

VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Harmathy Attila professor emeritus

AZ ÁLLAMI MONOPÓLIUMOK AZ UNIÓS JOGBAN

„Az állami italboltoknak bonyolult, kettős feladattal kell megküzdniük: egyfelől minél több alkoholt kell eladniuk a svéd lakosságnak, hogy minél jobban növeljék a nemzet adóbevételét, másrészt arra kell törekedniük, hogy ugyanez a lakosság a józan életvitel érdekében ne igya meg azt az alkoholt, amit sok pénzért megvásárolt. A felelős viselkedés bizonyítása céljából mindennap megfosztottak a vásárlás lehetőségétől tíz-húsz olyan ügyfelet, akik a leginkább szerettek volna vásárolni”

Jonas Jonasson: Gyilkos Anders és barátai (meg akik nem azok)

A tanulmányt felvezető, svéd kortárs bestseller írótól származó idézet ironikus megfogalmazását nyújtja annak a helyzetnek, ahogyan a korábban jövedelemtermelő monopóliumoknak tekintett kereskedelmi monopóliumok más köntöst öltenek a jelenlegi európai uniós gazdasági és jogi környezetben.

Az uniós jogban a monopóliumok mint valamely területen a piac alapvető korlátozását jelentő állami intézkedések megítélése az európai integráció kezdetétől a mai napig aktuális kérdés, számos régebbi és egészen közelmúltbeli uniós bírósági ítélet foglalkozik az ilyen állami beavatkozás létének megengedhetőségével vagy éppen feltételeinek meghatározásával. Európában az egyes országok társadalmi-gazdasági-jogi hagyományainak, fejlődésének és a tagállami kormányok gazdaságpolitikai elképzeléseinek megfelelően a piacgazdaság keretei között is jelentősebb eltérések lehetnek országonként, valamint időben is abban, hogy a gazdaság mely területein kívánják az állami tevékenység, illetve az állami tulajdon meghatározó szerepét fenntartani vagy a magán gazdasági szereplők tevékenységét erősebb állami ellenőrzés alá vonni. Az Európai Unióban az uniós jog szupremáciájából következik ugyanakkor, hogy e gazdasági intézkedések csak az uniós jog által kijelölt keretek között valósulhatnak meg.

Célunk e tanulmányban annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy az uniós jog milyen korlátokat állít a tagállami gazdaságpolitikákka szemben a monopóliumok bevezetését vagy fenntartását illetően, és hogy ezek a korlátok tükröznek-e valamilyen egységes megközelítést az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) részéről. Nem térünk ki az uniós liberalizációs jogalkotás szerepére, csak az azon kívül maradó monopóliumoknak az elsődleges uniós jog alapján történő megítélését tesszük elemzés tárgyává.

A Bíróság – az egyes esetek sajátosságaitól függően – az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (illetve az Európai Közösséget létrehozó szerződés) különböző cikkei közül mind a belső piacra vonatkozó, mind a versenyszabályok alapján megítélheti monopóliumok jogszerűségét. Vizsgálódásunk tárgyát most kizárólag a belső piaci szabályok alapján

kialakult joggyakorlat képezi, tekintettel arra, hogy önmagában a monopóliumok fennállásával kapcsolatban a belső piaci szabadságok korlátozásának kérdése mindig felvethető.

Tanulmányunkban „állami monopólium” megnevezés alatt a *közhatalmi intézkedéssel megvalósuló* piackorlátozó intézkedések két típusát vizsgáljuk. Egyrészt a valamely gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó kizárólagos vagy különleges jogokat¹ – ide értve azokat az eseteket, amikor a gazdasági tevékenység végzése állami szereplő javára fenntartott, és azokat is, amikor a kizárólagos jog gyakorlását magán gazdasági szereplőkre ruházzák át. Másrészt kitérünk azon állami intézkedések vizsgálatára, amelyek arra irányulnak, hogy meghatározott vállalkozások kizárólag állami társaságok legyenek, illetve gazdasági tevékenység alapját jelentő meghatározott vagyontárgyak kizárólag állami tulajdonban álljanak. Utóbbi esetben a tagállami jog ugyan a tulajdoni szabályozás oldaláról közelít a gazdasági tevékenységhez, az ilyen intézkedés ugyanakkor hatását tekintve megegyezhet azzal, mint amikor az érintett tevékenység szabályozásakor egy vagy korlátozott számú állami szereplő számára kizárólagos, illetve különleges jogokat tartanak fenn.

Először áttekintjük a Bíróság gyakorlatát az áruk kereskedelmére vonatkozó monopóliumok területén, majd a szolgáltatás nyújtására vonatkozó monopóliumokhoz kapcsolódó esetjogot vizsgáljuk. Végezetül kitérünk a tulajdoni viszonyokat érintő intézkedésekkel kapcsolatos bírósági álláspont elemzésére. Látni fogjuk, hogy bár főszabályként az uniós belső piacon monopóliumot csak kivételes esetben lehet létrehozni, néhány, a tagállamokban hagyományosan monopolisztikus ágazatban a Bíróság nem kívánta megbolygatni a fennálló struktúrákat. A tulajdoni viszonyokat érintő állami intézkedések kapcsán pedig még nem látszik egyértelműen, hogy a Bíróság hol jelöli ki a tagállami mozgástér határait.

I. Az áruk kereskedelmére vonatkozó monopóliumok

A Bíróság a tagállamokban bizonyos áruk kereskedelmére fennálló monopóliumok jogszerűségét az áruk szabad mozgására vonatkozó szerződéses rendelkezések, közelebbről az EUMSZ 34. és 37. cikke alapján vizsgálja. Az EUMSZ két érintett cikkének viszonyával és a 37. cikk értelmezésével kapcsolatban a Bíróság a *Franzén ügyben*² alakította ki azt a jogértelmezést, amely a kiskereskedelmi monopóliumokra vonatkozó későbbi gyakorlatában irányadóvá vált.

A Bíróság a Franzén ügyben a svéd alkohol monopólium jogszerűségét vizsgálta. A svéd szabályozás egyrészt az alkohol kiskereskedelmét állami társaságnak tartotta fenn, másrészt engedélyhez kötötte az alkoholos italok importját, amelynek megszerzéséhez szigorú feltételeket írt elő. A Bíróság az EUMSZ 34. és 37. cikkének (az ítélet meghozatalakor az

¹ A kizárólagos jog azt jelenti, hogy egy gazdasági tevékenység végzésére adott területen csak egyetlen gazdasági szereplő jogosult. Amennyiben adott területen egynél több, egymással versenyző gazdasági szereplő számára tartják fenn a tevékenység végzésének jogát, akkor beszélünk különleges jogokról. BUENDIA SIERRA 2007. 601.

² C-189/95. ECLI:EU:C:1997:504

EKSZ 30. és 37. cikkének)³ kapcsolatát illetően úgy foglalt állást, hogy a monopólium léte és működésére vonatkozó szabályokat az EUMSZ 37. cikke alapján kell megítélni. A monopóliumhoz kapcsolódó, arra hatást gyakorló, de annak fennállásától egyébként elkülöníthető más szabályozási elemeket ugyanakkor az EUMSZ 34. cikke alapján. Ennek megfelelően a kiskereskedelmi monopólium fennállását az EUMSZ 37. cikk, míg az import engedélyezési rendszert az EUMSZ 34. cikk szerint vizsgálta.

Az EUMSZ 37. cikkének értelmezésével kapcsolatban kimondta, hogy az nem követeli meg a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok megszüntetését, de előírja kiigazításukat olyan módon, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételei tekintetében kizárják a tagállamok állampolgárai közötti bármilyen megkülönböztetést. A Bíróság szerint az EUMSZ 37. cikk *„célja ugyanis az, hogy a tagállamok számára bizonyos kereskedelmi jellegű monopóliumokat, mint a közérdekű célkitűzések követése eszközeinek fenntartására biztosított lehetőséget összeegyeztesse a közös piac létrehozásának és működésének követelményeivel. E rendelkezés az áruk szabad mozgása akadályainak kiküszöbölésére irányul, kivéve azonban azokat a kereskedelmet korlátozó hatásokat, amelyek a szóban forgó monopóliumok fennállásában rejlenek.”*⁴ A 37. cikk értelmezésekor tehát a Bíróság azt a megközelítést választotta, hogy a rendelkezés a monopólium létének jogszerűségét nem kérdőjelezi meg, ugyanakkor vizsgálni kell a monopólium beszerzési és értékesítési tevékenységének, működésének elemeit, amelyek nem lehetnek diszkriminatívak. Bár a Bíróság ítéletében megjegyezte, hogy az alkohol kiskereskedelmi monopólium közérdekű célt szolgál, ezt nem fogalmazta meg jogi feltételként annak fenntartása kapcsán.

A kiskereskedelmi monopóliummal szemben az import-engedélyezési rendszert a Bíróság jóval szigorúbb mérce szerint ítélte meg. Itt ugyanis az jelentette a kiindulópontot, hogy a monopólium lététől és működésétől elkülöníthető korlátozó intézkedés az EUMSZ 34. cikkel ellentétes, így csak akkor lehet jogszerű, ha meghatározott közérdekű célokat szolgál és megfelel az alkalmazott szigorú arányossági tesztnek. Az adott esetben a Bíróság úgy vélte, hogy bár az emberi egészség védelme az alkohol káros hatásaival szemben ilyen cél lehet, Svédország nem tudta igazolni az intézkedés arányosságát.

Meg kell jegyezni, hogy a Franzén ítélettel egy napon hozott három másik ítéletében, melyek a holland, az olasz és a francia villamosenergia, illetve gáz monopóliumokat érintették, a Bíróság az importra és exportra vonatkozó kizárólagos jogok fennállásával összefüggésben szigorúbban közelítette meg a 37. cikk értelmezését. Ezekben az ügyekben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy a kizárólagos import és export jogok önmagukban diszkriminatívak, és ezért ellentétesek az EKSZ akkori 37. (most az EUMSZ 37.) cikkével.⁵

A Bíróság tehát ugyan bizonyos kereskedelmi monopóliumokat nem tartott megengedhetőnek a 37. cikk alapján, a kiskereskedelmi monopóliumok fennállását

³ A könnyebb követhetőség érdekében az EUMSZ megfelelő cikkeire hivatkozunk korábbi ítéletek kapcsán is, ahol a Bíróság az EKSZ alapján hozott döntést.

⁴ Az ítélet 38-39. pontjai

⁵ C-159/94. ECLI:EU:C:1997:501; C-158/94. ECLI:EU:C:1997:500; C-157/94. ECLI:EU:C:1997:499

jogszerűnek tekintette. A Franzén ítéletben követett elvi megközelítést a svéd gyógyszer kiskereskedelmi monopólium kapcsán később a *Hanner ügyben* is megerősítette.⁶

A *Rosengren ügyben*⁷ annak a svéd szabálynak a jogszerűségéről kellett a Bíróságnak döntenie, amely magánszemélyeknek az alkoholtartalmú italok saját célra való behozatalát kizárólag személyesen tette lehetővé – postai megrendelés útján nem. Az ügy kimenetele szempontjából a legfontosabb kérdést a Franzén ítélet nyomán az jelentette, hogy az említett tilalmat az EUMSZ 37. vagy 34. cikkében foglaltak szerint kell-e megítélni. A Bíróság ezzel kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy az ilyen tilalmat nem lehet a monopólium fennállására vagy működésére vonatkozó szabálynak tekinteni, ezért azt az EUMSZ 34. cikkére tekintettel kell megvizsgálni. Megállapította, hogy az intézkedés a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásnak minősül, és akkor lehet jogszerű, ha az emberek egészsége és élete védelmének indokaival igazolható. A korlátozás igazolhatóságát ezt követően kétlépcsős teszt szerint ítélte meg. Először utalt azon gyakorlatára, amely szerint az emberek egészségének védelmével indokolt intézkedés nem minősülhet önkényes megkülönböztetésnek vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozása eszközének. Másodikként a kérdéses tilalmat, mint a közérdekű cél megvalósításának eszközét szigorú szükségességi-arányossági tesztnek vetette alá. Az ítélet szerint a szabályozás csak abban az esetben összeegyeztethető a Szerződéssel, ha az emberek egészségének vagy életének hatékony védelméhez szükséges. Nem vonatkozik azonban a felmentés a nemzeti szabályozásra vagy gyakorlatra, ha az emberek egészségének vagy életének védelmét a közösségi kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedésekkel ugyanolyan hatékonyan lehet biztosítani. A svéd szabályozás nem állta ki ez utóbbi feltétel próbáját. A *Rosengren* ügy jelentősége abban áll, hogy a Bíróság kifejezetten szűken értelmezte, mi tekinthető a monopólium fennállása és működése körébe tartozó szabálynak. A vizsgált tilalom annak ellenére nem minősült annak, hogy létét nyilvánvalóan a monopólium fennállása indokolta, így a korlátozást szigorú szükségességi-arányossági mérce szerint kellett volna igazolni. A *Rosengren* ügy ugyanakkor nem járt azzal a hatással, hogy megnyitotta volna az utat a monopóliumba tartozó áruk online kiskereskedelme előtt, az ítélet ugyanis nem változtatott a Bíróság azon alapvetésén, hogy a kiskereskedelmi monopólium fenntartása jogszerű.

Kifejezetten az online kereskedelem problémájával összefüggésben a finn *Visnapuu ügyben* 2015. november 12-én hozott ítéletében foglalkozott a Bíróság a kiskereskedelmi monopólium jogszerűségének megítélésével.⁸ A Bíróság újabb ítéletében is megerősítette a Franzén ügyben lefektetett elvek érvényességét: Azon italok tekintetében, amelyeket a finn szabályok szerint kizárólag az állami tulajdonú Alko Oy értékesíthet, az állami monopólium fennállása az EUMSZ 37. cikke alapján nem jogszerűtlen, a nemzeti bíróságnak csak azt kell vizsgálnia, hogy a monopólium működése megfelel-e a diszkrimináció tilalmából eredő követelményeknek. Tekintettel arra, hogy a monopóliumon kívül a finn jog bizonyos enyhébb alkoholtartalmú italok árusítását engedély birtokában más üzletek számára is lehetővé tette, ezen engedélyezési szabályok jogszerűségének kérdését – mivel azok elválaszthatóak voltak a monopólium működésétől – a Bíróság már az EUMSZ 34. cikkére figyelemmel vizsgálta.

⁶ C-438/02. ECLI:EU:C:2005:332

⁷ C-170/04. ECLI:EU:C:2007:313

⁸ C-198/14. ECLI:EU:C:2015:751

Megállapította, hogy az engedélyezési rendszer az EUMSZ 34. cikke szerinti, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek tekintendő, az előzetes döntéshozatali kérdéseket előterjesztő bíróságra bízta ugyanakkor annak megítélését, hogy az alkalmas-e a közegészség és a közrend védelmével kapcsolatos célkitűzés biztosítására, illetve hogy e célkitűzés kevésbé korlátozó eszközök útján is elérhető-e ugyanilyen hatékonysággal. A Bíróság tehát nem ment tovább a Rosengren ügyben hozott ítéleténél, és továbbra is megerősítette azon kiinduló megközelítést, hogy árukiskereskedelmi monopóliumok fenntartására a tagállamoknak jogszerű lehetősége van, önmagában a monopólium létét nem szükséges külön igazolni.

II. 1. A szolgáltatási monopóliumok

A Bíróság a szolgáltatások tekintetében fennálló monopóliumok jogszerűségét – az adott tényállástól függően mindkét vagy csak egyik alapszabadságot figyelembe véve – a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának kérdéseként, azaz az EUMSZ 49. és 56. cikke alapján vizsgálja.

A vonatkozó ítélkezési gyakorlatból⁹ a Bíróság által alkalmazott megközelítés szemléltetésére egy Magyarországgal szemben indult kötelezettségszegési ügyben a közelmúltban hozott ítéletet emelünk ki. A Bizottság kontra Magyarország ügyben¹⁰ a Bizottság keresetében a kedvező adózású béren kívüli juttatások rendszerére vonatkozó magyar szabályozás meghatározott elemeit kifogásolta. Ezek között szerepelt, hogy a fogyasztásra kész étel vásárlása csak akkor minősül béren kívüli juttatásnak, ha Erzsébet-utalvány formájában nyújtják, ilyen utalványok kibocsátására pedig kizárólag a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (MNÜA) jogosult. A Bizottság keresete szerint a béren kívüli juttatások kibocsátási piacán létrehozott monopolhelyzet sérti az EUMSZ 49. cikkét és az EUMSZ 56. cikkét.

A Bíróság ítéletében – miután megállapította, hogy az MNÜA által ellátott szociális feladatok ellenére az Erzsébet-utalvány kibocsátása gazdasági tevékenységnek minősül, így az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk hatálya alá tartozik – a következőképpen foglalt állást: *„egyértelmű, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely valamely gazdasági tevékenység gyakorlását egyetlen köz- vagy magánjogi gazdasági szereplő javára szóló kizárólagossági rendszernek rendeli alá, mind a letelepedés szabadsága, mind a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül.”*¹¹ A Bíróság kifejtette, hogy az ilyen korlátozás csak akkor igazolható, ha az közérdeken alapuló kényszerítő indoknak felel meg, alkalmas az általa követett közérdekű cél elérésének biztosítására, és nem megy túl az annak eléréséhez szükséges mértéken. Az ítélet szerint *„[E] monopóliumnak magát a létrehozását a Szerződés említett rendelkezéseivel ellentétesnek kell tekinteni.”*¹²

⁹ Lásd pl. C-353/89. Mediawet I. ECLI:EU:C:1991:325.

¹⁰ C-179/14. ECLI:EU:C:2016:108

¹¹ Az ítélet 164. pontja

¹² Az ítélet 174. pontja

Az ítélet általunk kiemelt megállapításai tükrözik, hogy a Bíróság az EUMSZ 49. és 56. cikkei alapján teljesen más kiindulópontot választ a szolgáltatás nyújtására vonatkozó monopóliumok jogszerűségének megítélésakor, mint az áru kiskereskedelmi monopóliumok esetében. A szolgáltatási monopóliumok alapvetően ellentétesnek tekintendők az EUMSZ 49. és 56. cikkével, és csak akkor lehetnek jogszerűek, ha a tagállam igazolni tudja az alapszabadságok alóli kivétel – közérdeken alapuló kényszerítő indokra tekintettel szükséges, szigorú arányossági tesztnek megfelelő – fennállását. Az ilyen monopólium léte tehát – az árukereskedelmi monopóliumokkal szemben – nem tartozik a tagállamok szuverén döntési jogkörébe. A szolgáltatási monopólium jogszerűtlen, kivéve, ha igazolható.

A kétféle monopólium eltérő kezelésének álláspontunk szerint az EUMSZ „Az áruk szabad mozgása” cím alatt szereplő 37. cikke még nem adja elegendő indokát, hiszen önmagában a cikk szövege alapján jóval szigorúbb értelmezési megközelítés is elképzelhető lehetne. A különbségnek sokkal inkább történeti okai lehetnek. Buendia Sierra felidézi, hogy a Római Szerződés megalkotásakor az EUMSZ mai 37. és 106. cikkeinek (az EKSZ 31. és 86., illetve korábbi 37. és 90. cikke) rendelkezései – az eredeti elképzelések szerint – közös szabály részét képezték volna. A két külön szabály végül politikai kompromisszum eredményeként született meg, ahol minden aláíró országnak megvolt a saját elképzelése arról, mit kell a monopóliumok „kiigazítása” alatt érteni.¹³ A 37. cikk eredetileg átmeneti időszakot is tartalmazott a fennálló monopóliumok kiigazítására. A tagállamok ebből eredő kötelezettségeinek értelmezésekor a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy a 37. cikk alapján szükségszerű a nagykereskedelmi és import-export monopóliumok megszüntetése (melyek önmagukban diszkriminációt jelentenek), a kiskereskedelmi monopóliumoké ugyanakkor nem, csupán működési feltételeik olyan módon történő kiigazítása, amelynek eredményeként a más tagállamból származó árukat nem diszkriminálják. Ez a megkülönböztetés azután egyes csatlakozási szerződések konkrét rendelkezéseiben is megjelent¹⁴, és a korábbi értelmezés a Bíróság gyakorlatában azóta is fennmaradt.

II.2. A szerencsejátékok sajátos helyzete

A Bíróság gyakorlatában a szolgáltatások között külön kategóriát képez a szerencsejátékok helyzete. Ez a tevékenység a tagállamok nagy részében monopólium tárgya, és különösen az online szolgáltatók megjelenésével újabban sok ügy is kerül a Bíróság elé.

A szolgáltatási monopóliumok fenti megközelítésétől eltérően a szerencsejátékok sajátos helyzete abból adódik, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismeri: az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények saját értékrendjük szerint történő megállapítása terén.¹⁵ A Bíróság általánosan elismeri, hogy a szerencsejátékok

¹³ BUENDIA SIERRA 1999. 78.

¹⁴ BUENDIA SIERRA 1999. 120.

¹⁵ Pl. C-316/07., C-358/07., C-359/07., C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz. egyesített ügyek

körében monopóliumok fenntartása a fogyasztók védelmére és a társadalmi rend védelmére irányuló megfelelő intézkedés lehet. A Bíróság szintén megállapította, hogy az a kérdés, hogy kizárólagos jogoknak közintézmény számára történő biztosítása helyett kívánatosabb lenne-e inkább olyan szabályozás elfogadása, amely a piaci szereplők számára előírja a szükséges szabályokat, a tagállamok mérlegelési mozgásterének körébe tartozik, feltéve, hogy a választott út nem aránytalan az elérni kívánt célhoz képest.¹⁶

A Bíróság tehát a szerencsejátékok kapcsán a tagállamok széles mérlegelési mozgásterét ismeri el. Bár itt is az az elméleti kiindulópont, hogy a monopólium a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága korlátozásának minősül, elfogadja, hogy e szolgáltatások kapcsán vannak olyan közérdekű célok, amelyek indokolhatják monopólium fenntartását. Az intézkedés szükségességét ezen túlmenően a tagállamoknak nem kell alátámasztaniuk. Az arányosság vizsgálata körében sem szükséges azt igazolni, hogy nem létezik kevésbé korlátozó intézkedés az adott cél elérésére. A Bíróság elvárása e tekintetben az, hogy ha egy tagállam a fogyasztóvédelem magas szintje érdekében a piac jelentős korlátozását választotta, a monopólium működésének, illetve a vonatkozó szabályozásnak ezt a célt következetesen kell képviselnie (így pl. nem folytathat a szerencsejátékok elterjesztését célzó agresszív reklámpolitikát).

Csak röviden említjük meg, hogy nemrégiben a Magyar Államot érintő ügyben hozott ítéletében a Bíróság a monopólium alapításának alapjogi követelményeit is vizsgálta.¹⁷ Az ítélet szerint a nemzeti szabályozást csak akkor lehet a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli kivételnek tekinteni, ha összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal. A jogbiztonság és a bizalomvédelem elve kapcsán megállapította, hogy az olyan engedélyek visszavonása esetén, amelyek azok jogosultjait valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel, a nemzeti jogalkotó köteles e jogosultak javára az alkalmazkodást lehetővé tevő, megfelelő átmeneti időszak vagy ésszerű kompenzációs rendszer előírására.¹⁸

A fentiekből látható, hogy bár elméleti kiindulópontja eltérő, hiszen az EUMSZ alapján a Bíróság nem tekinti eleve elfogadottnak a szerencsejáték monopóliumokat, esetükben mégis végeredményében a kiskereskedelmi monopóliumokhoz hasonló álláspontot képvisel. Tiszteletben tartja a monopóliumok létét és csak az alapítási, illetve működési feltételek kapcsán próbál meg bizonyos korlátokat megfogalmazni. E korlátok megsértése nem teszi szükségessé a monopólium felszámolását, csupán kiigazítását. A tagállami mozgáster szélesebbre nyitása az ítéletekből kiolvashatóan leginkább a tagállami erkölcsi, vallási és kulturális rend sajátosságai, a tagállami társadalmi hagyományok Bírósági tiszteletben tartásával magyarázható.

ECLI:EU:C:2010:504

¹⁶ Pl. C-124/97. ECLI:EU:C:1999:435

¹⁷ C-98/14. ECLI:EU:C:2015:386

¹⁸ E tanulmány keretei között nincs lehetőségünk a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alkotmányossági problémáinak vizsgálatára. A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvénnyel a magyar Alkotmánybíróság is több határozatában foglalkozott. Az Európai Unió Alapjogi Chartája révén a monopólium alapításának alapjogi vonatkozásai az uniós jogi megfelelés körében is felmerülnek és hivatkozhatóak a tagállami bíróság előtt. Ilyen módon az uniós bírósági gyakorlat a monopóliumok tagállami alkotmányossági megítélésére is hatással lehet.

III. Köztulajdoni rend kialakítására vonatkozó állami intézkedések

A köztulajdonba vételre, illetve köztulajdon fenntartására vonatkozó állami intézkedések kapcsán két esetet említünk. Mindkét eset felveti azt a kérdést, hogy az EUMSZ 345. cikke alapján ezek az állami intézkedések mentesülhetnek-e a belső piaci szabályok, különösen a tőke mozgás szabadságának érvényesülése alól.

Az EFTA Bírósága a *Norvég vízesések ügyben*¹⁹ az EGT megállapodásnak az EUMSZ 345. cikkének megfelelő 125. cikkét értelmezte. A vitatott norvég szabályozás szerint vízesések tulajdonjoga energiatermelés céljára koncesszió útján szerezhető meg, amit a köztulajdonú vállalkozások határozatlan időre kaphatnak meg, míg magánvállalkozások csak határozott időre. A magánvállalkozások esetében a vízesés és minden létesítmény tulajdonjoga a koncessziós időszak végén átszáll az államra, a szabályozás így a vízerőművek létesítését magánvállalkozások számára kevésbé kedvező feltételekkel tette lehetővé. Az ügy háttéréről az eljárásban előterjesztett indítványból kiderül, hogy Norvégiában a vízesések nagy része köztulajdonban van, de nem kizárt a magántulajdonlás sem. A vízesések nagy gazdasági jelentőségét mutatja, hogy az ország villamosenergia ellátásának több, mint 99%-a vízenergián alapul.

Az ítélet az EGT 125. cikkének értelmezésével kimondta, hogy az önmagában nem befolyásolja az EGT állama azon jogát, hogy határozzon arról, a vízi erőforrások és a kapcsolódó berendezések köz- vagy magántulajdonban vannak-e. A bíróság szerint Norvégia jogszerűen követheti célkitűzését, amely e javak köztulajdonának létrehozására irányul, feltéve, hogy tiszteletben tartja az arányosságot és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az adott esetre nézve ugyanakkor megállapította, hogy a koncessziós rendszer nem tekinthető úgy, hogy a 125. cikk értelmében vett „tulajdoni rendet” hozna létre a vízesésekre vonatkozóan. Ilyen rezsimnek ugyanis arra kellene irányulnia, hogy olyan helyzetet teremtsen, ahol az érintett eszközök alapelveként közjogi személyek tulajdonában vannak. A norvég szabályozás ezzel szemben csupán az állami tulajdon meghatározó voltát kívánt fenntartani, de nem zárta ki az eszközök újbóli magántulajdonba adását. A bíróság úgy ítélte meg, hogy az említett szabályok a tőke mozgás és a letelepedés szabadsága korlátozásaként csak közérdekű kényszerítő követelmények alapján, szigorú arányossági tesztnek megfelelően lehetnének elfogadhatóak. Annak alátámasztásához, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlása szükséges egy elismert közérdekű cél eléréséhez, nem elég az a körülmény, hogy az érintett vállalkozások magatartása így könnyebben befolyásolható, hanem azt kell igazolni, hogy az állami ellenőrzés más formái útján nem érhetőek el azonos hatékonysággal az adott célok.

Az *Essent és társai ügyben* a Bíróság privatizációs tilalmat kimondó holland szabályozás jogszerűségével foglalkozott, amelynek értelmében Hollandiában a villamosenergia- vagy gázelosztórendszert üzemeltető társaságokban fennálló részesedések csak a közszférán belül ruházhatóak át.²⁰ A főtanácsnoki vélemény utal arra, hogy Hollandiában a rendszer-üzemeltetéshez kapcsolódó vagyon, csakúgy mint a hálózatban fennálló részesedések, nem *res extra commerciumok*, mivel a magánjogba tartozó, hagyományos tulajdonjogról van szó,

¹⁹ E-2/06. (Report of EFTA Court, 163. o.)

²⁰ Essent és Társai C-105/12–C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677

de a részesedés-átruházásra csak az állami szférán belül kerülhet sor. A főtanácsnok álláspontja az volt, hogy a vitatott szabály – a privatizációs tilalom abszolút jellege révén – köztulajdoni rend fenntartására irányul az említett vállalkozások kapcsán. A privatizációs tilalom így az EUMSZ 345. cikk szerinti tulajdoni rendnek minősül, és ennek alapján összeegyeztethető az Unió jogával.

A Bíróság ítéletében nem követte a főtanácsnoki vélemény logikáját. Kimondta, hogy az EUMSZ 345. cikk kifejezi a szerződéseknek a tagállami tulajdoni rendekkel szembeni semlegességét, és felidézte korábbi ítélkezési gyakorlatából, hogy főszabály szerint a szerződésekkel nem ellentétes sem a vállalkozások államosítása, sem pedig privatizálása. Ebből következik, hogy a tagállamok jogszerűen követhetik a bizonyos vállalkozások esetében a köztulajdoni rend bevezetésére vagy fenntartására irányuló célt. Kimondta azonban, hogy az a körülmény, hogy a Holland Királyság az érintett ágazatban az EUMSZ 345. cikk hatálya alá tartozó köztulajdoni rendet írt elő, nem olyan jellegű, hogy felmentené e tagállamot az alól, hogy tiszteletben tartsa a szabad tőke mozgásra vonatkozó szabályokat. Ebből következően a privatizációs tilalom előírását is meg kell vizsgálni az EUMSZ 63. cikke alapján, és a Bíróság megállapította, hogy az a tőke mozgás szabadságát korlátozza. Egyúttal azonban arra is utalt, hogy az abszolút privatizációs tilalom esete nem hasonló ahhoz, mint amikor a tagállamok privatizált vállalkozásokban fennálló előjogainak jogszerűségét kellett megítélni – pl. az ún. aranyrészvény esetekben. Az EUMSZ 345. cikk hatálya alá tartozó nemzeti jogszabályok által meghatározott tulajdoni rend választásának okai olyan tényezőknek minősülnek, amelyek figyelembe vehetők a szabad tőke mozgás korlátozásainak igazolásához.

Az Essent ítélet alapján a köztulajdoni rend választásának szabadsága nem jelenti azt, hogy olyan tagállami intézkedés, amely egy szektorban kizárólagosan állami tulajdonlást tesz lehetővé, önmagában jogszerű lenne. Az ítélet inkább arra enged következtetni, hogy a tagállamokat az EUMSZ 345. cikke alapján az illeti meg, hogy – az adott tagállami jogrendszer köztulajdonra vonatkozó felfogásának megfelelően²¹ – a köztulajdonra vonatkozó sajátos szabályozási rend hatálya alá vonjon bizonyos dolgokat, illetve társasági részesedéseket. Az ilyen intézkedéseknek is meg kell azonban felelnie a belső piaci szabályoknak, bár a köztulajdoni rend választását indokló tényezők figyelembe vehetők azok korlátozásának igazolásához. Az Essent ítélet alapján álláspontunk szerint nem teljesen egyértelmű, mely tényezők jelentenek legitim indokot²², és hogy az igazolás ugyanolyan szigorú teszt szerint történik-e, mint amit a tőke mozgás és letelepedés szabadsága alóli kivétel kapcsán a norvég vízesések ügyben alkalmazott az EFTA Bíróság, vagy itt is a tagállamok eltérő hagyományait figyelembe véve szélesebb mozgástérből lehet kiindulni.

Az az értelmezés, hogy az EUMSZ 345. cikke nem jelent felmentést a belső piaci szabályok alkalmazása alól, logikus, hiszen utóbbiak érvényesülését aláásná, ha köztulajdonra vonatkozó előírások formájában megkerülhetőek lennének. Felvethető, hogy ha az EUMSZ 345. cikkének hatálya alá tartozó intézkedés olyan dologhoz kapcsolódna, amely a

²¹ Az egyes európai jogrendszerek köztulajdonnal kapcsolatos megközelítéséhez lásd bővebben: MENYHÁRD 2007. 86-113.

²² Van Cleynenbreugel azt emeli ki a Bíróság döntését meghatározónak, hogy a köztulajdonlás a tisztességes versenyt segíti elő az érintett piacon. VAN CLEYNENBREUGEL 2014. 274.

tagállamokban jellemzően a szűkebb értelemben vett közdolgok közé sorolható (pl. közutak), ebben az esetben is szükségesnek tartaná-e a Bíróság a belső piaci szabadságok érvényesülését vizsgálni a 345. cikk mellett. Még ha ezt a megközelítést választaná is a Bíróság, álláspontunk szerint biztosra vehető, hogy a belső piaci szabályok alkalmazásával, a kapcsolódó közérdekű célkitűzések elismerésével is biztosítaná a köztulajdon fenntartásának jogalapját.

Felhasznált irodalom

BUENDIA SIERRA, Jose Luis [1999]: *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law*. Oxford University Press, New York

BUENDIA SIERRA, Jose Luis [2007]: Article 86 – Exclusive rights and other anti-competitive state measures. In: Faull & Nikpay (Eds.) *The EC law of competition - 2nd. ed.* . Oxford University Press, New York

MENYHÁRD, Attila [2007]: *Dologi jog*. Osiris Kiadó

VAN CLEYNENBREUGEL, Pieter [2014]: No Privatisation in the Service of Fair Competition? Article 345 TFEU and the EU Market-State Balance after Essent, *European Law Review* p. 264-275

STATE MONOPOLIES IN EU LAW

The study examines how EU law constrains the autonomy of member states' national economic policies in establishing or maintaining state monopolies. Under the notion of 'state monopolies' we look at the situation of special and exclusive rights and state measures that aim at establishing public ownership in relation to certain undertakings or certain goods which serve as a basis for an economic activity. Our analysis is limited to an internal market law perspective. The case law of the Court of Justice shows that monopolies in the EU internal market are only allowed on an exceptional basis, however, in certain traditionally monopolistic areas in member states like commercial retail monopolies or gambling, the Court abstains from substantially altering the status quo. Thus, there are big differences in the Court's approach to different types of monopolies and in the scope for action left to member states. Regarding state measures that affect relations in ownership, the Court's approach is not yet clear. Although in *Essent* (C-105/12–C-107/12) the Court ruled that Article 345 TFEU does not exempt such state measures from an internal market law scrutiny, it is not obvious what the legitimate reasons can be that justify a state action aiming at public ownership in a given economic sector and which of the possible approaches should be applied in the evaluation of possible exceptions. The question also remains whether Art. 345 TFEU would be interpreted in the same way if a case concerned the ownership of goods that traditionally belong to the category of 'public goods' in national property laws (e.g. motorways).