

**A TAGÁLLAMOK MOZGÁSTERE AZ EURÓPAI UNIÓ VERSENYJOGÁBAN: A
VÁLLALKOZÁS ÉS VÁLLALATI TÁRSULÁS FOGALMA**

JOGI TÉRKÉPEZÉSI JELENTÉS

LENDÜLET-HPOPs KUTATÓCSOPORT, 2016

Magyar Tudományos Akadémia, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Lendület-
HPOPs Kutatócsoport

<http://hpops.mta.tk.hu>

**A TAGÁLLAMOK MOZGÁSTERE AZ EURÓPAI UNIÓ VERSENYJOGÁBAN: A
VÁLLALKOZÁS ÉS VÁLLALATI TÁRSULÁS FOGALMA**

Bevezetés

Ebben a részben az EU antitröszt szabályok- főként a 101. cikk (korábbi 81. cikk)- hatályát szeretnénk tisztázni, azért, hogy elkülöníthessük azoktól az állami intézkedésektől, amelyek a gazdasági szabadságok joga alapján ítélendők meg. A közhatalmi tevékenységekre ugyanis a piacversenyszabályai nem, csak a belső piaci szabadságjogok alkalmazhatók.

A Bíróság a vállalkozás fogalmának meghatározására általában egy absztrakt tesztet alkalmaz. Minden szervezet és személy vállalkozásnak minősül, amely gazdasági, kereskedelmi tevékenységet végez. Gazdasági jellegű az a cselekmény, amely áruk és szolgáltatások adott piacon történő felkínálásából áll. A tevékenység akkor minősül gazdasági jellegűnek, ha azt elvileg egy magánvállalkozás is el tudná látni egy adott piacon jövedelemszerzési célból. A Bíróság tehát a közösségi versenyjogi szabályok értelmezése során a tárgyi hatályból indul ki, azaz, hogy milyen jellegű a kérdéses tevékenység. A gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytató alanyok autonóm magatartása a versenyjogban vállalkozásnak minősül. A társadalombiztosítási szolgáltatások és a szolidaritás elvén nyugvó tevékenységek terén azonban egy konkrét tesztet dolgozott ki. A konkrét teszt alapján a Bíróság megvizsgálja, hogy a tagállami jogszabályok a társadalombiztosítási alap, szervezet tevékenységét illetően hagytak-e helyet a versenynek és ha igen, akkor az mekkora mértékű. Általában azok a társadalombiztosítási alapok és szervezetek nem végeznek gazdasági tevékenységet, amelyek a kötelező tagság elve alapján a szolidaritás elvét követve járnak el és nem versenyeznek egymással vagy más magánvállalkozásokkal. Ezt a konkrét tesztet használja a Bíróság a szolidaritási alapon működő, tipikusan szociális szervezetek megítélésére is.¹ A konkrét teszt során tehát a tevékenység leszabályozottságának mértéke nagy szerephez jut a kategorizálásban.

¹ Ezt a megkülönböztetést és az eltérő kategóriák megjelölésére szánt elnevezéseket Jacobs főtanácsnok használta az AOK Bundesverband ügyben hozott indítványában. AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen, Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen eV, Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft and See-Krankenkasse v. Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co. (C-264/01), Mundipharma GmbH (C-306/01), Gödecke GmbH (C-354/01) and Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH (C-355/01) [2004] ECR I-2493.

1 Az absztrakt teszt

A vállalkozás gazdasági, kereskedelmi tevékenységet végez. Gazdasági jellegű az a cselekmény, amely áruk és szolgáltatások adott piacon történő felkínálásából áll. Az a tény, hogy a tevékenységet magánvállalkozások is el tudnák látni, további bizonyítéka annak, hogy a tevékenység gazdasági jellegű. Ahogyan azt Jacobs főtanácsnok az alább ismertetett Cassa di Risparmio di Firenze ügyben megfogalmazta: minden tevékenység gazdasági tevékenység, amelyet jövedelemszerzés céljából egy magánvállalkozás- legalábbis elvileg- ki tudna fejteni.²

Az általános teszt szerint azok a tevékenységek nem tartoznak a versenyjogi szabályok hatálya alá, amelyek az állam impériumának körében közhatalmi tevékenységnek minősülnek (iure imperii). Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tevékenység az EK-Szerződés más rendelkezései alapján nem ítéltető meg. A Bíróság a közhatalmi tevékenység meghatározására egy nagyon általános definíciót használ. Eszerint az olyan közérdekű feladat gyakorlása, amely az állam alapvető feladatainak részét képezi és természeténél, tárgyánál és a rá vonatkozó szabályoknál fogva tipikusan, jellegzetesen közhatalmi jogkör.³ Amennyiben tehát egy ilyen tevékenység annak jellege, tárgya és a rá vonatkozó szabályok révén jellegzetes közhatalmi jogosítványokhoz kapcsolódik, akkor nem rendelkezik olyan gazdasági jellemzőkkel, amelyek indokolnák a Szerződés versenyszabályainak alkalmazását. A tagállamoknak joguk van arra, hogy önállóan meghatározzák jogrendszerükben a közhatalmi feladatok és tevékenységek körét. Az esetjogban igen kevés ügyet találunk, amelyben a Bíróság nem fogadta el a tagállami minősítést és a tevékenységet a tagállam érvelése ellenére gazdasági tevékenységnek tekintette.

Egy feladat vagy tevékenység kategorizálása során a Bíróság azt szokta elemezni, hogy az adott feladatot mindig és szükségszerűen közhatóság látta-e el. Problémát jelent az, hogy a Bíróság az ítéleteinek ezen részét általában nagyon röviden indokolja. A Höfner ügyben például csak megjegyezte, hogy a munkaerőközvetítési tevékenységet nem mindig közjogi egységek gyakorolták és ma sem azok gyakorolják szükségszerűen.⁴

„E tekintetben meg kell állapítani egyrészt, hogy a versenyjogban a vállalkozás fogalma minden gazdasági tevékenységet folytató jogalanyra kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjuktól,

² C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze és Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, 2006. január 10-i ítélet

³ Lásd az alábbiakban a C-343/95 Diego Cali & Figli Srl v Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) [1997] EBHT I-1547. ügy 22. és 23. pontját.

⁴ C-41/90 Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [1991] EBHT I-1979. para 22.

másrészről pedig, hogy a munkaközvetítói tevékenység gazdasági tevékenység.”⁵

A Bíróság értelmezését az nem befolyásolta, hogy a Munkaügyi Hivatal térítésmentesen végezte ezt a tevékenységet, a Hivatal működését a munkáltatók és a munkavállalók általános hozzájárulásaiból finanszírozták.⁶A Bíróság az *Ambulanz Glöckner* ítéletben is arra hivatkozott, hogy a mentőszállítást és a sürgősségi betegszállítást Németországban nem szükségszerűen és nem mindig a közhatóságok látták el.⁷

A Höfner ítélettel az Európai Bíróság elkerülte azt, hogy a magánvállalkozásokkal versenyben álló közhatalmi szerv immunitást követeljen magának a közigazgatási rendszerbe való beágyazottsága miatt.⁸

Ennek a megközelítésnek a negatívuma, hogy az egyik tagállamban közhatalminak minősülő egy másik tagállamban minősülhet gazdasági tevékenységnek, amennyiben soha nem az állami szervek látták el ezt a feladatot, hanem a magánvállalkozások.

Ha a vizsgált tevékenység nem választható el a közhatalmi jogkör gyakorlásától, akkor a versenyjogi szabályok nem alkalmazhatók.

Nem minden tevékenységi kör sorolható be a gazdasági vagy közhatalmi jellegű körbe. Vannak olyan feladatok, amelyek nem közhatalmi jellegűek és nem is gazdasági jellegűek. Ilyen az az eset, amikor az állam az oktatási, szociális, kulturális vagy képzési közfeladatát teljesíti az állampolgárokkal szemben.⁹ Ebbe a körbe tartozhatnak a szociális, nem profitorientált jótékonyági szervezetek is.

Mind az absztrakt tesztnél mind a konkrét tesztnél a Bíróság *in concreto* vizsgálja a vállalkozási minőséget, azaz hogy az adott tevékenységet kifejtő személy, szervezet gazdasági tevékenységet folytat-e vagy sem. A vállalkozás fogalma a közösségi versenyjogban tehát relatív vagy másképpen megfogalmazva funkcionális.

A versenyjogi értelemben vett vállalkozás akár nonprofit szervezet is lehet, amelynek célja elsődlegesen nem gazdasági tevékenység kifejtésére irányul. Amennyiben azonban a célja elérése érdekében a nonprofit szervezet valamilyen kiegészítő gazdasági-kereskedelmi jellegű tevékenységet fejt ki, akkor a tevékenységének ebben a részében az EK

⁵ Para 21.

⁶ Ugyanerre a következtetésre jutott a Bíróság a C-55/96 *Job Centre coop. arl.* [1997] ECR I-7119. ügyben

⁷ C-475/99 *Firma Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz* [2001] ECR I-8089. para 20.A Bíróság azt is figyelembe vette, hogy az igénybevevőktől díjat szedtek.

⁸ A Bíróság a *Nungesser* ügyben a francia nemzeti mezőgazdasági kutatóintézete is vállalkozásnak tekintette, amikor licenchezőződést kötött az általa kifejlesztett kukoricavetőmagra. C-258/78 *L.C. Nungesser KG and Kurt Eisele v Commission* [1982] ECR 2015.

⁹ 263/86 *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel* [1988] ECR 5365. para 17-19.

versenyjog alanyává válik.¹⁰ Egy ügyben az olasz futballszövetséget, illetve a FIFA-t tartotta a Bizottság vállalkozásnak, amikor azok a labdarúgó világbajnokság szervezési-rendezési tevékenységét végezték.¹¹ A futballszövetségek non-profit szervezetek, azonban a világbajnokság jegy- és reklámlehetőségeinek értékesítése, bizonyos emblémák kereskedelmi hasznosítása során gazdasági tevékenységet végeznek. Egy másik esetben a Bizottság világhírű operaénekesek által kifejtett gazdasági tevékenységet tekintett a 81. cikk hatálya alá tartozónak. Egy olasz tv-társaság közvetíteni kívánta a Don Carlos operát a milánói Scalából, amelyet egy salzburgi operatársulat adott elő. Az olasz tv-közvetítést azonban egy müncheni kft. megvásárolta arra hivatkozva, hogy a Scala előadásában szereplő operaénekesek közül többel egy olyan szerződést kötött korábban, amely alapján a müncheni cég rendelkezik az operaénekesek által előadott operamű kizárólagos sugárzási jogával.

Az Európai Bíróságnak, mielőtt rátért volna a versenykorlátozás vizsgálatára, azt az előkérdést kellett eldöntenie, hogy ebben az ügyben van-e legalább két vállalkozás által megkötött megállapodás, azaz az operaénekesek egy csoportja, valamint a müncheni tv-társaság által kötött megállapodás vállalkozások közötti megállapodásnak minősül-e. A Bíróság értelmezése szerint az operaénekesek és általában a művészek vállalkozásnak tekinthetők akkor, amikor a művészi tevékenységüket gazdaságilag-kereskedelmileg hasznosítják.¹² Amennyiben az állam maga vagy önkormányzatai szerződést kötnek gazdasági tevékenység végzése vonatkozásában, akkor álláspontom szerint ők is minősülhetnek vállalkozásnak. Amennyiben viszont közhatalmi tevékenység vagy nem gazdasági tevékenység körében kötnek megállapodásokat, akkor nem tartoznak a versenyjogi szabályok hatálya alá.¹³

¹⁰ A C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze és Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, 2006. január 10. ítéletben a Bíróság így fogalmaz: Az alapítványok vállalkozásnak minősítése kizártnak tekintendő, ha a tevékenység kizárólag szociális jellegű, és nem a piacon más gazdasági szereplőkkel versenyezve végzett tevékenység. E tevékenységgel kapcsolatban a banki alapítvány jótékonyági intézményként jár el, és nem vállalkozásként. Amikor azonban a banki alapítvány a közérdek és a társadalmi hasznosság terén saját maga eljárva a nemzeti jog által számára engedélyezett pénzügyi, kereskedelmi, ingatlan-és egyéb vagyoni ügyleteket végzi, amelyek szükségesek vagy hozzájárulnak a banki alapítványra bízott célok eléréséhez, lehetősége van arra, hogy más gazdasági szereplőkkel versenyezve árukat és szolgáltatásokat kínáljon a piacon, például a tudományos kutatás, oktatás, művészet vagy egészségügy terén. E feltételezés szerint a banki alapítványt vállalkozásnak kell tekinteni, mivel gazdasági tevékenységet fejt ki, és bár az árukat vagy szolgáltatásokat nonprofit célból kínálja, de ezt más nyereségorientált gazdasági szereplőkkel versenyezve teszi. Para 120-123.

¹¹ 92/521/EEC: Commission Decision of 27 October 1992 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/33.384 and IV/33.378- Distribution of package tours during the 1990 World Cup) OJ 1992 L326, 1992.11.31. p. 31.

¹² 78/516/EEC: Commission Decision of 26 May 1978 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/29.559 RAI-UNITEL) OJ 1978 L 157, 1978.06.15. p.39.

¹³ Bellamy és Child ezt a kérdést nyitott kérdésnek nevezi, bár idézik az 1979-es kilencedik Versenypolitikai Jelentésből a Francia Állam/ Suralmi ügyet (114. pont), amelyben a Bizottság a francia államot vállalkozásnak tekintette egy szabadalomhasznosítási megállapodás ügyében. I.m. 50. oldal 41. lábjegyzet

A Bíróság gyakorlata szerint tehát a vállalkozásfogalom független az alábbi tényezőktől:

hogyan finanszírozzák a vállalkozás működését és az adott tevékenységi kört.

a tevékenységet végző formája, jogi személyiséggel rendelkezik-e, jogi státusza (közjog vagy magánjog hatálya alá tartozik-e). A közigazgatás által végzett tevékenység is lehet gazdasági jellegű.¹⁴

van-e gazdasági célja.¹⁵

tagállami vagy uniós jogforrás szabályozza-e a tevékenységet vagy magát a vállalkozást.

jövedelemszerzési céllal működik-e a vállalkozás, profitorientált-e.

a tevékenység bonyolultsága következtében speciális szakértelem szükséges-e a kifejtéséhez.

egy természetes személy végzi-e a tevékenységet vagy többen együtt.¹⁶

önmagában a vállalkozásra ruházott közszolgáltatási kötelezettség nem zárja ki, hogy a közszolgáltatási tevékenységet gazdasági jellegűnek minősítsük.¹⁷

Az Olaszország kontra Bizottság ügyben¹⁸ a Bíróság a British Telecommunications (továbbiakban BT) döntését autonóm vállalati magatartásnak minősítette. Az angol jogszabályok rendelkezései alapján az Egyesült Királyságban nyújtott távközlési szolgáltatásokat illetően az állami tulajdonban lévő BT szabályozási hatáskört gyakorolt, mivel a BT határozhatta meg saját rendelkezései útján e szolgáltatások díjait és feltételeit. A felperes Olaszország egyrészt arra hivatkozott, hogy egy közjogi szerv szabályozási hatásköre nem tekinthető vállalkozási

¹⁴ C-41/90 Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [1991] EBHT I-1979. 22. pont

¹⁵ C-155/73 Giuseppe Sacchi [1974] EBHT 409. 13. és 14. pontok: Az a tény, hogy a tétvértársaság kulturális és információs célból működik, nem jelenti azt, hogy gazdasági tevékenységére ne lehetne alkalmazni a versenyszabályokat.

¹⁶ Egy természetes személy is minősülhet önmagában vállalkozásnak. Például egy egyéni kereskedő, önálló vállalkozó, önfoglalkoztató, ipari tulajdon hasznosítására engedélyt adó személy, irányítási joggal rendelkező részvényes. A munkavállalók viszont egyedileg nem minősülnek vállalkozásnak, tevékenységüket a munkáltató tevékenységei körében értékelhetjük. Lásd C-22/98 Criminal proceedings against Jean Claude Becu, Annie Weire, Smeg NV and Adia Interim NV [1999] ECR I-5665. para 26.

¹⁷ C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz [2001] ECR I-8089. para 21: „Az orvosi segítségnyújtó szervezetek által nyújtott szolgáltatás versenyző jellegét természetesen a közszolgáltatási kötelezettség csökkentheti olyan összehasonlítható szolgáltatásokhoz képest, amelyeket más, ilyen kötelezettséggel nem rendelkező szolgáltatók nyújtanak. Ez a tény azonban nem zárja ki, hogy a kérdéses tevékenységet gazdasági tevékenységnek minősítsük.”

¹⁸ C-41/83 Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága [1985] EBHT 873.

tevékenységnek, így a Bizottság tévesen alkalmazta a 82. cikket, mivel a megtámadott határozat nem a BT – mint távközlési berendezéseket működtető, illetve távközlési szolgáltatások nyújtásával foglalkozó szervezet – magatartására vonatkozik, hanem arra a szabályozási tevékenységére, amelyet az angol jog alapján gyakorol. A kifogásolt szabályozási tevékenység miatt a felperes szerint adott esetben csak az Egyesült Királyság ellen lehetne keresetet benyújtani a Szerződés 86. vagy 226. cikke alapján. A Bizottság, és az azt támogató Egyesült Királyság szerint a távközlési szolgáltatások nyújtása vállalkozási tevékenység. A brit jog kizárólag azért ruházta fel BT-t szabályozási hatáskörrel, hogy meghatározza a távközlési szolgáltatások nyújtásának díjait és feltételeit. A szóban forgó rendelkezéseknek tehát ugyanaz a funkciójuk, mint a szerződési feltételeknek, és a BT e rendelkezéseket autonóm hatáskörénél fogva szabadon fogadja el, anélkül, hogy a brit közhatalom erre bármilyen befolyással lenne.¹⁹

A Bíróság először megállapította, hogy állami vállalkozás jogállása ellenére a BT tevékenysége – vagyis az, hogy közszolgáltató távközlési berendezéseket működtet, és azokat díjfizetés ellenében a szolgáltatást igénybe vevők rendelkezésére bocsátja – vállalkozási tevékenység, majd másodsorban vizsgálta, hogy az angol jogszabályok mire jogosították fel a vállalkozást. A BT-re ruházott rendelkezés-alkotási hatáskör szigorúan azon rendelkezésekre korlátozott, amelyek az általa nyújtott szolgáltatások díját és más feltételeit határozzák meg. Az Egyesült Királyság törvényhozása a vitatott rendelkezések tartalmát semmilyen módon sem határozta meg előre, hanem azt a BT szabadon állapította meg. Ilyen körülmények között a megtámadott határozat által kifogásolt rendelkezésekre a Bíróság úgy tekintett, hogy azok szerves részét képezik a BT vállalkozási tevékenységének.²⁰

A Bíróság ítéletéből kitér, hogy a vállalkozás számára az állam nem közhatalmi feladat gyakorlásához szükséges szabályozási jogkört bocsátott, hanem azt, hogy saját üzleti tevékenységének szerződési feltételeit meghatározza. A BT ezt a felhatalmazást túllépte, mivel harmadik vállalkozásokra is kiható szabályokat hozott meg, amire nem volt felhatalmazása. Az állam nem tehető felelőssé sem a vállalkozás által elkövetett hatáskör-túllépéséért, sem azért, hogy az általános szabályozási felhatalmazást versenyjogsértés elkövetéséhez használta fel a vállalkozás. A vállalkozás oldaláról szemlélve a kérdést, a vállalkozás adott szabályozása nem vonható ki a versenyjogi szabályok tárgyi hatálya alól csak azért, mert az állam felhatalmazta az üzleti tevékenységének szerves részét képező üzleti feltételek emgalkotására. Wesseling szerint a Bíróság

¹⁹ Para 17.

²⁰ Para 18-20.

viszont nem értékelte azt, hogy az állam beiktatta a szabályozásába a 82. cikkbe ütköző BT szabályt (teljes mértékben átvette azt), amellyel az az üzenetközvetítés piacán a versenytársainak pozícióját kívánta rontani. Ő úgy értékeli, hogy az ítélet beleilleszkedik abba a jogértelmezési irányvonalba, hogy a Bizottság a belső piaci program kidolgozásától kezdve kiterjesztően értelmezi a vállalkozás fogalmát, amelybe közjogi szervezetek és kvázi közjogi szervezetek is beletartozhatnak. A szabályozási felhatalmazás korlátait túllépő szervezet már vállalkozásnak minősül.²¹

A Bodson ítéletben²² a Bíróság először azonosította, hogy az adott tevékenység, a temetkezési szolgáltatások nyújtása önkormányzati hatáskörbe sorolt közhatalmi tevékenység. Ebből vont le azt a következtetést, hogy a tevékenység nem tartozik a versenyjogi szabályok hatálya alá, mivel –bár vállalkozások végzik ezt a tevékenységet- de azt az önkormányzat adta számukra koncesszióba. Egy másik koncesszióval kapcsolatos ügy a Diego Cali ítélet volt, amelyben egy olasz olajtanker kikötőt üzemeltetett koncessziós jog alapján egy magánvállalkozás. Az általa végzett vitatott tevékenység a tenger szennyeződésének megelőzése volt, amelyért a kikötőt használó vállalkozásoknak díjat kellett fizetni. A díjszabást a vállalkozás dolgozta ki és az állam hagyta jóvá.²³

17. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy az állam közigazgatási szerve útján közvetlenül cselekszik, vagy egy olyan intézmény útján, amelyre különleges vagy kizárólagos jogokat ruházott át.

19. E ponton az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből és az első kérdés megfogalmazásából egyértelmű, hogy az alapügy tárgya az a díj, amelyet Calinak az általa szállított acetontermékek Genova kikötőjében történő be- és kirakodása kapcsán az SEPG részéről végzett szennyezésellenőrzési szolgáltatásért kellett volna megfizetnie.

20. Ezenfelül megállapítható, hogy az alapügy nem olyan beavatkozás miatt kiállított SEPG-számláról szól, amelyre a be- vagy kirakodási műveletek során valóban fellépő szennyezés miatt került volna sor.

22. Márpedig a szennyezésellenőrzés – amelynek biztosításával Genova olajkikötőjében az SEPG-t megbízták – olyan közérdekű feladat, amely az államnak a tengeri területek környezetének védelmére irányuló alapvető feladatai részét képezi.

23. Egy ilyen ellenőrzési tevékenység annak jellege, tárgya és a rá vonatkozó szabályok révén a környezetvédelmi jogosítványok gyakorlásához kapcsolódik, amelyek jellegzetes közhatalmi jogosítványok, és nem rendelkeznek olyan gazdasági jellemzőkkel,

²¹ Wesseling i.m. 43. oldal

²² C-30/87 Corinne Bodson v SA Pompes funèbres des régions libérées [1988] ECR 2479.

²³ C-343/95 Diego Cali & Figli Srl. kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) [1997] EBHT I-1547.

amelyek indokolnák a Szerződés versenyszabályainak alkalmazását.

24. Az SEPG által a kikötő tengeri területein kifejtett tevékenység szerves részét képezi a szennyezésmegelőzési célú ellenőrzésért megállapított díjak beszedése, és ez nem befolyásolhatja e tevékenység jogi minősítését. Mindenekelőtt,... , az SEPG által alkalmazott díjszabást a hatóság hagyta jóvá.

25. A fenti megállapításokra figyelemmel az első kérdésre a válasz az, hogy ... nem tartozik a cikk hatálya alá, ha egy magánjogi jogi személy hatóság felhatalmazása alapján valamely tagállam olajkikötőjében szennyezésellenőrzést lát el, még abban az esetben sem, ha a működés költségeit a kikötő használóival fizetteti meg.”

A díjfizetési kötelezettség tehát a közhatalmi tevékenység szerves részét képezi, ezért a versenyszabályok alapján nem ítélt meg jogszerűségük.

Az állam magánvállalkozásra közhatalmi feladat gyakorlását bízza koncessziós szerződés keretei között, az elvégzett tevékenységért szedhető díjszabást pedig jóváhagyta Ilyen körülmények között a vállalkozás ezen tevékenysége állami intézkedésnek minősül.

A 90-es évektől több légitársasággal kapcsolatos ügyben kellett a Bíróságnak értelmezést adnia. A SAT Fluggesellschaft²⁴ ítéletben a Bíróság azzal foglalkozott, hogy az Eurocontrol nemzetközi szervezet a közösségi versenyjog értelmében vett vállalkozásnak minősül-e. A szervezetet államok nemzetközi szerződéssel hozták létre, amelynek kettős célja a szerződő államok közötti együttműködés megerősítése, másrészt a közös tevékenységek fejlesztése a légiirányítás területén, megfelelően figyelembe véve a védelmi szükségleteket és biztosítva a légtér minden igénybevevője számára a legtöbb szabadságot a megkívánt biztonsági szinten. Az Eurocontrol hatáskörrel bír az útvonalhasználati díjak kirovására és beszedésére. Az útvonalhasználati díjak számításának alapját képező paramétereket az államok határozzák meg, az így kiszámított és kivetett díjat az Eurocontrol az államok nevében szedi be. Az Eurocontrol tevékenységét a szerződő államok hozzájárulásából finanszírozzák. A Bíróság mindezt értékelve azt a következtetést vonta le, hogy „az Eurocontrol a szerződő államok nevében olyan közérdekű feladatokat lát el, amelyek célja a légiirányítás biztonságának fenntartása és növelése. Az ... útvonalhasználati díjak beszedéséhez kapcsolódó tevékenysége- amely az alapeljárás megindításához vezetett- nem választható el a szervezet többi tevékenységétől. E díj csupán a használókra kirótt, a légiirányítási ellenőrzés berendezéseinek és szolgáltatásainak kötelező és kizárólagos használatáért fizetett ellenérték.”²⁵

²⁴ C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH kontra Európai Szervezet a Légiközlekedés Biztonságáért (Eurocontrol) [1994] EBHT I-43.

²⁵ az ítélet 27. és 28. pontjai

„Az Eurocontrol által végzett tevékenységek a maguk összességében természetüknél, tárgyuknál és a rájuk vonatkozó szabályoknál fogva a légtér ellenőrzésének és felügyeletének jogköréhez kapcsolódnak, amely tipikusan közhatalmi jogkör.”²⁶

2006. decemberében az Elsőfokú Bíróság újabb ítéletet hozott az Eurocontrol jogköreinek értelmezése tekintében.²⁷ Ebben az ügyben az Eurocontrol egyéb tevékenységei vonatkozásában kellett megállapítani, hogy azok közhatalmi vagy gazdasági tevékenységek. A műszaki szabványosítási tevékenység előkészítését illetően az Elsőfokú Bíróság úgy döntött, hogy az különválasztható tevékenység a légtér irányításával és a légi biztonság fejlesztésével kapcsolatos feladatától, mivel a két tevékenységet nem kell szükségszerűen egy és ugyanazon szervnek végeznie. A tevékenység különválaszthatóságának megállapítása után a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabványok kidolgozásával kapcsolatos tevékenység nem tekinthető gazdasági tevékenységnek. A szabványosítás előkészítésével és kidolgozásával kapcsolatos tevékenységnek ugyanis nincs piaca, a kidolgozás eredményei a szervezeten belül maradnak. Nem tekinthetünk tehát úgy az Eurocontrolra mint amely a tagállamok számára ezen a területen szolgáltatásokat kínál.²⁸ A szervezet közhatalosi feladatától elválaszthatatlannak tekintette a Bíróság az e körben végzett kutatási és fejlesztési tevékenységet, mivel az Eurocontrol közérdekű feladatába tartozik a műszaki fejlesztés előmozdítása. A harmadik vitatott tevékenységi kör a nemzeti hatóságoknak nyújtott technikai segítségnyújtás volt, amelyet az Eurocontrol végzett a nyilvános ajánlati felhívások dokumentációjának megszövegezésével és az ajánlati felhívásban résztvevő vállalkozások kiválasztási eljárásában való részvétellel. Az Elsőfokú Bíróság először megállapította, hogy ez a tevékenység elválasztható a légtér irányításának és légi biztonság fejlesztésének közhatalmi feladatától. Utána pedig a két tevékenység közötti kapcsolatot elemezte és rámutatott, hogy a kapcsolat csak közvetett, amely nem vonja maga után a két tevékenység közötti szükségszerű kapcsolatot. Az Eurocontrol ugyanis csak a nemzeti hatóságok kérésére nyújt segítséget és a segítség csak a közbeszerzési eljárások végrehajtásával kapcsolatos műszaki leírásokra vonatkozik és így csak ezen eljárásokon keresztül bír hatással a légiközlekedés biztonságára. A segítségnyújtási tevékenység tehát nem olyan, amely lényeges, vagy akár elengedhetetlen a légiközlekedés biztonságának biztosításához. Ezt a tevékenységet magánjogi jogalanyok is végezhetik, ez további jele annak, hogy a fenti tevékenység vállalkozási jellegű. Az a tény, hogy a szóban forgó

²⁶ az ítélet 30. pontja

²⁷ T-155/04 SELEX Sistemi Integrati SpA kontra Európai Közösségek Bizottsága. 2006. december 12-i ítélet.

²⁸ Az ítélet 59-61-ig terjedő pontjai

szolgáltatásokat jelenleg nem kínálja egy magánvállalkozás sem, nem akadálya a gazdasági jellegű minősítésnek.²⁹

A 2006-os ítélet fontos abból a szempontból, hogy azon ritka ítéletek közé tartozik, amelyekben a Bíróság foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egy közhatalminak minősülő főtevékenységtől leválaszthatók-e gazdaságinak tekintendő egyéb tevékenységi körök. A leválaszthatóság lehetőségét a Bíróság az Olaszország kontra Bizottság ügyben a Bíróság úgy vetette el, hogy a vizsgált tevékenység szerves részét képezi a másik tevékenységnek. Az Eurocontrol ügyben pedig először úgy tette fel a kérdést, hogy két tevékenységet szükségszerűen ugyanannak a szervnek kell-e végeznie, majd egy utána egy látszólag ellétrő tesztet alkalmazott. Először megállapította a leválaszthatóságot, majd vizsgálta, hogy a két tevékenység között szükségszerű, közvetlen kapcsolat áll-e fenn. A kapcsolat közvetlenségének megállapítása után jutott a Bíróság arra a végkövetkeztetésre, hogy a közhatalmi tevékenység céljának eléréséhez nem elengedhetetlen és nem lényeges a melléktevékenység.

Az eltérő terminológia használatából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a két tevékenységi kör közötti kapcsolatnak szervesnek és közvetlennek kell lennie, a melléktevékenységnek lényegesen hozzá kell járulnia a főtevékenység céljainak eléréséhez.

A légiközlekedéssel kapcsolatos ügyek másik vonulatát azok az ügyek jelentik, amelyekben a Bíróság a reptereken földi kiszolgálást nyújtó tevékenységet kategorizálták. A T-128/98 Aéroports de Paris kontra Bizottság³⁰ ügyben a párizsi repteret üzemeltető társaság feladata az volt, hogy olyan polgári repülőtéri eszközöket tervezzen, működtessen és fejlesszen, amelyek megkönnyítik a repülőgépek érkezését, indulását, az utasok, áruk ki-és beszállítását, földön történő szállítását. A repülőteret üzemeltető társaság ezeket a szolgáltatásokat vagy maga nyújtja a légitársaságok számára, vagy a vele szerződésben lévő cégeken keresztül és ezért a szolgáltatásért díjat szed be. A vele szerződésben álló, földi szolgáltatásokat nyújtó cégek számára meghatározza a tevékenység ellátásának feltételeit és az alkalmazott eljárásokat. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint a reptéri infrastruktúrát üzemeltető cég nem felügyeleti tevékenységet lát el, hanem gazdasági szolgáltatást végez. A cég szolgáltatásai ugyanis hozzájárulnak ahhoz, hogy az állami tulajdonú ingatlanon gazdasági szolgáltatást nyújtsanak és ezért vállalkozásnak minősül.³¹ Az Európai Bíróság is egyetértett az Elsőfokú Bíróság álláspontjával az Aéroports de Paris ügyben:³² A repülőtéri szolgáltatások

²⁹ Az ítélet 86-92-ig terjedő pontjai

³⁰ [2000] ECR II-3929.

³¹ lásd még a T-229/94 Deutsche Bahn AG v Commission [1997] ECR II-1689. Vasúti infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása gazdasági tevékenység.

³² C-82/01.P [2002] ECR I-9297.

nyújtása a repteret üzemeltető cég által a légitársaságok számára gazdasági tevékenység, hiszen áruk és szolgáltatások adott piacon történő kínálásából áll. Az a tény, hogy egy tevékenységet magánvállalkozások is el tudnának látni további bizonyítéka annak, hogy az adott tevékenység gazdasági tevékenység. Állami tulajdon kezelése is minősülhet gazdasági tevékenységnek.

A szakmai szabadfoglalkozásúak közül a Bíróság többek között a vámügynökök,³³ az ügyvédek³⁴ és az önfoglalkoztató orvosok³⁵ vonatkozásában állapította meg tevékenységük gazdasági jellegét. A tevékenység szellemi jellege, engedélykötelessége, a szakmai szabályok megsértése esetén a szankcionálás lehetősége nem zárja ki ezt a minősítést. A Bíróság a szellemi szabadfoglalkoztatásúak esetében megjegyzi, hogy a tevékenységet díjazás ellenében, saját kockázatukra végzik.³⁶

A David Meca-Medina ügyben³⁷ a Bíróság azzal a jogértelmezési problémával szembesült, hogy a Nemzetközi Olimpiai Bizottság doppingellenes szabályai a versenyjog tárgyi hatálya alá tartozhatnak-e.

A tényállás kapcsán abban kellett a Bíróságnak döntenie, hogy egy sportszervezet doppingellenes szabályozásának meghozatalakor vállalkozások társulásaként jár-e el. A sport területe ugyanis csak annyiban tartozik a gazdasági szabadságok és a versenyjog hatálya alá, amennyiben gazdasági tevékenységnek minősül. A Bíróság azzal szembesült, hogy a sport gazdasági oldalának meghatározása nem egyszerű feladat, hiszen a sport szervezésére vonatkozó szabályoknak is lehetnek gazdasági kihatásai.

Két úszó a Nemzetközi Olimpiai Bizottság doppingellenes szabályainak közösségi jogsértő jellegére hivatkozott a velük szemben meghozott, sporttól való eltiltást tartalmazó döntéssel szemben. Az Európai Bizottság

³³ C-35/96 Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság [1998] EBHT I-3851. 37. pont: “A vámügynökök tevékenysége gazdasági jellegű. Ugyanis ez utóbbiak díjazás ellenében olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek magukban foglalják a vámkezelés elvégzését, főleg az áruk importja, exportja és az árutovábbítás esetén, valamint egyéb kiegészítő szolgáltatásokat is kínálnak, mint a pénzügyi, kereskedelmi és adóügyi területtel kapcsolatos szolgáltatások. Ezenkívül felvállalják az e tevékenység gyakorlásából eredő kockázatokat. A kiadások és a bevételek közötti egyensúly felborulása esetén a vámügynöknek magának kell viselnie a veszteséget.

38. Ilyen feltételek mellett az a tény, hogy a vámügynöki tevékenység szellemi jellegű tevékenység, engedélyköteles és a tárgyi valamint személyi feltételek hiánya büntetőeljárást vonhat maga után, nem zárja ki ezt a tevékenységet az EK-Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazási köréből.”

³⁴C-309/99. J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten [2002] ECR I-1577. Az ügyvédek díj ellenében, pénzügyi kockázatot vállalva szolgáltatásokat nyújtanak (jogi véleményeket, szerződéseket, más dokumentumokat szövegeznek meg, jogi eljárásokban az ügyfeleket képviselik).

³⁵ C-180/98 -tól C-184/98-ig egyesített ügyek Pavel Pavlov és mások kontra Stichting Pensioenfunds Medische Specialisten [2000] ECR I-6451. para 76.

³⁶ Ezzel valószínűleg a természetes személyek esetében a munkavállalói csoporttól való elkülönítést támasztja alá a Bíróság.

³⁷ T-313/02 David Meca-Medina, Igor Majcen kontra Európai Közösségek Bírósága [2004] EBHT II-3291.

panaszukat három indokkal utasította el. Elsődlegesen azon az alapon, hogy az Olimpiai Bizottság nem minősül ezen tényállásban vállalkozásnak, másodsorban a doppingellenes szabályozásból származó korlátozás nem minősül a 81. cikk értelmében vett versenykorlátozásnak, mivel a korlátozás hozzátartozik a sportversenyek szervezéséhez és megfelelő lebonyolításához, és ez nem haladja meg a doppingellenes küzdelem céljának megvalósításához szükséges mértéket. Harmadsorban a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve sem sérül.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Közösség céljaira figyelemmel különböző sportok gyakorlása csak annyiban tartozik a közösségi jog hatálya alá, amennyiben az az EK 2. cikk értelmében vett gazdasági tevékenységnek minősül.

40. „A Bíróság szerint így a Szerződés tilalmakat előíró rendelkezéseit alkalmazni kell a sport területén meghozott azon szabályokra, amelyek a sporttevékenység gazdasági oldalára vonatkoznak. Ebben az összefüggésben a Bíróság korábban úgy határozott, hogy a hivatásos sportolók klubok közötti átigazolása esetén járó juttatások (átigazolási záradék) kifizetésére, vagy a meccsek során a klubok által játszatható, más tagállamban honos hivatásos játékosok számának korlátozására (a klubcsapatok összetételére) vonatkozó, vagy kizárólag a sportot érintő vagy a játékosok helyzetének különbözőségével indokolt objektív okok nélkül a más tagállamokból származó játékosok esetében a különböző átigazolási határidőket meghatározó szabályok (átigazolási határidőre vonatkozó záradék) a Szerződés e rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak, és kiterjed rájuk az e rendelkezésekben előírt tilalom.

41. Ellenben a tilalmak, amelyeket e Szerződés rendelkezései előírnak, nem vonatkoznak a tisztán sportszabályokra, azaz azon szabályokra, amelyek csupán a sportot érintő kérdésekre vonatkoznak, és így a gazdasági tevékenységhez nincs közük. Valójában az ilyen, a sporttalálkozók sajátos jellegéhez és keretéhez igazodó szabályozások hozzátartoznak a sportverseny megszervezéséhez és megfelelő lefolytatásához, és nem tekinthetők a munkavállalók szabad szabad mozgására és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó közösségi szabályok korlátozásának.³⁸ Ebben az összefüggésben a Bíróság korábban olyan ítéletet hozott, amelyek szerint tisztán sportszabályoknak minősülnek, azaz jellegüknél fogva nem tartoznak az EK 39. és 49. cikk hatálya alá a nemzeti válogatottak összetételére vonatkozó szabályok, sem a magasszintű nemzetközi versenyeken résztvevőknek a sportszövetségek által a saját tagszervezeteik közül történő kiválasztására vonatkozó szabályok. E szabályok közé tartoznak a szorosabb értelemben vett „játékszabályok”, mint például a meccs időtartamát vagy a pályán tartózkodó játékosok számát meghatározó szabályok, mivel a sport csak meghatározott szabályok keretei között létezhet és működhet.

42. Meg kell említeni, hogy a Bíróságnak a fentebb említett ítéletekben nem kellett állást foglalnia a tárgybeli sportszabályoknak

³⁸ Kiemelés tőlem

a Szerződés versenyre vonatkozó rendelkezéseire való viszonyáról. Az ítélkezési gyakorlat által a személyek szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága területére vonatkozó közösségi rendelkezéseknek a sportszabályozásokra való alkalmazhatósága tárgyában kialakított elvek ugyanakkor egyaránt érvényesek a Szerződésnek a versenyre vonatkozó rendelkezéseire. Valójában annak a ténynek, hogy valamely, tisztán a sportra vonatkozó szabályozásnak nincs köze a gazdasági tevékenységhez, az a következménye, hogy a Bíróság szerint az nem tartozik az EK 39. és 49. cikk hatálya alá, amely egyben azt is jelenti, hogy nincs köze a gazdasági versenyviszonyokhoz sem, és következésképpen nem tartozik az EK 81. és az EK 82. cikk rendelkezéseinek hatálya alá sem. Ezzel szemben az olyan szabályozás, amelyet noha a sport területén fogadtak el, de nem tisztán sportjellegű, hanem a sporttevékenység gazdasági oldalára is vonatkozik, mind az EK 39. és az EK 49. cikk, mind az EK 81. és az EK 82. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, és adott esetben az e rendelkezések által biztosított szabadságok megsértésének is minősülhet.³⁹

44. Meg kell említeni, hogy habár a magas szintű sport kétségtelenül nagymértékben gazdasági tevékenységgé vált, ebből még nem következik az, hogy a doppingellenes küzdelem gazdasági célt követne. Valójában a doppingellenes küzdelem célja elsődlegesen a sportszerűség szellemének (fair-play) megóvása, amely nélkül a sport, függetlenül attól, hogy amatőrként vagy hivatásosként gyakorolják, már nem sport. Ez a tisztán társadalmi cél önmagában is igazolja a doppingellenes küzdelmet. Másodsorban, és mindaddig, amíg a doppingszerek nem járnak negatív élettani hatás nélkül, ennek a küzdelemnek célja a sportolók egészségének megóvása. Így a doppingolás tilalma, mint a fair-play követelményének sajátos kifejeződése, elsődleges a sportszabályok között.

45. Másrészt hangsúlyozni kell, hogy a sport lényegénél fogva egy ingyenes és nem gazdasági jellegű tevékenység, még akkor is, ha a sportoló azt hivatásos sporttevékenység keretében gyakorolja. Másszóval a doppingolás tilalma és a doppingellenes szabályozás, még abban az esetben is, ha a sporttevékenységet egy hivatásos sportoló gyakorolja, kizárólag e sporttevékenység lényegét jelentő nem gazdasági oldalra összpontosít.

A sport esetében sajátos módon alakul a jogalkalmazás. A sportszervezetek gazdasági életre hatást gyakorló döntései általában vállalkozások társulásának döntéseiként minősíthetők. A sporttevékenység lényegét jelentő, nem gazdasági oldalhoz tartozik azonban a sportszerűség szellemének megóvása érdekében hozott intézkedés. A sport területén tehát a szabályozás célja döntő jelentőségű, nem elégséges a minősítéshez az, hogy a tisztán sportszabályozásnak gazdasági hatásai lehetnek. Az ítélet abból a szempontból is lényeges, hogy egyértelművé teszi: a gazdasági szabadságok jogából a versenyjogba átemelhetők az ott kialakult elvek a gazdasági tevékenység meghatározására.

³⁹ Kiemelés tőlem

A témánk szempontjából fontos, hogy összefoglaljuk azt a kérdést, hogy az állam mikor minősülhet vállalkozásnak. A közhatalmi feladat gyakorlása tekintetében, amikor az imperium világában mozgunk, akkor a Bíróság álláspontja szerint az állam nem tartozhat a versenyjogi szabályok tárgyi hatálya alá. Ennek logikus magyarázata, hogy az állam az imperium világában nem szembesül versennyel. Ez az általános érdekű szolgáltatásokról szóló bizottsági közlemény szerint azt jelenti, hogy „azokat az ügyeket, amelyek természetüknél fogva állami előjognak minősülnek (mint a belső és külső biztonságról való gondoskodás, igazságszolgáltatás, külkapcsolatok ápolása és a közhatalom gyakorlásának egyéb formái), kizárják a versenyszabályok és belső piaci szabályok alkalmazásából.”⁴⁰

A Bizottság álláspontja szerint „főként olyan társadalmi feladatokat ellátó szervezetek által végzett tevékenység, amelyek nem nyereségorientáltak, és amelyek nem végeznek ipari vagy kereskedelmi tevékenységet, általában nem tartozik a Közösség versenyszabályainak és belső piaci szabályainak hatálya alá. Idetartozik számos olyan nem gazdasági tevékenység, amelyet például a szakszervezetek, a politikai pártok, az egyházak és vallási közösségek, fogyasztói szövetségek, tudóstársaságok, jótékonyági szervezetek, valamint a mentő- és segélyszervezetek látnak el. Ha azonban egy ilyen szervezet az általános érdekű feladata teljesítése során gazdasági tevékenységet folytat, akkor a közösségi szabályoknak az e gazdasági tevékenységekre való alkalmazása tekintetében irányadónak kell tekinteni az e közleményben foglalt alapelveket, különösen azon társadalmi és kulturális környezet figyelembevételével, amelyben az adott tevékenységek megvalósulnak.”⁴¹

Ha az állam gazdasági, kereskedelmi, ipari tevékenységet végez, akár maga, akár vállalkozásokon keresztül, akkor viszont számolnia kell azzal, hogy a versenytilalmak őt is kötik. A Bizottság például a Francia Államot vállalkozásnak tekintette, amikor egy másik vállalkozással üzleti szerződést kötött egy szabadalom licencírozása tekintetében.⁴²

⁴⁰ A Bizottság közleménye: Általános érdekű szolgáltatások Európában (2001/C 17/04) HL 17. 2001.1.19. 4-23. oldalig, 28. pont

⁴¹ A közlemény 30. pontja. A mentő-és segélyszervezetek vállalkozási tevékenységét már megállapította a Bíróság az Ambulanz Glöckner ítéletben. Lásd fentebb. Ebben a részében tehát a bizottsági értelmezés meghaladottá vált.

⁴² Idézi Louri a 162. oldalon. French State/Surelmo IX Report on Competition Policy (1980) at point 114.

2 A konkrét teszt

A bevezetésben már említettük, hogy ebben a körben a Bíróság azt vizsgálja, hogy a tagállami jogszabályok a társadalombiztosítási alap, szervezet tevékenységét illetően hagytak-e helyet a versenynek és ha igen, akkor az mekkora mértékű. Ez a teszt tehát a szolidaritási alapon működő, tipikusan szociális szervezetek megítélését szolgálja. Általában azok a társadalombiztosítási alapok és szervezetek nem végeznek gazdasági tevékenységet, amelyek a kötelező tagság elve alapján a szolidaritás elvét követve járnak el, és nem versenyeznek egymással vagy más magánvállalkozásokkal.

A Poucet and Pistre ügyben⁴³ a nemzeti bíróság előzetes döntési kérdésében azt tudakolta, hogy a vállalkozásként kell tekintenünk a mezőgazdasági szektoron kívüli önálló vállalkozók betegség-és anyasági biztosítási rendszerét igazgató francia kölcsönös regionális biztosítópénztárra, valamint a kézművesek öregségi biztosításának független, nemzeti kiegyenlítő pénztárára. A Bíróság leszögezte, hogy ezek a rendszerek szociális célt követnek és a szolidaritás elvén alapulnak. A szolidaritás elve alapján biztosítják a kötelező tagság számára a kockázatok fedezetét, függetlenül a személyek vagyoni helyzetétől és a tagságuk keletkezésekor fennálló egészségi állapottól. A kötelező tagság elengedhetetlen a szolidaritás elvének alkalmazásához, valamint a rendszer pénzügyi egyensúlyának megtartásához. A Bíróság értelmezése szerint fontos körülmény az is, hogy a pénztárak a törvény szerint járnak el, és nincs lehetőségük arra, hogy a járulékok összegét, az eszközök felhasználását és az ellátások szintjének meghatározását befolyásolják. A folyósított ellátások törvényen alapuló és a járulékok összegétől független ellátások. Következésképpen ez a tevékenység nem tekinthető gazdasági tevékenységnek.⁴⁴

Az ítélet jól mutatja, hogy a tevékenységeket három körbe oszthatjuk be. Az állam közhatalmi tevékenységeinek körébe, a gazdasági tevékenységek kategóriájába és a nem gazdasági tevékenységek körébe. Az ügy tárgyát

⁴³ C-159/91 és C-160/91 Christian Poucet kontra Assurances générales de France (AGF) és Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) és Daniel Pistre kontra Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava) [1993] EBHT I-637. A későbbi Pavel Pavlov ítéletben a Bíróság így magyarázta ezt az ítéletet. Para 109. "Ezenfelül a fent hivatkozott Poucet és Pistre ügyben hozott ítélet 19. pontjában a Bíróság kizárta e fogalom köréből az egyes kötelező szociális biztonsági rendszerek igazgatásával megbízott, szolidaritási elven alapuló szervezeteket. Az ott tárgyalt esetben az egészség- és anyasági biztosítási rendszerben az ellátások azonosak voltak minden kedvezményezett számára, még akkor is, ha a járulékok a jövedelemmel álltak arányban; az öregségnyugdíj-biztosítási rendszerben a nyugdíjak finanszírozását az aktív munkavállalók biztosították; ezenkívül, a törvényi nyugdíjjogosultságok nem álltak arányban a nyugdíjrendszerbe befizetett járulékokkal; végül, a strukturális pénzügyi nehézségekkel küszködő rendszerek finanszírozásában a többlettel rendelkező rendszerek is részt vettek. Ez a szolidaritás szükségszerűen maga után vonta, hogy a különböző rendszereket egyetlen szervezet igazgassa, és hogy az e rendszerekbe való belépés kötelező jellegű legyen."

⁴⁴ Az ítélet 8-19. pontjának összefoglalása

képező biztosítási rendszer ezen utóbbiba tartozik, amelyre nem alkalmazhatók a versenyszabályok.

Az FFSA ügyben⁴⁵ ugyancsak egy francia rendszert ítélt meg az Európai Bíróság, ezúttal azonban a mezőgazdasági önálló vállalkozók önkéntes kiegészítő öregségi biztosítási rendszerét, amelynek célja egy kötelező alaprendszer kiegészítése. Ezt a rendszert a törvény önkéntes alapon vezette be és a jogalkotó által meghatározott szabályokat figyelembe véve a tőkefelhalmozás elvén működött. A Bíróság megkülönböztette az FFSA ügyet a korábbi Poucet és Pistre ügyben hozott ítéletétől. Az önkéntes rendszer a tőkefelhalmozás elve alapján működött, az ellátások kizárólag a jogosultak által befizetett hozzájárulásoktól és a működtető szervezet által eszközölt pénzügyi befektetésekkel elért eredményektől függtek. A rendszer tehát az életbiztosító társaságokkal versenyben gazdasági tevékenységet végez. Az alapnyugdíját kiegészíteni kívánó mezőgazdasági termelő a rendszer és egy biztosító társaság által nyújtott lehetőségek közül azt fogja választani, amely a számára legkedvezőbb pénzügyi helyzetet biztosítja. A szolidaritási elvének érvényesülése egy ilyen önkéntes rendszer esetében rendkívül korlátozott, tehát ez a tény nem fosztja meg a rendszert irányító szervezetet annak gazdasági jellegétől. A rendszer szociális jellegű célkitűzése, a szolidaritási követelmény, valamint azok a jogszabályok, amelyek többek között az eszközölhető befektetések korlátozásaira vonatkoznak, nem akadályozzák meg azt, hogy a tevékenységet gazdasági tevékenységnek lehessen tekinteni, bár a rendszer által nyújtott szolgáltatást az életbiztosító társaságok által nyújtott hasonló szolgáltatásokhoz képest kevésbé versenyképessé teszik.⁴⁶

Az Albany International ügyben⁴⁷ ismét egy kiegészítő nyugdíjrendszer került terítékre és a kiegészítő nyugdíjrendszer igazgatásával megbízott olyan nyugdíjalap, amelyet egy meghatározott ágazat munkáltatóit és munkavállalóit képviselő szervezetek közötti kollektív szerződéssel hoztak létre, és amelybe a belépést az állam az ágazat valamennyi munkavállalója számára kötelezővé tette. A Bíróság első lépésben azt derítette fel, hogy az ágazati nyugdíjalap maga határozza meg a járulékok és ellátások összegét, és a tőkefedezeti elv szerint működik. Ennélfogva az Alap által nyújtott

⁴⁵ C-244/94. Fédération française des sociétés d'assurance és társai kontra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995] EBHT I-4013.

⁴⁶ Az ítélet 14-22. pontjának összefoglalása

⁴⁷ C-67/96 Albany International BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie [1999] EBHT I-5751. Ezzel az ítélettel azonos két ítéletet hozott a Bíróság ugyanazon a napon: C-115/97, C-116/97 és C-117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV and Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen [1999] ECR I-6025. és C-219/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer-en Havenbedrijven [1999] ECR I-6121. A Bíróság 2000-ben is megerősítette azt a megállapítását, hogy a munkáltatók és a munkavállalók közötti kollektív megállapodásokra nem alkalmazható a 81. cikk. A C-222/98 Hendrik van der Woude v Stichting Beatruxoord ügy tényállása szerint egy adott szektorban dolgozó munkavállalók számára kollektív megállapodással egészségbiztosítási rendszert állítottak fel és ennek a rendszernek a működtetését alvállalkozói szerződésbe adták. [2000] ECR I-7111.

ellátások összege a megvalósított befektetések pénzügyi eredményeitől függ, és e befektetések tekintetében a biztosítótársaságokhoz hasonlóan a Biztosítási Kamara felügyelete alatt áll.⁴⁸ Mindebből a Bíróság azt a következtést vonta le, hogy az ágazati nyugdíjalap a biztosítótársaságokkal versenyben folytatja gazdasági tevékenységét. A Bíróság az ítélete végén megjegyezte, hogy a szociális cél megvalósítására való törekvés, a nonprofit jelleg, a szolidaritási elemek, valamint az ágazati nyugdíjalap által megvalósított befektetésekre vonatkozó korlátozások vagy felügyelet kétségkívül csökkenthetik az Alap által nyújtott szolgáltatás versenyképességét a biztosítótársaságok által nyújtott hasonló szolgáltatásokhoz képest, de nem fosztják meg vállalkozási jellegétől.⁴⁹

A Pavel Pavlov⁵⁰ ügyben a holland szakorvosi szövetség (továbbiakban LSV) által létrehozott foglalkoztatói nyugdíjrendszerbe a kamara kérelmére

⁴⁸ A Bíróság azt is figyelembe vette, hogy a Biztosítási Kamara a kötelező tagság alól mentesítést adhatott. Para 83.

⁴⁹ Az ítélet 77-87. pontjainak összefoglalása

⁵⁰ Joined cases C-180-184/98. Pavel Pavlov és társai kontra Stichting Pensionenfonds Medische Specialisten [2000] EBHT I-6451. A holland nyugdíjrendszer három pillérré épül. Az első pillér a törvényi alapnyugdíj. Ez a kötelező törvényi rendszer a lakosság egésze számára biztosít egy korlátozott összegű nyugdíjat, amelynek kiszámítási alapja a törvényi minimálbér, tehát független a korábbi tényleges bértől. A második pillért a munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő nyugdíjak alkotják, amelyek az esetek többségében kiegészítik az alapnyugdíjat. A kiegészítő nyugdíjak igazgatása általában egy-egy gazdasági ágazatra, szakmára, vagy egy vállalkozás alkalmazottaira vonatkozó kollektív rendszerben történik olyan alapokon keresztül, amelyekbe kötelező belépni. A harmadik pillért az önkéntes alapon köthető egyéni nyugdíjbiztosítások és életbiztosítások jelentik. A foglalkoztatási nyugdíjrendszerhez való kötelező csatlakozásról szóló törvény értelmében a szociális és munkaügyi miniszter hatáskörrel bír arra vonatkozóan, hogy egy vagy több szakmai szervezet kérésére, amelyeket az érintett szakmát illetően megfelelően reprezentatívnak ítélt, kötelezővé tegye egy foglalkoztatói nyugdíjrendszerbe való belépést, amely nyugdíjrendszert a szakma tagjai hoznak létre. A szakmai szervezet miniszterhez címzett kérelmét előzetesen nyilvánosságra kell hozni, ha harmadik személyek is érintettek. A miniszter határozathozatal előtt meghallgathatja Gazdasági és Szociális Tanácsot és a Biztosítási Kamarát. A jogszabály lehetőséget ad a nyugdíjalapok számára, hogy saját kockázataikra kezeljék és fektessék be az összegyűjtött tőkét, ha a felügyeleti hatóságnál gazdálkodási tervet és egy biztosításmatematikai számítás nyújtanak be, amely bemutatja, hogy milyen megoldást kíván a nyugdíjalap a pénzügyi és biztosításmatematikai kockázatokra alkalmazni. Ezenkívül a tervet jóvá kell hagyatni a Biztosítási Kamrával. A Holland Királyi Társaság Szakorvosainak Nemzeti Szövetsége az Orvostudomány Támogatására (a továbbiakban: LSV) által képviselt szakorvosi szakma 1973-ban létrehozott egy foglalkoztatói nyugdíjrendszert, amelyet egy alapszabály és egy nyugdíjszabályzat rendez. Az Alapot az alapszabálynak megfelelően alapítványként hozták létre. 1973. július 18-án kelt miniszteri rendelet az LSV kérelmére írt elő kötelező belépést a nyugdíjrendszerbe. A szakorvosok nyugdíjrendszere két részből áll. Az első rész az „alapnyugdíj”, ami magában foglalja az öregségi, az özvegyi és az árvasági nyugdíjat azok mindenkori névértékén, tehát a nyugdíjjárandóság nem igazodik a jövedelmek emelkedésének általános mértékéhez. A szakorvosok alapnyugdíjukat az Alappal vagy egy előírászerűen engedélyezett biztosítóintézetrel kötött egyedi biztosítási szerződés révén szerzik meg. Az Alap és a biztosítóintézet biztosításmatematikai alapon megállapítja az alapnyugdíjra vonatkozó mindenkor érvényes biztosítási díj összegét. Utóbbi a biztosított korától, nemétől és jövedelmétől, az Alap vagy a biztosító igazgatási költségeitől és az Alap vagy a biztosító befektetési nyereségeitől függően különbözik. A nyugdíjrendszer másik része indexálási mechanizmust, visszamenőleges nyugdíjjogosultságot, keresőképtelenség miatti járulékfizetés alóli mentesítés esetén a nyugdíjjogosultság fenntartását, és túlélő hozzátartozónak járó kiegészítő biztosítási szolgáltatásokat tartalmaz. A nyugdíjak és a nyugdíjjogosultság az indexálási mechanizmussal a jövedelemnövekedésnek megfelelően évente megállapított kiigazítási együtthatók segítségével újra megállapíthatók. A másik rész összetevőit – a túlélő hozzátartozóknak fizetett kiegészítő biztosítási szolgáltatások kivételével – biztosításmatematikai alapon kiszámolt járulékokból finanszírozzák. Ebben a rendszerben nincs kockázatváltás kérdőívek vagy orvosi vizsgálatok alapján. Az Alap non-profit szervezet. A nyereség a nyugdíjasok és biztosítottak között nyugdíjjogosultságuk növekedésének formájában kerül szétosztásra.

kiadott miniszteri rendelet kötelező belépést írt elő. Pavlov úr és társai megtagadták járulékaiknak az Alapba történő befizetését, mégpedig azzal az indokkal, hogy az Alapba való belépési kötelezettség, amelynek címén tőlük a járulékfizetést követelték, ellentétes a Szerződés 81., 82. és 86. cikkével. A Bíróság a felhívott versenyjogi cikkek alkalmazásának első lépéseként megvizsgálta, hogy a szakorvosok szövetsége vállalkozások társulásának minősül-e és második lépésként azt, hogy a felállított alap vállalkozásnak tekinthető-e a versenyjogi szabályok szerint.

A Bíróság ítéletének indoklását bonyolultsága miatt hosszabban idézzük. Az eset érdekessége, hogy a Bíróság ugyanabban az ügyben a konkrét és az absztrakt tesztet is alkalmazta. Az absztrakt teszt alapján dönt el a foglalkoztatói nyugdíjalaphoz hozzájáruló orvosok minősége, viszont a nyugdíjalap meghatározásánál már a konkrét tesztet alkalmazta a Bíróság. Az absztrakt teszt alkalmazása során a Bíróságnak különbséget kellett tennie a fogyasztó és a vállalkozás fogalma között.

A kérdés tehát az, hogy vállalkozásnak tekinthető-e vagy végső fogyasztóként jár el-e az a szakorvos, aki kiegészítő nyugdíjat képez magának,

A jogértelmezésnek jelentős fejleménye, hogy a szakmai nyugdíjalapot felállító szakorvosokat a Bíróság a Bizottság álláspontjával ellentétben vállalkozásnak minősítette. A Bizottság érvei szerint a szakorvosok a szakmai nyugdíjalap felállítása és működtetése körében fogyasztóként járnak el, úgy mint egy nyaralót vásárló magánszemély, ezért ebben a tevékenységi körben a versenyszabályok nem vonatkoznak rájuk.

Jacobs főtanácsnok szerint a természetes személyek esetében- a jogi személyekkel szemben- meg kell különböztetni, hogy az adott tevékenység a magánszférához vagy a gazdasági szférához tartozik-e. Abban az esetben, ha az orvos orvosi műszert vesz vagy a jogász irodát bérel, akkor a szakmai tevékenységéhez kapcsolódóan jár el. A főtanácsnok szerint el kell különíteni azt, amikor a szakmai tevékenységből eredő jövedelmet a vállalkozásba forgatják vissza, attól, amikor azt a vállalkozásból kivonják és a magánszférában használják fel. A nyugdíjrendszer első és második pillérében fizetett járulékok a vállalkozás gazdasági szférájához tartoznak, amelynek fedezete a vállalkozás gazdasági jövedelme.

A Bíróság ítéletében a Főtanácsnok érveit követte, amikor megállapította, hogy

79. Fel kell hívni a figyelmet e tekintetben arra a tényre, hogy egy független szakorvos szakmai tevékenységének gyakorlásához szorosan kapcsolódik az, ha járulékot fizet egy kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerbe. Egy szakorvos esetében egy ilyen rendszerhez tartozását szakmájának gyakorlása alapozza meg. Az

alapeljárásban szereplő, minden szakorvosra vonatkozó kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszer lehetővé teszi számukra, hogy a szakmájuk gyakorlásából származó jövedelmek egy részét arra használják, hogy szakmai tevékenységük befejeztével maguknak, és meghatározott feltételekkel túlélő házastársuknak és gyermekeiknek egy meghatározott jövedelemszintet biztosítsanak.

80. Egy független szakorvos ezen kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerbe történő járulékfizetése annál is inkább kapcsolódik szakmai tevékenysége gyakorlásához, hogy a rendszer valamennyi orvosra kiterjedő, magas szintű szolidaritás jellemzi...⁵¹

81. E körülmények között a szakorvosok nem tekinthetők végső fogyasztónak, amennyiben saját kiegészítő nyugdíjrendszerükbe fizetnek járulékot.

82. Arra a következtetésre kell tehát jutni, hogy amennyiben a szakorvosok az LSV keretében elhatározták, hogy valamennyien egy adott foglalkoztatói nyugdíjalaphoz fognak hozzájárulni, a szakorvosok a Szerződés 81, 82. és 89. cikke értelmében vett önálló vállalkozóként jártak el.

A másik kérdés, hogy a versenyszabályok tárgyi hatálya alá tartozik-e egy kiegészítő nyugdíjrendszer igazgatásával megbízott olyan nyugdíjalap, amelyet egy szakmát képviselő szervezet hozott létre, és amelybe a belépést az állam e szakma valamennyi tagja számára kötelezővé tette.

114. Az Alap maga határozza meg a járulékok és ellátások összegét, és a tőkefedezeti elv szerint működik. Ennélfogva, az Alap által nyújtott ellátások összege a megvalósított befektetések pénzügyi eredményeitől függ, és e befektetések tekintetében a biztosítótársaságokhoz hasonlóan a Biztosítási Kamara felügyelete alatt áll.

115. Ezen ismertetőjegyek és az a tény, hogy a szakorvosok választásától függ, hogy az Alaptól vagy egy az előírásoknak megfelelően engedélyezett biztosítóintézetől szerzik-e meg alapnyugdíjukat, és hogy a szakorvosok egyes csoportjait az Alap a nyugdíjrendszer más alkotórészei vonatkozásában a belépés alól mentesítheti, azzal a következménnyel jár, hogy az Alap a biztosítótársaságokkal versenyben folytatja gazdasági tevékenységét.

117. E körülmények között a nonprofit jelleg, valamint az Alap és a beavatkozó kormányok által említett szolidaritási elemek nem elegendőek ahhoz, hogy az Alapot megfosszák a Szerződés versenyszabályai értelmében vett vállalkozási minőségtől.

118. A szociális cél megvalósítására való törekvés, az említett szolidaritási elemek, valamint az Alap által megvalósított

⁵¹Ez a következőkben mutatkozik meg: kockázattól független járulékok, a szakma tagjainak előzetes orvosi vizsgálat nélküli felvételének kötelezettsége, keresőképtelenség miatti járulékfizetés alóli mentesítés esetén a nyugdíjjogosultság fenntartása, a visszamenőleges nyugdíjigények biztosítása azoknak, akik már praktizáltak a rendszer létrehozatalakor, valamint a nyugdíjösszegek indexálása értékük megőrzése érdekében.

befektetésekre vonatkozó korlátozások vagy felügyelet kétségkívül csökkenthetik az Alap által nyújtott szolgáltatás versenyképességét a biztosítótársaságok által nyújtott hasonló szolgáltatásokhoz képest. Noha e megszorítások nem akadályozzák az Alap által végzett tevékenység gazdasági tevékenységnek való minősítését, igazolhatják egy ilyen szervezet kizárólagos jogát egy kiegészítő nyugdíjrendszer igazgatására.

A Bíróság a Pavlov ügyben a korábbi esetjog következtetéseit felhasználva értelmezte úgy a vállalkozásfogalmat, hogy az alapnak megfelelő mozgástere volt önálló piaci magatartás kifejtéséhez és ezáltal más piaci szereplőkkel versenyben állt.

A *Cisal v INAIL* ügyben⁵² a Vicenzai Bíróság azzal az előzetes döntési kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz, hogy az olasz nemzeti Munkaügyi Balesetbiztosítási Intézet vállalkozásnak minősül-e és ha a kérdésre a válasz igenlő, akkor vajon egy magánbiztosítóval már szerződéses kapcsolatban álló magánszemélynek ehhez a balesetbiztosítási rendszerhez való kötelező csatlakozása nem ellentétes-e a Szerződés 82. vagy 86. cikkeivel? *Cisal*, az olasz állam és az észrevételt tevő Európai Bizottság álláspontja szerint az Intézet nem tekinthető vállalkozásnak, mivel az Intézet által nyújtott szolgáltatások és a befizetett járulékok mértékének meghatározása az olasz jogban lefektetett kritériumok alapján történik. A szolgáltatások nem függenek az Intézet pénzügyi eredményétől, valamint a befizetett járulékok összegétől sem. A betegbiztosítási rendszer szolidaritási jellegét az is mutatja, hogy a járadékok akkor is megilletik a munkavállalót, ha a munkaadó nem fizette be határidőre a járulékokat. Végezetül a járulékok összege nem teljesen arányos azzal a veszéllyel, amelyben a munkavállaló a munkavégzése következtében kerülhet.

Az Európai Bíróság ítéletének indoklásában hangsúlyozza azt, hogy a társadalombiztosítási rendszerek szabályozása nemzeti hatáskör. A Bíróság ezután leszögezte, hogy a törvényi szabályozás szociális céllal jött létre, hiszen minden biztosított személyt lefed bármilyen munkahelyi balesetből vagy foglalkozási megbetegedésből eredő kockázatra kiterjed a munkavállaló vagy a munkaadó vétkességére tekintet nélkül. A rendszer szociális célját az is mutatja, hogy a járadékokat akkor is kifizetik, ha a munkaadó nem fizette be időben a járulékokat.

„Azonban, ahogyan az Európai Bíróság esetjogából kitűnik, önmagában a rendszer szociális célja nem elegendő a tevékenység gazdasági tevékenységként történő kategorizálásának kizárásához. Két másik aspektus is figyelmet érdemel.”⁵³

⁵² C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas and Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)* [2002] ECR I-691.

⁵³ Az ítélet 36. pontja

A rendszer egyik aspektusa, hogy a szolidaritási elvre épül. A járadékok mértéke és a biztosított kockázat között nem áll fenn állandóan arányosság. Ezen kívül a hozzájárulásokat nemcsak a vállalkozás tevékenységével járó kockázatok alapján számítják ki, hanem figyelembe veszik a biztosított személy jövedelmét is. Másrészt a kifizetett járadékok mértéke nem szükségszerűen arányos a biztosított személy jövedelmével. A befizetett hozzájárulások és a kifizetett járadékok közötti közvetlen kapcsolat hiányában szolidaritási viszony jön létre a jobban fizetett munkavállalók és azok között, akik az alacsony jövedelmük miatt a megfelelő szociális gondoskodástól meg lennének fosztva.

A rendszer másik aspektusa az, hogy mind a hozzájárulások, mind a járadékok mértékét végső soron az állam határozza meg. A járadékok mértékét jogszabály fekteti le, amely független az INAIL által megvalósított befektetések pénzügyi eredményétől. A hozzájárulások mértékét is jóvá kell hagyni miniszteri rendelettel. A kötelező tagsági viszony elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendszer pénzügyi egyensúlyba kerüljön és a szolidaritási elv megvalósuljon. Ennek következtében azt kell megállapítani, hogy az INAIL egy kizárólagosan szociális funkciót lát el, tevékenysége nem tekinthető versenyjogi szempontból gazdasági tevékenységnek és ezért nem minősül versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak.⁵⁴

A FENIN ügy⁵⁵ azért különleges a bírói joggyakorlatban, mert azt kellett megítélni, hogy termékek vagy szolgáltatások vásárlása gazdasági tevékenységnek számít-e. FENIN, a spanyol egészségügyi termékeket forgalmazó vállalkozások egyesülete azért fordult a Bizottsághoz, mert álláspontja szerint a spanyol egészségügyi rendszert kezelő szervezetek-beleértve három minisztériumot is- úgy élt vissza gazdasági erőfölényével, hogy az egyesület tagvállalkozásai felé csak több mint 300 napos késedelemmel egyenlített ki a számlákat, míg más szervezeteknek hamarabb fizetett. A Bizottság FENIN panaszát arra hivatkozva utasította el, hogy az egészségügyi rendszert kezelő szervezetek beszerzéseik során nem tekinthetők vállalkozásoknak, mivel a keresletük nem elválasztható attól a közszolgáltatási feladattól, amelyre ezeket az eszközöket felhasználják. Az Elsőfokú Bíróság a Bizottság jogértelmezésével egyetértett.

36. Áruk kínálása és szolgáltatások nyújtása egy adott piacon a gazdasági tevékenység legjellemzőbb vonása és nem önmagában a beszerzési tevékenység. Tehát, ahogyan a Bizottság is érvelt, nem lenne helyes szétválasztani a későbbi tevékenység jellegének meghatározásától a termékek beszerzésére irányuló tevékenységet.

⁵⁴ Az ítélet 31-46. pontjainak összefoglalása

⁵⁵ T-319/99 Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) v Commission [2003] ECR II-357.

A beszerzési tevékenység jellegét tehát az alapján kell megállapítani, hogy a megvásárolt termékek későbbi felhasználása gazdasági tevékenységnek minősül-e vagy sem.

37. Ennek következtében nem tekinthető egy szervezet pusztán egy adott piacon történő vásárlás tényénél fogva vállalkozásnak, ha- akár nagy mennyiségben is-nem abból a célból vásárol termékeket, hogy gazdasági tevékenysége részeként termékeket vagy szolgáltatásokat kínáljon, hanem azért, hogy azokat más, például tisztán szociális jellegű tevékenysége körében felhasználja. Bár egy szervezet nagyon jelentős-akár monopozónium jellegű- gazdasági erőt is gyakorolhat, ez nem változtat azon a tényen, hogy a közösségi versenyjog szempontjából nem vállalkozásként jár el és ezért nem alanya a 81. (1) és 82. cikkeken foglalt tilalmaknak, amennyiben az a tevékenység, amelynek céljára a szervezet terméket vásárol, nem gazdasági tevékenység.

Nem volt vitatott a felek között az állami egészségügyi rendszert kezelő szervezetek a szolidaritási jellege, az, hogy a tevékenységüket társadalombiztosítási járulékokból vagy más állami forrásból finanszírozzák és univerzális alapon ingyenesen nyújtanak szolgáltatásokat a társadalombiztosítási rendszer tagjainak. Az Európai Bíróság nagytanácsa 2006. júliusi ítéletében helybenhagyta az Elsőfokú Bíróság jogértelmezését.⁵⁶ Az ítélet rövid indoklásban a Bíróság kijelentette, hogy ítélkezési gyakorlata szerint a gazdasági tevékenységet adott piacon termékek vagy szolgáltatások kínálásának ténye jellemzi. Az Elsőfokú Bíróság tehát helyesen jutott arra a következtetésre, hogy nem lehet elkülöníteni a vásárlási tevékenységet a termék utólagos felhasználásától a vásárlási tevékenység értékelése tekintetében, és hogy az utólagos felhasználás gazdasági jellege, illetve annak hiánya szükségszerűen meghatározza a vásárlási tevékenység jellegét is.⁵⁷

Slot véleménye szerint az Európai Bíróság tovább pontosította a FENIN ügyben a Poucet ítéletben lefektetettek abban az értelemben, hogy egy szervezetet az sem minősít vállalkozássá, ha olyan beszerzéseket folytat, amelyeknek adott piacokon hatást fejthetnek ki.⁵⁸

Metzinger Péter tanulmányában hibásnak minősíti a Bíróság és a Bizottság álláspontját: „Az EB és a Bizottság azon álláspontja pedig, amely szerint a kezelő szervek kínálati, nem gazdasági jellegű magatartása nem választható el az egészségügyi termékek piacán kifejtett vevői tevékenységtől, versenyjogi szempontból véleményem szerint hibás. Az adott szerv különböző tevékenységei elválaszthatóságának a kérdése a közhatalmiság-kereskedőiség problematika kapcsán több ügyben is

⁵⁶ C-205/03 P. Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2006. július 11-i ítélet, még nincs közzétéve

⁵⁷ az ítélet 25. és 26. pontjai

⁵⁸ Slot (2) i.m. 588.

felmerült, melyekben azonban nem a kereslet-kínálat megkülönböztetése volt a döntő, hanem az, hogy az adott közhatalmi funkció ellátásához milyen tevékenységekre volt szükség. A Fenin ügyben az egészségügyi kezelő szervek közhatalmi jellegű, s ezért nem gazdasági tevékenysége az egészségügyi szolgáltatások nyújtása; ettől a tevékenységtől a közhatalmiságot nem igénylő beszerzési tevékenység minden további nélkül elválasztható, s Spanyolországban el is válik, hiszen a panaszolt huszonhat szerv közhatalmi jogosítványok nélkül lép fel vásárlóként. Az egészségügyi szolgáltató tevékenység biztonsága és minősége egyébként sem függ attól, hogy a beszerzési tevékenységet közhatalmi vagy kereskedői ruhájában végzi-e az arra hivatott állami szerv. Semmi sem zárja ki például, hogy a beszerzési tevékenységet egy erre a célra alapított szerv végezze, mely a piacon kifejtett gazdasági tevékenység útján szerezné be az egészségügyi szolgáltatásokhoz szükséges termékeket, melyeket aztán- szükség szerint törvényben meghatározott módon-továbbadna az egészségügyi szolgáltatóknak. Az egészségügyi alapanyagok, gyógyszerek beszerzésére irányuló tevékenység ugyanúgy választható el a közhatalmi tevékenységtől, ahogy pl. a munkaerőközvetítés (Höfner és Job Centre ügyek) vagy a betegszállítás (Firma Ambulanz Glökner ügy).⁵⁹

A Bíróság az egészségügyi szolgáltatások spanyol rendszerét álláspontom szerint nem minősítette közhatalmi tevékenységnek, hanem azt nem gazdasági jellegű tevékenységnek tekintette jellegét, célját, a tevékenység természetét figyelembe véve. Metzinger Péternek azon álláspontja viszont védhetőnek tűnik, hogy a beszerzések a szolgáltatásoktól elválaszthatóak lehetnek, ugyanis az Elsőfokú Bíróság nem adott részletes indoklást arra nézve, hogy miért képezik a beszerzések a szolgáltatásnyújtás integráns részét. A FENIN ítélet után egy évvel megszületett és alább ismertetett AOK Bundesverband ügy kapcsán már részletesebben elemezte Bíróság a leválaszthatóság kérdését. A Bíróság úgy indokolta a leválaszthatóság hiányát, hogy a szociális tevékenységhez, annak céljaihoz, érdekeihez képest sajátos, speciális célok, érdekek vezérlik-e a vállalkozást a kiegészítő tevékenységhez képest. A Cali ítéletben pedig a Bíróság azt a fogalmat használta, hogy a gazdasági tevékenység szerves részét képezi-e a vizsgált tevékenység. Ha igen, akkor a két tevékenység nem elválasztható. Amennyiben tehát a két tevékenység szükségszerűen kapcsolódó, csak együtt értelmezhető, akkor azok együttes megítélése szükséges. Ebből a szempontból mellékes körülmény az, hogy a gazdasági tevékenység szerves részét képező feladatot üzleti alapon is meg lehetne szervezni. Ezen a ponton tehát a véleményünk eltér.

⁵⁹ i.m. 31. oldal

A Freskot ítélet⁶⁰ annyiban különleges az esetjogban, hogy nem egészségbiztosítási rendszert ítélt meg a Bíróság, hanem természeti kockázatok elleni vagyonbiztosítást. Görögországban a mezőgazdasági vállalkozások természeti kockázatok elleni kötelező minimumbiztosítására egy speciális állami finanszírozási rendszert hoztak létre. A természeti kockázatokból adódó károk helyreállítását, illetve a károk bekövetkeztének megelőzését állami pénzalapból finanszírozták. Ezt az állam által meghatározott díjakból töltik fel, amelyet a hazai mezőgazdasági termékeket vásárló és eladó személyekre vetnek ki. Az alapot mezőgazdasági biztosító kezeli (ELGA), amely magánjogi személy, de a köz érdekében jár el és teljes mértékben állami tulajdonban áll. Feladatait, működését jogszabály határozza meg. A Bíróság előtt felmerült az a kérdés, hogy ELGA vállalkozásnak tekinthető-e a 87. cikk értelmezésében. A Bíróság abból indult ki, hogy az ELGA-ra ruházott feladatok gyakorlását alapvetően szociális célok vezérik. A jogszabály állapítja meg egyrészt a hozzájárulás mértékét a kockázattól függetlenül, másrészt és az előnyöket is, mindenki számára egyenlő mértékben. Továbbá ezek jellegét, formáját is jogszabály rögzíti. Ennek következtében az ELGA tevékenységét a Bíróság nem tekintette gazdasági tevékenységnek.

Látható, hogy a Bíróság a vállalkozási jelleg hiányát az állami támogatási jogban sem a szervezet szociális céljaiból vezeti le, hanem a tevékenységnek a jog általi leszabályozottságából.

Az AOK Bundesverband⁶¹ ítéletben ismét csak betegbiztosítási alap jellegét elemezte a luxemburgi testület. Németországban jogszabályi rendelkezések bevezetésével próbálták meg visszafogni a betegbiztosítási alapok túlköltekezését. Az alapok szövetségei maximalizálták a gyógyszertermékekre azt az árszintet, amelyet az alap a vele biztosítási jogviszonyban álló biztosítottak megtérített. A maximum szint feletti költséget a betegnek kellett finanszíroznia. Németországban a jogszabályi betegbiztosítási rendszer több, egymástól független igazgatással rendelkező egészségbiztosítási alpból áll. A foglalkoztatottnak a választásuk szerinti alap tagjává kellett válniuk. A hozzájárulás mértéke a biztosított személy jövedelmétől és az egyes alapok által meghatározott hozzájárulási rátától függenek. Hozzájárulást fizetnek- legtöbb esetben egyenlő mértékben- a munkáltatók is. A betegbiztosítási alapok a hozzájárulási ráta tekintetében versenyben állnak egymással, hiszen ez alapján határozzák meg a munkavállalók, hogy melyik alaphoz

⁶⁰ C-355/00 Freskot AE v Elliniko Dimosio [2003] ECR I-5263.

⁶¹ AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen, Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen eV, Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft and See-Krankenkasse v. Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co. (C-264/01), Mundipharma GmbH (C-306/01), Gödecke GmbH (C-354/01) and Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH (C-355/01) [2004] ECR I-2493. Az ítéletet részletesen elemzi Gassner.

csatlakoznak. A természetben járó szolgáltatások lényegében azonosak a kötelező kezelések tekintetében, de eltérhetnek egymástól a kiegészítő opcionális kezelések vonatkozásában. Az alapok szolidaritási rendszerben működnek, azaz kiegyenlítik egymás között azokat a pénzügyi különbségeket, amelyek az eltérő biztosított kockázatokból erednek. A gyógyszerek maximum térítési árának meghatározása során első körben az alapok és az orvosok szövetségi bizottsága meghatározza azokat a gyógyszertermékeket, amelyek hasonló terápiás hatásuk alapján azonos körbe tartozhatnak. Ez a gyógyszerkör meghatározás csak akkor lép hatályba, ha azt az Egészségügyi Minisztérium jóváhagyja. Második lépésként az alapok szövetsége minden gyógyszerkörösre meghúzza a maximális térítési árat. A gyógyszergyártó vállalkozások észrevétele szerint az alapok három tekintetben is versenyben állnak egymással. Egyrészt a biztosítási ráta, másrészt a felkínált szolgáltatások, harmadrészt a szolgáltatásaik megszervezése tekintetében.

A Bíróság először a betegbiztosítási alapok vállalozási jellegét vizsgálta, majd azt, hogy a gyógyszertermékek maximális térítési árának meghatározásakor a betegbiztosítási alapok szövetsége vállalozások társulásaként minősül-e.

Az ügyben a betegbiztosítási alapok lényegében ugyanazokat a jogszabály által előírt kötelező juttatásokat nyújtották a biztosítottak számára, amelyek a hozzájárulások mértékétől függetlenek voltak. Az alapok tehát nem tudják befolyásolni ezeket a juttatásokat. Ezen kívül az alapokat összekapcsolja a szolidaritás, amellyel a költségeket és kockázatokat kiegyenlítik egymással. Ennek következtében a Bíróság értelmezése szerint a betegbiztosítási alapok nem állnak versenyben egymással vagy magánintézményekkel a kötelező jogszabályi juttatások, akár kezelések, akár gyógyszertermékek vonatkozásában, amely az alapvető feladatukat jelenti.

Az a tény sem vonja kétségbe ezt a megállapítást, hogy az alapoknak van bizonyos szabadságuk a hozzájárulási ráták meghatározása tekintetében és hogy valamilyen versenyben állnak egymással a tagok vonzása érdekében. A jogalkotó ugyanis annak biztosítása érdekében vezette be a verseny ezen elemét, hogy az alapok a legkisebb költségek mellett a leghatékonyabb formában működjenek a német társadalombiztosítási rendszer megfelelő működése érdekében. A Bíróság hangsúlyos értelmezése szerint az ilyen jellegű cél elérése nem változtatja meg a betegbiztosítási alapok tevékenységének jellegét. Fennmarad azonban az a lehetőség, hogy a betegbiztosítási alapok és szövetségeik olyan tevékenységet is végeznek, amely gazdasági tevékenységnek minősül, mivel a kizárólag szociális jellegű tevékenységi körön kívül esik. Az alapok szövetsége a maximum összegek meghatározásakor egy jogszabály által rögzített kötelezettségének tesz eleget abból a célból, hogy biztosítsák a német társadalombiztosítási rendszer folyamatos működését. A

szövetségnek a jövedelmezőség és a minőség követelményét figyelembe véve kell álláspontját kialakítani, ennek hiányában a hatáskörrel rendelkező miniszter dönt. Tehát egyedül a maximum érték konkrét összegét nem szabályozza az állam, azt a szövetség rögzíti a törvényben megállapított kritériumok figyelembevételével. A Bíróság szerint bár a szövetségnek van valamilyen mértékű diszkréciója ebben a tekintetben, a diszkréció olyan területre vonatkozik, amelyen a betegbiztosítási alapok nem versenyeznek. Ebből az következik, hogy a betegbiztosítási alapok nem valósítanak meg olyan speciális érdeket, amely elválasztható lenne a betegbiztosítási alapok kizárólagosan szociális céljától. Ezzel szemben a szövetségek olyan kötelezettségüknek tesznek eleget, amely integráns része a betegbiztosítási alapok jogszabályon alapuló tevékenységének. Ennek megfelelően a Bíróság úgy szövegezte meg ítéletének határozati pontjait, hogy a rögzített maximum értékek megállapításával az alapok szövetségei pusztán a társadalombiztosítási rendszer kezelésével járó jogszabályi feladataikat látják el, és ezért nem fejtenek ki vállalkozásokként gazdasági tevékenységet.⁶²

Jacobs főtanácsnok indítványában eltérő jogértelmezést javasolt a Bíróság számára. Szerinte a Bíróság a vállalkozás fogalmának meghatározásakor egy absztrakt tesztet használ, azaz azt vizsgálja, hogy legalább elvi szinten a tevékenységet magánvállalkozások el tudnák –e látni profitszerzési célból. Semmi értelme nem lenne a versenyjogi szabályok alkalmazásának, ha egy magánvállalkozás az adott tevékenységet nem tudná ellátni. A szociális szolgáltatások terén azonban a Bíróság egy konkrét tesztet alkalmaz, amelynek az a lényege, hogy mennyi tér maradt a verseny számára a nemzeti jogszabályok alapján. A társadalombiztosítási rendszernek majdnem teljesen a szolidaritási elven kell nyugodnia ahhoz, hogy ne minősítsük a kezelő szervezetet vállalkozásnak. A rendszernek jövedelmelosztó alapon kell működnie, azaz a hozzájárulásokat jogszabály határozza meg és a rendszer működtetői pusztán az adott jogszabályokat alkalmazzák. Mérlegelés kérdése az, hogy egy szervezet mikor minősül vállalkozásnak. Nehéz megvonni egy pontos választóvonalat, amelytől kezdve a biztosítási rendszer jövedelmelosztó elemei már meghaladják azokat a gazdasági tevékenységeket, amelyekért a biztosítási vállalkozások is versenyeznek. A minősítés szükségszerűen a fokozatokon múlik. Jacobs főtanácsnok álláspontja szerint a kérdéses alapok több szempontból is versenyeznek. Egyrészt versenyeznek egymással a hozzájárulások mértékének megállapítása terén (az irodalom szerint a biztosított bruttó jövedelmének 12 és 15 százaléka közötti sávban mozgott a pénztárak által megszabott hozzájárulás mértéke),⁶³ másrészt a kötelező szolgáltatásokhoz

⁶² Az ítélet 45-64. pontjainak összefoglalása

⁶³ Markus Krajewski and Martin Farley i.m. 843. oldal

képezt kiegészítő jellegű szolgáltatásokkal is vonzani próbálják a munkavállalókat, harmadrészt a kötelező biztosítási rendszer alá nem tartozó személyek tekintetében versenyeznek a magánbiztosítókkal. Ezen elemek miatt a Főtanácsnok az alapokat vállalkozásként definiálta. A térítési maximum meghatározása számára nem választható el az alapok betegségbiztosítási feladatától. Világos volt előtte, hogy ha a szolgáltatás nyújtása gazdasági tevékenység, akkor gazdasági tevékenységnek minősül a szállítónak a szolgáltatás paramétereire vonatkozó döntése is. A fix összeg meghatározása során a betegségbiztosítási alapok megállapítják azt a maximum árat, amelyen egy kulcsfontosságú inputot beszereznek és ezzel a biztosításnak azt a szintjét is, amelyet a biztosított személyeknek nyújtanak. Ezek a döntések tehát elválaszthatatlanok az egészségügyi biztosítás fő tevékenységétől.

A 81. cikket sértő vállalati társulási döntést azonban a Főtanácsnok is kimenthetőnek tartotta a Szerződés 86. cikk (2) bekezdése alapján. Azt is megjegyezte, hogy Németország megsértette a 3. (1) g, 10. és 81. cikkek együttes értelmét.

Látható, hogy a Főtanácsnok és a Bíróság közötti alapvető eltérés a szolidaritási és versenyelemek közötti arány eltérő mérlegelésében áll. A Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy a verseny bizonyos elemeinek a hatékonyság fokozása érdekében történő bevezetése nem teszi az alapot vállalkozássá. Ez az értelmezés az absztrakt tesztől idegen. Az általános versenyjogi felfogás szerint ugyanis arra épül, hogy a versenykorlátozó hatás jogellenesé teszi a vállalkozások gyakorlását, bármilyen elfogadható cél érdekében születik meg az.⁶⁴ A korábbi esetjog szerint érvényesülnie kell a versenynek és a versenyszabályoknak azokon a területeken, amelyeken az állam annak teret engedett. Irreleváns, hogy az államot mi vezette arra, hogy a szabályozott ágazatban részleges versenyt bevezesse. Ha a Bíróság a verseny egyes elemeinek fennálltát megállapította, akkor azt a következtetést vonta le, hogy a tevékenység gazdasági jellegű (lásd például az FFSA ügyet vagy az Albany ügyet), tekintet nélkül arra, hogy ezen versenyelemeknek mi a funkciója.

Drijber jegyzi meg, hogy más esetekben, például a 81. és 82. cikkek kapcsán nem zárja ki a jogalkalmazást az, hogy a versenynek csak kis teret hagyott az állam. Ilyen szituációkban a Bíróság inkább azt hangsúlyozta, hogy még fontosabb fenntartani a verseny lehetőségét ebben a reziduális térben és fel kell lépni azokkal szemben, akik ezt a korlátozott versenyt még tovább akarják szűkíteni.⁶⁵

Martin Krajewski és Martin Farley úgy értelmezik az ítéletet, hogy a Bíróság a vállalkozás fogalmának értelmezése során két fontos pontosítást tett: egy

⁶⁴ a vállalkozás gazdasági előny létrehozatalára irányuló célját a 81. cikk (3) bekezdése körében vizsgáljuk

⁶⁵ i.m. 529.

mennyiségi és egy minőségi pontosítást.⁶⁶ A verseny korlátozott elemének bevezetése nem változtatja meg az egyébként nem gazdasági tevékenység minősítését. Slot idézi, hogy a hozzájárulások mértéke között lényeges különbségek voltak. 1997-ben például a lealacsonyabb mérték 10,8 %, a legmagasabb pedig 14,9 % volt.⁶⁷ A minőségi pontosítás szerint a verseny korlátozott elemének bevezetése nem változtatja meg a minősítést, amennyiben azon célból vezették be, hogy a költséghatékonyság növelésére ösztönözzenek.

A mennyiségi pontosítással szemben az vethető fel, hogy a Bíróság nem tisztázta, hogy milyen mértékű verseny mellett fogadható el az, hogy a tevékenység nem gazdasági jellegű és azt sem, hogy vajon az alapokat költséghatékonyságra ösztönző intézkedések meddig biztosíthatnak védőhálót az alapok számára a versenyjogi szabályok alkalmazásával szemben.

A másik kérdés amit a bírósági ítélet felvet, hogy amennyiben a vállalkozásnak nem minősülő betegbiztosítási alapok árukat vagy szolgáltatásokat vásárolnak, akkor a fő tevékenységükhöz kapcsolódó feladatot hajtának-e végre vagy olyan elválasztható műveletet, amelynek esetlegesen eltérő jellegét külön is lehet vizsgálni. Somaya Belhaj és Johan W. van de Gronden szerint valószínűleg ezt a tevékenységet el lehet választani a szociális feladattól és ezért a versenyszabályok alkalmazhatók.⁶⁸ Álláspontom szerint a FENIN ítéletet visszaidézve az a kérdés, hogy az áru vagy szolgáltatásnyújtás a nem gazdaságinak minősülő szociális tevékenység ellátásához szükséges-e vagy sem. Ha az árubeszerzés vagy szolgáltatásnyújtás nincs közvetlen kapcsolatban a szociális tevékenységgel, akkor a versenyszabályok alkalmazhatók. Drijber is kritikus a Bírósággal szemben azért ahogyan a gazdasági tevékenység kérdését a vásárlói (upstream) és a biztosítási (downstream) piacon vizsgálta. Drijber szerint egyrészt a Bíróság elfogadta azt a lehetőséget, hogy ugyanaz a szervezet a tevékenységétől függően kétfajta besorolást kaphat. A Bíróság mégsem korlátozta magát arra, hogy a másodlagos piactól függetlenül vizsgálja az elsődleges piacot. „Elvileg elképzelhető egy olyan végeredmény, hogy a másodlagos piacon a szervezet nem minősül vállalkozásnak, míg az elsődlegesen igen. Másrészt úgy tűnik, hogy a Bíróság kivetítette a másodlagos piacra vonatkozó megállapításait az elsődleges piacra, ugyanúgy mint ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság a FENIN ügyben tette.”⁶⁹

Lasok álláspontja szerint az AOK Bundesverband ítélet után gyakorlatilag lehetetlen megfelelő pontossággal megállapítani azt, hogy az adott

⁶⁶ i.m. 848. oldal

⁶⁷ Slot (2) i.m. 583. oldal

⁶⁸ Somaya Belhaj and Johan W. van de Gronden i.m. 686. oldal

⁶⁹ i.m. 529.

szervezet vállalkozásnak minősül-e vagy sem, mivel a Bíróság szerint egy adott tevékenység vonatkozásában ugyanaz a szervezet minősülhet vállalkozásnak, míg egy másik tevékenységi köre vonatkozásában nem. Nem tartozik a versenyjogi szabályok hatálya alá az a szervezet, amelyet az állam kizárólag egy fogyasztói juttatásokat szétosztó rendszer működtetésére használ fel. Lasok szerint ez annak ellenére igaz, hogy vannak olyan magánszektorban működő vállalkozások, amelyek ellenszolgáltatás fejében jelentős juttatásokat nyújtanak és a rendszert működtető szervezetet az állam olyan összegek behajtására is felhasználja, amelyeknek a szintjét az állam politikai érvek alapján állapítja meg és amelyek nem kapcsolódnak a juttatások értékéhez.⁷⁰

A szociális ágazatban Slot rendszere szerint a Bíróság a következő tényezőket veszi figyelembe a minősítésnél:⁷¹

Formális kritériumok, amelyek nem relevánsak:

- A szervezet nem jövedelemszerző jellegű
- Szociális célt valósít meg
- A megvalósított beruházások korlátozottak vagy ellenőrzött jellegűek.

Formális, releváns kritériumok

- A szervezet jogi státusza és az az eljárás, amellyel a rendszert vagy a kezelő szervezetet felállították
- A kezelő szervezet összetételére vonatkozó szabályok

Tartalmi kritériumok

- Van-e lehetősége a szervezetnek, hogy azokhoz a piaci körülményekhez alkalmazkodjon, amelyen működik?
- Az árakat és az outputot szabadon meghatározhatja-e? Ennek keretei között azt vizsgáljuk, hogy a szervezetnek jogában áll-e a hozzájárulások mértékének megállapítása? Hogyan működik a szervezet? Ugyanúgy működik-e, ahogyan egy magánbiztosító működne vagy jelentős mértékű kormányzati kényszer alatt működik?

Slot rendszeréhez azt a megjegyzést lehet fűzni, hogy a szervezet jogi státusza nem mérvadó formális kritérium, másrésről szerintem a kormányzati kényszer a jogsértésért viselt felelősség megállapítása

⁷⁰ Lasok i.m. 385. oldal

⁷¹ Slot (2) i.m. 585.

szempontjából is releváns. Az adott tevékenység állami szabályozottsága viszont igen lényeges tény abból a szempontból, hogy kialakulhat-e verseny a tevékenységet végzők között.

Az állam az AOK Bundesverband esetben nem szabályozta le az ármaximum konkrét mértékét, e tekintetben tehát hagyott döntési szabadságot az alapok szövetsége számára. Az előzetes döntést kérő bíróság viszont azt hangsúlyozta, hogy az ármaximálás nincs hatással olyan területen, ahol az alapok között verseny van (kiegészítő szolgáltatások nyújtása). A Bíróság három tényre alapozta azt a döntését, hogy az ármaximalizálás az alapok főtevékenységének integráns része:

Jogszabály kötelezi erre a szövetséget.

A jogszabály célja a rendszer működőképességének fenntartása.

A szövetség helyett- annak döntése hiányában- a miniszter is dönthet.

A jogszabály néhány általános kritériumot tartalmazott, amelyet figyelembe kellett vennie a szövetségnek.

A fennmaradó területen mérlegelési lehetősége állt fenn, amely viszont olyan területre vonatkozott, ahol az alapok nem versenyeztek.

Kérdés, hogy a Bíróság miért nem alapozta ítéletét kizárólag ezen utóbbi tényre. Slot egyébként megkérdőjelezhetőnek tartotta a nemzeti bíróság kiindulópontját. A vállalkozásként történő minősítéshez szerinte nem szükségszerű feltétel az, hogy a szervezet szabadon határozhatja meg a termékei tartalmát. „A gazdasági életben sok olyan helyzet van, amelyben a szállított termék jellegét egy harmadik fél határozza meg vagy az a fél, amelynek szüksége van a termékre: ez a közös tulajdonsága sok pályázati eljárásnak és nem szükségszerűen vagy állandóan a kormány határozza meg a termék jellemzőit. Az adott termék jellegétől és tartalmától függetlenül több olyan tényező van- például a hozzájárulások mértéke - amelynek vonatkozásában lehetséges a verseny. Ezen kívül egyértelmű, hogy a kollektív ármegállapítás a teljes német gyógyszerpiacon befolyásolta a versenykörülményeket. 1994 és 2000 közötti időszakban azon gyógyszerek aránya, amelyek vonatkozásában az árakat rögzítették 44,4 %-ról 63,7 %-ra nőtt.⁷²”

⁷² Slot (2) i.m. 587. oldal

Hatzopoulos elemzése szerint is több kritérium együttes mérlegelésével dönthető el az egészségbiztosítási alapok kategorizálása.⁷³

Az alap célja. Ezt a Poucet & Pistre ügyben a Bíróság figyelembevette, de később ennek a tényezőnek az értékelésben betöltött jelentősége csökkent.

Kötelező-e az alapan való tagság?

A hozzájárulások és juttatások kiszámításának módja. Ha a juttatás és a hozzájárulás között nincs kapcsolat, akkor ez azt jelzi, hogy nem a gazdasági megfontolások, hanem a szolidaritási elv a domináns.

A hozzájárulások mértékét maga az alap vagy szervezete határozza-e meg vagy a jogszabályok. Az előbbi ugyanis nyomatékosan jelzi, hogy gazdasági tevékenységről van szó.

Az a tény is döntő, hogy a rendszer kapitalizációs rendszerben működik-e vagy a hozzájárulások aktív kezelésére jogosult-e. A vállalkozási jelleget gyengíti, ha az alap csak a hozzájárulások újraelosztásához járul hozzá. Az alap vállalkozási jellegét erősíti az a tény, hogy a juttatások mértéke a szervezet pénzügyi eredményeitől függ.

Vannak-e olyan magánbiztosítótársaságok által nyújtott szolgáltatások, amelyekkel versenyben áll az alap?

Hatzopoulos is megerősíti, hogy a Bíróság által követett teszt funkcionális és nem szervezeti jellegű, azaz a vizsgált tevékenység jellegétől és nem a szervezet struktúrájától függ az értékelés. Amennyiben azonban a Bíróság a szervezet vagy a tevékenység közjogi jellegét megállapította, az a tény, hogy a tevékenységet ténylegesen a szociális alappal szerződésben álló magánvállalkozások látják el, nem változtatja meg a minősítést. A szervezet által a nem gazdasági jellegűnek minősített tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő tevékenységekre sem lehet alkalmazni a versenyjogi szabályokat.⁷⁴

Hatzopoulos végkövetkeztetése szerint a Bíróság prima facie kivételt állapít meg a Szerződési szabályok (versenyszabályok és belső piaci szabályok) alkalmazása alól, amennyiben a tevékenység magja szolidaritási alapon nyugszik.⁷⁵

Hans Gilliams szerint a Bíróság csak formálisan utal az indoklásában arra, hogy a tevékenység a szolidaritás elvén nyugszik. Az érdemi, mondhatnánk ügydöntő kritérium az, hogy a szolidaritási elv érvényesülése érdekében az

⁷³ Hatzopoulos i.m. 711-712. oldal

⁷⁴ Hatzopoulos i.m. 712-713. oldal

⁷⁵ i.m. 721. oldal

állam leszabályozza a tevékenységet, és ezzel kizárja az összes versenyelem érvényesülésének lehetőségét. A Bíróság nem követel bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az állam szabályozása közérdekből született meg. A tevékenység teljes leszabályozottságának ténye önmagában kizárja azt, hogy az adott tevékenységet folytató személyt vállalkozásnak minősítsük.⁷⁶

Van de Gronden álláspontja szerint a Bíróság azért fejlesztette ki a konkrét tesztet, hogy az EK-Szerződés 152. cikk (5) bekezdésében rögzített követelményt figyelembe vegye. Eszerint a közegészségügy terén való közösségi fellépés során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a tagállamoknak az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezésére és nyújtására való hatáskörét. A Bíróság ezt a megállapítást már egy 1984-es ítéletében megelőlegezte.⁷⁷ A konkrét teszt bevezetésével a Bíróság tiszteletben tartja a nemzeti jogalkotók akaratát. Ha a nemzeti jogalkotó (részleges) verseny bevezetését határozta el az egészségügyben, akkor a közösségi versenyjog alkalmazható. Ennek hiányában a versenyjog nem alkalmazható. A konkrét teszt alkalmazásával tehát a Bíróság elismeri a tagállamok társadalombiztosítási jogalkotói hatáskörét. Ha ebben a szférában is az absztrakt tesztet követnénk, akkor ezen szervezetek szolgáltatásai,- amelyeket magánvállalkozások is el tudnának elvileg látni- a közösségi versenyjog tárgyi hatálya alá kerülnének. Ez van de Gronden szerint valószínűleg azt eredményezné, hogy a biztosítható kockázatú tevékenységekre a versenyjogot alkalmazni kellene. A konkrét teszt alkalmazásával elkerülhető, hogy az európai versenyszabályok alkalmazása által liberalizáljuk azokat a tagállami egészségbiztosítási rendszereket, amelyeket a tagállami jogalkotó a szolidaritás elvére kívánt felépíteni.⁷⁸

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a Bíróság mára meglehetősen egyértelműséggel rögzítette a konkrét teszt alkalmazási feltételeit. Van de Gronden kommentárjából az is jól érzékelhető, hogy a konkrét teszt kidolgozásánál a Bíróságot alapvetően a tagállami hatáskörök védelmének célja vezethette.

⁷⁶ Gilliams i.m. 7. oldal

⁷⁷ C-238/82 Duphar BV és társai kontra Holland Állam [1984] EBHT 523.,16. pont: ...a közösségi jog nem sérti a tagállamok azon hatáskörét, hogy kialakítsák szociális biztonsági rendszerüket...

⁷⁸ van de Gronden (2) i.m.89-90.

3 A vállalkozások társulása

A vállalkozások mellett a 101. cikk speciális alanya a vállalati társulás. Ebbe a kategóriába tartoznak általában a vállalkozások kereskedelmi szövetségei,⁷⁹ érdekképviselői tömörülései vagy kamarái. Vállalkozások társulásának minősülhet mezőgazdasági szövetség is.⁸⁰ Nem fosztja meg a kamarákat, szövetségeket társulási jellegüktől az a tény sem, ha részben közhatalmi feladatokat látnak el. A Bíróság ugyanis a társulási döntések esetében is egy funkcionális koncepciót alkalmaz, azaz a vitatott döntés kapcsán állapítja meg annak gazdasági jellegét. Így lehetséges, hogy a szervezet által alkotott egyik határozat nem esik a versenyjogi szabályok hatálya alá, mivel azt az állam által rá delegált jogkörben hozta meg a társulás, más esetben viszont a társulás vagy tagjainak gazdasági-piaci tevékenységére vonatkozó döntés a 101. cikk hatálya alá esik. A 101. cikk alkalmazásához nem szükséges, hogy maga a vállalati társulás is gazdasági céllal jöjjön létre. A szakmai feladatok szervezése, a szakmai tevékenység ellátására vonatkozó szabályok meghozatala is lehet vállalati társulási döntés. Ugyanígy nem befolyásolja a vállalati társulási minőséget az, hogy maga a társulás nem rendelkezik jövedelemszerzési céllal.⁸¹ A Van Landewyck kontra Bizottság ügyben az Európai Bíróság leszögezte, hogy a 81. cikk (1) bekezdését alkalmazni kell azon társulási határozatokra is, amelyek versenykorlátozó céllal rendelkeznek vagy versenykorlátozó hatást eredményeznek akár a társulás saját tevékenysége, akár a tagvállalkozások tevékenysége vonatkozásában. Az ajánlásoknak a vállalkozások általi elfogadása ugyanis mélyreható hatást gyakorolhat a versenyre.⁸²

Az a tény sem releváns, hogy a társulás a közjog hatálya alá tartozó szervezet, vagy hogy szervezetét, működését, feladatait az állam szabályozza.

3.1 A szakszervezetek vállalkozások társulásának tekinthetők-e?

⁷⁹ Lásd például C-71/74-es ügyet: *Nederlandse Vereniging voor de fruit-en groetenimporthandel, Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander geïmporteerde fruit „Frubo” v Commission of the European Communities and Vereniging de Fruitunie* [1975] ECR 563.

⁸⁰ Lásd például a C-61/80 *Coöperatieve Stremsel-en Kleurselabriek v Commission* [1981] ECR 851. ügyet.

⁸¹ FFSA ügyben a Bíróság megerősítette, hogy az a tény, hogy a központi kölcsönös mezőgazdasági társadalombiztosítási alap nem követ haszonszerzési célt, nem fosztja meg az általa gyakorolt tevékenységet a gazdasági jellegétől, mivel ez a tevékenység a versenyszabályok által megakadályozni kívánt magatartásokhoz vezethet. *C-244/94 Fédération française des sociétés d'assurance és társai kontra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* [1995] EBHT I-4013.

⁸² *Joined cases C-209-215&218/79 Heintz van Landewyck SARL and others v Commission* [1980] ECR 3125. para 88. és lásd még a *Joined cases 96-102, 104,105,108&110/82 NV IAZ International Belgium v Commission* [1983] ECR 3369, para 19 és 20.

Jacobs főtanácsnok az Albany ügyben azt elemezte, hogy a szakszervezetekre lehet-e alkalmazni a versenyszabályokat.⁸³ Mivel a munkavállalók vállalkozásnak nem tekinthetők, ezért a szakszervezetek vagy a munkavállalókat képviselő más egyesületek nem minősülhetnek vállalkozások társulásainak. A szakszervezetek azonban beleeshetnek a vállalkozás kategóriájába, amennyiben maguk gazdasági tevékenységet végeznek. A szakszervezetek non-profit jellege nem zárja ki a vállalkozásként történő kategorizálásukat. Ha a tevékenység magának a szakszervezetnek tudható be, akkor csak a gazdasági jellegűekre alkalmazzuk a versenyszabályokat. Ez a helyzet például akkor, ha a szakszervezet saját jogon szupermarketet, takarékszövetkezetet, utazási irodát üzemeltet vagy más üzleti tevékenysége van. Ebben az esetben a szakszervezet a tagok akaratától valamilyen mértékben függetlenül viselkedik. Abban az esetben viszont, ha a szakszervezet pusztán a tagok (vállalkozásnak nem minősülő munkavállalók) képviselétét végzi, azaz a tagok közötti megállapodás végrehajtó szerveként jár el, akkor maga sem minősülhet vállalkozásnak. A kereskedelmi szövetségek esetében ez a különbségtétel nem releváns, mivel az ő esetükben maguk a tagok is vállalkozásnak tekinthetők.

3.2 A vállalati társulás döntésének megkülönböztetése az állami intézkedésektől

Lényeges, hogy a vállalati társulás döntését megkülönböztessük az állami intézkedésektől.⁸⁴ Előfordul, hogy a döntést hozó szervezet tagsága vegyes, a szervezet munkájában részt vesznek mind a vállalkozások mind az állam képviselői. Előfordulhat, hogy az állami jogszabályok kötelezik a szervezet vállalkozásait, hogy döntéshozataluk során ne csak saját gazdasági érdekeiket vegyék figyelembe, hanem más ágazatok érdekeit, vagy esetleg a fogyasztók érdekeit is. A bírói esetjogot összefoglalva elmondhatjuk, hogy egy ilyen testület döntésének minősítésénél több körülményt szükséges vizsgálnunk. Először azt tekintjük át, hogy a testület tagjainak sorában többségben vannak-e a saját érdeküket képviselő vállalkozások vagy a hatóságok képviselői vannak többségben. Az utóbbi esetben a szervezet az állam, a hatóságok részének tekinthető. Ennek az elemzésnek egy variánsa

⁸³ Joined Opinion of Mr Advocate General Jacobs delivered on 28 January 1999. C-67/96. Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, C-115/97 to 117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen, C- 219/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer-en Havenbedrijven [1999] ECR I-5751.

⁸⁴ Az állam kiterjesztésének ilyenfajta értelmezése párhuzamba állítható az állam fogalmát az irányelvek közvetlen hatálya kapcsán értelmező bírói gyakorlattal. A Foster ügyben például úgy fogalmaz a Bíróság, hogy azok a szervezetek és szervezetek is az állam fogalmába értendők bele, amelyek az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt állnak, vagy olyan speciális jogosultságokkal rendelkeznek, amely meghaladja a magánszemélyek között alkalmazandó szokásos szabályokból következőket. C-188/89 A Foster and others v British Gas [1990] ECR I-3313.

az lehet, amikor nem az állam képviselői vannak többségben, hanem a vállalkozásoktól független szakértők, akik jogszabályi rendelkezés által közérdek figyelembevételére kötelesek. Az ilyen szervezetek szabályozását sem tekinthetjük vállalati társulás döntésének. Ez a kérdés átvezet minket a második körülményhez.

A másik körben ugyanis pontosan azt vizsgáljuk, hogy a testület tagjainak milyen érdekeket kell figyelembe vennie a döntés meghozatalakor. Ha alapvetően a közérdek és nem a tagvállalkozások gazdasági érdekeinek figyelembevételére kötelesek, akkor az így meghozott döntés állami intézkedésnek tekinthető, amelyet a szervezet delegált állami hatáskörben hozott meg. A két szempont figyelembe vétele egy ügyben is kombinálódhat. Lehetséges az is, hogy a vállalkozások képviselőit jogszabály kötelezi arra, hogy ne a „küldő” vállalkozások érdekeit vegyék figyelembe, hanem a közérdeket. Az is elképzelhető, hogy a testület összetétele azért nem kedvez a kartellizációnak, mivel a vállalkozások képviselői mellett a fogyasztói, fogyasztóvédelmi képviselők is ugyanabban a testületben kaptak helyet. Fenger és Broberg álláspontja szerint az is egy szempont lehet a sok közül, hogy ki finanszírozza a testület működését. Az állami finanszírozás is alátámasztja, hogy a testület az állam kinyújtott karjaként működik. A magánvállalkozások saját finanszírozás mellett hajlamosabbak lehetnek kartellek létrehozására.⁸⁵ Érdekes, hogy olyan ügy még nem merült fel a joggyakorlatában, amelyben ezt vizsgálta volna a Bíróság. Az állami intézkedésekről szóló IV. fejezetben viszont a kereskedelemkorlátozó állami intézkedések tárgyi hatálya körében a Bíróság elemzi, hogy a korlátozó intézkedés megvalósítását állami vagy az állam rendelkezésére álló forrásokból finanszírozzák-e.

Az elemzés utolsó fázisában a Bíróság azt a lehetőséget kutatja, hogy az állam fenntartotta-e a maga számára a döntés meghozatalának lehetőségét, vagy arról lemondott. Ezt a körülményt tipikusan akkor veszi számba a Bíróság, ha a szervezet tagságában a közérdeket képviselők kisebbségben vannak.

Nézzünk néhány példát a vállalati társulás döntésének állami intézkedésektől való elhatárolására:

A Clair ügyben⁸⁶ a francia konyaktermelők és konyakkereskedők bizottságának tagjait a vállalkozások javaslatára a miniszter nevezte ki, de ők a vállalkozások érdekeit képviselték. A konyak minimumárának bizottság által történő meghatározását a Bíróság

⁸⁵ Fenger és Broberg i.m. 367.

⁸⁶ C-123/83 Bureau national interprofessionnel du cognac v Guy Clair [1985] ECR 391.

társulási döntésnek tekintette.

A Reiff ügyben⁸⁷ a vállalkozások ajánlására a miniszter nevezte ki a közúti szállítványozók díjszabó bizottságának tagjait, de azok a jogszabály szerint szakértőként voltak kötelesek eljárni és a szakértőket a jelölő vállalkozások nem utasíthatták. A jogszabály szerint a bizottság más piaci szereplők, valamint a fogyasztók érdekeit is figyelembe véve volt köteles meghozni döntéseit. Maga a közlekedési miniszter is a bizottság tagja volt. A bizottság határozata csak az ő jóváhagyásával születhetett meg, illetve a miniszter maga is rögzíthette a díjakat a bizottságok helyett. A Bíróság nem tekintette vállalati társulásnak a bizottságot.

A Delta Schiffahrtsgesellschaft⁸⁸ ügyben a vízi közlekedési fuvardíjakat megállapító bizottság tagjait a vállalkozások javaslatára miniszter nevezte ki, de a tagok nem voltak utasíthatók és a vállalkozásoktól független személyek többségben voltak a testületben. A bizottságnak döntésében figyelembe kellett vennie mások érdekeit is. Bár maga a miniszter nem volt a bizottság tagja, de egyedül, a bizottság bevonása nélkül is megállapíthatta a díjakat a tisztességes verseny biztosítása érdekében. A Bíróság nem minősítette a testületet vállalati társulásnak.

A DIP ügyben⁸⁹ az új üzletek megnyitását engedélyező olasz önkormányzati bizottságban a vállalkozások képviselői a közhatalom képviselőihez képest kisebbségben voltak, a vállalkozások is szakértőként jártak el és kötelesek voltak a közérdek érvényesítésére.

A Bizottság kontra Olaszország ügyben⁹⁰ a vámügynökök nemzeti tanácsa a vállalkozások társulásaként járt el egy kötelező díjszabás megalkotásában. A vállalkozások választás útján állították össze a tanácsot, amelyben csak a vállalkozások képviselői vettek részt, de az olasz jogban közigazgatási szerv státuszát élvezték. Közérdek figyelembevételére nem voltak kötelezettek. A Bíróság megállapította, hogy a vállalati társulás döntést hozott.

A Centro Servizi Spediporto ügyben⁹¹ a szállítási díjakat meghatározó bizottságban a közhatalmat képviselők voltak többségben, a vállalkozások képviselői viszont kisebbségben. A jogszabály részletezte, hogy milyen közérdek figyelembevételére kötelesek. Az olasz jog szerint ez a testület csak egy javaslatot terjesztett a miniszter elé, aki azt visszautalhatta a Bizottság elé, módosításokkal elfogadhatta, vagy maga önállóan kiadhatta a szabályozást. A miniszternek hatásköre gyakorlása előtt több magánjogi és köjogi testülettel kellett egyeztetnie. A Bíróság nem

⁸⁷ C-185/91 Bundesanstalt für den Güterfernverkehr kontra Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG. [1993] EBHT I-5801.

⁸⁸ C-153/93 Bundesrepublik Deutschland v Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft [1994] ECR I-2517.

⁸⁹ Joined cases C-140/94, C-141/94 and C-142/94 DIP SpA v Comune di Bassano del Grappa, LIDL Italia Srl v Comune di Chioggia and Lingral Srl v Comune di Chioggia [1995] ECR I-3257.

⁹⁰ C-35/96 [1998] ECR 3851.

⁹¹ C-96/94 Centro Servizi Spediporto Srl v Spedizioni Marittima del Golfo Srl [1995] ECR I-2883.

tekintett a határozatra vállalati társulás döntéseként.

A Librandi ügyben⁹² a szállítási díjakat meghatározó bizottságban a közhatalmat képviselők kisebbségben, a vállalkozások képviselői viszont többségben voltak. A jogszabály részletezte, hogy az összes tag közérdek figyelembevételére köteles. Az olasz jog szerint ez a testület csak egy javaslatot terjesztett a miniszter elé, aki azt visszautalhatta a Bizottság elé, vagy módosításokkal elfogadhatta, vagy maga önállóan kiadhatta a szabályozást. A miniszternek hatásköre gyakorlása előtt több magánjogi és köjogi testülettel kellett egyeztetnie. A Bíróság annak ellenére nem tartotta a 81. cikk tárgyí hatálya alá tartozónak a döntést, hogy az érdekelt vállalkozások alkották a többséget. Az eset azért is érdekes, mert a nemzeti bíróság szerint a bizottság ténylegesen nem vette figyelembe a közérdeket a döntés meghozatalakor. Az Európai Bíróság ítélete alapján ezt a nemzeti bíróságnak külön vizsgálnia kell. Az Európai Bíróság elé ezek az ügyek úgynevezett közvetett, előzetes döntéshozatali eljárásban érkeznek, amelyben a Bíróság a közösségi jogot értelmezi. A konkrét tényállás, a ténykérdések tisztázása ebben az esetben a nemzeti bíróság feladata.⁹³

Ahogy már említettük a Bíróság a vállalkozások társulása esetében is funkcionális megközelítést alkalmaz, ez világosan látszik például a Wouters ügyből, amelyben a Bíróság azt vizsgálta, hogy az ügyvédi kamara a vitatott szabályozás elfogadása körében vállalkozások társulásának minősülhet-e vagy az állam részének. Az eset azért is érdekes, mert nem egy vegyes összetételű (független szakértők vagy közhatalmi szervek képviselőit is magukba foglaló) testület, hanem egy kizárólag vállalkozásokból álló testület alkotott szabályozást, amelyről azt állította, hogy közérdekből született meg.

A Wouters ügyben⁹⁴ a nemzeti bíróság azt tudakolta, hogy vajon sérti-e a szolgáltatásnyújtás és a vállalkozás szabadságát a Holland Ügyvédi Kamara által kiadott rendelkezés, amely szerint az ügyvédek és a könyvvizsgálók nem alakíthatnak ki partnerségi viszonyt. Az Amszterdami és a Rotterdami Ügyvédi Kamara határozatával megtiltotta az ügyvédi kamara tagjainak a könyvvizsgálókkal társult hivatásgyakorlást. Az ügyvédi kamaráról szóló holland törvény alapján a kamara tagja minden Hollandiában regisztrált ügyvéd, a kamara pedig közjogi jogállású szervezet. A kamara közgyűlésének és felügyelő testületeinek feladata, hogy biztosítsák a szakma megfelelő gyakorlásának feltételeit, e célból bármilyen intézkedést elfogadhatnak. A törvény szövege szerint védeniük kell a kamara tagjainak jogait és érdekeit, biztosítani kell kötelezettségeik betartását és végre kell hajtaniuk a szabályok által rájuk rótt

⁹² C-38/97. Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C. v Cuttica spedizioni e servizi internazionali Srl.[1998] ECR I-5955.

⁹³ Lásd erről bővebben Blutman László: Az előzetes döntéshozatal című művét. KJK-Kerszöv, 2003. Budapest.

⁹⁴ C-309/99. J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten [2002] ECR I-1577.

kötelezettségeket. A delegáltak kollégiuma a szakma megfelelő gyakorlásának érdekében, valamint a kamara igazgatására és szervezetére vonatkozó szükséges szabályokat is elfogadhatja. A szabályokat elfogadásuk után az igazságügyminiszternek kellett megküldeni és ki kellett hirdetni a hivatalos lapban. A jogba ütköző vagy közérdeket sértő határozatokat királyi rendelettel meg lehetett semmisíteni vagy alkalmazásukat fel lehetett függeszteni. Az ügyvédi kamaráról szóló törvény alapján a szabályok kötelezők a holland ügyvédi kamara tagjai számára, valamint a látogató jogászok részére is.

A delegáltak kollégiuma által 1993-ban meghozott, a közös szakmai tevékenységet megtiltó szabályozás szerint a tagokat nem lehet felhatalmazni a szakmájuk gyakorlásának szabad és független jellegű veszélyeztető kötelezettségek felvállalására vagy fenntartására.⁹⁵

Az alperes kamara álláspontja szerint nem minősülhet ebben a tevékenységi körben vállalkozások társulásának, mivel a holland jogalkotó hozta létre a közjog hatálya alá tartozó testületet és közérdekből kapott szabályozási felhatalmazást. A német, osztrák és portugál kormány észrevétele szerint az ügyvédi kamara közhatalmi jogkört gyakorol és ezért nem alkalmazhatók rá a versenyszabályok. A beavatkozó álláspontja szerint a kamara hasonlatos egy közhatósághoz, mivel az állam lényeges feladatának minősülő tevékenységet közérdekből látja el. Ezen érvelés szerint a megfelelő igazság-és jogszolgáltatáshoz való jog biztosítása az állam lényegi feladatát képezi. Az észrevételt tevő német állam véleménye szerint a hatáskörrel rendelkező tagállami jogalkotó döntheti el a nemzeti szuverenitás keretei között azt, hogy hogyan szervezi meg a jogai és hatáskörei gyakorlását. A szervezeti autonómia keretei között a tagállam delegálhatja egy demokratikus legitimitással rendelkező szervezet - például egy szakmai szervezet- számára mindenkre kötelező szabályok elfogadásának hatáskörét. A szervezeti autonómia elvének érvényesülését sértené, ha a szabályozási hatáskörrel rendelkező szervezeteket vállalkozások társulásainak tekintenénk, mivel az a gondolat önellentmondáshoz vezet, hogy a nemzeti szabályozás csak a Bizottság 81. cikk (3) bekezdése alapján kiadott mentesítése esetén lehet érvényes. Ennek következményeként a szakmai szabályozások összességének érvényességét megkérdőjelezhetnénk.

A nemzeti bíróság első kérdése arra irányult, hogy a 81. cikke értelme szerinti vállalati társulás döntésének minősíthető-e a kamara által hozott 1993-as szabályozás. A bíróság kérdése különösen arra vonatkozik, hogy

95 Partneri viszony kizárólag azon szakmák között jöhet létre, amelyek elsődleges célja a jogalkalmazás, így megengedett a preabulumban megjelölt közjegyzőkkel, adótanácsadókkal és szabadalmi ügyvivőkkel, nem megengedett viszont a könyvvizsgálókkal. A kamara irányelveket bocsátott ki az engedélyezett szakmákkal partneri viszonyt fenntartó ügyvédekre vonatkozóan, azok függetlenségének megőrzése céljából.

módosul-e a jogértelmezése azon tény fényében, hogy a mindenkire kötelező szabályozás kibocsátására törvény hatalmazta fel a kamarát. A kérdés arra is irányul, hogy a kamara vállalati társulásnak minősül-e minden tevékenységi köre vonatkozásában azon pusztán tény miatt, hogy a tagjai érdekében hozhat döntéseket vagy a közérdekű tevékenységgyakorlásra más szabályok vonatkoznak.

Miután a Bíróság az ügyvédek vállalkozói minőségét megállapította, áttért annak vizsgálatára, hogy a szabályozást kiadó kamara vállalati társulásként vagy hatóságként kategorizálható-e. Az ítélet szövegét jelentősége miatt hosszabban idézzük.

56. pont: A Bíróság esetjoga alapján a Szerződés versenyjogi szabályai nem alkalmazandók olyan tevékenységekre, amely jellegénél, céljainál és a rá vonatkozó szabályok alapján nem tartozik a gazdasági tevékenység körébe (a Bíróság itt visszautal a C-160/91 Poucet és Pistre ítélet 18-19. pontjára) vagy amely hatósági hatáskörgyakorlással van kapcsolatban (itt a Bíróság visszautal a C-364/92 Sat Fluggesellschaft és C-343/95 Diego Cali & Figli ítéletekre).

58. Egy olyan szakmai szervezet, mint a kamara egy olyan jellegű rendelkezés elfogadásával, mint amilyen az 1993-as szabályozás, nem tölt be a szolidaritás elvére alapozott szociális szerepet hasonlóan egyes társadalombiztosítási alapokhoz (Poucet és Pistre, 18. pont) és nem gyakorol tipikusan hatóságinak minősülő hatásköröket. (Sat Fluggesellschaft, 30. pont). Egy gazdasági tevékenységet jelentő szakma szabályozó szervezeteként jár el.

59. Ebben a vonatkozásban a priori nem zár ki egy szakmai szervezetet a 81. cikk alkalmazási köréből az a tény, hogy a ... törvény felhatalmazza a közgyűlést a kamarai tagok jogainak és érdekeinek a védelmére, még akkor sem, ha a szakma gyakorlását szabályozó feladatát teljesíti. (Itt a Bíróság visszautal a Pavlov ügyre.)

60. Más tények is jelzik és alátámasztják azt a végkövetkeztetést, hogy egy olyan, szabályozási hatáskörrel felruházott szakmai szervezet, mint a holland ügyvédi kamara, nem kerülheti el a Szerződés 81. cikkének alkalmazását.

61. Először is világos az az ügyvédi törvényből, hogy a kamara irányító testületei a szakma tagjai által megválasztott kamarai tagokból tevődnek össze. A nemzeti hatóságok nem avatkozhatnak bele megválasztásukba

62. Másodsorban, az 1993-as hasonló szabályok elfogadásakor a holland kamarát nem kötik meghatározott közérdekű szempontok. A felhatalmazó ügyvédi törvény 28. szakasza csak azt követeli meg, hogy a szabályt a szakma megfelelő gyakorlásának érdekében hozzák meg

63. Végül, az 1993-as szabályozás nem esik a gazdasági tevékenység körén kívül, tekintettel arra, hogy milyen hatással van a holland kamara tagjainak tevékenységére egyes multidiszciplináris társulások megtiltásának eredményeképpen.

64. ... Egy ilyen szabályozás a szakma képviselőinek szándéknyilatkozata arra vonatkozóan, hogy gazdasági tevékenységük kifejtésekor meghatározott módon kell viselkedniük.

A Bíróság tehát magát a szabályozást is megvizsgálta a tekintetben, hogy az a tagok gazdasági tevékenységére vonatkozik-e, gazdasági hatással járhat-e vagy sem. A Bíróság irrelevánsnak minősítette azt, hogy a kamara közjogi szervezet és leszögezte, hogy ez a jogértelmezés nem sérti a szervezeti autonómia elvét. Majd a Bíróság úgy folytatta, hogy a szakmai szervezet által elfogadott szabályok állami intézkedések maradnak, amelyekre nem vonatkoznak a Szerződés vállalkozásokra vonatkozó szabályai, amennyiben a tagállam szabályozási hatásköröket ad egy szakmai szervezetnek, gondosan meghatározza azokat a közérdekű kritériumokat és lényeges elveket, amelyeknek a szabálynak meg kell felelnie és fenntartja a végső döntéshozatal hatáskörét.⁹⁶

A szakmai szervezet által elfogadott szabályok tehát kizárólag akkor minősülnek állami intézkedésnek,

ha a tagállam körültekintő a közérdekű szempontok meghatározásánál és

azon lényeges elvek meghatározásánál, amelyeknek a delegált szabályozásnak meg kell felelnie és

fenntartja azt a hatáskört, hogy végső esetben maga hozza meg a döntést.

A három feltétel együttes fennállása esetén a tagok gazdasági tevékenységét befolyásoló határozat sem minősülhet vállalati társulási döntésnek, hanem csak állami intézkedésnek. Az állami intézkedések jogszerűségét pedig a gazdasági szabadságokra vonatkozó szerződési cikkek alapján kell megítélni.

Kérdés, hogy a harmadik feltételt minden vállalati társulás esetében vizsgálni kell-e vagy sem. Álláspontom szerint nem, mivel a Bíróság a szakmai testületekre specializálta a döntését. A szakmai testületeknek pedig fogalmilag az a sajátja, hogy vállalkozások a tagjai és nem a közhatalmat képviselő személyek. Egy ilyen tisztán érdekelt vállalkozásokból álló testület döntésének állami intézkedésként történő minősítéséhez valószínűleg az Európai Bíróság is szigorúbb feltételeket akart szabni, mint a vegyes tagságú szervezetek döntéseinek elismeréséhez. Álláspontom szerint tehát a vegyes tagságú szervezeteknél elég két szempontot figyelembe venni a jogalkalmazásban. A szervezet

⁹⁶ Para 68.

vegyes tagsága mellett a közérdek figyelembevételére való kötelezettség elegendő a vegyes tagságú testület határozatának állami intézkedésként történő elismeréséhez.⁹⁷ Ezzel szemben a pusztán vállalkozásokból álló testületek esetében az államnak fenn kell tartania a végső döntés meghozatalának lehetőségét is, hogy a szakmai testület az állam kinyújtott karjának minősüljön, amely védelmet élvez az antitröszt szabályok alkalmazása szempontjából.

Léger főtanácsnok indítványában a Bíróságnak ugyanezen végkövetkeztetés elfogadását javasolta. Szerinte a vállalati társulásként történő kategorizálást az bonyolítja, hogy a jogszabály szövege szerint a kamara egyfelől a közérdeket köteles figyelembe venni, másfelől a tagjainak jogait és érdekeit védi. A vállalkozások társulásai általában azonos típusú vállalkozásokból állnak és feladatuk, hogy a tagok érdekeit és jogait képviseljék és megvédjék őket más gazdasági szereplőkkel, kormányzati szervekkel és általában a társadalommal szemben. A szakma megfelelő gyakorlásának érdekében történő döntéshozatali felhatalmazás azonban túl tág és semmilyen konkrét szempont által nem meghatározott. A kamarától jogszabály nem követeli meg azt, hogy pozitív módon figyelembe vegye a közérdeket szabályozásának elfogadásakor.

Baquero Cruz szerint a Bíróság elmosza a gazdasági szabadságok és a versenyjog közötti választóvonalat, mivel az alanyi hatály helyett a tárgyi hatályra helyez nagyobb hangsúlyt.⁹⁸

A fentebb ismertetett AOK Bundesverband ügyben a Bíróság megállapította, hogy a német egészségügyi alapok nem végeznek vállalkozási tevékenységet, ezért nyilvánvalóan azzal sem foglalkozott, hogy az alapok szövetségei vállalkozások társulásának tekinthetők-e.

Jacobs főtanácsnok a bírósági ítélettel ellentétben az alapokat vállalkozásnak minősítette és külön kitért arra, hogy a gyógyszerek ármaximumálása során az alapok szövetsége vállalati társulási döntést hozott-e.

Egyik lényeges szempontnak azt tekintette, hogy milyen kritériumok alapján választották ki az ármaximáló testület tagjait. A társulási döntés hiányát vélelmezhetjük akkor, ha a tagokat független szakértelmük alapján választották ki. A Főtanácsnok értelmezésében a másik fontos szempont a testület döntéseinek alapját képező anyagi és eljárásjogi kötelezettségek figyelembe vétele. Nem beszélhetünk vállalati társulási döntésről, ha a testület köteles általános érdekű megfontolásokat érvényesíteni, és

⁹⁷ Ez az értelmezés tükröződik a Reiff és Delta Schiffahrtsgesellschaft ítéletek indoklásából is. A Bíróság a tényállásból a miniszter szerepére (jóváhagyás, elutasítás jog, önálló döntéshozatal) csak akkor utalt, amikor vizsgálta a jogellenes hatáskördelegáció esetét. A hasznos hatás doktrínájának első ága (az állam kötelezi-e, elősegíti-e a jogsértés vagy hatásait megerősíti-e) esetében megelégedett annak elemzésével, hogy kikből áll a testület és közérdek figyelembevételére kötelesek-e vagy sem.

⁹⁸ Baquero Cruz (1) i.m. 85. oldal

konzultálnia kell különböző érdekű felekkel. A konkrét ügy elemzésére rátérve a Főtanácsnok leszögezte, hogy az azonos vagy hasonló hatóanyaggal rendelkező gyógyszerek körét az alapok szövetségeinek és az orvosoknak szakismeretük alapján kell meghatározni. A második lépésben viszont már csak az alapok szövetsége húzza meg a maximális térítési sávot, tehát a döntéshozó vállalati társulásnak minősül. Ezen kívül az alapok szövetségének nyilvánvaló érdeke az ár lehető legalacsonyabb szinten történő meghatározása. Nem érvényesül minisztériumi ellenőrzés sem, a szövetség döntése azonnal alkalmazható lesz. Az alapok mérlegelési jogkörét ugyan a jogszabály néhány kritérium alapján korlátozza, ezek a kritériumok azonban nem eléggé megkülönböztetettek az alapok saját érdekeitől (a legalacsonyabb gyógyszerárakat és hatékony árversenyt kell biztosítaniuk, valamint konzultálniuk kell orvosszakértőkkel és gyógyszerszakértőkkel). Látható tehát, hogy a Főtanácsnok ugyanazon tények elemzésével a Bírósághoz képest eltérően értelmezte a közösségi jogot.

2004-ben a Bizottság megbírságolta a belga építészek egyesületét,⁹⁹ mivel az etikai kódexében árakat ajánlott a tagoknak és az ajánlást be nem tartó tagokat az etikai szabályok megsértése miatt fegyelmi vizsgálatnak vetették alá. A Bizottság a tagállammal szemben nem indított eljárást, mivel a belga hatóságok a törvény által biztosított lehetőség ellenére nem hagyták jóvá az egyesület etikai kódexét. Az egyesületet törvény nem kötelezte árajánlás elfogadására, a kamara által megszavazott szabályokat törvényi jóváhagyás hiányában is publikálták, a tagok között közzétették és azokat a kamara később módosította is.

A szabályokat elfogadó egyesületet az Európai Bizottság nem állami hatóságnak minősítette, hanem vállalati társulásnak, mivel döntése során jogi szabályozásban meghatározott kritériumok szerinti közérdeket nem kellett figyelembe vennie. A jogszabályok rendelkezései nem zárták ki azt, hogy kizárólag a szakma érdekei alapján hozzon döntést. Az egyesület tagsága igen vegyes volt, a 20 főből 10 főt a kamara nevezett ki tagjai közül, a másik 10 tag viszont nem az egyesület tagja volt, hanem a Korona által kinevezett tag, a hatóságok és az egyetemek képviselői. Az egyesület összetétele tehát kiegyensúlyozott volt a vállalkozások és az egyéb tagok között, a Bizottság mégis azon az alapon minősítette az egyesületet vállalati társulásnak, hogy a tíz egyéb tag között is lehetnek regisztrált építészek (pl. az egyetemi tanárok), így a szakma képviselői mindenképpen túlsúlyban vannak és nincsenek meghatározva azok a közérdekű kritériumok, amelyek alapján a döntésüket állami aktusnak lehetne minősíteni. A döntéshozó

⁹⁹ 2005/8/EC: Commission Decision of 24 June 2004 relating to a proceeding pursuant to Article 81 of the EC Treaty concerning case COMP/A.38549- Belgian Architects' Association. OJ L 4, 06/01/2005. p.10-11.

testületet tehát nem lehet független szakértők testületének minősíteni.¹⁰⁰ A vitatott határozat így nem állami intézkedés és nem is egy állami intézkedést előkészítő aktus.

A Bizottság az ajánlást 81. cikkbe ütköző vállalati társulás döntésének minősítette, ugyanis függetlenül jogi státuszától hűen tükrözte a társulás határozatát a tekintetben, hogy koordinálja a tagok piaci magatartását az ajánlás rendelkezéseinek megfelelően.¹⁰¹

Érdekes, hogy a tagság ilyen kiegyenlített összetétele mellett a Bizottság arra a feltételezésre alapította a határozatát, hogy a független tagok is az építészek érdekeit szolgáló döntést hoznak. A Bizottság másik érve már meggyőzőbb, volt a határesetnek minősülő összetétel miatt a döntéshozatal szempontjai (közérdek figyelembevételének hiánya) nagyobb szerepet kapnak az értelmezésben.

A Laurent Piau ítéletben¹⁰² az Elsőfokú Bíróság a FIFA (Nemzetközi Labdarúgó Szövetség) által kiadott 1994-es szabályzatot tekintette vállalati társulási döntésnek, amelyben a játékos-közvetítő ügynökök működésével kapcsolatos korlátozásokat írtak elő. Az Elsőfokú Bíróság először a FIFA tagjairól, a nemzeti szövetségekről állapította meg vállalkozási jellegüket, mivel a nemzetközi szinten szervezett profi labdarúgó-bajnokságok esetében a piacon értékesíthető kizárólagos közvetítési és egyéb jogokkal rendelkeznek. Ezen kívül a FIFA alapokmánya szerint a nemzeti szövetségeknek vissza kellett fizetniük a FIFA-nak a nemzetközi mérkőzéseken befolyt bruttó bevétel meghatározott százalékát.

Másodsorban a játékos-közvetítői tevékenység díj ellenében végzett gazdasági tevékenység, amely nem tartozik a speciális jellegű sportszabályozások körébe.

A FIFA szabályzat vállalati társulás döntése, mivel azt a FIFA saját jogkörben és nem delegált jogalkotói jogkörben hozta meg, valamint a szabályzat a FIFA azon akaratát fejezi ki, hogy tagjainak a játékos-közvetítőkkal kapcsolatos magatartását koordinálja. Ezzel a Bíróság a Wouters ügy alapján kizárta a delegált állami intézkedésként történő kategorizálást is.

A Bíróság megjegyezte ugyanakkor, hogy számára nem világos az a kérdés, hogy a FIFA milyen alapon jogosult egy gazdasági tevékenységet kvázi jogalkotói jelleggel szabályozni. A FIFA szabályzatnak megfelelő

¹⁰⁰ A határozat teljes szövege jelenleg csak az Európa szerveren érhető el: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/decisions/38549/en.pdf>. (A letöltés dátuma 2006. február 21.) para 43.

¹⁰¹ A határozat 64. pontja

¹⁰² T-193/02 Laurent Piau kontra Bizottság [2005] EBHT II-209. Magánszemélyek az Európai Bizottsághoz fordultak azzal a panasszal, hogy a szabályzat sérti a versenyjogi rendelkezéseket és a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A Bizottság a 81. cikket alkalmazva a FIFA felé jelezte, hogy a szabályzat néhány rendelkezését jogsértőnek tartja, amelyeket a FIFA később módosított. A magánszemélyeknek a módosított FIFA szabályzattal szembeni panaszát a Bizottság elutasította, ezt a magánszemélyek az Elsőfokú Bíróság előtt támadták meg.

rendeletek megalkotása ugyanis általában a közhatalom gyakorlásának körébe tartozik. Az Elsőfokú Bíróság szerint nem lehet abból kiindulni, hogy egy magánjogi entitás, mint például a FIFA minden további nélkül jogosult lenne kifejezetten erre vonatkozó jogalkotói felhatalmazás hiányában, egy olyan tevékenység gyakorlását lényegében mindenre kiterjedően szabályozni, amely nincs kifejezett összefüggésben a sport sajátos jellegével, illetve a sportszövetségek önszervezési szabadságával.¹⁰³

3.3 Összefoglalás a vállalati társulás döntése című részhez

A Bíróság a társulási döntések esetében is egy funkcionális koncepciót alkalmaz, azaz a vitatott döntés kapcsán állapítja meg annak gazdasági jellegét. Így lehetséges, hogy a szervezet által alkotott egyik határozat nem esik a versenyjogi szabályok hatálya alá, mivel azt az állam által rá delegált jogkörben hozta meg a társulás, más esetben viszont a társulás vagy tagjainak gazdasági-piaci tevékenységére vonatkozó döntés a 81. cikk hatálya alá esik. Ezzel a Bíróság nemcsak a vállalkozás-fogalom, hanem a vállalati társulás döntésének fogalma esetében is az alanyi hatály helyett a tárgyi hatályra helyezte át az elemzés hangsúlyát.

A vegyes tagságú szervezetek esetében alapvetően két szempont együttes mérlegelésével dönthető el a határozat jellege (vállalati társulás döntése vagy állami intézkedés-e):

Szervezeti szempont: az érdekelt vállalkozások vannak-e többségben a testületben vagy a független szakértők, a közhatalmat képviselő tagok?

Milyen anyagi és eljárásjogi kötelezettségek terhelik a testületet az adott döntés meghozatalánál? Az anyagi jogi szempont alatt azt vizsgáljuk, hogy kötelesek-e a közérdek figyelembe vételére, eljárásjogi szempont alatt pedig azt, hogy köteles konzultálni ellentétes érdekű felekkel vagy közhatalmi testületekkel, személyekkel.

A Bíróság a hasznos hatás doktrínájával kapcsolatos ügyekben általában arra is támaszkodott pótlólagos érvként, hogy az állam fenntartotta a végső döntés meghozatalának lehetőségét, így a testületi döntés állami intézkedés jellegét nem veszítette el.

A kizárólag az érdekelt vállalkozásokból álló testületek esetén viszont ezen utóbbi szempont konjunktív szempontként lett rögzítve a Wouters ítéletben. Egy szakmai szervezet által elfogadott szabályok tehát kizárólag akkor minősülnek állami intézkedésnek,

¹⁰³ Az ítélet 68-78.pontjainak összefoglalása

ha a tagállam körültekintő a közérdekű szempontok meghatározásánál és

azon lényeges elvek meghatározásánál, amelyeknek a delegált szabályozásnak meg kell felelnie és

fenntartja azt a hatáskört, hogy végső esetben maga hozza meg a döntést.

A három feltétel együttes fennállása esetén a tagok gazdasági tevékenységét befolyásoló határozat állami intézkedés marad, amelyre az antitröszt szabályok nem alkalmazhatók. Az állami intézkedések jogszerűségét pedig a gazdasági szabadságokra vonatkozó szerződési cikkek és a tagállamoknak címzett versenyjogi tilalmak alapján lehet megítélni.

Kérdés, hogy a harmadik feltételt minden vállalati társulás esetében vizsgálni kell-e vagy sem. Álláspontom szerint nem, mivel a Bíróság a szakmai testületekre specializálta a döntését. A szakmai testületeknek pedig fogalmilag az a sajátja, hogy vállalkozások a tagjai és nem a közhatalmat képviselő személyek. Egy ilyen tisztán érdekelt vállalkozásból álló testület döntésének állami intézkedésként történő minősítéséhez valószínűleg az Európai Bíróság is szigorúbb feltételeket akart szabni, mint a vegyes tagságú szervezetek döntéseinek elismeréséhez. Álláspontom szerint tehát a vegyes tagságú szervezeteknél elég két szempontot figyelembe venni a jogalkalmazásban. A szervezet vegyes tagsága mellett a közérdek figyelembevételére való kötelezettség elegendő a vegyes tagságú testület határozatának állami intézkedésként történő elismeréséhez.¹⁰⁴ Ezzel szemben a pusztán vállalkozásból álló testületek esetében az államnak fenn kell tartania a végső döntés meghozatalának lehetőségét is, hogy a szakmai testület az állam kinyújtott karjának minősüljön, amely védelmet élvez az antitröszt szabályok alkalmazása szempontjából.

Végül meg kell jegyeznünk, hogy a Bíróság jogalkalmazása nagyon formális. A Bíróság megelégszik azzal, hogy jogszabály kötelezi a testületet közérdek figyelembe vételére. A nemzeti bíróságokra hárította annak vizsgálatát, hogy a közérdeket ténylegesen érvényre juttatta-e a testület. Az Európai Bíróság nem vizsgálja azt sem, hogy a döntésben mennyire vegyülnek a magán-és közérdekű elemek, vagy hogy milyen ezek aránya. Ezen kívül a konzultációs kötelezettséget is ugyanilyen formálisan veszi

¹⁰⁴ Ez az értelmezés tükröződik a Reiff és Delta Schiffahrtsgesellschaft ítéletek indoklásából is. A Bíróság a tényállásból a miniszter szerepére (jóváhagyás, elutasítás jog, önálló döntéshozatal) csak akkor utalt, amikor vizsgálta a jogellenes hatáskördelegáció esetét. A hasznos hatás doktrínájának első ága (az állam kötelezi-e, elősegíti-e a jogsértés vagy hatásait megerősíti-e) esetében megelégedett annak elemzésével, hogy kikből áll a testület és közérdek figyelembevételére kötelesek-e vagy sem.

számba a Bíróság. Az a tény nem releváns számára, hogy a konzultáció eredményeképpen a testület döntése változatlanul saját gazdasági érdekeit tükrözi-e.