



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
TÁMOGATÁSOKAT VIZSGÁLÓ IRODA



2005. február

Ezt a kiadványt a Pénzügyminisztérium szervezeti keretein belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda készítette.

A kiadvány – egyéb, az állami támogatások témájában fontos információkkal együtt – elérhető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda magyar és angol nyelvű honlapján (<http://www.p-m.hu/>).

Szerkesztő: Hargita Eszter

Lezárva: 2004. augusztus

HU ISSN 1589-5203 (nyomtatott)

HU ISSN 1589-5327 (on-line)

Kérjük az anyaggal kapcsolatban észrevételeit, kérdéseit jelezze a Támogatásokat Vizsgáló Irodának.

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda

Vargha Ágnes

Hargita Eszter

Bodó Zajzon

dr. Für István

dr. Ivanics Gábor

dr. Remetei Filep Zsuzsanna

dr. Staviczky Péter

Giba Gábor

főcsoportfőnök

főosztályvezető-helyettes

Cím: 1054 Budapest, József nádor tér 2-4.

T: 327-2343, F: 318-3663, e-mail: tvi@pm.gov.hu

Előszó

2000-ben indítottuk a TVI információs füzetek sorozatot, melynek célja az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályok kivonatos ismertetése, a témához szorosan kapcsolódó egyéb dokumentumok közlése (éves jelentés, közösségi joganyag fordítások), az Európai Bizottság és az Európai Bíróságok egyes vonatkozó döntéseinek összefoglalása, ismertetése. A kiadvány évente min. 3-4 alkalommal jelent meg.

A közszolgáltatások finanszírozásának a Közösség versenyszabályaival való összeegyeztethetőségének megítélése az Európai Unió döntéshozó szervei által távolról sem egyértelmű, mint azt mind a Bizottság számos, a témában kiadott politikai dokumentuma, szabályozási tervezete, döntéseinek széles, sok esetben nem konzekvens skálája, valamint az Elsőfokú Bíróság illetve az Európai Bíróság egymásnak ellentmondó ítéletei is mutatják.

Dr. Galamb Zsófia a Támogatásokat Vizsgáló Irodánál töltötte szakmai gyakorlatát. Szakdolgozatában a közszolgáltatások finanszírozásának állami támogatási aspektusait dolgozta fel. *A TVI információs füzetek 21. száma* ezt a szakdolgozatot tartalmazza, amely átfogó képet ad a közszolgáltatások állami támogatási szabályok szempontjából történő megítélésének dilemmáiról.

Kérjük, amennyiben az állami támogatási témával, vagy az e számban megjelentekkel kapcsolatban kérdése vagy észrevétele van, keressen meg minket.

Budapest, 2005. február

Hargita Eszter

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi Tanszék

A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében
Elméleti ellentétek és jogalkalmazási következményeik
(Záródolgozat)

Készítette: Galamb Zsófia
V. évfolyam 11. csoport

Konzulens: Dr Kende Tamás

Budapest
2004. augusztus

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	2
I. BEVEZETÉS	5
1. A közszolgáltatások (általános érdekű szolgáltatások) jelentősége és a probléma vázolósa	5
A közszolgáltatások nyújtása és finanszírozása	5
2. Az alkalmazandó legfontosabb közösségi jogszabályok és azok rövid értelmezése, alapvető fogalmak meghatározása	7
Néhány alapvető fogalmi meghatározás	9
II. ÁLLAMI TÁMOGATÁS VAGY NEM A KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉRT NYÚJTOTT KOMPENZÁCIÓ? AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS MEGKÖZELÍTÉS ÉS A KOMPENZÁCIÓS ELV	11
1. A Bizottság, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság kezdetben elfogadott álláspontjai	11
Lenz főügyész javaslata és a kompenzációs elv (ADBHU- eset)	11
Az állami támogatási elv alkalmazásának kezdete és indokai (FFSA, és a SIC- ügy)	11
2. A sok vitát kiváltó Ferring-ügy	13
Újabb érvek a kompenzációs elv mellett.....	13
Vita a Ferring ítéletben alkalmazott megközelítés helyességéről	14
III. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉS A KOMPENZÁCIÓS MEGKÖZELÍTÉSEK KRITIKÁJA; ÚJ MEGOLDÁSOK: QUID PRO QUO ÉS A FELTÉTELES KOMPENZÁCIÓS ELVE	17
1. A főügyészek vitája.....	17
Léger főügyész első indítványa az Altmark Trans GmbH ügyben, avagy a Ferring - ítélet és a kompenzációs elv alapvető problémái	17
Jacobs főügyész GEMO ügyben tett indítványa	20
Stix-Hackl főügyész indítványa a Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze ügyben - az arányosság meghatározásának problémái	23
Léger főügyész második indítványa az Altmark Trans ügyben	24
2. A Bíróság Altmark Trans ügyben hozott ítélete - a feltételes kompenzációs megközelítés	25
A 87. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata	26
A konjunktív feltételek	27
3. Az ítélet értékelése (jogi és gyakorlati következmények).....	28
Az ítélet jogi következményei – a feltételek értékelése	28
Az Altmark ügyben született döntés gyakorlati következményei.....	33
Az ítélet összefoglaló értékelése	34
IV. A BIZOTTSÁG ÚJ ÁLLÁSPONTJA	36
1. A Bizottság Altmark ítélet utáni döntései - kivétel avagy általános szabály az Altmark-teszt.....	36
2. A Bizottság szabályozási elképzelései, azok indokai és értékelése	38
A határozattervezet - de minimis szabály a közszolgáltatások kompenzációja területén	39
A Keretszabály	40
A két tervezettel kapcsolatban felvetődő kérdések	41
A 80/723/EK Transzparencia irányelv módosítási tervezete és annak értékelése	44
A szintén módosításokat igénylő szállítási ágazat	45

V. KONKLÚZIÓ	47
A még megoldásra váró kérdések	49
BIBLIOGRÁFIA	51
Cikkek, tanulmányok	51
Uniós források	53
A Bizottság döntései.....	54
Főügyészi vélemények	55
Bírósági döntések	55
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	57

I. BEVEZETÉS

1. A közszolgáltatások (általános érdekű szolgáltatások) jelentősége és a probléma vázolója

Tekintettel az általános érdekű szolgáltatások a társadalom európai modelljében valamint az Unió szociális és területi fejlesztésében betöltött egyre növekvő szerepére, 1997-ben az Amszterdami Szerződés által az EK Szerződés 16. cikkébe iktatott rendelkezés megerősítette helyüket az Európai Unió közös értékei között, míg az Európai Unió Alapjogi Kartájának¹ 36. cikke az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát alapjogként deklarálta. A hatékony és megfelelő minőségi követelményeknek eleget tevő, diszkriminációmentesen nyújtott ilyen szolgáltatások erősítik az Unió versenyképességét - növelve a beruházási hajlandóságot a kevésbé preferált területeken is -, hozzájárulnak az egységes piac megfelelő működéséhez, az integráció elmélyítéséhez, az életminőség javulásához, és elengedhetetlen részét képezik a Közösség fogyasztóvédelmi politikájának is.²

Ezen szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban a hatóságok piacgazdaság területén betöltött szerepét illetően jelentős politikai viták generálódnak, mivel azok kötelesek biztosítani egyoldalról az általános érdek védelmét, az állampolgárok alapvető szükségletekkel való ellátását, másoldalról viszont a piac működését, a tevékenység szabályoknak megfelelő kifejtését is.³

A közszolgáltatások nyújtása és finanszírozása

A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének megszervezésében a tagállamok széles diszkréciós joggal rendelkeznek - figyelemmel a Szerződés 295. cikkére, mely szerint „a közösségi jog nem érinti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.” Tekintettel az alacsony vásárlóerővel rendelkező fogyasztók részére sokszor túl magas piaci árakra illetve az ilyen szolgáltatások piaci árból származó bevételek általi fedezhetetlenségére, számos ilyen feladat nem teljesíthető pusztán a piaci szereplők által. A tagállamok hatóságainak kötelezettsége, hogy biztosítsák az alapvető közösségi 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 történhet ez az állam meghatározó befolyása mellett működő állami vállalat, kizárólagos joggal rendelkező vállalkozás (amennyiben az adott szolgáltatást valamilyen oknál fogva csak egy szereplő nyújthatja pl. hálózati szolgáltatók), különleges joggal bíró közszolgáltató (az állam több vállalkozásra telepít ilyen kötelezettséget, de a kiválasztás szubjektív, megkülönböztető módon történik)⁴ útján, illetve hatósági aktussal vagy szerződéssel megbízott magánvállalkozások révén.⁵ A pályázati alapú

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 364, 18.12.2000, p.1

² Report to the Laeken European Council COM(2001) 598 final 3. o

³ Commission's Green Paper on Services of General Interest 21.5.2003 *COM/2003/0270 final* 1.o.

⁴ Jacobs főügyész fogalmi meghatározása

⁵ Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában - Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben, In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám. 35.o.

kiválasztás esetében a közösségi illetve a tagállami szabályok előírhatják közbeszerzési eljárás lefolytatását. Az utóbbi években az állami szerepvállalás hangsúlya inkább a közfeladatok meghatározására, felügyeletére, a szabályozásra, valamint ahol szükséges, a finanszírozásra helyeződött át, ami azonban nem jelenti hatóságok felelősségének csökkenését.

A közszolgáltatás nyújtása olyan terheket ró az azt ellátó vállalkozásokra, amelyek miatt speciális lépések szükségesek a szolgáltató pénzügyi egyensúlyának biztosításához. A *finanszírozás többféle formában* nyilvánulhat meg: ha az állam maga teljesíti a közszolgáltatási kötelezettséget, akkor közvetlenül a költségvetésből történik, ha magánvállalkozás útján, akkor vagy szintén a költségvetésből közvetlenül, vagy közvetve, más állami forrásból. Ez megvalósulhat például adómentességként, szubvencióként, kedvezőbb adózási szabályok, vagy más pénzügyi előnyök alkalmazásával. A Bizottság Általános Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Zöld Könyve⁶ alapján megemlíthetőek még a szolgáltatás felhasználói által fizetett díjak, kizárólagos illetve különleges jogok biztosítása, a szolidaritási alapú finanszírozás (ez azonban csak a nem gazdasági természetű tevékenységek esetében lehetséges), a „díjátlagolás” (az ország egész területén egységes tarifa megállapítása tekintet nélkül a szolgáltatásnyújtás lényegesen eltérő nagyságú költségeire pl. univerzális szolgáltatások vonatkozásában a telekommunikációs ágazatban). A finanszírozási forma meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, biztosítaniuk kell azonban, hogy az ne járjon indokolatlan versenytorzító hatással, azaz ezen kompenzáció csak a szolgáltatáshoz feltétlenül szükséges mértékű legyen, hiszen a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályai tiltják a túlkompensációt.

A tagállamok és szolgáltatás nyújtók számára is szükség lenne a jogbiztonságra a közösségi versenyszabályok ezen szolgáltatásokra - csak a gazdasági természetű, tagállamok közötti kereskedelmet érintő tevékenységeket ideértve - való alkalmazása területén, amelyet a Bizottság alapvetően három, az Általános Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Közleményében⁷ 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 - a verseny korlátozása csak olyan mértékű lehet, amely nem haladja meg a feladat hatékony teljesítéséhez szükséges mértéket.

A közszolgáltatások finanszírozásának a Közösség versenyszabályaival való összeegyeztethetősége azonban távolról sem egyértelmű, mint azt mind a Bizottság számos, a témában kiadott politikai dokumentuma, szabályozási tervezete, döntéseinek széles, sok esetben nem konzekvens skálája, valamint az Elsőfokú Bíróság illetve az Európai Bíróság egymásnak ellentmondó ítéletei is mutatják. Bemutatva a legfontosabb előzményeket, dolgozatomban a probléma megoldásának lehetséges koncepcióit, és azok kritikáit szeretném részletesebben elemezni az eddigi bizottsági és bírósági gyakorlat, valamint a főügyészi indítványok fényében. A négy alapvető megközelítési mód (a) a kompenzációs, (b) az állami támogatási, (c) a quid pro quo és a (d) feltételes kompenzációs elv. Dolgozatom végén kitérnék a Bizottság legújabb 2004 februárjában és márciusában konzultációra bocsátott tervezeteinek áttekintésére és azok lehetséges következményeire.

⁶ Commission's Green Paper on Services of General Interest of 21.5.2003 *COM/2003/0270 final* 24.o.

⁷ Communication from the Commission- Services of General Interest in Europe (COM/2000/580 final, OJ 2001/C 17/04) 1-2. o.

2. Az alkalmazandó legfontosabb közösségi jogszabályok és azok rövid értelmezése, alapvető fogalmak meghatározása

A Szerződés 87. cikk (1) bekezdése rögzíti: „Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös 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.” Annak ellenére, hogy a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdését már több mint 45 éve alkalmazzák, az állami támogatás fogalmának meghatározása területén még mindig további konkretizálásra van szükség, amit a felmerülő határesetek, az un. szürke zónák igen jól jeleznek. A rendelkezésben foglalt feltételek tekintetében még mindig nem alakult ki egyértelmű konszenzus, így például Léger főügyész a 2002. március 19-i Altmark Trans ügyben előadott indítványában⁸ négy kritériumot említ, míg az ügyben született ítéletében az Európai Bíróság szintén négyet⁹, de más szóhasználattal, és eltérve egy kicsit az előzőtől; addig Jacobs főügyész öt feltételt fogalmaz meg¹⁰, az Elsőfokú Bíróság pedig egyesíti elemzéseiben a kereskedelemre gyakorolt hatás és a versenytorzítással fenyegetés fogalmát¹¹.

Az alapvető öt elem a következő:

- 1) állam által nyújtott illetve állami forrásból származó támogatásnak kell lennie (közpénzekből folyósítás),¹²
- 2) előnyt kell jelentenie,
- 3) szelektívnek kell lennie adott vállalkozások illetve bizonyos áruk előállítására tekintetében,
- 4) hatással kell lennie a tagállamok közötti kereskedelemre
- 5) torzítania kell a versenyt vagy annak torzításával fenyegetni.¹³

Az utóbbi években jelentős fejlődés volt tapasztalható ezen a területen, mind a Bizottság, mind a Bíróság számos alapvető kérdést tisztázott. A Preussen Elektra ügyben¹⁴ például a Bíróság nem találta önmagában elegendőnek az állami támogatásnak minősüléshez azt a körülményt, hogy az állam kötelezettségként írta elő bizonyos vállalkozásoknak, hogy a piaci árnál magasabb, rögzített áron vásároljanak megújuló forrásból származó energiát, hiszen ez nem jelentette állami forrás igénybevételét. Számos fogalmi elem azonban még ekkor is pontosításra várt. Az előny kritérium jelenlétének megállapítása, mely a klasszikus állami támogatási esetekben teljesen egyértelmű, bonyolulttá a piactudományi befektető elvének megjelenésével vált,¹⁵ miszerint nem beszélhetünk állami támogatásról olyankor, mikor az

⁸ Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark, para 55

⁹ Case C-280/00, Altmark, judgment of 24 July 2003, para 75.

¹⁰ Opinion of Advocate General Jacobs in case C256/97 DMT [1999] ECR I-3913, para 28 et seq.

¹¹ Cases T 298/97 etc., Alzetta Mauro et al./Commission, [2000] ECR II-2319, para 81

¹² A közpénzekből folyósítás fogalma a költségvetés megterhelésére vonatkozik - Kende Kende Tamás: Állami támogatásokkal kapcsolatos politika In: Az Európai Unió politikái, szerk. Kende Tamás-Szűcs Tamás, Osiris Kiadó Budapest, 2001. 551.o.

¹³ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 352.o.

¹⁴ C-379/98 Preussen Elektra [2001] ECR I-2099

¹⁵ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 351.o.

állam magatartása összhangban van egy racionális, profitorientált, normál piaci körülmények között működő befektető feltételezhető magatartásával.

Az Altmark ügy alapvető előrelépést jelentett ezen a területen, különösen az előny fogalmának meghatározásában, és ehhez kapcsolódva azon alapvető kérdés tekintetében, hogy amennyiben egy hatóság a közszolgáltatási kötelezettség ellátásával megbíz egy vállalkozást, és ezért cserébe kompenzációt nyújt, az mennyiben tekinthető állami támogatásnak.

A 87. cikk (2) és (3) bekezdése a tilalom alóli kivételeket fogalmazza meg, előbbi az ex lege, utóbbi a Bizottság mérlegelésétől függőeket.

Ezen kívül nem tartozik a 87. cikk (1) bekezdésének tilalma alá:

- de minimis szabályok hatálya alá tartozó támogatások (2001. évi rendelet¹⁶ - max. 100.000 euró/ vállalkozás/ 3 éves időtartam, valamint más csoportmentességi rendeletek és irányelvek)
- általános intézkedések - melyek nem adott vállalkozás(ok)nak kedveznek, hanem valamennyinek
- amennyiben nem vállalkozásnak nyújtják illetve gazdasági tevékenység hiánya esetén (nem gazdasági tevékenység például: hatóság közhatalmi jogosultságainak gyakorlása)
- a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő tevékenységek¹⁷

A 88. cikk (3) bekezdése a tervezett támogatások bevezetésének és módosításának a Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettségét írja elő. Mindaddig nem hajthatja végre a tagállam a tervezett intézkedéseket, míg a Bizottság végleges határozatot nem hoz róla.

A 73. cikk szerint „e szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a szállítás összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

A 86. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „a közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.” Ez a szabály rögzíti, hogy a versenyszabályok alkalmazása nem függ attól, hogy az adott vállalkozás köz- vagy magánszférában tevékenykedik-e. Kiemelendő még, hogy nem a fent említett vállalkozások megszüntetését vagy létrehozását tiltja, hanem azt, hogy az állami intézkedés olyan helyzetet teremtsen, ami által a vállalkozások sértik a Szerződés versenyjogi szabályait.

A 86. cikk (2) bekezdése kivételt fogalmaz meg az (1) bekezdéshez képest. „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem

¹⁶ Commission Regulation 69/2001 on the application of Article 87 and 88 EC Treaty to de minimis aid of January 2001, OJ L 10/30 13.01.2001, p.30

¹⁷ Schohaj, Renate: Services of general (economic) interest and the State aid rules (European Commission, DG Competition, Unit H2) 2-3.o.

fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.” Ezen rendelkezés szerint mégha a 87. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján megállapítjuk állami támogatás fennállását, lehetséges a tilalom alóli mentesülés, amennyiben a következő feltételek teljesülnek: (a) az általános gazdasági érdekű szolgáltatás pontos meghatározása (tagállami hatáskör, a Bizottság csak visszaélések esetén kap szerepet) (b) megbízás (szintén tagállami diszkréciós jog, amely hatósági aktussal, vagy az illetékes hatósággal kötendő szerződéssel történhet) (c) arányosság (csak a kötelezettség teljesítésének többletköltségeit téríthetők meg) (d) kereskedelem fejlődését a Közösség érdekeivel ellentétesen nem befolyásolja.¹⁸

A *Szerződés 16. cikke* hangsúlyozva az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jelentőségét megállapítja, hogy „a 73., a 86. és a 87. cikk sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, a Közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és e Szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.”

A *Szerződés 295. cikke* a tagállamok fennálló tulajdoni rendjének védelmét mondja ki.

A *Tanács 1191/69. számú rendelete*¹⁹ a vasúti, közúti és a belföldi vízi úton történő szállítással kapcsolatos közszolgálati kötelezettségekről lehetővé teszi közszolgáltatási szerződések megkötését szállítási vállalkozásokkal azért, hogy utasok meghatározott körének csökkentett tarifákat biztosítsanak illetve bizonyos speciális követelményeknek eleget tevő szállítási szolgáltatások nyújtására, s ezen vállalkozások támogatásban részesülhetnek a kötelezettség teljesítésével felmerülő többletköltségek mértékéig, s ebben az esetben a 88. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alól is mentesülnek.

*Néhány alapvető fogalmi meghatározás*²⁰

Általános érdekű szolgáltatás: fogalmát a Szerződés nem tartalmazza, azt a bizottsági gyakorlatra és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra tekintettel határozhatjuk meg. Olyan piaci és nem piaci tevékenységeket foglal magában, melyeket a hatóságok általános érdekűnek minősítenek és specifikus közszolgáltatási kötelezettségként határoznak meg.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatás: a Szerződés 16. cikke és 86. cikk (2) bekezdése használja a kifejezést, pontos értelmének megállapításához azonban a Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatát kell alapul vennünk. Olyan gazdasági természetű szolgáltatásokra vonatkozik, melyeket a tagállamok illetve a Közösség az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségekként definiálnak. (például postai szolgáltatás, elektromos hálózatok működtetése, televíziós reklám sugárzásának monopóliuma stb). Egy főügyési

¹⁸ Schohaj, Renate: Services of general (economic) interest and the State aid rules (European Commission, DG Competition, Unit H2) 4-5.o.

¹⁹ Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition 1969(I), p.276)) as amended by Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 (OJ 1991 L 169,p.1)

²⁰ A fogalmak meghatározása a Commission's Green Paper on Services of General Interest of 21.5.2003 *COM/2003/0270 final* 6.o. szerint történt.

vélemény szerint: a sok nemzeti jogban használatos szűkebb hatókörű „gazdasági közszolgálat” fogalma helyett választották a Római Szerződés alkotói.²¹

Közszolgálat-közszolgáltatás: a fogalom jóval kevésbé tekinthető precíznek mint az előzőek, tekintettel arra, hogy több jelentése is létezik. Egyrészt utalhat a szolgáltatást nyújtó szerv státusára, annak tulajdonosára, másrészt a szolgáltatás címzettjeire (társadalom egésze), harmadrészt kiemelheti a szolgálatnak jutatott szerep közérdekű voltát.

Közszolgáltatási kötelezettség: Azon specifikus követelményekre vonatkozik, amelyek teljesítését a hatóságok a szolgáltatás nyújtója számára előírják, hogy valamely közérdekű feladat megvalósítását biztosítsák (pl. energia, szállítási ágazatban).

²¹ 10/71 Ministere Public of Luxembourg v. Mrs Madeleine Hein, Née Mueller and others [1971] ECR 723. ügyhivatkozza Kende Tamás: Közüzemekkel kapcsolatos politika. In: Az Európai Unió politikái, szerk. Kende Tamás-Szűcs Tamás Osiris Kiadó Budapest, 2001. 608.o.

II. ÁLLAMI TÁMOGATÁS VAGY NEM A KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉRT NYÚJTOTT KOMPENZÁCIÓ? AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS MEGKÖZELÍTÉS ÉS A KOMPENZÁCIÓS ELV

1. A Bizottság, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság kezdetben elfogadott álláspontjai

Lenz főügyész javaslata és a kompenzációs elv (ADBHU- eset)

Az ADBHU – ügyben²², ahol az Európai Bíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy vajon bizonyos vállalkozásoknak fáradt olaj összegyűjtéséért jutatott ellentételezés állami támogatásnak minősül-e, jelentős szerepet kapott az előny fogalma. *Lenz főügyész* indítványában leszögezte: „annyiban nem, amennyiben a vállalkozás tényleges éves költségeit nem haladja meg, mivel akkor az *nem képez tényleges gazdasági előnyt, hanem csak a szolgáltatás ellenértékét.*”²³ A Bíróság a főügyész álláspontjának megfelelően a később az Altmark-ügyben Jacobs főügyész által kompenzációsnek nevezett megközelítést alkalmazta. Míg azonban *Lenz főügyész* a javaslatában utalt arra, hogy a fizetendő kompenzáció tartalmazhat *ésszerű profitot*, addig a Bíróság ítéletében ilyen kompenzációs komponenst nem említett. A tengerhajózásnak nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás is rögzítette, hogy a Bizottság gyakorlatában rendszerint nem tekinthető támogatásnak a közszolgálati kötelezettség teljesítése következtében felmerült működési költségek fedezése.²⁴

Kiemelendő még, hogy a kötelezettséggel megbízott vállalkozás kiválasztása közbeszerzési eljárás alapján történt, eleget téve a Tanács fáradt olaj összegyűjtésére vonatkozó irányelvében foglalt követelményeknek.²⁵

Az állami támogatási elv alkalmazásának kezdete és indokai (FFSA, és a SIC- ügy)

A Bizottság és az Elsőfokú Bíróság más-más álláspontra helyezkedett az FFSA esetben, ahol a francia állam egy postai szolgáltató vállalkozásnak adókedvezményt biztosított bizonyos közszolgálati kötelezettségek teljesítéséért cserébe. Mindkét vélemény szerint ezen kedvezmény olyan *előnyt* biztosított a szolgáltató részére, *amelyben normál piaci körülmények között nem részesült volna*, de míg a Bizottság nem tekintette állami támogatásnak a 87. cikk (1) bekezdés értelmében, ugyanakkor a Szerződés 86. cikk (2) bekezdése szerinti mentesség hatálya alá tartozónak igen,²⁶ figyelembe véve a közszolgálatához szükséges mértéket meg nem haladó voltát, addig az Elsőfokú Bíróság *állami támogatásként értelmezte* - a 86. cikk (2) bekezdést alkalmazva a közös piaccal való

²² Case 240/83 Procureur de la République v. ADBHU [1985] ECR 531

²³ Opinion of Advocate General Lenz, delivered on 22 November 1984 in Case 240/83 Procureur de la République v. Association de défense des bruleurs d’huiles usagées (ADBHU) [1985] ECR 531

²⁴ Community Guidelines on State aid to maritime transport, OJ 1997 C 205, p.5, para 9.

²⁵ Council Directive No. 75/439/EEC on the disposal of waste oil OJ L 194, 25/07/1975 p. 23 -25

²⁶ Commission Decision of 8 February 1995, OJ C 262, p.11. Ez az ellentmondásos megközelítés is mutatja, hogy kezdetben mennyire nem volt kialakult álláspontja a Bizottságnak.

kompatibilitás megállapítása érdekében.²⁷ Utóbbi rendelkezés - melyet megszorítóan kell értelmezni, mint minden szerződés alóli kivételt - azonban szerinte nem akadályozza a 87. cikk (1) bekezdésének érvényesülését. Jogszerű az a támogatás, amely ahhoz szükséges, hogy a vállalkozás a *feladatát gazdasági egyensúlyban lássa*, s a támogatás szükségességét a gazdasági feltételek általános megítélése után lehet eldönteni. Hangsúlyozta, hogy a La Poste nem vezette megfelelően elkülönítve az elszámolásait a fenntartott és az ilyenek nem tekinthető szolgáltatásokat illetően, ami bizonyos fokú bizonytalanságot eredményezett, de elfogadta a Bizottság gazdasági értékelését, abba nem kívánt beleavatkozni, s nem semmisítette meg a bizottsági döntést, bár véleménye szerint utóbbi tévesen kezelte az állami támogatás fogalmán kívül esőnek az adott finanszírozási formát.²⁸ Az Európai Bíróság megerősítette az Elsőfokú Bíróság ítéletében foglaltakat, nem vizsgálva azonban, hogy a kompenzáció tényleges előny-e és állami támogatásnak minősül-e.²⁹

A portugál közszolgálati televízió (RTP) finanszírozásának kérdésében (SIC-ügy) az Elsőfokú Bíróság az előzőekben foglalt érveléséhez hasonlóan a közszolgálati műsorszolgáltatónak évente, kompenzációként nyújtott kifizetéseket *előnynek* minősítette. Szerinte azonban ezek kompenzációs természete – szemben a bizottsági véleménnyel - nem befolyásolja azt, hogy az adott pénzügyi mechanizmus állami támogatás-e a 87. cikk (1) bekezdés értelmében, hiszen az az állami beavatkozások között nem azok céljai illetve okai szerint tesz különbséget, hanem a *hatásukat* vizsgálja, s így azok *célja* - jelen esetben a kötelezettségek ellensúlyozása - csak annak megítélésében bír jelentőséggel, hogy *a közös piaccal való összeegyeztethetőségük megállapítható-e*.³⁰

A Bizottság gyakorlata a bírósági döntések fényében átalakult. A *BBC 24 óras hírcsatornája*³¹ és *Phoenix/ Kinderkanal*³² ügyekben jogszerűnek tartotta a speciális csatornák finanszírozását a 86. cikk (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozva. Az indoklásból kiemelendő azonban, hogy amennyiben a *közszolgálati műsorszolgáltatónak nem kellett, hogy más ajánlattevőkkel versenyezzen az állami forrásokért és nem objektív kritérium alapján választották ki*, feltételezhető, hogy az ellenszolgáltatásként kapott összeget nem a piacgazdasági feltételek szerint határozták meg, ez szükségszerűen *állami támogatás* fennállásához vezetett. Ellenkező esetben, tehát ha a szelekció objektív, nyílt és diszkriminációmentes eljárás alapján történt, az állami támogatás jelenléte nem valószínű.

Fontos kérdés az állami támogatást jelentő, de a 86. cikk (2) bekezdésének *derogációja* alá tartozó lépések Bizottsághoz történő *bejelentési kötelezettsége*, amelynek a 88. cikk (3) bekezdése értelmében felfüggesztő hatálya van a tagállami végrehajtásra nézve. A Bíróság a Franciaország v. Bizottság³³ ügyben a kompenzációs kifizetéseket is a standstill klauzula hatálya alá tartozónak tekintette, s ezt implicite jóváhagyottnak értelmezhetjük a SIC és az FFSA ügyekben is.

Összességében elmondható tehát, hogy ezen megközelítés szerint, amennyiben a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében foglalt fogalmi feltételeknek megfelelnek (különösen kiemelve itt a kereskedelemre gyakorolt hatást) a különböző típusú közszolgáltatások megvalósításához nyújtott állami kifizetések, azok állami támogatásnak

²⁷ Case T 106/95 Fédération Française de Sociétés d'Assurances and Others v. Commission [1997] ECR II-229, paras. 172

²⁸ Case T-106/95 FFSA and Others v. Commission [1997] ECR II-229 paras. 180 et seq.

²⁹ Order of the Court in C-174/97 P, FFSA and Others v. Commission [1998] ECR I-1303

³⁰ Case T-46/97 Sociedade Independente de Communicacao (SIC) v. Commission [2000] ECR II-2125

³¹ Commission Decision of 29 September 1999, Case NN 88/98 –BBC News24

³² Commission Decision of March 1999, Case NN 70/98 – Phoenix/Kinderkanal

³³ Case C-332/98, France v Commission [2000] ECR I-4833.

minősülnek és bejelentendők a Bizottsághoz.³⁴ Ezek az elvek a Bizottság későbbi döntési gyakorlatában és számos közleményében³⁵ is visszatükröződtek.

2. A sok vitát kiváltó Ferring-ügy

Újabb érvek a kompenzációs elv mellett

Az Európai Bíróság hatos számú bírói tanácsának 2001. november 22-én, a Ferring ügyben hozott ítélete rendkívül váratlan fordulatot hozott a közszolgáltatásokért juttatott kompenzációk értékelését illetően mind az érdekeltek, mind a Bizottság, mind a szakértők számára. Egy olyan adómentesség formájában biztosított kedvezmény megítéléséről kellett döntenie, amit a francia állam a nagykereskedelmi gyógyszerforgalmazóknak nyújtott, azzal indokolva, hogy a vállalkozások speciális - közszolgáltatási - kötelezettségekkel történő megbízása (többek között állandó gyógyszerárúkeszlet fenntartása tartalmazva minimum 9/10-ét a Franciaországban az utolsó hónapban eladott gyógyszerfajtáknak; 24-órán belüli, garantált kiszállítása a forgalmazási körzetben árusított és megrendelt gyógyszereknek a forgalmazási területén működő bármely gyógyszertárba, betegforgalom által igényelt gyógyszerek folyamatos biztosítása legalább kéthetes időszakra) többletköltségeket ró rájuk, s ezt valamilyen módon ellensúlyozni szükséges. Az eljárást kezdeményező panaszt a gyógyszerészeti laboratóriumok (melyeket azonban nem terhelt az előbb említett közszolgálati kötelezettség) egyike tette, kifogásolva azt, hogy míg a nagykereskedelmi forgalmazók nem, ők viszont kötelesek adót fizetni a közvetlen eladásai után. *Tizzano főügyész indítványában* - melyben eltért mind az Elsőfokú Bíróság FFSA és SIC, és némileg az Európai Bíróság ADBHU-ügyben foglalt álláspontjától is - a kizárólag a közszolgáltatások teljesítéséből származó nettó költségek ellensúlyozása érdekében tett állami kifizetések *nem állami támogatásként* történő megítélése mellett érvelt, mivel azok nem képeznek tényleges előnyt a vállalkozás számára, így nem valószínű, hogy megváltoztatnák a verseny feltételeit. A logikai okfejtés folytatásaként megjegyezte, hogy az állam ezen lépései alapvetően *gazdaságilag semleges hatást* gyakorolnak a vállalkozásokra, csak azt kívánják biztosítani, hogy ne keletkezzenek indokolatlan, igazságtalan hátrányok ilyen típusú feladatok teljesítéséből.³⁶ A normál piaci feltételeket azonban befolyásolják a kötelezettségekkel kapcsolatban felmerült nettó költségeket meghaladó támogatások, előnyt jelentenek a vállalkozás számára, és torzíthatják a versenyt. Magát az adómentességet a főügyész a közös piaccal összeegyeztethetőnek találta a 86. cikk (2) bekezdése alapján.³⁷

A Bíróság véleménye szerint, mely indoklásában kifejezetten utalt az ADBHU - ügyben foglaltakra, megállapította, hogy az adott adómentesség, mivel csak a nagykereskedelmi forgalmazókat terhelő közszolgáltatási kötelezettségek költségeit kompenzálja, *nem jelent* a Szerződés 87. cikke értelmében vett *támogatást*, s amennyiben a közszolgálati kötelezettség többletköltségei és az ilyen kötelezettséggel nem terhelt vállalkozásokra kivetett adó között

³⁴ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 353.o.

³⁵ Communication from the Commission- Services of General Interest in Europe (COM/2000/580 final, OJ 2001/C 17/04 p.4, para 26

³⁶ Opinion of Advocate general Tizzano of 8 May 2001 in Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, paras 50 et seq.

³⁷ u.az paras. 64 et seq.

*szükségszerűen egyenértékűség van, a vállalkozások nem jutnak a 87. cikk szerinti tényleges kedvezményhez. Az adó egyetlen hatása csak az, hogy a laboratóriumokat és az elosztó vállalkozásokat kiegyenlített versenypozícióba hozza.*³⁸ Semmilyen körülmények között nem tekinthető azonban a közszolgáltatási feladatok teljesítéséhez nélkülözhetetlenek az adómentesség alapján kalkulált összeg, ha az a közszolgáltatási kötelezettség többletköltségeit meghaladja. A feltételek érvényesülésének eldöntése, - tehát, hogy az adókedvezmények és a nettó járulékos költségek összhangban vannak-e - a nemzeti bíróság feladata. További, később élesen kritizált megállapítása volt a Bíróságnak a 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazási körére, hogy amennyiben az adókedvezmények következtében jelentkező előnyök meghaladják a gyógyszerforgalmazókra helyezett pénzügyi terheket, a fent említett cikk rendelkezése *nem állapíthatja meg a közös piaccal való összhangját ezen „túlzó előnyöknek”*.³⁹

A Ferring-ítélet után a Bizottság gyakorlata meglehetősen konfúz képet mutatott, bizonyos esetekben az előbbi megközelítést követte, míg máskor – például Írország ügyében, illetve az Egyesül Királyság ügyében⁴⁰ hozott döntésében nem állapította meg állami támogatás jelenlétét, de meghagyta a 86. cikk (2) bekezdés alapján a közös piaccal való kompatibilitás vizsgálatának lehetőségét.

Vita a Ferring ítéletben alkalmazott megközelítés helyességéről

A Bíróság Ferring - ügyben biztosított megoldása érvek és ellenérvek sorozatát indította el mind a szakirodalom területén, mind a főügyészek által ebben a témában előterjesztett indítványok körében.

A kompenzációs rendszerek torzító hatásai

Nicolaides professzor, aki a szükségesség és az arányosság tesztjének nevezte az ítéletben alkalmazott feltételeket, problémaként, s az ítélet egyik gyenge pontjaként vetette fel, hogy nem vizsgálta a Bíróság, vajon az elosztók kivonulnának-e a piacról, amennyiben nem kapnának támogatást.⁴¹ Utalva a Syndicat francais de l'express international v. La Poste ügyben⁴² foglaltakra, kifejtette, hogy az előny fennforgásának megállapításához vizsgálni kellene azt a helyzetet, hogy *mi történne az állami kifizetések nélkül*. S míg az állami támogatás fogalma objektív, addig az előny kérdése nagymértékben függ a gazdasági körülményektől is.

(a) Az arányosság és a szükségesség biztosításának képtelenségét elemezve megállapította, hogy mindaddig, míg a gyógyszerforgalmazókra bízott közszolgáltatási kötelezettségek fix költségeket teremtenek, és ameddig ezek más, hasonló fix költségekbe szubszumálhatóak, addig lehetetlennek tűnik egyértelműen meghatározni a *pontos mennyiségét* azon költségeknek, melyek az ezen kötelezettségek által lefedett tevékenységekhez tartoznak

³⁸ Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, para.27.

³⁹ Case 53/00, Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, para 32/33.

⁴⁰ Decision of 13.5.2003, Case N 46/2003 –Ireland és Decision of 22.5.2002, Case N 631/2001-UK

⁴¹ Nicolaides,P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6, 314.o

⁴² Case C-39/94 Syndicat francais de l'express international v. La Poste [1996] ECR I-3547, [1996] 3 CMLR 369, paras 60-61.

Alapvetően kérdéses az *extra költségek világos elhatárolása* is egyéb költségektől, ami általában csak akkor lehetséges, amikor a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges tevékenységeknek saját fix költségük van. Például a forgalmazó vállalkozásnak új raktárépületet kell felépítenie, hogy az extra mennyiségű árukészlet tartásának mint közszolgáltatási kötelezettségnek eleget tegyen, s melyre egyébként nem lenne szüksége. Amennyiben azonban a már korábban nyújtott szolgáltatásaikat terjesztik ki, elég valószínű, hogy a fix költségeiket megosztják, és nagyobb részüket azon tevékenységekhez kapcsolják, melyek az adómentességből előnyt élveznek.⁴³

(b) A kompenzáció mindenképp biztosít valamiféle *rejtett előnyt*. A kérdéses adómentesség tartalmaz állami támogatási elemeket annyiban, hogy az adóhatóságok *nem vizsgálták a kedvezményezetteket egyedileg, annak megállapítása érdekében, hogy mit tettek volna azok az előbb említett kedvezmény hiányában*. Mivel az adóztatási lépéseket rendszerint általános és objektív feltételek szerint alkalmazzák, a potenciális kedvezményezetteknek kell a szabályoknak megfelelően alakítaniuk az elszámolásaikat. Azon elszámolási evidencia azonban, hogy az adóhitelt szembeállítjuk az aktuálisan felmerült költségekkel, nem jelenti azt, hogy ezek *a költségek gazdasági értelemben esetleg ne lennének elkerülhetőek*. Ráadásul a Bíróság azon érve, mely szerint a csak extra költségeket kompenzáló adókedvezmény egyensúlyi helyzetet teremt a gyógyszerforgalmazók és a laboratóriumok között, szintén kétségbe vonható. A laboratóriumok, melyek maguk előállította gyógyszereket bocsátanak rendelkezésre, s maguk is törekszenek megfelelő mennyiségű és gyors (24-órás) szállítások teljesítésére, legfeljebb a gyógyszerek teljes kínálatát nem biztosítják, azonban a francia jog szerint ők nem részesülnek adókedvezményben. Nicolaides megítélése alapján a Bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a *laboratóriumok nyújtanak-e olyan szolgáltatásokat, amik esetleg a közfeladatok körébe is beletartozhatnak*, hiszen ekkor, ha csak részben is, de versenytársai az elosztóknak. Ahol tehát a laboratóriumok a gyógyszerforgalmazó vállalkozások tevékenységét akár részben átfedő tevékenységet folytatnak, egyértelműen megállapítható a verseny torzulása, hiszen még a kevésbé hatékony forgalmazók is alacsonyabb áron tudják biztosítani ugyanazon szolgáltatásokat, mint a laboratóriumok, s utóbbiak csak annyiban, ha kellő hatékonysággal rendelkeznek az azt közszolgálati feladatként ellátó, adókedvezményben részesülő vállalkozásnak adott előny semlegesítésére.⁴⁴

Alapvetően nem feltételezhető, hogy a közszolgáltatási kötelezettség eredményeképpen a forgalmazók kivonulnának a piacról, ha pedig ezt tennék, akkor is az állam számára még mindig lehetséges volna a szolgáltatások vásárlása tenderek kiírása útján.

(c) Az eddig felsorakoztatott érvei mellett – az adómentesség versenytorzító hatásának hangsúlyozása, hivatkozva az extra költségeknek a kedvezményezettek által nem feltétlenül elkerülni kívánt voltára, valamint az egymást átfedő tevékenységekre a kedvezményben részesülő és nem részesülő vállalkozások között – Nicolaides elfogadja Léger főügyész Altmark Trans ügyben tett indítványában megfogalmazott azon két, a Ferring ügyre vonatkozó bírálatát is, mely szerint a Bíróság *összekeverte a szándék - ez a kompenzáció - és a hatás - ez az előny - kérdését*.⁴⁵

(d) A tiszta piacgazdaság hiányát Nicolaides professzor szintén olyan okként tekintette, ami miatt a Bíróságnak felül kellett volna vizsgálnia álláspontját, hiszen a működési kiadást

⁴³ Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6, 314-315.o.

⁴⁴ Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6, 317.o.

⁴⁵ Opinion Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark, para.77.

növelő, plusz költségeket eredményező számos olyan előírás sújtja a vállalkozásokat (ideértve például a gyógyszertárak hetente egy kötelező éjszakai nyitvatartását), amelyekért azonban nem kapnak kompenzációt. A közszolgáltatási kötelezettség és az előbb említett szabályokkal a vállalkozásokra ruházott egyéb kötelezettségek megkülönböztetését szinte lehetetlennek tartotta, s a kompenzáció nyújtásának megengedhetősége szerinte ezért alapvetően gyengíti a Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazását. Nicolaides megfogalmazta félelmét azzal kapcsolatban, hogy az esetleges, kompenzációt túl kiterjesztően értelmező megközelítés elvezethet oda, hogy értelmetlenné teszi az előbb említett cikkben foglalt tilalmat.

(e) A 86. cikk (2) bekezdésének azon értelmezése, amely szerint nem vonatkozik az olyan adókedvezményekre, amely esetben az előny mértéke meghaladja a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeket, szintén számos kritikát váltott ki, s ez volt Léger főügyész bírálatának is egyik sarokpontja⁴⁶, hiszen a fentiekben foglaltak összességében szinte teljesen kizárják ezen cikk alkalmazhatóságát, holott a Bíróság nem értelmezheti úgy a Szerződést, hogy az valamely rendelkezés hatástalanná vagy értelmetlenné válásához vezessen. Amennyiben ugyanis az előny a járulékos költségeket nem haladja meg, mivel az nem tekinthető állami támogatásnak, a 86. cikk, mint kivételt biztosító rendelkezés alkalmazása fel sem merül. Ellenkező esetben pedig a Bíróság rendelkezése alapján nem alkalmazható, tehát nem mentesíthető az adott támogatás. Ez olyan esetekre korlátozza a 86. cikk (2) bekezdésének érvényesülését, amikor a vállalkozások a rájuk ruházott közszolgáltatási kötelezettséget a kapott támogatás hiányában nem lennének hajlandóak ellátni, mivel az extra költségek meghaladják az extra bevételeket, és a támogatás mennyisége csak a nettó extra költségekkel azonos, illetve annál kevesebb lehet.⁴⁷

Nicolaides a 86. cikk (2) bekezdésének szűkített értelmezését csak a harmadik legjobb megoldásként tüntette fel a probléma kezelésében, ennél megfelelőbb lett volna az ugyanazon szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat azonos adóelbánásban részesíteni, leginkább azonban pályázat útján kellett volna a kompenzációval ellensúlyozott szolgáltatások nyújtásának jogát kiosztani.⁴⁸

A Ferring – ítélet bírálata az Altmark Trans ügyszhoz rendelt Léger főügyész indítványában is helyet kapott, hiszen álláspontja szerint annak jogértelmezése ellentétes az állami támogatásokra vonatkozó szerződési rendelkezések logikájával és struktúrájával, s a Bíróságnak azt nem szabad alkalmaznia.

⁴⁶ Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark, para.79-82

⁴⁷ A 86. cikk alkalmazásának széleskörű esetjogi elemzését ld. Faull, J. and Nikpay, A.: The EC Law of Competition, Oxford University Press, 1999

⁴⁸ Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6, 319.o.

III. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉS A KOMPENZÁCIÓS MEGKÖZELÍTÉSEK KRITIKÁJA; ÚJ MEGOLDÁSOK: QUID PRO QUO ÉS A FELTÉTELES KOMPENZÁCIÓ ELVE

1. A főügyészek vitája

Léger főügyész első indítványa az Altmark Trans GmbH ügyben, avagy a Ferring - ítélet és a kompenzációs elv alapvető problémái

Mielőtt ismertetném Léger főügyész vonatkozó indítványát röviden vázolnám az annak alapjául szolgáló ügy néhány fontosabb vonását.

Az ügy tárgya

Az Altmark Trans GmbH megnyert egy regionális közszolgáltatás ellátására kiírt pályázatot, az eredményt megállapító határozatot azonban a vesztes cég megtámadta, arra hivatkozva, hogy az Altmark Trans már így is állami támogatásokkal fenntartva működik, s ezzel nem tesz eleget a pályázat feltételeinek. A másodfokú bíróság, - mely ítélete ellen az Altmark Trans felülvizsgálati kérelemmel élt a Szövetségi Közigazgatási Bírósághoz, - szerint a cég számára nyújtott korábbi támogatások nem voltak összhangban a közösségi joggal. Utóbbi bíróság – miután megállapította, hogy előbbi kérdés eldöntése érdemben befolyásolja a jogvita eldöntését - a következő előzetes döntési kérelmet terjesztette elő az Európai Bírósághoz: „A Szerződés 87. és 73. cikkei – az 1191/1969-es tanácsi rendelettel egybeolvasva – kizárják-e egy olyan nemzeti rendelkezés alkalmazását, amely lehetővé teszi engedély kiadását a helyi menetrendszerű tömegszállítás üzemeltetésére, akkor, amikor ez a szolgáltatás szükségszerűen állami támogatásoktól függ?”

Észelve, hogy tagállami bíróságok több esetben is azonos jogkérdések megválaszolását kérték tőle, az előzetes kérdésre vonatkozó eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának lefolytatását követően az Európai Bíróság újra megnyitotta az Altmark ügyben már lezárt szóbeli szakaszt, hogy az időközben megszületett, fentiekben elemzett Ferring-ítélet fényében is ki fejthessék véleményüket az érdekeltek.⁴⁹

Léger főügyész 2002. március 19-i indítványában alapvetően négy fő szempont szerint fogalmazta meg kifogásait.

1. Ellenérvei között elsőként fogalmazta meg a Bíróság azon tévedését, hogy *két jogilag teljesen különálló kérdést összekevert*, nevezetesen egy oldalról, hogy mely intézkedések jelentenek támogatást, más oldalról pedig ezek igazolhatóságát, összeegyeztethetőségét, tilalom alóli kivételi jellegét. Ez a megközelítés pedig ellentmond a korábbi esetjogban foglaltaknak, hogy a Szerződés 87. cikke az állami beavatkozások között nem azok célja illetve okai szerint tesz különbséget, hanem a hatásuk alapján. Egy adott lépés állami támogatásnak minősülését nem lehet függővé

⁴⁹ Az eset összefoglalásában felhasználtam: Dr Papp Mónika:Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben In:Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám. 35-36.o.

tenni attól, hogy a kifizetést, amivel pénzügyi előnyt biztosítottak, vajon a nettó többletköltségek fedezése céljából valósították-e meg.⁵⁰

Más nézetek szerint azonban Léger főügyész érve nem teljesen meggyőző, hiszen a pénzügyi előny közszolgálati kötelezettség által felmerült költségeket kiegyenlítő céljának vizsgálata jelentheti a kedvezményezett és a közszolgálati kötelezettséggel nem terhelt versenytársainak *piaci helyzete közötti különbségtétel* figyelembevételét, és nem feltétlenül az állami támogatás objektív megközelítésének elvetését.⁵¹

2. Nicolaideshez hasonlóan ő is sérelmezte, hogy az ítélet *megfosztja jelentőségének nagy részétől a Szerződés 86. cikkének (2) bekezdését*, s azt akár a többletköltségeket meghaladó, akár az azt meg nem haladó kompenzáció esetében alkalmazhatatlanná teszi, hiszen az előbbiek ugyan állami támogatást jelentenek, s mint ilyen vizsgálandóak lehetnének a 86. cikk (2) bekezdés szerint, azonban az csak a közszolgáltatási feladatok teljesítéséhez nélkülözhetetlen intézkedésekre nézve teszi lehetővé a versenyszabályoktól való eltérést, az azt meghaladó kompenzáció így mindenképp tiltott támogatás⁵².

Ugyanakkor az irodalom egyes képviselői *nem ítélik meg ilyen súlyosan* ezt a problémát⁵³, hiszen ezen cikk még számos más vonatkozásban alkalmazható marad, figyelemmel például a Szerződés általános trösztellenes, valamint az alapvető szabadságokra vonatkozó szabályaira.

3. A Szerződés 73. cikkében rögzített, a szállítással kapcsolatos közszolgáltatások ellentételezéseként adott támogatások Szerződéssel való kompatibilitását kimondó rendelkezés, és az erre, valamint a 87. cikkre alapozva született 1191/69.⁵⁴ és 1107/70.⁵⁵ számú tanácsi rendeletek (melyek a túlkompenzációt megakadályozó közös módszereket részletezik) szintén *feleslegesnek lennének* tekinthetőek, ha elfogadnánk a Ferring-ítélet alapvető tézisént, hogy a közszolgálati kompenzáció nem minősül támogatásnak.

4.

- (a) Szintén nincs összhangban a Ferring - ítélet a 86. cikk (2) bekezdésének korábbi joggyakorlat alapján kialakított értelmezésével. Amennyiben:

- egy vállalkozást általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával kifejezett állami hatósági aktussal megbíznak,
- s az a tevékenység közszolgáltatási jellegű, speciális jellemzőjű általános gazdasági érdeket szolgál,
- és a Szerződés szabályainak alkalmazása akadályozná a feladat ellátását,
- valamint, ha ezt a tevékenységet a versenyt kevésbé korlátozó intézkedéssel nem lehet elérni,

⁵⁰ Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark, para. 76-78.

⁵¹ Ld. Nettesheim, EWS 2002, 253 (260)

⁵² Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark paras 79-82., ld. még Koenig/Kühling, ZHR 166 (2002), 656 (658), szintén hangsúlyozva a 86. cikk (2) bekezdésének az állami támogatások területén betöltött jelentős szerepét, s a Ferring ítélet ezzel kapcsolatos negatív hatásait.

⁵³ Ld. Nettesheim, EWS 2002, 253 (260)

⁵⁴ Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition 1969(I), p.276)) as amended by Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 (OJ 1991 L 169, p.1)

⁵⁵ Regulation (EEC) No 1107/70 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition, 1970 (II), p. 360)

- s az adott intézkedésnek nincs jelentős hatása a Közösségen belüli kereskedelemre, akkor - ezen feltételek együttes teljesülése esetén - az adott állami intézkedés nem sérti a 86. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonsemlegességi szabályt.

Az Elsőfokú Bíróság FFSA - ügyben hozott ítéletében tartózkodott annak vizsgálatától, hogy a Szerződés szabályainak - adott esetben a 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazása - akadályozza-e a közszolgálati kötelezettség teljesítését. A négy ún. villamos áram-ítélet szerint elég vitatott, hogy a 86. cikk (2) bekezdésének értelmezésében az előbbi követelmény mennyiben vált kevésbé szigorúvá.⁵⁶

A *Ferring szabály* azonban csak azt követeli meg, hogy a közszolgálati kötelezettséget hatósági aktussal ruházzák a kedvezményezett vállalkozásra, s a mértéke ne haladja meg a közszolgálati kötelezettség teljesítésének járulékos költségeit⁵⁷. Ugyanakkor *nem teszi lehetővé annak igazolását*, hogy a kötelezettségek kellő pontossággal meghatározásra kerültek-e, vállalkozás specifikusak-e, és nem fektet hangsúlyt a Közösségen belüli kereskedelem kérdésére. Szintén nem foglalkozik azzal sem, hogy az adott kötelezettség az általános gazdasági érdek kielégítéséhez közvetlenül hozzájárul-e.

- (b) Mindezek mellett súlyos aggályok merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy az ítélet jogértelmezése csökkenti a Bizottság versenyformáló szerepét, az állami támogatások felett gyakorolt ellenőrző szerepe hatékonyságát, azáltal, hogy, amennyiben nem haladják meg a közszolgálati kötelezettség költségeit az állami kifizetések, úgy azokat a tagállamok nem kötelesek bejelenteni a Bizottságnak, mivel nem állami támogatások, s így nem esnek a Szerződés 88. cikk (3) bekezdésének hatálya alá.

A *Ferring* ítéletet megelőző európai bírósági gyakorlat – például a Franciaország v. Bizottság esetben⁵⁸ megerősítve az Elsőfokú Bíróság FFSA és SIC ügyben érvényesülő álláspontját – alapján a 86. cikk (2) bekezdésének mentességi szabálya alá tartozó támogatások *nem hajthatók végre a 88. cikk (3) bekezdés szerint előzetes bejelentés és a közös piaccal való kompatibilitásról szóló döntés elfogadása nélkül*. A kompenzációs rendszerek bejelentési kötelezettsége meglehetősen sok vitát kiváltó kérdésében bizonyos nézetek szerint az állami támogatások felügyeletének hatékony működése szempontjából alapvető jelentőségű ezen kötelezettség érvényesítése⁵⁹, míg mások hivatkoznak ezzel kapcsolatos legfontosabb esetek panaszosok általi kezdeményezésére, és a Bizottság ilyen úton való tudomásszerzésére⁶⁰.

Léger főügyész 2003. január 14-én tett, *Altmark* ügyre vonatkozó indítványában három szempontból is *cáfolta, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség veszélyeztetné a közszolgáltatási feladat ellátását*: hivatkozott (a) hivatkozott a csoportmentességi rendeletek alkalmazhatóságára; valamint (b) hivatkozott számos kompenzációs

⁵⁶ A Bartosch által (Bartosch, Andreas: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Ruling in *Altmark* and *Chronopost EstAL* 3/2003 379.o.) említett négy elemzésre érdemes ügy: Case C-157/94 *Commission v. Netherlands* [1997] ECR I-5699, Case C-158/94 *Commission v. Italy* [1997] ECR I-5789, Case C 159/94 *Commission v. France* [1997] ECR I-5815 és Case C-160/94 *Commission v. Spain* [1997] ECR I-5851 Ezen ítéletek elemzése: ld. Ehrlicke, EuZW 1998, 741 (744-746) és Bartosch, EuZW 1999, 176 (187-179) illetve Mageira, „Gefährdung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch das EG-Beihilfenrecht?” In: FS für Dietrich Rauschnig (2000), 280

⁵⁷ Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 *Altmark*, paras 86-90.

⁵⁸ Case C-332/98 *France v. Commission (CELF)* [2000] ECR I-4833

⁵⁹ Opinion of Advocate General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 *Altmark*, paras 91-98 és Gundel, RIW 2002, 222 (225), valamint Koenig/Kühling, ZHR 166 (2002) 656 (660)

⁶⁰ Nettesheim, EWS 2002, 253 (261)

rendszer tagállamok közötti kereskedelmet nem befolyásoló hatására, azok nem gazdasági természetére, illetve az állam, mint közhatalmat gyakorló szerv jelenlétére, s utóbbi három esetben a 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozás hiányára; (c) biztosítékként tekintett a vonatkozó eljárási szabályok szerint sürgős esetekben lehetséges elsőbbségi elbánásra, valamint a tagállamok és a Bizottság közszolgáltatási feladatok végrehajtásának bizottsági vizsgálati eljárás miatti felfüggesztésének elkerülése érdekében való közreműködési kötelezettségére⁶¹. Ugyanakkor a közszolgáltatások végrehajtását bizonyos vélemények szerint sokszor a vizsgálati és az engedélyezési eljárás nehézkes megszervezése bénítja meg.⁶²

A kompenzációs kifizetések *bejelentési kötelezettségének* kérdésében *Tizzano főügyész* - a *Bartosch* által is preferált kompromisszumos megoldást javasolta, amely szerint nem a Szerződés 88. cikk (3) bekezdésének harmadik mondata, a „standstill klauzula”, hanem annak *első mondata* képezné a bejelentési kötelezettség alapját⁶³, mely alapvetően a Bizottságnak a Szerződés 86. cikk (2) bekezdésében foglalt mentességi szabály alkalmazására vonatkozó kizárólagos hatáskörének megosztását jelentené a nemzeti bíróságokkal. Ennél fogva a Bizottságot továbbra is informálnák valamennyi támogatásról, de ugyanakkor a nemzeti bíróságoknak is fennmaradna az a joguk, hogy amennyiben nem teljesülnek a 86. cikk (2) bekezdésének feltételei, érvénytelennek tekinték azt, főképpen túlkompensáció fennforgása esetén.⁶⁴ Ez a variáció azért is tűnt kedvezőbbnek, mivel nem kell a 88. cikk (3) bekezdés harmadik mondatának megsértéséből adódó súlyos, támogatást illegálisnak minősítő jogkövetkezményt érvényre juttatni.⁶⁵

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy az *Altmark Trans* ügyben *Léger főügyész* javaslata alapján a közszolgáltatási kötelezettségek költségeinek kompenzációját a Szerződés 87. cikkének (1) értelmében *állami támogatásnak* kellene minősíteni, azonban a Szerződés rendelkezései szerint Bizottság által alkalmazott kivételi szabály alá eshet.

*Jacobs főügyész GEMO ügyben tett indítványa*⁶⁶

Jacobs főügyész a *GEMO* ügyben 2002. április 30-án előterjesztett indítványában szintén bírálta az Európai Bíróság *Ferring* ügyre vonatkozó ítéletében alkalmazott közszolgáltatási

⁶¹ Opinion of Advocate General Léger of 14 January 2003 in Case C-280/00 *Altmark*, paras 63-74.

⁶² Koenig/Kühling, ZHR 166 (2002) 656 (660)

⁶³ 87. cikk (3) „A Bizottságot az észrevételek megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 87. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

⁶⁴ Opinion of Advocate General Tizzano of 8 May 2001 in Case C-53/00 *Ferring v. ACOSS* [2001] ECR I-9067, paras 82-84.

⁶⁵ *Bartosch* szintén a *Tizzano* főügyész által javasolt megoldás mellett foglalt állást ld. *Bartosch*, Andreas: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Ruling in *Altmark* and *Chronopost* In: *EStAL* 3/2003 379-380.o.

⁶⁶ Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 in Case C-126/01 *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO*

kötelezettségek kompenzációjának kezelésére vonatkozó megoldását, ugyanakkor sok helyütt szembehelyezkedett a Léger főügyész Altmark ügyben kialakított álláspontjával is.

Magának a *GEMO* esetnek a tárgya, melyben a Lyoni Közigazgatási Bíróság terjesztett elő előzetes döntési kérelmet, hogy vajon a közszolgáltatási kötelezettség ellátásnak költségeit kompenzáló állami kedvezmény állami támogatásnak minősül-e a 87. cikk szerint, egy speciális adómentesség volt, mely adó húsipari kiskereskedőket terhelt, s amelyből származó bevételt az állati tetemek összegyűjtésére és megsemmisítésére használtak.

A főügyész a *korábbi esetjogot* megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a Bíróság alapvetően két nézőpont szerint közelítette meg a kérdést, mégpedig vagy állami támogatásnak minősítette azokat a Szerződés 87. cikk (1) bekezdése alapján, s esetleg, ha mentesség feltételei teljesülnek, és összhangban van a kifizetés az arányosság elvével, akkor igazolhatóak a 86. cikk (2) bekezdése alapján - „*állami támogatás megközelítés*”, vagy a „*kompenzációs*nak” nevezett megoldás szerint nem jelentett állami támogatást, amennyiben a juttatás mértéke nem haladta meg a kötelezettség teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeket. Az inkonzisztens bírói gyakorlat kezdetben a kompenzációs megközelítést követte, s hozott döntést ennek alapján az ADBHU-ügyben, majd áttért a másik megoldási módra mind a később elemzendő Banco Exterior de Espana SA⁶⁷, mind a már korábban bemutatott FFSA és a SIC esetekben, hogy aztán meglehetősen váratlanul ismét az elsőként említett elképzelés szerint a 87. cikk hatálya alá tartozónak tekintszen egy adómentességet a nevezetes Ferring ítéletben.

Léger főügyész Szerződésen alapuló teoretikus érvelésével szemben, Jacobs főügyész meglehetősen pragmatikus, *eljárásjogi vonatkozásokat* előtérbe helyező álláspontot fogalmazott meg, s a két megközelítés eltérő eljárásjogi következményeit állította középpontba. A többek között Léger főügyész által is támadott Bizottsághoz történő *bejelentési kötelezettség mellőzésének*, melyet a kompenzációs elv követése hordoz magában, *pozitívumaként* fogalmazta meg Jacobs főügyész, hogy ez elősegíti *nemzeti bíróságok általi jogalkalmazást*, mivel ez esetben azok is eldönthetik egy állami lépésről, hogy nem esik a 87. cikk (1) bekezdésének tilalma alá, ha nem haladja meg a kötelezettség teljesítéséhez szükséges költségeket. Ugyanakkor, amennyiben a tagállamokat bejelentési kötelezettség terheli a kompenzációs lépésekkel kapcsolatban, azokat csak a Bizottság előzetes engedélyével lehet végrehajtani. (87. cikk (2) és (3) bekezdés).

A Jacobs főügyész által felsorakoztatott, alább ismertetésre kerülő érvekből kitűnik, hogy sem az állami támogatási, sem a kompenzációs megközelítést nem tekintette általánosan alkalmazhatónak.⁶⁸

Az állami támogatás nézet alapvető fogyatékoságai

(a) Egyrészt említi a Bizottsághoz való bejelentés felfüggesztő hatályát, mely jelentősen akadályozhatja az általános gazdasági érdek kielégítését.

(b) Másrészt a 87. cikk (1) bekezdése csak olyan intézkedésekre vonatkozik, melyek vagy *gazdasági előnyt* foglalnak magukba, vagy *torzítják a versenyt* illetve azzal fenyegetnek; s

⁶⁷ C-387/92-es ügy [1994] ECR I-877

⁶⁸ Az érvek csoportosításánál támaszkodtam: Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben , In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám 38-39.o.és Nicolaidés, Phedon Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid? In: European Competition Law Review 2003 VOL 24 No.11, 563-564.o.

semmi nem indokolja, hogy ezen követelményeket ne alkalmazzuk az általános érdekű szolgáltatások finanszírozása esetében.

(c) Harmadrészt akkor és olyan mértékben beszélhetünk állami támogatásokról az állam piacon történő áru és szolgáltatás beszerzése esetében, mikor az arányossági tesztnek nem felel meg az ellentételezéseként kifizetett összeg, azaz a piacgazdasági viszonyok között szokásos árat meghaladja. Ha az állam a társadalomnak szánt, általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat vásárol, akkor is alkalmaznunk kell ezt az elvet.⁶⁹

A kompenzációs megközelítéssel kapcsolatban felvetett problémák

(a) A Szerződés 73. cikkében foglaltak értelmezése szerint a közszolgáltatási kötelezettség kompenzációja állami támogatás, mely a 86. cikk (2) bekezdés alapján igazolható, ezáltal viszont egyértelművé válik, hogy magával a *Szerződéssel is ellentétes* a kompenzációs elvben kialakított elképzelés.⁷⁰

(b) Másrészt a 86. cikk (2) bekezdése *lex specialis* a 87. cikkhez képest. Amennyiben az állami finanszírozás nem haladja meg a kötelezettség teljesítésével szükségszerűen felmerült költségeket, nem minősül állami támogatásnak, így nem is szükséges a 86. cikk (2) bekezdése alapján a közös piaccal való kompatibilitásának vizsgálata. Ellenkező esetben viszont nem igazolható a fenti cikkre hivatkozva, mivel az sértené az arányosság elvét. Így *nincsenek olyan esetek*, mikor a Bizottság illetve a nemzeti bíróságok vizsgálni tudnák, hogy a szolgáltatások *ténylegesen általános érdekűek-e*, az adott vállalkozást a szolgáltatás nyújtásával *megbízták-e*, s a finanszírozás *nem befolyásolja-e* a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben a tagállamok közötti kereskedelem fejlődését.

Quid pro quo, azaz a köztes megoldás

Jacobs főügyész köztes megoldásának alapvetése a kétféle kategóriába sorolható esetek megkülönböztetése, az állami juttatás és az általános érdekű kötelezettségek közötti kapcsolat természete, valamint a kötelezettségek meghatározásának egyértelműsége alapján.

Az *első, kompenzációs felfogás alapján kezelendő csoportba* tartozó ügyek tekintetében a finanszírozás világos célja a pontosan meghatározott kötelezettségek ellentételezése, másszóval a finanszírozás és a kötelezettségek közötti kapcsolat *nyilvánvaló és közvetlen*.⁷¹ Ennek alapesete a közbeszerzési eljárás lefolytatásával kiválasztott vállalkozással történő közszolgáltatási szerződés - melyben rögzítve vannak a kötelezettségek és az érte járó ellenszolgáltatás is – megkötése. Itt azonban elfogadható formát jelent a kötelezettség jogszabályban történő megállapítása is.

Az előbb említett feltételek hiányában, tehát amennyiben a kapcsolat az állami finanszírozás és az általános érdekű kötelezettségek között *nem nyilvánvaló, vagy nem direkt*, illetve a kötelezettségek nem kerültek pontos meghatározásra, az *állami támogatás elvének* érvényre juttatását javasolta a főügyész. Ennek kitűnő példjaként említhető a Banco Exterior de Espana ügy⁷², amelyben a spanyol törvények adómentességet biztosítottak az állami bankok számára, azt azonban nem egyértelműsítették, hogy ez az általános érdekű

⁶⁹Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 in Case C-126/01 *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO*, para 115.

⁷⁰Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 in Case C-126/01 *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO*, para 116.

⁷¹Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 in Case C-126/01 *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO* para 119.

⁷²*Banco Exterior De Espana* C-387/92 [1994] ECR I-877

kötelezettségek ellentételezéseként juttatott előny-e, illetve maguk kötelezettségek pontos rögzítése sem történt meg, hanem csak a spanyol kormány hivatkozott a Bíróság előtt a mentesség általános érdekű feladatok teljesítése érdekében történő juttatásának voltára.

*Stix-Hackl főügyész indítványa a Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze ügyben*⁷³ - az arányosság meghatározásának problémái

Érdeemes még megemlítenünk Stix-Hackl főügyész Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze ügyben, 2002. november 7-én tett indítványát, melyben *Jacobs főügyész álláspontjának elfogadását támogatta*. Véleményében kifejtette, hogy annak eldöntésében, hogy valami állami támogatásnak minősül-e, *nem csak azt kell vizsgálni*, hogy jelent-e a vállalkozás számára ez olyan gazdasági *előnyt*, amit normál piaci körülmények között nem kapott volna meg, hanem azt is, hogy olyan-e az adott szolgáltatás, amit *ellenszolgáltatás fejében* szoktak nyújtani, valamint az *ellenszolgáltatás arányosságának* kérdését. Hangsúlyozta, hogy kezelhetőek úgy is az állami támogatások ilyen esetekben, mintha az állami hatóságok szolgáltatásokat szereznének be, annyi eltéréssel, hogy az általános gazdasági szolgáltatásokat a fogyasztóknak nyújtják. Utalt a kompenzációs megközelítés alkalmazásának Jacobs által is említett feltételeire, rámutatva *az arányossági tényező meghatározásának nehézségeire*. Nicolaides ugyanakkor felteszi a kérdést, hogy hogyan lehet úgy tekinteni egy kompenzációra, mintha szolgáltatások normál körülmények közötti beszerzéséről lenne szó, mikor a hatóságok előbbit anélkül nyújtják, hogy előtte kiválasztanák a leghatékonyabb szolgáltatót.⁷⁴ Stix-Hackl a kompenzációs megközelítés alkalmazásához, Jacobshoz hasonlóan, megköveteli a világos kapcsolatot a kötelezettség költségei és a kötelezettség között, valamint kiegészítésül megemlíti még, hogy amennyiben az általános gazdasági érdekű szolgáltatást verseny hiányában nyújtják, vagy olyan szolgáltatást köteles nyújtani az adott vállalkozás, amit más önkéntesen nem tesz, meglehetősen nehéz a támogatás arányosságát megállapítani, s ez eredményezheti azt, hogy a szolgáltatás nyújtójának a kötelezettséghez közvetlenül nem tartozó költségeit is megtérítik.

Valamennyi eddigi véleményben megjelenik a támogatás *arányosságának* szükségessége, mely figyelembe veszi a kötelezettség teljesítésével kapcsolatos költségeket, viszonyítva azokat a szolgáltatóknál normál piaci körülmények alapján felmerülő költségekhez.

Nicolaides azonban vitatja az objektív költség-meghatározás lehetőségét, ha más, hasonló potenciális szolgáltatás nyújtók költségeit figyelmen kívül hagyjuk. Bírálja a szerinte kompenzáció versenykiegyensúlyozó hatását erőltető nézeteket. Alapvetően csak a nyílt, versenyalapú szelektálást tartja elfogadhatónak, sőt amennyiben nem törekednek az állami hatóságok a támogatások mennyiségét minimalizálni, közvetve akár a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó költségeket meg nem haladó juttatás is versenytorzításhoz vezethet.⁷⁵

A tagállamok eltérően vélekedtek a főügyészek által javasolt megoldásokról. Dánia, Hollandia és az Egyesült Királyság a kompromisszumos megközelítés mellett foglalt állást, míg Spanyolország, Franciaország valamint Németország a kompenzációs elv követését tartotta célszerűnek. Az állami támogatás megközelítést egyik tagállam sem preferálta, ám a

⁷³ Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 7 November 2002 in Cases C-34-38/01, Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze

⁷⁴ Nicolaides, Phedon Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid? In: European Competition Law Review 2003 VOL 24 No.11, 564-565.o.

⁷⁵ uaz.565.o.

Bizottság a GEMO ügyben ennek elfogadását sürgette, míg az újra megnyitott Altmark Trans esetben nem fejtett ki véleményt.

Léger főügyész második indítványa az Altmark Trans ügyben 76

A Jacobs főügyész GEMO ügyben tett javaslatának ismeretében, 2003. január 14-én megfogalmazott, Altmark Trans esetre vonatkozó újabb indítványában Léger főügyész kitarthat korábbi, *állami támogatás megközelítése mellett*, s kifejtette mind a fent említett kompromisszumos javaslatot, mind a kompenzációs elképzelést illető kritikáját. *Elutasította a koncepcióját ért vádak*, - hogy alapvető lenne a 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazásához a gazdasági előny és a versenytorzításának vagy ezzel való fenyegetés fogalmi elemének teljesülése, ami azonban a költségek kizárólagos kompenzációja esetén nem érvényesül - arra hivatkozva, hogy amit a *87. cikk megkövetel*, az a *bruttó előny*, és a *nem feltétlenül jelentkező nettó előny hiánya nem jelent problémát*. Léger külön vizsgálta a hatóságok által juttatott támogatást illetve más típusú előnyt, és azt, amit ezért a bruttó előnyért cserébe a vállalkozás nyújt, megállapítva, hogy utóbbinak legfeljebb a kompatibilitás megállapításánál lehet jelentősége.⁷⁷ Ezen védekezés valójában azonban inkább csak egy mesterséges konstrukciónak tekinthető a bírálók meggyőzésére.⁷⁸

További ellenérvek a kompenzációs megközelítéssel szemben

Szembehelyezkedett a tagállamok azon érvelésével (ami egyben Jacobs főügyész véleménye is volt Léger bruttó teóriája ellen), hogy a Bíróság esetjoga alapján egy állami szolgáltatás illetve áruvásárlás esetében a piaci árat meghaladó ellenérték fizetése minősül csak támogatásnak (*piacgazdasági szereplő elve*), s ezen elv alkalmazandó a közvetlenül a társadalom számára elérhetővé tett szolgáltatás állam általi vásárlása esetén is. A főügyész szerint a *piacgazdasági szereplő elve azonban csak akkor alkalmazható*, tehát az állami hatóságok kereskedelmi tevékenysége annyiban vethető össze egy piacgazdasági szereplő magatartásával, ha az *állami beavatkozásnak van gazdasági jellemzője* (többek között, ha az állam hitelt nyújt egy vállalkozásnak, részesedést vásárol benne, hozzájárul a tőkéjéhez). Ezzel szemben, *ha közhatalmat gyakorol* (így adómentességet ad, a vállalkozás által fizetendő társadalombiztosítási járulékot csökkenti, szubvenciót nyújt, sőt ide sorolható a főügyész szerint a *közszolgáltatások beszerzése* is) nincs olyan piacgazdasági szereplő, aki az adott tevékenységet megtenné, tehát *nincs alapja az összevetésnek*, valamint a normál vagy ilyennek nem minősülő piaci ár fizetésének kérdése is irreleváns.⁷⁹

Bartosch nehezen elfogadhatónak tekinti Léger érveit⁸⁰, utalva itt a közszolgáltatási gyakorlat és a Léger által felhozott példák különbségére, melyet a közhatalmi szervek ellen harmadik felek által tett panaszok is jól mutatnak. Közszolgáltatási esetekben ugyanis a túlkompenzáció létét kifogásolták a panaszosok, míg a közhatalom gyakorlása esetén a teljes előnyt. Ezen kívül *Bartosch túlzottnak* minősíti Léger azon megállapítását, „hogy nehéz elképzelni, hogy egy piaci magánszereplő saját kezdeményezésre ilyen tevékenység

⁷⁶Opinion Advocate General Léger of 14 January 2003 in Case C-280/00 Altmark

⁷⁷ uaz. para 33.

⁷⁸ Id. Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 354-355.o.

⁷⁹ Opinion Advocate General Léger of 14 January 2003 in Case C-280/00 Altmark, paras 20-24.

⁸⁰ Bartosch, Andreas: Léger főügyész és a magánpiaci befektető próbája, még mindig távol a megoldás (ford.: Staviczky Péter)

finanszírozását vállalná,” hiszen *valószínűleg megtenné*, ha hosszú távon remélné, hogy az esetleg kezdetben veszteséges szolgáltatások *nyereségessé válnak*, vagy esetleg a közszolgáltatói szerepből származó előnyöket tevékenységének *más területein kamatoztatná*. A közszolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozások ezen irányú tevékenységének közhatalom gyakorlásként kezelése azt eredményezné, hogy azok *nem lennének vállalkozásnak minősíthetők* a 87. cikk (1) bekezdés tekintetében, s így nem vonatkozna rájuk az állami támogatási tilalom, még túlkompensáció esetében sem, ami viszont elfogadhatatlan *végrehajtási hézagot* teremtene.⁸¹ S ha sokszor meglehetősen bonyolult is különbséget tenni a közhatalom gyakorlása és a normál piaci szereplők számára is nyitott tevékenységek között, még sem jelenthet megoldást a közszolgáltatási tevékenység közhatalmi tevékenységnek minősítése.⁸²

A kompromisszumos megoldás bírálata

A Jacobs főügyész által kidolgozott kompromisszumos megoldást Léger mind elméleti, mind gyakorlati szempontból kifogásolta.

(a) Egyrészt, mert összeegyeztethetetlen a Bíróság esetjogával a támogatás fogalmának nem a kedvezmény hatása, hanem más szempontok (*intézkedés célja, formája*) alapján történő vizsgálata, (b) másrészt a nyilvánvaló és közvetlen kapcsolat fogalmának bevezetésével *nem teremt jogbiztonságot*, s a két ügy-kategória közötti különbségtétel is inkább gyakorlati alapokon nyugszik, nem a megfelelő jogi elemzésen.⁸³ Az esetek nagy része *szürke zónát* képez, hiszen az ún. *quid pro quo* megközelítés csak akkor alkalmazható, ha azok egyértelműek.

2. A Bíróság Altmark Trans ügyben hozott ítélete⁸⁴ - a feltételes kompenzációs megközelítés

Az Európai Bíróság, mely az Altmark Trans ügyet jelentőségére tekintettel teljes ülésen tárgyalta, 2003. július 24-én hozott ítéletében egyetlen kifejezett utalást sem tett a főügyészi indítványra. S bár abban a szállítási ágazatban felmerülő problémáról született döntés, a kidolgozott elvek általánosan alkalmazhatóak. A közszolgáltatásokért nyújtott kompenzáció minősítésével kapcsolatos vita végére próbált pontot tenni, mely alapvetően abból eredt, hogy a következő két kedvezőtlen konklúzió egyike nyilvánvalóan elkerülhetetlen.

- Amennyiben megfelelően kompenzálják a többletköltségeket, akkor az előny a vállalkozás számára.
- A 86. cikk elveszti jelentőségét az állami támogatások területén, ha a megfelelő kompenzáció nem támogatás és a túlkompensáció pedig mindig inkompatibilis.⁸⁵

⁸¹ Case C-364/92 Eurocontrol [1994] ECR I-43, paras 18 et seq.

⁸² Bartosch, Andreas: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost, In: ESTAL 3/2003, 380-381. o.

⁸³ Opinion of Advocate General Léger of 14 January 2003 in Case C-280/00 Altmark, para 75 et seq. ld. még: Nicolaidis, Intereconomics, 2002, p. 194. Ugyanakkor kedvező véleményként: Koenig/Kühling, ZHR 166 (2002), 656 (662)

⁸⁴ Case C-280/00, Altmark Trans, Judgment of 24 July 2003 (a lábjegyzetben továbbiakban: Ítélet)

⁸⁵ Santamato, Sandro and Pesaresi, Nicola: Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling, In: Competition Policy Newsletter, Number 1 – Spring 2004, 17.o.

A 87. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata

Legelőször a 87. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállását vizsgálta, melyek közül az első feltétellel kapcsolatban semmiféle kétely nem merült fel, *a közpénzekből történő finanszírozás* fennállása egyértelműen megállapítható volt.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége tekintetében megállapította, hogy befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet támogatás nyújtása egy olyan vállalkozás számára, mely csak helyi illetve regionális szállítási szolgáltatásokat biztosít, mivel az erősítheti az adott vállalkozás versenyhelyzetét, míg csökkentheti a külföldiek adott, helyi piacra történő belépési esélyeit. Majd megerősítette a de-minimis szabály alkalmazhatatlanságát a kereskedelem érintettsége tekintetében,⁸⁶ rögzítette, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét nem zárja ki a szolgáltatás regionális illetve helyi természete.⁸⁷ Mint az a korábbi esetjogból és Léger főügyész véleményéből is egyértelművé válik a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének követelménye meglehetősen könnyen teljesül, hiszen annak sem alapvetőnek, sem lényegesnek nem kell lennie, s elég, ha az adott támogatás alkalmas ilyen hatás kiváltására. Jacobs főügyész nézetei alapján azonban esetlegesen kizárható e feltétel érvényesülése, amennyiben a relatíve kis mértékű támogatást, kis, szükségszerűen helyi piacon működő vállalkozásoknak juttatják olyan gazdasági ágazatokban, ahol a közösségen belüli verseny meglehetősen kicsi. Valójában azonban ezen feltételek együttes fennforgásának nem túl nagy a valószínűsége, más oldalról pedig a Bíróság esetjoga - a fent említettek szerint - más megközelítést mutat. A Bizottság is csak nagyon kevés esetben, utalva azok specifikus karakterére, állapította meg a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányát.⁸⁸

Az előny kritériumával kapcsolatban indoklásában a Bíróság szintén az esetjogára hivatkozott, támogatásnak minősítve valamennyi olyan lépést, mely közvetve vagy közvetlenül bizonyos vállalkozásoknak kedvez,⁸⁹ vagy olyan gazdasági előnyhöz juttatja a vállalkozást, amit normál piaci körülmények között nem szerezhettek volna meg.⁹⁰ Majd az ADBHU-ügyben kifejtett jogértelmezését emelte ki, mely szerint nem állami támogatás a vállalkozásnak az általa nyújtott szolgáltatás ellentételezéséért juttatott jóvátétel - amennyiben nem haladja meg az éves fedezetlen költségeket figyelembe véve az ésszerű profitot -, hanem ellenszolgáltatásként értelmezendő.⁹¹ A nagykereskedelmi gyógyszerforgalmazók részére adott adómentesség következtében nem élveznek azok tényleges gazdasági előnyt- feltéve, hogy azok és a rájuk ruházott közszolgálati kötelezettség között szükségszerű egyenértékűség van -, mivel annak célja a forgalmazók és a laboratóriumok egyenlő versenyhelyzetbe hozása.⁹² Ezen ítéletekből következik, hogy „nem minősül a Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatásnak az az állami intézkedés, amely kompenzációt ad a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgálati kötelezettségeik teljesítése céljából nyújtott szolgáltatásokért, és így a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz, valamint az

⁸⁶ Megerősítve a korábbi döntést: Case C-142/87 Belgium v. Commission (Tubemeuse) 1990 ECR I-959, para 25.

⁸⁷ Ítélet paras. 77, 81, 82

⁸⁸ pl. Commission Decision N 258/00 Frezitzbad Dorsten, Commission Decision N543/2001 Capital allowances for hospitals, Commission Decision N560/01 and NN 17/02 Brighton West Pier, all of them published on the Commission's website

⁸⁹ Case 6/64 Costa (1964) ECR 585, at p.595

⁹⁰ Case C-39/94 SFEI and Others (1996) ECR I-3547, paragraph 60, and Case C-342/96 Spain v Commission (1999) ECR I2459, paragraph 41

⁹¹ Ítélet 85. pont

⁹² Utalva a Ferring-ítéletben fogalaltakra. Case 53/00, Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, para 27

intézkedésnek nincsen olyan hatása, hogy őket versenytársaikhoz képest versenyelőnybe hozza.”⁹³ „Ehhez azonban több feltételnek kell teljesülnie, hogy a kompenzáció konkrét esetben se minősüljön állami támogatásnak”⁹⁴, s a tagállamok mentesüljenek a bejelentési kötelezettség alól.

Az Altmark ítélet, a lefektetett járulékos feltételek ellenére szélesebb, mint a Ferring vagy az ADBHU ügyben hozott döntések, ugyanis, - mint ahogy Lenz főügyész már javasolta az ADBHU esetben tett indítványában-, a támogatásnak fedeznie kell az ésszerű profitot, bár ezen megállapítás értelmezése tekintetében nem fogalmazott meg részletes iránymutatást a Bíróság.⁹⁵

A konjunktív feltételek

- 1) A vállalkozásnak *ténylegesen rendelkeznie* kell olyan világosan - vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben - meghatározott *közszolgáltatási kötelezettségekkel*, melyeket teljesítenie kell.
- 2) Olyan gazdasági előny nyújtásának elkerülése érdekében, amely kedvezőbb versenyhelyzetbe hozza a versenytársakhoz képest a kompenzációban részesített vállalkozást, a *kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni*. Ellenkező esetben, tehát például, ha az állam úgy fizet kompenzációt egy vállalkozás veszteségeiért, amelyek a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó szolgáltatások teljesítés után felszínre kerülő gazdaságtalan volta következtében keletkeztek, hogy a paramétereket nem rögzítették előre, megfelelő módon, a támogatás a 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.
- 3) Kiegészítve az ADBHU és a Ferring esetekben foglaltakat - 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 vonatkozó bevételeket*. Ez a feltétel biztosítja, hogy a vállalkozás nem fog a versenyt torzító vagy annak torzításával fenyegető előnyhöz jutni, versenypozíciójának erősödése által.
- 4) Az utolsó feltétel némileg az előzőnek a magyarázataként, jelentős hatással bír az Altmark ítélet által megerősített közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatos kivételek alkalmazhatóságára, s tükrözi a Bíróság közbeszerzési eljárások használatát szorgalmazó megközelítését. *„Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus - hatékonyan vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítésére képes szállítási eszközökkel rendelkező - vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.”*⁹⁶

Ezen szükséges és elégséges feltételek tulajdonképpen a *kompenzáció fogalmát* rögzítik. Amennyiben tehát a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért juttatott állami kifizetés csak

⁹³ Ítélet para. 87.

⁹⁴ Ítélet para. 88.

⁹⁵ Travers, Noel: Public Service Obligation and State Aid: Is all really clear after Altmark? In: EStAL 3/2003, 389-390. o.

⁹⁶ Ítélet paras. 88-93.

kompenzáció, akkor *nem jelent tényleges előnyt és nem esik a 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Amennyiben azonban e feltételek valamelyikét nem elégíti ki az állami finanszírozás, akkor az állami támogatásnak minősül és terheli a 88. cikk (3) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettség. (standstill klauzula)*

3. Az ítélet értékelése (jogi és gyakorlati következmények)

Az Altmark Trans ügyben hozott ítélet következtében alapvetően három csoportba sorolhatjuk az eseteket:⁹⁷

- *nem támogatások* ($T \leq TK^* \leq TKk$)⁹⁸, amennyiben a kompenzáció csak a hatékony szolgáltatónál felmerülő többletköltségekre korlátozódik
- *összeegyeztethető támogatások* ($TK^* \leq T \leq TKk$) a kompenzáció nem haladja meg a kedvezményezett/ szolgáltató többletköltségeit, amennyiben az nem hatékony⁹⁹
- *egyértelműen inkompatibilis támogatások* ($TK^* \leq TKk^* \leq T$) a kompenzáció meghaladja a szolgáltató többletköltségeit.

A Bíróság megoldása, mely nem követte az állami támogatás megközelítést, sem a Ferring-ítéletben foglaltakat, köztesnek tekinthető, leginkább a Jacobs főügyész által preferált *quid pro quo* elképzeléshez hasonlít. S bár ítéletében a Bíróság számos problémát megoldott a közszolgálati kötelezettségek és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok összhangba hozásával kapcsolatban, ugyanakkor a *négy feltétel alkalmazása további pontosítási és tisztázási igényeket* vet fel, mivel azokat meglehetősen széles értelemben és homályosan fogalmazták meg.

Az ítélet jogi következményei – a feltételek értékelése

Az Altmark ítéletben kidolgozott négy kondíció szorosan kapcsolódik a 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazási feltételeihez, s bár jogilag csak a kompenzáció koncepcióját tisztázzák, valójában azonban a Bíróság megpróbálta a 86. cikk (2) bekezdése alapján kialakult esetjogot beépíteni az állami támogatási jogba.¹⁰⁰

1. Az első feltétel nemzeti bíróság kötelezettségévé teszi a közszolgáltatási kötelezettség világos, egyértelmű meghatározottságának ellenőrzését, melynek bizonyítása a kedvezményezett vállalkozás illetve a nemzeti hatóság feladata. A világos meghatározottság szükségessége a 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazási feltételeként is megfogalmazódik, valamint a Bizottság már a 2000-es közleményében¹⁰¹ is utalt ennek fontosságára. Ez biztosítja ugyanis a kellő transzparenciát, és megakadályozza,

⁹⁷ Santamato, Sandro and Pesaresi, Nicola: Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling, In: Competition Policy Newsletter, Number 1 – Spring 2004, 18. o.

⁹⁸Rövidítések: T=Támogatás, TK*=Hatékony szolgáltató többletköltsége TKk=támogatás kedvezményezettjének többletköltsége

⁹⁹ Ennek az esetscsoportnak eltérő a megítélése: pl.: ld.Sinnaeve lábjegyzet 117.

¹⁰⁰ Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és főügyési indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben, In: Külföldi Jogi Szemle, 2004. 1. szám. 42. o.

¹⁰¹ Communication from the Commission- Services of General Interest in Europe (COM/2000/580 final, OJ 2001/C 17/04), valamint ld. még Commission's Green Paper on Services of General Interest 21.5.2003 *COM/2003/0270 final*

hogy az államok utólagosan határozzanak meg állítólagos közszolgáltatási kötelezettségeket.

2. A második feltételben rögzített követelmények, melyeket az előbb említett 2000-es közlemény szintén tartalmaz, s melyben a kompenzáció alapjául szolgáló tények forrása szerződés és állami jogszabály is lehet a Bíróság szerint, szintén eredményezhetnek *értelmezési problémákat*. Például a tagállamok által illetve a versenytársak által kezdeményezett későbbi bizottsági vizsgálatokban alkalmazott meghatározások eltérést mutathatnak. Az Altmark ítélet szigorúbb standardot fogalmaz meg a 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazásához szükségeshez képest, (utóbbiban a 87. cikk (1) bekezdése alkalmazásának akadályoznia kell a közszolgáltatási feladat végrehajtását).
3. A harmadik feltétel párhuzamba állítható a 86. cikk (2) bekezdésébe ágyazott arányossági teszttel. Lenz főügyész már az ADBHU esetben utalt¹⁰² a kompenzáció *ésszerű profit* elemmel történő kiegészítésére, amit az Európai Bíróság akkor elutasított, az Altmark ügyben azonban lehetővé tette ennek figyelembevételét, ugyanakkor annak *pontos értelmezését nem fejtette ki* részletesen, ami viszont azért probléma, mivel a normál és a túlzott, versenypozíciót erősítő profit közötti határvonal meglehetően vékony.¹⁰³ A *meghatározása* - mely vita esetén a nemzeti bíróságok feladata - 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. A feltétel emellett még előírja a kompenzáció mértékének csökkentését a közszolgáltatási tevékenységből származó *bevételek összegével*. Ugyanakkor jelentős nehézségekbe ütközhet a kompenzációnál értékelendő költségek meghatározása a nem csak közszolgáltatást, hanem piaci tevékenységet is kifejtő vállalkozások esetében. A *80/723-as transzparencia irányelv*, melynek hatálya a 2000. évi módosítással már nemcsak az állami vállalatokra, hanem a különleges illetve kizárólagos jogokkal ellátott magántulajdonú, valamint az általános érdekű szolgáltatást ellátó vállalkozásokra is kiterjed, előírja a különböző tevékenységekből származó bevételek és költségek elkülönítését biztosító elszámolások vezetését.¹⁰⁴ Ez az átláthatósági követelmény különösen vonatkozik az állami vállalatokat terhelő, hatósági intézkedéssel rájuk ruházott pénzügyi terhek kompenzációjára. A nyílt, átlátható és diszkriminációmentes eljárás lefolytatása után meghatározott állami támogatásban részesülő általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó magánvállalkozások azonban preferenciális elbánásban részesülnek, s ha a szolgáltatás nyújtóját is tisztességes pályázat útján választották ki, akkor nem feltételezzük az elkülönült elszámolás vezetésének szükségességét. Ugyanakkor ez a feltételezés nem mindig fedi a valóságot, hiszen a közbeszerzési eljárás, valamint a kompenzáció paramétereinek előzetes meghatározása még nem feltétlenül zárja ki, hogy az állam általi költség-túlkompenzálást valósítson meg, s emiatt célszerűbb lenne megkövetelni ez esetben is az adott elszámolási mód alkalmazását, már csak a nemzeti bíróságok előtti bizonyítás megkönnyítése érdekében is. A problémákat észlelve, a *Bizottság a módosítani kívánja a Transzparencia irányelvet*, kiterjesztve annak hatályát ezekre az esetekre

¹⁰² Opinion of Advocate General Lenz, delivered on 22 November 1984 in Case 240/83 Procureur de la République v. ADBHU [1985] ECR 531 (536)

¹⁰³ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case, EStAL 3/2003 357. o

¹⁰⁴ Commission's Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings OJ L. 195, 29.7.1980, p.35. as last amended by Directive 2000/52/EC (OJ L 193, 29.7.2000, p.75.)

is.¹⁰⁵ Papp Mónika álláspontja alapján a túlkompensálás tilalma külön vizsgálandó feltételként szerepel, s a nemzeti bíróság kötelezettségeként jelentkezik a kompenzáció összegének utólagos vizsgálata.¹⁰⁶ A többletköltségek pontos kiszámításának nehézségeit már a korábban említett Nicolaides-féle Ferring kritika is hangsúlyozza.¹⁰⁷

4. Míg az első három feltétel - mely tartalmában már megvitatásra került a tagállamokkal a 2002. évi ún. Non-paper alapján¹⁰⁸ - összességében elég egyértelműnek tekinthető, a negyedik azonban meglehetősen problematikus. Összehasonlítva a 86. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételekkel, az itt foglaltak jóval magasabb mércét állítanak fel, ugyanakkor ezáltal kiküszöbölnék számos jogi bizonytalanságot, amikkel a tagállamok szembenéztek, mikor megpróbálták megállapítani, hogy egy adott kompenzációs rendszer ténylegesen szükséges-e ahhoz, hogy megelőzze a közszolgáltatási feladat ellátásnak akadályozását. 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, s ilyen esetben *az állami támogatás jelenléte nagyon valószínűtlennek mutatkozik, bár nem lehetetlen*.¹⁰⁹ Azonban, ha nem kerül sor közbeszerzési eljárásra, akkor a piacgazdasági szereplő elve alkalmazandó, bár a *Chronopost - ügyben* 2003. július 3-án hozott ítélet¹¹⁰ megmutatja ennek *korlátait* is.

a) *A közbeszerzési eljárás* alkalmazása összhangban van a Bizottság azon politikájával, hogy a nyílt, átlátható és diszkriminációmentes tenderek a túlkompensáció és a versenytorzítás elkerülésének megfelelő eszközei. Az ítélet több tekintetben nem egészen egyértelmű: először is, hogy melyek az ilyen eljárás megengedhető feltételei, s hogy a legkisebb költség számításakor figyelembe kell-e venni az externális költségeket vagy az csak a közvetlen költségekre korlátozódik, s kérdéses az is, hogy a közösségi közbeszerzési irányelvek elfogadása feltételezi-e a legkisebb költséggel történő szolgáltatásnyújtást. Ezek a kérdések még további vitákat eredményezhetnek.

A *közösségi közbeszerzési jog* alapját három, jelenleg módosítás alatt lévő tanácsi irányelv képezi: a közszolgáltatási szerződések koordinálásáról szóló 92/50/EK¹¹¹, a a közmunkaszerződésekről szóló 93/37/EK¹¹², és a víz, energia, szállítás, és telekommunikáció szektoraiban működő vállalkozásokra vonatkozó szabályokról szóló 93/38/EK¹¹³. A pályázat kiírója dönthet a gazdaságilag legkedvezőbbnek minősítés (figyelembe véve a technikai jellemzőket, a teljesítés határidejét stb.), illetve az ár alapján. Utóbbi esetben egyértelmű, hogy az megfelel az Altmark Trans ügyben meghatározott legkisebb költség alapon történő döntésnek, előbbi esetben azonban nem.

¹⁰⁵ A tervezet részletes bemutatására a Bizottság új álláspontja című fejezetben kerül sor.

¹⁰⁶ Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben, In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám 43.o.

¹⁰⁷ Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6

¹⁰⁸ Commission's Non-Paper Services of general economic interest and state aid, 12 November 2002

¹⁰⁹ Id erről még: Hankin: Final Conclusion from the Commission's Perspective In: New Developments in European State Aid Law Institute, Proceedings of the Experts' Forum, held in Brussels 19 June 2003, p.48 illetve Bartosch, Andreas: The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance- the Toughest Standard Apply , In: CMLR 2002, 551 (554/555)

¹¹⁰ Joined Cases C-83/01 P, C-93/01P and C-94/01P Chronopost SA, La Poste, French Republic ECR I-nyr

¹¹¹ Council Directive 92/50 of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for award of public service contracts OJ L 209, 24.07.1992., p. 1.

¹¹² Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for award of public works contracts OJ L 199., 09.08.1993. p. 54.

¹¹³ Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors OJ L 199.09.08.1993. p.84.

A 2001. évi laekeni jelentésében¹¹⁴ a Bizottság megfogalmazta, hogy a kompenzáció összhangban van a 86. cikk (2) bekezdésével, amennyiben olyan vállalkozást részesítenek benne, amelyet versenyen alapuló eljárásban választottak ki. A Bíróság hasonlóan ezen állásponthoz, a *közbeszerzési eljárást* és az ennek alapján kötendő szerződést *garanciaként tekintette a legolcsóbban történő szolgáltatásnyújtásra*, s a kompenzáció legkisebb mértékének biztosítására is, s így érvényesül a 86. cikk (2) bekezdésében foglalt nélkülözhetetlenség elve.

b.) A szükséges kompenzáció meghatározásának *második alternatívája egy tipikus, jól működő vállalkozás* közszolgáltatási kötelezettség következtében felmerülő költségeinek figyelembevétele, azaz a közbeszerzési eljárás lefolytatása hiányában *a piacgazdasági szereplő elvét* kell alkalmazni, és ez által valamiféle *hatékonysági kritérium* kerül bevezetésre. Ezen elemzés elvégzése, mely alapvetően egy hipotetikus közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére képes vállalkozás költségeinek meghatározását jelenti, a nemzeti bíróságok nem túl egyszerűen teljesíthető feladata.

A Bíróság ellentétes gyakorlata ellenére, számos szakértő úgy véli, hogy amennyiben az állam *közfunkciót gyakorol*, akkor piacgazdasági szereplő elvének középpontba helyezése helyett az adott lépés *szelektivitását és versenykorlátozó hatását* kellene vizsgálni.¹¹⁵ Még ha nem is támogatjuk Léger főügyész azon véleményét, hogy az állam közhatalmi jellegű tevékenységet végez, amikor közszolgáltatásokat szerez be, a szolgáltatások természetéből kiindulva is 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.

Döntéseikben a tagállamok a *kompenzáció szintjét* rendszerint *az adott vállalkozás* és nem egy hipotetikus piacgazdasági szereplő költségei alapján határozzák meg. Az Altmark ítélet párhuzamvonási kötelezettsége bizonyos esetekben nehézségekhez vezethet. Amennyiben a közszolgálati kötelezettséget teljesítő vállalkozás tényleges költségei magasabbak, mint a referencia vállalkozásé, és a negyedik Altmark feltételt teljesen alkalmazhatónak tekintjük, felmerülhet a kérdés, hogy milyen lépések tehetőek annak ilyen költségkülönbség általi megsértésével kapcsolatban. Ha nem engedélyezhető az állami támogatási szabályok által, úgy az közvetve valamennyi közszolgáltatás liberalizációját eredményezheti. Megoldás lehet, ha a negyedik feltételben a Bíróság csak a 87. cikk (1) bekezdése alkalmazásában rögzítette a kompenzáció fogalmát - párhuzamba állítva egy hipotetikus referencia vállalkozás költségeivel -, és a 86. cikk (2) bekezdésénél pedig egy szélesebb értelmű, a szolgáltatást teljesítő vállalkozás költségeit figyelembe véve megállapított kompenzáció definíciót használunk. Az Altmark-tesztnek nem teljes mértékben eleget tevő költségkülönbség engedélyezése a 86. cikk (2) bekezdése illetve a 87. cikk (3) bekezdése által azonban problémásnak tekinthető, hiszen mentesíthet-e vajon a tilalom alól a Bizottság olyan támogatást, amely nincs összhangban a Közösség közszolgáltatási kötelezettségek teljesítését ellátó vállalkozás kiválasztási mechanizmusára vonatkozó szabályaival. Kell-e érvényesülnie a közösségi közbeszerzési irányelveknek, vagy legalább a Szerződésben rögzített olyan elveknek, mint a szolgáltatások nyújtásának szabadsága, az arányosság, egyenlő elbánás, az átláthatóság. A 2003. évi Zöld Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról alátámasztja¹¹⁶ a Bizottság ezen irányú elvárásait, s ha ezt a kötelezettséget a Bíróság megerősítené, akkor már kezdetektől biztosítva lenne, hogy a kiválasztott közszolgáltató vállalkozás költségei nem

¹¹⁴ Report to the Laeken European Council Services of General Interest COM(2001) 598 final

¹¹⁵ A piacgazdasági szereplő elvét élesen bírálja Parish, Matthew: On the private investor principle (2003) 28 European Law Review 70, munkájában illetve ld. még: Lindner, Nikolaus: The Impact of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law, Volume 9, Issue 3. p. 359. 364.o.

¹¹⁶ Commission's Green Paper on Services of General Interest of 21.5.2003 *COM/2003/0270 final* para 81.

haladhatják meg a hipotetikus vállalkozás költségeit, vagy ha igen, azt a Bizottság nem tekintheti összeegyeztethetőnek a közös piaccal, mivel nem engedélyezhet olyan állami támogatásokat, amelyek a közösségi joggal ellentétesek. Az engedélyezés a 86. cikk (2) illetve a 87. cikk (3) bekezdése alapján annyiban lehetséges, ha a tagállamok teljesen szabadon választhatják ki a közszolgáltató vállalkozásokat. Sinnaeve véleménye¹¹⁷ szerint amennyiben *az első három Altmark feltétel valamelyike vagy egyike sem teljesülne, elviekben a támogatás még kompatibilis lehet a közös piaccal az előző cikkek alapján, ami azonban nem nagyon valószínű, hiszen a 86. cikk (2) bekezdése alkalmazásának kritériumai egybeesnek az előbb említettekkel.*¹¹⁸

A piacgazdasági szereplő elvének korlátai - a Chronopost ügy

A piacgazdasági szereplő elvének alkalmazása számos nehézségbe ütközött, egy olyan esetben, melyben egy postavállalat, amely kizárólagos joggal rendelkezett egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, ellenérték fejében hozzáférést biztosított saját infrastruktúrájához a versenyfeltételek mellett tevékenykedő leányvállalata számára. A Bizottság, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság között 1990 óta zajló vita végére az utóbbi tett pontot 2003. július 3-án, az Altmark ítéletet nem sokkal megelőzve.

A Bizottság az 1997-ben hozott döntésében¹¹⁹, megvizsgálva a relevánsnak tekintett kérdést, hogy a két vállalat között megvalósuló tranzakció párhuzamba állítható-e azzal, ha ez egy monopóliummal rendelkező, magántulajdonú, közszolgáltatást nem végző anyavállalat és annak piacon tevékenykedő leányvállalata között valósul meg, s amennyiben a SFMI-Chronopost ezért költségalapú árat fizet - a teljes költségeket és a tőkebefektetéseket ellentételező nyereségkulcsot ideszámítva - akkor a La Poste által biztosított logisztikai és kereskedelmi segítség nem minősíthető állami támogatásnak a 87. cikk (1) bekezdés értelmében.

A SFEI-Ufex kérte az Elsőfokú Bíróságtól a Bizottság döntésének megsemmisítését, melyet az a 2000. december 17-ei ítéletében meg is tett, a következő érvekre hivatkozva: „önmagában a költségalapú ár fizetése a SFMI-Chronopost részéről nem zárja ki az állami támogatás lehetőségét, mivel a La Poste az adott ágazatban egyedül tevékenykedő vállalat, és így az ilyen jogokkal nem rendelkező magánvállalkozásoknál jóval alacsonyabb áron is képes logisztikai és kereskedelmi segítséget biztosítani.”¹²⁰ A Bizottságnak, a Bíróság véleménye szerint, vizsgálnia kellett volna, vajon a költségekbe belekalkulálták-e azon tényezőket, melyeket egy normál piaci körülmények között tevékenykedő vállalkozás a szolgáltatás ellenértékének rögzítésekor számításba vesz.

Az *Európai Bíróság* nem tartotta megfelelőnek az Elsőfokú Bíróság „tisztán piacinak” nevezett megközelítését, és Tizzano főügyész indítványában foglaltaknak helyt adva elfogadta a Bizottság állami támogatás létét az adott esetben kizáró álláspontját. A főügyész utalt arra, hogy a La Poste által felajánlott univerzális hálózat nem tekinthető piacinak, így nincs megfelelő elérhető referencia a normál piaci körülmények megállapítására, s a hasonló piaci tranzakcióban fizetendő árra vonatkozó objektív, igazolható elemek sem állnak rendelkezésre. A *Bizottság* megoldása szerint nincs szó állami támogatásról, ha a fizetett ár fedezi az összes

¹¹⁷ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 359.o.

¹¹⁸ Bartosch és mások véleménye ettől teljesen eltérő, részletes elemzés ld. Altmark ítélet gyakorlati következményeinél.

¹¹⁹ Commission Decision of October 1997 concerning alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost, OJ 1998 L 164, p.37.

¹²⁰ Case T-613/97, Ufex and Others v. Commission [2000] ECR II-4055

többletköltséget (állandó és változó költségek), melyek a La Poste-nál felmerültek a kereskedelmi és logisztikai támogatás nyújtása következtében, valamint a közszolgálati posta hálózat fenntartásával összefüggő állandó költségek egy részét.¹²¹ 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 megtérülést is fedezte, valamint hozzájárult az állandó költségekhez.¹²²

Bár első ránézésre az Altmark és a Chronopost ítélet között éles ellentét feszül, valójában azonban a francia posta leányvállalatának esete a negyedik Altmark feltétel által az állami támogatások és közszolgáltatási kötelezettségek kompenzációja területére kiterjesztett *piacgazdasági szereplő elvének* - mely *hatékonysági kontrollt* jelent közszolgáltatások teljesítése felett, mivel már nem ismerhetők el a közszolgáltatást ellátó vállalkozás alacsony hatékonyságából eredő veszteségei a közszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó többletköltségként - a korlátait jeleníti meg¹²³, ahol a piac hiánya miatt nincs összehasonlítható költségszerkezettel rendelkező piacgazdasági szolgáltató.

A piacgazdasági szereplő elvének alkalmazásával kapcsolatos jogalkalmazási problémákat azonban nem a kiterjedt tapasztalattal rendelkező Európai Bizottság fogja első fokon elbírálni, hanem a nemzeti bíróságok.

Az Altmark ügyben született döntés gyakorlati következményei

A kompenzációs elv feltételes alkalmazásának alapvető eredménye, hogy a *nemzeti bíróságok számára jóval nagyobb szerepet* juttat, hiszen a kritériumok fennállását azoknak kell vizsgálniuk. Természetesen megmarad a Bizottság azon joga, hogy hivatalból *vizsgálatot kezdeményezzen* a birtokába került információk alapján¹²⁴, s a feltételek nem teljesülése esetén állami támogatásnak minősítsen lépéseket, s ugyancsak indulhatnak eljárások a versenytársak panaszai alapján is. Ha nem beszélhetünk állami támogatás fennforgásáról, tehát valamennyi *Altmark kritériumnak eleget tesz* az intézkedés, akkor *tagállamoknak nincsen bejelentési kötelezettsége* a Bizottság felé, ugyanakkor sokszor meglehetősen bonyolult az általuk végzendő értékelési feladat, így az tanácsos lenne, mivel számos esetben nem zárható ki az állami támogatás lehetősége. Valamint az intézkedés nem állami támogatás voltát megerősítő vagy annak kompatibilitását kimondó bizottsági döntés hiányában a versenytársak a nemzeti bíróságokhoz fordulhatnak, ami a 88. cikk (3) bekezdésének megsértése miatt akár visszafizetési kötelezettséget is eredményezhet, illetve azt is, hogy a Bizottság esetleg megállapítja az Altmark feltételek hiányát, s így - az irodalom egyes képviselői szerint - az engedélyezés is kétséges lehet.¹²⁵ A tagállamok azonban valószínűleg más utat követnek, s

¹²¹ Opinion of Advocate General Tizzano of 12 December 2002 in Joined Cases C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P Chronopost and Others, nyr, paras. 45-63.

¹²² Judgment of 3 July 2003 in Joined Cases C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P Chronopost and Others, nyr, paras. 31 et seq.

¹²³ Bartosch, Andreas: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost In: EStAL 3/2003, 385.o.

¹²⁴ Article 10 of Council Regulation 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty OJ L 083, 27.3.1999. p.1-9.

¹²⁵ Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 360.o.

inkább vállalják a következményét, hogy esetleg megállapításra kerül valamely feltétel hiánya, minthogy minden mechanizmust bejelentsenek.

Ugyanakkor a *bejelentési kötelezettség hiányának számos pozitív oldala* is van, így a gyakorlati következményként megjelenő *decentralizáció* megvalósítása. Jóval nagyobb felelősséget ruháznak a nemzeti bíróságra, és a támogatásokat felügyelő nemzeti hatóságokra, mely magyarázható a közösségi versenyjogban megnyilvánuló *modernizációs* törekvésekkel, a nemzeti bíróságok helyi sajátosságaira vonatkozó bővebb ismereteivel. Megemlíthető még a Közösség azon szándéka, hogy biztosítva a *hatáskörök elhatárolását*, a tagállamok gazdaságpolitikájába minél kevésbé avatkozzon bele. Nehézségeik esetén a nemzeti bíróságoknak megvan a lehetőségük *előzetes döntési kérelemmel* az Európai Bírósághoz fordulni.

Negatívumként említhető azonban a tagállami szerveknél a Bizottságénál kevesebb tapasztalat léte, valamint az esetleges visszaélések veszélye, hogy a közszolgáltatás fogalmát túlságosan kiszélesítik.¹²⁶

Az irodalomban jelentős képviselői valamennyien hangsúlyozták mint gyakorlati következményt, hogy az ítélet felveti a közszolgáltatási kötelezettségek finanszírozása területén további, *valamilyen jogi formában történő tisztázás* szükségességét.¹²⁷

Hiányosságai, és néhol nem elég egyértelmű volta ellenére mind a tagállamok, mind a Bizottság pozitívan fogadta a Bíróság döntését, utóbbi bízva abban, hogy a négy feltétel alkalmazásával végre elejét tudja venni a nem elég hatékony vállalkozások közszolgáltatásokkal való megbízásának, s ez által a közpénzek pazarlásának.¹²⁸

Az ítélet összefoglaló értékelése

Összességében megállapítható tehát, hogy az ítélet tisztázta a Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének pontos alkalmazási körét a közszolgáltatások finanszírozása területén, megállapítva, hogy amennyiben a kompenzáció nem haladja meg a közszolgálati kötelezettség végrehajtása következtében felmerült költségek fedezéséhez szükséges

¹²⁶ Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben, In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám. 45-46.o.

¹²⁷ *Bartosch* szerint a Bizottság 2003. évi Zöld Könyvében javasolta csoportmentességi rendelet kompenzációs rendszerekre történő alkalmazását, ami elvileg már feleslegesnek tűnhet az Altmark ítélet fényében. A feltételek viszont további pontosításra szorulnak, amire jó megoldásnak tartotta egy ún. „negatív tisztázási rendelet” elfogadását, tekintettel annak közvetlen alkalmazhatóságára, mivel az lehetővé tenné a tagállamok számára a Bizottság döntésének megkérdőjelezését a Szerződés 230. cikke alapján semmisségi eljárásban. *Sinnaeve* szükségesnek ítélte az Altmark-tesztet nem kielégítő rendszerek engedélyezhetőségi feltételeinek rögzítését. Véleménye szerint a Bizottságnak meg kell határoznia a kompenzáció számításához szükséges pontos követelményeket, a figyelembe veendő költségeket, tisztáznia kell a feltételek gyakorlati alkalmazhatóságát, s ennek eszközéül legvalószínűbbnek egy keretszabály elfogadását tartotta. A csoportmentességi rendeletet illetően megállapította, hogy csak akkor van értelme elfogadni, ha a 86. cikk (2) bekezdése, illetve a 87. cikk (3) bekezdése alapján lehetséges a kompatibilitás megállapítása az Altmarknak eleget nem tevő esetekben –amit ő az ellentétes irányba mutató bírósági gyakorlatot figyelembe véve nem tartott valószínűnek, ráadásul a 994/98/EK tanácsi rendelet módosításra szorulna, hogy az egy ilyen bizottsági rendelet elfogadáshoz jogalapot szolgálhasson. Egy általános ún. „keret-irányelv” elfogadása (framework directive) sem tűnt túl célszerűnek az inkább gyakorlati természetű problémák megoldására. (ld.még *Bartosch*, *Andreas*: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ’s Rulings in Altmark and Chronopost EstAL 3/2003, 386.o. és *Sinnaeve*, *Adinda*: State Financing of Public Services: The Court’s Dilemma in the Altmark Case In: EStAL 3/2003 360-361.o.)

¹²⁸ *Bartosch*, *Andreas*: Much Ado about Nothing? In: EStAL I/2004 1.o.

mértéket, nem minősül támogatásnak, s rögzítette, hogy a *hatékonyság hiányának támogatása* szintén *állami támogatás*, bár a közös piaccal való kompatibilitása megállapítható. Ezen elveken kívül bevezetett néhány *eljárési követelményt* is - ideértve a kompenzáció alapjául szolgáló paraméterek előzetes meghatározását, a közbeszerzési eljárást, a tipikus vállalkozás költségeinek elemzését -, amelyek kedvező hatásaként fogalmazható meg az előzetes bizottsági kontroll jelenléte a nem egészen egyértelmű kompenzáció esetében.¹²⁹ *Negatívumként* jelentkezik ugyanakkor, hogy a követelményeknek nem eleget tevő kompenzációkat támogatásnak minősíti, függetlenül attól, hogy azok a kedvezményezett számára előnyt biztosítanak-e.

Mivel a Bíróság nem tartalmaz kifejezett utalást arra nézve, hogy a Altmark feltételek nem teljesülése esetén, az adott intézkedést a Bizottság vagy a tagállami bíróság kompatibilisnek tekintheti-e a közös piaccal a *86. cikk (2) bekezdése* alapján, erre vonatkozóan az irodalomban is eltérő nézetek láttak napvilágot. *Sinnaeve-éhez* hasonlóan *Travers*¹³⁰ is inkább amellett foglal állást, tekintettel a feltételek konjunktív voltára, s arra, hogy az ítélet nem tartalmaz kifejezett utalást a 86 cikkre, hogy a Bíróság megerősíteni látszik az *alkalmazási lehetőség Ferring ügyben született egyértelmű kizárását*. Ezzel szemben *Bartosch* egyértelműen kifejti - hivatkozva a Bizottság 2003 júliusa utáni döntéseire - a 86. cikk (2) bekezdése szerinti standardok vizsgálata *igenis lehetséges*, ha az adott állami lépés a négy Altmark kritériumból akár egynek is nem tud eleget tenni.

¹²⁹ Santamato, Sandro and Pesaresi, Nicola: Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling, In: Competition Policy Newsletter Number 1 – Spring 2004 21.o.

¹³⁰ Travers, Noel: Public Service Obligation and State Aid: Is all really clear after Altmark? In: EStAL 3/2003 392.o.

IV. A BIZOTTSÁG ÚJ ÁLLÁSPONTJA

Az irodalomban felvetett problémák gyakorlati megnyilvánulását, s az adott válaszokat jól tükrözik a 2003. július 23-át követően hozott döntésekben alkalmazott megközelítések, melyeket követően a Bizottság számára is egyértelművé vált a jogi szabályozás szükségessége. A bizottsági szabályozási javaslatok áttekintése előtt néhány döntés részletesebb elemzése következik.

1. A Bizottság Altmark ítélet utáni döntései - kivétel avagy általános szabály az Altmark-teszt

Az Altmark ügyben született ítéletet követően a Bizottság álláspontja a közszolgáltatások finanszírozása területén a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásával kapcsolatban hozott döntéseiben mutatkozik meg leginkább. Ezekben az esetekben a támogatásokat ad-hoc formában nyújtották, melyek jelenthettek többek között tőke-injekciót, működési támogatást, adómentességet illetve kedvezményes kölcsön biztosítását is. Az adott ágazatban bemutatásra kerülő három, 2003-ban lezárult, a közszolgálati műsorszolgáltatók versenytársainak panasza következtében indult ügyeket a Bizottság a Bíróság *Altmark ügyben hozott döntése* és a *Közszolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Közleményben kifejtett elvek*¹³¹ fényében vizsgálta.

Az *olasz RAI részére* a 1990-es években biztosított kedvezmények tekintetében az első vizsgálati fázisban a Bizottság kettőről - egy tőkeemelésről és egy adómentességről - állapította meg, hogy teljesítik a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltételt, majd ezt követően az Altmark szabály alkalmazásával döntött arról, hogy ezek tényleges előnyt jelentettek-e vagy csak a közszolgálati kötelezettség teljesítésért való ellentételezést.¹³² A négy feltétel közül a másodikban és a negyedikben rögzítetteknek nem feleltek meg a támogatások, mivel a kompenzáció számításának alapját képező paraméterek nem voltak előre, objektíven és átlátható módon meghatározva, valamint a RAI-t mint közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem közbeszerzési eljárás keretében választották ki, illetve a kompenzáció mértékét sem azon költségek alapján állapították meg, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. Mivel az Altmark-szabály alkalmazásával nem lehetett elkerülni az adott lépések állami támogatásnak minősülését, így azok *közös piaccal való kompatibilitásának* kérdését helyezte a Bizottság vizsgálatának középpontjába.

Egy másik esetben, a *portugál közszolgálati műsorszolgáltatónak*, az RTP-nek¹³³ biztosított támogatások tekintetében a Bizottság szintén a fent említett mechanizmust követte, míg a *France 2 és 3 csatornák*¹³⁴ esetében a „támogatás” Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti kritériumának megállapításánál az Altmark ítéletben foglalt, az előnyre vonatkozó rendelkezéseket tartotta szem előtt. Utóbbi ügyek tekintetében is megállapítható volt a második és a negyedik Altmark - feltétel fennállásának hiánya, így - ahogy a Bizottság is

¹³¹ Communication of the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, OJ C 320, 15.11.2001, p.5. (a lábjegyzetben továbbiakban: Broadcasting Communication)

¹³² Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-62/1999 - Italy (RAI) nyp

¹³³ Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-85/2001 – Portugal (RTP) nyp

¹³⁴ Commission Decision of 10 December 2003 in Case C-60/1999 – France (France 2 and France 3) nyp

rámutatott - az *Altmark ítélet implicit módon megerősíti a Szerződés 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazási lehetőségét.*¹³⁵

A Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése szerinti, versenyszabályok alóli derogáció érvényesülésének korábbi esetjogban kidolgozott feltételei *további pontosításra kerültek a Közzolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Közleményben.* A kérdéses szolgáltatások tagállam általi meghatározásában, melyet az olasz, a francia és a portugál állam is megfelelően megvalósított, a Szerződéshez csatolt *Amsterdami Közzolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Jegyzőkönyv*¹³⁶ rendelkezései szerint a tagállamok *szerepe jóval kiterjedtebb,* mint más ágazatokban, s a Bizottságé csak a nyilvánvaló hibák feltárására korlátozódik. Szintén nem merültek fel problémák a RAI, az RTP illetve a France 2 és France 3 mint vállalkozások közzolgálati kötelezettséggel való *megbízásával* kapcsolatban sem. A támogatások arányosságának elemzésekor a Bizottság megállapította, hogy nem történt túlkompensáció, mivel azok mértéke nem haladta meg a közzolgálati kötelezettség végrehajtása során felmerült nettó költségeket, figyelembe véve a közzolgálati feladatból származó közvetlen és közvetett bevételeket is. Mind az olasz, mind a francia esetben a Bizottság kereste a választ arra a kérdésre, hogy a támogatott vállalkozások felhasználták-e a kapott juttatásokat arra, hogy más, nem a közzolgálati tevékenységek piacán – kiemelve itt reklámpiac fontosságát - a versenytársaik árait lenyomják, azok bevételeit csökkentsék.¹³⁷ A RAI esetben nem jelentett problémát a reklámidők eladási árainak összehasonlítása valamennyi televízió állomás tekintetében, míg a France 2 és 3 csatornát illetően figyelembe kellett venni, hogy ezt az összehasonlítást nehezítette a két csatorna magántulajdonú csatornákétól eltérő, ezen árakat befolyásoló piaci részesedése. A Bizottság megvizsgálva az ún. képernyő-hatást, mely szerint nagyobb nézettség mellett a reklámozók is magasabb összegek kifizetésére hajlandóak, megállapította, hogy az eltérő árak ellenére sem a francia, sem pedig az olasz közzolgálati műsorszolgáltatók nem folytattak versenytorzító gyakorlatot a reklámpiacon.¹³⁸

Mindhárom esetben elmondható tehát, hogy az azokban nyújtott támogatások *kompatibilisek a közös piaccal* a Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján.

Az *Altmark* ítélet utáni döntések azonban nemcsak a közzolgálati műsorszolgáltatáshoz kapcsolódnak, hanem a *telekommunikáció ágazatához és a villamos-energia területéhez* is. A *Cumbria Broadband* ügyben,¹³⁹ melyben a támogatás biztosítása egy szélessávú internet-hozzáférést tesz lehetővé az Egyesült Királyság kis népsűrűségű területein, ahol az érintett vállalkozások állami hozzájárulás nélkül nem lennének hajlandóak ilyen szolgáltatásokat nyújtani, a Bizottság ezen hozzájárulásokat a 87. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatásnak minősítette, majd *a 87 cikk (3) bekezdés c) pontjának megfelelően* – a Bizottság jogalkalmazásától függő kivételként engedélyezhet bizonyos gazdasági tevékenységek vagy bizonyos gazdasági területek fejlődésének megkönnyítésére nyújtott támogatásokat, amelyek nem érintik a közös érdekekbe ütközően hátrányosan a kereskedelmi viszonyokat – a közös piaccal *összeegyeztethetőnek* tartotta. *Valamennyi Altmark-feltétel teljesülésének* meglehetősen ritka példaként szolgál, s így nem minősült állami támogatásnak, az a villamos-energia ellátás biztonságát megalapozó ír rendszer, melyben az áramfejlesztő vállalatok - cserébe egy új és elérhető termelési kapacitás létrehozásáért - ún. „kapacitási

¹³⁵ Commission Decision of 15 October 2003 in Case C.62/1999, para. 99. Az ezzel kapcsolatos elméleti vitáról: *Id- az Ítélet jogi következményeinél, és az összefoglaló értékelésénél.*

¹³⁶ Protocol on the System of Public Service Broadcasting in the Member States, OJ EC 1997 C 340/1, 109

¹³⁷ Broadcasting Communication para 58.

¹³⁸ Depypere, Stefaan, Broche Jerome and Tigchelaar, Nynke: State aid and broadcasting: state of play, In: Competition Policy Newsletter Number 1- Spring 2004, 72.o.

¹³⁹ Commission Decision of 10 December 2003 in Case N-282/2003 –United Kingdom (Cumbria Broadband)

kifizetéseket” kapnak. A *CADA-ügyben*¹⁴⁰ a kedvezményezett áramfejlesztők szelekciója - a legkedvezőbb feltételeket felajánló kritériumon alapuló - közbeszerzési eljárás alapján történt.

Az esetjog összefoglalásaként megállapítható, hogy az Altmark ítéletben foglalt feltételek együttesen rendszerint nem teljesülnek - leginkább a másodikban illetve negyedikben foglaltak fennállása kérdéses -, ezért a támogatások nagyrészt az „állami támogatás” fogalma alá esnek, s legfeljebb a közös piaccal való összhangjuk alapján mentesülhetnek a tilalom alól a Szerződés 86. cikk (2) bekezdése illetve a 87. cikk (3) bekezdése alapján. Így a Bizottság az irodalomban zajló vitában a Bartosch-féle megközelítéssel értett egyet.

Bartosch mutatott rá, mint az ítéletben rejlő lehetőségre, hogy amennyiben nem valósul meg maradéktalanul valamennyi feltétel, a tagállamok további vizsgálatokhoz folyamodhattak volna, egyszerűen közbeszerzési eljárást lefolytatva, hogy megállapítsák az *elérhető leghatékonyabb szolgáltatót*, amivel azonban tagállamok alapvetően két okból nem éltek: nem kényszerítették és nem bátorították őket ennek megtételére. Ezt pedig azzal magyarázható, hogy a 86. cikk (2) bekezdésének feltételei jóval kevésbé szigorúak (az intézkedésnek kellőképpen átláthatónak kell lenniük, s a 2000/52/EK irányelvben¹⁴¹ lefektetett feltételeknek meg kell felelniük), mint az Altmark ítéletben foglaltak. Közbeszerzési eljárás szervezése, valamint az Altmark ítélet feltételeinek eleget tevő finanszírozás megvalósítása esetén a lépéseket a bejelentési kötelezettség elvileg tehát nem terheli, azonban ezek hiányában ugyanúgy alkalmazandó a 88. cikk (3) bekezdése, s ez lényegében szinte minden ügyben felmerült. Így a *gyakorlati következményében az ítélet nem sokban tért el a FFSA ügytől*, amely valamennyi, a közszolgáltatási kötelezettség pénzügyi háttérét biztosító lépés Bizottsághoz való előzetes bejelentését írta elő.¹⁴²

2. A Bizottság szabályozási elképzelései, azok indokai és értékelése

A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésének állami támogatásra vonatkozó közösségi szabályokkal való összeegyeztethetőségével, s a kompenzációk előzetes bejelentési kötelezettségével összefüggő ellentmondások, tisztázatlan kérdések mind az Altmark ítélet utáni esetjogban, mind a Bizottság által 2003 végén elkészített *Általános Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Zöld Könyv*¹⁴³ konzultációja során megmutatkoztak. A jogi bizonytalanságok megszüntetését szem előtt tartva dolgozott ki a Bizottság három javaslatot, egy *határozatot*,¹⁴⁴ egy *keret szabályt*,¹⁴⁵ valamint a 80/723/EK transzparencia irányelvet módosító *újabb irányelvet*¹⁴⁶. A határozat-tervezet¹⁴⁷ jelenleg is konzultáció tárgyát képezi az

¹⁴⁰ Commission Decision of 16 December 2003 in Case N-475/2003 –Ireland (CADA)

¹⁴¹ Directive 2000/52/EC (OJ L 193, 29.7.2000, p.75.)

¹⁴² Bartosch, Andreas: Much Ado about Nothing? In: EStAL I/2004 1.o.

¹⁴³ Commission's Green Paper on Services of General Interest of 21.5.2003 *COM/2003/0270 final*

¹⁴⁴ Proposal for the Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (published on the website of the European Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation). A továbbiakban a lábjegyzetben: Draft Decision

¹⁴⁵ Proposal for a Community Framework for State aid in the form of public service compensation (published on the website of the European Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation). A továbbiakban a lábjegyzetben: Draft Framework

¹⁴⁶ Proposal for a Community Directive amending Directive 80/723/EEC on transparency of financial relations between Member States and public undertakings compensation (published on the website of the European

Európai Parlament, a tagállamok, a Gazdasági és Szociális Bizottság, és a Régiók Bizottsága előtt, míg a keretszabályt a Versenypolitikai Főigazgatóság a tagállamok szakértőivel vitatja meg. Ezen gyors szabályozási lépések indokaként a Bizottság arra hivatkozott, hogy a közszolgáltatások ellentételezésénél *egyetlen versenytorzító finanszírozás forma sem érvényesülhet*, ugyanakkor a működéshez szükséges mértéknek *összeegyeztethetőnek* kell lennie a közös piaccal. Alapvetően a pereskedés kockázatát kívánja minimalizálni.¹⁴⁸

A határozattervezet - de minimis szabály a közszolgáltatások kompenzációja területén

A Bizottság első lépésként egy, a tagállamoknak címzett határozat elfogadását javasolja, melyben bizonyos, a Határozatban pontosan meghatározott kritériumoknak megfelelő, kis összegű támogatásokat kíván *mentesíteni az előzetes bejelentési kötelezettség* alól. Olyan kompenzációkról van szó, melyek *nem tesznek eleget az Altmark négy feltételének*, s így *állami támogatásnak* minősülnek, azonban mivel a 86. cikk (2) bekezdését alkalmazhatónak tekinti rájuk nézve a Bizottság, a Határozatban lefektetett kondíciók megvalósulása esetén *összeegyeztethetőek a közös piaccal*.¹⁴⁹ A de minimis szabály - melynek alapját alapvetően a 86. cikk képezi - bevezetésének indokát a Bizottság abban látja, hogy az olyan támogatások, amelyek évi összege nem halad meg egy bizonyos mennyiséget, s a kedvezményezett vállalkozás adózás előtti éves forgalma is egy adott - a Határozatról való konzultáció során közösen kialakítandó - küszöb alá esik, nem torzítják a versenyt, illetve a kereskedelmet a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben.¹⁵⁰ A kórházak és a szociális bérlakások finanszírozása - tekintet nélkül a juttatás nagyságára - szintén nem esik a 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség alá,¹⁵¹ mint ahogy a szigetekre irányuló tengerhajózási ágazatban tevékenykedő kedvezményezett vállalkozás - melynek forgalma nem haladja meg a 100 000 utast évente - részére az ágazati szabályokkal összhangban adott támogatás sem.¹⁵² Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy maga a Határozat az előbb említett esetet kivéve nem alkalmazandó a szállítási ágazatban, melynek a közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó szabályait a Szerződés 73. cikke és a Tanács 1191/69. és 1107/70. számú rendelete¹⁵³, valamint a légi szállításra vonatkozóan a 2408/92. számú tanácsi rendelet a Közösségen belüli útvonalak igénybevételéről¹⁵⁴, a tengerhajózás esetében pedig a 3577/92. számú tanácsi rendelet¹⁵⁵ tartalmazza.

Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation). A továbbiakban a lábjegyzetben: Draft Directive

¹⁴⁷ Az angol decision kifejezést az irodalom egyes képviselői döntésként fordítják (ld: Kardos Gábor-Sonnevend Pál: Az európai jog forrásai és viszonya a tagállamok jogához 17.o. In: Európai Közjog és politika ELTE Nemzetközi Jogi Tanszék átmeneti kiadványa 2001. április 15.), ugyanakkor az Igazságügyminisztérium honlapján ez a másodlagos jogforrás határozat megnevezéssel szerepel. A továbbiakban: határozat -mely minden részletében kötelezi a címzetteket.

¹⁴⁸ Commission Press Release 18 of February 2004, in: IP/04/235 4.o.

¹⁴⁹ Draft Decision Article 2

¹⁵⁰ Commission Press Release 18 of February 2004, in: IP/04/235 2.o.

¹⁵¹ Draft Decision Article 1

¹⁵² Draft Decision recital 21 és Draft Decision Article 1

¹⁵³ ld lábjegyzet 54. és 55.

¹⁵⁴ Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes OJ L 240, 24.8.1992, p.8, last amended by Regulation (EC) No 2003.p.1. (OJ L 284,31.10.2003,p.1.)

¹⁵⁵ Council Regulation (EEC) No 3577/92 of December 1992 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States(maritime cabotage) OJ L 364 ,12.12.1992, p.7.

A Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alóli mentesüléshez szükséges, hogy a közszolgáltatási kötelezettséggel történő megbízás egy hivatalos aktussal történjék, tartalmazva a kedvezményezett vállalkozások körét, valamint a feladat pontos meghatározását (*meghatározás és megbízás*), és a kompenzáció nem haladhatja meg a kötelezettség teljesítéséhez szükséges mértéket figyelembe véve az ésszerű profitot és a releváns bevételeket (*arányosság*).¹⁵⁶

A Keretszabály

A nagy összegű támogatásokra vonatkozó keretszabály - mely hatálya a szállítási ágazatra és a *Közszolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Közlemény*¹⁵⁷ által szabályozott közszolgálati műsorszolgáltatásra nem terjed ki - azon finanszírozások *bejelentési kötelezettségét rögzíti*, melyek az *Altmark kritériumokat nem elégitik ki, és a tervezett Határozat alkalmazási körén is kívül esnek*.¹⁵⁸ A 86. cikk (2) bekezdése alapján azonban a Keretszabályban rögzített feltételek teljesülése esetén (*hivatalos aktus útján speciális feladattal való megbízás*¹⁵⁹, mely aktusnak többek között tartalmaznia kell a költségek és az ésszerű profit számításának alapjául szolgáló paramétereket, a kötelezettség természetét, a megbízott vállalkozásokat, a vállalkozásoknak biztosított esetleges kizárólagos illetve különleges jogokat is, a kompenzáció számításának alapjául szolgáló paramétereket, és azok ellenőrzését, a túlkompensáció visszafizetésének és az esetleges alul-kompenzálás esetén az állami beavatkozások feltételeit) *összeegyeztethetők* lehetnek a közös piaccal.¹⁶⁰

A kompenzáció számításának módszere

A módszer a Keretszabályban és a Határozatban szinte teljesen megegyezik,¹⁶¹ viszont míg az előbbi az ellentételezés azon megengedhető szintjét határozza meg, melyet *esetről-esetre* elemezni szükséges, utóbbi a 88. cikk (3) bekezdés alól *automatikusan mentesülő* mértéket, ebben az esetben azonban még a de minimis szabálynak is érvényesülnie kell.¹⁶² Az arányosság elve szerint ez az összeg ne haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a releváns bevételeket. A *teljes-költség* elve szerint mind a Határozat, mind a Keretszabály költség oldalon minden, a teljesítéssel kapcsolatban felmerült költséget (változó költségek valamint a fix költségek és a tőkemegtérülés arányos mértéke) figyelembe vesz, melyek azonban közszolgáltatási kötelezettségen kívüli tevékenységgel összefüggésben létrejött más költségekkel semmi esetre sem egészülhetnek ki. A vállalkozás pénzügyi helyzetének széleskörű elemzésével azonban számos költségcsökkentő tényezőt tárhatunk fel. A követendő „képlet” a következő: az állami finanszírozás összegét csökkenteni kell először is a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséből származó valamennyi bevétellel, az ésszerűnek minősíthető feletti profit összegével, ami származhat a feladat teljesítéséből, illetve abból, ha a vállalkozás esetlegesen más közszolgáltatási kötelezettségekkel

¹⁵⁶ Barbara Rapp-Jung: State Financing of Public Services – The Commission’s New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: EStAL 2/2004 207.o.

¹⁵⁷ Broadcasting Communication ld.131. lábjegyzet

¹⁵⁸ Draft Framework paragraph 3,4.

¹⁵⁹ Ld. the Judgment by the Court of 21 March 1974 in Case C-127/73 BRT v. SABAM [1974] ECR-313.

¹⁶⁰ Draft Framework para 2, 10.

¹⁶¹ Draft Framework paras 12-18, Draft Decision Article 5

¹⁶² Barbara Rapp-Jung: State Financing of Public Services – The Commission’s New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: EStAL 2/2004 212.o.

kapcsolatban kizárólagos vagy különleges jogokkal rendelkezik, valamint a tagállam rendelkezésétől függően a kereskedelmi tevékenységből származó profit összegével, illetőleg az állam által biztosított egyéb előnyök következtében jelentkező haszonnal. Mindehhez hozzáadjuk a közszolgálati kötelezettséghez kapcsolódó költségeket. A Keretszabály rendelkezése szerint, amennyiben *azonos kötelezettség több vállalkozást* terhel, a kompenzáció számításának alapjai meg kell, hogy egyezzenek valamennyi vállalkozásnál¹⁶³.

A Keretszabály lehetővé teszi a *túlkompensáció felhasználását* egyrészt ugyanannál a vállalkozásnál más közszolgáltatás finanszírozására, de ezt a könyvelésben világosan ki kell mutatni, másrészt közüzemi vállalkozás esetében - normál piaci feltételek mellett - az állam mint részvényes általi pénz investálásra. Az évi kompenzáció 10 %-át meg nem haladó ilyen ellentételezés pedig átvihető a következő évre.¹⁶⁴

A két tervezettel kapcsolatban felvetődő kérdések

A Bizottság a javaslatait a jogbiztonság megteremtése érdekében alakította ki, ennek ellenére mind gyakorlatban való alkalmazása, mind jogi megalapozottságának kérdésessége sok problémát vonhat maga után, melyeket érdemes egy kicsit részletesebben is megvizsgálni.

A kettős feltétel rendszer problémája¹⁶⁵

Az *Európai Bíróság* az *Altmark* teszt kialakításával a saját, közszolgáltatási kötelezettségek kompenzációjára vonatkozó koncepcióját dolgozta ki, mely szerint nem állami támogatás az olyan ellentételezés, amely megfelel a négy adott feltételnek. A *Bizottság* a Keretszabály és a Határozat rendelkezéseiből következően a közszolgáltatási kötelezettségek finanszírozásánál legelőször a *87. cikk (1) bekezdésében foglalt fogalmi elemek meglétét* tekinti át, majd az *Altmark teszt négy feltétele* következik, annak megállapítása érdekében, hogy állami támogatás fennforgásáról beszélhetünk-e. Valamely kritérium hiányában azonban, a *közös piaccal való összeegyeztethetőség* érdekében a *86. cikk (2) bekezdésének* három, az *Altmarkéhoz* nagyon hasonló kondíció - *megbízás-kompensáció számításának alapjai - arányosság* – teljesülése lesz a vizsgálat tárgya.¹⁶⁶ Legvégül pedig a *kompenzáció mértéke* „kerül nagyító” alá, s túlkompensáció esetén az összeegyeztethetőség nem állapítható meg, és a támogatást vissza kell fizetni.¹⁶⁷ Végigkövetve a Bizottság lépéseit, nyilvánvaló, hogy *ugyanazokat a szabályokat kétszer* alkalmazza, egy oldalról a *87. cikk (1) bekezdésénél* (állami támogatás-e az adott lépés), majd a *86. cikk (2) bekezdésénél* (összeegyeztethető-e közös piaccal).

Szintén (legalább) kétféle standard létezik a megengedhető kompenzációk mértékét illetően, egyik a referencia vállalkozás, másik a közszolgáltató költségeire vonatkozóan.

A *Bíróság*, mely az *Altmark*-ítéletben lefektetett feltételeket alkalmazva a közszolgálati kötelezettségek ellentételezésének megítélésénél, bevezette a hatékonysági kritériumot a megengedhető kompenzáció kiszámításánál (utalva itt a jól működő és kellően felszerelt vállalkozások számára szükséges mennyiségre - 4. feltétel), míg a *Bizottság* kiindulási pontként a közszolgáltatási feladat teljes költségét veszi figyelembe. A *Bíróság* tehát a *87.*

¹⁶³ Draft Framework para 18

¹⁶⁴ Draft Framework paras 20-21

¹⁶⁵ Id. Bartosch, Andreas: Has the Commission Practice Applied Double Standard, In: EStAL 3/2003 345.

¹⁶⁶ Draft Framework paras 7, 12-23.

¹⁶⁷ Draft Framework paras 19-23

*cikk (1) bekezdését értelmezi, és a versenytorzítás lehetőségét is kizáró szintű kompenzációt állapít meg, míg a Bizottság a 86. cikk (2) bekezdést értelmezve, a Szerződés mentességi szabályai szerint megengedhető ellentételezést.*¹⁶⁸

Az Altmark teszt és a 86. cikk (2) bekezdésének arányossági tesztje

Az Altmark kritériumok teljesülése hiányában *86. cikk (2) bekezdésének esetleges alkalmazásának lehetőségéről* érvek és ellenérvek sokasága fogalmazódott meg. A kompenzációs megközelítés egyik értelmezése szerint, vagy arányos a kompenzáció és így egészen mentesül az állami támogatási kontroll alól, vagy ha túlkompenzáció, akkor már az arányosság lehetősége ki van zárva, és a 86. cikk (2) bekezdése nem hivatkozható.¹⁶⁹ Ezzel szemben azonban legalább három, a Bizottság számára ezen megoldást mégiscsak fenntartó érv felhozható.

(a) Először is maga az Altmark döntés *egyáltalán nem zárja ki ennek alkalmazását*¹⁷⁰, sőt a Bíróság rögzítette, még ha a feltételek nem is teljesülnek, és a szállítási ágazatra vonatkozó szabályok sem érvényesülnek, a közösségi jog állami támogatásokra vonatkozó elsődleges szabályai akkor is alkalmazhatóak (így a 73. cikk szerinti összeegyeztethetőségi szabályok is). A 86. cikk (2) bekezdés szerinti kompatibilitás vizsgálata a szállítási ágazaton kívüli területeken nem zárható ki.

(b) Másrészt a Keretszabály is kifejezetten rögzíti, hogy nem minden közszolgáltató alkalmazható egy jól működő, jól felszerelt mintavállalkozásként a támogatásnak minősülő illetve a piactudományi szereplőként tett állami lépések elkülönítésére,¹⁷¹ így tehát igenis fenn kell tartani a lehetőséget a Bizottságnak, hogy ilyen esetben a 86. cikkhez forduljon segítségért.

(c) Harmadrészt a 86. cikk (2) bekezdése egy érvényes mentességi szabály az állami támogatások rendszerében, aminek alkalmazásától nem lehet csak úgy egyszerűen eltekinteni,¹⁷² sem a közszolgáltatások szociális jellegére, sem a Szerződés 16. cikkére tekintettel, mintegy biztosítva a versenyszabályok érvényesülése és a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése közötti egyensúlyt.¹⁷³

A kompenzáció megítélésére tehát kétféle standard létezik, egy szélesebb értelmű a 86. cikk (2) bekezdése és egy másik a 87. cikk (1) bekezdés tekintetében. Előbbi a közszolgáltatást ellátó vállalkozás költségeit veszi figyelembe, míg utóbbi egy feltételes referencia vállalkozás költségeit.

¹⁶⁸ Barbara Rapp-Jung: State Financing of Public Services – The Commission’s New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: EStAL 2/2004 209.o.

¹⁶⁹ Id még a kérdéstről: ECJ Judgment in Case C-53/00 –Ferring v. ACOSS, 2001 ECR I-9067, para 32, és Opinion of General Advocate Stix-Hackl of 7 November 2002 in joint Cases 34/01 to 38/01- Enirisorse par 153 et seq., és Opinions of General Advocate Léger of 19 March 2002 and of 14 January 2003 in Case C-280/00

¹⁷⁰ Id- még: Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court’s Dilemma in the Altmark Case, In: EStAL 3/2003 351. o.

¹⁷¹ Draft Framework para 6.

¹⁷² Id-még: ECJ, Judgment in Case C-387/92 –Banco de Credito Industrial [1994] ECR I-877.

¹⁷³ Barbara Rapp-Jung: State Financing of Public Services – The Commission’s New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: EStAL 2/2004 210.o. Id. még a Bíróság 86. cikk (2) alkalmazásával kapcsolatos álláspontjáról: Cases C-157/94-Commission v. Netherlands, C-158/94-Commission v. Italy, C-159/94-Commission v. France, C-160/94 Commission v. Spain [1997] ECR I-5699 et seq.

A megengedhető kompenzáció meghatározásának vitás pontjai

A Keretszabály megengedhető kompenzáció mértékének meghatározására vonatkozó szabályaiban¹⁷⁴ lefektetett *gazdasági koncepció nincsen igazán összhangban* a 86. cikk (2) bekezdésével, s nem veszi figyelembe annak azon rendelkezését, mely megköveteli, hogy a versenyjogi szabályok alkalmazása ne akadályozza a közszolgálati kötelezettség teljesítését. Ezen felül is számos indok megnevezhető, amiért a megengedhető kompenzáció szabályait célszerű lenne felülvizsgálnia a Bizottságnak.

(a) Egyrészt a Bizottság Közszolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Közleményében csak a *közvetve vagy közvetlenül az adott közszolgáltatási feladatból származó bevételek* figyelembevételét írja elő¹⁷⁵, s bár a Keretszabály nem alkalmazható a Közlemény hatálya alá tartozó tevékenységekre, az itt lefektetett elvek követése ajánlatos lenne a kompenzáció számításánál.

(b) Ugyanakkor meglehetősen abszurd következményként a profit, a bevételek és az előnyök levonása következtében a 86. cikk (2) bekezdése szerint *engedélyezhető ellentételezés mértéke* az Altmark teszt alapján még állami támogatásnak sem minősülő érték *alá csökkenhet*.

(c) A költségekből az állam által juttatott *előnyből származó haszon* levonása kapcsán megjegyzendő, hogy amennyiben nem állami forrásból származnak, nem is lehetnek relevánsak az állami támogatások területén.¹⁷⁶

(d) Az ésszerű mértéket meghaladó profit kérdésében célszerű *csak a konkrét kötelezettséghez tartozóra* korlátozódni.

(e) Szintén megemlítendő, s a Keretszabályban foglalt utalással alá is támasztható – „amennyiben egy vállalkozást több általános gazdasági szolgáltatás nyújtásával bíznak meg, mindegyik tekintetében külön-külön biztosítani kell a túlkompensáció fennállásának hiányát”¹⁷⁷ –, hogy a Bizottság *nem rendelkezik diszkréciós joggal* arra nézve, hogy kiterjessze a számításba veendő *bevételek illetve extra profit körét más általános érdekű szolgáltatásokból* származóakra. A Bizottság ilyen rendelkezése a Transzparencia irányelvben¹⁷⁸ rögzített elválasztott elszámolás elvét is sértené.

A de minimis szabály összeegyeztethetősége a Szerződés 86. cikk (2) bekezdésével és a 88. cikk (3) bekezdésével

A korlátozott éves forgalmú vállalkozásoknak nyújtott kis mértékű támogatások, melyek eleget tesznek a 86. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, arra hivatkozva, hogy nem érintik jelentősen a kereskedelem és a verseny fejlődését, valamint előbbi olyan mértékben, ami ellentétes a közösségi érdekekkel,¹⁷⁹ a Bizottság javaslata szerint igazoltan élveznek a bejelentési kötelezettség alóli mentességet.

(a) Ezt az indoklást az esetjogból következően nehéz elfogadni, hiszen a *tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem függ* semmiféle százalékosan meghatározható értékektől.

¹⁷⁴ Draft Framework paras 12-23.

¹⁷⁵ Broadcasting Communication para 57.

¹⁷⁶ ECJ Judgment in Case C-379/5, para 56 et seq.

¹⁷⁷ Draft Framework para. 13.

¹⁷⁸ Commission's Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings OJ L. 195, 29.7.1980, p.35. as last amended by Directive 2000/52/EC (OJ L 193, 29.7.2000, p.75.)

¹⁷⁹ Draft Decision recitals 14-16.

(b) Szintén problémaként jelentkezik, hogy a Szerződés 89. cikke alapján meghozott 994/1998. számú tanácsi rendelet¹⁸⁰, ami bizonyos, a horizontális támogatásokat érintő csoportmentességi rendeletek elfogadására hatalmazta fel a Bizottságot¹⁸¹, *nem vonatkozik a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére*, s így kérdéses, hogy utóbbi mennyiben hozhat ilyen ügyben a 87. és 88. cikk (3) bekezdésének alkalmazását nyilvánvalóan befolyásoló, de minimis szabályt jelentő határozatot. Az engedélyezett és a nem engedélyezett kompenzációk közötti megkülönböztetés nem biztos, hogy összeegyeztethető a 86. cikk (2) bekezdésével illetve a 88. cikk (3) bekezdésével. Ráadásul a Bizottság a de minimis és az engedélyezhető kompenzáció mértékének megállapítására vonatkozó bonyolult szabályokat együttesen alkalmazza, holott előbbire tekintettel a második eléggé feleslegesnek tűnik.

A határozat elfogadásának vitás jogalapja

A Határozat elfogadásának jogalapjaként Bizottság a 86. cikk (3) bekezdésére hivatkozik,¹⁸² ami azonban csak a (2) bekezdésben foglaltak magyarázatára és alkalmazására jogosítja fel, s a 88. cikk (3) bekezdésben előírt bejelentési kötelezettség alóli mentességet kötelező szabályok elfogadása *először tanácsi lépéseket* követel, míg a Bizottságnak a 89. cikk szerint legfeljebb csak javaslattevési joga van.

Mivel a *határozat a címzettekre* - jelen esetben valamennyi tagállamra - nézve rendelkezik *kötelező erővel* a maga teljességében¹⁸³, a szabályok *közvetlen alkalmazhatóságának jogi megalapozottsága* a kedvezményezettek, és a versenytársak esetében meglehetősen kérdéses.

Nem biztos, hogy indokolt a tagállamok számára kötelező Határozat minél hamarabbi elfogadása sem, mivel a Bíróságnak még nem volt kellő ideje a 86. cikk (2) bekezdésnek a közszolgáltatások ellentételezése területén való alkalmazásának lehetőségét az Altmark ítéletével összefüggésben értelmezni.

*A 80/723/EK Transzparencia irányelv módosítási tervezete és annak értékelése*¹⁸⁴

A Keretszabály és a Határozat mellett a Bizottság tervezetet dolgozott ki a 80/723/EK Transzparencia irányelv módosítására is, amely inkább technikai jellegűnek tekinthető. Az elválasztott elszámolás követelménye azon vállalkozásokat terheli, amelyeket a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével bíznak meg a Szerződés 86. cikk (2) bekezdése alapján vagy a 86. cikk (1) szerint kizárólagos vagy különleges jogokkal ruháznak fel és ezen kívül eső tevékenységet végeznek, s melyek előbbiért kompenzációban részesülnek, tekintet nélkül az ellentételezés jogi minősítésére.¹⁸⁵ Ezáltal a 88. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség az Altmark-tesztnek megfelelő kompenzációk esetében felváltódik az *irányelv szerinti éves jelentéstételi* elvárással.

¹⁸⁰ OJ L 142, 14.5.1998, p.1.

¹⁸¹ Commission Regulation 69/2001 on the application of Article 87 and 88 EC Treaty to de minimis aid of January 2001, OJ 2001 L, p.30

¹⁸² „A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”

¹⁸³ Szerződés 249. cikk

¹⁸⁴ Draft Directive –ld.lábjegyzet 146

¹⁸⁵ Draft Directive Article 1 (1). A 80/723.sz. Transzparencia irányelv 2. cikk (1) bekezdés d) pontjának állami támogatás fogalmát a közszolgáltatási kötelezettség kompenzációja fogalommal tervezi felváltani. State aid helyett: public service compensation

A tervezet kiterjeszti az irányelv hatályát azon közszolgáltatókra is, melyek esetében az állami támogatást nyílt, átlátható és diszkriminációmentes eljárás során állapították meg.¹⁸⁶

Mind a Határozat, mind a Keretszabály utal arra¹⁸⁷, hogy a közszolgáltatási illetve más tevékenységből származó költségek és bevételek hatékonyan megvalósuló ún. *könyvelési unbundlingja* a *közszolgálati kötelezettségekért juttatott állami támogatások kompatibilitásának alapvető előfeltétele*, ezáltal közvetve kiterjesztve ezen elszámolási mód követelményét az ezidáig ilyennel nem terhelt, specifikus közösségi rendelkezésekkel szabályozott területeken működő vállalkozásokra is.

A szintén módosításokat igénylő szállítási ágazat

Az Altmark ítélet erre az ágazatra gyakorolt hatásai eltérnek más ágazatokban megvalósuló következményektől, illetve a *tervezett Keretszabály és a Határozat hatálya*¹⁸⁸ sem terjed ki az itt nyújtott kompenzációk megítélésére.

A Tanács 1191/69. rendelete,¹⁸⁹ mely a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének általános feltételeit és a kompenzáció kalkulációjának módszereit rögzíti a szárazföldi szállítás területén, lehetővé teszi, hogy a *tagállamok kizárjanak annak hatálya alól* bizonyos szolgáltatókat, melyek tevékenysége csak városi, külvárosi vagy regionális szolgáltatásokra korlátozódik¹⁹⁰, egyébként azonban minden támogatásra alkalmaznunk kell a Közösség állami támogatási szabályait, ha fennáll a kereskedelem érintettségének lehetősége. A tagállamokra kötelező volta miatt korlátozza azok hatáskörét a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése kérdésében.

Amennyiben a *tagállam mentesíti az adott szolgáltatót* - tehát az általános szabályok lépnek életbe - akkor vagy előre, előzetes jóváhagyás érdekében bejelenti az adott támogatást a Bizottságnak (amely megállapíthatja a kompatibilitást a 87. cikk illetve a 86. cikk alapján), vagy biztosítja, hogy a kifizetések eleget tegyenek az Altmark feltételeknek (ebben az esetben érvényesül a bejelentési kötelezettség alóli mentesülés).¹⁹¹ Míg más ágazatokban az előbbi két lehetőség áll fenn, ugyanakkor a *Rendelet hatálya alá tartozó vállalkozásokra* csak annak rendelkezései alkalmazhatóak, s a feltételeknek eleget tevő, megfelelő kompenzációkat nem terheli a Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség.¹⁹² A tagállamok diszkrétjoggal rendelkeznek a kivett szolgáltatók meghatározására, de annak kellőképpen világosnak és pontosnak kell lennie. A *Rendeletben alkalmazott kritériumokat* összevetve az Altmark ítéletben rögzítettekkel megállapíthatjuk, - (a) a közszolgáltatási kötelezettség világos meghatározása - Altmark első feltétele - a 2. cikkben, (b) a kompenzáció számítása alapjául szolgáló paraméterek előzetes meghatározása - második Altmark-követelmény - a 13. és 14. cikkekben, (c) a túlkompenzáció tilalma - Altmark három - a 9-11. cikkekben, (d) míg a kompenzáció számításának tipikus, jól működő vállalkozás költségei alapján történő

¹⁸⁶ Draft Directive Article 1 (2)

¹⁸⁷ Draft Decision Article 6, és Draft Framework para 12

¹⁸⁸ A Döntés hatálya korlátozott mértékben igen ld. Draft Decision Article 1

¹⁸⁹ Id. lábjegyzet 54. Továbbiakban a lábjegyzetben: Regulation

¹⁹⁰ Regulation Article 1(1)

¹⁹¹ Amended proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway. Probable consequences of the Altmark judgement – interpretation by the Commission 12344/03, 23. September 2003 3-4.o

¹⁹² Regulation Article 17 (2)

számítása - 4. feltétel - a 12. cikkben fogalmazódik meg - hogy tartalmilag meglehetősen hasonlóak.

Az utasok meghatározott körére vonatkozó díjcsökkentések fenntartását biztosítja a Rendelet¹⁹³, azonban ilyen esetben a kompenzációk számításánál figyelembe kell venni az alacsonyabb tarifák utasok nagyobb számát vonzó hatását, valamint azt, hogy a transzparencia irányelv elkülönített elszámolási kötelezettsége itt különös hangsúllyal érvényesül

Olyan kompenzációkról, amelyek *nem felelnek meg a Szerződés 73. cikkének*, sem a 86. cikk (2) bekezdése, sem a Szerződés más rendelkezései alapján *nem állapítható meg az összeegyeztethetőség*. A Bizottság tervezett Határozatban egyébként ezzel indokolta, hogy nem terjed ki a hatálya az ilyen kompenzációkra¹⁹⁴.

A Bizottság a szállítási ágazatban az Altmark ítélet után kialakult meglehetősen bonyolult szabályozási helyzet, valamint a tagállamok gyakorlata és a közösségi jog közötti összhang hiánya miatt, ami nagyban megnöveli a támogatások visszafizetésének kockázatát, kiegészülve még a nagy, zárt belföldi piaccal rendelkező közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozások szabadpiaci tenderekben egyre növekvő számban való részvételének, valamint a kizárólagos jogok biztosításának széleskörűen elterjedt gyakorlatának problémájával,¹⁹⁵ a Bizottság - szükségesnek tartja egy, *a hatályos helyébe lépő új rendelet elfogadását*, ha lehetséges még 2004 végéig, mint azt Általános Érdekű Szolgáltatásokra Vonatkozó Fehér Könyvében¹⁹⁶ is rögzítette.

¹⁹³ Regulation Article 9

¹⁹⁴ Draft Decision recital 19.

¹⁹⁵ A kizárólagos jogok biztosítása önmagában nem torzítja a versenyt, viszont vezethet olyan eredményre, ami a közfeladat ellátásához szükséges mértéknél nagyobb torzulást eredményez. A számos monopólium megmaradása aligha tekinthető a 86. cikk (2) bekezdés szerinti arányos versenykorlátozásként

¹⁹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – White Paper on services of general interest. /* COM/2004/0374 final*/

V. KONKLÚZIÓ

A közszolgáltatási kötelezettségek közösségi versenyszabályoknak megfelelő finanszírozása még mindig számos megválaszolandó kérdést rejt magában. A probléma megoldása során egymással sokszor nehezen összeegyeztethető érdekekre kell tekintettel lenni. Alapvető jogként fogalmazódik meg a fogyasztók folyamatos, elérhető áron való hozzáférési lehetősége adott minőségi szolgáltatásokhoz, a vállalkozások számára ez a versenyképes üzleti környezetet előfeltételét jelenti. A tagállamok kötelezettsége biztosítani a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozások számára az un. level playing field megvalósulását, és a közpénzek legmegfelelőbb felhasználását. A vállalkozások pénzügyi egyensúlyának garantálása azonban csak a Közösség állami támogatási szabályaival összhangban történhet, figyelembe véve a versenytársak érdekeit is, tehát a közfeladatok teljesítésének és a piaci mechanizmusok harmonikus kombinációjára van szükség.

A kezdetben alkalmazott *állami támogatási* (amennyiben a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében foglalt fogalmi feltételeknek megfelelnek a különböző típusú közszolgáltatások megvalósításához nyújtott állami kifizetések, azok állami támogatásnak minősülnek és bejelentendők a Bizottsághoz¹⁹⁷) és a *kompenzációs* (a kizárólag a közszolgáltatások teljesítéséből származó nettó költségek ellensúlyozása érdekében tett állami kifizetések *nem állami támogatásként* ítélandók meg, mivel azok nem képeznek tényleges előnyt a vállalkozás számára, így nem valószínű, hogy megváltoztatnák a verseny feltételeit¹⁹⁸) elvek, valamint az ezek differenciált alkalmazását hangsúlyozó *quid pro quo javaslat* (amely alapvetése a kétféle kategóriába sorolható esetek megkülönböztetése, az állami juttatás és az általános érdekű kötelezettségek közötti kapcsolat természete, valamint a kötelezettségek meghatározásának egyértelműsége alapján) helyett a Bizottság a Bíróság által kidolgozott, az utóbbi két nézet sajátosságát magába olvasztó, az előzőek hiányosságait kiküszöbölni próbáló, s a kompenzáció fogalmát körülíró *feltételes kompenzációs* megközelítés alapján hozza döntéseit. Eszerint „nem minősül a Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatásnak az az állami intézkedés, amely kompenzációt ad a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgálati kötelezettségeik teljesítése céljából nyújtott szolgáltatásokért, és így a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz valamint az intézkedésnek nincsen olyan hatása, hogy őket versenytársaikhoz képest versenyelőnybe hozza.”¹⁹⁹ „Ehhez azonban több feltételnek kell teljesülnie, hogy a kompenzáció konkrét esetben se minősüljön állami támogatásnak”²⁰⁰, s a tagállamok mentesüljenek a bejelentési kötelezettség alól. A feltételek részletes, gyakorlatba is átvihető, ellentmondásmentes kidolgozása még további megoldandó feladatként jelentkezik. A Bizottság a konzultációra bocsátott Határozat- és Keretszabály-tervezeteiben az Altmark tesztnek eleget nem tevő kompenzációkra vonatkozó sajátos rendelkezéseket dolgozta ki.

Az Európai Bíróság Altmark ügyben kifejtett koncepcióját és a Bizottság Határozat- és Keretszabály-tervezetében megnyilvánuló álláspontját értelmezve számos pozitív, előremutató fejlemény is megvalósult a közszolgálati kötelezettségek kompenzációja területén. Megtörtént a kompenzáció fogalmának pontos meghatározása, figyelembe veszik a szolgáltatónál jelentkező ésszerű profitot, a piacgazdasági szereplő elvének bevezetésével

¹⁹⁷ Id.lábjegyzet 34.

¹⁹⁸ Opinion of Advocate general Tizzano of 8 May 2001 in Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, paras 50 et seq.

¹⁹⁹ Ítélet para.87.

²⁰⁰ Ítélet para 88.

előtérbe került a hatékonysági kritérium, ami megakadályozza a közszolgáltatást ellátó vállalkozás alacsony hatékonyságából eredő veszteségeinek a közszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó többletkölségként való elismerését, jelentős szerepet kapott az átláthatóság, az elkülönített elszámolások vezetése. A bejelentési kötelezettség visszaszorítására irányuló törekvések (ld. Altmark-ítélet és a Bizottság de-minimis szabály alkalmazására vonatkozó határozat-tervezete), pozitívnak tekinthetők a decentralizáció és a költségtakarékosság szempontjából. (Bár ennek azért lehetnek negatívumai is pl. tagállami hatóságok kevesebb tapasztalattal rendelkezése megnehezítheti az adott kompenzációról való döntést²⁰¹).

A Bizottság és a Bíróság törekvései ellenére a jelenlegi szabályozási helyzet nem igazán a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményét látszik alátámasztani, ami pedig alapvető lenne mind a tagállamok, mind közszolgáltatók, mind azok versenytársai számára.

Áttekintve az esetjogban felmerülő megközelítéseket és a Bizottság két tervezetét a közszolgáltatási *kompenzáció megengedhetőségének* alapjául szolgáló követelmények meglehetősen *változatos képet mutatnak* - egyszerre legalább ötféle standard kerül alkalmazásra:

- az *Altmark teszt* szerint: a feltételek teljesülése esetén *nem* lehet *állami támogatás* fennállását megállapítani, amennyiben a kompenzáció *nem haladja meg a hatékony piacgazdasági szereplőnél felmerülő költségeket*
- előbbi kiegészül a *közbeszerzési eljárás* alkalmazásával, amikor szintén az állami támogatás hiánya állapítható meg
- a *86. cikk (2) bekezdésének összeegyeztethetőségi* klauzulája, melynek bizonyos kritériumai és az Altmark-teszt feltételei között átfedés van
- a tervezett Határozat *de minimis* szabálya
- a Keretszabály 4. illetve a Határozat 23. cikkében rögzítettek szerint a *mentességi rendeletekben*, valamint az *ágazati közösségi szabályok* szigorúbb rendelkezéseiben foglalt feltételek²⁰²

Ami esetleg kiegészülhet még:

- a *szállítási ágazatra* a Tanács 1191/1969. számú rendeletében²⁰³ és a Szerződés 73. cikkében foglalt szabályok alkalmazandók (azonban meghatározott feltételekkel a tengerhajózás a Határozat hatálya alá tartozik)
- a *kórházakat és szociális bérletásokat érintő támogatásokra* automatikusan alkalmazandó a Határozat de minimis szabálya
- a *közszolgáltatási műsorszolgáltatást* finanszírozó támogatási rendszerek megítélése a Bizottság vonatkozó Közleményében²⁰⁴ rögzített feltételekkel történik

²⁰¹ Id.lábjegyzet 126.

²⁰² Draft Framework para 4.

²⁰³ Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition 1969(I), p.276)) as amended by Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 (OJ 1991 L 169,p.1)

²⁰⁴ Broadcasting Communication

A még megoldásra váró kérdések

Az egységesebb szabályozás kidolgozása iránti igény mellett is maradtak még nyitott kérdések, további tisztázást igénylő területek.

(a) Mennyiben alkalmazhatóak a *Szerződés 87. cikk (3) bekezdése szerinti bizottsági diszkréciótól függő mentességek* az Altmark feltételeknek eleget nem tevő támogatásokra²⁰⁵ - párhuzamba állítva a 86. cikkre történő hivatkozás lehetőségével, valószínűleg az előbbi szerint is megállapítható azok összeegyeztethetősége a közös piaccal.

(b) További tisztázásra szorulna a *közbeszerzési eljárásokra*, a közszolgáltatásokra és az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések egymáshoz való viszonya, különösen a közszolgáltatások kompenzációja területén.²⁰⁶ Például az, hogy az Altmark ítélet negyedik feltételének esetében melyek az ilyen eljárás megengedhető feltételei, a legkisebb költség számításakor figyelembe kell-e venni az externális költségeket vagy az csak a közvetlen költségekre korlátozódik, a közösségi közbeszerzési irányelvek elfogadása feltételezi-e a legkisebb költséggel történő szolgáltatásnyújtást.

(c) Hiányzik továbbá olyan témák, mint a *Szerződésben rögzített elvekkel való összhang* kérdésének részletes elemzése, holott például a diszkrimináció tilalmának, az átláthatóság követelményének óriási szerepe van a közszolgáltatást nyújtó vállalkozások kiválasztásában.

(d) Bár a Bizottság tervezeteiben nem foglalkozik a *döntési jogosultság* problémájával megállapítható azonban, tekintettel a 86. cikk (2) bekezdésének közvetlen alkalmazhatóságára, a Bizottságnak meg kell osztania hatáskörét a nemzeti bíróságokkal a mentesség felőli döntés esetében.²⁰⁷

(e) Szintén hiányosságként említhető a *nem-gazdasági tevékenységekre hivatkozás* alapján történő állami támogatási tilalom alóli *mentesítés* lehetőségének nem említése, pedig ez például a kórházaknak nyújtott kompenzáció esetében kiválóan alkalmazható lenne.²⁰⁸

(f) Problémás mind a Keretszabály, mind a Határozat *kompenzáció számítását* meghatározó szabályainak *túlságosan bonyolult*, inkább csak a szakértők számára követhető jellege.²⁰⁹

A Bizottság a *2004-es Fehér Könyvében* már némileg értékelte tagállamokkal folytatott konzultációk eredményét, s többek között a kompenzációk számításának további pontosítását, a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek elkülönítésének precízebb meghatározását, valamint a kompenzációk állami támogatásnak minősülését eredményező feltételek tisztázását tűzte ki célul²¹⁰.

²⁰⁵ A Bizottság álláspontját tükrözheti: Commission Decision of 10 December 2003 in Case N282/2003 –United Kingdom (Cumbria Broadband) ahol a 87. cikk (3) bekezdését alkalmazta.

²⁰⁶ A Bizottság annyit említ, hogy a tervezett szabályok a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó hatályban lévő közösségi rendelkezésekre tekintet nélkül alkalmazandóak. Draft Decision recital 22, Draft Framework para 5

²⁰⁷ Id. ECJ Judgment in Case C-320/91- Corbeau, 1993 ECR I-2533, para 20; ECJ Judgment in Case C-393/92- Almelo 1994 ECR I-1477, para 50; Opinion of Advocate General Tizzano of 8 May 2001 in Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067, para 72 és Id. még: Dr Papp Mónika: Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában- Bírósági ítélet és fűgyészti indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben, In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám 45-46.o.

²⁰⁸ A kétféle tevékenység elhatárolása a jelenleg is zajló konzultációknak is fontos kérdését képezi. Ld. Fehér könyv lábjegyzet 210.

²⁰⁹ Barbara Rapp-Jung: State Financing of Public Services – The Commission’s New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: EStAL 2/2004. 213-215.o.

²¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – White Paper on services of general interest. /* COM/2004/0374 final*/ 4. 3

A Bizottságnak mint a Szerződés őrének természetesen kötelessége mind a szolgáltatók, mind a tagállamok számára a *kiszámíthatóság megteremtése*, hiszen a nem megfelelően minősített állami támogatások esetleges *visszafizetési kockázata* hatalmas terheket róhat az adott vállalkozásra. Felismerve és összegezve a közszolgáltatások kompenzációja megengedhetőségével kapcsolatban jelentkező kérdéseket és hiányosságokat, próbálja azokat megválaszolni illetve pótolni. *Össességében* a szabályozás egyértelművé tételére irányuló törekvése meglehetősen előremutató, ugyanakkor *nem biztos, hogy a legmegfelelőbb eszközökkel* kívánja a közösség versenypolitikájának már igen régóta tartó - bizonyos részleteiben az Európai Bíróság által már tisztázott - problémáját orvosolni. A tervezett szabályozási modell helyett egy, *az eddigi eltérő standardokat megalapozó rendelkezések sokaságát integráló bizottsági rendeletre lenne szükség*, melynek jogalapját a Szerződés 89. cikke alapján elfogadandó tanácsi rendelet képezhetné.

BIBLIOGRÁFIA

Cikkek, tanulmányok

1. Abbamonte, Giuseppe B.: Cross- subsidiation and Community Competition Rules: Efficient Pricing Versus Equity? In: European Law Review 1998 Volume 23 No 5
2. Alexis, Alain: L'arret Altmark Trans du 24 juillet 2003: La Cour de justice precise les conditions de financement des Services d' interet economique general In: Competition Policy Newsletter Number 3- Autumn 2003.1-7.o.
3. Baistrocchi, Pablo Asbo: Can the Award of a Public Contract be Deemed to Constitut State Aid? In: European Competition Law Review 2003 Volume 24 No10 510-517.o.
4. Bartosch, Andreas: The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance In: European Competition Law Review 1999 Volume 20 No 4 197-204.o.
5. Bartosch, Andreas: The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance- the Toughest Standard Applies? In: Common Market Law Review 2002 Volume 39 No 3, 551-576.o.
6. Bartosch, Andreas: Léger főügyész és a magánpiaci befektető próbája, még mindig távol a megoldás (ford.: Staviczky Péter)
7. Bartosch, Andreas: Has the Commission Practise Applied Double Standard? In: European State Aid Law Quarterly 3/2003 345.o.
8. Bartosch, Andreas: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Ruling in Altmark and Chronopost In: European State Aid Law Quarterly 3/2003. 375-386.o.
9. Bartosch, Andreas: Much Ado about Nothing? In: European State Aid Law Quarterly 1/2004 1.o.
10. Bavasso, F. Antonio: Public Service broadcasting and State aid rules: between a rock and a hard place In: European Law Review 2002 Volume 27 No 3.340-350.o.
11. Depypere, Stefaan; Broche, Jerome and Tigchelaar, Nynke: State aid and broadcasting: state of play, In: Competition Policy Newsletter Number 1- Spring 2004. 71-73.o.
12. Depypere, Stefaan and Tigchelaar, Nynke: The Commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets In: Competition Policy Newsletter Number 2-Summer 2004 19-22.o.
13. Faull, J. and Nikpay, A.: The EC Law of Competition, Oxford University Press, 1999

-
14. Hankin: Final Conclusion from the Commission's Perspective In: New Developments in European State Aid Law Institute, Proceedings of the Experts' Forum, held in Brussels 19 June 2003,p.48
 15. Kende Tamás: Állami támogatásokkal kapcsolatos politika In: Az Európai Unió politikái, szerk. Kende Tamás-Szűcs Tamás Osiris Kiadó Budapest, 2001. 529-593.o.
 16. Kende Tamás: Közüzemekkel kapcsolatos politika In: Az Európai Unió politikái, szerk. Kende Tamás-Szűcs Tamás Osiris Kiadó Budapest, 2001 595-643.o.
 17. Lindner, Nikolaus: The Impact of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law. In: European Public Law, Volume 9, Issue 3. p. 359. 364.o.
 18. Mageira, „Gefährdung der öffentlichen Daseinvorsorge durch das EG-Beihilfenrecht?“ In:FS für Dietrich Rauschnig (2000), 280
 19. Nicolaides, Phedon: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: A Note on the Economics of the Ferring Judgment, In: European Competition Law Review 2002 Volume 23 Issue 6, 313-319.o.
 20. Nicolaides, Phedon: Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid? In: European Competition Law Review 2003 Volume 24 No.11. 561-573.o.
 21. Dr Papp Mónika: Közzolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában - Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám. 34-48.o.
 22. Parish, Matthew: On the private investor principle (2003) 28 European Law Review 70.
 23. Rapp-Jung, Barbara: State Financing of Public Services – The Commission's New Approach –Is Altmark the Rule or the Exception? In: European State Aid Law Quarterly 2/2004. 205-215.o.
 24. Santamato, Sandro and Pesaresi, Nicola: Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling In: Competition Policy Newsletter, Number 1 –Spring 2004. 17-21.o.
 25. Sinnaeve, Adinda: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case In: European State Aid Law Quarterly 3/2003. 351-363.o.
 26. Tigchelaar, Nynke: State Aid to Public Broadcasting -Revisited. An Overview of the Commission's Practise In: European State Aid Law Quarterly 2/2003 169-181.o.
 27. Travers, Noel: Public Service Obligations and State Aid: Is all really clear after Altmark? In: European State Aid Law Quarterly 3/2003. 387-392.o.
 28. Commission Press Release 18 of February 2004 Commission proposes new rules to increase legal certainty for services of general interest in: IP/04/235 1-4.o

Uniós források

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 364, 18.12.2000, p.1
2. Protocol on the System of Public Service Broadcasting in the Member States, OJ EC 1997 C 340/1,109
3. Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition 1969(I), p.276)) as amended by Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 (OJ 1991 L 169,p.1)
4. Regulation (EEC) No 1107/70 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterway (OJ English Special Edition, 1970 (II), p. 360)
5. Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes OJ L 240, 24.8.1992, p.8, last amended by Regulation (EC) No 2003,p.1. (OJ L 284, 31.10.2003, p.1.)
6. Council Regulation (EEC) No 3577/92 of December 1992 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States(maritime cabotage) OJ L 364 ,12.12.1992, p.7.
7. Council Regulation 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty OJ L 083, 27.3.1999. p.1-9.
8. Commission Regulation 69/2001 on the application of Article 87 and 88 EC Treaty to de minimis aid of January 2001, OJ L 10/30 13.01.2001, p.30
9. Council Directive No. 75/439/EEC on the disposal of waste oil OJ L 194, 25/07/1975 p. 23 -25
10. Commission's Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings OJ L. 195, 29.7.1980, p.35. as last amended by Directive 2000/52/EC (OJ L 193, 29.7.2000, p.75.)
11. Council Directive 92/50 of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for award of public service contracts OJ L 209, 24.07.1992.,p. 1.
12. Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for award of public works contracts OJ L 199., 09.08.1993. p. 54.
13. Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors OJ L 199.09.08.1993. p.84.
14. Report to the Laeken European Council COM(2001) 598 final

-
15. Communication from the Commission- Services of General Interest in Europe (COM/2000/580 final, OJ 2001/C 17/04)
 16. Communication of the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, OJ C 320, 15.11.2001, p.5
 17. Commission's Green Paper on Services of General Interest 21.5.2003 *COM/2003/0270 final*
 18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – White Paper on services of general interest. /* COM/2004/0374 final*/
 19. Community Guidelines on State aid to maritime transport, OJ 1997 C 205, p.5
 20. Commission's Non-Paper Services of general economic interest and state aid, 12 November 2002
 21. Amended proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway. Probable consequences of the Altmark judgement – interpretation by the Commission 12344/03, 23. September 2003
 22. Proposal for the Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (published on the website of the European Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation)
 23. Proposal for a Community Framework for State aid in the form of public service compensation (published on the website of the European Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation)
 24. Proposal for a Community Directive amending Directive 80/723/EEC on transparency of financial relations between Member States and public undertakings compensation (published on the website of the European Commission http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation)

A Bizottság döntései

1. Commission Decision of 8 February 1995, OJ C 262, p.11.
2. Commission Decision of October 1997 concerning alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost, OJ 1998 L 164, p.37.
3. Commission Decision of March 1999, Case NN 70/98 – Phoenix/Kinderkanal
4. Commission Decision of 29 September 1999, Case NN 88/98 –BBC News24
5. Commission Decision N258/00 Frezitzbad Dorsten
6. Commission Decision N543/2001 Capital allowances for hospitals
7. Commission Decision N560/01 and NN 17/02 Brighton West Pier
8. Commission Decision of 22.05.2002 in Case N 631/2001 Licence Fee
9. Commission Decision of 13.5.2003 in Case N 46/2003 –Ireland

-
10. Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-62/1999 - Italy (RAI) nyp
 11. Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-85/2001 – Portugal (RTP) nyp
 12. Commission Decision of 16 December 2003 in Case N-475/2003 –Ireland (CADA)
 13. Commission Decision of 10 December 2003 in Case N282/2003 –United Kingdom (Cumbria Broadband)
 14. Commission Decision of 10 December 2003 in Case C-60/1999 – France (France 2 and France 3) nyp

Főügyési vélemények

1. Opinion of Advocate General Lenz, delivered on 22 November 1984 in Case 240/83 Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (ADBHU) [1985] ECR 531
2. Opinion of Advocat General Jacobs in case C 256/97 DMT [1999] ECR I-3913
3. Opinion of Advocate general Tizzano of 8 May 2001 in Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067
4. Opinion of Advocat General Léger of 19 March 2002 in Case C-280/00 Altmark ECR 2003 P I-07747
5. Opinion of Advocat General Jacobs delivered on 30 April 2002 in Case C-126/01 Ministre de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO ECR 2003 P 00000
6. Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 7 November 2002 in Cases C-34-38/01, Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze ECR 2003 P 00000
7. Opinion of Advocat General Léger of 14 January 2003 in Case C-280/00 Altmark ECR 2003 P I-07747

Bírósági döntések

1. Case 6/64 Costa (1964) ECR 585.
2. Case 10/71 Ministere Public of Luxembourg v. Mrs Madeleine Hein, Née Mueller and others [1971] ECR 723.
3. Case 240/83 Procureur de la République v. ADBHU [1985] ECR 531.
4. Case C-142/87 Belgium v. Commission (Tubemeuse) 1990 ECR I-959.
5. ECJ Judgment in Case C-320/91- Corbeau, 1993 ECR I-2533.
6. Case C-364/92 Eurocontrol [1994] ECR I-43.
7. C-387/92 Banco Exterior De Espana [1994] ECR I-877
8. ECJ Judgment in Case C-393/92-Almelo 1994 ECR I-1477.
9. Case C-39/94 Syndicat francais de l’express international v. La Poste [1996] ECR I-3547.

-
10. Case T 106/95 Fédération Française de Sociétés d'Assurances and Others v. Commission [1997] ECR II-229.
 11. Case C-157/94 Commission v. Netherlands [1997] ECR I-5699.
 12. Case C-158/94 Commission v. Italy [1997] ECR I-5789.
 13. Case C 159/94 Commission v. France [1997] ECR I-5815
 14. Case C-160/94 Commission v. Spain [1997] ECR I-5851
 15. Order of the Court in C-174/97 P, FFSA and Others v. Commission [1998] ECR I-1303
 16. Case C-342/96 Spain v Commission (1999) ECR I-2459
 17. Case T-46/97 Societate Independenta de Comunicatii (SIC) v. Commission [2000] ECR II-2125
 18. Cases T 298/97 etc., Alzetta Mauro et al./Commission, [2000] ECR II-2319.
 19. Case C-332/98, France v Commission [2000] ECR I-4833.
 20. Case T-613/97, Ufex and Others v. Commission [2000] ECR II-4055
 21. C-379/98 Preussen Elektra [2001] ECR I-2099.
 22. Case C-53/00 Ferring v. ACOSS [2001] ECR I-9067.
 23. Joined Cases C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P Chronopost SA, La Poste, French Republic OJ C 200 23.08.2003. p.4
 24. Case C-280/00, Altmark, Judgment of 24 July 2003, ECR 2003 I-07747, OJ C 226 20.09.2003. p.1

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Mindenekelőtt köszönettel tartozom tanszéki konzulensemnek, dr. Kende Tamásnak, aki nem sajnálta idejét az útmutatásra, segítségre. Nagyban elősegítette ezen diplomadolgozat elkészültét a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának vezetője és munkatársai által nyújtott segítség. Külön hálával tartozom Hargita Eszternek, dr. Remetei Filep Zsuzsannának és dr. Staviczky Péternek.

Galamb Zsófia
egyetemi hallgató