági érdekű szolgáltatások). Az előző pontban kifejtettekből kitűnik azonban, hogy a gazdasági jelző – a Bíróság és a Bizottság értelmezésében – valójában magára a tevékenységre vonatkozik inkább, mint az érdekre, amelyre hivatkozással a tevékenységet ellátják. Maga az érdek lehet gazdasági, kulturális, szociális és így tovább. Azt is lehet mondani, hogy az általános érdeknek elsősorban nem gazdasági jellegűnek kell lennie ahhoz, hogy a 106. cikk (2) bekezdése által kínált védelemben részesülhessen: a cél, hogy egy vállalkozás gazdasági haszonhoz jusson, önmagában nem fogja megalapozni az uniós jog alkalmazása alóli mentességet. A gazdasági cél eszköz lehet a nem gazdasági célok elérésének biztosításához. A közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló jegyzőkönyv¹¹ például a „demokratikus, társadalmi és kulturális igényekre”, valamint a „médiapluralizmusra” hivatkozik, mint olyan

¹⁰ E pont J. L. Buendia Sierra: *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law* (Oxford University Press 2004) 8. fejezetének felhasználásával készült.

¹¹ Az Amszterdami Szerződéssel az EK-Szerződéshez csatolt, a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló értelmező jegyzőkönyv; HL C 340., 1997, 1. o.

érdekekre, amelyek indokolják a közszolgálati műsorszolgáltatást. Ezáltal az általános érdekű *gazdasági szolgáltatások* („economic services of general interest”) elnevezés jobban tükrözné a kifejezés tartalmát. Az „*általános*” jelzőt illetően elmondható, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a csak bizonyos vállalkozásoknak vagy egyes gazdasági ágazatoknak nyújtott szolgáltatás nem tekinthető általános érdekűnek. A regionális fejlődés előmozdítása, vagy a hátrányos helyzetűek érdekében kifejtett intézkedés ugyanakkor általános érdekű feladatnak minősíthető, még ha az egyes földrajzi területekre, illetve emberek bizonyos csoportjára korlátozódik is.¹² A lényeg az, hogy az intézkedés mögött húzódó elképzelés, koncepció általános jellegű legyen.

5. A Bíróság ítélkezési gyakorlata

A Bíróság, az egyes ágazati rendeletekben, irányelvekben szereplő, az adott ágazatban alkalmazandó fogalom-meghatározásokból indult, illetve/indul ki. Ítélezési gyakorlatában egyebek között a következő **szolgáltatásokat** tekintette gyakorlatilag vita nélkül általános érdekűnek: bizonyos kikötői szolgáltatások (általános, közbiztonsági célú, révkalauz-szolgáltatások); fáradt olaj begyűjtése és kezelése; emberi felhasználásra szánt gyógyszerkészítmények nagykereskedelmi forgalmazóinak bizonyos közszolgáltatási kötelezettsége (például bizonyos nagyságú gyógyszerárúkeszlet fenntartása, a gyógyszerek 24 órán belüli kiszállítása stb.). Annak minősültek a mentőszolgálatok tevékenységei (sürgősségi betegszállítás), valamint általában az orvosi segítséget nyújtó szervezetek tevékenységei. Általános érdekűnek ítélte a Bíróság a közszolgáltatási feladattal megbízott televíziós társaságok tevékenységét; gazdaságilag nem kifizetődő légi-közlekedési utak üzemeltetését; villamos energia elosztását. Nem volt vitás, hogy a kiegészítő nyugdíjbiztosítási rendszert működtető ágazati nyugdíjbiztosítási alap, amely egy állam nyugdíjbiztosítási rendszerében alapvető funkciót lát el, annak minősülhet, ugyanúgy, mint a nyilvános telefonhálózat hozzáférhetővé tétele a felhasználók számára; a postai küldemények elosztása/

¹² C-66/86 sz. ügy Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH v Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. [EBHT 1989, 00803 o.]; T-260/94 sz. ügy Air Inter SA v Bizottság [EBHT 1997, II-00997 o.].

kézbésítése az ország egész területén; bizonyos hulladéokra vonatkozó hulladékgazdálkodás környezetvédelmi problémák megoldása céljából vagy az egyetemes postai szolgáltatások és postahálózat fenntartása vidéki községekben. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy közszolgáltatásnak minősül az építőipari hulladék feldolgozása; állami munkaerő-közvetítő irodák tevékenysége; egy állam legfontosabb vízi útjának hajózhatóságát biztosító tevékenység; a tengeri kabotázs, illetve egyes tömegközlekedési vonalak működtetése. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában továbbá az alábbi *szükségleteket* ismerte el általános érdekűnek: hivatalos, nyomtatott okmányok előállítása (útlevelek, gépjárművezetői engedélyek és személyigazolványok); háztartási hulladék elszállítása és kezelése; nemzeti erdőgazdálkodás és erdészeti ipar irányítása; egyetemek irányítása; nyilvános távközlési hálózatok működtetése és nyilvános távközlési szolgáltatás nyújtása; lakásügyi hivatalok tevékenységei, lakótelepek építése; szakmai vásárok és kiállítások szervezése; temetési szolgáltatások; vízellátás; regionális fejlesztés.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma vonatkozásában kiemelt jelentősége van a Bíróság által az *Olsen kontra Bizottság*¹³ ügyben hozott ítéletnek is. Az ügyben a közszolgáltatást végző hajózási vállalat más vállalkozásokkal versenyezve nyújtotta szolgáltatását, a Bíróság azonban megállapította, hogy a versenyhelyzet nem tette lehetővé, hogy a járatok folyamatossága, rendszeressége és gyakorisága tekintetében a közszolgáltató által nyújtott szolgáltatáshoz hasonlót biztosítsanak. A Bíróság tehát a versenyhelyzetet és az adott piac helyzetét elemezve értelmezte azt a rendelkezést, miszerint az olyan kötelezettségek minősülnek közszolgáltatási kötelezettségnek, amelyeket az érintett közösségi hajótulajdonos, *amennyiben a saját üzleti érdekeit tartaná szem előtt, nem, vagy nem azonos mértékben, azonos feltételek mellett vállalna*. Megállapította, hogy a közszolgálati kötelezettség előírása nélkül nem lett volna biztosítva a Kanári-szigetek és a kontinens közötti összeköttetés megfelelő színvonalon, ezért a tagállami hatóságok nem lépték túl mérlegelési jogkörüket a közszolgáltatás meghatározása során. Ezáltal a Bíróság egyfajta gazdasági tesztet alkalmazott vizsgálata során.

¹³ T-17/02 sz. ügy Fred Olsen, SA v Bizottság [EBHT 2005, II-02031. o.].

A *Sydhavens Sten & Grus*-ügyben¹⁴ Koppenhága önkormányzata azzal bízott meg három vállalkozást, hogy az önkormányzat területén keletkezett építési hulladékot begyűjtsék, és, amennyire lehetséges, feldolgozzák oly módon, hogy az újrahasznosítható legyen. A Bíróság különösen arra tekintettel nem vitatta a megbízás közszolgálati jellegét – elismerve a szolgáltatás általános gazdasági érdekűvé minősítését –, hogy a vállalkozások által nyújtott szolgáltatás egyik fő célja a környezetvédelmi problémák kezelése volt. Ehhez hasonlóan a *BFI Holding*-ügyben hozott ítéletben¹⁵ a Bíróság úgy találta, hogy „nem vitatható, hogy a háztartási hulladékok elszállítása és kezelése közfeladatnak minősülhet. Mivel előfordulhat, hogy a magánszemélyek részére kizárólag vagy részben magáncégek által kínált szemétszállítási szolgáltatások nem érik el a közegészségügyi és környezetvédelmi szempontok által megkövetelt szintet, ezért ez a tevékenység azok közé tartozik, amelyeket illetően az állam dönthet úgy, hogy azokat közigazgatási szerveknek kell végezniük, illetve amelyeket illetően az állam meghatározó befolyást kíván megőrizni”. Egy korai ítéletben, a *Sacchi*-ügyben¹⁶ a Bíróság elfogadta az olasz és a német kormány érvelését, miszerint a televíziós társaságok által ellátott feladatok kulturális és tájékoztató jellegűek, következésképpen e társaságok általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtanak. Meg kell jegyezni, hogy az 1970-es évek elején Nyugat-Európában sem jelent még meg a kereskedelmi televíziózás jelensége. A Bíróság tehát általában megköveteli, hogy az adott szolgáltatás ellátása mögött álljon egy nem gazdasági jellegű közérdekű cél.

6. Következtetések

A fentiek alapján az alábbi kritériumrendszer alkalmazható egy adott szolgáltatás általános érdekű gazdasági szolgáltatássá minősítése során. A kritériumrendszer alkalmazása előtt azonban első lépésként meg kell vizsgálni, hogy az adott szolgáltatás gazdasági tevékenységnek minő-

¹⁴ C-209/98. sz. ügy *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune* [EBHT 2000 I-03743. o.]

¹⁵ C-360/96. sz. ügy *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v BFI Holding BV* [EBHT 1998, I-06821 o.]

¹⁶ 155/73. sz. ügy *Giuseppe Sacchi* [EBHT 1974, 00409. o.].

sül-e uniós jogi értelemben. Nemleges válasz esetén ugyanis nem alkalmazandóak az uniós jog versenyjogi szabályai.

Egy adott szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítése előtt megvizsgálandó, hogy az adott szolgáltatás nyújtásának indokaként, céljaként megfogalmazható-e valamilyen (általában nem gazdasági) *közérdekű cél* végcélként. Ilyen lehet például a környezetvédelem (hulladékgazdálkodás esetén), a közegészségügy, a közrend, a közbiztonság (légi közlekedés biztonsága), a médiapluralizmus, a demokratikus és kulturális értékek védelme (közszolgálati műorszolgáltatás), a kisebbségek védelme, régiófejlesztés. Megvizsgálandó az is, hogy *általános jellegű-e* a szolgáltatás nyújtása, azaz nem pusztán bizonyos vállalkozásokat vagy egyes gazdasági ágazatokat érint; *gazdaságilag indokolt-e*, azaz a piacon nincsenek az adott szolgáltatás ellátására ösztönző megfelelő tényezők. E kritériumok alapján egy adott szolgáltatást indokoltan lehet általános érdekűnek tekinteni mind az uniós jog alapján, mind gazdasági szempontból. Általában elmondható, hogy a közszolgáltatás jellemzői az egyetemesség, folyamatosság, közérdekű elvárások teljesítése, szabályozás és hatósági felügyelet, az adott terület egészére kiterjedő, minden érintett fogyasztó, felhasználó számára elérhető, az igényelt mennyiségben és minőségben, az egyes ügyletek gazdasági jövedelmezőségétől függetlenül, egységes áron és olyan feltételek alapján, amelyek csak az összes ügyfélre irányadó objektív kritériumok alapján változhatnak.

Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások koncepciója – és ugyanígy a „gazdasági tevékenység” uniós jogi koncepciója is – idővel változik, tekintettel a társadalom változására, a technológiai fejlődésre, az európai integráció fokára. Következésképpen egy adott szolgáltatás megítélése változhat a jövőben.

Amennyiben a fentiekben bemutatott általános gazdasági érdekű szolgáltatást az uniós versenyjogi szabályok szerinti vállalkozás nyújtja, annak finanszírozása során figyelembe kell venni az EUMSZ állami támogatási rendelkezéseit.

III. A Bíróság *Altmark Trans*¹⁷ ítéletének feltételei

Az *Altmark Trans* döntést megelőzően a közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzációk állami támogatási szempontú megítélése vonatkozásában mind a Bizottság, mind a Bíróság gyakorlata megglehetősen inkonzisztens volt.

Az egyik megközelítés – az ún. kompenzációs elv¹⁸ – szerint ellenszolgáltatásként értelmezendő és nem állami támogatásként a vállalkozásnak az általa nyújtott szolgáltatás ellentételezéséért juttatott kompenzáció, amennyiben nem haladja meg az éves fedezetlen költségeket, figyelembe véve az ésszerű profitot is.¹⁹ A Ferring-ügyben²⁰ a Bíróság leszögezte, hogy a nagykereskedelmi gyógyszerforgalmazók részére adott adómentesség nem jelent tényleges gazdasági előnyt, mivel annak célja a forgalmazók és a laboratóriumok egyenlő versenyhelyzetbe hozása, feltéve, hogy az előnyök és a rájuk ruházott közszolgálati kötelezettség között szükségyszerű egyenértékűség van.

A másik, az ún. „állami támogatás” megközelítés szerint, a kompenzáció állami támogatásnak minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. Amennyiben a 106. cikk (2) bekezdésben foglalt feltételek teljesülnek, és a kompenzáció összhangban van az arányosság elvével, akkor mentesíthető az előbbi cikk alapján az általános állami támogatásnyújtási tilalom alól. Ezt a megközelítést alkalmazta a Bíróság például az FFSA-²¹ és a SIC-ügyben²².

A Bíróság az *Altmark Trans* döntésében az ún. „feltételes kompenzáció” elvét követte. Kimondta, hogy „nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak [a 107. cikk (1) bekezdésében foglalt egyéb fogalmi elemek teljesülése mellett] az az

¹⁷ C-280/00. sz. ügy *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft* [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: *Altmark-ítélet*).

¹⁸ Az elnevezés és ez a kategorizálás Jacobs főtanácsnoktól származik (Jacobs főügyész véleménye, 2002. április 30.) az alábbi ügyben: C-126/01. sz. ügy *Ministre de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO* [EBHT 2003, I-13769. o.].

¹⁹ C-240/83. sz. ügy *Procureur de la République v. ADBHU* [EBHT 1985, 531. o.].

²⁰ C-53/00. sz. ügy, *Ferring v. ACOSS* [EBHT 2001, I-9067. o.] .

²¹ T-106/95. sz. ügy *Fédération Française de Sociétés d’Assurances és mások v. Bizottság* [EBHT 1997, II-229. o.] .

²² T-46/97. sz. ügy *Sociedade Independente de Communicacao (SIC) v. Bizottság* [EBHT 2000, II-2125. o.].

állami intézkedés, amely kompenzációt ad a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgáltatási kötelezettségeik teljesítése céljából nyújtott szolgáltatásokért, és így a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz, valamint az intézkedésnek nincs olyan hatása, hogy őket versenytársaikhoz képest versenyelőnybe hozza.”²³

A Bíróság az Altmark Trans döntésben tehát megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a kompenzáció konkrét esetben nem minősül állami támogatásnak.²⁴ Kimondta, hogy amennyiben mind a négy feltétel egyszerre teljesül, az nem állami támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés értelmében, így az intézkedés nem tartozik az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség alá.

A konjunktív feltételek a következők:

- *Meghatározás és megbízás:* A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell. Ez a feltétel biztosítja a kellő átláthatóságot, és megakadályozza, hogy a tagállamok utólagosan határozzanak meg állítólagos közszolgáltatási kötelezettségeket.
- A kompenzáció számításának alapját képező *paramétereket előre, objektív kritériumok alapján* és átlátható módon meg kell határozni.

A tekintetben, hogy egy bizonyos kompenzáció ne haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség ellátásából fakadó költségeket – illetve azon részét, amelyet a szolgáltatás ellátásából fakadó bevételek nem fedeznek – a 2. és a 4. feltétel bír különös jelentőséggel. A kompenzáció számításának alapját képező paramétereknek a 2. feltételben foglaltak alapján történő meghatározása szolgálja annak elkerülését, hogy olyan gazdasági előnyt nyújtsonak a közszolgáltatást végző vállalkozásnak, amely kedvezőbb versenyhelyzetbe hozza a versenytársakhoz képest. Amennyiben azonban az állam úgy fizet kompenzációt egy vállalkozás olyan veszteségeiért, amelyek a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó szolgáltatások teljesítése után felszínre kerülő gazda-

²³ Altmark -ítélet 87. pont.

²⁴ Altmark -ítélet 88. pont.

ságtalan volta következtében keletkeztek, hogy a paramétereket nem rögzítették előre, megfelelő módon, a támogatás a 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

- A kompenzáció mértéke *nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a bevételeket.*

Ez a feltétel biztosítja, hogy a vállalkozás nem fog a versenyt torzító vagy annak torzításával fenyegető előnyhöz jutni, versenypozíciójának erősödése által.

A Bíróság esetjoga²⁵ azt mutatja, hogy a kompenzáció állami támogatási szempontú megítélésénél figyelembe lehet venni az adott vállalkozás által korábban végzett közszolgáltatásokért nyújtott megfelelő kompenzáció hiányát, a korábbi közszolgáltatások alulkompenzációját, azaz a korábban végzett közszolgáltatások utólagos kompenzációja állami támogatási szempontból elfogadható.

Az ésszerű profit pontos értelmezésére az Altmark ítéletben még nem került sor. A normál és a túlzott, versenypozíciót erősítő profit közötti nincs éles határvonal.²⁶ A meghatározás leginkább az ugyanabban az ágazatban ténylegesen tevékenykedő, közszolgáltatási kötelezettséggel bíró vállalkozás profitjához viszonyítva történhet. Kizárólagos jog esetén pedig az összevetés alapját egy tipikus vállalkozás profitja képezheti. Feltétel emellett még a kompenzáció mértékének csökkentése a közszolgáltatási tevékenységből származó bevételek összegével. (A költségek, a bevétel, az ésszerű profit értelmezésénél lásd a 2005/842/EK határozat bemutatásának vonatkozó részeit.)

- „Amennyiben a közszolgáltatást végző vállalkozást nem olyan *közbeszerzési eljárással* választják ki, amely biztosítja azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapí-

²⁵ COMP C20/09 (ex. N763/2002.) sz. ügy (Belga Postának nyújtott tőkeemelés megítélése állami támogatási szempontból.) HL C 176.; 2009.07.29. 17.o.

²⁶ Sinnaeve Adinda, „*State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case.* EStAL 2003/3. 357.

tani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítésére képes eszközzel rendelkező, tehát megfelelően felszerelt – vállalkozásnál felmerülhetnek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a bevételeket.”²⁷

A Bíróság szerint a tagállamok két módon bizonyíthatják, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak nyújtott kompenzáció nem haladja meg azon költségeket, amelyek a közszolgáltatási kötelezettség ellátásából fakadnak.

A tagállam megvalósíthatja a *vállalkozások szelekcióját* egy olyan *közbeszerzési eljárás alapján*, amely biztosítja a pályázók közül a közösség számára a szolgáltatásokat a *legkisebb költséggel* nyújtó vállalkozás kiválasztását. Ilyen esetben az *állami támogatás jelenléte nagyon valószínűtlennek mutatkozik, bár nem lehetetlen*.²⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy közbeszerzési eljárás alatt a tagállam által kiírt nyílt, áttekinthető és diszkriminációmentes ajánlattételi eljárást is lehet érteni.

A Bíróság joggyakorlatában számos esetben tekintette olyannak ezeket az eljárásokat, mint amelyek a legjobban tükrözik a piaci feltételeket. A Banks-döntésben²⁹ a Bíróság kimondta, hogy amennyiben a vállalkozások diszkriminációmentes nyílt versenytárgyaláson vettek részt, nem tekinthető úgy, hogy a nyertes vállalkozás előnyben részesült a piac többi szereplőjéhez képest. A 2001. évi laekeni jelentésében³⁰ a Bizottság úgy vélte, hogy a kompenzáció összhangban van a 106. cikk (2) bekezdésével, amennyiben olyan vállalkozást részesítenek benne, amelyet versenyen alapuló eljárásban választottak ki. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az intézkedés nem állami támogatás.

Az Altmark Trans döntésben a Bíróság azt állítja, hogy azt az

²⁷ Altmark-ítélet 88-93. pont.

²⁸ Bartosch, Andreas, *The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance- the Toughest Standard Apply*. Competition Law Review 2002/551. 554–555.

²⁹ C-390/98. sz. ügy Banks [EBHT 2001, I-6117. o.].

³⁰ Laekeni jelentés – (Report to the Laeken European Council – Services of General Interest) COM[2001] 598 final, 2001.10.17.

ajánlattevőt kell kiválasztani, aki a közösség számára legolcsóbban tudja a szolgáltatást ellátni.

A pályázat kiírója természetesen dönthet a gazdaságilag legkedvezőbbnek minősítés (figyelembe véve a technikai jellemzőket, a teljesítés határidejét stb.), vagy az ár alapján is. A díjazást a szerződő felek általában a legalacsonyabb ár vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján határozzák meg. Ez szerződésenként igen változatos lehet, függhet az ártól, a teljesítés határidejétől, az üzemeltetési költségektől, a nyereségességtől, a technológiai szempontoktól stb. A Bíróság bizonyos fokú rugalmasságot engedett a tagállamok számára a közszolgáltatási feladatok ellátását vállaló ajánlattevő díjazása során, és nem követeli meg, hogy a tagállamok kizárólag az ajánlat szűken értelmezett költségvonatkozású elemeit vegyék figyelembe.

A második és a negyedik feltétel együttes olvasásából az következik, hogy a közszolgáltatások ellátásának költségeit a tagállamoknak előzetesen kell megállapítaniuk. A számítás paramétereit – és ezért legalább a kompenzálendő költségekre vonatkozó alapvető elképzelést – már a támogatás nyújtása előtt meg kell határozni. Szigorúbb értelmezés alapján már a vállalkozás közszolgáltatási feladattal való megbízása előtt el kell végezni ezeket a számításokat. Így a tagállam nem hivatkozhat az Altmark-döntésre, amennyiben a közszolgáltatást ellátó vállalkozás kiválasztására nem közbeszerzéssel került sor, és az adott tagállam számára nem egyértelmű, hogy melyek a kompenzálendő költségek, illetve azok a paraméterek, amelyek alapján a kompenzáció által fedett költségek kiszámíthatók.

A szükséges kompenzáció meghatározásának másik alternatívája egy tipikus, jól működő vállalkozás közszolgáltatási kötelezettség következtében felmerülő költségeinek figyelembevétele, azaz a közbeszerzési eljárás lefolytatása hiányában a *piacgazdasági szereplő elvét* kell alkalmazni. Ezáltal egy hatékonysági kritérium került bevezetésre, amely szerint nem ismerhetők el a közszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó többletköltségként a közszolgáltatást ellátó vállalkozás alacsony hatékonyságából eredő veszteségei. Az elemzés elvégzése alapvetően egy hipotetikus közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére képes vállalkozás költségeinek meghatározását jelenti.

A közszolgáltatások természetéből kiindulva arra a következtetésre juthatunk, hogy az azt teljesítő vállalkozások nagyon *speciális helyzetben* vannak, s így meglehetősen bonyolult párhuzamot vonni közöttük és egy tipikus vállalkozás között. A piacgazdasági szereplő elvének alkalmazása számos nehézségbe ütközött. Például ilyen szituációnak minősül az, ha, egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kizárólagos joggal rendelkező postavállalat ellenérték fejében hozzáférést biztosított saját infrastruktúrájához a versenyfeltételek mellett tevékenykedő leányvállalatának. Az ügy főtanácsnoka szerint ebben a helyzetben nem volt megfelelő elérhető referencia a normál piaci körülmények megállapítására, s a hasonló piaci tranzakcióban fizetendő árra vonatkozó objektív, igazolható elemek sem álltak rendelkezésre. A Bizottság megoldása szerint nem volt szó állami támogatásról, ha a fizetett ár fedezi a felmerült összes többletköltséget (állandó és változó költségek), valamint a közszolgálati postahálózat fenntartásával összefüggő állandó költségek egy részét.³¹ A Bíróság érvei alapján a *normál piaci feltételek szükségszerűen hipotetikusak*, a rendelkezésre álló objektív és igazolható elemek alapján kell őket megállapítani. A Bíróság – támogatva a Bizottság megközelítését – nem állapította meg állami támogatás fennállását, mivel a szolgáltatásért nyújtott ár az összes változó költséget és a befektetett saját tőke megtérülését is fedezte, valamint hozzájárult az állandó költségekhez.³² A Chronopost-ítélet a negyedik Altmark-feltétel – a *piacgazdasági szereplő elvének* – korlátait jeleníti meg³³. Itt ugyanis a piac hiá

³¹ Tizzano főtanácsnok véleménye (2002. december 12.) a következő ügyekben: C-83/01. sz., C-93/01. sz. és C-94/01. sz. egyesített ügyek Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC and CRIE SA. [EBHT 2003, I-06993. o.]

³² C-83/01. sz., C-93/01. sz. és C-94/01. sz. egyesített ügyek Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC and CRIE SA. [EBHT 2003, I-06993. o.] 31. pont.

³³ Bartosch Andreas, *Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost*. EStAL 2003/3..385.

nya miatt nincs összehasonlítható költségszerkezettel rendelkező más piacgazdasági szolgáltató.

Összességében megállapítható tehát, hogy amennyiben teljesülnek az Altmark-ítéletben foglalt kritériumok, és így a kompenzáció nem haladja meg a közszolgálati kötelezettség végrehajtása következtében felmerült költségek fedezéséhez szükséges mértéket, akkor nem minősül támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, és nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottság számára jóváhagyás céljából.

Az eddigi bizottsági és bírósági tapasztalatok alapján az Altmark-ítéletben foglalt feltételek együttesen rendszerint nem teljesülnek. Leginkább a második és a negyedik feltétel fennállása kérdéses, ezért a támogatások nagyrészt az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének állami támogatási fogalma alá tartoznak, s legfeljebb a közös piaccal való összhangjuk alapján mentesülhetnek a tilalom alól az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, illetve az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján.

A közszolgáltatások állami támogatási szempontú megítélése tekintetében az Altmark-ítéllethez hasonló jelentőséggel bíró bírósági döntés az ún. BUPA -ügyben született ³⁴.

IV. A BUPA-ítélet és következményei

A különbség többek között abban ragadható meg az Altmark-ítéllethez képest – ahol a vizsgálódás egy tipikus közszolgáltatási tevékenység körül forgott –, hogy jelen esetben az ír egészségbiztosítási rendszer volt az eljárás tárgya, és ezen a területen az Európai Unió Törvényszéke (korábban EK-Szerződés szerinti Elsőfokú Bíróság, a továbbiakban: Törvényszék) – mivel a liberalizáció a tagállam és nem az Unió döntésén alapul – óvatosabban kezelte a kérdést. A másik fontos tényező, hogy a vizsgálat a tárgya egy „kockázatkiegyenlítési rendszer” (Risk Equalization System – RES) volt, és nem a klasszikus kompenzáció. Az ún. RES alapján minden egészségbiztosítónak fizetnie kellett a biztosítottai alapján egy bizonyos összeget az állam részére, aki azt a biztosítónak visszaosztotta, vagyis a rendszer a különböző biztosítók biztosítottai állományából fakadó kockázati különbséget volt hivatott ellentételezni.

³⁴ T-289/03. sz. ügy British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Bizottság [EBHT 2008, II-00081. o.].

A Törvényszék az eset elbírálása során az Altmark-ítéletben meghatározott feltételek teljesülését vizsgálta, annak ellenére, hogy ebben az esetben a kompenzáció nem konkrét költségekhez kapcsolódott (így azt sem lehetett megállapítani, hogy történik-e a közszolgáltatás nettó költségeit, és az elvárható profitot meghaladó túlkompenzáció). A vizsgálat során a Törvényszék megállapította, hogy jelen esetben elegendő, ha az Altmark-ítélet feltételeinek szellemét és célját teljesíti a RES rendszere, és nem kell a legszigorúbb értelmezési lehetőséget követni. Tehát a Törvényszék ugyan fenntartotta az Altmark-ítélet előírását, ugyanakkor lehetővé tette, hogy egyes speciális közszolgáltatások esetében a feltételeket nem szó szerint teljesítő állami befolyás alapján működő finanszírozási rendszerek se minősüljenek állami támogatásnak.

Az ügyben felperesként a BUPA (British United Provident Association Ltd, a BUPA Insurance Ltd, illetve a BUPA Ireland Ltd), alperesként pedig a Bizottság vett részt.

A jogvita alapját képező tényállás az alábbiakból tevődött össze:

A magán-egészségbiztosítást Írországban már 1957-ben bevezették, azért, hogy az állami egészségbiztosítási rendszer szolgáltatásaira nem jogosult személyek számára is lehetővé tegyék a kórházi költségek biztosítási alapon történő fedezését. Ezt követően Írországban egy ún. „kockázatkiegyenlítési rendszert” hoztak létre, amelynek lényege az volt, hogy a piaci átlagnál jobb profillal rendelkező magán-egészségbiztosítóknak (MEB) díjbefizetést tettek kötelezővé, míg a piaci átlaghoz viszonyítva kevésbé egészséges kockázati profillal rendelkező MEB-ek részére díjkifizetést írtak elő. Ez az akkori körülmények között a BUPA Ireland vagyonának az elsődleges versenytársára, a VHI-re való átruházásához vezetett.

Az ír hatóságok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján bejelentették a programot a Bizottság felé. A Bizottság előzetes vizsgálatot követően úgy döntött, hogy a 659/1999/EK rendelet 4. cikk (3) és (4) bekezdése³⁵ alapján nem emel kifogást az intézkedés ellen, mivel az volt a véleménye, hogy a rendszer bevezetése nem eredményez állami támogatást, vagy amennyiben mégis, az az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján az összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal. Ugyanis – a Bizottság szerint – a kifizetések kizárólag a MEB-ek által végzett álta-

³⁵ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet HL [1999] L 83., 1999. 03. 27.

lános gazdasági érdekű szolgáltatások költségeinek részleges ellentételezéséhez kapcsolódtak.

A Bizottság azzal érvelt a felperesek azon panaszával szemben – miszerint egyáltalán nem is beszélhetünk jelen esetben általános gazdasági érdekű szolgáltatásról –, hogy az egészségbiztosítási ágazatra vonatkozó uniós szintű szabályozás hiányában a nemzeti szintű hatóságok hatáskörébe tartozik, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatási kötelezettséget (amely által bármely Írországban élő személy megfizethető áron és hasonló minőségi feltételekkel hozzáférhet minimális szintű szolgáltatásokhoz) írjanak elő *minden szereplővel* szemben az érintett piacon.

Ezt követően került az ügy a Törvényszék kibővített harmadik tanácsa elé. A felperesek egyrészt vitatták a Bizottság azon álláspontját, miszerint a RES bevezetése nem tartalmaz az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatást. Továbbá érveltek azzal is, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma szigorú és objektív jellegű *uniós fogalom*, amelynek meghatározása nem ruházható át a nemzeti hatóságokra. Támadták többek között a bizottsági határozatot az okból is, hogy az kizárólag a magán-egészségbiztosítási kötelezettségekre terjedt ki, vagyis kizárólag a közös díjszabásra, a nyílt csatlakozásra, az élet-hosszig tartó biztosítási védelemre és minimális ellátásra, azonban a magán-egészségbiztosítási szolgáltatásokra nem.

A Törvényszék tehát az Altmark ítéletében foglalt kritériumokat vette alapul a vizsgálat során. (A teljes igazsághoz hozzátartozik az is, hogy az Altmark-ítélet kihirdetése később történt meg, mint a BUPA-ügyhöz kapcsolódó bizottsági határozat meghozatala, így a Bizottság az ítélet tartalmát a határozat meghozatalakor nem ismerhette. A Bizottság a megtámadott határozatban az állami támogatás hiányának igazolása érdekében elsősorban a Ferring-ügyben³⁶ hozott ítéletre támaszkodott. Ugyanakkor a Bíróság nem korlátozta az Altmark ítéletben tett kijelentések időbeli hatályát.) A Törvényszék véleménye az volt, hogy a tagállamoknak az általános érdekű szolgáltatásokról szóló bizottsági közlemény³⁷, illetve a saját joggyakorlata alapján széles mérlegelési jogkörük van annak meghatározását illetően, hogy mit tekintenek általános gaz-

³⁶ C-53/00. sz. ügy, Ferring v. ACOSS [EBHT 2001, I-9067. o.] .

³⁷ A Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye HL C 017., 2001.01.19.

dasági érdekű szolgáltatásnak, és a Bizottság feladata kizárólag arra terjed ki, hogy a nyilvánvaló hibákat feltárja. A Bizottság a tárgyalás során továbbá arra hivatkozott, hogy az egészségügyi ágazat szabályozása a tagállamok szinte kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A Törvényszék kifejtette, hogy azzal, hogy a Bizottság a magán-egészségbiztosítási kötelezettségeket általános gazdasági érdekű szolgáltatási kötelezettségeknek minősítette, szükségszerűen elismerte a magán-egészségbiztosítási szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatási jellegét. A Törvényszék kiállt továbbá a Bizottság azon érve mellett is, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó feladat kiosztása az adott piacon aktív *több szereplő vagy azok összessége* számára előírt kötelezettségből is állhat.

A Törvényszék úgy vélte, hogy jelen esetben is teljesül az *Altmark-ítéletben meghatározott első feltétel*, vagyis a közszolgáltatással való megbízás, és mivel a kötelezettséget a rendszer valamennyi szereplő számára előírja, így a felperesek állításával szemben nem követelhető meg, hogy bármely piaci szereplőt külön-külön jogi aktussal bízzanak meg az említett feladattal. A felperesek a magán-egészségbiztosítási szolgáltatások kötelező és egyetemleges jellegére hivatkoztak, amikor azt állították, hogy jelen esetben nem áll fenn az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó feladat. Ezen érveket a Törvényszék teljes mértékben elutasította.

A RES szerinti ellentételezés kiszámításához szükséges, egyértelműen előre meghatározott paraméterek fennállását is vizsgálta a Törvényszék, mint az *Altmark-ítélet második feltételét*. Azt mérlegelte, hogy vajon a Bizottság jogszerűen tekinthette-e úgy, hogy a kockázatkiegyenlítési rendszer által előírt ellentételezési feltételek kellően átláthatóak és objektívek voltak ahhoz, hogy teljesítsék az Altmark-ítéletben foglalt második feltételt.

A felperesek úgy vélték, hogy a paraméterek meghatározása az egészségügyi miniszter több szinten történő mérlegelésétől függ. Azonban a Törvényszék véleménye az volt, hogy a kifizetések megkezdéséről való döntést illető mérlegelési mozgástér nem függ össze azon kérdéssel, hogy az ellentételezés kiszámítása objektív és átlátható szempontok alapján történik-e. Még akár azt is feltételezve, hogy az ír hatóságok diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek a kifizetések kiszámítására, e jogkör önmagában nem összeegyeztethetetlen az Altmark-ítélet második feltételével. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a Bizottság

a megtámadott határozatban részletesen kifejtette a feltételeket, a módszert és az azt szabályozó eljárást.

Az *Altmark- ítélet harmadik feltétele* alapján a Törvényszék vizsgálta a kockázat-kiegyenlítési rendszer által előírt ellentételezés *szükségességét és arányosságát* is. Az eset specialitása (az Altmark-ítélettel szemben), hogy a kifizetések nem az általános gazdasági érdekű szolgáltatással közvetlenül összefüggő költségek ellentételezésére irányultak, és függetlenek voltak a magánbiztosítók által elért nyereségektől és bevételektől egyaránt. Ezért az eset nem feleltethető meg (az ítélet megfogalmazása szerint radikálisan különbözik) teljes egészében az Altmark-ítélet harmadik feltételénél kifejtett elveknek, mivel az megköveteli valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítésével felmerült költségek meghatározhatóságát. Jelen esetben azonban a kockázati profil határozta meg a befizetés és kifizetés mértékét, és nem a közszolgáltatás ellátása során valóban felmerült költségek kerültek ellentételezésre. A Törvényszék azonban úgy vélte, hogy az Altmark-ítéletben foglalt harmadik feltételnek *sem a célja, sem a szelleme* nem követeli meg a bevételek figyelembevételét olyan ellentételezési rendszer (a RES) keretében, amely azoktól teljesen függetlenül működik.

Az Altmark-ítéletben foglalt *negyedik feltétel* alapján, amennyiben valamely vállalkozást nem közbeszerzési eljárás keretében bíznak meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával, abban az esetben az ellentételezés szintjét azon költségek elemzése alapján kell meghatározni, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerültek. E kötelezettségek teljesítése érdekében – a korábban már bemutatottaknak megfelelően – figyelembe véve a bevételeket és az ésszerű nyereséget. A Törvényszék a harmadik feltételnél kifejtetteknek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy az Altmark-ítélet negyedik feltételét sem lehet jelen esetben szó szerint alkalmazni. A Törvényszék véleménye az volt, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban jogilag megkövetelt módon vette figyelembe azokat a bizonyítékokat, amelyek igazolják azt a végkövetkeztetést, hogy a RES által előírt ellentételezés a MEB-eknek a hatékonyság hiányával összefüggően esetlegesen felmerült költségeivel nincs összefüggésben. Ennek megfelelően a Törvényszék gyakorlatilag egyetértett a Bizottsággal abban, hogy a RES kifizetések kapcsán a lehetséges kedvezményezettek és valamely hatékony piaci szereplő közötti összehasonlítás nem is szükséges.

A fentiek értelmében tehát a Törvényszék a keresetet elutasította, és a felpereseket, illetve a beavatkozókat is (Írországot és a Holland Királyságot is) saját költségeik viselésére szólította fel.

A BUPA-ítélet értékelése meglehetősen kettős az állami támogatási szakemberek körében. Egyes szakértői vélemények szerint számtalan kritika érheti az olyan jellegű döntéseket, amelyek nagymértékben lazítanak az állami támogatási szabályokon, és amelyek túlságosan „beenyugszanak” a tagállamok kiváltságaiba. Az ítélet abszolút mértékben üdvözölhető azonban a tekintetben, hogy kompromisszumot teremt a kevésbé kidolgozott Ferring- ítélet és a nehezen alkalmazható, meglehetősen szigorú Altmark megközelítés között. Az ítélet rámutat, hogy a közszolgáltatásoknak nemcsak egy fajtája lehetséges. A Törvényszék ítélete egy rendkívül rugalmas és ágazati megközelítést sugall. Az ítélet a közbeszerzési eljárást középpontba helyező Altmark-döntést követően gyakorlattá vált joggyakorlatot nem érvényteleníti, azonban alkalmas lehet arra, hogy az eddigi gazdasági megközelítés iránti elköteleződést csökkentse.

Összefoglalva: a vizsgálat során a Törvényszék kimondta, hogy a BUPA -ügyben elegendő az, hogy az Altmark -ítélet feltételeinek szellemét és célját teljesíti a RES rendszere, nem kell a legszigorúbb értelmezési lehetőséget követni. Ennek ellenére a Törvényszék igyekezett fenntartani az Altmark-ítélet előírásait, ugyanakkor lehetővé tette, hogy egyes speciális közszolgáltatások esetében a feltételeket nem szó szerint teljesítő állami befolyás alapján működő finanszírozási rendszerek se minősüljenek állami támogatásnak.

