

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2013 •

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• *Az évkönyv szerkesztőbizottsága* •

Valentiny Pál (elnök), MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Kiss Ferenc László (főszerkesztő)

Nagy Csongor István, MTA TK Jogtudományi Intézet,

Szegedi Tudományegyetem

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2013 •

Szerkesztette

VALENTINY PÁL • KISS FERENC LÁSZLÓ •
NAGY CSONGOR ISTVÁN

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapest • 2014

A kötet a *Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ*
támogatásával készült.

Szerkesztette
Valentiny Pál • Kiss Ferenc László • Nagy Csongor István

Copyright © MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2014

ISSN 1789-9702

A kiadó címe:

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
1112 Budapest, Budaörsi út 45.

A kiadvány online formában elérhető az econ.core.hu címen

Felelős kiadó: Fazekas Károly

Szerkesztette: Patkós Anna

A kötetet tervezte: Környei Anikó

Nyomta és kötötte: Dürer Nyomda Kft., Gyula

Felelős vezető: Kovács János ügyvezető igazgató

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
I. Áttekintés • MŰLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN	
<i>Csorba Gergely</i> • Milyen követelmények érvényesüljenek a versenyjogi ügyek közgazdasági értékelésekor, különösen bírószági felülvizsgálat esetén?	13
<i>Lőrincz László</i> • A verseny és versenypolitika szerepe a gazdasági növekedés elősegítésében	31
<i>Szabó Judit</i> • Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán	56
II. Betekintés • AZ ÁGAZATI ÁRSZABÁLYOZÁS ÁTALAKULÁSA	
<i>Nagy Csongor István</i> • A tagállami árszabályozás keretei az Európai Unió jogában, különös tekintettel a liberalizált piacokra	121
<i>Felsmann Balázs</i> • Az európai villamosenergia-árak központi szabályozásának hatása a fogyasztói árakra	145
<i>Belényesi Pál</i> • Árazási kérdések a vízszolgáltatások piacán	165
<i>Kiss Károly Miklós–Stenger Zsolt</i> • Árszabályozás a postai piacokon	205
III. Körbetekintés • A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA	
<i>Koós Gábor</i> • Piacnyitás a vasúti szektorban – a negyedik vasúti csomag	239
<i>Valentiny Pál</i> • Változások a hálózatos közszolgáltatások szabályozási intézményrendszerében	281
<i>Mezősi András–Szabó László</i> • A kelet-közép-európai villamosenergia- átviteli hálózatok költség–haszon-elemzése	319
IV. Kitekintés • SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ	
Válogatott bibliográfia, 2013 • Összeállította: <i>Bálint Éva</i>	351
A SZERZŐKRŐL	369

ELŐSZÓ

A *Verseny és szabályozás* hetedik évkönyve négy részre tagolódik. A *közgazdasági és jogi alapkérdéseket* áttekintő I. részben három tanulmány található. *Csorba Gergely* írása versenyjogi ügyekben tárgyalja a közgazdasági elemzés szerepét. Bemutatja, hogy az európai bíróságok milyen típusú vizsgálatot tartottak követendőnek az Európai Bizottság döntéseinek felülvizsgálata során, összefoglalja azokat a kritériumokat, amelyeket a bíróságok alkalmaznak és néhány közelmúltbeli eseten keresztül szemlélteti ezek érvényesülését.

Lőrincz László a verseny és versenypolitika szerepét elemzi a gazdasági növekedés elősegítésében. A verseny termelékenységre és innovációra gyakorolt hatásainak tárgyalásán túl kitér a szakpolitikai intézkedések következményeinek vizsgálatára is. Utal arra, hogy amikor a harmincas években az Egyesült Államokban felfüggesztették a versenypolitikát, jelentősen csökkent a GDP. Írásában röviden kitér a külkereskedelmi szabályozás és a növekedés összefüggésének elemzésére, a csődszabályozás hatásmechanizmusának feltárására, valamint a reallokáció és a vállalatok termelékenységi eloszlásainak kutatásaira.

Szabó Judit az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról ír. Közgazdasági nézőpontból tekinti át az Európai Unió szabályozásának a 2000-es években megvalósult paradigmaváltását az 1970-es évekig visszanyúló előzményeivel együtt. Az állami támogatások megítélésével kapcsolatos változások során a tagállamok hatóságai a korábbinál nagyobb szabadságot kaptak, egyben olyan kifinomult adminisztratív piacok jöttek létre, amelyeken a vállalati hatékonyság ösztönzése is szerepet kapott.

Az *ágazati árszabályozás átalakulásával* foglalkozó II. rész első, a tagállami árszabályozás európai uniós kereteit elemző, bevezető írását *Nagy Csongor István* jegyzi. A tanulmány áttekinti a belső piac elvéből következő, hatósági árazással szembeni követelményeket és a kapcsolódó joggyakorlatot, majd megvizsgálja, hogy miként hat a piacnyitás, illetve a liberalizációs joganyag a tagállamok árszabályozással kapcsolatos mozgásterére. A liberalizált piacokra vonatkozó tagállami hatósági árszabályozással szembeni főbb uniós jogi követelmények összegzése után kritikai szempontból értékeli az Európai Bíróság joggyakorlatát.

A jogi háttér felvázolását követő írásában *Felsmann Balázs* az európai villamosenergia-árak központi szabályozásának a fogyasztói árakra gyakorolt hatását elemzi. Kiindulópontja az a vita, amely az Európai Unión belül az elmúlt időszakban erősödött fel az ipari és lakossági fogyasztók számára kedvező villamosenergia-ár verseny-

képességre gyakorolt hatásáról. Az európai uniós testületek elsődlegesen a verseny feltételeinek további javításában látják a versenyképesség erősítésének fő eszközt, mások az aktívabb központi szabályozás mellett érvelnek. A tanulmány a jelenleg alkalmazott európai szabályozási gyakorlat, a szabályozási modellek és a piaci árak alakulásának áttekintésével nyújt segítséget annak eldöntéséhez, hogy a központi ármegállapításon alapuló szabályozói mechanizmus vagy a liberalizált piacmodell lehet-e a sikeresebb.

Ennek a résznek a harmadik tanulmánya a vízszolgáltatások piacának árazási kérdéseivel foglalkozik. *Belényesi Pál* a magyar víziközmű-piac működését Anglia és Wales, valamint Franciaország gyakorlatának a tükrében vizsgálja. Az átlagos szabályozási kérdések közül kiemelkednek azok a problémák, amelyek a szolgáltatás európai szintű liberalizációja alóli mentesítéssel, valamint az uniós koncesszió-szabályozásával, illetve az államosítási és köztulajdonba visszavételi törekvésekkel – a szolgáltatás nyújtásával és a hálózati elemek tulajdonlásával – kapcsolatosak. A szerző a témához kötődő meghatározó európai elveket veti egybe a 2011. évi magyar piaci reformmal. Megállapítja, hogy a jelenlegi magyar gyakorlat – az Európai Unió közösségi vívmányainak és hatályos joganyagának ellenére – nem elégíti ki a közgazdasági hatékonysági követelményeket, és nem teljesíti a vízkeretirányelv helyes átültetésével kapcsolatos feltételeket sem. Megoldásként a szélesebb körű piacnyitást, valamint a környezeti és erőforrásköltségeket a hozzáférési árban megjelenítő országos szintű árstruktúra kialakítását javasolja.

E rész utolsó tanulmánya a harmadik árszabályozott piaccal, a postai szolgáltatási piaccal foglalkozik. *Kiss Károly Miklós* és *Stenger Zsolt* az európai uniós postai szabályozási keret felvázolása után áttekintik az árszabályozás alapját adó költség-számítás jellemzőit, a tagállamok által alkalmazott árszabályozási elveket és módszereket, megvizsgálják az árak alakulását, és kitérnek a magyarországi jellemzőkre. A tanulmányt a postai szolgáltatások európai uniós árszabályozásával kapcsolatban néhány kritikai megjegyzés zárja.

A kötet III. része – az évkönyvsorozat többi kötetéhez hasonlóan – a *hálózatos szolgáltatások piacaival és szabályozásával* foglalkozik. Idén a vasúti és a villamosenergia-szolgáltatás szabályozásának egyes kérdéseit, illetve a szabályozás intézményrendszerének átalakulását vizsgálják a szerzők.

Koós Gábor az európai vasúti piacnyitási folyamat újabb állomásaként meghirdetett negyedik vasúti csomagot mutatja be. A negyedik vasúti csomag jogszabály-módosítási javaslatának kialakítása jelenleg is zajlik, de főbb elemei, a piacnyitási folyamat jellegzetes kérdései már ismertek. A születő szabályozással összefüggésben a tanulmány kitér az Európai Bíróságnak a korábbi vasúti csomagok végrehajtásával kapcsolatos ítéleteinek bemutatására, a jelenlegi szabályozási kísérlet újszerűségére és realitásának megítélésére.

Valentiny Pál a hálózatos közszolgáltatások szabályozási intézményrendszerének változásait követi nyomon. Bemutatja ezek kialakulását a koncessziós szerződésektől

az állami szabályozáson keresztül az államok feletti intézmények megjelenéséig. Az átalakulás mozgatórugói közül kiemeli a technológiai változásokat, a verseny megjelenését és az ágazatok közötti konvergenciát. Kitér a szabályozásnak az Egyesült Államokban és az Európai Unióban megvalósult rendszereire, a verseny- és ágazati szabályozás egymáshoz való viszonyának módosulására.

A kelet-közép-európai villamosenergia-átviteli hálózatok költség–haszon-elemzése a témája *Mezősi András* és *Szabó László* írásának. Elemzésük középpontjában nyolc kelet-közép-európai villamosenergia-átviteli hálózat beruházásainak közgazdasági elemzése áll. Európai villamosenergia-piaci modelljük segítségével megbecsülik a kiválasztott projektek jóléti hatásait, s elemezik a ráfordítások és az abból származó hasznok megoszlását. Az eredmények egyrészt alátámasztják azt a feltételezést, hogy az előnyök földrajzi eloszlása erőteljesen aszimmetrikus, s ez az egyenlőtlen megoszlás akár meg is gátolhatja a regionális szempontból jólétnövelő beruházások megvalósítását. Másrészt rávilágítanak az európai ellentételezési mechanizmusok szükségességére annak érdekében, hogy gyorsabb ütemben valósuljanak meg a pozitív jóléti hatású beruházások.

A IV. rész *Bálint Éva* gyűjtésében terjedelmes válogatást tartalmaz a versenypiacokkal és a szabályozással foglalkozó szakirodalom 2013-ban publikált terméséből. A bibliográfiában az ágazati és versenyszabályozás általános témakörein kívül kiemelten szerepelnek a kötet tanulmányai által vizsgált kérdésekhez kapcsolódó művek. Az összeállítás a hazai szakirodalom esetében szélesebb körben igyekszik bemutatni az újonnan megjelent írásokat, a külföldi irodalom bősége miatt erősen válogatva, az angol nyelvű kiadványokat szemlézi.

A kötet készítői köszönettel tartoznak támogatóiknak, nélkülük a kiadvány nem jöhetett volna létre.

A szerkesztők

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

• Csorba Gergely •

MILYEN KÖVETELMÉNYEK ÉRVÉNYESÜLJENEK A VERSENYJOGI ÜGYEK KÖZGAZDASÁGI ÉRTÉKELÉSEKOR, KÜLÖNÖSEN BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT ESETÉN?*

A tanulmány azt mutatja be, mi is a közgazdasági elemzés szerepe a versenyjogi ügyekben, és hogy ezzel kapcsolatban milyen „legjobb gyakorlat” követése várható el az azt alkalmazó szereplőktől. Áttekintjük az arra vonatkozó esetjogot, hogy az európai bíróságok milyen fajta ellenőrzést tartottak követendőnek az Európai Bizottság döntéseinek felülvizsgálata kapcsán, és összefoglaljuk azokat a kritériumokat, amelyeket a bíróságok általában alkalmaznak. Végül néhány közelmúltbeli esetet mutatunk be, ahol ezen elvek érvényesülését vitatjuk meg.

BEVEZETÉS

Közgazdasági alapelvek nagyban elősegítették a versenyjog kialakulását és fejlődését, legfőképpen az a minden kezdő közgazdaságtan-tankönyvben megtalálható gondolat, hogy a verseny pozitív hatást gyakorol mind a fogyasztói, mind a társadalmi jólétre. Ugyanakkor ez korántsem jelenti azt, hogy a vállalatok által alkalmazott minden korlátozás szükségszerűen csökkenti a társadalmi jólétet, mint erre a Chicago-kritika és később az 1980-as évektől folyamatosan fejlődő piacszerkezeti modellek számos esetben szemléletesen rámutattak. Ennek megfelelően az 1990-es évek végétől Európában is megkezdődött a versenypolitika „modernizálódása”, és a szigorú *formaalapú megközelítés* mellett egyre nagyobb teret kapott (bár korántsem vált kizárólagossá) a *hatásalapú (közgazdasági) megközelítés*.¹ Ez a trend világosan látszik az Európai Bizottság által 2000 és 2010 között kiadott iránymutatásokból a különböző megállapodások (*EB* [2010]),² kizáró visszaélések (*EB* [2009]),³ és össze-

.....
* Szeretnék köszönetet mondani *Dobos Gergelynek, Hargita Árpádnak, McLean Aliznak* és *Nagy Csongor Istvánnak* a cikk egy korábbi változatához nyújtott hasznos megjegyzéseiért. A tanulmány elkészültét az OTKA 101604. számú projektje támogatta.

¹ Az angolszász „*more economic approach*” megnevezés fejezi ki talán a legjobban ezt az elmozdulást, de magyarul a „közgazdaságibb” kifejezést nem használják.

² Az iránymutatások előző változatát még 2000-ben adták ki.

³ Az EKSZ 82. (ma már EUMSZ 102.) cikk reformjáról szóló nyilvános konzultáció már 2005-ben kezdődött.

fonódások értékelésére vonatkozóan (*EB* [2004], *EB* [2008]). Ezzel párhuzamosan az elmúlt tizenöt évben jelentős fejlődés történt az értékeléshez rendelkezésre álló adatok mennyiségében és minőségében, valamint az alkalmazható elemzési eszköztár hatásosságában is, így egyre több empirikus bizonyítékot használtak fel a különböző típusú versenypolitikai ügyek elbírálása során.

Mivel egy versenyhatóság minden döntése potenciálisan bírósági felülvizsgálat tárgya lehet, ezért kulcsfontosságú, hogy az alkalmazott módszereket a bíróságok is meg tudják érteni a szükséges mértékben. Mindebből a következő két fontos és összekapcsolódó kérdés adódik, amelyek megvitatása e tanulmány fő célja.

1. Milyen követelményeknek kell a versenyhatóságoknak, illetve az eljárásban részt vevő feleknek megfelelniük a közgazdasági elemzés során, hogy a jogászok is meg tudják ítélni annak relevanciáját és megbízhatóságát?
2. Milyen követelményeket lehet és kell a bíróságoknak támasztaniuk az alkalmazott közgazdasági elemzéssel szemben egy adott döntés bírósági felülvizsgálata során?

A tanulmány először tisztázza, mi is a közgazdasági elemzés szerepe egy versenyjogi ügy kapcsán, és hogy ezzel kapcsolatban milyen „legjobb gyakorlat” követése várható el az azt alkalmazó szereplőktől. Erre vonatkozó részletes útmutatásokat több versenyhatóság is közölt az elmúlt években. Ezek után áttekintjük az arra vonatkozó esetjogot, hogy az európai bíróságok milyen fajta ellenőrzést tartottak követendőnek az Európai Bizottság döntéseinek felülvizsgálata kapcsán, és összefoglaljuk azokat a kritériumokat, amelyeket a bíróságok általában alkalmaznak. Végül néhány fontosabb esetet mutatunk be különböző európai országok gyakorlatából.

Érdeemes rögzíteni, hogy a feldolgozható bírósági esetek köre még európai szinten is szűk, és zömmel a fúziókontroll területéhez kapcsolódik. Mindez nem véletlen, mivel a közgazdasági és empirikus bizonyítékok szerepe az ilyen típusú ügyekben különösen jelentős. Ugyan az összefonódások felülvizsgálata során kimondott elvek általános érvényűek, azaz ugyanúgy kellene alkalmazni a versenykorlátozó megállapodások és az erőfölénnyel való visszaélések értékelésekor is, de a hatáslapú megközelítés szerepe ezekben a típusú ügyekben jelenleg inkább még csak kiegészítő jellegű.⁴ A közeljövőben a kárbecslés lehet az a terület, ahol jelentősebb elmozdulás várható az empirikus bizonyítékok alkalmazása és felülvizsgálata kapcsán. Az Európai Bizottság jelentős erőfeszítéseket is tett annak érdekében, hogy útmutatást adjon

.....
⁴ A Bizottság ugyan általánosságban ezen ügyek esetében is elkötelezett a hatáslapú megközelítés alkalmazása mellett (lásd különösen az EKSZ 82. cikk iránymutatását – *EB* [2009]), de az európai bíróságok az új ügyek felülvizsgálata során a régebbi ügyekből levont jogi következtetések alapján újra és újra megerősítik, hogy a legtöbb esetben elegendő a formaalapú megközelítés. Emiatt a Bizottságnak is érdekében áll jogi stratégiáját elsődlegesen a formaalapú megközelítésre építeni, és így a „közgazdasági áttörés” csak igen lassan valósulhat meg.

a bíróságoknak az alkalmazandó módszerekről és az azokkal szemben támasztott követelményekről.⁵

A magyar versenypolitika gyakorlatából még kevesebb olyan példát láthatunk, amely a közgazdasági elemzés elbírálására vonatkozik. Nagy [2010] tanulmánya részletesen áttekinti a 2008 előtti szűk körű magyar joggyakorlatot, illetve szélesebb jogi perspektívából is megvilágítja a tanulmányunkban vizsgált kérdéseket. Szilágyi [2009] értekezése pedig az európai bíróságok jogi megközelítésével foglalkozik a közgazdasági elemzést alkalmazó összefonódások felülvizsgálata kapcsán, tanulmányunk az ott részletesen tárgyalt jogi kérdéseket további gyakorlati szempontokkal egészíti ki.

A KÖZGAZDASÁGI ELEMZÉS SZEREPÉRŐL ÉS STANDARDJAIRÓL

Először is hasznos áttekinteni, hogy versenyjogi ügyekben miként is közelíthetjük meg a közgazdasági elemzés szerepét. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2011-ben adta ki azt az útmutatót, amelyre röviden csak mint az „EU közgazdasági elemzések legjobb gyakorlatára” hivatkoznak (EC [2011]). Bár ez az útmutatás nem rendelkezik formális kötőerővel, a Bizottság lényegében ezeket az elveket tekinti kiindulópontnak bármely fél – illetve a saját maga – által elvégzett közgazdasági és empirikus elemzés elkészítésénél (EC [2011] 6–7. bekezdés).

A legjobb gyakorlatra vonatkozó útmutató bevezető bekezdései szemléletesen sorra veszik, milyen különböző szinteken járulhat hozzá a közgazdasági elemzés a versenyjogi értékeléshez, illetve hogy ezekből az alapelvekből milyen további fontos következtetések vonhatók le.⁶

1. „A közgazdaságtan egy *gondolkodási keretet* ad arra nézve, hogy az egyes piacok és a versenyzői viszonyok hogyan működnek.” – A közgazdaságtan tehát nem szükségszerűen jelenti a gazdasági folyamatok matematikai elemzését (amely sokszor egy tipikus félelme a jogászoknak), hanem sokkal inkább egy logikusan strukturált megközelítésmódot a fogyasztók és vállalkozások magatartásának megértésére.
2. „Ez a keret lehetővé teszi, hogy *rendszerezzük a különböző típusú piaci magatartások következményeit*.” – A közgazdaságtan általában többfajta lehetséges mechanizmust is ad arra nézve, hogy milyen módon léphetnek fel versenykorlátozó hatások. Ezen az elméleti szinten még általában nem választható ki a legjobban alkalmazható kárelmélet (*theory of harm*), de ha nem található olyan logikailag

⁵ Erre vonatkozóan 2013-ban a Bizottság kiadott egy részletes segédanyagot (lásd EB [2013]).

⁶ Az idézett mondatok az EC [2011] 1. bekezdésében találhatóak, a listába foglalás és kiemelések tőlem származnak (CS. G.).

konzisztens rendszer, amelyben fogyasztói kár felléphet, akkor már ennek alapján megkérdőjeleződik az eset további vizsgálata. Ez a lépés azért is fontos, mert ennek alapján fogalmazhatunk meg olyan elméleti hipotéziseket, amelyeket a későbbi lépésekben empirikus módon is tesztelhetünk.

3. „*Egyes esetekben [a közgazdaságtan] olyan eszközöket ad, amelyek révén empirikusan azonosítható e hatások léte és nagysága, ha ez lehetséges és releváns.*” – Ez az azonosítási (szakkifejezéssel: identifikálási) lépés annak ellenőrzését jelenti, hogy a lehetséges kárelméletek mennyire állnak összhangban a valós tényekkel, és mekkorák lehetnek az értékelés szempontjából lényeges hatások. Látnunk kell ugyanakkor, hogy sok esetben nem létezik megfelelő empirikus módszer arra nézve, hogy egyértelműen igazolni tudjuk a kárelmélet alapján levonható következtetést, vagy meg tudjuk mérni a kérdéses hatást, mivel a rendelkezésre álló empirikus tények alapján nem feltétlenül tudunk két egymással versenyző, egyaránt lehetséges magyarázatot elkülöníteni egymástól.
4. „*Egyes esetekben a közgazdasági elemzés jelentős méretű kvantitatív adatbázisok előállítását, kezelését és elemzését, illetve amennyiben szükséges, azok ökonometriai elemzését követeli meg.*” – Az empirikus vizsgálatok tehát nem szükségszerűen jelentik különösen szofisztikált ökonometriai (becslési) módszerek alkalmazását. Egyszerűbb elemzési eszközök (leíró statisztikák, ábrák, táblázatok) szintén számos hasznos információval szolgálnak, amennyiben megfelelően és az elemzési korlátokat ismerve alkalmazzák azokat. Ezt csak akkor kell kiegészíteni komolyabb elemzéssel, ha az eset komplexitása ezt megköveteli.

Ugyanakkor a közgazdasági elemzést egy adminisztratív jogi eljárásban alkalmazva létezik két fontos gyakorlati korlát, amelyet figyelembe kell venni: a fogadóközönség és a határidők (EC [2011] 2. bekezdés). A versenyjogi eljárásokban alkalmazott elemzésekkel szembeni alapkövetelmény elsőként az, hogy a fontosabb következtetéseiket a hatóság és a bíróságok is tudják értelmezni. Az ügyintézési határidő (amelyek különösen szorosak lehetnek egy összefonódás esetében) emellett ahhoz vezet, hogy az elemzőknek bizonyos kompromisszumokat kell megkötniük. E két korlát megléte még fontosabbá teszi, hogy a versenyjogban alkalmazott közgazdasági elemzéssel szemben bizonyos alapkövetelményeket fektessenek le.

E standardok fő célja, hogy minden eljárásban értékeljék a közgazdasági elemzés relevanciáját, amire az EC [2011] a közgazdasági elemzések legjobb gyakorlataként egy kétlépcsős megközelítést ad (3–4. bekezdés). Az első lépésben az elemzés alapvető minőségét kell ellenőrizni formai kritériumok alapján, a második lépésben pedig az elemzés egységességét, illetve konzisztenciáját a további kvalitatív és kvantitatív típusú bizonyítékokkal. Mint később látjuk majd, ez a kétlépcsős eljárás sokban hasonlít az európai bíróságok által is deklarált követelményekhez.

Az EU szerint minden közgazdasági elemzésnek meg kell felelnie a következő – a közgazdasági elemzések legjobb gyakorlatának megfelelő (EC [2011]) – „belépési”

kritériumoknak, ugyanis csak így képes az elemzés olvasója elbírálni, hogy milyen szerepe lehet az adott bizonyítéknak az értékelés során.⁷

1. Az értékelés szempontjából releváns kérdést vagy kérdéseket egyértelműen rögzíteni kell. Ezeket nemcsak elméleti közgazdasági/ökonometriai nyelven kell precízen megfogalmazni, hanem az aktuális eset jellegzetességeihez és fő értékelési szempontjaihoz is hozzá kell kapcsolni. Ennek a lépésnek az a fő célja, hogy egyértelműen azonosíthatók legyenek azok a kérdések és felvetések, amelyek később tesztelésre kerülnek. Fontos ugyanakkor tudatában lenni annak, hogy a közgazdasági modelleknek szükségszerűen élniük kell egyszerűsítő feltevésekkel ahhoz, hogy elemzési szempontból kezelhetők legyenek, így nem lehet irrelevánsnak nyilvánítani egy megközelítést pusztán az alapján, hogy egyes feltevései nem felelnek meg teljes mértékben a megfigyelt tényeknek (*EC* [2011] 12. bekezdés).
2. A felhasznált adatok jelentőségét és minőségét alaposan be kell mutatni. Az elemzés olvasóinak meg kell értenie, hogy a felhasznált adatok milyen forrásból származnak, milyen módosításokon mentek keresztül, és milyen hibákat vagy javításokat tartalmaznak, amelyek befolyásolhatták az elemzésből eredő (vagy az elemzésben levont) következtéseket. E körben is érvényes az az megállapítás, hogy egyetlen adatbázistól sem várható el a tökéletesség – de jogos kétségeket vethet fel az, ha az elemzés nem teszi lehetővé, hogy a felhasználó ellenőrizhesse a tökéletlenségek eredetét és hatásait.
3. Meg kell indokolni, miért éppen az alkalmazott empirikus módszert vagy módszereket választotta az elemzés. Az elemzőnek meg kell tudnia értetnie az olvasóval, hogy miért ez a megfelelő módszer a releváns kérdések vizsgálatára, melyek az előnyei és az esetleges hátrányai.
4. Az eredményeket világosan kell közölni és értelmezni. Az eredmények számszerű közlésén felül azokat verbálisan is el kell magyarázni, valamint hozzá kell kapcsolni a releváns vizsgálati kérdésekhez. Statisztikai eredmények esetén kulcsfontosságú minden pontosságra és szignifikanciára vonatkozó mutató közlése is.
5. Fontos bemutatni, hogy a kapott eredmények mennyire robusztusak. Az elemzésnek meg kell értetnie az olvasóval, hogy a következtetések mennyire érzékenyek az egyes felvetésekre, módszerekre vagy adatokra. Amennyiben lehetséges, több megfelelőnek vélt empirikus megközelítés eredményeit is be kell mutatni, és megvitatni, hogy a kapott eredmények konzisztensek-e egymással.

Ha az ilyen típusú elemzési standardokat már a versenyjogi ügyek versenyhatósági szakaszában is alkalmazzák az értékelés során, akkor az nyilvánvalóan nagyban megkönnyíti a közgazdasági típusú bizonyítékokról való vitát a bírósági felülvizsgá-

⁷ Bár az *EC* [2011] 15. bekezdése ezeket hivatalosan csak „tanácsként” említi, a 16–42. bekezdésekben szereplő kifejtésből látszik, hogy e kritériumok alkalmazását szigorúban veszik.

lat során is. Emiatt különösen hasznos, hogy az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának a közgazdasági elemzések legjobb gyakorlatára vonatkozó útmutatójához (EC [2011]) hasonlóan számos nemzeti versenyhatóság adott ki hasonló iránymutatásokat.⁸

MILYEN MÉRTÉKBEN KELL A BÍRÓSÁGOKNAK MEGVIZSGÁLNIUK A KÖZGAZDASÁGI BIZONYÍTÉKOKAT?

Mielőtt általánosságban elgondolkodunk azon a kérdésen, hogy milyen követelményeket alkalmazhatnának a bíróságok a közgazdasági természetű bizonyítékok áttekintése során, érdemes megnézni az erre a kérdésre vonatkozó európai esetjogot.

Elsőként fontos rögzíteni, hogy az Európai Bizottság és a legtöbb európai ország versenyhatósága először egy közigazgatási döntést hoz bármely versenyügyben, amely aztán a bíróságokon megtámadható. Mindez azt jelenti, hogy a versenyhatóság egy személyben gyűjti be és mérlegeli a különböző – nem feltétlen egy irányba mutató – jogi és közgazdasági természetű bizonyítékokat, és keresi arra a kérdésre a választ, hogy egy (vagy több) versenypolitikai kérelmélet megalapozott-e.⁹

A közgazdasági természetű mérlegelés velejárója ugyanakkor, hogy nem lehetséges *ésszerű kétséget kizáróan* (*beyond reasonable doubt*) bizonyítani egy adott kérelméleti megközelítés helyességét, adott ügyben való egyértelmű alkalmazhatóságát, vagyis nem követhető meg a versenyhatóságoktól sem, hogy egy ilyen magas bizonyítási mércének megfeleljenek. Azon döntések esetében, ahol a közgazdasági alapú értékelés szükséges – az összefonódások mindenképpen ilyenek –, biztosítani kell a hatóságnak egy bizonyos *mérlegelési lehetőséget* (*margin of discretion*). A bíróságok ezt el is ismerik: ennek egyik első, sokat idézett példája jelenik meg a *Kali/Salz*-ügyben az Európai Elsőfokú Bíróság (mai nevén Törvényszék) 1998-as döntésében.¹⁰ Széles körben elfogadott az úgynevezett *valószínűségek súlyozásán* (*balance of probabilities*) alapuló bizonyítási mérce, amely szerint a versenyhatóság azt a magyarázatot fogad(hat)ja el, amelyet az összes tényállási elem és az ezeken alapuló következtetések mérlegelését követően a legvalószínűbbnek vél.¹¹

Annak ellenére, hogy a közgazdasági alapú *bizonyítási módszer* tekintetében egy „nem tökéletes” standard is elfogadható, mindez nem azt jelenti, hogy a közgazdasági

⁸ Az Egyesült Királyságban 2010-ben adták ki a CC [2010] részletes általános útmutatást. Összefonódások esetében alkalmazott legjobb gyakorlatot kiadott a francia versenyhivatal 2009-ben és a magyar GVH is 2010-ben.

⁹ Az Európai Bizottság volt vezető közgazdásza, Damien Neven ezt találóan inkvizitorális rendszernek nevezi, lásd *Neven–Vickers–Coyle* [2006].

¹⁰ C-68/94 és C-30/95 egyesített esetek, *France and Others versus Commission* [1998] European Court Reports (ECR) I-1375, 223–224 pontok.

¹¹ Lásd részletesen *Vesterdorf* [2005].

elemzésre épülő értékelés teljes egészével szemben is ezt a követelményt kell érvényesíteni. Az Európai Bíróság a *Remia*- majd később az *Aalborg Portland*-ügyben felmerült közgazdasági kérdésekhez kapcsolódó értékelések esetében is megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálatnak arra kell korlátozódnia, hogy megfelelő volt-e a hatóság eljárása, feltárta-e pontosan a tényállást, illetve elkövetett-e *nyilvánvaló értékelési hibát* (*manifest error of appraisal*).¹² Vesterdorf, az Elsőfokú Bíróság volt elnöke, ezt a megközelítést úgy értelmezi, hogy a bíróságnak meg kell tartania a *teljes ellenőrző szerepet* a közgazdasági értékelést megalapozó jogi folyamat és a tények helyességének felülvizsgálata során (vagyis minden kétséget kizáróan meg kell tudnia állapítani, hogy ezen a téren nem követett el hibát a hatóság), de csak *korlátozott ellenőrző szerepe* lehet a közgazdasági elemzés felülvizsgálata során (*Vesterdorf*[2005]).

Gyakorlati szempontból ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak el kell utasítania bármely fél közgazdasági érvelését, ha az nem felel meg olyan minőségi (legfőképpen eljárási) kritériumoknak, amelyek függetlenek a konkrét közgazdasági gondolatmenettől. Amennyiben viszont az elemzés „teljesíti” ezt a belépési tesztet, a bíróságnak csak akkor lehetne megkérdőjeleznie a hatóság adminisztratív döntésének végeredményét, ha az azt megalapozó közgazdasági érvelésben nyilvánvaló értékelési hibát talál. Ahhoz, hogy ezt érdemben megítélhessék, valamilyen mértékben a bíróságoknak is el kell merülniük a közgazdasági elemzés egyes részleteiben. Ez nem jelenti azt, hogy a bíróságnak abban kellene döntést hoznia, hogy *mi lett volna a legjobb alkalmazható módszer*, hanem csak azt kell ellenőriznie, hogy az *alkalmazott módszer helyes volt-e* az adott ügy vizsgálati és tényállási keretei között.

Ezeket a kérdéseket alaposabban is tesztelték a *Tetra Laval*-döntés kapcsán, amelyben a Bizottság 2001-ben megtiltotta a Tetra Laval és a Sidel összefonódását.¹³ Az Európai Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) 2004-ben megsemmisítette ezt a döntést,¹⁴ az ítéletet pedig a Európai Bizottság az Európai Bíróság előtt megtámadta. A Bizottság egyik fő érve az volt, hogy az Elsőfokú Bíróság helytelenül alkalmazta a „nyilvánvaló értékelési hiba” tesztet, és voltaképpen egy ennél erősebb kritériumot fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető „meggyőző erejű bizonyítéknak”.¹⁵ Az Európai Bíróság 2005-ös döntése hosszan tárgyalja ezt a kérdést, és végső megállapítása ma már klasszikusan hivatkozott elv minden olyan ügy felülvizsgálata számára, amely közgazdasági természetű bizonyítékokra épít:¹⁶

¹² C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P és C-219/00 P egyesített esetek, *Aalborg Portland and Others versus Commission*, 279. pont.

¹³ COMP/M.2416 *Tetra Laval/Sidel* bizottsági döntés.

¹⁴ T-5/02 *Tetra Laval versus Commission* döntés.

¹⁵ Lásd az Európai Bíróság C-13/03 P *Commission versus Tetra Laval* döntésének 19. pontját.

¹⁶ Lásd az Európai Bíróság *Tetra Laval*-döntésének 39. pontját. Az Elsőfokú Bíróság *Microsoft*-döntése – egy erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó ügy – is szinte szóról szóra ezt a pontot ismétli meg, lásd T-201/04 *Microsoft Corp. versus Commission* döntés 88–89. pontjait.

- ♦ „Jóllehet a Bíróság elismeri a Bizottság mérlegelési lehetőségét a gazdasági jellegű értékelésekben, ez nem jelenti azt, hogy a közösségi bíróság nem vizsgálhatja felül a Bizottság gazdasági jellegű tényekre vonatkozó értékelését. A közösségi bíróságnak többek között nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószínűségét, megbízhatóságát és következetességét kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot, valamint hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket. Valamely konglomerátumhatással járó tervezett összefonódás vizsgálata által szükségessé tett, jövőre vonatkozó elemzés esetében az ilyen felülvizsgálat különösen szükséges.”

Ezen megközelítés alapján az Európai Bíróság elutasította a Bizottság ehhez a ponthoz kapcsoló fellebbezését, megállapítva, hogy az Elsőfokú Bíróság helytállóan „kifejtette és indokolta az okokat, amelyek alapján a Bizottság következtetéseit pontatlannak találta, amennyiben azok elégtelen, hiányos, jelentéktelen és összefüggéstelen bizonyítékokon alapultak”.¹⁷ A bíróság tehát alapvetően a Bizottság elemzését a „belépési tesztnek” vetette alá, és azt találta, hogy az minden érdemi kritérium tekintetében elégtelen.

A *Tetra Laval*-döntés fentebb idézett útmutatásának utolsó mondatát akár úgy is lehetne interpretálni, hogy a bíróságok szélesebb jogkörrel rendelkezhetnek a közgazdasági elemzések felülvizsgálata során összefonódások esetében (mivel ezek a jövőre mutató kompetitív értékelések szükségszerűen több közgazdasági típusú bizonyítékra építenek), de ezt az Európa Bíróság *Impala*-ügyben hozott döntése cáfolja.¹⁸ Azt *Impala*-döntés ezenfelül azt is leszögezi, hogy nincs különbség a bizonyítási standard tekintetében attól függően, hogy milyen kérelmélet áll a versenyszempontú értékelés mögött. A döntés elismeri, hogy egyes kérelméleti megközelítések (adott esetben a kollektív erőfölény/koordinatív hatások erősödése) értékeléséhez „komplexebb” gondolatmenet szükséges, de ennek nem szabad változást jelenteni a bizonyítással szembeni követelményekben.¹⁹

Az *Impala*-döntés azt is kijelöli, hogy *szimmetrikus értékelési mércét* kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy a felülvizsgálat alatt álló döntés pozitív (azaz az összefonódást engedélyező, illetve a jogsértés hiányát vagy meg nem állapíthatóságát kijelentő) vagy negatív (azaz összefonódást tiltó vagy jogsértést megállapító).²⁰ Ezenfelül a döntés megfogalmazza azt a hatóságtól elvárt és ezen keresztül a bíróságok által felülvizsgálандó értékelési módszert, amely a *valószínűségek súlyozása megközelítésnek* felel meg: „a Bizottság főszabály szerint köteles állást foglalni vagy ezen összefonódás engedélyezése, vagy annak megtiltása mellett, a szóban forgó összefonódásnak betudható azon gazdasági változás értékelése alapján, amelynek a legnagyobb a valószínűsége.”²¹

¹⁷ Lásd az Európai Bíróság *Tetra Laval*-döntésének 48. pontját.

¹⁸ Lásd a C-413/06 *Bertelsmann and Sony Corporation of America versus Impala* döntés 46. pontját.

¹⁹ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 51. pontját.

²⁰ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 48. pontját.

²¹ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 52. pontját.

Végül az *Impala*-döntésnek az a jelentősége, hogy a bíróságok számára is korlátokat szabott a tekintetben, hogy mennyire mélyen menjenek (mehetnek) bele maguk is közgazdasági értékelési kérdésekbe. A *Tetra Laval*-döntés idézett útmutatása nagyobb értékelési szabadságot sejtetett, az *Airtours*-eset tapasztalata pedig azt mutatta, hogy a bíróság akár egy új tesztet is bevezethet (adott esetben a kollektív erőfölény értékelésére).²² Az Európai Bíróság *Impala*-döntése ugyanakkor megállapítja, hogy „az Elsőfokú bíróság nem helyettesítheti a Bizottság gazdasági értékelését a sajátjával”,²³ és azonos standardok vonatkoznak rá abban is, hogy nem követhet el maga is nyilvánvaló értékelési hibákat.²⁴ Végül az Európai Bíróság elfogadta, hogy az Elsőfokú Bíróság téves értékelési mércét alkalmazott az összefonódásokat engedélyező határozatok indokolására vonatkozóan, és megsemmisítette az Elsőfokú Bíróság határozatát.²⁵

Összességében tehát leszögezhetjük, hogy a *Tetra Laval*- és *Impala*-ügyekben felmerülő kérdések vizsgálata érdemben kijelölte azt a keretet, amelyben a közgazdasági elemzés felülvizsgálata megtörténhet. Ezek után lássuk, milyen követelményeknek kell megfelelniük a közgazdasági elemzéseknek!

MILYEN KRITÉRIUMOK ALAPJÁN VIZSGÁLJÁK MEG A BÍRÓSÁGOK A KÖZGAZDASÁGI TERMÉSZETŰ BIZONYÍTÉKOKAT?

A leggyakrabban idézett jogeset, amely a bizonyítékok értékelésénél alkalmazott alapelvekkel kapcsolatos vitában felmerül, nem európai és nem is kapcsolódik a közgazdaságtanhoz vagy a versenyjoghoz. A *Daubert*-ügyben az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága 1993-ban kijelölte azt a standardot,²⁶ amely a tudományos alapú bizonyítékok értékelésére vonatkozó szabályozás és útmutatás alapját szolgáltatta.

Az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának döntése úgy határozza meg a tudományos módszert, mint amely bizonyos hipotéziseket fogalmaz meg, amelyek tesztelhetők (és kell is tesztelni őket), azaz elvethetők vagy bizonyíthatók. Az ilyen típusú módszerek értékelése esetén először négy szűrőkérdést kell feltenni, amelyek két csoportba sorolhatók.²⁷

²² Lásd T-342/99 *Airtours plc. versus Commission* döntés 62. pontját

²³ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 145. pontját.

²⁴ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 147. pontját.

²⁵ Érdekes módon az ügyben Kokott főtanácsnok olyan véleményt fogalmazott meg, amelyben az Elsőfokú Bíróság döntésének teljes fenntartását indítványozta.

²⁶ *Daubert versus Merrell Dow Pharmaceuticals*, 509 U.S. 579.

²⁷ Ez a négy pont jelenik meg pontosan (még ha nem is ebben a sorrendben) a bizonyítékokra vonatkozó szövetségi szabályozás 702. számú törvényében (Rule 702 of the Federal Rules of Evidence in the United States), amelyet legutóbb 2011-ben módosítottak.

a) *Relevancia*

1. Az alkalmazott módszer hozzájárul-e az eset érdemibb értékeléséhez?

b) *Megbízhatóság*: az alkalmazott módszer képes-e olyan eredmények nyújtására, amelyeket érdemben meg lehet vitatni?

2. A módszer a tudományos közösség által elfogadott alapelveken nyugszik-e? Ismertek-e a módszer hátrányai és esetleges hibaarányai?

3. Rendelkezésre áll-e elégséges adat ahhoz, hogy a módszer és annak eredményei tesztelhetők legyenek?

4. Tesztelték-e valóban a módszert és annak eredményeit az adott esetben?

A *Daubert*-standard lényege, hogy ha az alkalmazott módszer nem felel meg ezeknek az alapkritériumoknak, akkor a bíróságnak mint egy *kapuőrnek* (*gatekeeper*) nem szabad beengednie az ilyen típusú bizonyítékot az eljárásba.

Azokban az európai versenyügyekben, amelyek során közgazdasági természetű bizonyítékokat értékelték, a bíróságok által alkalmazott kritériumok igen hasonlóak voltak a *Daubert*-standardhoz, bár természetesen explicit módon nem hivatkoznak rá. Az Európai Bíróság *Kali/Salz*-döntése „kellően alapos és ellentmondásmentes” bizonyítékokat követelt meg,²⁸ amely alapelv a 2002 és 2005 között az *Airtours*-, *Schneider*-²⁹ és *Tetra Laval*-ügy vitájában is megjelent. A Bizottság ezeket az eseteket első fokon mind elvesztette, nem kis részben a bizonyítékok nem megfelelő értékelése miatt, és csak a *Tetra Laval*-esetet vitte tovább az Európai Bíróság elé. Jogorvoslati kérelmében ugyanakkor a Bizottság is kinyilvánítja és elismeri a később már minden esetben alkalmazott standardot.³⁰

- ◆ „A Bizottság a fent hivatkozott *Kali/Salz*-ügyben hozott ítéletben kifejtett elvekből, valamint a Bíróság által az említett ítéletnek alapul szolgáló ügyben gyakorolt felülvizsgálatból arra következtet, hogy figyelmesen meg kell vizsgálnia az érintett piacot,
 - valamennyi releváns tényezőt figyelembe kell vennie, és
 - értékelését a tények valóságát híven tükröző,
 - nyilvánvalóan nem jelentéktelen és
 - a belőlük levont következtetéseket alátámasztó bizonyítékokra kell alapoznia, és hogy
 - a következtetéseinek konzekvens érvelésen kell alapulniuk”

Az *Airtours*-döntés ezenfelül arra is kitér, hogy a Bizottságnak mennyire szigorúan kell ellenőriznie a közgazdasági természetű bizonyíték befogadásának „belépési feltételeit”: az elemzés előállítását megfelelően dokumentálni kell, és azt a felek részére

²⁸ Lásd a *Kali/Salz*-döntés 228. pontját.

²⁹ T-310/01 *Schneider Electric versus Commission*.

³⁰ Lásd Európai Bíróság *Tetra Laval*-döntésének 26. pontja. Az eredeti szöveg nem listászerűen sorolja fel ezeket a pontokat, ezt csak a *Daubert*-kritériumokkal való hasonlóság szemléltetése miatt adtam hozzá, a szöveg változtatása nélkül (*CS. G.*).

betekinthetővé kell tenni (és nem csak annak egyes részeit),³¹ az elemzésnek fel kell használnia minden potenciálisan releváns információt,³² valamint a következtetéseket a bizonyítékok helytálló értékelésére kell alapozni.³³ E standard követelmények összhangban állnak a korábban megvitatott teljes ellenőrzési szereppel.

A másik kulcskérdés, amely minden döntésben visszatér, a közgazdasági elemzés *konzisztenciájának* ellenőrzése. Az *Impala*-döntés megfogalmazásában: „az indokolásnak logikusnak kell lennie, különösen nem mutathat belső ellentmondást”,³⁴ A megfogalmazás e kritérium kapcsán itt már a korlátozott ellenőrző funkció irányába mutat: a bíróságok akkor utasíthatják el a hatóság közgazdasági természetű érvelését, ha abban nyilvánvaló értékelési hibát találnak.

KÉT KÖZELMÚLTBELI EURÓPAI ESET BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATÁNAK TANULSÁGAI

Lássuk most két eset példáján keresztül, hogyan követte a Bizottság és az európai bíróságok a fentiekben bemutatott, kétezres évek közepére megvitatott standard előírását. Mindkét eset bírósági felülvizsgálata azután történt, hogy a Bizottság mind összefonódások, mind erőfölényes esetek terén kinyilvánította a közgazdasági megközelítés iránti elkötelezettséget, illetve szigorúbban követni kezdte a bíróságok által korábban kijelölt és áttekintett követelményeket.

A Törvényszék 2010-ben hagyta jóvá a Bizottság *Ryanair/Aer Lingus*-összefonódást megtiltó 2007-es döntését.³⁵ Ebben az ügyben nem csak azt kellett a Törvényszéknek értékelnie, hogy 1. a Bizottság a tényekre megfelelően építő konzisztens gondolatmenetre alapozta-e a döntését, hanem azt is, hogy 2. a Bizottság kellő alaposággal figyelembe vette-e a különböző felek által adott részletes közgazdasági elemzéseket.³⁶ Továbbá, a Bizottság döntése több különböző típusú kvantitatív jellegű bizonyíték és elemzés együttes értékelésére épült, és ezért a Törvényszéknek azt is felül kellett vizsgálnia, hogy 3. a Bizottság megfelelő súllyal értékelte-e azokat.

A Törvényszék az első két értékelési feladatot igen szigorúan és konzisztensen – az elemzés technikai részleteit is kellő (korábban sosem látott) mélységben érintve – teljesítette. A legnyilvánvalóbb módon ennek a szemléletnek az érvényesülése azoknál a – döntésben is hosszan bemutatott – részeknél jelenik meg, ahol a Tör-

³¹ Lásd *Airtours*-döntés 128. pontja.

³² Lásd *Airtours*-döntés 132. pontja.

³³ Lásd *Airtours*-döntés 130, 133 és 144. pontjait.

³⁴ Lásd az Európai Bíróság *Impala*-döntésének 169. pontját.

³⁵ A Törvényszék döntése a T 342/07 *Ryanair Holdings versus Commission* (továbbiakban *Ryanair*) esetben. Az eredeti bizottsági eset száma: COMP/M.4439.

³⁶ Az összefonódás egy ellenséges felvásárlás volt, így az ellenérdekelt *Aer Lingus* szintén részletes közgazdasági elemzést készített.

vényszék megvizsgálta, hogy a Bizottság negatív hatásokat kimutató „fixhatás-regressziók” megbízható és robusztus eredményekre jutottak-e;³⁷ amelyet a Ryanair által bemutatott, negatív hatásokat nem eredményező „keresztmetszeti regressziók” tárgyalása követett.³⁸ Az első kérdés vizsgálata sokkal részletesebb, a Törvényszék részletesen ellenőrizte a Bizottság módszereinek megbízhatóságát, és nem talált nyilvánvaló értékelési hibát. A második kérdés esetében a Törvényszék ugyanakkor nem közvetlenül a Ryanair elemzését vizsgálta, hanem azt a folyamatot, hogy a Bizottság az eljárásban milyen módon vizsgálta meg és vette figyelembe a Ryanair által bemutatott közgazdasági bizonyítékokat – itt szintén nem talált kivetnivalót.

A harmadik kérdéssel kapcsolatban a Törvényszék maga is elismeri: ebben az ügyben a közgazdasági és empirikus elemzés komplexitásából következik, hogy nem minden bizonyíték mutat pontosan egy irányba. Ennek következtében szükségszerű volt, hogy a Bizottság eltérő súlyokkal mérje össze a különböző jelentőségű bizonyítékokat, és ezért az sem feltétlen vonja kétségbe a döntés helyességét, ha néhány bizonyíték nem támasztja alá a végső következtetést, vagy akár annak ellent is mond.³⁹ A Törvényszék azt is tisztázta, hogy (például statisztikai értelemben) „gyengébb” eredmények is lehetnek relevánsak, ha azokat más velük konzisztens eredményekkel együtt értékelik.⁴⁰ Végül pedig a Törvényszék azt is megállapította, hogy egy elemzést nem lehet pusztán az alapján relevánsabb bizonyítéknak besorolni, mert az a statisztikai, ökonometriai becslések nagyobb eszköztárára épít.⁴¹

A *Tomra*-eset bírósági felülvizsgálta ugyanakkor az előzőtől eltérő irányt mutat. A Bizottság 2006-os döntése közgazdasági típusú bizonyítékokat is mérlegelve helyben hagyta, hogy a *Tomra* visszaélt erőfölényes helyzetével az üvegviszaváltó automaták öt nemzeti piacon, és a kizáró visszaélést kizárólagossági megállapodások és hűségösztönző kedvezmények alkalmazásával érte el.⁴² A Törvényszék 2010-ben teljes mértékben fenntartotta az eredeti döntést,⁴³ és hasonló végkövetkeztetésre jutott 2012-ben az Európai Bíróság is.⁴⁴ Ez az eset azért is kiemelten fontos, mivel ez volt az egyik első olyan ügy, amelyben a Bizottság a formai érvek mellett konzisztens módon használta a hatásalapú megközelítést is, és így ez a bírósági jogvita alkalmat kínált arra, hogy láthassuk, miként alkalmazza az összefonódások esetében kikristályosodott, látszólag általános érvényű követelményrendszert a Törvényszék a Bizottság közgazdasági természetű gondolatmenetének felülvizsgálatakor.

³⁷ Lásd *Ryanair*-döntés 139–183. pontjait.

³⁸ Lásd *Ryanair*-döntés 184–195. pontjait.

³⁹ Lásd *Ryanair*-döntés 108. pontját.

⁴⁰ Lásd *Ryanair*-döntés 115–116. pontjait.

⁴¹ Lásd *Ryanair*-döntés 136. pontját.

⁴² Az eredeti bizottsági döntés száma 38.113.

⁴³ T-155/06 *Tomra Systems and Others versus Commission*.

⁴⁴ C-549/10 *Tomra Systems and Others versus Commission*.

Bár az európai bíróságok a Bizottság döntésében nem azonosítottak nyilvánvaló értékelési hibát, azaz teljes mértékben elutasították a felperes Tomra érveit, mégsem támogatták a Bizottság által előírányzott „inkább hatásalapú” megközelítést. A Törvényszék ítélete különösen szigorú volt ebben a tekintetben. Az ítélet először is egyértelműen megerősítette, hogy már önmagában a korábbi (30 évvel ez előtti) hasonló esetekre alapozva sincs szükség az értékelés során a tényleges hatások vizsgálatára.⁴⁵ Ehhez a ponthoz kapcsolódóan a Törvényszék még tovább is ment, mint amire a korábban vizsgált általános elvek alapján lehetősége lett volna, és saját „közgazdasági” logikáját alkalmazva egy nagyon erős különleges kötelezettséget nyilvánított ki erőfölénnyel rendelkező vállalatok számára: „a versenytársak részére pedig *lehetővé kell tenni az érdemen alapuló versenyhelyzetben való működést a piac egészén*, és nem csupán annak egy részén”.⁴⁶ Ezzel az állítással a Törvényszék minden kizáró stratégiát automatikusan versenykorlátozó (azaz jólétsökkentő) kizárásnak minősít, és teljes mértékben csak a versenytársakat védi, a fogyasztókat nem, ami élesen ellentmond az elmúlt 30 év közgazdaságtani eredményeinek. Végül a Törvényszék a Bizottság közgazdasági elemzését pusztán kiegészítő szerepűnek nyilvánította, annak felülvizsgálatát nem tartotta szükségesnek.⁴⁷

Az Európai Bíróság 2012-es ítélete, bár helybenhagyta a Törvényszék döntését, szerencsére nem erősítette meg a Törvényszék állításait a fenti erős formában. Emellett azért megfogalmazta, hogy az ilyen típusú jogsértések értékelésénél nincs szükség ár–költség tesztekre, illetve hogy a Bizottság által képviselt közgazdasági megközelítésnek „nincs relevanciája” a Bizottsági iránymutatás 2009-es hivatalos kiadása előtti ügyek felülvizsgálatánál.⁴⁸

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy bár kevés eset áll rendelkezésünkre, az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy az európai bíróságok a magas szintű közgazdasági módszerek alkalmazását egyértelműnek és támogatandónak tartják bonyolultabb összefonódások értékelése kapcsán, és ezeket képesek is érdemben megítélni a felülvizsgálat során. Ezzel szemben a versenykorlátozó magatartásokat érintő ügyekben (megállapodások és erőfölénnyel való visszaélések) a bíróságok egyelőre nem tulajdonítanak jelentős szerepet a közgazdasági elemzésnek, csak egy hasznos szemléltető jellegű kiegészítő módszernek tekintik, és a következtetéseket a fő esetekben elegendőnek tartották formai érvekre alapozni.⁴⁹ Ahhoz tehát, hogy

⁴⁵ Lásd Törvényszék *Tomra*-döntésének 219. pontját.

⁴⁶ Lásd Törvényszék *Tomra*-döntésének 219. pontját, saját kiemelés (Cs. G.).

⁴⁷ Lásd Törvényszék *Tomra*-döntésének 219. pontját.

⁴⁸ Lásd Európai Bíróság *Tomra*-döntésének 80–81. pontjait.

⁴⁹ Kivételt jelentenek azok az esetek, amelyek egyértelműen áralapú visszaélések (ragadozó árazás, illetve árprés), és ezért ár–költség tesztekre kell alapozni a döntést, de még ezek esetében sem mentek mélyre a közgazdasági természetű bizonyítékok értékelésében az európai bíróságok. Lásd különösen a *Wanadoo*-esetet (T-340/03 és C-202/07 döntés) és *Deutsche Telekom*-esetet (T-271/03 és C-280/08 döntés).

ténylegesen lássuk, milyen hatása van a Bizottság az EKSZ 82. (ma már EUMSZ 102.) cikkhez kapcsolódó reformjának a bírósági gyakorlatra, meg kell várnunk egy 2009 utáni bizottsági döntés teljes felülvizsgálatát, amely várhatóan az *Intel*-esetben következhet majd be.⁵⁰

NÉHÁNY PÉLDA MÁS ORSZÁGOK BÍRÓSÁGAINAK GYAKORLATÁBÓL

Az európai bíróságok eddig áttekintett gyakorlata elvileg iránymutatást ad a nemzeti bíróságok részére is a közgazdasági bizonyítékok értékelése során. A nemzeti bíróságok gyakorlata ugyanakkor eltérhet egyrészt az egyes országok eltérő jogi intézményeinek következtében, másrészt a kevés vizsgált eset más fontos sajátosságai miatt. Az OECD 2008-ban rendezett egy kerekasztalt „Közgazdasági típusú bizonyítékok bemutatása bíróságok számára” címmel, és már a beadott ország-hozzájárulások csekély száma (kilenc, ebből is csak hat Európából) is jelzi, hogy mennyire kevés tapasztalat gyűlt még össze ezen a téren. A kerekasztal végső összefoglalója (*OECD* [2008]) azonban szolgál néhány hasznos tanulással.

Az egyes országok több esetről is beszámolnak, amikor a bíróságok alapvető közgazdasági összefüggéseket sem tudtak értelmezni, és sokszor ezért nem is tulajdonítottak jelentőséget a közgazdasági típusú bizonyítékoknak.⁵¹ Az OECD összefoglalója négy fő tényezőt azonosít, amelyek miatt a bíróságok hajlamosak elutasítani a közgazdasági természetű bizonyítékokat:⁵²

- a bíróságok túl magas bizonyítási terhet várnak el,
- a hatóságok nem adnak kielégítő iránymutatást az általuk alkalmazott módszertanra nézve,
- a bíróság sokszor nem képes a bemutatott közgazdasági típusú kérdések és bizonyítékok értelmezésére, illetve
- az ilyen típusú bizonyítékokat az azokat készítő közgazdászok sokszor nem képesek hatékonyan és értelmezhető módon bemutatni.

Mindezek mellett több pozitív esetet is említenek, amelyekben a közgazdaságtant egyre inkább alkalmazzák, különösen a bírácoknak adott képzések és iránymutatá-

⁵⁰ Európai Bizottság döntése a C-3/37.990 számú ügyben, amelyet három hónappal a 82. cikkre vonatkozó irányelvek közzlése után adtak ki (*EB* [2009]).

⁵¹ A holland áttekintés (lásd *OECD* [2008] 40. o.) például megemlíti egy olyan összefonódási döntés felülvizsgálatát, amelyben energiaszolgáltató cégek voltak érintve. A holland bíróság megsemmisítette a tiltó döntést, és értékelésében többek között például általánosságban megkérdőjelezte a profitmaximalizálás elvét, és lényegében azt hiányolta a versenyhatóságtól, hogy ezt csak feltételezte, de nem bizonyította.

⁵² Lásd a vezetői összefoglaló 3. pontját (*OECD* [2008] 8. o.).

sok terén. Franciaországban például összeállítottak egy kérdéslistát bírák számára, amely számukra megkönnyítheti az alkalmazott szakértők és szakértői vélemények hitelességének értékelését.

Az *OECD* [2008] egyik fő gondolata, hogy olyan lépéseket kell kialakítani a bírósági eljárások közben, amelyek megkönnyíthetik az alkalmazott közgazdasági bizonyítékok értékelését. Fontos például, hogy úgy kell benyújtani a közgazdasági elemzést és az arra adott válaszokat, hogy a bíróságnak bőven maradjon ideje annak áttekintésére, és megfogalmazhassa fő kérdéseit a közgazdasági elemzéssel kapcsolatban. Ezenfelül az Egyesült Királyság versenyhatósága megfogalmazott egy olyan kritériumlistát, amelyeket alapvető fontosságúnak tekint az általa benyújtott közgazdasági bizonyítékokkal szemben, hogy azokat a bíróság érdemben képes legyen megítélni. Hasznos számunkra is felsorolni ezeket a követelményeket, még ha ezek sokszor nem is teljesen konkrétak vagy alkalmazhatók egyértelműen (*OECD* [2008] 59–61. o.).

1. Az elemzés mögött álló gondolatmenetet (intuíciót) világosan el kell magyarázni.
2. Egyértelműnek kell lennie annak, hogy az alkalmazott közgazdasági gondolatmenet az eset tényállására épül.
3. Tökéletesen be kell mutatni az adatokat és elmagyarázni azok korlátait.
4. Be kell mutatni, mennyire érzékenyek az eredmények az egyes feltevésekre és módszerekre.
5. Egyszerű módszereket kell kidolgozni és alkalmazni.
6. Világos nyelvezetet kell használni, a technikai szakkifejezéseket el kell kerülni.
7. Amennyiben lehetséges, már hosszabb ideje kipróbált, jól megalapozott közgazdasági módszerekre kell építeni, és nem az elmúlt néhány év tudományos (és még nem tökéletesen tesztelt) eredményeire.
8. Meg kell róla bizonyosodni, hogy az eset közgazdasági gondolatmenete összhangban van a jogi gondolatmenettel.
9. A túl összetett közgazdasági elméleteket nem lehet arra használni, hogy azok elfedjék az érvelés gyengeségét.
10. El kell érni, hogy a közgazdasági szakértő megfelelően felkészült legyen, és semmiképp ne nézze le a bíróságot.

Érdeemes látni, hogy ezek az elvek nagy hasonlóságot mutatnak azokkal, amelyeket a korábban az EU közgazdasági elemzések legjobb gyakorlataként is bemutattunk (*EC* [2011]). Egyes alapelvek (különösen a 2–4. és 7–8.) olyanok, amelyeket a bíróság kérdés formájában is feltehet, és lényegében a fentebb tárgyalt „belépési tesztként” alkalmazhat a megbízható és releváns bizonyítékok kiszűrésére.

Az *OECD* [2008] kerekasztal röviden érinti azt a kérdést is, hogy mikor érdemes közgazdasági szakértőket igénybe venni, és milyen tényezőket érdemes figyelembe venni. Abban inkább konszenzus mutatkozott, hogy a bírósági tárgyalóterem nem

ideális terep a közgazdasági vitára, ugyanakkor általában hasznosnak gondolják a szakértők meghallgatását. A kerekasztal fontos megállapítása ezen a téren az, hogy a bíróságoknak egyértelműen tisztázniuk kell, milyen hozzájárulást is várnak pontosan a szakértőtől. Három fő terület, ahol a szakértők szóbeli meghallgatása is javíthatja a közgazdasági elemzés érhetőségét: *a)* az alkalmazott módszertant kevésbé technikai módon is képes lehet megértetni; *b)* összefoglalhatja a főbb eredményeket, gondolatmenteket és feltevéseket; valamint *c)* alkalmat adhat az ellenérvek konstruktív megfogalmazására (*OECD* [2008] 10. o. 6. pont).

Természetesen felmerül az a kérdés is, hogy a bíróságok mennyire alkalmazzanak saját szakértőt a közgazdasági bizonyítékok értékelésére annak érdekében, hogy a kulcskérdéseket azonosítani tudják (Németország például jobban szabályozza a szakértők kinevezését, lásd *OECD* [2008] 25–28. o.). A bíróság által felkért szakértőknek természetesen az fő előnye, hogy jóval függetlenebb álláspontot jeleníthetnek meg, a bíróságoknak ugyanakkor ebben az esetben különösen kell ügyelniük arra, hogy ne hárítsák át az értékelés felelősségét a szakértőre, és továbbra is ténylegesen ők végezzék el az ügy felülvizsgálatát (*OECD* [2008] 10. o. 6. pont).

ÖSSZEFOGLALÁS – MAGYAR TANULSÁGOK

Ez a tanulmány a versenyjogi esetek bírósági felülvizsgálata során a közgazdasági típusú bizonyítékokkal szemben támasztott követelményeket, valamint a bíróságok különböző ellenőrző feladatait, illetve jogköreit vizsgálta. A főbb európai jogesetek és a kialakulni látszó bizottsági legjobb gyakorlat áttekintése után röviden bemutatott néhány ország ez irányú tapasztalatát is.

Bár az elmúlt tíz évben a magyar versenyjogi gyakorlat is jelentősen átalakult, a közgazdasági típusú bizonyítékok felhasználása – különösen az összefonódások területén – ma már nagymértékben beépült a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatába, egyetlen olyan esetet tudunk mondani, amelynek bírósági felülvizsgálatában kiemelt szerepet játszott a közgazdasági bizonyítékok értékelése. A GVH 2009-ben tiltotta meg a Magyar Telekom–Vidanet-összefonódást,⁵³ de az ügyet végül a megismételt bírósági eljárásban a Fővárosi Törvényszék a tényállás részbeni felderítetlensége miatt vizsgálatra visszaadta a GVH-nak,⁵⁴ amely ítéletet a Fővárosi Ítéltábla is helybenhagyott,⁵⁵ és a fúzió értékelése lassan hat évvel annak indulása után még mindig folyamatban van. A Fővárosi Törvényszék részletesen vizsgálta a GVH piacmeghatározását, különösen az a mögött álló NRC Piackutató kutatását, amelyet

.....
⁵³ Vj-158/2008. számú eset.

⁵⁴ Fővárosi Bíróság 2.K.31.748/2011/20. számú ítélete.

⁵⁵ Fővárosi Ítéltábla Kf. 27. 604/2011/7. számú ítélete (http://www.gvh.hu/dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek_2008/7620_hu_vj-1582008185.html).

„módszertanilag megalapozottnak” értékelt, és az új eljárásban is felhasználhatónak ítelt meg. Az Ítélet tábla összefoglalása szerint a Fővárosi Törvényszék „megállapította, hogy a párhuzamos hálózatok, illetve azok ViDaNet területen várható megjelenésének kizártságára vonatkozó megállapításai és az ezen kiemelt szemponton alapuló döntése nem megalapozott. A Tpv. 30. paragrafusának 1. és 2. bekezdéseire utalással leszögezte, hogy a tényállást nem kizárólag a határozat meghozatalakor ismert tényadatokra, hanem az aktuális tényekből okszerűen várható piaci változásokra kell alapítani.” A belépés tényállásának felderítése tekintetében tehát a bíróság olyan erős kritériumokat fogalmazott meg, amely „belépési tesztnek” a GVH elemzése nem felelt meg. Ha ezt elfogadjuk, akkor nem meglepő az Ítélet tábla végső döntése, amely lényegében egy nyilvánvaló értékelési hibára mutat rá.⁵⁶ Ezen tényállási hiányosság miatt ugyanakkor nem volt szükséges minden közgazdasági bizonyíték bírósági értékelésére, amelyre a GVH határozata eredetileg épített.

Ezenfelül két jelentős versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos ügyet említhetünk, amelyet a bíróság felülvizsgált, és amelyben elméleti és empirikus közgazdasági érvelést is felhasználtak.⁵⁷ Ugyanakkor minkét ügyben a bíróságok értékelése főképp formai alpra épült, és ennek megfelelően a közgazdasági érvelést csak kiegészítőként kezelték.

Bár a Magyar Telekom–Vidanet-összefonódás felülvizsgálata terén már részben és egyelőre csak implicit módon tetten érhetők a közgazdasági bizonyítékok értékelési elvei és az itt áttekintett követelmények, de még várunk arra az ügyre, amelyben ezek a módszerek a magyar bíróságok gyakorlatában is teljes mértékben megméretődhetnek.

.....
⁵⁶ „Az alperes határozatát arra a kijelentésére alapította, hogy az érintett piacon nem várható a Telekom-csoport helyzetét érdemben gyengíteni képes piacra lépés. Állítását azonban nem bizonyította, határozatában meggyőző érvrendszert nem mutatott be, a bizonyítékok egyenként és összességükben való értékelése mentén nem fejtette ki a koncentráció engedélyezésénél – a fentiekben körülírt – figyelembeveendő szempontok mérlegelését.”

⁵⁷ Lásd a Fővárosi Bíróság 7.K.31.11612007144 (*Biztosító kartell*, eredeti GVH-ügy száma Vj-51/2005) és 19.K.34.030/2009/11 (*Pénzváltó kartell*, eredeti GVH-ügy száma Vj-83/2005) döntéseit. Habár mindkét eset „kartell” néven vált ismertté, az első ügyben vertikális megállapodások, a második ügyben pedig egy információcsere-megállapodás adta az értékelés központi kérdését.

IRODALOM

- CC [2010]: Suggested best practice for submissions of technical economic analysis from parties to the Competition Commission. http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/corporate_documents/corporate_policies/best_practice.pdf.
- EB [2004]: Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (2004/C 31/03)
- EB [2008]: Iránymutatás a nem horizontális összefonódásoknak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet alapján történő értékeléséről (2008/C 265/07).
- EB [2009]: Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (EGT-vonatkozású szöveg). Bizottsági közlemény (2009/C 45/02).
- EB [2010]: A vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás. Bizottsági közlemény, SEC(2010) 411 végleges, Brüsszel, május 10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0411:FIN:HU:PDF>.
- EB [2013]: Gyakorlati útmutató a károk számszerűsítése az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 101. és 102. cikkének megsértése alapján indított kártérítési keresetekben.
- EC [2011]: Best practices for the submission of economic evidence and data collection in cases concerning the application of Articles 101 and 102 TFEU and in merger cases. Staff Working Paper, European Commission DG Competition http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/best_practices_submission_en.pdf.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 108–145. o.
- NEVEN, D.–VICKERS, J.–COYLE, D. [2006]: Competition economics and antitrust in Europe, *Economic Policy* Vol. 21. No. 48. 741–791. o.
- OECD [2008]: Presenting Complex Economic Theories to Judges. Competition Policy Roundtables. DAF/COMP(2008)31. <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/41776770.pdf>.
- SZILÁGYI PÁL [2009]: Bizonyítási teher a közösségi fúziókontroll-eljárás kapcsán. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 1. sz. 183–198. o.
- VESTERDORF, B. [2005]: Standard of Proof in Merger Cases: Reflections in the Light of Recent Case Law of the Community Courts, *European Competition Journal*, Vol. 1. No. 1. 3–33. o.

• Lőrincz László •

A VERSENY ÉS VERSENPOLITIKA SZEREPE A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ELŐSEGÍTÉSÉBEN*

A versenypolitika, illetve számos más szakpolitikai terület is hatást gyakorol a verseny intenzitására. Elméleti áttekintésünkben elsőként azonosítjuk ezeket a területeket, majd tisztázzuk az innováció, a termelékenység és a növekedés összefüggéseit, s kitérünk a gazdasági növekedés makroökonómiai modelljeinek alapvető jellemzőire. Jelentős eredmények születtek e témában az ökonometriai elemzésekben, melyek kapcsán foglalkozunk a vizsgált szakpolitikai intézkedésekkel is. Míg a liberalizációs intézkedések alapvetően a termelékenység javulásával hozhatók összefüggésbe, az verseny és innováció között fordított *U* alakú összefüggés feltételezhető. Az Egyesült Államokban a versenypolitika harmincas években történt felfüggesztése kapcsán ennek jelentős GDP-elmaradást okozó hatása volt kimutatható. Írásunkban röviden kitérünk a külkereskedelmi szabályozás és a növekedés összefüggésének elemzésére, a csőd szabályozás hatásmechanizmusának feltárására és a reallokáció és a vállalatok termelékenységi eloszlásainak kutatásaira.

BEVEZETÉS

A verseny gazdasági növekedésre, innovációra, és termelékenységre gyakorolt hatását több magyar nyelvű tanulmány érinti. Ilyen elsősorban a Gazdasági Versenyhivatal *Verseny és termelékenység* című irodalmi összefoglalója (GVH [2007]), illetve a *Verseny és szabályozás* sorozatban megjelent *Halpern–Muraközy* [2012]. Ebben az áttekintésben – amellett, hogy támaszkodunk e korábbi munkákra – több szempontból eltérő megközelítést alkalmazunk.

Az említett két tanulmány általában a verseny intenzitásának hatásaival foglalkozik, esetünkben pedig a verseny, illetve amennyiben lehetséges, a versenypolitika

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatás a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja támogatásával jött létre („A versenypolitika szerepe a gazdasági növekedés elősegítésében” – Paradoks Research & Consulting Kft.). A szerző ezúton fejezi ki köszönetét *Kiss Ferenc László*, *Nagy Csongor István* és *Antal-Pomázi Krisztina* értékes megjegyzéseiért és javaslataiért. A tanulmány szövegszerűen is épít *Nagy Csongor István* kiegészítéseire „A versenypolitika és a versenyt befolyásoló közpolitikai területek” című, illetve és *Kiss Ferenc László* kiegészítéseire „A verseny, az innováció, a termelékenység és a növekedés elméleti összefüggései” című fejezetben. A fennmaradó esetleges pontatlanságokért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.

hatásaira vagyunk kíváncsiak. A szűkebben vagy tágabban értelmezett versenypolitika mellett azonban más szakpolitikai területek is hatást gyakorolnak a piaci verseny működésére, így elsőként ezeket a területeket azonosítjuk. Mivel kevés olyan tanulmány született, amely kizárólag a versenypolitikai intézkedések gazdasági növekedéssel összefüggő hatásait elemezné, és a versenypolitika versenyre gyakorolt hatását nem vonjuk kétségbe, mi sem szűkítjük le az elemzést kizárólag e tanulmányok bemutatására. Az eredmények bemutatása során azonban kiemelt figyelmet fordítunk az ökonometriai elemzések által vizsgált szakpolitikai változások bemutatására is. A releváns szakpolitikai területek bemutatása után tisztázzuk az innováció, a termelékenység és a gazdasági növekedés elméleti összefüggéseit, ami háttérrel biztosít az ezeket empirikusan vizsgáló tanulmányok megértéséhez. Az empirikus eredmények bemutatása során szelektívek leszünk. A verseny hatásaival általában foglalkozó tanulmányok közül a modern ökonometriai eszköztárat alkalmazó újabb elemzéseket emeljük ki. A következtetésekben pedig kitérünk a magyarországi gazdasági átmenet és versenypolitika kapcsán releváns szakpolitikai kérdésekre.

A versenypolitika és a versenyt befolyásoló közpolitikai területek

A verseny intenzitását a versenypolitikán túl számos szabályozás befolyásolja. Magyarország esetében ezek között találhatunk európai uniós szintű és tagállami szintű szabályozásokat is.

A tágan értelmezett versenyjog két fő területet foglal magában: vállalkozásokra vonatkozó és államokra vonatkozó versenyszabályokat. A vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok (*Nagy [2010] 32–34. o.*):

1. a tisztességtelen verseny tilalma,
2. fogyasztóvédelem,
3. a versenykorlátozások joga (antitröszt),
 - a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások tilalma,
 - a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma,
 - fúziókontroll.

A szűken értelmezett versenypolitika-szabályozás területeinek azonban csak az utolsó három területet tekinthetjük (*Motta [2007]*). E területeket Magyarországon a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) szabályozza – egy kivétellel. A fogyasztóvédelem kérdéseit a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény szabályozza (Fttv.). A Tpv., illetve a verseny érdemi érintettsége esetén az Fttv. alkalmazása a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik.

A vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok mellett a másik területet az államokra vonatkozó versenyszabályok alkotják. Ennek fő területei (*Nagy* [2010]):

- az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (közszolgáltatások) szabályozása,
- liberalizációs politika,
- az állami támogatások tilalma.

Míg a versenyszabályozás területeinek vizsgálata – európai szinten harmonizált szabályozás alapján – elsősorban tagállami feladat (kivéve, ha a magatartás a tagállamközi kereskedelmet érinti, illetve fúziókontroll esetén megfelelő határérték felett), addig az állami támogatások tilalmának betartását az Európai Bizottság vizsgálja. A hálózatos iparágak liberalizációjára szintén irányelvek által harmonizált, de tagállami szintű jogszabályok érvényesek. Ezek értelemszerűen jelentős hatással vannak a piaci versenyre, és – versenypolitikai szempontból vizsgálva – a korábbi monopóliumok felszámolásával a verseny elvét kiterjesztik ezekre az iparágakra. Ilyenekkel találkozhatunk az elektronikus hírközlési, a villamosenergia-, a földgáz-, a vasúti és a postai szektorokban. Ezen iparági szintű szabályozások azonban gyakran – a kizárólagos jogok (monopóliumok) felszámolása és a verseny piac bevezetése mellett – szigorúbb szabályozást is tartalmaznak, az adott ágazatok kiemelt jelentősége, a vonatkozó közszolgáltatási (egyetemes szolgáltatási) kötelezettségek és a hálózati infrastruktúrák természetes monopólium jellege miatt. Ilyen a korábbi inkumbens szolgáltatók jogi vagy számviteli szétválasztásának követelménye, a hálózathoz való hozzáférés biztosítása és szabályozása, kiskereskedelmi és/vagy nagykereskedelmi árszabályozás bevezetése, valamint az egyetemes szolgáltatási kötelezettség előírása.

A versenyjog tágan értelmezett területén kívül esik, viszont az európai közös piac megteremtését szolgálta a vámunió létrehozása, valamint a külkereskedelemmel kapcsolatos további adminisztratív korlátok lebontása, aminek következtében a korábban nemzeti szinten védett iparágak az európai szintű verseny keretei közé kerültek. A külkereskedelmi politika e területe értelemszerűen erősen befolyásolja a verseny intenzitását, azonban már nem tekinthető versenypolitikának.

Szintén kapcsolódó terület a piacra történő be- és kilépés általános szabályozása, ami a vállalatok alapításának szabályozása, valamint azok vég-, illetve felszámolása. A Magyarországhoz hasonló poszt-szocialista országok esetében a csődszabályozás szigorúságának elsősorban a piactudományi átmenet időszakában volt jelentősége, illetve a gazdasági válság idején újra előtérbe került egyes kiemelt jelentőségű vállalatok állami megmentése kapcsán.

Szintén a verseny torzítását eredményezhetik a különböző vállalatok közötti reallokációs törekvések, például a kisvállalatok támogatása és a nagyok megadóztatása, ami korlátozza a vállalatok termelékenység alapú kiválasztódását és növekedését.

A VERSENY, AZ INNOVÁCIÓ, A TERMELÉKENYSÉG ÉS A NÖVEKEDÉS ELMÉLETI ÖSSZEFÜGGÉSEI

A bevezetésben említett magyar nyelvű tanulmányok a verseny hatását az innovációra vagy a termelékenységre vonatkozóan vizsgálták, jelen esetben pedig a célunk a gazdasági növekedéssel kapcsolatos összevetés. Bár az innováció, a termelékenység és a növekedés szorosan összefügg egymással, nem egyértelmű közöttük a megfeleltetés.

A versenypolitika legalapvetőbb (statikus) hatásmechanizmusát a piacszerkezetten keresztül fejti ki. A legegyszerűbb modell szerint a szabályozatlan monopólium esetén a termelés volumene a versenypiachoz képest alacsonyabb, amit holttehervesztés kísér, a piacszerkezet megváltoztatása – akár közvetlen szabályozási, liberalizációs vagy versenypolitikai eszközökkel – magasabb egyensúlyi kibocsátáshoz vezet, ami megjelenik a gazdasági növekedésben. A termelékenység, innováció és növekedés kapcsolatának vizsgálatához azonban szükség van a gazdasági növekedés makroökonomiai modelljeivel kapcsolatos rövid kitérőre.

A neoklasszikus, Solow–Swan-féle növekedési modellben a kibocsátást két inputtényező – a tőke és a munka – termeli, amelyek hatása a modell feltevése szerint elkülöníthető a termelésben (*Solow* [1956] és *Swan* [1956]). Emellett a kibocsátás nagyságára és növekedésére hat a technológia fejlettsége is. A modell alapján definiálható az egységnyi inputra jutó kibocsátás, azaz a termelékenység. A modellben a növekedés különböző forrásokból fakadhat:

- inputhatás – az inputtényezők adott arányú növekedése azonos arányú növekedést okoz a kibocsátásban,
- belső gazdaságossági hatás – az inputtényezők megtérülése a méretgazdaságosság miatt nem konstans, hanem növekvő, azaz az input adott arányú növekedése ennél nagyobb növekedést okoz az outputban,
- technológiai hatás – az output növekedése az előző két hatáson túl.

A termelékenység növekedése ennek megfelelően a kibocsátás növekedésének az a (fennmaradó) része, amely nem tulajdonítható a két inputtényező változásának, azaz a fenti felosztásban belső gazdaságossági és technológiai hatások összegének eredménye.

Mivel a technológiai fejlettség a kibocsátás meghatározója, egyértelmű összefüggést láthatunk a technológiai fejlettség (innováció) és a növekedés között. A modell jellemzője, hogy adott technológiai szint mellett a gazdaságok egy egyensúlyi kibocsátáshoz konvergálnak, ami miatt egyrészt hosszú távon a növekedés eltűnik, másrészt a lemaradó országok konvergálnak a fejlettebbekhez. A technológiai fejlődés mellett lehetséges hosszú távú növekedés, ez azonban exogén tényező a modellben, és minden gazdaságot egyformán érint.

Az évek folyamán azonban a minden országot egyaránt érintő technológiai változás feltételezése túlságosan restriktívnek bizonyult a kutatók számára. Az endogén technológiai változások modellezésével előbb a mikroökonómia kezdett foglalkozni, amelynek modelljeiben egyszerűbb volt az endogén technológiai hatások elkülönítése és felismerése (például *Nadiri–Schankerman* [1979], *Nadiri–Bitros* [1980]). A makroökonómiában pedig ez vezetett az endogén növekedésemélet megalkotásához, melyet azért neveznek endogénnek, mert a technikai fejlődés, és a humántőkefelhalmozás explicit modellezésével elemzi a gazdasági növekedés összefüggéseit (*Valentinyi* [1995]). Ezek közül a témánk szempontjából a technológiai fejlődés endogén növekedési modelljei a relevánsak.

A verseny és innováció összefüggései – a technológiai fejlődés növekedési modelljei

Romer [1990] modellje három megfigyelésből indul ki:

- a technológiai fejlődés fontos szerepet játszik a növekedésben,
- ennek egy része akadémiai kutatásoknak köszönhető, fontos szerepet játszanak azonban a vállalati kutatások is, amelyet a vállalatok szándékosan végeznek a profit reményében, illetve
- a technológiára jellemző, hogy nem rivalizáló jószág, azaz attól, hogy más is használja, a kifejlesztőnek nem lesz belőle kevesebb.

Ennek köszönhetően nem feltételezhető (az összes inputra vonatkozóan) konstans skáláhozadék a termelési függvényben. A korábbi modellek e jellemzők csak egy részét építették be. A solow-i modellben lehetséges volt a növekvő hozadék, azaz hogy a technológiai fejlődés hatására a munka hozadéka nő, azonban itt a technológia kívülről biztosított közösségi input. Egy kiterjesztés Arrow-tól származik, aki a tudás fejlődését a tőke növekedésével arányosnak feltételezte a termeléssel szerzett tudás (*learning by doing*) mechanizmus következtében (*Arrow* [1979]), illetve Lucas modelljében az emberitőke-beruházás következtében jön létre egy nem versenyző jószág (*Lucas* [1988]). Itt tehát létrejön egy olyan jószág, amely esetében nem lehetséges kizárás, és nincs rivalizálás, azonban ez egy hagyományos tulajdonságokkal rendelkező input termelésének nem szándékolt következménye, amely nem felel meg annak a követelménynek, hogy a fejlesztést a vállalatok a közvetlen profitmotívum miatt szándékosan végzik. A nem rivalizáló termelési tényező és ezáltal a növekvő hozadékok feltételezésének viszont az a következménye, hogy ha az inputok árát a határtermékükkel tesszük egyenlővé, a vállalat veszteséges lesz. Így Romer a három feltevés megtartását a vállalatok árelfogadó magatartásának elvetésével és a piaci erő lehetőségének bevezetésével oldja meg.

A modell ennek következtében nem tökéletes versenyre épít, hanem a *Dixit–Stiglitz* [1977] szerinti termékdifferenciáláson alapuló monopolisztikus verseny modelljére.¹ Ebben a modellben a piacon n vállalat versenyez, amelyek különböző termékeket állítanak elő. A verseny intenzitását a termékek közötti helyettesíthetőség α paramétere adja meg a fogyasztó hasznosságfüggvényében:

$$u(q_1, \dots, q_n) = \left(\sum_{j=1}^n q_j^\alpha \right)^{\frac{1}{\alpha}}$$

formában, ahol q_i az i -edik jószágból fogyasztott mennyiség.

Ennek következtében a magasabb helyettesíthetőség (magasabb α) élesebb versenyt jelent. A piacra lépés feltétele, hogy a vállalat befektessen egy termék-innovációba, mely f fix költséget jelent. Minél több cégnek éri meg a piacra lépés, annál többféle termék kifejlesztése történik meg, azaz nő az innováció. A piacra lépett cégek ezután egységesen c változó költséggel tudják előállítani termékeiket. A piac két lépésben működik: elsőként a vállalatok döntenek arról, hogy belépjenek-e a piacra, majd amelyek beléptek, versenyeznek az árban. Viszonylag egyszerűen levezethető innen az egyensúlyi ár (p_i), melyre

$$p_i = \frac{c}{\alpha}$$

adódik. Azaz minél magasabb a helyettesíthetőség (verseny), annál alacsonyabb lesz az egyensúlyi ár. Ennek segítségével kiszámítható a vállalati profit, amire azt kapjuk, hogy minél magasabb a helyettesíthetőség (verseny), annál kisebb a profit. Ez pedig *ceteris paribus* elrettentőként hat a vállalati belépésre, ennek következtében tehát minél nagyobb a helyettesíthetőség (verseny), annál kevesebb lesz a termékinnováció. Ezt nevezhetjük a termékpiacon verseny schumpeteri hatásának. Ez a feltételezés általánosan megtalálható az endogén technológiai változás növekedési modelljeiben, a már említett romeri modell mellett például *Aghion–Howitt* [1992] cikkben vagy *Grossman–Helpman* [1991] kötetben is.

A modern ökonometriai eszköztárat használó tanulmányok azonban empirikusan kimutatják a verseny innováció- és termelékenységnövelő hatását, és ennek következtében megkérdőjeleződtek a korábbi elméleti modellek feltételezései, megfogalmazva az igényt egy olyan modellre, amelyben a verseny innovációra gyakorolt pozitív hatása modellezhető.

Aghion és szerzőtársai [2005] modelljébe ezért egy valósághoz közelebb álló feltételezést, a verseny innovációval történő elkerülésének (*escape competition effect*) lehetőségét építették be. A következő modellt írják le.

¹ Ennek bemutatását és hatásait *Aghion–Griffith* [2005] alapján tárgyaljuk, a képletek levezetése megtalálható e tanulmány 11–12. oldalán.

Egy országban a végső fogyasztásra szánt termék előállítható különböző inputok segítségével egy termelési függvénynek megfelelően. Minden inputot egyetlen szektor gyárt, amelynek piacán egy monopolista versenyzői szegéllyel szembesül.² Ez az inkumbens innoválhat, ami növeli a termelékenységét. Kétfajta szektort különböztethetünk meg. A fejlett típusú szektorokban a monopolista a technológiai határt követi: ha innovál, eléri a technológiai határt, ha nem, egy időszakkal lemarad tőle. A fejletlen típusú szektorban egy lépés lemaradással indul: ha innovál, egy lépéssel lesz lemaradva, ha nem, kettővel. A feltevés szerint a versenyzői szegély képes másolni az inkumbenst egy lépéssel a technológiai határ előttig, azonban a legújabb technológia olyan kifinomultságot igényel, hogy az nem másolható, így a versenyzői szegély a technológiai határt sosem képes elérni. Abban az esetben, ha a versenyzői szegély és az inkumbens azonos technológiai szinten van, akkor a versenyzői szegély képes annak termékeit gyártani, de akkor is csak valamivel magasabb egységköltségen, ha viszont az inkumbens magasabb technológiai szinten van, akkor olyan magas lesz a versenyzői szegély egységköltsége, amelyen már nem lesz kereslet a termékére, így az inkumbens monopolprofithoz jut, a versenyzői szegély pedig eltűnik.

Ezekkel a feltételekkel a verseny intenzitásának növekedése, melyet a versenyzői szegély és a monopolista egységköltsége távolságával mérhetünk, a következő hatással jár. Azokban a szektorokban, ahol a monopolista lemaradt a technológiai határtól, a korábban bemutatott modellel megegyezően a verseny intenzitásának növekedése csökkenti az innovációt; azokban a szektorokban viszont, ahol az inkumbens technológiailag fejlett volt, az innováció segítségével „megszökhet” versenytársai elől, és mivel innováció nélkül a verseny növekedése a profitját csökkenti, minél nagyobb a verseny, annál jobban van ösztönözve, hogy ezt a versenyt elkerülje. A versenynek tehát két hatását tartalmazza modell ebben a szektorban: egyrészt csökkenti a jelenbeli profitot, mert kisebb költségelőnyt jelent, másrészt növeli a potenciális jövőbeli profitot, mert segítségével elkerülhető a verseny a következő időszakban.

Az, hogy a két hatás közül melyik erősebb, függ a verseny erősségétől és a vállalatok megoszlásától, azonban megfelelő paraméterek mellett egy fordított U alakú összefüggés alakulhat ki a verseny és innováció között. Azaz alacsony verseny esetén a verseny növeli az innovációt, magas verseny esetén pedig csökkenti azt. Ennek kialakulása a következőképpen magyarázható. Alacsony verseny esetén a fejletlen szektorokban a vállalatoknak megéri innoválni. Ennek következtében a gazdaságban nő a fejlett szektorok száma, és a domináns hatás a „megszökési hatás” lesz, amelynek következtében a fejlett szektoroknak éri meg innoválni, így a verseny növekedése növeli az innovációt. Ha ezzel szemben a verseny kezdetben magas, akkor a fejlet-

² Az itt leírt modell az *Aghion–Griffith* [2005] által közölt verzió, az eredeti *Aghion és szerzőtársai* [2005] cikkben a piacszerkezet duopólium az egyes szektorokban, de mindez a következtetéseket nem változtatja meg.

len szektoroknak nem éri meg innoválni, és továbbra is fejletlenek maradnak, így a schumpeteri hatás fog dominálni.

A verseny erősségét ebben a modellben nem közvetlenül a helyettesíthetőséggel, hanem az inkumbens versenytársakhoz viszonyított költségelőnyével ragadják meg a szerzők (azaz nem a keresleti, hanem a kínálati oldalról közelítik meg). Mivel azonban ugyanarról a versenyről van szó, a két megközelítés egyesíthető – amint azt *Halpern–Muraközy* [2012] megjegyzi, elképzelhető egy olyan megfeleltetés, hogy abban az esetben, ha a helyettesíthetőség nagyobb, a fogyasztónak kevésbé számít az ár, így az inkumbens profitja alacsonyabb lesz, hasonlóképpen ahhoz az esethez, amikor kisebb a költségelőnye (17. o.). Tehát hasonló hatásmechanizmust figyelhetünk meg.

A fenti modell viszonylag könnyen kiterjeszthető annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy miként hat a piacok liberalizációja és a potenciális külföldi belépés az innovációra. A kérdés modellezését *Aghion és szerzőtársai* [2004] a következőképpen végzi el. Adott egy termék, amelyet versenypiacon gyártanak különböző inputok segítségével.³ Minden inputot egy-egy monopolista gyárt, amely egy periódusig aktív, de tulajdonjogait továbbadhatják utódaiknak. Ezek a monopolisták kezdetben egy, kettő vagy három lépéssel a technológiai határ mögött helyezkednek el. Ezután a legelmaradottabb (három lépés távolságra lévő) cégek a technológia átterjedése miatt automatikusan fejlődnek egy lépést, az egy vagy két lépéssel lemaradt termelők pedig innoválhatnak, ami a beruházás nagyságának függvényében bizonyos valószínűséggel sikeres lesz, és növeli termelékenységüket. A lehetséges külföldi belépők mind a technológiai határon termelnek. Ha az innovációs fázis után a külföldi cég fejlettebb, akkor automatikusan belép, átveszi a piacot, és ő lesz az új inkumbens. Ha a külföldi cég és a hazai cég is a technológiai határon van, belépés esetén a Bertrand-verseny következtében mindkettőjük profitja nullára csökkenne. Így a külföldi cégnek nem éri meg belépnie, tehát nem teszi meg. Ebben az esetben a piac liberalizálása különböző hatással járhat a technológiai fejlettség függvényében. Ha a belföldi inkumbens eredetileg fejlett volt, akkor növeli az ösztönzést az innovációra, hogy elrettentse a belépést. Ha viszont fejletlen volt, akkor nem érheti el a technológiai határt, így a külföldi be fog lépni, és elveszi a piacát, tehát az inkumbensnek a liberalizáció miatt nem éri meg befektetnie az innovációba. A liberalizáció tehát növeli az innovációt a fejlett szektorokban, míg a technológiailag fejletlenekben csökkenti azt.

Meg kell említeni, hogy a fenti összefüggés erősen korlátozó feltételezések alapján adódik. Az innováció ebben az esetben a belföldi inkumbens vállalat által létrehozott fejlesztést jelenti. Nem veszi tehát figyelembe a „külföldi” vállalat által elvégzett innovációt, sem pedig azt az empirikusan is széles körűen kutatott hatást, hogy a fejlett technológiával rendelkező külföldi vállalat által behozott technológia (innováció) átterjedhet a hazai gazdaság kapcsolódó szektoraira.

³ A termelés során a munka mint input felhasználása nem szerepel a modellben.

A verseny és innováció közötti fordított U alakú összefüggés kritikáját találhatjuk *Amable–Demmou–Ledezma* [2010] tanulmányban. Ebben a szerzők reprodukálják *Aghion és szerzőtársai* [2005] modelljét. Annyit módosítanak rajta, hogy az innováció során lehetővé válik, hogy az innovátor megnehezítse a követő vállalatok számára az utolérést (például szabadalmak vagy az egyre növekvő technológiai kifinomultság által). Abban az esetben, ha ez a hatás nagyon alacsony, létrejöhet fordított U alakú összefüggés, ha viszont jelentős, akkor a verseny hatása az innovációra monoton lesz, mégpedig a vezető vállalat innovációs intenzitásától függően. Ha ez az intenzitás alacsony, a verseny hatása az innovációra pozitív, ha magas, akkor pedig negatív.

A fenti modellek általános jellemzője, hogy az innováció és a növekedés között egyértelmű pozitív összefüggést feltételeznek, függetlenül attól, hogy az innovációt exogénnek vagy endogénnek tekintik, így az innováció a növekedés egy fontos magyarázó tényezőjeként azonosítható. Ennél azonban tovább megy Kornai [2011] (63. o.) megközelítése, aki azt hangsúlyozza, hogy a közgazdászok túl nagy figyelmet szentelnek a GDP változásának, a technológiai változás és az innováció azonban ehhez képest is jelentős pozitív hatást gyakorol az életminőségre. A rendszerváltás értékelése során például azt látjuk, hogy a kelet-közép-európai országok 1994–2000 között érték el a GDP rendszerváltás előtti szintjét, azonban felfigyelhetünk arra, hogy ennek következtében a népesség számottevő része már telefonnal és internettel csatlakozik a társadalom többi részéhez, autót és modern háztartási eszközöket használ, és sokkal több olyan termék elérhető számukra, amelyek korábban csak a nyugati emberek számára voltak hozzáférhetők.

A verseny és termelékenység összefüggése a vállalatvezetők ösztönzési modelljei alapján

A verseny és a termelékenység közötti összefüggését a szakirodalom a vállalatvezetők ösztönzésére és az ennek háttérben álló megbízó–ügynök problémára vezeti vissza.⁴ A feltételezés szerint a monopólium esetén a monopoljáradék egy része kárba veszik a vállalatvezetők és a munkások alacsony erőfeszítése és a felesleges kapacitások (*slack*) következtében. A verseny hatása ebben az esetben nem a tulajdonosok motivációjában áll: egy monopólium tulajdonosai ugyanúgy érdekeltek a hatékonyság növelésében, mint egy nagyobb versennyel szembesülő vállalat tulajdonosai. Monopólium esetében sokkal inkább a teljesítmény összehasonlíthatóságának hiánya

⁴ A probléma lényege, hogy a vállalatvezetők által kifejtett erőfeszítés befolyásolja a vállalat teljesítményét, a vállalat tulajdonosai azonban nem tudják megfigyelni a vállalatvezetők erőfeszítését. A kérdés, hogy mivel ösztönözhető a vállalatvezető ebben a helyzetben, hogy a tulajdonos érdekében működjön.

jelent problémát (*Nickell* [1996]). A fenti hatás mellett *Nicoletti–Scarpetta* [2003] két mechanizmust emel ki:

- a verseny élesedésével a termelékenységnövekedés hatása nagyobb, azaz egy kisebb hatékonyságnövekedés által elért árcsökkentéssel nagyobb részesedést szerezhet a vállalat,
- a verseny növekedése következtében nő annak a veszélye, hogy a cég elveszíti a piacot, aminek elkerülése nagyobb teljesítményre ösztönzi a vezetőt.

Ezt a helyzetet formálisan *Hart* [1983] modellezte. A modellben monopolisztikus verseny keretei között a vállalatok egy részét tulajdonosok üzemeltetik, a többi részét pedig menedzserek, és fennállnak a fenti problémák, azaz a menedzserek által üzemeltett vállalatokban sem a vezetők erőfeszítése, sem a teljesítménye nem megfigyelhető. A vállalatvezetők díjazása nincs a vállalat teljesítményéhez kötve, és elvárásuk (hasznosságfüggvényük) is egy bizonyos minimális jövedelmi szintre irányul. Ebben az esetben, ha a tulajdonosok által üzemeltetett vállalatok például innovációval költséget csökkentenek (azaz a verseny élesedik), a menedzserek által üzemeltetett vállalatok termékei iránt csökken a kereslet, így a vezetőknek árat kell csökkenteniük, különben a vállalat csődbe jutna, és elvesztik állásukat. Így tehát a verseny következtében ők is hatékonyságnövelésre kényszerülnek.

Hart tanulmányát a későbbiekben számos ponton kritizálták, elsősorban amiatt, hogy meglehetősen speciális feltevésekből indult ki. Az ellenvélemények szerint a vezetők ösztönözhetőek a vállalat teljesítménye alapján (például az elért profittól függő jövedelem segítségével, amely valóban gyakran használt eszköz). Ebben az esetben viszont egy ellentétes hatás is fellép: a verseny csökkenti a profitot, és így az ösztönzést (*Scharfstein* [1988]).

Meyer–Vickers [1997] egy alternatív mechanizmust mutat be hasonló feltételezésekkel (a vállalatvezetők erőfeszítése és teljesítménye nem megfigyelhető). A modellben a jelenlegi erőfeszítés nem befolyásolja a vezető kifizetéseit, viszont munkaerőpiaci információt jelent a jövőben a vállalatvezető képességeivel kapcsolatban. Abban az esetben, ha a nem megfigyelhető termelékenységi változások a piacon működő vállalatok esetében összefüggnek, akkor minél több vállalat működik a piacon, annál nagyobb a vezető ösztönzése a jelentős erőfeszítésre.

A modellek alapján tehát léteznek a versenynek olyan hatásai, amelyek a vállalatvezetőket nagyobb teljesítményre ösztönzik, ami a kárba vesztett erőfeszítések és a felesleges kapacitások csökkenésén keresztül javítják a vállalatok termelékenységét.

EMPIRIKUS EREDMÉNYEK

Versenypolitika és növekedés – a nagy válság utáni kilábalás tanulságai az Egyesült Államokban

A versenypolitika és a növekedés közötti kapcsolat szempontjából talán legtanulságosabb a *Cole–Ohanian* [2004] tanulmány, amely a versenypolitika felfüggesztésének hatását vizsgálja az Egyesült Államokban a *New Deal* idején. Mivel ezek a magyar olvasók számára nem közismertek, röviden bemutatjuk a vizsgálat szempontjából releváns eseményeket is. Rooseveltnél és közgazdasági tanácsadói úgy vélték, hogy a nagy válság oka a túlzottan erős verseny, amely csökkenti az árakat és a béreket, ami miatt csökken a kereslet, és ennek következtében magas munkanélküliség alakul ki. Ennek hatására 1933-ban életbe léptették a nemzeti ipar helyreállítását célzó törvényt (*National Industrial Recovery Act, NIRA*), amelynek keretében az egyes iparágakban a vállalatok és a munkavállalók kidolgozták az „egészséges verseny” szabályait, azaz egyrészt minimális béreket határoztak meg, a képzett munkások számára pedig magasabb béreket. Másrészt rögzítették az árak minimális szintjét, mennyiségi termelési korlátozásokat vezettek be, korlátozták a beruházásokat, és ezek megállapítása során gyakran garantált profitszintet is meghatároztak. Ezek tehát tipikus versenykorlátozó intézkedések voltak. 1935-ben azonban a legfelsőbb bíróság alkotmányellenesnek találta ezt a törvényt. Az elnök azonban kitartott az elvek mellett, továbbra is a verseny korlátozását támogatta, így ez továbbra is fennmaradt. Ennek fő eszközei a munkaviszonyt szabályozó törvény (*National Labor Relations Act, NLRA*) volt, amely széles körű kollektív jogokat biztosított a munkavállalóknak, így segítve a korábbi minimális bérek fennmaradását. Elterjedtek például az üléssztrájkok, amelyek során a munkások elfoglalták a gyárat, és leállították a termelést. Az iparági versenyellenes kartellek fennmaradását pedig az Egyesült Államok igazságügyi minisztériumának versenyhatósága részéről tanúsított passzivitás segítette. A korszak vége 1939-ben jött el, amikor a legfelsőbb bíróság alkotmányellenesnek ítélte az üléssztrájkokat, illetve Thurman Arnold kinevezésével a versenyhatóság élére az versenyjogi vizsgálatok száma is többszörösére emelkedett.

A versenyellenes intézkedések hatása mind az árakban, mind a bérekben megmutatkozott. A bérek a NIRA által érintett iparágakban átlagosan 24–33 százalékkal nőttek a vizsgált időszakban, míg a nem érintett szektorokban csökkentek. A tartós fogyasztási és beruházási cikkek bérekhez viszonyított ára átlagosan további 11–12 százalékkal emelkedett, holott válság utáni kilábalás során ez tipikusan csökkenni szokott. Az adatok alapján a *Cole–Ohanian* [2004] tanulmány általános egyensúlyi modell keretében számszerűsítette a versenyellenes intézkedések hatását, a modell paramétereit az adatokra illesztve. Kiderült, hogy a valós adatok alapján a válság után a kibocsátás 1939-ben 25 százalékkal maradt a trend alatt, a kartellhatásokat számszerűsítő modell becslése erre pedig –13 százalék. Más szóval a versenyelle-

nes intézkedések a válság utáni lassú kilábalás 60 százalékát magyarázzák, a becslés alapján hat év alatt – 13 százalékos GDP lemaradást indukálva.

Az egyensúlyi modell alapján képet kaphatunk a versenyellenes politika hatásmechanizmusáról is. A kartellekkel fedett köztes termékeket gyártó szektorokban emelkednek a bérek. Ahhoz, hogy ez megtörténhessen, szükséges feltétel a kartelleket támogató, piaci erejüket fenntartó szabályozás is, e nélkül az új piaci belépések leszorítanak a bérszintet, az nem emelkedhetne tartósan. A bérek emelkedése miatt csökken a kibocsátás, aminek hatására az e szektorok termékeit inputként használó, a versenyellenes intézkedések által nem is érintett szektorok termelékenységé is csökken. Emellett az érintett szektorokban elérhető magasabb relatív bérek hatására e szektorokban valamivel többen akarnak dolgozni, ami egyrészt a versenyző szektoroktól munkaerőt von el, másrészt növekvő munkanélküliséget okoz.

Módszertani problémák és kezelésük

A verseny termelékenységre, innovációra, és növekedésre gyakorolt hatásának ökonometriai elemzése során komoly módszertani problémák merülnek fel. Az első ezek közül a verseny mint magyarázó változó mérésének problémája. Ez elképzelhető a versenypolitikában használt koncentrátsági mutatók segítségével, azonban ahhoz, hogy ez kiszámítható legyen, szükség lenne termékszintű és földrajzi piacdefinícióra, ami az elemzésekhez tipikusan nem elvégezhető. Ennek hiányában az iparági besorolást lehet használni a piacok határainak közelítésére, azonban nem ismert, hogy ez mennyire fed le a közgazdasági értelemben meghatározott piacokat.⁵ Egyes tanulmányok kérdőívet használnak a versenyhelyzet értékelésére, amely azonban pont az egyes kérdések szubjektív megítélése miatt problémás. Emiatt a verseny *ex post* indikátoraként felmerül a profitabilitás vizsgálata, amelynek nagyságát ugyan a versenyen túl sok egyéb tényező befolyásolhatja, de talán az előzőknél jobb megoldást jelent.

A második problémát olyan lehetséges (például iparági, technológiai) hatások okozzák, amelyek mind a függő, mind a magyarázó változóra hatnak. Ennek kezelése, amennyiben az adatok lehetővé teszik, fixhatás-panelregressziók segítségével lehetséges.

A harmadik gyakori problémakör az endogenitás – az például, hogy nemcsak a verseny befolyásolhatja az innovációt, hanem az innováció is a versenyt (ha az innováció segítségével csökkenthető a verseny erőssége). Hasonlóképpen, ha a verseny erősségét a profitabilitással mérjük, akkor nemcsak a verseny (profitabilitás) befolyásolja a termelékenységet, hanem a nagyobb termelékenységnek meg kell

⁵ Például ha egyes feldolgozóipari ágazatok termelésük jelentős részét exportálják, az országszintű kibocsátás alapján mért koncentráció egészen félrevezető.

jelennie a profit növekedésében is. Az endogenitás gyanúja esetén a szintek helyett a változás modellezése, késleltetett változók szerepeltetése vagy instrumentális változók módszerének alkalmazása jelenthet megoldást. Mivel e problémák kezelése nagyban befolyásolja az eredmények érvényességét, az ökonometriai elemzések bemutatása során megemlíjük az alkalmazott módszertant is, továbbá szelektálunk is, azaz ahol lehetőség van rá, elkerüljük a versenyhelyzetet szubjektív kérdésekkel mérő tanulmányokat vagy a keresztmetszeti elemzéseket.

A verseny hatása a termelékenységre

A verseny termelékenységre gyakorolt hatását elemezte *Nickell* [1996]. Paneladatokat használt, amivel kiszűrte a vállalatok keresztmetszeti heterogenitásának hatását, azaz például a szektorális jellemzők vagy a vállalatméret hatását. Emellett a verseny változásának hatását vizsgálta a termelékenység változására, szemben a verseny szintjének vizsgálatával, ami lehetővé tette a verseny és termelékenység közötti esetleges kétirányú kapcsolat kezelését. A verseny intenzitásának mérésére a szerző a piaci részesedés mellett a hozzáadott értékhez viszonyított profitot is használta. Az ökonometriai elemzést 700 vállalat 1972–1986 közötti mérlegadatainak alapján végezte. A kapott eredmény a verseny (akár piaci részesedéssel, akár profittal mérjük) jelentős pozitív és statisztikailag szignifikáns hatását mutatta a teljes tényező termelékenységre.

Az iparpolitikai liberalizáció hatását vizsgálta *Aghion–Burgess–Redding* [2008] Indiában. 1951-től kezdve a legtöbb iparágban engedélyköteles volt új gyárak létrehozása, a kapacitás jelentős bővítése, áthelyezése. E korlátozásokat az iparágak körülbelül egyharmadában Rajiv Gandhi elnöksége alatt törölték el 1985-ben, majd a fizetésimérleg-válság miatt az IMF nyomásra 1991-ben néhány kivételével az összes iparágban. A szerzők a hatásokat 16 indiai tagállam 18 évi 64 iparági szintre aggregált adatainak elemzésével vizsgálták, modelljükben év fix hatásokat és tagállam \times iparág interakciókat is szerepeltetve. Az ökonometriai becslés alapján a liberalizáció hatására a vállalatok számában körülbelül 6 százalékos növekedés következett be, a kibocsátásra gyakorolt hatás pedig körülbelül 3 százalékos pozitív, de statisztikailag nem szignifikáns értéket mutatott. Ennél erősebb és statisztikailag is szignifikáns hatás a munkavállalók jogainak erőssége,⁶ amely befolyásolja ezt az eredményt: azokban a tagállamokban, ahol a leginkább munkavállaló-barát volt a szabályozás, a liberalizáció vállalati kibocsátásra gyakorolt hatása a negatív tarto-

⁶ Ezt a szerzők a munkavállalók jogait szabályozó szövetségi törvény tagállami szintű kiegészítései alapján mérték. A törvényhez számos ilyen kiegészítés tartozik, ezeket kódolták a szerzők aszerint, hogy munkavállaló-barát (+1), munkaadó-barát (–1) vagy semleges (0). Abban az esetben, ha adott tagállamban adott időpontban több kiegészítés lépett életbe, az elmozdulás irányát az értékek összeadásával határozták meg.

mányba esik, de ha a szabályozás inkább a munkaadóknak kedvezett, a hatás erősebben pozitív. A munkavállalók jogai az elméleti modell szerint a munkaerőköltségén keresztül gyakorolnak hatást (lásd *Aghion és szerzőtársai* [2006]). A liberalizáció hatására a termelékenyebb cégek beléphetnek a piacra. Ez az ösztönzés nagyobb lesz azokban a tagállamokban, ahol a munkaerő költsége kisebb. Ennek következtében az egyensúlyi árak csökkennek, a legkevésebb termelékeny inkumbensek kiszorulnak a piacról. A munkaadó-barát tagállamokban a kibocsátás nagysága jobban nő, mint a munkavállaló-barát szabályozással rendelkezőkben, sőt rugalmatlan kereslet esetén a munkavállaló-barát tagállamokban csökkenhet.

Nicoletti–Scarpetta [2003] különböző liberalizációs intézkedések hatásait vizsgálja az OECD-országokban. Az 1980-as és 1990-es években az összes országban jelentős elmozdulás történt a liberalizáció irányába, azonban a növekedés szintje különböző, például megfigyelhető a kontinentális Európa lemaradása. A szerzők kérdése, hogy a növekedésbeli különbségek mennyiben fakadnak a liberalizáció eltérő fokából. Ezen intézkedések közé egyrészt az időszak során történő privatizációs események (melyet az magántulajdon aránya segítségével mérnek), másrészt a különböző iparági szintű belépési korlátok, illetve a külkereskedelem liberalizáltsága (vámok és egyéb kereskedelmi korlátozások léte) tartoznak. Függő változójuk a teljes tényező termelékenység volt. Ezzel kapcsolatban olyan növekedési modellt feltételeznek, amelyben az adott ország technológiai fejlettsége konvergál a vezető technológiához, azaz minél nagyobb a távolság, annál nagyobb a lehetőség a felzárkózásra a növekedésben. Empirikus alapmodelljük ezt a feltételezést meg is erősíti.

Az elemzés alapjául 18 OECD-ország 23 iparágának 1984–1998-ig tartó aggregált adatai szolgáltak. A magyarázó változók mérése különböző részletességgel történt. Használtak 1998-ra vonatkozó, minden területre kiterjedő indikátorokat, amelyek azonban idősorban nem álltak rendelkezésre. Emellett figyelembe vették az iparági szintű szabályozásokat, amelyek szintén nem változtak időben. Az iparági szinten és idősorban rendelkezésre álló adatok a külkereskedelmi korlátozások voltak a feldolgozóipar esetében és az iparág-specifikus szabályozások, tipikusan a nem feldolgozóipari szektorban. A *Nicoletti–Scarpetta* [2003] tanulmány legfőbb eredményei, hogy a belépési korlátok csökkentése növeli a felzárkózást a feldolgozóiparban, azaz ennek pozitív hatása van a termelékenységre, ami nagyobb az elmaradottabb iparágak esetében. Továbbá a privatizáció szintén növeli a termelékenységet a szolgáltató szektorban. Az az eredmény, hogy a liberalizáció hatása nagyobb a lemaradó szektorokban, eltér *Aghion és szerzőtársai* [2004] eredményétől, amely alapján – a verseny innovációval történő elkerülését (*escape competition*) modellezve – empirikusan is éppen a fejlettebb iparágaknál várnak pozitívabb hatást a liberalizációra. *Aghion–Griffith* [2005] (81. o.) abban a tekintetben kifogásolta *Nicoletti–Scarpetta* [2003] eredményeit, hogy a liberalizáció tanulmányban használt mérőszámai nem időben változók, hanem a vizsgált 1984–1998-as időszak végére vonatkoznak. Ez azt feltételezi, hogy az 1998-as állapot reprezentálja a liberalizáció országok közötti

különbözőségét, holott az egyes országokban eltérő ütemen történt a piacnyitás, így ennek érvényessége meglehetősen korlátozott, tehát az ebből levont oksági következtetések problematikusak.

Schivardi–Viviano [2011] a kiskereskedelmi piac liberalizációjának hatását vizsgálta Olaszországban. Ez az intézkedés az 1998. évi Bersani-törvényhez kötődik. A törvény a regionális kormányzatok feladatául tűzte ki, hogy a fejlesztési tervekben jelöljék meg, hogy összesen mennyi alapterületű, hány darab nagy (1500 négyzetméternél nagyobb, a 10 ezer fő feletti városokban pedig a 2500 négyzetméternél nagyobb) kiskereskedelmi egység nyitható. E fejlesztési tervek alapján a szerzők a belépési korlát erősségét régiós szinten számszerűsítették, az engedélyezett összes négyzetméter és a népesség hányadosa segítségével. A belépési korlátok e területi varianciájával mérték meg a szabályozás hatását a kiskereskedelmi profitra, termelékenységre és foglalkoztatásra. Emellett a verseny hatására adódó innovációs reakciót is vizsgálták, az információs és kommunikációs technológiai beruházások segítségével. A vizsgálathoz vállalati mérlegadatokat használtak, a modellben a trendhatások kiszűrésére az egyes évek kétértékű változóit (dummykat), a helyi kereskedelmi piac potenciális endogenitásának kezelésére regionális fix hatásokat szerepeltetve. Eredményeik azt mutatják, hogy a belépési korlátok csökkentése csökkenti a vállalatok profitabilitását, növeli a vállalatok termelékenységét, csökkenti a fogyasztói árakat (regionális szintű élelmiszerár-indexek alapján), és növeli a foglalkoztatást – a munkaerő-felmérésből (*Labour Force Survey*) származó munkával töltött órák száma alapján. A munkabérek szintjére kismértékű negatív hatása van a belépési korlátok csökkentésének, míg az infokommunikációs beruházás valószínűségére gyakorolt hatás pozitív.

Verseny és innováció

A verseny innovációra gyakorolt hatásának vizsgálatát tűzte ki célul *Aghion és szerzőtársai* [2005] nagyhatású tanulmánya. A modellben a verseny erősségét szintén a profitabilitással, azaz a profitnak az árbevételhez viszonyított arányával mérték, az innovációs aktivitást pedig a $K + F$ -költségekkel, illetve a szabadalmak idézettségével súlyozott számával, brit vállalati adatbázist használva. Az ökonometriai becslés egyik nehézsége, hogy a verseny és az innováció között kétirányú kapcsolat állhat fenn. E módszertani probléma kezelésére a szerzők instrumentális változókat használtak, ahol az instrumentumok különböző szakpolitikai beavatkozások az egyes iparágak esetében. Ilyenek az európai közös piachoz való csatlakozás keretében a külkereskedelmi korlátozások csökkentése 1988-ban, a Thatcher-korszak privatizációs intézkedései a nyolcvanas években az autógyártásban, alkatrészgyártásban, acéliparban és távközlési szektorban, illetve a Monopoly and Merger Commission vizsgálatai és döntései, melyek következtében strukturális vagy magatartásbeli intézkedéseket írtak elő például az autóipar, alkatrészgyártás, söripar, textilipar vagy

a távközlési szektorban. Így tanulmányunk szempontjából szerencsésen a módszer miatt a hatások egyértelműen összeköthetők a versenypolitikai beavatkozásokkal. Az empirikus becslés során a szerzők nemlineáris eredményt kapnak: a szakpolitikai beavatkozások következtében erősödik verseny, ami növeli az innovációt, amíg le nem szorítja a Lerner-indexet (az ár határköltségtől való relatív eltérését) a mediánértéket jelentő körülbelül 5 százalékos profitszintre, ezután azonban a hatás iránya megfordul. Azaz a verseny alacsony szintje esetén az elméleti fejezetben bemutatott jelenség, a „verseny elkerülése innovációval” érvényesül, míg bizonyos szint felett a schumpeteri hatás válik erősebbé. A cikk második felében a szerzők az összefüggést az iparágon belüli technológiai szóródás függvényében vizsgálják. Ennek mérőszáma a teljes tényezőszorzó termelékenység átlagos eltéréseinek mértéke az iparágon belül a vezető vállalathoz képest. Az empirikus eredmények egyrészt azt mutatják, hogy ahol a cégek átlagosan közelebb vannak a technológiai határhoz (azaz kisebb a szóródás), ott nagyobb az innováció. Másrészt a verseny intenzitásával való interakció a becslés szerint szignifikáns, és megfelel a verseny innovációval való elkerülésének modelljéből származó perdikciónak, azaz minél szorosabban követik egy iparágban a vállalatok a vezető vállalatot, annál pozitívabb a verseny növelésének hatása az innovációra.

A verseny és az innováció közötti összefüggés vizsgálatát *Amable–Demmou–Ledezma* [2010] 17 OECD-ország 15 feldolgozóipari ágazatának aggregált adatain végezte az 1973–2003 időszak adatai alapján. A függő változó a szabadalmak száma volt, a magyarázó változókat pedig a versenyt korlátozó szabályozások alkották: 1. a nem feldolgozóipari szektorok szabályozása (hálózati szolgáltatások, kiskereskedelem, üzleti szolgáltatások), amelyek kölcsönhatással vannak feldolgozóiparral. Ezek súlyát az egyes ágazatokban az input-output mátrixok alapján határozták meg. Használták továbbá 2. a hálózatos iparágak szabályozását, amelyet az általános piacsabályozás erősségének közelítő változójaként (*proxy*) tekintettek, valamint 3. az ország szintű gazdasági szabályozás erősségét (kereskedelmi és befektetési korlátozások, vállalkozás korlátozása stb.), amely azonban csak 1998-ra és 2003-ra állt rendelkezésre. Az adatokat hagyományos fixhatás- és S-GMM-módszerrel (*Simulated Generalized Method of Moments*) elemezték. Az adatok (mindhárom változóra) alapvetően a szabályozás pozitív (tehát a verseny negatív) hatását mutatják az innovációra a technológiai határ közelében, míg a lemaradóbb vállalatok esetében a hatás vagy nem szignifikáns, vagy ezzel ellentétes irányú. Tehát a technológiai fejlettség és a verseny interakciója éppen az *Aghion és szerzőtársai* [2005] által várt fordítottja. Fontos azonban kiemelni, hogy a megfelelő részletettséggel rendelkezésre álló szabályozási változók itt nem a vizsgálatban szereplő feldolgozóiparra, hanem a feldolgozóipar által inputként használt szektorokra vonatkoztak.

Az elméleti összefoglalás mellett a magyar adatokon végzett ökonometriai elemzés szempontjából is fontos *Halpern–Muraközy* [2012] tanulmánya. Ökonometriai elemzésüket az APEH kettős könyvvitelt vezető vállalatok paneladatbázisának ada-

tain végezték. Függő változójuk a K+F intenzitás, azaz, a K+F-kiadások árbevételhez viszonyított aránya volt, melyet az adatbázis a 2003–2005 közötti időszakra tartalmazott. Magyarázó változóként a Hirschman–Herfindahl-indexet (HHI), a három legnagyobb vállalat ágazati árbevételből való részesedését mutató C_3 indexet, illetve *ex post* versenyindikátorként az eszközarányos nyereség (ROA) mutatót használták. Vállalati szintű modelljükben a 2005-ös év K+F intenzitását becsülték. A piac-szerkezet és a K+F közötti kétirányú összefüggés miatt modelljükbe a magyarázó változó két évvel késleltetett értékeit vonták be. A másik módszertani probléma, hogy mivel a K+F változó nem állt rendelkezésre (kellően hosszú) idősorban, így keresztmetszeti elemzést kellett végezni, emiatt viszont felmerül a vállalatok nem megfigyelt heterogenitásának problémája, azaz hogy bizonyos iparági jellegzetességek összefügghetnek a versennyel (és az innovációval). Ennek kezelésére kétszintű iparági közelítő változók bevonását használták, a hasonló problémát okozó vállalati heterogenitás kezelésére pedig kontrollváltozókat (méret, vállalati termelékenység, exportstátus, külföldi tulajdon, tőkeintenzitás) vontak be a modellbe. A korábbi eredmények ismeretében a becslés során a nemlineáris hatást becsülték. A HHI és a C_3 index esetében szignifikáns fordított U alakú összefüggést kaptak, míg a ROA mutató hatása nem volt statisztikailag szignifikáns. Az eredmények alapján kiszámítható a fordított U alak maximuma, amely viszonylag koncentrált piacra esik: 0,3 körüli HHI és 0,7 körüli C_3 érték.

A VERSENYT BEFOLYÁSOLÓ TOVÁBBI KÖZPOLITIKAI BEAVATKOZÁSOK HATÁSAI

Külkereskedelmi liberalizáció és növekedés

A külkereskedelem liberalizációjának nagyhatású tanulmánya a *Sachs és szerzőtársai* [1995], amely a gazdaságok közötti konvergencia mellett a külkereskedelem liberalizációjának hatását vizsgálja több mint száz ország adatai alapján. A külkereskedelem szempontjából a tanulmány zártnak tekint egy országot, ha 1. nem vám jellegű korlátozások vonatkoznak legalább a külkereskedelem 70 százalékára 2. az átlagos vámszint eléri a 40 százalékot, 3. a feketepiaci és a hivatalos valutaárfolyam legalább 20 százalékkal eltér, 4. ha szocialista gazdaságról van szó, vagy 5. a legfőbb exportálók állami monopóliumok. A keresztmetszeti összehasonlítás az 1965–1989 közötti időszakra azt mutatta, hogy a nyitott országok érzékenyebbek a külső sokkokra (olajválság), azonban hosszú távon lényegesen jobban növekednek, míg a zárt gazdaságok általában is lassabban növekedtek, ráadásul a nyolcvanas évekre lényegesen lelassultak nulla közeli növekedésre. A keresztmetszeti regressziós becslés azt mutatta, hogy a nyitott gazdaságok átlagosan 2,45 százalékponttal gyorsabban növekedtek a vizsgált időszakban.

A regressziós elemzést *Wacziarg–Welch–Horn* [2008] – az adatok kiegészítése és az 1990–1998 időszakkal történő kibővítése után – elvégezte az ország szintű fix hatások bevonásával, kihasználva a kereskedelem liberalizációjának időpontját, ami alapján az előzőhöz képest sokkal bizonyosabban lehet az oksági összefüggés mellett érvelni. Ebben a modellben a külkereskedelem liberalizációjának szintén jelentős hatása mutatható ki: az 1970–1990 közötti időszakban 1,8 százalékpontos, a kilencvenes években 2,5 százalékpontos a külkereskedelem liberalizációjának hatása a gazdasági növekedés éves ütemére. Érdekes, hogy az elemzésben Magyarország az ellenpéldák közé tartozik, ahol az (1990-es) külkereskedelmi nyitás visszaeséssel párosult. A szerzők ezt többek között a liberalizáció utáni makroökonómiai megszorítások és a magas infláció növekedést visszafogó hatásával, valamint az állam gazdasági szerepének csökkentésével magyarázták. A konkrét eset kapcsán talán úgy lenne célszerű fogalmazni, hogy a kereskedelmi liberalizáció és a gazdasági átmenetből fakadó visszaesés hatása ebben az esetben egy időben jelentkezett.

Griffith–Harrison–Simpson [2010] az európai közös piac kialakításának hatását vizsgálta a versenyre (profitabilitásra), innovációra és termelékenységre. A vizsgált közös piaci reformok az 1990-es évek első felében játszódtak le az EU országaiban, és a javak EU-n belüli szabad áramlásának megteremtése érdekében a külkereskedelmi adminisztráció egyszerűsítését (vám dokumentáció megszüntetése), a technológiai akadályok lebontását (standardok kölcsönös elismerése, technikai harmonizáció), illetve az EU-n belül a nemzetközi közbeszerzés előírását foglalták magukban. Ezek a reformok a részt vevő országokban egy időben játszódtak le, így a párhuzamos hatások kiküszöbölése érdekében a szerzők a reformokból kimaradó országok adatait is használták kontrollként. A hatásokat kétszintű ágazati bontásban rendelkezésre álló aggregált adatokon vizsgálták. Korábbi riportok alapján kizárták azokat az ágazatokat országonként, amelyekben a reformoknak nem volt várható hatása, mert a külkereskedelmi akadályok már reform előtt is alacsony szintűek voltak. Ez további variabilitást jelentett a magyarázó változóban.

A becsléshez OLS regressziót és az instrumentális változók módszerét használták. A reformokkal egy időben felmerülő esetleges egyéb hatások kiszűrésére ország-év fix hatásokat, illetve iparág-év fix hatásokat használtak. A reformok várt hatása alapján négy csoportra osztották az iparágakat. A reformok profitabilitásra (melyet a verseny erősségének indikátoraként használtak) gyakorolt negatív hatása robusztus módon ebből egyben, a fogyasztói, beruházási és inputjavak csoportjában volt kimutatható, mértékét tekintve jelentős mértékben (az intézkedések profitabilitásra gyakorolt hatása körülbelül -15 százalékpont). A profit csökkenése azonban az innováció növekedésével járt együtt, a K+F intenzitás körülbelül 7 százalékponttal nőtt az intézkedések hatására. A teljes tényezőszorzó termelékenység vizsgálata során azt találták, hogy a K+F növekedése növeli a termelékenységet, kimutatható tehát, hogy a reformok ezen a hatásmechanizmuson keresztül növelték a termelékenységet. Emellett további mechanizmus léte nem volt kimutatható

(az instrumentális változós regresszióban a K + F mellett a profitabilitás hatása már nem volt szignifikáns a termelékenységre). Az eredmények alapján megfigyelhető volt a technológiai konvergencia is, azaz a lemaradó iparágakban a fenti hatás nagyobbak bizonyult. Érdekes, hogy a csúcstechnológiai, magas közbeszerzési aránnyal jellemezhető iparágcsoportban (távközlési berendezések, irodai gépek és orvosi felszerelések) az intézkedések hatás az innovációra és ennek következtében a termelékenységre is negatív.

A piaci be- és kilépés szabályozása – a csődszabályozás hatékonysága

A csődszabályozás jelentősége közgazdasági megközelítésben azon alapul, hogy megkülönböztethetünk olyan vállalatokat, amelyek esetében a cég eszközeinek a cég keretében történő felhasználása negatív nettó jelenértékű, ezért a működtetésük összességében nem kifizetődő, a pénzügyi nehézségekkel küszködő vállalatoktól, amelyeknek az adósságai gondot okoznak, és ellehetetlenítik a működésüket. Az első eseten a felszámolás a legkifizetődőbb megoldás, hiszen ha a problémás cégeket nem zárják be időben, a tevékenységet finanszírozó bankok vagy az állam előbb-utóbb fizetéképtelenné válnak, a második típusba tartozó vállalatok viszont adósságátütemezés vagy átszervezés után hosszú távon nyereségesek lehetnének (Wihlborg–Gangopadhyay–Hussain [2001]). További szempontot jelenthet, hogy a vállalat mennyiben rendelkezik cégspecifikus eszközökkel és tudással. Ha ilyenekkel rendelkezik, akkor kismértékű negatív jelenérték esetén is a továbbműködtetés jelenti a kisebb rosszat (Strömberg [2000]).

A piaci verseny szempontjából a be- és kilépés szabályozásának legfontosabb tényezője az eljárási hatékonysága. Kilépés esetén ez olyan mutatószámokkal számítható, mint az eljárás átlagos hossza, az eljárás költsége (a felszámolt vagyonszerzés arányában), illetve hogy a hitelezők a vagyonszerzés mekkora részéhez jutnak hozzá. Ez utóbbi értelemszerűen következménye például az eljárás gyorsaságának, hosszadalmas eljárás esetén a cégtulajdonosoknak több lehetőségük van a cég kiürítésére a felszámolás előtt. Ezeket a tényezőket empirikusan összesíti a Világbank *Doing Business* indikátorrendszere, amely meglehetősen kedvezőtlen, 70. helyre sorolja a magyar eljárást, szemben az összes többi visegrádi országgal 34–42. helyezéssel (IBRD–WB [2013]).

A szabályozás további hatékonysági eleme a „másodfajú hiba” minimalizálása, azaz a nem becsületes vállalatok (csődbe vitt, kiürített, majd újjáalapított) dolgának megnehezítése. A magyar szabályozás az elmúlt években ebben a tekintetben a belépési korlátok emelésének irányába mozdult el (2011. évi csődtörvény, illetve 2013. évi polgári törvénykönyv a kft.-k törzstőke-emeléséről).

A csődszabályozás a fentiek túl kiemelt jelentőségű kérdés volt a gazdasági átmenet idején. Abban az esetben ugyanis, ha a csődszabályozás túlzottan engedékeny,

a nem hatékony vállalatok továbbműködése jelentős veszteségeket okoz a gazdaságban. A szigorúbb szabályozás megkönnyíti azt a folyamatot, hogy helyüket hatékony vállalatok vegyék át, de ha túl szigorú a szabályozás, a finanszírozási nehézségek miatt a hosszú távon potenciálisan nyereséges vállalatok is csődbe mennek, ami hatékonysági veszteséget okoz. A kérdés magyarországi vizsgálata kapcsán *Ábel* [1995] megállapította, hogy bár Magyarországon a nyolcvanas évek végétől létezett csődtörvény, a hitelezők (bankok) tipikusan nem voltak aktívak az eljárások megindításában, mert ennek következtében a rossz követelésállományt le kellett volna írniuk, így szükség volt szigorú szabályozásra. Ezt az 1992-ben bevezetett kötelező öncsőd jelentette, amely előírta a csődeljárás megindítását, ha a vállalat 90 napon túli lejárt tartozással rendelkezett. Ez azonban újabb hatékonysági problémához vezetett: az intézményrendszer nem volt felkészülve ennyi eljárásra, amelyek ezért nagyon elhúzódtak, másrészt a visszaesés miatt és a hirtelen jelentkező kínálat miatt alacsony volt a kereslet a vállalatok eszközeire, melyeket csak alacsony áron lehetett értékesíteni.

A fenti magyar szabályozás talán a fejlett ipari országok valaha látott legszigorúbb csődszabályozása volt (*Mitchell* [1998]). Ezzel szemben Csehországban 1993-ig halogatták a csődtörvény bevezetését, és nem fogalmaztak meg automatizmust benne. A bankok itt sem voltak érdekeltek a gyors csődeljárásokban, és a kollektív privatizáció is a felszámolások ellen hatott, így a felszámolások aránya jóval alacsonyabb volt.

Reallokáció és teremtő rombolás

A schumpeteri teremtő rombolás megközelítésében a verseny biztosítja a mechanizmust, amelynek következtében a hatékony vállalatok növekedni tudnak, az alacsony hatékonyságúak pedig csődbe mennek. Ez összességében az iparágak hatékonyabbá (termelékenyebbé) válását segíti, amely közvetlenül megjelenik a gazdasági növekedésben is. Ennek következtében a hatékony verseny esetén a termelékenyebb vállalatok nagyobb profitra tesznek szert, és könnyebben vonhatnak be külső forrásokat is, aminek következtében pozitív keresztmetszeti összefüggést kell látnunk termelékenység és vállalatméret között szemben például a szocialista gazdasággal, ahol a nyereséges vállalatok profitjából veszteséges nagyvállalatokat finanszíroztak (*Muraközy* [2013]). A piacra lépési korlátok és a reallokáció következményének, így a verseny működésének egy újabb mérési módszere ez alapján a vállalatok termelékenységi eloszlásának vizsgálata.

Az ilyen jellegű reallokációból származó hatékonyságvesztés igen jelentős mértékű lehet. *Hsieh–Klenow* [2009] Kína és India esetén vizsgálja a termelékenység eloszlását a különböző vállalatok között. Mindkét országban a kisvállalatok és a nagyvállalatok száma alacsonyabb a hatékony eloszlás esetén feltételezethez képest. Számításaik alapján a hatékony allokáció ideális esetében Indiában 40–60 száza-

lékkal, Kínában 30–50 százalékkal lehetne magasabb a termelékenység 2005-ben. Kína esetében a szerzők kimutatják az állami vállalatok jelentős hatékonyságbeli hátrányát 1998-ban, illetve hogy az alacsony hatékonyságú állami vállalatok leépítése 1998–2005 között évi 2 százalékpontos termelékenységnövekedést eredményezett.

A vállalatok termelékenységük szerinti kiválasztódását Magyarországon *Békes–Halpern–Muraközy* [2011] vizsgálta. A termelékenység növekedését három tényezőre bontották fel: a működő vállalatok termelékenységének növekedése, a termelékenység változása a működő vállalatok közötti (a termelékenyebbek gyorsabb növekedése), illetve a kilépők és belépők közötti termelékenységekülönbség. Azt találták, hogy a rendszerváltást követően az allokatív hatékonyság (a termelékenység és méret közötti összefüggés a kovariancia segítségével mérve) meglehetősen alacsony, nulla közeli volt. A kilencvenes évek végére ez a legtöbb iparágban (kivétel a textilipar) ez jelentősen növekedett, az évtized végére ennek következtében a súlyozott termelékenységi átlag körülbelül 25 százalékkal lett nagyobb, mint a súlyozatlan. A vállalati átrendeződés a kilencvenes évek első felében igen erős volt, a belépő vállalatok száma 1993-ban a feldolgozóiparban 37 százalék, a mezőgazdaságban 50 százalék. Az évtized végére ez csökkent, a nemzetközi trendekhez hasonló 15–25 százalék körüli értéken stabilizálódott az egyes iparágakban. A belépők termelékenysége a kilépőkhöz képest kilencvenes évek első felében nem volt minden iparágban nagyobb, elsősorban a nehézipari ágazatoknál figyelhető meg a belépők jelentős termelékenységi előnye. A későbbi években az a hatás csökkent.

Az átmenet kapcsán a tranzíciós gazdaságokban a piaci belépések és kilépések jellemzőit *Bartelsman–Haltiwanger–Scarpetta* [2004] vizsgálata. Megfigyelhető, hogy a kezdeti években a belépések száma jóval nagyobb, mint a kilépéseké, hiszen a korábbi állami nagyvállalatok helyére több kisvállalat lépett be. Ebben az időszakban a teljes fluktuáció is meghaladja a fejlett országokét. A kilencvenes évek második felére mind a kilépések, mind a belépések csökkennek az átmeneti országokban (Románia kivételével, ahol ekkor jelentős átrendeződés figyelhető meg).

KÖVETKEZTETÉSEK

Az empirikus tanulmányok áttekintése alapján legelőször azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a versenypolitika hatását a termelékenységre, innovációra és növekedésre nehéz empirikusan vizsgálni. Ennek csak egyik okát jelentik a fent említett ökonometriai nehézségek, azaz hogy a verseny intenzitása nehezen mérhető, jellemző a nem megfigyelt heterogenitás és az endogenitás, ami miatt paneladatokra és különböző ökonometriai eljárásokra van szükség. Ennél alapvetőbb az, hogy a versenypolitikában ritkán figyelhető meg olyan nagymértékű változás, ami ráadásul egyes területeket érint, másokat nem, amely megfelelő elemzések kiindulópontjául szolgálhat. Az áttekintett tanulmányok így gyakran a versenyre ható más szakpolitika

megváltozásával együtt vizsgálják a versenypolitika hatásait (például privatizációs intézkedések vagy külkereskedelmi liberalizáció). Az is látható viszont, hogy az utóbbi évtizedben igen jelentős elemzések születtek ezen a területen, így elképzelhető, hogy a közeljövőben az önmagában a versenypolitikával foglalkozó elemzések is szaporodnak. Mindettől függetlenül azonban a meglévő és áttekintett elemzések alapján is több lényeges következtetés fogalmazható meg.

Meglehetősen robusztus következtetés, hogy a versenyt élénkítő liberalizációs intézkedések, például a belépési korlátok csökkentése és a versenypolitikai aktivitás a termelékenység növekedésével járnak, így ezen keresztül hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez.

Az is látható, hogy jelentős változtatások esetén a hatások igen nagymértékűek lehetnek. Például *Cole–Ohanian* [2004] modellje alapján hat év alatt 13 százalékos GDP-lemaradást okozott az Egyesült Államokban a *New Deal* versenykorlátozó politikája, *Hsieh–Klenow* [2009] modellje alapján az alacsony hatékonyságú állami vállalatok felszámolása Kínában évi 2 százalékos növekedést okozott, vagy *Griffith–Harrison–Simpson* [2010] alapján az 1990-es évek elején az európai közös piac megteremtését szolgáló intézkedések a fogyasztói, beruházási és inputjavakat előállító feldolgozóipari vállalatok körében 15 százalékpontos profitszökkenést és 7 százalékpontos K+F-intenzitás növekedést eredményeztek.

Megfogalmazható továbbá, hogy a versenypolitika és a versenyre ható liberalizációs intézkedések hatása nem egységes. Mind az elméletből *Cole–Ohanian* [2004], mind az empiriából (*Aghion–Burgess–Redding* [2008]) úgy tűnik, hogy a fejlődést leginkább az veti vissza, ha a versenypolitika korlátozása a munkapiacra korlátozásokkal és erős kollektív jogokkal párosul, míg pozitív hatását erősebben fejti ki ellenkező esetben.

Hasonlóképpen befolyásolja a versenyt élénkítő liberalizációs politika hatását a technológiai fejlettség. Ennek iránya azonban nem egyértelmű, azaz nem világos, hogy a technológiai konvergencia miatt ez inkább a lemaradó iparágaknak kedvez, vagy a külföldi cégek belépésének megakadályozása érdekében inkább a fejlett iparágak tesznek erőfeszítéseket termelékenységük javítására. A kérdés különösen releváns Magyarország és a hozzá hasonló országok szemszögéből a rendszerváltást követő piacnyitás, privatizáció és liberalizáció kapcsán, azonban a tanulmányok érvényessége feltételezhetően korlátozott ezen országok esetében. Az innováció szempontjából releváns vállalatok ugyanis jelentős részben nem kizárólag Magyarországon tevékenykednek, sőt gyakran nem is magyarországi központtal, így e döntések nagyrészt nem a magyar piactól függenek. Fontos továbbá megemlíteni a külföldi belépések pozitív (technológia áttérjedési) és negatív (kiszorítási) hatásait az innováció és a növekedés kapcsán, amelyet a bemutatott modellek nem érintenek. E kutatási területek tárgyalása azonban távolabbra vezet e tanulmány kereteinél.

Míg a verseny erősödésének egyértelmű pozitív hatásait fogalmazhattuk meg a termelékenységen keresztül a gazdasági növekedésre, az innováción keresztül

ható mechanizmus nem egyértelműen lineáris. A fordított U alakú modell alapján létezik a versenynek egy olyan szintje, ami felett az innováció profitot csökkentő „schumpeteri” hatása erősebb, így az ennél erősebb verseny összességében csökkenti az innovációt. Ilyen jellegű pont létezése elméleti megalapozást adhat az iparági érvelésben gyakran használt „túl erős verseny” érvrendszernek, amely mögé a hagyományos (monopolisztikus versenymodell előtti) megközelítésben esetében nehéz volt közgazdasági tartalmat rendelni.

E kérdés kapcsán érdemes figyelembe venni a következőket. Biztos, hogy létezik a schumpeteri hatás, azaz van negatív hatása a versenynek, és ehhez képest a verseny elkerülése érdekében végzett fejlesztés modellezése jelentős közgazdasági újítás. Ezek együttes hatása következtében azonban a verseny és innováció között létrejövő fordított U alakú összefüggés létezésével kapcsolatban nincs konszenzus sem elméletileg, sem empirikusan, bár az alkalmazott adatok és ökonometriai módszerek alapján a fordított U alakú összefüggés léte látszik alátámasztottnak. Másrészt viszont *Griffith–Harrison–Simpson* [2010] megjegyzi, hogy abban az esetben, ha lineáris specifikációban vizsgálják az összefüggést, a kettő közül tipikusan a verseny innovációra gyakorolt pozitív hatása bizonyul erősebbnek. Fontos továbbá kiemelni, hogy az innováción keresztül gyakorolt dinamikus hatás csak egy a verseny és növekedés összefüggései közül, amely egy Magyarország-típusú kis, nyitott ország esetében, ahol a $K + F$ -tevékenységet európai piacon működő vállalatok központjaiból irányítják, feltehetően nem túl erős. Nem árt továbbá óvatosnak lenni az iparági „túl erős verseny” helyett legyen „egészséges verseny” típusú érveléssel, látható ugyanis, hogy az erre alapozott szakpolitika hová vezetett az Egyesült Államok esetében a harmincas években.

HIVATKOZÁSOK

- ÁBEL ISTVÁN [1995]: Csőd a piactudományok átmenetben. *Közgazdasági Szemle*, 42. évf. 10. sz. 942–954. o.
- AGHION, P.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P. [2005]: Competition and innovation: An inverted U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 2. 701–728. o.
- AGHION, P.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P.–PRANTL, S. [2004]: Entry and productivity growth. Evidence from microlevel panel data. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2. No. 2–3. 265–276. o.
- AGHION, P.–BURGESS, R.–REDDING, S. J. [2008]: The Unequal Effects of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India. *American Economic Review*, Vol. 98. No. 4. 1397–1412. o.
- AGHION, P.–BURGESS, R.–REDDING, S. J.–ZILIBOTTI, F. [2006]: The unequal effects of liberalization: Evidence from dismantling the License Raj in India. NBER Working Paper, No. 12031. <http://www.nber.org/papers/w12031>.

- AGHION, P.–GRIFFITH, R. [2005]: Competition and growth. Reconciling theory and evidence. MIT Press, Cambridge, MA.
- AGHION, P.–HOWITT, P. [1992]: A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, Vol. 60. No. 2. 323–351. o.
- AMABLE, B.–DEMMOU, L.–LEDEZMA, I. [2010]: Product market regulation, innovation, and distance to frontier. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 19. No. 1. 117–159. o.
- ARROW, K. J. [1979]: A termeléssel szerzett tudás jelentősége a gazdasági elmélet számára. Megjelent: *Arrow, K. J.: Egyensúly és döntés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 299–319. o.*
- BARTELSMAN, E. J.–HALTIWANGER, J.–SCARPETTA, S. [2004]: Microeconomic evidence of creative destruction in industrial and developing countries. Tinbergen Institute Discussion Paper, 04-114/3. <http://www.econstor.eu/handle/10419/86370>.
- BÉKÉS GÁBOR–HALPERN LÁSZLÓ–MURAKÖZY BALÁZS [2011]: A teremtő rombolás szerepe a vállalati termelékenység alakulásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 2. sz. 111–132. o.
- COLE, H. L.–OHANIAN, L. E. [2004]: New Deal policies and the persistence of the Great Depression: A general equilibrium analysis. *Journal of Political Economy*, Vol. 112. No. 4. 779–816. o.
- DIXIT, A. K.–STIGLITZ, J. E. [1977]: Monopolistic competition and optimum product diversity. *The American Economic Review*, Vol. 67. No. 3. 297–308. o.
- GRIFFITH, R.–HARRISON, R.–SIMPSON, H. [2010]: Product Market Reform and Innovation in the EU. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 112. No. 2. 389–415. o.
- GROSSMAN, G.–HELPMAN, E. [1991]: Innovation and growth in the world economy. MIT Press, Cambridge, MA.
- GVH [2007]: Verseny és termelékenység – irodalmi áttekintés. http://www.gvh.hu//data/cms1024198/print_elemezsek_gvhtanulmányok_verseny_termelekenyseg_2007_07.pdf
- HALPERN LÁSZLÓ–MURAKÖZY BALÁZS [2012]: A verseny és az innováció összefüggései – elméleti megközelítések és számszerű eredmények. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 13–37. o.
- HART, O. D. [1983]: The market mechanism as an incentive scheme. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 14. No. 2. 366–382. o.
- HSIEH, C.-T.–KLENOW, P. J. [2009]: Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124. No. 4. 1403–448. o.
- IBRD–WB [2013]: Doing business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Comparing business regulations for domestic firms in 185 economies. International Bank for Reconstruction and Development–The World Bank Washington, DC. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.
- KORNAI JÁNOS [2011]: Innováció és dinamizmus. Kölcsönhatás a rendszerek és a technikai haladás között. Megjelent: *Gondolatok a kapitalizmusról. Négy tanulmány. Akadémiai Kiadó, Budapest, 27–70. o.*
- LUCAS R. E. [1988]: On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22. No. 1. 3–42. o.
- MEYER, M. A.–VICKERS, J. [1997]: Performance comparisons and dynamic incentives. *Journal of Political Economy*, Vol. 105. No. 3. 547–581. o.

- MITCHELL, J. [1998]: Bankruptcy experience in Hungary and the Czech Republic. The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School, Working Paper, 211. <http://wdi.umich.edu/files/publications/workingpapers/wp211.pdf>.
- MOTTA, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja. Budapest.
- MURAKÖZY BALÁZS [2013]: Teremtő rombolás közelnézetből. Természet Világa, 144. (II. különszám): 107–113. o.
- NADIRI, M. I.–BITROS, G. C. [1980]: Research and development expenditures and labor productivity at the firm level: A dynamic model. Megjelent: *Kendrick, J. W.–Vaccara, B. N.* (szerk.): *New Developments in Productivity Measurement*, University of Chicago Press, 387–418. o. <http://www.nber.org/chapters/c3918.pdf>.
- NADIRI, M. I.–SCHANKERMAN, M. [1979]: The structure of production, technological change, and the rate of growth of total factor productivity in the Bell system. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass, <http://www.nber.org/papers/w0358>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Versenypolitika. Megjelent: *Kengyel Ákos* (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 31–68. o.
- NICKELL, S. J. [1996]: Competition and corporate performance. *Journal of Political Economy*, Vol. 104. No. 4. 724–746. o.
- NICOLETTI, G.–SCARPETTA, S. [2003]: Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, Vol. 18. No. 36. 9–72. o.
- ROMER, P. M. [1990]: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98. No. 5. 71–102. o.
- SACHS, J. D.–WARNER, A.–ASLUND, A.–FISCHER, S. [1995]: Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 1–118. o.
- SCHARFSTEIN, D. [1988]: Product-market competition and managerial slack. *Rand Journal of Economics* Vol. 19. 1. 147–155. o.
- SCHIVARDI, F.–VIVIANO, E. [2011]: Entry Barriers in Retail Trade. *The Economic Journal*, Vol. 121. No. 551. 145–170. o.
- SOLOW, R. M. [1956]: A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70. No. 1. 65–94. o.
- STRÖMBERG, P. [2000]. Conflicts of interest and market illiquidity in bankruptcy auctions: Theory and tests. *The Journal of Finance*, Vol. 55. No. 6. 2641–2692. o.
- SWAN, T. W. [1956]: Economic Growth and Capital Accumulation. *Economic Record*, Vol. 32. No. 2. o. 334–361. o.
- VALENTINYI ÁKOS [1995]: Endogén növekedésmélelet. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 42. évf. 6. sz. 582–594. o.
- WACZIARG, R.–WELCH HORN, K. [2008]: Trade Liberalization and Growth: New Evidence. *World Bank Economic Review* Vol. 22. No. 2. 187–231 o.
- WIHLBORG, C.–GANGOPADHYAY, S.–HUSSAIN, Q. [2001]: Infrastructure requirements in the area of bankruptcy law”. *Brookings-Wharton papers on financial services*, 1. 281–329. o.

• Szabó Judit •

ÁLLAMI TÁMOGATÁS ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ PIACÁN*

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról

Tanulmányunkban közgazdasági nézőpontból tekintjük át az általános gazdasági érdekű szolgáltatások európai uniós szabályozásának a 2000-es években megvalósult paradigmaváltását, az 1970-es évekig visszanyúló előzményeivel együtt. Az Európai Bíróságnak az *Altmark Trans*-ügyben 2003-ban hozott ítélete, valamint az Európai Bizottság 2005–2006-ban, majd 2011–2012-ben kibocsátott *állami támogatási jogszabálycsomagjai* a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő vállalatok működési támogatásának megítélését egységesen az úgynevezett ellentételezési elv keretei közé helyezték, a korábbinál nagyobb szabadságot adva a tagállamok hatóságainak. Az új uniós szabályozás kifinomult adminisztratív piacok életre hívását jelenti ezeken a területeken, olyan piacokét, amelyeken a vállalati hatékonyság ösztönzése is szerepet kap.

BEVEZETÉS

Ha a tagállamok szelektív módon támogatnak egyes vállalkozásokat vagy egyes árukat, ezzel sérthetik a versenysemlegességet a közös piacon, ezért az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) fő szabályként úgy rendelkezik, hogy a támogatásokat egy bonyolult bürokratikus folyamat keretében az Európai Bizottsággal előzetesen engedélyeztetni kell. A másodlagos (származtatott) jogban azonban születtek olyan jogszabályok, amelyek egyes tevékenységeket – például 1969 óta a közösségi közlekedést – mentesítenek az előzetes bejelentési kötelezettség alól, ha teljesítenek bizonyos, az illető jogszabályban előírt feltételeket. Egy – a közösségi közlekedéshez fűződő – európai bírósági eset, az *Altmark Trans*-ügy során pedig 2003-ban ítéletében a Bíróság négy feltételből álló tesztet rögzített a közlekedési közszolgáltatások ellentételezésének értékeléséhez. Az *Altmark*-teszt volt a kiindulópontja a közösségi közlekedés új szabályozásának 2007-ben, és az Európai Bizottság által 2005–2006-ban és 2011–2012-ben kiadott úgynevezett *állami támogatási*

.....
* A tanulmány előző változatának elkészítését a Pannon Egyetem TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0025 projektje támogatta, amelyért köszönettel tartozom.

jogszabálycsomagokban is egyik alapját jelentette az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatására vonatkozó szabályozásnak.

Az Altmark-ügy ítélete nem követte az ügyhöz két alkalommal is javaslatot tevő Léger főtanácsnok indítványait. Elsősorban az ADBHU-ügy és a Ferring-ügy ítéletére alapozva új utat nyitott az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatásának kérdésében. Az ítélet paradigmaváltást jelentett. Tanulmányunkban az idevezető folyamatot és eredményét elsősorban európai bírósági ügyek főtanácsnoki indítványain és ítéletein keresztül ismertetjük. Más, közgazdasági „irányból” nézzünk az „Altmark-történetre”, előzményeire és jogszabályi következményeire, nem pedig jogi nézőpontból, mint azt a róluk szóló könyvtárnyi szakirodalom túlnyomó többsége teszi. Az európai bírósági jogesetek közül részletesen feldolgozzuk a téma szempontjából legfontosabbakat: az ADBHU-, a Ferring-, az Altmark Trans-, a GEMO- és az Enirisorse-ügyet. Nem foglalkozunk 2003 utáni, az Altmark-ítéletet követő esetekkel, és a szabályozás várható alakulását sem elemezzük. Egy fontos új elvnek, a támogatások úgynevezett ellentételezési elv szerinti megközelítésének a születését helyezük előtérbe. Az ellentételezési elvet és alkalmazásának feltételeit közgazdasági fogalmak segítségével próbáljuk értelmezni.

Az Altmark-feltételek és az állami támogatási szabályok „csomagja” értelmezésünkben arra a közgazdasági kérdésre adott válaszok, hogy miként lehet általános szabályokkal a piacgazdaságba illeszteni a részben vagy teljesen az állam által kijelölt feladatokat teljesítő, részben vagy teljesen az állam által finanszírozott vállalatokat. A mi szemszögünkből az új szabályokkal főként arra próbálnak választ adni a jogalkotók, hogy milyen módon kell az Európai Unióban egységesen kezelni a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő piaci szereplőket. Az állami támogatások szabályozásának az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén az egyik alapvető közgazdasági kérdése, hogy az állam úgy állapítsa meg a vállalatok közszolgáltatási kötelezettségeit és azok pénzügyi ellentételezését, hogy ahhoz hiteles elköteleződése kapcsolódjon. Így a közszolgáltatást nyújtó vállalatok költségvetési korlátja ne puhuljon fel, hatékonyságuk megfelelő legyen.

A vállalatok finanszírozásába beszállva, megfelelő szabályozás mellett képes-e az állam jól piacot teremteni, kínálatot és keresletet bővíteni; és a kínálat biztonságát, valamint minőségét a fogyasztók számára elfogadhatóvá tenni? Ez a – általánosabb formájában a parancsgazdaság és a piacgazdaság keverékének lehetőségét feszegető, és a közgazdászokat már a 20. század első felének úgynevezett kalkulációs vitájától kezdve a szocialista tervgazdaság piaci reformjával való kísérletezésig élénken foglalkoztató – kérdés végighúzódik munkánkon. Úgy gondoljuk, hogy az ismertetett szabályozás tapasztalatainak feldolgozása nagyon fontos lesz ebből a szempontból.

Az Altmark Trans-ügy főtanácsnoka szerint a tagállamok a „piacteremtés” feladatát nem végezhetik pusztán közös szabályok alapján, és valamennyi támogatás esetében szükség van a Bizottság előzetes ellenőrző tevékenységére. Az Európai Bíróság azonban másként döntött az ügyben, és döntését a bizottsági jogalkotás is

követte. Az Európai Bizottság „állami támogatási jogszabálycsomagjai” és a 2007-es közösségi közlekedési rendelet a vizsgált területen az EU intézményei részéről egyértelműen mélyülő közgazdasági megközelítésre utalnak. Nem vállalkoztunk annak értékelésére, hogy mennyire vált be az ellentételezési elv alkalmazása, de részletes ismertetést nyújtunk a kialakulásáról, remélve, hogy ezzel segítjük a jövőben készülő elemzéseket.

FOGALMAK ÉS SZABÁLYOK

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás európai uniós fogalma

*Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások¹
és az állami támogatás tilalma alóli mentesítések az EUMSZ-ben*

Az Európai Unió a tagországok szabad közös piacának (a belső piacnak) az eszméjére épül. Alapesetben tiltja az állami támogatást, a gazdaság minden szereplőjének egyenlő esélyeket kíván biztosítani az unió területén. Erről fő szabályként az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének 1. bekezdése rendelkezik,² amelynek szövegét a későbbiekben idézzük.

Vannak azonban mentesítések a tiltás alól. Ezek az EUMSZ-ben *Az unió belső politikái és tevékenységei* című harmadik részben találhatóak, és a következők.

- ◆ A III. Mezőgazdaság és halászat cím alatt: engedélyezhető az ágazat támogatása a 39. cikk, vagyis a közös agrárpolitika céljainak és az EUMSZ-ben meghatározott eljárásoknak megfelelően.
- ◆ A VI. Közlekedés cím alatt, a 93. cikkben a szerződésekkel összeegyeztethetőnek nyilvánítják
 - a közlekedés összehangolására irányuló tevékenység támogatását;
 - a közlekedésre rótt közszolgáltatási kötelezettségek terheinek támogatással való megterítését.

¹ Services of General Economic Interest, rövidítve: SGEI. Magyar nyelven hivatalos az ÁGÉSZ rövidítés (lásd például: *EB* [2013]).

² A szövegben a szó szerinti idézetek kivételével az alapszerződés cikkeinek lisszaboni szerződés (Európai Unió működéséről szóló szerződés, EUMSZ) szerinti számozását használjuk. Idézetek esetén az eredeti mellett szögletes zárójelben szerepeltetjük az EUMSZ-számozást is. Az érintett jogszabályok sorszámainak változását a *Függelék FI. táblázatában* közöljük. A szerződés magyar szövegét az *EU* [2010a] forrásból idézzük. Témánk szempontjából legfontosabbak az EUMSZ 14., 93., 106. és 107–109. cikkei, valamint Az EU alapjogi chartájának 36. cikke. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) mellett a tanulmányban ennek szinonimájaként az EU alapszerződése, az alapszerződés vagy egyszerűen a szerződés kifejezéseket is használni fogjuk.

- ◆ A VII. A versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok cím alatt a következők.
 - 106. cikk 2. bekezdése: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium³ jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.” (Kiemelés tőlem – Sz. J.)
 - 107. cikk 2. bekezdésében tételes felsorolás szerepel arról, hogy milyen támogatások egyeztethetők össze a közös piaccal. (Magánszemélyeknek nyújtott szociális támogatások, ha azokat a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; támogatások természeti katasztrófák vagy egyéb rendkívüli események esetén a károk helyreállítására; Németország azon régióinak támogatása, amelyek gazdasági hátrányokat szenvedtek Németország felosztásával).⁴
 - 107. cikk 3. bekezdésében szintén tételes felsorolás található (a fejletlen régiók támogatása stb.).
 - 108. cikk 2. bekezdések politikai döntéstől függő kivételekre biztosít lehetőséget, mivel feljogosítja a Tanácsot arra, hogy a tagország kérésére felmentést adjon az állami támogatásokkal kapcsolatos tiltás alól akkor is, ha a mentesítés felsorolt esetei nem állnak fenn.

Meg kell jegyezni, hogy ezek közül egyedül a 107. cikk 2. bekezdésbe foglalt kivételek tekinthetők automatikusnak, a többi kivétel jogalkalmazói mérlegeléstől függ.⁵

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezés az Európai Uniót alapító – 1986 februárjában aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépett – maastrichti szerződésben egyedül az imént idézett 106. cikk 2. bekezdésben szerepel, amely az ide tartozó szolgáltatásokat bizonyos mértékben mentesíti a szerződés szabályai alól.

³ A 106. cikk 2. bekezdése alá tartozó jövedelemtermelő monopólium (*revenue producing monopoly*) olyan állami monopólium, amelyet az állam alapvetően jövedelmeinek növelésére hoz létre (ez a „sajátos feladatuk”). Az Európai Közösség megalakításának idején állami monopólium volt például Franciaországban és Olaszországban a gyufagyártás, az Európai Bizottság 1962-ben született ajánlása azonban mégsem tekintette őket a 106. cikk 2. bekezdése alá tartozó vállalatnak, mivel a megfelelő államok kevésbé versenytorzító eszközökkel is növelhették volna jövedelmüket (*OFT* [2004] 16. o. és 33. lábjegyzet). Jobb kifejezés lenne a szerződés francia nyelvű szövegében szereplő fiskális monopólium. Az Európai Unióban kevés ilyen ügy van, mert újabban nemigen teremtenek ilyen típusú állami monopóliumokat. Az elvi lehetőség azonban a szerződésben fennmaradt (*Reckon* [2005]).

⁴ Utóbbiról az EUMSZ kimondja, hogy öt évvel a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően a Tanács a Bizottság javaslata alapján hatályon kívül helyezheti.

⁵ A másodlagos jogban vannak még automatikus kivételek, amelyeket az úgynevezett csoportmentesítési és a *de minimis* rendeletek szabályoznak. Ezekről a későbbiekben írunk.

Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett amszterdami szerződésben az általános gazdasági érdekű szolgáltatás hangsúlyosabbá vált. Az alapelvek közé is bekerült, egy új (EUMSZ 14. sorszámú) cikkel:

- ♦ „... figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – *így különösen gazdasági és pénzügyi* – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.” (Kiemelés tőlem – Sz. J.)

A 2001. február 26-án aláírt és 2003. február 1-jén hatályba lépett nizzai szerződésben a Tanács az európai uniós *alapjogok közé* is beillesztette az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát a következő szöveggel.

- ♦ „Az Unió – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a szerződésekkel összhangban – elismeri és tiszteletben tartja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést az Unió *társadalmi és területi kohéziójának* előmozdítása érdekében.” (EU [2010b] 36. cikk; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások, valamint a közszolgáltatási kötelezettség fogalma

Az Európai Unió másodlagos joganyagában és a különböző egyéb írásokban, útmutatásokban, tanulmányokban általános gazdasági érdekű szolgáltatásokon (*services of general economic interest*) olyan közérdekű gazdasági szolgáltatásokat értenek, amelyekhez az állam közszolgáltatási kötelezettségeket rendel. Leszögezik, hogy vannak általános érdekű szolgáltatások (*services of general interest*), és ezen belül a piaciak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások. Az angol versenyhatóság egyik anyagra mutat, hogy a *services of general economic interest* terminusban „a gazdasági kitételek mindig is a szolgáltatás és nem az érdek jelzőjének értelmezzük” (OFT [2004] 2.3 pont, 6. o., és 2.20 pont, 10. o.). Ezért elmondható, hogy angolul a *services of general economic interest* és magyarul az *általános gazdasági érdekű szolgáltatás* kifejezés egyike sem tükrözi pontosan azt a tartalmat, amit hordoz.

A tartalomhoz jobban illene, ha a közszolgáltatás (*public service*) kifejezést határolnánk le valamilyen módon, például a „piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatásról” beszélve (lásd *Valentiny* [2000]). A közszolgáltatás kifejezést azonban ma már kevésbé használják, amire az uniós anyagokban egyöntetű magyarázatot találunk. Eszerint az EUMSZ-ben a közszolgáltatás kifejezés kizárólag a 93. cikkben fordul elő, a közlekedés területével összefüggésben, és a fogalom kétértelmű.

Vonatkozhat arra a tényre, hogy egy közérdekű szolgáltatást általában a lakosság számára, azaz a köznek nyújtanak, de vonatkozhat a köztulajdonban álló szervezetek tevékenységére is. A közszolgáltatási kötelezettség (*public service obligation*) kifejezés ugyanakkor fennmaradt.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmáról a szerződés nem ad definíciót. Más uniós dokumentumokban egyöntetűen a következő meghatározásokat találjuk:

1. *Általános érdekű szolgáltatások (Services of general interest)*: „Ez a fogalom olyan piaci és nem piaci szolgáltatások összességét takarja, amelyeket a hatóságok (*public authorities*) általános érdekűnek jelölnek meg, és közszolgáltatási kötelezettségeket rendelnek hozzájuk.” (Lásd például *EC* [2001] függelékét, 23. o.)
2. *Általános gazdasági érdekű szolgáltatások (Services of general economic interest)*: „Ezt a fogalmat az alapszerződés 86. [106.] cikke alkalmazza, és olyan piaci szolgáltatásokra utal, amelyekhez a tagországok sajátos közszolgáltatási kötelezettségeket rendelnek az általános érdek kritériuma alapján. Ilyenek lehetnek a közlekedési, az energia- és a kommunikációs hálózatok.” (Uo.)

Az alapszerződés azt sem határozza meg, hogy mi tartozik az általános érdekű nem piaci szolgáltatások körébe, ezt csak esetről esetre lehet megállapítani. Az Európai Bíróság konkrét esetek nyomán mondta ki és indokolta meg, hogy például a közoktatás, valamint a kötelező egészség- és nyugdíjbiztosítás általános érdekű nem gazdasági szolgáltatás.⁶

A tagállamok tevékenységét az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatásokat tekintve az Unió nyomon követi, de kivitelezésüket nem szabályozza.⁷ A nem gazdasági jellegű, általános érdekű szolgáltatások besorolása a gyakorlatban nem okozott problémát. A 2000-es évek elején a Bizottságnak szakértők azt javasolták, hogy állítson fel egy listát ezekről a szolgáltatásokról (*EC* [2000] 30. pont). Tízéves különbségű szintű munka után ugyanakkor a Bizottság a 2011–2012-es *állami támogatási csomag* fogalmakat tisztázó közleményében kimondta, hogy egy ilyen lista felállítása elvi okokból nem lehetséges:

- ♦ „Mivel a gazdasági és a nem gazdasági szolgáltatások megkülönböztetése az adott tagállam politikai és gazdasági jellegzetességeitől függ, nem lehetséges összeállítani egy kimerítő listát az olyan tevékenységekről, amelyek eleve sohasem gazdasági jellegűek. Egy ilyen lista nem nyújtana valódi jogbiztonságot ...” (*EB* [2011b] 14. pont.)

⁶ Case 263/86, C-159/91 és C-160/91. A rájuk való utalás az *EC* [2000] 29. pontjában található.

⁷ Lásd a lisszaboni szerződés 26. jegyzőkönyvének 2. cikkét (*EU* [2010a] 310. o.)

A piac társadalmi-politikai szempontú kudarca

Miért minősítenek általános érdekűnek a hatóságok egyes szolgáltatásokat, és miért rendelnek közszolgáltatási kötelezettségeket hozzájuk? A kérdésre a piac bizonyos kudarcai adnak magyarázatot. Az Európai Bizottság részéről az Európai Tanácsnak 2001-ben tett úgynevezett laekeni jelentésben a következő érvelést találjuk:

- ♦ „A beavatkozásoktól mentes piac⁸ sok ember számára kielégítő módon nyújt sokfajta általános érdekű szolgáltatást. Vannak esetek azonban, amikor a piac kudarcot vall abban, hogy elérjünk társadalmilag kívánatos célokat, ilyenkor a szolgáltatások piaci kínálata elégtelen. Ez például a következők miatt állhat elő: 1. az egyén vagy a piac nem értékeli kellően magasra a szolgáltatásból a jövőben és/vagy az egész társadalom számára keletkező hasznokat (ez a helyzet például az oktatásban); 2. a társadalom elő kívánja segíteni „meritorikus javak” és „klubjavak”⁹ előállítását és használatát (ez a helyzet a múzeumok esetében); 3. a társadalom arra törekszik, hogy minden állampolgár, a legszegényebbeket is beleértve, megfelelő minőségben hozzájusson bizonyos szolgáltatásokhoz.” (EC [2001] Bevezetés 3. pont.)

Az 1. és a 2. eset pozitív externáliát jelent, és a közgazdaságtanban is piackudarcnak nevezett jelenségekhez sorolható. A kudarc 3. forrása homályosabb, megfogalmazása olyan társadalmi-politikai elvárások világába vezet, amelyek nem feltétlenül tartoznak a közgazdaságtanban számon tartott piackudarcokhoz. Maga az elvárás – láttuk – uniós szempontból a társadalmi és területi kohéziót jelöli meg értékként.

A Bizottság 2011–2012-es állami támogatási csomagjához kapcsolódó egyik közleményben a következőképp definiálja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat:

- ♦ „[O]lyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenység, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő (vagy a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra és egyetemes hozzáférésre vonatkozó eltérő feltételek mellett állítana elő). A közszolgáltatási kötelezettséget megbízás nyomán teljesíti a szolgáltató olyan általános érdekű feltétel alapján, amely biztosítja, hogy a szolgáltatás rendelkezésének teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.” (EB [2011d] 4. o.)¹⁰

⁸ A „beavatkozásoktól mentes” piac (az eredeti szövegben: *the market left to itself*) kifejezés egy a modern korban valójában nem létező helyzetre utal, hiszen korunkban az állam valamilyen mértékben mindig beavatkozik a gazdaságba, minimum a piaci cselekvések szabályait az állam állapítja meg. Valójában itt az olyan piacokról van szó, ahol „túl kevés” az általános érdekű szolgáltatásokat érintő szabályozás.

⁹ Klubjavak vagy zártkörű javak a tiszta közjavak és a magánjavak közötti olyan átmeneti eset, ahol a kizárás lehetősége ugyan érvényesül, de a zárt kör optimális nagysága általában egy embernél több. A zártkörű jószágra jó példa a mozielőadás.

¹⁰ Az idézett megfogalmazásból hasznos javakra gondolunk, miközben a káros javak, a negatív externáliák ártalmatlanítása is általános érdekű. Az általunk ismertetett Európai Bírósági ügyek

Az ideális az lenne, ha pontosan körül tudnánk határolni, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek előírását választva, az állam mely esetekben avatkozik be a gazdaságba a gazdaság hatékonyságának javítása érdekében (ilyenkor van szó közgazdasági értelemben a piackudarc, versenytorzítás felszámolásáról), és mely esetekben egyéb társadalompolitikai vagy szociális célból. A szétválasztás fontos, és nem könnyű (Lásd erről *Valentiny* [2000] 341. o. és *Nagy* [2011] 122. o.). Ugyanakkor látni fogjuk, hogy az általános érdekű szolgáltatások európai uniós szabályozásában a hatékonysági szempontok a társadalompolitikai vagy szociális célú beavatkozások esetében is hangsúlyosak. Az is nyilvánvaló, a szabályozás arra törekszik, hogy maga ne idézzen elő a monopolerőhöz kapcsolható versenytorzulásokat. Ezzel kapcsolatban érdemes idézni az alapszerződés 106. cikkének 1. bekezdését:

- ♦ „A közzállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a szerződésekkel, különösen a 18. és a 101–109. cikkben foglaltakkal ellentétes intézkedéseket.¹¹

Állami támogatás, támogatást nem tartalmazó ellentételezés és piac

A belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás meghatározását az EUMSZ-ben egyetlen mondat adja meg.

- ♦ „Ha a szerződések másként nem rendelkeznek, a *belső piaccal összeegyeztethetetlen* a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan *támogatás*, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” (107. cikk 1. bekezdés; kiemelés tőlem – *Sz. J.*)

Azt, hogy egy konkrét állami támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen vagy összeegyeztethető-e, a támogatás kötelező előzetes bejelentése alapján a Bizottság dönti el. Az előzetes bejelentésről az EUMSZ 108. cikke rendelkezik (a bejelentés alól automatikusan mentesülnek *de minimis* rendeletek és a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások – lásd például *EB* [2006a], [2008] és [2012].)

.....
közül a *GEMO*- és az *ADBHU*-ügy negatív externáliához fűződik. Arra is rá kell mutatnunk, hogy nem úgynevezett „tisztá közjavakról” van szó, hanem széles körben rendelkezésre bocsátott javakról, illetve szolgáltatásokról, amelyeknek általában ára is van.

¹¹ A 101–109. cikkben az Európai Unió versenyszabályai szerepelnek. A 18. cikk az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalma.

- ♦ „A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja ... [az] ... eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.” (108. cikk 3. bekezdés.)

A szabályozás folyamatos fejlődéséről a 109. cikk gondoskodik, amely szerint a Tanács rendeleteket alkothat a 107. és a 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja a 108. cikk 3. bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat.

A mentesítési lehetőség szabályozásában a Tanácsnak és a Bizottságnak egyrészt támpontot jelentenek a már a korábbiakban idézett cikkek: a közlekedés területén a 93. cikk és általánosabban a 106. cikk 1. és 2. bekezdése, másrészt az Európai Törvényszék¹² és az Európai Bíróság ítéletei.

Ugyanakkor az állami támogatás olyan intézkedés, amelynek tartalmát az EUMSZ nem határozza meg. Ezért kérdéses maradt és széles körű jogi vitára adott és ad alapot máig is az a probléma, hogy az uniós jog szerint mely transzferek (vagy adómentesítések, vagy bármilyen más könnyítés) tekinthetők vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásnak. Ha ugyanis egy transzfer (vagy adómentesítés, illetve más könnyítés) az Európai Unió jogrendszere szerint nem állami támogatás, akkor nem érvényes rá az előírt előzetes bejelentési kötelezettség, és nem kell vizsgálni, hogy a 107. cikk 1. bekezdése értelmében összeegyeztethető-e a belső piaccal, mivel nem tartozik e rendelkezés hatálya alá.

A közgazdasági logikának látszólag ellentmond, hogy egy vállalkozás működéséhez adott vagy általában valamely konkrét szolgáltatás működtetéséhez adott állami pénz (vagy adókedvezmény, más könnyítés) ne tartozzon az állami támogatás fogalmába. Az „állami pénz, de nem támogatás” kategória azonban fontos közgazdasági tartalmat takar. Olyan transzferekről (könnyítésekről) van itt szó, amelyekkel bizonyos javak vagy szolgáltatások esetében az állam a gazdaságban belőlük már addig is adásvételre kerülő mennyiséget növeli, vagy létrehozza valamely jószág vagy szolgáltatás piacát (és/vagy a kínálat biztonságát erősíti, minőségét növeli). A „nem támogatás” típusú pénzekkel az állam mesterségesen piacot teremt vagy bővít, eme mesterséges piac működtetésének a szabályait szigorúan megszabva. Az állam így a gazdaság egy általa „kézben tartott” – közszolgáltatási kötelezettségekkel „sújtott” – szféráját a piachoz illeszti,¹³ illetve piaci szereplőket „csalogat” ebbe

¹² A lisszaboni szerződésig Európai Elsőfokú Bíróság volt az elnevezése.

¹³ Nem érdektelen emlékeztetni rá, hogy a szocializmus ideje alatt az állam a gazdaságnak csaknem 100 százalékát „kézben tartotta”, magángazdaság alig volt. Ugyanakkor ebben a politikába ágyazott gazdaságban is volt pénz, és voltak árak.

a szférába. Az ilyen transzferek (könnyítések) hasznos javak esetében vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogyasztói árának alacsonyabb szinten tartását teszik lehetővé (a piacbővítés *keresleti* oldalát erősítve), vagy a vállalatok közszolgáltatási kötelezettségeiből eredő költségtöbbletek *ellentételezései*, kompenzációi (a piacbővítés *kínálati* oldalát erősítve). Negatív externália esetében annak ártalmatlanítóit kompenzálják ezekkel a pénzekkel.

A tanulmány későbbi részeiben öt fontos, 1985-ben, illetve 2000 és 2003 között tárgyalt európai bírósági ügyet tekintünk át. Ezek közül az *ADBHU*- és a *GEMO*-ügyben az állam negatív externália ártalmatlanítását vásárolta meg állami pénzből. A *Ferring*-ügyben – bizonyos feltételek mellett – nem minősítették állami támogatásnak, hogy a francia állam közszolgáltatási kötelezettségeik teljesítéséért cserébe nem vetett ki gyógyszer-forgalmazási adót a gyógyszer-nagykereskedőkre, miközben megadóztatta a gyógyszergyártók közvetlen értékesítéseit a kiskereskedelem számára. Az *Altmark Trans*-ügyben a menetrend szerinti autóbuszos személyszállítás közszolgáltatási kötelezettségeinek állami ellentételezését vizsgálták Németország egy régiójában, és az Európai Bíróság ítélete tartalmazott egy négy feltételből álló tesztet arra, hogy mikor nem számít ez az ellentételezés állami támogatásnak. Az *Enirisorse*-ügy az olasz állam által néhány kikötőben be- és kirakodásra, továbbá raktározásra és egyéb szállítmányozási feladatokra létesített állami cégekhez kapcsolódott. Kötelezettségeiket a kikötői díj egy részének átadásával honorálták, miközben a cégek szolgáltatásai után díjat is szabtak az azokat igénybe vevők számára. A Bíróság ebben az ügyben már az *Altmark*-feltételeket alkalmazta ítéletében annak körülhatárolására, hogy mikor nem számít egy ilyen konstrukció állami támogatásnak.

A *GEMO*-, az *Altmark Trans*- és az *Enirisorse*-ügyben elsősorban a piacbővítés, a *Ferring*-ügyben a kínálat biztonságának és minőségének (összetételének) szavatolása, valamint a nagykereskedők piaci részarányának növelése volt az állami intézkedés célja. Az *ADBHU*-esetben az állam mind magát a szolgáltatást, mind annak biztonságos megvalósítását szavatolni kívánta.

Mi számít állami támogatásnak? (I. rész)

Az állásfoglalások abban megegyeznek, hogy a támogatás (*aid*) tágabb fogalom, mint a szubvenció (*subsidy*). Ahogy a *Ferring*-ügy ítéletében szerepel (15. pont): „a támogatás fogalma ... nemcsak pozitív hozzájárulásokat foglal magában ..., hanem olyan intézkedéseket is, amelyek – különböző formákban – enyhítik egy vállalat normál költségvetésének terheit..”¹⁴

¹⁴ Az ítélet itt hivatkozik a *Banco Exterior de España*-ügy [1994] 13. pontjára, és a *Piaggio*-ügy [1999] 34. pontjára.

Abban sincs vita, hogy a finanszírozás konkrét forrása és konstrukciója nem érdektelen: egy intézkedés besorolása az állami támogatás kategóriába gyakran finanszírozási rendszereket érint. (Esetünkben a *Ferring*-, a *GEMO*- és az *Enirisorse*-ügyben volt lényeges a finanszírozás konkrét forrása.)

Mint már rámutattunk, az EUMSZ nem az állami támogatás, hanem a közösség belső piacával összeegyeztethetetlen állami támogatás fogalmát definiálja a 107 cikk 1. bekezdésében. A kérdés az, hogy mely transferekre (adókedvezményekre vagy más könnyítésekre) terjed ki a 107. cikk 1. bekezdésének a hatálya, más szóval, melyek a 107. cikk 1. bekezdésének értelmében vett állami támogatások? Alapvetően kétféle állásfoglalást lehet erről elkülöníteni. Most az elsőről – a későbbiekben *ellentételezési elvként* ismertetett felfogáshoz tartozó megközelítésről – lesz szó. Eszerint az Európai Közösség szempontjából minden, az államtól kapott transzfer (adómentesítés vagy más könnyítés) állami támogatás, ha *felmerülhet* vele kapcsolatban, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ha viszont valami módon biztosított, hogy a transzfer (adómentesítés vagy más könnyítés) eleve összeegyeztethető a belső piaccal, akkor nem sorolható az állami támogatás kategóriába. Jellemző még erre a felfogásra az előny tényének konkrétabb megfogalmazása. Az állásfoglalás jól tükröződik két jogász, a *Ferring*-ügy főtanácsnoka, Tizzano és Thouvenin egyetemi professzor és egyben tanácsadó véleményében. Tizzano az állami támogatás definícióját úgy oldja meg, hogy az összeegyeztethetetlen állami támogatásnak a 107. cikk 1. bekezdésében található meghatározását használja, de egy kicsit bizonytalanabb, megengedőbb, tágabb formában. Idézzük a főtanácsnokot!

- ◆ „Ahhoz, hogy meghatározzuk, egy állami intézkedés (*public measure*) állami támogatást jelent-e, az eddigi közösségi esetjognak megfelelően, a következőket szükséges tisztázni: 1. biztosít-e bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos termékek termelőinek külön előnyt (*selective advantage*); 2. az előny állami források segítségével keletkezik-e; 3. létrehozhatja-e az intézkedés a verseny torzulását; 4. az intézkedés befolyással lehet-e a tagországok közötti kereskedelemre.” (*Ferring-indítvány* [2001] 34. pont.)

Az állami támogatás és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás fogalma az esetjogban Thouvenin szerint is szinte azonos:

- ◆ „... ahhoz, hogy egy állami intézkedés az alapszerződés 107. cikkének hatálya alá tartozzon az esetjog öt feltétel teljesülését kívánja meg: 1. állami intézkedéshez fűződjön;¹⁵

¹⁵ Az államit itt természetesen nem csupán a központi államapparátus intézkedéseire értve, hanem a rendeletalkotási joggal felruházott hatóságokra is, és az állam decentralizált vagy éppen szövetségi szerveire is. Ide értendők a támogatás adminisztrációja érdekében létrehozott vagy azzal megbízott szervezetek is. Az állami tulajdonú vállalkozás által nyújtott támogatás is idetartozik, de csak akkor, ha az államnak szerepe volt a döntésben a támogatás odaítéléséről (*Thouvenin* [2009] 8. lábjegyzet).

2. Állami források transzferével járjon (ideértve a nemzeti szintű, a regionális és a helyi hatóságokat, az állami bankokat és alapítványokat, valamint az állam által kijelölt magán- vagy köztestületeket); 3. olyan gazdasági előnyt biztosítson, amellyel a vállalkozás szokásos üzletmenete során nem rendelkezett; 4. szelektív legyen, és ezáltal hatása legyen a vállalatok közötti versenyre (szemben az „általános intézkedésekkel”, amelyek a tagállam valamennyi gazdasági ágazatának valamennyi vállalatára érvényesek, és így nem szelektívek); 5. potenciálisan érintse a tagországok közötti versenyt és kereskedelmet.” (Thouvenin [2009] 104. o.)

ESETEK ÉS ELVEK

Elemzésünkben főszerepe van az Európai Bíróságon tárgyalt *Altmark Trans*-ügynek és a hozzá tárgyukban és időben közeli, szintén az Európai Bíróságon tárgyalt *Ferring*-, *GEMO*- és *Enirisorse*-ügynek. A négy ügy európai bírósági ütemezését a *Függelék F2, táblázatában* foglaljuk össze. Az ismertetésben nagymértékben támaszkodtunk – az ítéleteknél sokszor jóval részletesebb – főtanácsnoki indítványokra. A *GEMO*-ügyet vesszük előre, utána nagyjából időrendben haladunk.

A *GEMO*-ügy

A *GEMO*-ügyben a francia kormány által 1997-ben bevezetett húsforgalmazási adót támadta meg az egyik adóalany. A *GEMO SA* közepes méretű szupermarket egy francia városban, amely az általa 1997 januárja és 1998 augusztusa között befizetett adót perelte vissza, többek között azon a címen, hogy álláspontja szerint az ehhez az adóhoz kapcsolt rendszer az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében vett állami támogatást tartalmaz, amelyet a 108 cikk 3. bekezdése értelmében – még az adó bevezetése előtt – a francia államnak be kellett volna jelentenie az Európai Bizottságnak.

A rendszer szerint 1997-től kezdődően a befolyt húsforgalmazási adóból képzett alapból fizette az állam az állati tetemek és maradványok összegyűjtését és ártalmatlanítását (a továbbiakban eltakarítás) az ezt a tevékenységet közszolgáltatási kötelezettségként végző cégeknek. Az ilyen cégek korábban adott területre szóló kizárólagos jogot kaptak, és nem volt szükség a tevékenység támogatására. Egészen a szivacsos agyvelőgyulladás (BSE) megjelenéséig, az állati tetemek és maradványok nagy részét az állati táplálékká, valamint kozmetikai cikkekkel dolgozták fel, így eltakarításuk nyereséges piaci tevékenység volt. A gazdálkodóknak és a vágóhidaknak a szolgáltatásért nem kellett fizetniük. A BSE járvánnyal a tetemek és maradványok nagymértékben veszélyes hulladékká és így sokkal értéktelenebbé váltak. A piacot *külső sokk* érte. A szolgáltatásért azonban a franciaországi új rendszerben továbbra sem kellett fizetni, azt új

adóztatási megoldással az állam finanszírozta. Az állati tetemek és maradványok eltakarítása nyereséges területi monopóliumból az állam által vásárolt szolgáltatás lett.

Első fokon a dijoni közigazgatási bíróság megítélte a GEMO SA-nak a kért adó-visszafizetést. Az ítélet ellen a francia gazdasági és pénzügyminiszter fellebbezést nyújtott be a lyoni közigazgatási fellebbviteli bírósághoz, amely a későbbiekben a következő kérdésről kért előzetes döntést az Európai Bíróságtól:

- ◆ „A húsforgalmazási adó [amelyet a francia adókodekx megváltoztatásával hoztak létre] egy olyan rendszer részét képezi-e, amely a szerződés 92. [107.] cikke értelmében állami támogatásnak tekinthető?” (*GEMO-ítélet* [2003] 17. pont.)

Jacobs főtanácsnok indítványában részletesen elemezte a megtámadott rendszer és az állami támogatási szabályok viszonyát (*GEMO-indítvány* [2002] 58–147. pont). Leszögezte, hogy az ügyben a kérdés nem az, hogy a vitatott (az adókodekxben megváltozott) törvény összeegyeztethető-e az alapszerződés állami támogatási szabályaival (50. pont). Az ügyben Jacobs főtanácsnok szerint csakis az állami támogatási szabályok alkalmazhatóságának köre a kérdés, vagyis, hogy a szóban forgó intézkedés teljesen kívül áll-e az állami támogatási szabályokon, vagy pedig, ha egy tagállam ilyen típusú intézkedést kíván bevezetni, akkor köteles betartani a 108. cikkben előírt bejelentési kötelezettséget és az intézkedés bevezetésével köteles kivárni a Bizottság végső döntését (51. pont).¹⁶

Jacobs főtanácsnok először azt elemezte, hogy a rendszer állami támogatást jelentett-e a gazdálkodóknak és a vágóhidaknak (az ingyenes eltakarítás fő kedvezményezettjeinek), és arra a következtetésre jutott, hogy igen. A főtanácsnok rámutatott, hogy ugyan a kedvezményezett szektor 1997 előtt is ingyen jutott a szolgáltatáshoz, tehát ilyen értelemben nem történt változás, de a veszélyes hulladék *negatív externália*, és az EK-ban érvényesülnie kell „a szennyező fizet” elvének (hivatkozott az EUMSZ 191. cikkének 2. bekezdésére). Ha ezt egy tagország az állati tetemek és maradványok vonatkozásában kevésbé érvényesíti, mint akárcsak egyetlen másik tagország, azzal előnyhöz jut a hústermékek piacán a másik tagországhoz képest. Az ingyenes eltakarításra a hústermelő ágazat esetében igaz, hogy *állami forrásból fizetik, potenciálisan előnyt nyújt* egy tagországnak termelőinek és *potenciálisan torzítja a versenyt, továbbá érinti a tagországok közötti kereskedelmet*, ezért az EUMSZ 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá tartozik, tehát állami támogatást jelent. Az, hogy ez a támogatás engedélyezhető-e a Bizottság által, és ha igen, mely közösségi jogszabályok alapján, nem tartozott az ügy tárgyához.¹⁷

¹⁶ A 108. cikk 3. bekezdés értelmezése jogi viták tárgya, ezzel nem foglalkoztunk részletesebben. Az 659/1999/EK-rendelet és 794/2004/EK-rendelet fontos jogszabály ezzel kapcsolatban.

¹⁷ Jacobs főtanácsnok megemlíti, hogy éppen abban az időben engedélyezte a Bizottság Belgiumnak és Németországnak, hogy az állam támogassa a BSE-tesztek költségeit és egyes kockázatos anyagok megsemmisítését (*GEMO-indítvány* [2002] 30. lábjegyzet, amely idézi *EC* [2002a]-t.). A Bíróságnak benyújtott írásbeli véleményében a GEMO rámutatott, hogy a kérdéses adót – az unió

Témánk szempontjából izgalmasabb kérdés, hogy a Franciaországban bevezetett rendszer állami támogatást jelent-e a közszolgáltatást nyújtó állati tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatok számára. A főtanácsnok rámutatott, hogy a kérdés a tárgyalat ügyben nem volt hangsúlyos.¹⁸ Rámutatott arra is, hogy a folyamatban levő *Altmark Trans*-ügyben az Európai Bíróságnak módja volt tisztázni a közszolgáltatók támogatásával kapcsolatos fontos és összetett kérdéseket, mégpedig még a *GEMO*-ügy ítélete előtt. Ez így is történt.

Az „ellentételezési” és az „állami támogatási” elv megkülönböztetése

A két elv megfogalmazása a *GEMO*-ügy főtanácsnokának, Jacobsnak a nevéhez fűződik. Indítványa elkészítésekor a főtanácsnoknak már rendelkezésére állt a *Ferring*-ügy ítélete, valamint Léger főtanácsnoknak az *Altmark*-ügyhöz készített első indítványa.¹⁹ A kérdéssel a legmagasabb uniós politikai szinten, az Európai Tanácsban is foglalkoztak (lásd: *EC* [2001], [2002*b*]). Napirenden volt, hogy legalább bizottsági határozati szintű jogszabályt alkossanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról, de ezzel a jogszabállyal is az *Altmark Trans*-ügy ítéletére vártak. A jogszabályokat végül 2005–2006-ban adták ki (lásd *EB* [2005*a*], [2005*b*] és [2006*b*]). Ugyanez volt a helyzet a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatás tanácsi rendeletének reformjával, amely végül 2007 októberében valósult meg (*Európai Parlament és Tanács* [2007]). Előzőleg a *Ferring*-ügy ítélete nagy port kavart.

Jacobs főtanácsnok ebben a helyzetben kísérletet tett a közszolgáltatások finanszírozásának differenciált besorolására, amellyel a korábbiaknál egyértelműbben és egyszerűbben lenne értékelhető az állami támogatás kérdése. A Bíróság az ügy ítéletében nem hivatkozott Jacobs főtanácsnok megoldására – egyébként nem hivatkozott az időközben megszületett *Altmark Trans*-ítéletre sem. A *GEMO*-ítélet

.....
 állami támogatási szabályainak és az alapszerződés diszkriminatív adóztatást tiltó 110. cikkének megsértését állítva – Franciaországban több más perben is megtámadták. A Bíróság előtt ismert volt, hogy a Bizottság már kötelességességi eljárást indított Franciaország ellen a húsforgalmazási adó diszkriminatív hatásai miatt. 2000 októberében a Bizottság amellet foglalt állást, hogy a húsforgalmazási adó diszkriminatív és összeegyeztethetetlen az alapszerződés 110. cikkével, mivel az importhúsról is kivetik, miközben csak a francia hústermelők jutnak hozzá ingyen az állati tetemek és maradványok eltakarításának szolgáltatásához (*GEMO-indítvány* [2002] 25. pont).

¹⁸ Az Európai Bírósághoz forduló lyoni közigazgatási fellebbviteli bíróság sem tartotta fontosnak. Az eljárás felfüggesztése, valamint az előtt, hogy az Európai Bírósághoz fordult volna, azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy „a rendelkezéssel nem jöhet létre állami támogatás az állati tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatok részére, mivel az állam által fizetett ellenszolgáltatás a szolgáltatás árának tekinthető. Ugyanakkor mivel az összegyűjtés ingyenes, úgy tekinthető, hogy mentesít egy gazdasági szektort egy olyan teher alól, amelyet normális esetben viselnie kellene, ezért állami támogatást jelent a szerződés 92. [107.] cikke értelmében.” (*GEMO-ítélet* [2003] 16. pont)

¹⁹ A *Ferring*-ügy ítéletének meghozatala után az *Altmark*-ügy szóbeli szakaszát újra megnyitották, ezért az ügyben kétszer készült főtanácsnoki indítvány.

nem tért ki arra, hogy a rendszer állami támogatást jelent-e a közszolgáltatást nyújtó eltakarító vállalatok számára. *A Bíróság elegendőnek tartotta, hogy kimondja, állami támogatásról van szó a gazdálkodók és vágóhidak részére.* Ugyanakkor a főtanácsnok GEMO-ügy kapcsán elvégzett elemzése hatott az *Altmark Trans-* és az *Enirisorse-ítéletekre*, a Bizottság állami támogatási jogszabálycsomagjaira és az új közösségi közlekedési rendeletre.

A finanszírozás értékelésének a főtanácsnok szerint kétféle *értelmezési iránya* lehetséges.

Az elsőt „állami támogatási elvnek” nevezi. Eszerint az általános érdekű kötelezettségek teljesítésért biztosított állami finanszírozás *mindig* állami támogatást jelent a 107. cikk 1. bekezdésének értelmében, amelyet a 106. cikk 2. bekezdése igazolhat, ha a cikkben foglalt mentesítés feltételeit teljesülnek, különös tekintettel a finanszírozás arányosságára. (*GEMO-indítvány* [2002] 94. pont.)

A második értelmezési lehetőség az „ellentételezési elv”. Az „ellentételezéssel” az a szándék, hogy a szolgáltató *megfelelő* díjazást kapjon a szolgáltatásokért, vagy megkapja a szolgáltatások biztosításának többletköltségét. E szerint az elv szerint egy általános érdekű szolgáltatás állami finanszírozása csak akkor és abban a mértékben jelenthet a 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatást, ha és amennyire az általa biztosított gazdasági előny *meghaladja* ezt a megfelelő díjazást vagy ezt a többletköltséget (*GEMO-indítvány* [2002] 95. pont).

A két megközelítés eljárási következményei különbözők. Ha az adott finanszírozási intézkedés az ellentételezési elv alapján nem számít állami támogatásnak, akkor nem tartozik az állami támogatási szabályok hatóköre alá, és nem kell bejelenteni a Bizottság számára. Jogvita esetén közvetlenül a nemzeti bíróságok dönthetik el, hogy valóban állami támogatásról van-e szó, és ha a finanszírozás nem állami támogatás, akkor nem kell várniuk a Bizottság döntésére az intézkedés életbe léptetéséhez (*GEMO-indítvány* [2002] 112. pont).

Az állami támogatási elvnél *minden* közszolgáltatást finanszírozó intézkedés állami támogatásnak minősül. Így bevezetését elbírálásra előre be kell jelenteni a Bizottságnak. Jacobs főtanácsnok az esetjogról arra a következtetésre jut,²⁰ hogy a 106. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott mentességet ugyanazon eljárási rendben kell megállapítani, mint a 107. cikk 2. és 3. bekezdésének mentességeit. Ez azt jelenti, hogy az új támogatást addig nem lehet érvényesíteni, amíg a Bizottság összegegyeztethetőnek nem nyilvánította a belső piaccal. Ráadásul az olyan állami intézkedés, amely megszegi a kivárási kötelezettséget, *jogellenes* támogatásnak tekintendő. A nemzeti bíróságoknak biztosítaniuk kell, hogy ennek összes következménye érvényesüljön, azaz az ilyen pénzügyi transfert vissza kell fizettetni a kedvezményezettel, és

²⁰ A *Banco Exterior de España*, a *France v Ayuntamiento de Valencia* [1994], *French Republic v Commission* [2000] és az *SFEI and Others* [1996] esetekre hivatkozik.

a nemzeti bíróságoknak meg kell hozniuk a nemzeti jog keretein belül a szükséges ideiglenes intézkedéseket (*GEMO-indítvány* [2002] 113. pont).²¹

Jacobs főtanácsnok ellenezte azt, hogy valamennyi esetre az állami támogatási elvet alkalmazzák. A következő érveket sorakoztatta fel az ilyen megoldás ellen (*GEMO-indítvány* [2002] 115. pont).

1. A 107. cikk 1. bekezdésének támogatásfogalma csak az olyan intézkedésekhez illik, amelyek gazdasági előnyt nyújtanak és versenytorzítók vagy versenytorzítással fenyegetnek. Nincs nyilvánvaló oka annak azonban, hogy ezt a két szempontot ne lehetne egyébként is figyelembe kell venni az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásánál.
2. Ha az állam vagy az államhoz kapcsolódó szervezetek javakat (például számítógépeket) és szolgáltatásokat (például takarítást) vásárolnak, akkor és csak olyan mértékben áll fenn állami támogatás, amennyiben és amennyire a kifizetett összeg meghaladja a kellő mértéket. Nincs nyilvánvaló oka annak,²² hogy miért lenne a megítélés más, ha az állam a köz számára vásárol szolgáltatásokat (például szennyező anyag eltakarítását).
3. Az előzetes bejelentési kötelezettség, különösen a kivárás kötelezettsége, súlyosan akadályozza azt, hogy az általános érdekű szolgáltatásokat magáncégek végezzék. Bizonyos szolgáltatások (például mérgező anyagok eltávolítása, mentőszolgálat) esetén nehéz, sőt egyenesen lehetetlen a Bizottság előzetes engedélyét megvárni.²³

A másik oldalon Jacobs főtanácsnok az ellentételezési elv általános alkalmazása ellen is fontos érveket hozott fel.

1. Az ilyen megközelítés általános alkalmazása mellett a *lex specialis* 106. cikk 2. bekezdése kiüresedne.²⁴ Azok a feltételek, amelyeket ez a cikk támaszt semmilyen szerepet nem játszanának az állami támogatás szabályozásában. Az ellentétele-

²¹ A *GEMO*-ügyben vitás volt, hogy ha a gazdálkodóknak és a vágóhidaknak ki is kell majd fizetniük az eltakarítás és ártalmatlanítás díját, mert az állami támogatásnak minősül, tovább kell-e menni a következményekkel, és a *GEMO*-nak visszajár-e a befizetett adó. A francia kormány ez utóbbi következmény érvényességét vitatta. Hasonló probléma merült fel az Enirisorse-ügyben is az olasz kormány részéről. A Ferring-ügy ítélete az ellentételezési megközelítést alkalmazta, és a megtámadott adókedvezményt csak túlkompenzáció esetére sorolta be állami támogatásnak, amelynek eldöntését és a következmények érvényesítését a nemzeti bíróságok feladataként jelölte meg. A következmények érvényesítéséről Tizzano főtanácsnok Jacobsnál megengedőbb véleményt fogalmazott meg a Ferring-ügyben, lásd indítványát (*Ferring-indítvány* [2001] 72–77. pont).

²² Látni fogjuk, hogy az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnoka, Léger szerint van ilyen nyilvánvaló ok, ez az lenne, hogy a közszolgáltatások finanszírozása a közhatalom gyakorlásához tartozik.

²³ Léger főtanácsnok Jacobsnak ezzel az álláspontjával is vitába szállt.

²⁴ A későbbiekben a Bizottság állami támogatási „csomagja” kapcsán az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének a kiüresedését szakértők sokasága állapította meg (lásd például *Tóth* [2007] és *Davies* [2009]).

zési elvnel, ha az állami finanszírozás nem haladja meg a szolgáltatások több-
lettköltségének ellensúlyozásához szükséges összeget, akkor nem minősül a 107.
cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatásnak, és nincs szükség arra,
hogy vizsgálják az intézkedés összeegyeztethetőségét a 106. cikk 2. bekezdésével.
Amennyiben pedig a finanszírozás meghaladja a szükségeset, az intézkedést nem
igazolhatja a 106. cikk 2. bekezdése, mert nem teljesül az abban megfogalma-
zott arányosság elve. Általános alkalmazása esetén tehát nem lennének ügyek,
amelyekben a Bizottság vagy a nemzeti bíróság a 106. cikk 2. bekezdése alapján
ellenőrizhetné, hogy

- a kérdéses szolgáltatás „általános gazdasági érdekű szolgáltatás-e”;
 - az érintett vállalatokat valóban „megbízták-e” a kérdéses szolgáltatásokkal;
 - érinti-e a kérdéses finanszírozás a tagországok közötti kereskedelmet.
2. Az ellentételezési elv általános alkalmazása kevésbé kockázatosná tenné a tag-
államok számára, ha nem jelentenének be potenciálisan káros, egyoldalú állami
finanszírozási intézkedéseket, és így ösztönzést jelentene arra, hogy eltitkolják az
ilyen intézkedéseket a Bizottság elől.
 3. A versenyszabályok és a szabad mozgás tekintetében az állami támogatás elve
által biztosított két lépésben történő elemzés – először a 107. cikk 1. bekezdése
tiltásainak megsértésére irányuló értékelés, majd a 106. cikk 2. bekezdése által
biztosított mentességek mérlegelése – következetesebben illeszkedik a 106. cikk
1. bekezdését potenciálisan megsértő intézkedések kétlépcsős, párhuzamos elem-
zéséhez.
 4. A 93. cikk a közlekedés területéről állami támogatásnak tekinti általános érdekű
szolgáltatások állami finanszírozását, de olyannak, ami igazolható. Az ellentétele-
zési elv általános alkalmazása nem lenne konzisztens az alapszerződés e cikkével
(*GEMO-indítvány* [2002] 116. pont).

Mindezek az érvek nem térítették el a főtanácsnokot attól, hogy alkalmazza az el-
lentételezési elvet a *GEMO*-ügyben. Kimondta, hogy véleménye szerint az állati
tetemeket és maradványokat eltakarító vállalatoknak az állam által fizetett pénz-
összegek csak akkor tekinthetők a 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett állami
támogatásnak, ha mértékük meghaladja a szolgáltatás megfelelő ellentételezését
(*GEMO-indítvány* [2002] 130. pont).²⁵ Állásfoglalásában a 3. érvel kapcsolatban
úgy ítélte meg, nem kell tekintettel lenni az érintett vállalkozások területi monopó-
lium jellegére, és ezzel a 106. cikk 1. bekezdésére (azaz a versenyszabályokra), mivel
ezek a vállalkozások a francia jogszabályok szerint közbeszerzési eljárással, öt évre
nyerik el a kizárólagos jogot. A 2. érvet, a csalás fokozott lehetőségét azzal vetette

²⁵ Jacobs főtanácsnok véleménye azonos a szintén közszolgáltatási (gyógyszer-kereskedelmi) *Ferring*-
ügyben hozott Európai Bírósági ítélettel (lásd *Ferring-ítélet* [2001] 1. és 2. pont). A *Ferring*-üggyel
a továbbiakban foglalkozunk majd.

el, hogy ugyan az iparág koncentrátsága miatt a csalás lehetősége számottevő, de a nemzeti bíróság feladata arról dönteni, hogy valóban történnek-e csalások (131. pont). Az 1. és a 4. érv akkor lett volna releváns, ha az ellentételezési elv általános alkalmazása a kérdés.

Az ellentételezési elv „múltja”

Az ADBHU-ügy és a hulladékolaj-irányelv

Az ADBHU-ügy (lásd *ADBHU-ítélet* [1985]) a hulladékolajok ártalmatlanítását szabályozó 1975. évi tanácsi irányelvhez fűződik (75/439/EGK-irányelv). Az ügy nevét egy Franciaországban a hulladékolajokat fűtőanyagként használók érdekvédelmére alakult szövetség francia nyelvű elnevezésének²⁶ kezdőbetűi adják.

A hulladékolaj-irányelv 5., 6., 13. és 14. cikke biztosítja, hogy ha a hulladékolaj összegyűjtésének és ártalmatlanításának a céljai másképpen nem megoldhatók, akkor a tagországok hatóságai az általuk kijelölt területen intézkedéseket tehetnek annak érdekében, hogy egy vagy több, ezzel megbízott vállalkozás elvégezze a tevékenységet. A tevékenységért az állam támogatást/ellentételezést fizethet (mindkét kifejezés szerepel az irányelvben). Az irányelv előírja, hogy a támogatás/ellentételezés finanszírozásának a „szennyező fizet” elvvel összhangban kell történnie.²⁷

A Francia Köztársaságban 1979-ben az irányelvben foglaltak átültetésére hozott jogszabályok előírták, hogy akiknek gazdasági tevékenységük eredményeként hulladékolaj van a birtokukban, kötelesek azt átadni a kijelölt gyűjtő cégeknek, vagy maguk elszállítani a kijelölt ártalmatlanító cégeknek, vagy – ha van környezetvédelmi minisztériumi engedélyük rá – maguk megsemmisíteni.

Az országot nagyjából megyei (*département*) szintű földrajzi zónákra osztották, és meghívásos tenderrel – egy tárcaközi bizottság véleményét figyelembe véve – a minisztérium ezek mindegyikében kijelölt egy gyűjtőt. A kijelölt gyűjtő köteles volt egy – a gyűjtőéhez hasonló eljárással kijelölt – ártalmatlanító vállalatnak átadni a hulladékolaját. A kijelölt ártalmatlanítók kötelesek voltak a saját telepeiken, üzemekben feldolgozni-ártalmatlanítani a szennyezőanyagot. Az olajat újrafeldolgozással vagy felfrissítéssel gazdaságilag újból hasznosíthatóvá kellett tenni, ha ez nem volt lehetséges, fűtőolajként kellett felhasználni az erre engedéllyel rendelkező üzemekben.

Az *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBHU) 1980-ban alakult a fűtőolajjal és hulladékolajjal is működő kályhák és más fűtőberendezések gyártóinak, eladóinak és működtetőinek érdekvédelmére. 1981-ben Créteil – Pá-

²⁶ Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (angolul: association for the defence of the interests of burners of waste oils).

²⁷ A „szennyező fizet” elvét 1987-ben illesztették be az alapszerződésbe, de 1973 óta előtérben van közösségi szinten (lásd a *GEMO-indítvány* [2002] 76. pontját). A főtanácsnok eredeti forrása *Krämer* [1989] 353. o.

ríz egyik elővárosa – bíróságán az ügyész keresetet indított a szervezet ellen arra való hivatkozással, hogy a szövetség alapvető célja törvénytelen, mert egy 1975-ben beiktatott, a hulladék elégetését vagy megsemmisítését engedélyhez kötő, törvény megsértésére bátorítja az egyéneket. Az ADBHU a bíróság előtt azt az álláspontot fejtette ki, hogy nem megfelelők a hulladékolajokkal kezelésére előírt francia jogszabályok. Ezeket a szabályokat a tanácsi irányelv átültetése céljából hozták, és a szövetség kifogásai a francia bíróságon az irányelvet is érintették (*ADBHU-ítélet* [1985] tényismertetési rész 1.3. alpont).

Beadványukban többek között sérelmezték, hogy a gyűjtő és/vagy ártalmatlanító tevékenységre kötelezett vállalkozások állami támogatásban/ellentételezésben részesülhetnek (hulladékolaj-irányelv 13., 14. cikk).

A créteili bíróság 1983 márciusában felfüggesztette az ügyész által kezdeményezett eljárást, és az Európai Bírósághoz fordult. A Bírósághoz előzetes állásfoglalásra benyújtott, kérdései között szerepelt a következő is:

- ◆ „Összhangban van-e az irányelv a római szerződésben lefektetett elvek közül a vállalkozás szabadságával, az áruk szabad mozgásának biztosításával, valamint a verseny szabadságával, tekintve, hogy az irányelv 5. és 6. cikke felhatalmazza a tagállamok illetékes hatóságait arra, hogy egy vagy több vállalathoz területeket rendeljen, és e vállalatot/vállalatokat a területen keletkezett hulladékolaj összegyűjtésére/ártalmatlanítására kötelezze? Összhangban van-e ezekkel az elvekkel az a tény, hogy az irányelv 13. és 14. cikke megengedi támogatás fizetését e vállalatok számára?” (*ADBHU-ítélet* [1985] 1.4. alpont.)

Az első kérdés első felével (a vállalkozás szabadságával és az áruk szabad mozgásával) itt nem foglalkozunk. Az *ADBHU-ítélet* számunkra a verseny szabadsága és a közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatásának szempontjából fontos. A kérdés második részének tárgya ez a téma, és a Bíróság világosan leszögezi, hogy az ügynek ebben a részében arról kérnek tőle állásfoglalást, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat végző vállalkozások állami ellentételezése *összhangban van-e* a szabad verseny követelményeivel, és különösen az alapszerződés 107–109. cikkeiben lefektetett *támogatási szabályokkal* (*ADBHU-ítélet* [1985] 17. pont).

Az Európai Bíróság szerint a hulladékolajat összegyűjtő/ártalmatlanító vállalkozások veszteségeinek állami pénzből történő megtérítése nem jelent támogatást az alapszerződés 107. cikke és az azt követő cikkek értelmében. Ezek a pénzek a szóban forgó szolgáltatások költségeit ellentételezik (18. pont).

A Bíróság idézi a hulladékolaj-irányelv 13. cikke második részét (*ADBHU-ítélet* [1985] 19. pont): „A kompenzáció összegének akkorának kell lennie, hogy az ne okozza a verseny semmilyen lényeges torzulását, illetve ne idézze elő a termékek kereskedelmének mesterséges megoszlását (*artificial patterns of trade in the products*).”

Ezzel az ellentételezési elvet követő bírósági ítélet született. Az ítélet burkoltan tartalmazza, hogy a hatóságok által kijelölt vállalkozásoknak fizetett olyan állami

transzfer, amely szelektív előnyt nyújthat, torzíthatja a versenyt, és érintheti a tagországok közötti kereskedelmet,²⁸ *kivonható* az állami támogatásnak besorolás alól, és elegendő az ilyen transzferek másodlagos jogban történő szabályozása.

A Ferring-ügy

A *Ferring*-ügyben szintén egy Franciaországban zajló per kapcsán nyújtottak be kérdéseket az Európai Bírósághoz. Ez volt az első, az *Altmark Trans*-ügyhöz időben közeli, tárgyában hasonló ügy az Európai Bíróság előtt.²⁹ A Bíróság az *Altmark Trans-ítélet* [2003] előtt meghozta ítéletét (*Ferring-ítélet* [2001]).

A *Ferring* egy nemzetközi gyógyszercsoport tagja, Franciaországban regisztrált, ott irodával rendelkező vállalat. A cégcsoport egy német tagja által gyártott, Lutrefel nevű gyógyszert közvetlen eladási rendszerben értékesített a francia gyógyszertáraknak.

Franciaországban a társadalombiztosítás 1998. évi finanszírozását rögzítő törvény (a továbbiakban: az 1997. december 19-i törvény)³⁰ adót vetett ki a franciaországi gyógyszergyártókra a gyógyszertáraknak történő közvetlen eladásai után. A befizetést a közvetlen eladások utáni adónak nevezték el. Az adó bevezetését vita előzte meg, amely során 1997. december 17-én a *Conseil constitutionnel* (alkotmánytanács) megállapította, hogy a befizetést – amelyet a gyógyszer-nagykereskedelemre nem vetettek ki – a francia nemzeti megbiztosítási alap (*Assurance maladie en France*) finanszírozásának elősegítésére vezették be, továbbá abból a célból, hogy kiegyensúlyozzák a gyógyszereladás különböző csatornáinak közötti versenyt.³¹ Ezt ugyanis a nagykereskedők közszolgáltatási kötelezettségei miatt torzítottan lehetett tekinteni.

A gyógyszer-nagykereskedési tevékenységet közösségi szinten tanácsi irányelv szabályozza (92/25/EGK-irányelv). Franciaországban 1962 óta miniszteri rendelet írta elő a gyógyszertáraknak szállító gyógyszer-nagykereskedők kötelezettségeit,

²⁸ Az ítéletben a Bíróság foglalkozik az utolsó szemponttal, és rámutat, hogy az irányelv érvényesítése nem jelenti a hulladékolaj-export automatikus korlátozását (*ADBHU-ítélet* [1985] 14. pont).

²⁹ Az Európai Elsőfokú Bíróságnak ugyanakkor voltak ilyen ügyei. A támogatások kérdésében a leg híresebbek az *FFSA* [1997] és a *SIC* [2000] voltak, amelyekben az Elsőfokú Bíróság a támogatási elvet követte. Ezekre az ügyekre a későbbiekben röviden kitérünk.

³⁰ Ez a törvény a francia társadalombiztosítási kódex (*Code de la sécurité sociale, France*) része.

³¹ Tizzano főtanácsnoki indítványa 9. pontjában hivatkozik a szóban forgó törvény tervezetének egy mellékletére, amelyben ismertetik a francia gyógyszerelosztási rendszer régi és új szabályozását (*Ferring-indítvány* [2001]). A társadalombiztosítás által térített gyógyszerek ára mindkét rendszerben az elosztási csatornától függetlenül azonos. Ez a régi rendszerben azt jelentette, hogy a két elosztási csatorna árrése egyformán nagyjából 10 százalék volt. Az új rendszerben gyakorlatilag korrigálták a nagykereskedőknek a gyógyszergyártók árréséhez viszonyított árrését. A korrekció eredetileg 6,63 százalékpont lett volna, de a törvény végül 2,5 százalékpontban szabta meg a gyógyszergyártók árrését terhelő közvetlen adót.

amely rendeletet 1998-ban megszigorítottak. Eszerint a nagykereskedőkre elosztási területükön belül a következő kötelezettségek hárulnak:

- a Franciaországban forgalmazott gyógyszerek legalább 9/10 részét kötelesek raktáron tartani;
- rendszeres vevőik rendeléseit 24 órán belül ki kell elégíteniük;
- a választékukba tartozó gyógyszereket 24 órán belül szállítaniuk kell;
- Franciaország bármely gyógyszerátár ki kell szolgálniuk, amennyiben a gyógyszerátár igényli ezt.

A Ferring cégre 1998 márciusában közvetlen eladásai után negyedéves adót róttak ki, amelyet a cég befizetett a francia társadalombiztosításnak (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale ACOSS*), majd a créteili társadalombiztosítási bíróság (*Social ecurity court Créteil*) előtt visszakövetelte azt. A cég többek között azzal érvelt, hogy a közvetlen eladások utáni adókötelezettség gyógyszergyártókra való korlátozása a gyógyszer-nagykereskedők állami támogatásával egyenértékű, bevezetése sérti a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettséget (*Ferring-ítélet* [2001] 11. pont).

Az ACOSS a nemzeti bíróság előtt kifejtette, hogy a kérdéses adómentesség nem támogatás az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdése értelmében, továbbá az adómentességet *a francia gyógyszerelosztási rendszer jellege és struktúrája* indokolta teszi. Ha az adómentességet támogatásnak lehetne besorolni, akkor az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdése által biztosított mentesség alá tartozna (12. pont).

A créteili társadalombiztosítási bíróság elrendelte a per szüneteltetését, és előzetes állásfoglalást kérve, többek között, a következő kérdéseket intézte az Európai Bírósághoz:

- ♦ „1. A [francia társadalombiztosítási kódex által] bevezetett befizetési kötelezettség³² állami támogatásnak tekinthető-e az alapszerződés 87. [107.] cikke értelmében? Ha így van, igazolja-e a rendszer jellege és struktúrája?
 - 2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal megbízottak tekinthetők-e a nagykereskedők az alapszerződés 86. cikke [106.] 2. bekezdése értelmében?
- Ha a kérdéses befizetés állami támogatás, ahhoz, hogy a 86. cikk [106.] 2. bekezdésében biztosított mentesítés érvényesíthető legyen, szükséges-e, hogy pontosan ellensúlyozza a nagykereskedőkre kirótt kötelezettségekből fakadó többletköltségeket?” (*Ferring-ítélet* [2001] 13. pont.)

Tizzano főtanácsnoki indítványában átstrukturálta a créteili társadalombiztosítási bíróság Európai Bíróságnak feltett kérdéseit. Szerinte az első fontos kérdés, amelyre

³² A jogi szövegek általánosságban írnak adóztatási rendszerek állami támogatás voltáról, és nem mindig emelik ki, hogy az adó által nem sújtott fél állami támogatásáról van szó.

választ kell adni, az, hogy a nagykereskedők *közszolgáltatási kötelezettségeitől eltekintve*, mentesítésük a közvetlen eladások adója alól állami támogatásnak minősül-e a 107. cikk 1. bekezdése szempontjából (*Ferring*-indítvány [2001] 30. pont).

A Bíróság elfogadta a főtanácsnok javaslatát. Kimondta, hogy mivel a francia hatóságok lemondtak arról a jogukról, hogy a nagykereskedők számára is kivessék a szóban forgó adót, *gazdasági előnyben* részesítették őket. Az előny *állami források révén* valósult meg, és biztosította, hogy a nagykereskedők *versenyképesebbek* legyenek a másik elosztási csatornával szemben. Mivel a gyógyszerpiacon nagyszámú nemzetközi vállalat van jelen, a közvetlen eladások adója *érinti a tagországok közötti kereskedelmet*. A közvetlen eladások adója tehát alkalmas arra, hogy a közösség belső piacával összeegyeztethetetlen állami támogatás érvényesüljön, így – amennyiben nem vesszük figyelembe a nagykereskedelmi csatorna közszolgáltatási kötelezettségeit és annak terheit – állami támogatásnak kell tekinteni a 107. cikk 1. bekezdése értelmében. Lásd a *Ferring-ítélet* [2001] 20–22. pont és a főtanácsnoki indítvány (*Ferring-indítvány* [2001]) 49. pont.)

Tizzano szerint a második megválaszolandó kérdés a következő. A nagykereskedelemre kirótt közszolgáltatási kötelezettség *eleve kizárja-e*, hogy a közvetlen adó állami támogatásnak minősüljön? A Bíróság ítéletében követte a főtanácsnok gondolatmenetét. Megállapította, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése olyan többletköltséget jelent a nagykereskedőknek, amelyet a gyógyszergyártóknak nem kell viselniük. Ezután – az *ADBHU*-ügyre hivatkozva – arra az álláspontra helyezkedett a Bíróság, hogy a nagykereskedők mentesítése a közvetlen eladásokra kivetett adó alól a szolgáltatásaikért nyújtott ellentételezésnek tekinthető, feltéve, hogy megfelel a kötelezettségek többletköltségeinek. Ha ez a helyzet, akkor az adómentesítés nem jelent állami támogatást az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében. Ha az adómentesítés és a többletterhek arányban állnak egymással, akkor a nagykereskedők nem élvezik a 107. cikk 1. bekezdésében megkívánt *„ténylegesen előnyt”*,³³ mert az adó egyedüli hatása „a nagykereskedők és a gyógyszergyárak azonos versenyhelyzetének biztosítása” (*Ferring-ítélet* [2001] 23–27. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.) Hogy ez a feltétel teljesül-e, annak eldöntése az Európai Bíróság szerint a nemzeti bíróság feladata (28. pont).

A *Ferring-ítélet*ben megjelenő tényleges előny fogalmát a főtanácsnoki indítvány vezeti be (*Ferring-indítvány* [2001] 60. pont). Ezzel szorosan összekapcsolja az állami támogatásnak két, a belső piaccal összeegyeztethetetlen kritériumát: az „előnyben részesítést” és a „verseny torzítását” (illetve a versenytorzítás lehetőségét). Az összekapcsolás jogos, hiszen ahogy tanulmányunk elején már idéztük, az alapszerződés szövegében is összefügg a két kritérium, a megfogalmazás úgy szól, hogy „előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget” (107. cikk 1. bekezdés).

³³ Léger főtanácsnok az *Altmark Trans*-ügyben – mint látni fogjuk – másként értelmezte az előny fogalmát.

Tizzano főtanácsnok a tényleges előny hiányának felvetése után még tovább ment, és a következőképpen fogalmazott.

- ♦ „Nyilvánvalónak tűnik számomra, hogy (...) a többletköltségek fedezése nem előny a kérdéses vállalat számára, hanem azt biztosítja, hogy ne kerüljön *méltánytalan hátrányba* versenytársaihoz képest. (...) a kötelezettséget és az érte biztosított ellentételezést ne fogjuk fel egymástól elválasztható dolognak, ezek ugyanazon állami intézkedés *két oldalát* jelentik, s ezen intézkedésnek egészében célja, hogy biztosítsa elsődleges fontosságú közös érdekek (*public interests*) kielégítését.” (*Ferring-indítvány* [2001] 61. pont; kiemelések tőlem – Sz. J.)³⁴

A *Ferring*-ügyben mind a főtanácsnok, mind a Bíróság kiemelte egyrészt, hogy a francia törvény tervezete szerint az adó bevezetésének kifejezett célja volt, hogy helyreállítsa a versenyegyensúlyt a két gyógyszerelosztási csatorna között. Másrészt, hogy *empirikus* tény: a közvetlen eladások adójának bevezetése után nemcsak csökkent a közvetlen eladások növekedési üteme, hanem az itt érvényesülő trend megfordult, és a nagykereskedelmi eladás korábbi piaci részesedése helyreállt (*Ferring-ítélet* [2001] 19. pont, *Ferring-indítvány* [2001] 40. pont).

Abban az esetben, ha a nagykereskedők adómentesítésének mértéke meghaladja a közszolgáltatási kötelezettségeikből származó többletköltséget, akkor a Bíróság ítélete szerint az adómentesítés ennek megfelelő része nem tekinthető szükségesnek ahhoz, hogy feladataikat elvégezzék. Az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése nem igazolja az adómentesség e részét, azaz az állami támogatásnak minősül.

A *Ferring*-ügy ítéletének témánkba vágó részét összefoglalva tehát, az Európai Bíróság a nemzeti bíróság 1. kérdését átalakította, az állami támogatás problémájához nem egyszerű *igen-nem* alapon közelített. A rendszer jellegét és struktúráját az adómentesítés és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kategóriájába sorolta. A 2. kérdés második részénél az adómentesítés és a kötelezettségekből fakadó többletköltségek egyensúlya mellett foglalt állást, és ebben az esetben kivette az adómentesítést az állami támogatás kategóriájából, ezzel következetesen érvényesítve a későbbiekben a *GEMO*-ügy főtanácsnoka, Jacobs főtanácsnok által ellentételezési elvként leírt szabályt.

Az *Enirisorse*-ügy főtanácsnoka, Stix Hackl rendkívül figyelemreméltónak tartotta a *Ferring*-ítélet megközelítésmódját az 1. és a 2. kérdésben. Ezzel – írta a főtanácsnok – a Bíróság a saját esetjogától és a Bizottság gyakorlatától eltérő útra lépett (*Enirisorse-indítvány* [2002] 144. pont.)³⁵ Az *Enirisorse*-ügy ítéletében követték ezt

³⁴ Léger főtanácsnok elválasztandónak tartotta ezt a két oldalt a jogi megítélés első lépésében.

³⁵ Stix Hackl a közösségi bíróságoknak a *Ferring*-ügy előtti esetjogából az FFSA [1997], *Banco Exterior de España* [1994] és a *French Republic v Commission* [2000] (CELF) ügyre, valamint a *Ferring*-ügy előtti ügyek általános értékelését tekintve a *Koenig-Kühling-Ritter* [2002]-re hivatkozott. A bizottsági értékelések egy példaként említette a Bizottság 1998-as határozatát a *CELF*-ügyben, amelyben

a megközelítést (az *Enirisorse*-ügyről lásd később). Indítványában Stix Hackl vitába szállt az *Altmark Trans*-ügy főtanácsnokának, Légernek a *Ferring*-ítélet újragondolását szorgalmazó álláspontjával (lásd később).

Az állami támogatási elv „múltja” az Európai Közösség bíróságainak ítéleteiben.
Az Európai Bizottság állásfoglalásai

A közösségi bíróságok állásfoglalásai

Az *ADBHU*- és a *Ferring*-ügy közötti időszakban az Európai Közösség bíróságai az állami támogatási elvet alkalmazták. Különösen „keményvonalasnak” számít ebből a szempontból az Európai Elsőfokú Bíróság ítélete az *FFSA* [1997] és a *SIC* [2000] ügyben.³⁶ Az ezekben kimondott elvek a későbbiek során nagy hangsúlyt kaptak Léger főtanácsnoknak az *Altmark Trans*-ügyhöz tett két indítványában (lásd *Altmark Trans-indítvány* [2002] és [2003]).

Az *FFSA*-ügy ítéletében megfogalmazódott, hogy „az állami támogatás határozottan *objektív* fogalom, és nem függ attól, hogy a pénzügyi segítséget az állam miért adta.”³⁷ Ugyanezt az elvet nyilvánították ki a *SIC*-ügy ítéletében is a következőkkel: „Az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdése nem tesz különbséget az állami intézkedések között aszerint, hogy melyek voltak az okaik, vagy mi volt a céljuk, hanem hatásaik szempontjából osztályozza azokat. Ebből következik, hogy a támogatás objektív fogalom, amelynek próbája az, hogy az állami intézkedés előnyhöz juttat-e egy vállalatot vagy bizonyos vállalatokat.”³⁸

Az *FFSA*-ügy ítéletében az Elsőfokú Bíróság leszögezte: a 106. cikk 2. bekezdésének alkalmazhatósága nem veszi ki a finanszírozást az állami támogatás kategóriájából, hanem azt összegezhetővé teszi a közös piaccal.³⁹ Az *FFSA*-ügyben

.....
a francia könyvtárak állami támogatását a belső piaccal összeférhetőnek nyilvánította a 107. cikk 3. bekezdés d pontja (a kultúra támogathatósága) értelmében, és a támogatási kérelmet a 106. cikk 2. bekezdése szempontjából nem vizsgálta. A *Thouvenin* [2009] tanulmány árnyaltabban látta a Bizottság tevékenységét a támogatási ügyekben a *Ferring*-ügyig, lásd erről és a *CELF*-ügyről később. Stix Hackl a bizottsági munka általános értékelését tekintve a támogatások témájában a *Chérot* [2000]-re hivatkozik.

³⁶ Az *FFSA* egy francia postai ügy volt, a *SIC* a portugál köztelevízióhoz fűződött. Részletesebb ismertetésünkre nem térünk ki.

³⁷ Kiemelés tőlem – Sz. J. Az ítélet 165. pontjából idézi *Thouvenin* [2009] 105. o.

³⁸ A *SIC*-ügy ítéletének 83. pontjából idézi *Thouvenin* [2009] 105–106. o.

³⁹ Az *FFSA*-ügy ítéletének 172. pontját ismerteti így Jacobs főtanácsnok a *GEMO-indítvány* [2002] 100. pontjában. Ezen a ponton visszautalunk az ellentételezési elvet valló Tizzanónak és Jacobsnak, a *Ferring*-, illetve a *GEMO*-ügy főtanácsnokainak, a már ismertetett véleményére, amely szerint bizonyos esetekben a 86. [106.] cikk 2. bekezdésének alkalmazhatósága kiveszi a finanszírozási intézkedést az állami támogatás kategóriából.

az Európai Bíróság elutasította a fellebbezést az Elsőfokú Bíróság döntése ellen, ami szakirodalmi forrásaink szerint hallgatólagos egyetértést jelentett.

Ugyanakkor az *FFSA*-ügyben a bíróság a tagállamok általános érdekű szolgáltatásainak túlzott közösségi ellenőrzésétől is óvott. A *Ferring*-ügy főtanácsnoka, Tizzano egyetértéssel idézi ezt az 1997-es véleményt:

- ♦ „elvi kérdés, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaik kijelölése a tagországok ügye. (...) Az esetjogból világos, hogy [közösségi szinten] összehangolt szabályozás hiányában, a Közösség intézményei nincsenek feljogosítva arra, hogy »azért mert közszolgáltatóhoz [*public operator*] rendelt közszolgáltatási feladatról van szó, rendelkezzenek azok *költségszintjéről*, vagy a nemzeti hatóságok e területen tett politikai döntéseinek célszerűségéről, vagy (...) a vállalat *gazdasági hatékonyságáról*«” (Az *FFSA*-ügy ítéletének 108. pontját ismerteti és idézi így Tizzano főtanácsnok a *Ferring*-indítvány [2001] 51. pontjában. Kiemelés tőlem – Sz. J.)⁴⁰

2000-ben az Európai Bizottság is kinyilvánított egyfajta minimális ellenőrzési elvet, amely szerint a Közösség intézményeinek az általános érdekű szolgáltatások területén a nyilvánvaló hibák feltárására kell korlátozniuk magukat (*EC* [2000] 22. pont). Tizzano a *Ferring*-indítvány [2001] 51. pontjában hivatkozik erre a dokumentumra is.

A vizsgált – 1985 és 2001 közötti – időszakban az Európai Bíróság is tárgyalt egy elhíresült, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásához fűződő ügyet: ez volt a *Banco Exterior de España*-ügy. Az ügyben a bíróság ítélete az állami támogatás elvet követte.⁴¹

Az eset röviden a következő. Spanyolországban az 1980-as években az állami tulajdonú bankok az állami hitelek banki szolgáltatásaiért cserébe teljes adómentességet élveztek. A mentesség a helyi adókra is vonatkozott. A valenciai önkormányzat azonban fizetési felszólítást küldött ki a Banco Exterior de España részére az 1983 és 1986 közötti pénzügyi évek önkormányzati adóinak befizetésére. A bank pert indított a valenciai bíróságon. Ez a bíróság a későbbiek folyamán előzetes állásfoglalást kért az Európai Bíróságtól, amelyben – többek között – az állami bankok adómentesítését biztosító spanyol törvénynek és az alapszerződés versenyszabályainak – ezen belül a 106. cikknek – az esetleges összeférhetlenségét vetette fel. A Bíróság ítéletében

⁴⁰ Az említett „összehangolt szabályozás” első lépései születettek meg a Bizottság későbbi, 2005–2006-os és 2011–2012-es, jogszabálysomagjával, amelyekben már hatékonysági kérdések szabályozását is érintik. Azért beszélünk első lépésekről, mivel nem magas szintű jogszabályokról van szó (rendeletéről vagy irányelvről), hanem alacsonyabb szintű bizottsági határozatról és keretszabályról.

⁴¹ Az ügyet Jacobs főtanácsnok több szempontból is tipikusnak ítélte meg, és ezért többször is foglalkozik vele a *GEMO*-ügyhöz készített indítványában (*GEMO*-indítvány [2002]). Ellentételezési felfogásban például más lett volna az eljárásrend. A bíróságnak nem a Bizottsághoz kellett volna utalnia a kérdést, hanem meg kellett volna vizsgálnia, hogy a spanyol állami bank mentességének és többletterheinek egyensúlya nem zárja-e ki az adómentesítés államitámogatás-jellegét, illetve ilyen mérlegelésre kellett volna felhívnia a nemzeti bíróság figyelmét *GEMO*-indítvány [2002] 120. pont.)

kinyilvánította, hogy amennyiben egy tagállam közvállalkozásnak adómentesítést ad, akkor intézkedésével az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatást hoz létre (*Banco Exterior de España ítélet* [1994] 22. pont). Mivel azonban az adómentesítést Spanyolország EU csatlakozása (1986) előtt iktatták törvénybe, úgynevezett „létező támogatásnak” minősül, amely mindaddig érvényben maradhat, amíg a Bizottság nem nyilvánítja ki, hogy összeegyeztethetetlen a közös piaccal (20. pont).⁴² A csatlakozáskor áthúzódó, úgynevezett „létező” támogatások kezelését tanulmányunkban nem vizsgáljuk, ezért a *Banco Exterior de España*-ügyet sem tárgyaljuk részletesebben.

Az Európai Bíróság egy másik – a francia könyvtárak állami támogatásával kapcsolatos – ügyben (*French Republic v Commission* [2000] CELF) kinyilvánította, hogy ha egy esetre az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése alkalmazható, az nem jelent felmentést a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség alól, és ha ez nem történt meg, a támogatás felfüggesztése alól. A Bíróság ennek megfelelően elutasította a Francia Köztársaság kérelmét az Európai Bizottság egy határozatának megsemmisítésére.⁴³

Az Európai Bizottság álláspontja

Az általános érdekű szolgáltatások kérdésköre 1996-ban került előtérbe az Európai Bizottságban (*EC* [1996]). Ettől kezdve módszeres munka folyt azért, hogy egyrészt az általános érdekű szolgáltatások az alapszerződésben kellő teret és hangsúlyt kapjanak, másrészt a másodlagos jogban általános érvényű rendelkezések lépjenek életbe az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásáról (*EC* [2001] és [2002b]). Az első cél Amszterdamban és Nizzában valóra vált. A másodikkal kapcsolatban rá kell mutatnunk, hogy a közszolgáltatások finanszírozása rendkívül kényes politikai téma. Nyilvánvalóan ez magyarázza, miért kellett (1996-hoz képest) 10 évet várni a 2005-ös bizottsági határozatra, és hogy miért nem született a mai napig sem a határozatoknál és a keretszabályoknál⁴⁴ magasabb szintű, általános érvényű jogszabály.⁴⁵

A feldolgozott irodalom alapján tudjuk, hogy az *ADBHU*-ügy és a *Ferring*-ügy közötti időszakban a tagországok részéről előzetesen bejelentett – az általános gaz-

⁴² A Bíróság ebben a véleményében nagymértékben támaszkodik egy előző ítéletének (*Italy v Commission* [1992]) 25. pontjára.

⁴³ CELF-ügy (*French Republic v Commission* [2000]) 31. és 32. pont. Az eset főként azért sokat idézett, mert 2000-ben a Bíróság ugyan elutasította a kérelmet, de a későbbiekben újratárgyalta, és több mint tíz év elteltével hozott újra ítéletet. A CELF-ügyre hivatkozik például a *EC* [2002b] jelentés 6. pontja, valamint a *Thouvenin* [2009] tanulmány a 105. oldalon és a 11. lábjegyzetben.

⁴⁴ A határozatokat és keretszabályokat lásd: *EB* [2005a],[2005b], [2011a] és [2011c].

⁴⁵ 2005 után az ágazati jellegű szabályozásban történt jelentős előrehaladás témánkban. Lásd a közösségi közlekedésről meghozott európai parlamenti és tanácsi rendeletet: *Európai Parlament és Tanács* [2007]; és a Bizottság úgynevezett csoportmentesítési rendeletét: *EB* [2008].

dasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára – tervezett támogatásait a Bizottság 1995-től kezdve a szerint a kritérium szerint ítélte a közös piaccal összeegyeztethetőnek, vagy sem, hogy keletkezik-e a finanszírozással *versenyelőny*. Egy az említett *CELF*-ügynél korábbi, a francia postát érintő 1995-ös esetben a Bizottság elfogadta a tagállam által adott adókedvezményt, mivel véleménye szerint azzal a vállalatnak „nem keletkezett versenyelőny” (*EC* [1995] 14. o.).⁴⁶ A francia hatóságok erről részletes számításokat nyújtottak be, amelyre a Bizottság határozatának indoklásakor nagymértékben támaszkodott.

Kritériumok az ellentételezési elv alkalmazásához
– a *quid pro quo* megközelítés

Jacobs főtanácsnok mind az állami támogatási, mind az ellentételezési elv általános tétele ellen nyomós érveket sorakoztatott fel (emlékeztetünk Az „ellentételezési” és az „állami támogatási” elv megkülönböztetése című alfejezetre). A főtanácsnok ugyanakkor úgy gondolta, szükség lenne egy olyan megoldásra, amelyre alapozva az esetek bizonyos fajtáira következetesen az ellentételezési elvet alkalmaznák, más típusokra pedig az állami támogatási elvet. Az általános érdekű szolgáltatások⁴⁷ állami finanszírozásának besorolását javaslatában két szempontot alkalmazott, ezek a következők: 1. a finanszírozási segítség és az általános érdekű szolgáltatási kötelezettségek kapcsolatának jellege; 2. a kötelezettségek egyértelműsége (*GEMO-indítvány* [2002] 117. és 118. pont). A kategóriákba sorolás javaslatát érdemes idézni:

- ◆ „... az első kategória azokat az eseteket ölelné fel, ahol a finanszírozási intézkedések világos szándéka, hogy *ellentételezését* (*quid pro quo* – kiemelés az eredetiben) jelentsék világosan definiált általános érdekű kötelezettségeknek, másképpen fogalmazva, ahol a kapcsolat az állami finanszírozás és a világosan definiált általános érdekű kötelezettségek között közvetlen és kinyilvánított. A legvilágosabb ilyen eset, amikor közbeszerzési eljárást követően közszolgáltatási szerződést kötnek: ilyenkor ugyanaz a szerződés határozza meg a megbízott vállalkozás kötelezettségeit az általános érdekű szolgáltatásra, valamint a fizetséget, amit ezért cserébe kap.” (*GEMO-indítvány* [2002] 119. pont.)

Ezeket az eseteket Jacobs főtanácsnok szerint az *ellentételezési elvnek* megfelelően kell értékelni, vagyis – mint már az említett alfejezetben ismertettük – ilyenkor csak akkor és olyan mértékben állami támogatás az állami finanszírozás, amennyiben és amennyire versenyelőnyt biztosít.

⁴⁶ *Thouvenin* [2009] hivatkozik a bizottságnak erre a levelére (105. o. és 13. lábjegyzet).

⁴⁷ Jacobs indítványában mindenhol általános érdekű szolgáltatásokról írt, nem használta az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezést.

- ♦ „A második kategóriához olyan esetek tartoznak, ahol a kiindulásnál nem világos, hogy az állami finanszírozás szándéka szerint *quid pro quo* elvű ellentételezése az általános érdekű kötelezettségeknek. Az ilyen esetekben a kapcsolat az állami finanszírozás és az általános érdekű kötelezettség kirovása között vagy nem közvetlen, vagy nincs kinyilvánítva, vagy az általános érdekű kötelezettségek nincsenek világosan megjelölve. Jó példa erre a *Banco Exterior de España*-ügy, ahol a spanyol törvényhozás az összes állami bankot mentesítette az adózási kötelezettségek alól. A törvényben azonban nem nyilvánították ki, hogy az előny biztosítása *quid pro quo* volt általános érdekű kötelezettségekért, és nem is határoztak meg pontosan ilyen kötelezettségeket.” (*GEMO-indítvány* [2002] 120. pont.)

A főtanácsnok szerint az ilyen eseteket az *állami támogatási elv* szerint kell értékelni, vagyis az állami finanszírozást ilyenkor az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében vett állami támogatásnak kell tekinteni.

Jacobs főtanácsnok szerint javaslatának számos előnye van. Először is összhangban van azzal, ahogy az esetjogban az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdését értelmezik, mert az esetjog szerint a bilaterális megegyezőségeket vagy az ennél bonyolultabb tranzakciókat, amelyek kölcsönös jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak, *egészükben* kell értékelni.⁴⁸ Ezen a ponton a főtanácsnok újból rámutatott arra, hogy ha például az állam egy vállalatnál árukat vagy szolgáltatásokat vásárol, az csak akkor és olyan mértékben támogatás, amennyire az ár meghaladja a piaci árat. És ha az állam kölcsönt nyújt egy vállalatnak, az csak akkor és olyan mértékben támogatás, ha és amennyire nem annak megfelelő mértékében kér ellenszolgáltatást, mint azt egy *magánbefektető* tenné.⁴⁹ Ugyanennek az általános elvnek kell uralkodóvá válnia, amikor az állami finanszírozás és a világosan kijelölt közérdekű kötelezettségek között olyan közvetlen és kinyilvánított kapcsolatot létesítettek, hogy a finanszírozást és a kötelezettséget *egyetlen intézkedésnek* kell tekinteni.

Az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdésével kapcsolatos esetjogban – Jacobs főtanácsnok véleménye szerint – ezzel szemben egy *egyoldalú* intézkedés esetében annak állami támogatásként való besorolását nem befolyásolják az intézkedés oka és céljai, azok csak a 107. cikk 2. és 3. bekezdése szerinti összeegyeztethetőség értékelésénél számítanak. Miközben ennek a második típusnak sok példáját az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése igazolhatja, Jacobs főtanácsnok szerint sem kell őket az állami támogatási szabályok hatókörén kívülnek tekinteni (*GEMO-indítvány* [2002] 122. és 123. pont).

⁴⁸ Jacobs főtanácsnok kiemelte, hogy az *ADBHU*-ügyben és a *Ferring*-ügyben ez történt (*GEMO-indítvány* [2002] 126. és 128. pont).

⁴⁹ A főtanácsnok állami vásárlás esetében Fennelly főtanácsnok indítványának 19. pontjára hivatkozik a C-251/97 (*France v Commission-indítvány* [1998]) ECR I-6639 ügyben, amelyben más hivatkozások is találhatók. Állami kölcsön esetében példaként hozza a Case C-301/87 *France v Commission-ítélet* [1990] ECR I-307 ítéletének 39–41. pontját. Utóbbi szabály tanulmányunkban a későbbiekben is szerepel a „magánbefektető kritériuma/elveként”.

A főtanácsnok rámutatott arra, hogy a javasolt két kategória szerinti besorolás – amely a „közvetlen és kinyilvánított” kapcsolaton és a „világosan meghatározott általános érdekű kötelezettségeken” múlik – nem mindig könnyű. Az ellentételezési kategóriába soroláshoz például aránytalan lenne szerződés meglétét feltételül szabni, hiszen a tagországok közszolgáltatásokat például törvényben is előírhatnak. Ugyanakkor úgy érvelt, hogy besorolása a Közösség áfa-szabályaihoz hasonló alapokon nyugszik,⁵⁰ és hogy közbeszerzési eljárás lefolytatásával a helyzet jól értékelhetővé válik az ellentételezési megközelítés javára. (*GEMO-indítvány* [2002] 129. pont.)

Mi számít állami támogatásnak? (II. rész)

Kritika a Ferring-ügy ítéletéről az alapszerződés szempontjából
– az első főtanácsnoki indítvány az *Altmark Trans-ügyben*

Az *Altmark Trans-ügy* főtanácsnoka első indítványában keményen bírálta a *Ferring-ügy* ítéletét (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 73–98. pont).⁵¹ Véleményét azzal vezette fel, hogy a *Ferring-ügyben* alkalmazott „érvelés aláássa az alapszerződés állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezéseinek szerkezetét és logikáját.” Hozzátette: az „alapszerződés állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezéseit precíz szerkezetnek megfelelően alkották meg.” (73. és 74. pont)

Az indítványból kitűnik, hogy Léger rendíthetetlen híve az állami támogatási elv általános alkalmazásának, és nem ért egyet az ahhoz tartozó eljárási rend megbonthatásával az ellentételezési elv követése révén. Az ellentételezési elv nagyobb jogkör ad a tagországoknak az állami támogatások megítélésében, Léger szerint ez felesleges, sőt bomlasztó.

A főtanácsnok a *Ferring-ítélet* [2001]-ben alapvetően három problémás területet jelölt meg. Először, szerinte ez az ítélet összerosott két jogi szempontból elkülönülő kérdést, mégpedig azt, hogy mikor tekintünk egy intézkedést állami támogatásnak, valamint az állami intézkedés jogosultságának kérdését. Ha ezeket összekeverjük – vallotta –, megrendül az elv, miszerint az állami támogatás *objektív* fogalom. Látuk, hogy az *FFSA-ügy* és a *SIC-ügy* elsőfokú bírósági ítéleteiben szintén nagy szerepe volt az állami támogatások objektív jellegének. Léger főtanácsnok indítványában számos korábbi közösségi bírósági ítéletre is hivatkozott, amelyek részben ezen az elven alapultak (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 76. és 77. pont).

⁵⁰ A főtanácsnok ebben a témában hivatkozik a Case 154/80 *Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats* [1981] ECR 445. ítéletének 12. pontjára.

⁵¹ A bírálathoz a főtanácsnok hivatkozik számos, előző közösségi bírósági ügy ítéletére. Ezeket a hivatkozásokat terjedelmi korlátok miatt rendszerint elhagytuk.

Második problémaként azért kárhoztatta a *Ferring-ítélet* [2001]-t, mert az lényegesen csökkenti az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének *hatókörét*.⁵² Két korábbi ítéletre hivatkozva rámutat, hogy

- „... a Bíróság mindig is azt tartotta, hogy a 90. [106.] cikk 2. bekezdésének szándéka a tagországok az iránti érdekeinek összeegyeztetése, hogy bizonyos vállalatokat *gazdaságpolitikai, pénzügy-politikai és társadalompolitikai* céljaikhoz felhasználhassanak, a Közösség az iránti érdekével, hogy biztosítsa a versenyszabályok betartását és megőrizze a közös piac egységét.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 79. és 80. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A 106 cikk 2. bekezdésének tehát az a szándéka, hogy a tagországok általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat végző vállalatait – lehetőség szerint – a versenyszabályok és az egységes közös piac keretei között tartsa. Számos korábbi európai bírósági ítéletből arra lehet következtetni, hogy a 106. cikk 2. bekezdéséből következő feltételek lényege a következőkben foglalható össze:⁵³

- „– a kérdéses vállalatot az állami hatóság kifejezett aktussal megbízta az általános gazdasági érdekű szolgáltatással;
 - a vállalat tevékenysége ténylegesen közszolgáltatást jelent, abban az értelemben, hogy »az általános gazdasági érdek itt sajátos, szemben a más gazdasági tevékenységekhez fűzött általános gazdasági érdekekkel«;⁵⁴
 - az alapszerződés szabályainak betartása akadályozza a vállalat sajátos feladatának végrehajtását;
 - a vállalat sajátos feladata nem teljesíthető olyan intézkedéssel, amely kevésbé korlátozná a versenyt;
 - a kérdéses intézkedésnek nincs lényeges hatása a Közösségen belüli kereskedelemre.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 87. pont.)

A Léger főtanácsnok véleménye szerint a *Ferring-ítélet* [2001] nem szólt ezek közül a feladat sajátos jellegéről, nem teremtett kapcsolatot az általános gazdasági érdek fogalmával, és nem követelte meg a feladat kellően pontos meghatározását. Többek között ezért tartja a *Ferring-ítélet*ben megszabott kritériumokat túl rugalmasnak

⁵² Erre a problémára tanulmányunk említett alfejezetének végén már felhívtuk a figyelmet, irodalmi hivatkozásokat is megadva.

⁵³ A feltételek részletesebb leírásáért a saját főtanácsnoki indítványára pontjára utalt a *Wouters and Others*-ügyben (*Wouters and Others-indítvány* [2001] 157–166. pont).

⁵⁴ Ennél a feltételnél a következő esetekre hivatkozik Léger: *Merci convenzionali porto di Genova* [1991] 27. pont; *GT-Link* [1997] 52. és 53. pont és *C-266/96 Corsica Ferries France* [1998] 45. pont.

(*Altmark Trans-indítvány* [2002] 89. pont), és ezzel veszve látja a 106. cikk 2. bekezdésének szabályozó szerepét. Kritikája véleményünk szerint nem teljesen helytálló. A felsorolásban szereplő első feltételt teljesült, hiszen a franciaországi gyógyszer-nagykereskedelem kötelezettségeit miniszteri rendelet írta elő. A második feltétel, a közszolgáltatás jelleg is fennállt. A harmadik és a negyedik feltételt illetően lehetnek kétségek, de a főtanácsnok nem ezek megkerülését tette szóvá. Az ötödik feltételt a Ferring-ítéletben bizonyították.

Léger főtanácsnok harmadik problémája a Ferring-ítélettel, hogy az „...gyakorlatilag kiveszi a közszolgáltatások finanszírozására hozott intézkedéseket a Bizottság ellenőrzése alól.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 90. pont.) A bírálatban kemény szavakat használt. A Ferring-ítéletet kritizáló rész a következőkkel zárul: „...[az ítélettel] úgy tűnik, a Bíróság 6. tanácsa értelmetlenné tette a kompetens [közösségi] hatóságok erőfeszítéseit arra, hogy meghatározzák a Közösség politikáját a közszektor finanszírozásában.” (97. pont.)

Úgy gondoljuk, e sommás megállapítással Léger egyedül maradt. Szűk három hónappal indítványa közzététele után ugyanis a Bizottság 2002. évi jelentését nem a tiltakozás jellemzi a Ferring-ítélettel szemben. A Bizottság mind a Ferring-ítélet általánosabb érvényre jutása esetére, mind annak visszavonása esetére stratégiát dolgozott ki (*EC* [2002*b*] *C* és *D* rész, 4–5. o.)

Az esetleges visszavonás lehetőségét a főtanácsnok végszava tette megfontolandóvá:

- ◆ „... arra kérem a Bíróságot, vizsgálja felül a Ferring-ítélethez tartozó értelmezést. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy kövesse az Európai Elsőfokú Bíróságnak a *SIC v Commission*-ügyben (...) alkalmazott érvelését. Rendelkezzen úgy, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek költségeinek pénzügyi ellentételezésére egy vállalatnak biztosított összegek az alapszerződés 92. [107.] cikk 1. bekezdése értelmében vett állami támogatások, annak a lehetőségnek a meghagyásával, hogy az ilyen intézkedést kivétellé lehet tenni az alapszerződésben a 77. [93.] és a 90. [106.] cikk 2. bekezdése által biztosított mentesítéssel.” (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 98. pont.)

Az ellentételezési elv tartalmi kritikája – a második főtanácsnoki indítvány az Altmark Trans-ügyben

Léger első indítványának 2002. márciusi meghallgatását követően a Bíróság 2002 júniusában elrendelte az *Altmark Trans*-ügy szóbeli szakaszának újbóli megnyitását, hogy a felek Ferring-ítélet ismeretében is kifejtessék véleményüket. (Az *Altmark Trans*-ügyet a következő alfejezetben ismertetjük.) Németországon kívül hat tagország vett részt az újra megnyitott meghallgatáson: Dánia, Észak-Írország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia és Spanyolország.

Léger leszögezte, hogy fenntartotta az előző, *Altmark Trans-indítvány* [2002]-ben megfogalmazott nézeteit. Második indítványában ezért csak az újonnan felmerült vitás kérdésekkel foglalkozott, melyek szerinte a következők:

- „– a magánbefektető kritériuma piacgazdaságban;
 - az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdésében szereplő »előny« fogalom;
 - az alapszerződés 93. [108] cikkének 3. bekezdésében lefektetett eljárási kötelezettségek; és
 - a *quid pro quo* megközelítés.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 13. pont.)

A magánműködtető kritériuma • A *Ferring-ítélet* [2001]-nek és Jacobs főtanácsnok javaslatának (*GEMO-indítvány* [2002]) indoklásában hangsúlyosan szerepelt az úgynevezett magánbefektető kritériuma. Léger hosszan próbálta cáfolni a kritérium alkalmazhatóságát a közszolgáltatások finanszírozásának megítélésében (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 15–27. pont). Az elemzésben tartalmilag nem a magánbefektető kritériumát, hanem a szélesebb értelmű magánműködtető (*private operator*) kritériumot használta. Ismertetése szerint a Bizottság egy 1984-es közleménye (EC [1984]) óta alkalmazza a magánbefektető elvét, annak meghatározására, hogy egy állami beruházás támogatást jelent-e. Az ilyen beruházás a kritérium szerint akkor nem állami támogatás, ha a hatóság ugyanolyan feltételeknek megfelelően jár el, mint azt egy magánbefektető tenné a szokásos (*normal*) piaci viszonyok között. A kritériumot a Bíróság is alkalmazta az esetjogban,⁵⁵ és a későbbiekben az állami beruházásokon túl más állami intézkedések megítélésére is kiterjesztette.

Eszerint a Bíróság annak megállapításához, hogy egy intézkedés tartalmaz-e támogatást, azt vizsgálja, hogy vajon egy, az állami szereplőhöz hasonló méretű magánszereplő is végrehajtotta-e volna a kérdéses tevékenységet ugyanazon feltételekkel. A magánműködtetőnek ez a kritériuma Léger főtanácsnok szerint nem alkalmazható arra az esetre, amikor az állam közszolgáltatásokat finanszíroz (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 23. pont). A kérdés Léger nézeteinek egyik *döntő pontja*. Érvelésében itt is az esetjogra hivatkozott, kijelentve, hogy az állami támogatás kérdésében a Bíróság különbséget tesz a helyzetek két csoportja között. Más a helyzet, ha egy állami intézkedés gazdasági természetű, és más, ha a közhatalom gyakorlásának területére tartozik.

Vannak helyzetek – írta –, amikor az állam tevékenységét, legalábbis elvben, átveheti egy profitorientált magánszereplő. Ilyen például, ha állami szervek hozzájárulnak egy vállalkozás tőkéjéhez, állami garanciát nyújtanak, javakat és szolgáltatásokat adnak el a piacon, szolgáltatásokat nyújtanak a társadalombiztosítási hozzájárulásért

⁵⁵ A hivatkozott esetek: *Belgium v Commission* [1986] 14. pont, *Belgium v Commission* [1990] 26. pont és *Italy v Commission* [1991] 19. pont.

cserébe. Ezekben a helyzetekben a magánműködtető kritériumának alkalmazását igazolja a köz- és magánszektor közötti egyenlő elbánás elve.

A másik oldalon – írta –, a magánműködtető kritériuma nem releváns, ha az állami intézkedés nem gazdasági jellegű. Ez a helyzet, ha az állam szubvencióban részesít egy vállalatot, adómentességet ad, vagy csökkenti a társadalombiztosítási hozzájárulást. Ilyenkor az állam *közhatalmat gyakorol* épp úgy, ahogy az adópolitikában, vagy a társadalompolitikában teszi. Ekkor, Léger szerint, nem jön szóba, hogy sérülne a köz- és magánszektor közötti egyenlő bánásmód elve (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 25. pont.). A főtanácsnok szerint alapvető dolog, hogy a közszolgáltatások finanszírozása olyan tevékenység, amely a közhatalom gyakorlásához tartozik. Az állami hatóságok feladata azon szolgáltatások kijelölése, amelyeket a társadalom számára elérhetővé kell tenni. Az is az ő feladatuk, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket ezeknek a szolgáltatásoknak a működtetésére és finanszírozására (uo.).

Idézzünk egy jellegzetes részt az indítványból:

- ♦ „A magánműködtető kritériumát alkalmasnak találó felek érvelése helytelen összehasonlításon alapul. (...) ha az állam javakat vagy szolgáltatásokat vásárol a saját érdekében, akkor úgy viselkedik, mint egy magánszereplő tenné. Ha olyan szolgáltatásokat szervez, amelyeket közvetlenül a közösség rendelkezésére bocsátanak, akkor közhatalomként cselekszik.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 27. pont.)

Nem nehéz belátni, hogy a főtanácsnok határozott érvelésében definíciós hiba és csúsztatás is van. Az ismertetett érvelés során végig figyelmen kívül hagyta, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, azaz *per definitonem piaci* közszolgáltatásokról van szó. Összekeveri a szolgáltatások működtetését és finanszírozását. Utóbbira a dolog természeténél fogva teljes mértékben magánszereplő nem vállalkozna, előbbire esetleg igen. Miközben a főtanácsnok a kritériummal való megmérettetésre általa alkalmasnak tartott esetek csoportjánál megemlítette, hogy nem feltétlenül az a helyzet, hogy a magánszereplő valójában elvégzi a tevékenységet, hanem arról, hogy *elvben* elvégezné, úgy tűnik, nem látta be, hogy vannak olyan esetek, amikor a közhatalomnak *esélye* van arra, hogy piacokonform helyzetet teremtsen. Véleményünk szerint ilyen eset volt maga az *Altmark Trans*-ügyben érintett régiós autóbuszos személyszállítási szolgáltatás, és ilyen esetet jelentett az *Enirisorse*-ügy kikötői szolgáltatásai is. A Bíróság ítéletei – és az *Enirisorse*-ügyben a főtanácsnoki indítvány is –, valamint a későbbiekben a Bizottság szabályozó intézkedései, megerősítik ezt a véleményt.

A másik oldalon elismerésre méltó az a következtetés, amely Léger főtanácsnok indítványait áthatja. Mert valljuk be, van abban valami ellentmondásos, *amikor a tisztán társadalmi-politikai – és nem hatékonysági – szempontból piackudarcnak bizonyult helyzetet piac teremtésével orvosolják*. Amikor az állam az általa előírt

kötelezettségeikért – egyfajta „*adminisztratív piac*” teremtésével – piackonform módon kíván fizetni,⁵⁶ Nagy kérdés, hogy alkalmas-e erre valóban a „közhatalom”, elegendők-e ehhez a szabályozó eszközei, tudhat-e jól piacot „teremteni”?

További kérdés, hogy milyen mértékben okozza maga az állam a kialakult, társadalmi szempontból jobbításra szoruló helyzeteket túlzott bürokráciájával, tisztviselői korrumpáltságával, erőfölényes helyzetek létrehozásával. Viszonylag gyakran kiderül, hogy ha nincsenek ilyen akadályok, a piac is jól működött volna „társadalmi-politikai” szempontból. Ilyenkor a közhatalomnak nem kell piacot teremtenie, hanem „csak” el kell távolítania a saját szervezetéből a piaci megoldások elé helyezett akadályokat. Az a gyanúnk, hogy az *Altmark Trans*- és az *Enirisorse*-ügyben nagyrészt erről volt szó. Az *Altmark Trans* cégnek volt egy versenytársa, amely támogatás nélkül is vállalta volna a közfeladatot. Az *Enirisorse*-esetben az állami vállalatok feltehető erőfölénye miatt az állam valószínűleg túlkompenzálta szolgáltatásait.

Tanulmányunk első részében láttuk, hogy az általános érdekű szolgáltatások piackonform (általános gazdasági érdekű) és nem piackonform része között – sokévi erre való törekvés után – a Bizottság 2011-ben már nem látott elvi alapon meghúzható határvonalat (lásd az *EB* [2011*b*] már idézett 14. pontja). Léger főtanácsnok 2003-ban még határozott közösségi esetjogi érveléssel⁵⁷ próbálta a közszolgáltatások finanszírozásának megítélését fő szabályként a Bizottság asztalán tartani.

Az előny fogalma az EUMSZ 107. cikkének 1. bekezdésében • Léger ismerteti az ellentételezési elvet, amely szerint, ha az állam nem nyújt semmilyen „tényleges” (*real*) előnyt, akkor segítsége nem torzítja a versenyt. A főtanácsnok szerint az ellentételezési elvet elfogadó felek a támogatás sajátos fogalmát használják, amelyet ő a támogatás „*nettó*” definíciójának vagy a „tényleges” előny elméletének nevezett el. Az alapszerződés megfelelő előírásai azonban szerinte a támogatás „*bruttó*” (*gross*) fogalmán vagy a „kézzelfogható” (*apparent*) előny elméletén alapulnak (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 31–33. pont – kiemelések az eredetiben).

Ebben a felfogásban fogalmazta meg egyik fő – Tizzano és Jacobs főtanácsnokok indítványával szembehelyezkedő – tézisének.

⁵⁶ Erről szóltak Magyarországon a központosított szocialista gazdaság korai, 1950-es évekbeli reformjavaslatai. A mérték és az irány persze más volt. Ott a nagyfokú központosítás felől próbálták a piac irányába haladni, például mesterséges árak megállapításával, a tulajdonviszonyok változtatása nélkül. (Lásd még erről a közgazdasági irodalomban az 1920-as és 1930-as években az úgynevezett kalkulációs vagy Hayek–Lange-vitát.) Az Európai Unióban pedig részben a „jóléti államot” próbálják visszapiacosítani (például az egészségügy területén), részben a korábban köztulajdonban levő szolgáltató hálózatokat piacosítani (például vasúti, postai hálózat).

⁵⁷ A főtanácsnok indítványában érdekelhetően több korábbi esetre hivatkozott, mint a három „társügy” főtanácsnokai. Ismertetésünkben nem ezekre, hanem az általa tárgyalt elvi kérdésekre összpontosítottunk.

- ♦ „A bruttó fogalmat használva az állami hatóságok által nyújtott előnyt és a vállalat teljesítményét *külön kell vizsgálni*. A vállalat teljesítményének nincs szerepe abban, hogy megvizsgáljuk, az állami intézkedés támogatás-e a 92. [107.] cikk 1. bekezdése értelmében. Az elemzésnek csak egy későbbi szakaszában méretek meg a vállalat teljesítménye, hogy értékeljék, a támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal. ... A támogatás »bruttó« felfogása az alapszerződés számos előírásában megjelenik, különösen ilyenek a 92. [107.] cikk 2. és 3. bekezdése, valamint a 77. [93.] cikk.” (34. és 35. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Tény, hogy az alapszerződésnek ezek a cikkei a „támogatásról” írva az állami pénz (vagy könnyítés) teljes összegére utalnak. A főtanácsnok érvelése azonban támadható a következők miatt. A 93. cikkre volt rendeleti szintű szabályozás is (*Európai Tanács* [1969] és [1991]), amely értelmezhető volt a „nettó” kategóriával. A 107. cikk 2. bekezdése nem releváns az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szempontjából, a 107. cikk 3. bekezdésének pedig szűkül a hatóköre a „nettó” értelmezés esetén. A témánk szempontjából fontosabb 106. cikk 1. és 2. bekezdése, valamint a 107. cikk 1. bekezdése pedig értelmezhető a támogatás „nettó” fogalmával is.

Az EUMSZ 108. cikkének 3. bekezdésében előírt eljárási kötelezettségek • Ebben a témában tanulmányunk szempontjából Léger következő álláspontja lényeges:

- ♦ „Köztudott, hogy a Bizottság kizárólagos kompetenciája értékelni, hogy egy támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal (...). A kompetenciát az a tény igazolja, hogy az értékelésben olyan gazdasági és társadalmi szempontok játszanak szerepet, amelyek közösségi szintűek. Az is tény, hogy a támogatások érzékeny területet jelentenek az érintettek számára, valamint a közös piac működése szempontjából. Az alapszerződés megalkotói ezért nem kívánták a tagországokra bízni, hogy egy támogatás kockázatot jelent-e a közös piac szempontjából. Az érdekeltek ennek értékelését egy európai intézményre bízták, amely felelős a közösség értekeinek képviseléséért.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 55. pont.)

Ezzel a kijelentésével Léger mintegy az alapszerződés „szellemét” idézi meg az állami támogatások kérdésében. Indítványa más témáknál is feszegeti a szabályozók célját, szándékait. A Bíróság ugyanakkor nem látott okot arra, arra hogy kövesse a főtanácsnok felfogását. Új lapot nyitottak, és elég volt számukra, hogy Tizzano és Jacobs főtanácsnokok ellentételezési elve is megfelel az alapszerződés betűjének.

Ezen kívül a főtanácsnok hosszan sorolja az érveket amellet, hogy a 108. cikk 3. bekezdésében előírt kötelezettségek – Jacobs főtanácsnok álláspontjával szemben – miért nem béníthatják meg a tagországok közszolgáltatásait. Ennek ismertetésétől eltekintünk.

A quid pro quo megközelítés • Léger határozottan elutasítja a Jacobs főtanácsnok által a GEMO-ügy kapcsán javasolt *quid pro quo* elvet. Szerinte kétféle probléma van ezzel a megközelítéssel.

Először, nehéz összeegyeztetni az *esetjoggal*. Az esetjogban ugyanis annak megítélésénél, hogy egy állami intézkedés támogatás-e, csak az intézkedés hatásait veszik figyelembe. Az állami támogatás tényének megállapításakor az intézkedést jellemző többi elem nem releváns. Ide tartozik Léger szerint:

- a támogatás nyújtásának formája,
- az intézkedés jogi formája a nemzeti jogban,
- az intézkedés okai,
- céljai,
- a hatóság és a kedvezményezett vállalat szándékai.

„Ezek az elemek nem relevánsak, mert nem alkalmasak a verseny befolyásolására” – írta. Ugyanakkor később, amikor – a szerződés mentesítő rendelkezéseinek alapján – felméri a támogatás összeegyeztethetőségét, relevánssá válhatnak Léger értelmezésében (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 80. és 81. pont). A *quid pro quo* elv ilyen elemek bevonását jelenti a támogatás tényleges definíciójába, amit a főtanácsnok nem tartott elfogadhatónak.

Másodszor, Léger úgy gondolta, hogy a bírált elv nem feltétlenül lesz képes a megfelelő *jogbiztonság* megteremtésére az állami támogatások kérdésében. A főtanácsnok elismerte, hogy a *quid pro quo* elvnek ez a jellege abból fakad, hogy sokféle helyzetet kell átfognia, Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nagyon nehéz megmondani, mit takar a *quid pro quo* első kritériuma, a „közvetlen és kinyilvánított kapcsolat”. Léger szerint ez a kritérium a gyakorlatban a közbeszerzési eljárással odaítélt szerződés kívánalma lesz. Más példát ugyanis egy ilyen kapcsolatra az *Altmark*-ügy során egyik fél sem tudott hozni. „Ilyen körülmények között a »közvetlen és kinyilvánított kapcsolat« fogalmának, és így magának az állami támogatás fogalmának, sokféle értelmezése lesz.” – írta.⁵⁸ Léger szerint tiszta helyzetet kell teremteni, hogy „az intézmények meg tudják határozni a közösségi politikát a közszolgáltatások állami finanszírozásában, és ezzel biztosítsák a jogbiztonságot ezen az érzékeny területen.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 83–91. pont)

A főtanácsnok úgy vélte, hogy a *quid pro quo* elv érvényesülése esetén a »közvetlen és kinyilvánított kapcsolat« árnyalt definíciójának az esetjogban kellene megszületnie, és a nemzeti bíróságoknak szükségképpen az Európai Bírósághoz kellene fordulniuk előzetes döntéshozatalért.” (92. pont)

.....
⁵⁸ Léger indítványát értékelve Stix Hackl, az *Enisirsorse*-ügy főtanácsnoka osztotta ezt az aggodalmat. Ő azonban a „közvetlen és kinyilvánított” kapcsolat kritériumát jó alapnak tartotta a tisztázó folyamatokhoz, és ezért bízott a szabályozás fejlődésének sikerében (*Enisirsorse-indítvány* [2002] 157. pont.)

Mindezek következményeként második indítványában Léger főtanácsnok a következőknek megfelelő döntést javasolta a Bíróságnak az *Altmark Trans*-ügyben:

- ♦ „1. A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezéseként a tagországok hatóságai által egy vállalatnak nyújtott pénzügyi előnyök állami támogatást jelentenek az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdése értelmében.
- 2. Az 1. pontban említett előnyöket intézményesítő intézkedéseket be kell jelenteni, és elfogadásig nem lehet érvényesíteni, ahogy azt az alapszerződés 93. [108.] cikkének 3. bekezdése kimondja.
- 3. Az alapszerződés 90. [106.] cikkének 2. bekezdését oly módon kell értelmezni, hogy annak nincs közvetlen következménye az állami támogatások területén.” (*Altmark Trans-indítvány* [2003] 97. pont.)

Látni fogjuk, hogy ezeket a kérdéseket tekintve a Bíróság nem követte Léger indítványát. Ítéletében az állami támogatási elv helyett az ellentételezési elv alkalmazása mellett foglalt állást, és annak feltételeit az addigiaknál konkrétan kidolgozta.

Az Altmark Trans-ügy, az Altmark Trans-kritériumok

Az alapeljárás

A németországi Altmark Trans GmbH regionális, menetrendszerű autóbuszjáratokat üzemeltetett Stendal járás (Landkreis Stendal) területén a magdeburgi közigazgatási hivatal (Regierungspräsidium Magdeburg) négy évre szóló engedélyével. 1994 szeptemberében esedékessé vált engedélyének megújítása. A közigazgatási hivatal két évvel hosszabbította meg az engedélyt, ugyanakkor elutasította a Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (NVGA) kérelmét a szolgáltatás átvételére ugyanazokon a járatokon. Az elutasítás szerint az Altmark Transnak volt szüksége a legkisebb támogatásra a szolgáltatás biztosításához, miközben valójában – mint az ügy során a későbbiekben kiderült – az Altmark Trans nem csatolt a kérelméhez új költségvetést, és a NVGA nem kért támogatást a szolgáltatás biztosításához.

A NVGA panasszal élt az Altmark Transnak engedélyt adó határozat ellen, de a közigazgatási hivatal elutasította panaszát. Időközben az Altmark Trans is panaszt nyújtott be engedélye túl rövid időtartama miatt. Panaszát a hivatal méltányolta, és az Altmark Trans még hat, így összesen nyolc évre, 2002 októberéig szólóan megkapta a szóban forgó szolgáltatások jogát.

A versenytárs NVGA az Altmark Trans két évre és további hat évre szóló engedélyét kiadó határozatok ellen keresetet terjesztett be a magdeburgi elsőfokú közigazgatási bírósághoz, amely a keresetet elutasította. Az elutasítás ellen a NVGA fellebbezéssel élt.

A jogorvoslati eljárásban a sachsen-anhalti tartományi közigazgatási fellebbviteli bíróság (*Oberverwaltungsgericht*) helyt adott a NVGA keresetének és az Altmark Transnak megadott engedélyeket semmisnek nyilvánította. Megállapította, hogy a további hat évre szóló engedély meghozatalának időpontjában az Altmark Trans gazdasági életképessége már nem volt biztosított, önkormányzati támogatásra volt szüksége a szolgáltatások üzemeltetéséhez. Ezenfelül kimondta, hogy ezek a támogatások nem összeegyeztethetők az állami támogatásokra vonatkozó közösségi joggal és különösen az 1191/69/EGK-rendelettel (*Európai Tanács* [1969]).⁵⁹

A fellebbviteli bíróság megállapította, hogy Németország – személyszállítási törvénye szerint – csak 1995. december 31-ig használja ki az 1191/69/EGK-rendelet által biztosított lehetőségét, amely szerint kivonhatja a rendelet alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat, amelyek tevékenysége kizárólag a *városi, elővárosi vagy regionális* szolgáltatásokat foglalja magában. Tehát 1995. december 31. után be kell tartani az 1191/69/EGK-rendeletet,⁶⁰ amely tartalmazza, hogy a közszolgáltatási kötelezettségre *világos előírásnak* kell lennie – szerződés vagy az illetékes hatóságok aktusa által. A Landkreis Stendal nem kötött szerződést az Altmark Transszal, és hatósági aktust sem foganatosított.

Az Altmark Trans perújítási kérelemmel megtámadta a fellebbviteli bíróság határozatát a szövetségi legfelsőbb államigazgatási bíróság (*Bundesverwaltungsgericht*) előtt. Az eljárás során kételyek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az alapszerződés 93. és 107. cikke és a 1191/69/EGK-rendelet szükségképpen a német személyszállítási törvénynek a fellebbviteli bíróság által követett értelmezéséhez vezet-e. A szövetségi legfelsőbb államigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdést az Európai Bíróságnak kell tisztáznia. (Lásd az *Altmark Trans-ítélet* [2003] 29. pontját.)

Felfüggesztették tehát az eljárást és kérdéseket nyújtottak be a Bíróságnak. A három kérdést idézzük az ítélet 31. pontjából.

⁵⁹ Az *Altmark Trans*-ügy idején ennek a – közösségi közlekedést mint közszolgáltatás szabályozó – rendeletnek az 1991-ben módosított változata (1893/91/EGK-rendelet) volt érvényben (*Európai Tanács* [1991]).

⁶⁰ A fellebbviteli bíróság – mint arra az Európai Bíróság a későbbiekben rámutatott – nem volt pontos ebben a kérdésben. Az EK-rendeletet valójában a német személyszállítási törvény (*Personenbeförderungs-gesetz, PBefG*) az úgynevezett közszolgáltatási rendszerben működő (*operated by the public interest*), azaz nem önálló gazdálkodású szolgáltatások esetében tette kötelezővé 1996. január 1-jétől (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 40–42. pont és 50. pont). A közszolgáltatási rendszerben működő és az önálló gazdálkodású (*operated commercially*) vállalatok között a német jog átsorolást tesz lehetővé, ezért az Európai Bíróság jogbizonytalanságot tárt fel a kérdésben (66. pont). A PBefG 1996. január 1-jén vezette be az üzleti alapon működtetett és a közszolgáltatási rendszerben működtetett közlekedési szolgáltatás megkülönböztetését (lásd Léger első indítványát: *Altmark Trans-indítvány* [2002] 17. pont).

♦ 1. kérdés

„A helyi tömegközlekedésben a deficitet kiegyenlítő támogatásra vonatkozik-e az alapszerződés 92. [107] cikk 1. bekezdésében szereplő támogatásokra vonatkozó tilalom, vagy – tekintettel a regionális terjedelmükre – úgy kell-e tekinteni, hogy az ilyen támogatások eleve nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet? Az erre adandó válasz minden esetben az érintett városi, elővárosi vagy regionális közlekedés pontos helyétől vagy jelentőségétől függ-e?”

2. kérdés

„Az alapszerződés 77. [93.] cikke általános módon felhatalmazza-e a nemzeti jogalkotót arra, hogy az 1191/69/EGK (EGK) rendeletre tekintet nélkül engedélyezze a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedés terén a deficitet kiegyenlítő közpénzből nyújtott támogatásokat?”

3. kérdés

„Az 1191/69/EGK-rendelet lehetővé teszi-e a nemzeti jogalkotónak, hogy – a rendelet II., III. és IV. szakaszára tekintet nélkül – engedélyezze a menetrend szerinti városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedési szolgáltatások szükségyszerűen közpénzből nyújtott támogatásoktól függő üzemeltetését, és csak akkor írja elő az említett rendelkezések alkalmazását, ha egyébként megfelelő szállítási szolgáltatás nyújtása lehetetlen? Ez a nemzeti jogalkotónak adott lehetőség különösen abból a jogból következik-e, amelyet az 1893/91/EGK-rendelettel módosított 1191/69/EGK-rendelet 1. cikke 1. bekezdésének második albekezdése ráruház, miszerint e rendelet alkalmazási köréből a városi, elővárosi vagy regionális szolgáltatásokat végző vállalkozásokat teljesen kivonhatja?”
(*Altmark Trans-ítélet* [2003] 31. pont.)⁶¹

A Bíróság előzetes észrevételei

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a jogvita tárgya lényegében az, hogy az Altmark Transnak jogszerűen ítélték-e meg a támogatásokat. Miután az alapeljárásban megállapítást nyert, hogy az Altmark Transnak adott támogatások önálló gazdálkodási rendszerben történő folyósítása nem ellentétes a nemzeti joggal, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni az Európai Bíróság szerint, hogy ezek a támogatások összeegyeztethetők-e a közösségi joggal.

A Bíróság szerint először is azt kellett vizsgálni, hogy az 1191/69/EGK-rendelet az alapeljárásban érintett szállítási szolgáltatásokra alkalmazható-e. Csak nemleges válasz esetén lenne szükséges azt vizsgálni, hogy az alapszerződés állami támoga-

⁶¹ A közösségi közlekedési rendelet szóban forgó szakaszai a közszolgáltatási kötelezettség eltörlésére vagy fenntartására (II.), a kedvezményes személyszállítási díjakra (III.) és a közös ellentételezési eljárásokra (IV.) vonatkoznak.

tásokra vonatkozó általános rendelkezései az alapeljárásban érintett közpénzből nyújtott támogatásokra alkalmazandók-e.

A Bíróság válasza a harmadik kérdésre

Németország 1995. december 31-ig élt azzal a lehetőséggel, hogy kivonja az 1191/69/EGK-rendelet alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat, amelyek kizárólag városi, elővárosi vagy regionális közlekedési szolgáltatást nyújtanak. 1996. január 1-jétől viszont a német szabályozás alkalmazandónak nyilvánította az 1191/69/EGK-rendeletet a közszolgáltatási rendszerben működő autóbusz-közlekedés engedélyezésénél.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel kapcsolatban a Bíróság jogbizonytalanságra mutatott rá (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 66. pont), és válasza, röviden összefoglalva, a következő. Ha az önálló gazdálkodási rendszerben működő – és a városi, az elővárosi vagy a regionális közlekedésben érdekelt – személyszállítási vállalatokra a német jog szerint *nem kell az 1191/69/EGK-rendeletet alkalmazni*, és ez a kivonás a rendelet alkalmazási köréből a jogban olyan pontossággal történik, amely *nem sérti a jogbiztonságot*, akkor kell vizsgálni, hogy az alapeljárásban érintett támogatásokat az alapszerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően ítélték-e meg.

A Bíróság válasza az első kérdésre és az Altmark Trans-feltételek

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés arra vonatkozik, hogy a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedésben a deficitet kiegyenlítő támogatásokra hatályos-e az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése, vagy tekintettel a közlekedési szolgáltatások helyi vagy regionális természetére és adott esetben a tevékenység fontosságára, az ilyen támogatások nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a szóban forgó cikk egyik feltétele nem teljesül, és így hatálya nem terjed ki az *Altmark Trans*-ügyre.

Ezzel kapcsolatban a Bizottság az ügyszöveg írásbeli észrevételeiben leszögezte, hogy a szárazföldi személyközlekedésben számos tagállam 1995 óta megnyitotta piacát a többi tagállam előtt. Anglia, Belgium, Dánia, Észak-Írország, Finnország, Franciaország, Portugália és Svédország ilyen államok. Hozzáadték: 1996 óta Németországra is igaz ez, a közszolgáltatásként működtetett közlekedésben, mivel azt az 1191/69/EGK-rendelet hatálya alá helyezték (*Altmark Trans-indítvány* [2002] 107. pont). A kérdésre a Bíróság válaszát az indoklás ismertetése nélkül idézzük.

- ♦ „Az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének alkalmazási feltétele, mely szerint a támogatásnak a tagállamok közötti kereskedelmet érintenie kell, nem függ a közle-

kedési szolgáltatások helyi vagy regionális természetétől vagy az érintett tevékenységi kör fontosságától.” (*Altmark Trans-ítélet* [2003] 82. pont.)⁶²

A Bíróság megvizsgálta az állami támogatás további feltételeit is, nevezetesen az előny biztosítását a kedvezményezett vállalkozás számára, továbbá a verseny valószínűsítő vagy potenciális torzítását. A Bíróság ismertette saját régebbi ítéletét az *ADBHU*-ügyben a hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 75/439/EGK tanácsi irányelv szerint biztosítható támogatással kapcsolatban (*Európai Tanács* [1975], *ADBHU-ítélet* [1985]). Ezután emlékeztetett a *Ferring*-ügy ítéletére, amelyben kimondta, feltéve hogy a franciaországi gyógyszergyártók számára előírt, a közvetlen értékesítést terhelő járulékfizetés megfelel a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséből eredő, nagykereskedők által viselt többletköltségnek, azon tény, miszerint a nagykereskedőknek nem volt ilyen járulékfizetési kötelezettsége a nagykereskedő által nyújtott szolgáltatás ellenértékének tekinthető, és nem minősül az alapszerződés 107. cikke szerinti állami támogatásnak. Amikor az adómentesség és a többletköltségek egyenértékűségének feltétele adott, a nagykereskedők nem jutnak semmilyen, az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése szerinti tényleges előnyhöz (*real advantage*), mert az érintett intézkedés kizárólagos hatása az, hogy a nagykereskedőknek és a gyógyszergyártóknak egyenlő versenyfeltételeket biztosít (*Ferring-ítélet* [2001] 27. pont).

Az idézett ítélkezési gyakorlatból az *Altmark*-ügy ítéletében – az ügy főtanácsnokának indítványával szemben, amelyet az előző alfejezetben elemeztünk – a Bíróság azt a következtetést vont le, hogy amennyiben az adott állami beavatkozást úgy lehet tekinteni, mint a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások olyan ellenértékét, amellyel ezek a vállalkozások tényleges pénzügyi előnyhöz (*real financial advantage*) nem jutnak, és így nem kerülnek e beavatkozás folytán versenytársaiknál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem tartozik az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá (*Altmark Trans-ítélet* [2003]). Ezzel a Bíróság ítéletét a főtanácsnok „állami támogatás” megközelítésével szemben az „ellentételezési elv” keretei közé helyezte.⁶³

Továbbmenve, a Bíróság kimondta még a következő – a későbbiekben *Altmark Trans*-feltételeknek elnevezett – kikötéseket. Ahhoz, hogy az adott esetben egy ilyen

⁶² Az *EB* [2011*b*] fogalmakat tisztázó közleményének 38. és 39. pontja „a tagállamok közötti kereskedelmet érintő” tevékenység kérdésében erősen támaszkodik az *Altmark-ítélet*re. Az utóbbi idő szerint is megegyezik az *Altmark Trans-ítélet* [2003] 81. pontjával.

⁶³ Az *Altmark*-teszt alkalmazását szokás feltételes ellentételezési megközelítésnek is nevezni (lásd például *Galamb* [2005] 6. o.). Tanulmányunkban az ellentételezési és a feltételes ellentételezési megközelítést nem különböztettük meg szigorúan egymástól, mivel már az elv megalkotója, Jacobs főtanácsnok is világossá tette, hogy az alkalmazásnak feltételei vannak. Az *Altmark Trans-ítélet* véleményünk szerint „csak” konkretizálta ezeket a feltételeket.

ellentételezés ne minősüljön az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak, több feltételnek kell teljesülnie.

- ♦ „Egyrészt, a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie. Az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az Altmark Transra kirótt közszolgáltatási kötelezettség a nemzeti jogalkotásból és/vagy az alapeljárásban érintett engedélyekből világosan következik-e.” (89. pont.)

Itt emlékeztetünk arra, hogy Jacobs főtanácsnok a *GEMO*-ügyben az ellentételezési elv alkalmazási feltételeként jelölte meg az általános érdekű kötelezettségek világos definiálását. (A főtanácsnok elemzését a korábbiakban ismertettük.) Említésre méltó az is, hogy Stix Hackl főtanácsnok az *Enirisorse*-ügyhöz készített indítványában kifogásolta, hogy az olasz kikötőkben, kikötőn belüli szállítmányozási szolgáltatásokra létesített közvállalkozások feladatai nem kellően meghatározottak (*Enirisorse-indítvány* [2002] 156. pont).

- ♦ „Másképpen, az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani, annak elkerülése érdekében, hogy az ellentételezés olyan gazdasági előnyt tartalmazzon, amely alkalmas a kedvezményezett vállalkozás előnyben részesítésére a versenytárs vállalkozásokkal szemben.” (90. pont.)
- ♦ „Ugyanígy, amennyiben a tagállam anélkül fizet egy vállalkozásnak az elszenvedett veszteségeiért ellentételezést, hogy az ellentételezés alapjául szolgáló feltételeket előzetesen meghatározták volna, és később kiderül, hogy a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtása keretében bizonyos szolgáltatások üzemeltetése nem volt gazdaságilag életképes, az olyan pénzügyi beavatkozásnak minősül, amely az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének értelmében az állami támogatás fogalmába tartozik.” (91. pont.)

Ez a feltétel részben a Jacobs főtanácsnok által megfogalmazott „közvetlen és kinyilvánított kapcsolat” kívánalmát tükrözi. Szorosan kapcsolható az ösztönző szabályozás elméletében a megbízó „hiteles elköteleződésének” (*credible commitment*) nevezett követelményhez is. Egy ilyen, a feltételek előzetes rögzítését előíró követelmény – a megállapodás újratárgyalásának szigorú feltételeivel együtt – a megbízott vállalat költségvetési korlátjának felpuhulását kívánja megakadályozni.⁶⁴ Az *Altmark Trans*-feltételek nem szabályozzák a megállapodásnak az esetleg megváltozó körülmények miatt szükségessé váló újratárgyalását. A Bizottság „támogatási jogszabálysomagjai” azonban ezt is magukban foglalják.

⁶⁴ Az elköteleződésről és a megállapodások újratárgyalásáról lásd például: *Laffont–Martimort* [2002] 63–65. o. A puha költségvetési korlát irodalmának áttekintését megtaláljuk a *Kornai–Maskin–Roland* [2004] cikkben. Lásd még: *Kornai* [2014], különös tekintettel a bevezető tanulmányra.

- ♦ „Harmadszor, az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre. E feltétel teljesítése elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a kedvezményezett vállalkozás nem részesül semmilyen előnyben, ami a versenyt torzítaná, vagy azzal fenyegetne, versenyhelyzetének megerősítése által.” (92. pont.)

Ez a feltétel szerepelt a *GEMO*-ügy és a *Ferring*-ügy főtanácsnoki indítványában, valamint a *Ferring*-ügy ítéletében is. Ha az ellentételezés ártámogatást tartalmaz, akkor a piaci árnál magasabb adminisztratív ár kifizetését biztosítja a szolgáltató számára.

- ♦ „Negyedszer, amikor egy adott esetben a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre.” (93. pont.)

A negyedik feltétel részben választ jelent az *Altmark*-ügy főtanácsnokának, Légernek az aggodalmaira azzal kapcsolatban, hogy az ellentételezési elv esetleg csak a közbeszerzési eljárást követően kötött megállapodások esetén lesz jól alkalmazható, és más esetekben jogbizonytalansághoz, és így túlzottan nagyszámú európai bírósági ügghöz vezet.

A Bíróság megállapította, hogy az említett négy feltételnek nem megfelelő állami beavatkozást az alapszerződés 107. cikke 1. bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak kell tekinteni.

A Bíróság válasza a második kérdésre

Nemleges válaszában a Bíróság a Tanács 1107/70/EGK-rendeletére hivatkozik a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról (*Európai Tanács* [1970]). A rendelet 3. cikke úgy rendelkezik, hogy: „... az 1191/69/EGK-rendelet rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok nem hoznak koordináló intézkedéseket, és nem írnak elő a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő olyan kötelezettségeket, amelyek magukban foglalják az alapszerződés 77. [93.] cikke szerinti támogatások nyújtását ...”

Az Enirisorse-ügy

Az alapeljárás

1963-ban Olaszország néhány nagy kikötőjében az olasz állam kikötői díjat vezetett be. 1967-ben hat olasz kikötőben állami vállalatokat (Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini, továbbiakban: AMM-vállalatok) hoztak létre kikötőn belüli szállítmányozási feladatokra (be- és kirakodás, raktárkezelés stb.). Ezek a vállalatok tevékenységüket díjazás ellenében végezték, és jogosultak voltak a székhelyhez közeli kikötőkben is szolgáltatást végezni. Közvállalatokról volt szó, melyek működési költségeiket és eszközeik karbantartását maguk fizették, de általában a kereskedelmi tengerészeti minisztérium finanszírozta beruházásaikat. A hat kikötő szétszórta helyezkedik el Olaszország tengerpartján.

1974-ben valamennyi olasz kikötőben kikötői díjat vezettek be (és ezzel együtt a repülőtereken repülőtéri díjat). 1976-ban jogszabályt hoztak arra, hogy a hat, AMM-vállalattal rendelkező kikötőben a kikötői díj kétharmada a vállalatot illeti és egyharmada a kereskedelmi tengerészeti minisztériumot. A kikötői díjat az államkincstárba kellett befizetni, és onnan történt átutalásuk az AMM-vállalatok, illetve a minisztérium számára.

A hat kikötő közül Cagliariiban (pontosabban a Cagliarihoz tartozó Porto Vesme kikötőjében – mindkettő Szardínia szigetén van) az Enirisorse SpA saját személyzetrel ki- és berakodott hazai és importárakat, és nem fizette meg a kikötői díjat. A cég 1992-ben felszólítást kapott a pénzügyminisztériumtól a kikötői díj megfizetésére, de fizetés helyett pert indított az olasz állam ellen, többek között azzal az indoklással, hogy a kikötői díj kétharmadának állami céghez utalása ellentétes a közösségi joggal. A pert mind első fokon, mind másodfokon elveszítette. Az 1998-ban hozott másodfokú ítélet után az Enirisorse a legfelsőbb olasz bírósági fórumhoz, a semmítőszékhez fordult. Azzal érvelt, hogy torzíthatja a versenyt az, ha akkor is meg kell fizetnie a kikötői díjat, ha nem veszi igénybe az AMM szolgáltatásait. A cég szerint az olasz rendelkezés ellentétes az alapszerződés 102. és 106. cikkével, mivel jogosulatlan erőfölényt biztosít az AMM-vállalatoknak, amelyek ezzel visszaélhetnek. Nézetük szerint továbbá, az a tény, hogy az AMM a kikötői díjak nagy részét megkapja, állami támogatást jelent az alapszerződés 107. és 108. cikke értelmében.

A nemzeti bíróság kérdései

A semmítőszék úgy határozott, hogy döntése előtt kérdéseket intéz az Európai Bírósághoz. Öt kérdést tett fel. A témánkba vágó első három és az ötödik kérdés a következő volt.

- ♦ „1. Ha az olyan vállalatok által az államnak fizetett díj (a hajók be- és kirakodására kivetett kikötői díj) egy jelentős részét egy – a kikötők ki- és berakodási piacán működő – közvállalkozáshoz juttatják, mely vállalatok semmilyen szolgáltatást nem vesznek igénybe ettől a közvállalkozástól, keletkezik-e ezzel különleges vagy kizárólagos jog, illetve az alapszerződéssel, nevezetesen a versenyszabályokkal ellentétes-e ez az intézkedés, a 90. [106.] cikk 1. bekezdése értelmében?
- 2. Az előző kérdésre adott választól függetlenül fennáll-e, hogy ha a díjbevétel lényeges részét átadják egy ilyen közvállalkozásnak, akkor az ezt biztosító nemzeti jogszabály erőfölénnyel való visszaéléssel egyenértékű, és így ellentétes az alapszerződés 86. [102.] és 90. [106.] cikkével?
- 3. Az előzőekben említett díj jelentős részének átadása egy ilyen vállalatnak az alapszerződés 92. [107.] cikke értelmében vett állami támogatás-e, és ezért indokolt-e, hogy ha nem jelentették be a Bizottságnak vagy a Bizottság még nem hozott határozatot arról a 93. [108.] cikknek megfelelően, hogy a támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal, akkor a nemzeti bíróság a rá ruházott hatalomnál fogva – a Bíróság esetjogával összhangban – biztosítsa az illegális és/vagy összeegyeztethetetlen támogatás megszüntetését?
- 5. Ha a nemzeti jog e kérdésekben ellentétes a közösségi joggal, akkor az ellentétesség a teljes díjra vonatkozik-e, vagy csak arra a részére, amelyet az AMM-vállalatok számára átadnak?” (*Enirisorse-ítélet* [2003] 18. pont.)

Az Európai Bíróság ítélete

Az első két kérdéstről • Stix-Hackl főtanácsnok valamennyi kérdést a Bíróság elé terjeszhetőnek ítélte meg, és az első két kérdéssel – a kizárólagos jog és az erőfölény kérdéseivel – is részletesen foglalkozott indítványában (*Enirisorse-indítvány* [2002]). Ugyanakkor a Bíróság e kérdésekre csak röviden tért ki (*Enirisorse-ítélet* [2003] 48–52. pont), és az ítélet végén nem fogalmazott meg választ rájuk. A Bíróság véleménye szerint mivel a felek a kikötői díjak kivetésén és állami újraelosztásán kívül semmilyen más, a versenyre ható tényezőt nem jelöltek meg, a betervezett ügy egyetlen alapvető vitás kérdése, hogy ez a tény milyen hatással van a versenyre (*Enirisorse-ítélet* [2003] 50. pont).

A harmadik kérdéstről • A Bíróság ítéletében *lehetségesnek tartotta*, hogy a kikötői díj kétharmadának átadása az AMM-vállalatok részére az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése alá tartozó állami támogatás. (40. és 47. pont)

A Bíróság indoklása a 107. cikk 1. bekezdésének kritériumai szerint haladva a következő:

1. rámutatott, hogy a kikötői díjnak az a jelentős része, amelyet az AMM kap, az állami költségvetésből és így *állami forrásból* származik (26. pont);
2. azzal kapcsolatban, hogy a kikötői díj ilyen újraelosztása alkalmas arra, hogy befolyásolja a tagországok közötti kereskedelmet, a Bíróság egyrészt az *Altmark Trans*-ügy ítéletének 81. pontját idézte:

- ♦ „...a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nincsen olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Ugyanis az, hogy valamely támogatás viszonylag jelentéktelen, vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kicsi, nem zárja ki eleve a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét.” (28. pont);

másrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a kikötői díjat a hajózási társaságok nemzeti illetőségüktől függetlenül fizetik, és így még valószínűbb, hogy *a tagországok közötti kereskedelem érintik* (uo.).

A 107. cikk 1. bekezdése értelmében vett támogatásnak még két ismérve van:

3. a támogatás előnyt jelent az ahhoz jutó vállalatnak; és
4. ez az előny versenytorzítással vagy a versenytorzítás fenyegetésével jár.

A 3. kritériummal kapcsolatban a Bíróság az *Altmark Trans*-ügy ítéletének 84. pontját idézte: „... formájától függetlenül támogatásnak minősül az a beavatkozás, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas vállalkozások előnyben részesítésére, ... illetve amely olyan gazdasági előnynek tekinthető, amelyet a kedvezményezett vállalkozás az általános piaci feltételek között nem érhetett volna el.” (30. pont.)

A 4. szemponttal a Bíróság – azzal összhangban, hogy a kizárólagos jog és az erőfölény kérdésre sem adtak választ – nem foglalkozott, hanem az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének alkalmazhatóságára tért rá. Leszögezte, hogy az olasz állam beadványában és az előzetes meghallgatáskor hivatkozott az AMM-vállalatok közvállalkozás voltára, és arra, hogy feladataikat az állami forrás nélkül nem tudnák elérhető áron teljesíteni. Majd ezzel kapcsolatban ismét az *Altmark Trans*-ügy ítéletéhez folyamodott, és általános véleményként idézték annak 87–88. pontját:

- ♦ „... amennyiben az adott állami beavatkozást úgy kell tekinteni, mint a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások ellenértékét képviselő ellentételezést, olyan módon, hogy ezek a vállalkozások ebből gyakorlatilag pénzügyi előnyhöz nem jutnak, és így nem kerülnek e beavatkozás folytán versenytársaiknál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem tartozik az alapszerződés 92. [107.] cikke 1. bekezdésének hatálya alá.” (31. pont)

A konkrétumokat tekintve a Bíróság kijelentette:

- ♦ „Mindazonáltal ahhoz, hogy az adott esetben egy ilyen ellentételezés ne minősüljön állami támogatásnak, több feltételnek kell teljesülnie.” (31. pont)

A feltételeket az *Altmark Trans*-feltételek idézésével ismertette (32., 35. és 39. pont), és az ítélet végén is összefoglalta.

- ♦ „Az intézkedést, amellyel valamely tagállam díjak jelentős részét egy közzállalkozásnak juttatja, mint ahogy az a beadvány szerint a kikötői díjjal történik, állami támogatásnak kell minősíteni az alapszerződés 92. [107.] cikkének 1. bekezdése értelmében, amennyiben az érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, valamint, ha:
 - a díjak átadása nem kapcsolódik világosan meghatározott közfeladatokhoz, és/vagy
 - az ilyen feladatoknak teljesítéséhez szükséges ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket nem állapították meg tárgyilagos és átlátható módon előzetesen, annak érdekében, hogy megakadályozzák a kedvezményezett vállalat esetleges gazdasági előnyhöz jutását a versenytárs vállalatokhoz képest.”

A díjak egy jelentős részének nemcsak a közzállalkozásnak juttatása, hanem az átadott rész felhasználóktól való beszedése is közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást jelenthet. Ha a támogatást nem jelentették be, akkor a nemzeti bíróságnak kell minden szükséges intézkedést megtennie a nemzeti jog keretein belül ahhoz, hogy meghiúsítsa mind a díjak egy részének a kedvezményezett vállalatokhoz juttatását, mind a díjak e részének beszedését.

Az ötödik kérdéstről összefoglalóan

- ♦ „Az a tény, hogy a díjak beszedése és újraelosztása jogellenes lehet, a díjaknak csak azt a részét illeti, amelyet a szóban forgó közzállalkozásnak juttattak, és nem a díjak egészét.” (47. pont.)

Az Európai Bizottság jogszabálycsomagjai az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról

A Bizottság 2005-ben határozatot bocsátott ki a tagállamok számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatoknak megítélt állami támogatásokról. A közkeletű nevén Monti–Kroes-csomag – a jogszabályértékű határozat (*EB [2005a]*) és az azt kiegészítő keretszabály-közlemény (*EB [2005b]*), valamint az úgynevezett transzparencia-irányelv (*EB [2006b]*) – volt az első bizottsági szintű jog-

anyag, amely az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének *alkalmazására* általános kritériumokat adott. A kritériumok teljesülése esetén az adott tevékenység állami támogatása kikerül a 108. cikk 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alól. Az olyan vállalkozások esetében, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatási tevékenysége nem teljesíti a határozat kritériumait, a közszolgáltatás ellentételezésére megítélt állami támogatás szándékát engedélyeztetésre be kell nyújtani a Bizottságnak. A Bizottság egyedileg mérlegeli, hogy a támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal, de mérlegelési szempontjait az *EB* [2005b] keretszabály-közlemény tartalmazza. 2011. december 20-án a Bizottság módosította a határozatot és a keretszabályt, mégpedig *új jogszabályok* kiadásával (*EB* [2011a], [2011c]). Ugyanezen a napon közleményt adtak ki, amelynek célja „a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó kulcsfogalmak tisztázása” volt (*EB* [2011b]). E három elem mellé az általános gazdasági érdekű szolgáltatások csekély összegű támogatására vonatkozó 2012-es bizottsági rendeletet előre vetítve határoz meg a Bizottság egy 2011–2012-es „állami támogatási csomagot” (*EB* [2011a] preambulum 5. bekezdése). Az ott bejelentett *de minimis* rendelet az *EB* [2012]. Ez volt az „Almunia-csomag”. A következőkben ezt a csomagot ismertetjük, a hangsúlyt a határozatra és a keretszabályra téve, és az ismeretetésbe belefoglalva a 2005–2006-os csomaghoz viszonyított néhány különbséget.

A bizottsági határozatok. Bevezetés

A 2012/21/EU-határozat az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének alkalmazásáról rendelkezik azokra az állami támogatásokra, amelyeket a vállalkozásoknak közszolgáltatás ellentételezéseként nyújtanak. A szerződés szóban forgó bekezdésének figyelemre méltó *értelmezését* a 2005-ös határozat 3. preambulucikkében találjuk (a 2012/21/EU-határozat nem fejt ki ilyen részletességgel ezeket a kritériumokat, hanem 7. preambulucikkében hivatkozik rá, hogy a 2005-ös határozatban ez már megtörtént).

- „A 86. [106.] cikk 2. bekezdése (...) bizonyos kritériumok teljesülése esetén engedélyezi az alapszerződésben foglalt szabályoktól való eltérést.
Először is megbízólevélre (*act of entrustment*) van szükség, amellyel az állam a vállalkozásra ruhazza az adott feladat elvégzésével kapcsolatos felelősséget. *Másodszor* a megbízólevélnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásra kell vonatkoznia. *Harmadszor*, a kivételnek szükségesnek kell lennie a feladat elvégzéséhez és azzal arányban kell állnia (szükségességi és arányossági feltétel); *Végül* a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.” (*EB* [2005a] 67. o.; *kiemelés tőlem – Sz. J.*)

A 2012/21/EU-határozat esetében a célt és a követett értékeket az EUMSZ 14. cikk tartalmazza, amelyet tanulmányunk elején idéztünk (1. preambulumbekendés). A határozatnak mind a preambuluma (32 bekezdés), mind a jogszabályi része (13 cikk) rendkívül pragmatikus. Az 1. cikkben kimondja, hogy az ellentételezések bejelentési kötelezettsége (alapszerződés 108. cikk 3. bekezdése) alóli egyfajta csoportmentesítésről van szó.

A határozat hatálya nem terjed ki a közlekedési infrastruktúrára és a szárazföldi közlekedésre. Általánosságban nézve „az uniós ágazati jogszabályokban a közszolgáltatási kötelezettség tekintetében előírt szigorúbb rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó” (30. preambulumbekendés). Kivételt képeznek még a csekély forgalmú, nem szárazföldi közösségi közlekedés egyes területei: a szigeteket érintő tengeri és légi járatok, és a kisforgalmú repülőterek és kikötők (2. cikk 1. bekezdés *d* és *e* pont).

Az „Almunia-csomag” nagy hangsúllyal foglalkozik azokkal a vállalkozásként működő kórházakkal és szociális szolgáltatásokkal, amelyeket általános gazdasági érdekű feladatokkal bíztak meg. Az 2012/21/EU-határozat 11. preambulumbekendésében kimondja, hogy „a belső piac jelenlegi fejlődési szakaszában ... A szociális szolgáltatások nagyobb összegű ellentételezése ... nem jár szükségszerűen a verseny torzulásával.” Az erre a területre tett hangsúly és az ide számító szolgáltatási kör a második támogatási csomag esetében növekszik az elsőhöz („Monti–Kroes-csomaghoz”) képest. Az 2012/21/EU-határozat 1. cikke *b*) és *c*) pontjában találjuk, mi tartozik a kórházak és a szociális szolgáltatások tevékenységéből a határozat hatálya alá:

- ♦ „*b*) általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése egészségügyi ellátást, adott esetben sürgősségi betegellátást végző kórházak számára; a fő tevékenységekhez közvetlenül kötődő kiegészítő tevékenységek végzése – különösen a kutatás területén – azonban nem akadályozza e bekezdés alkalmazását;
- c*) szociális szükségleteket kielégítő általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése a következő területeken: egészségügy és hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, szociális lakáshoz jutás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása;” (EB [2011a] 6. o.)

Ezeknél a szolgáltatásoknál a kötelezettségek teljesítéséért járó kompenzációnak *nincs felső határa*, ha a határozat feltételeit, az alapszerződést és az ágazati jogszabályokat egyébként teljesítik, akkor az állam által számukra nyújtott ellentételezések a *belső piaccal összeegyeztethető* állami támogatások, és mentesülnek az előzetes bejelentési kötelezettség alól (3. cikk).

A határozat feltételeit teljesítő egyéb területeken a kompenzáció felső határa évi 15 millió euró. Ennél nagyobb kompenzáció – ha más okból nem mentesül ez alól – előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik. A 2005-ös szabályozás megengedőbb volt, évi 30 millió eurós felső határral. A szigorítást az általános gazdasági érdekű

szolgáltatásoknak azzal a fejlődésével magyarázzák, amely az Európai Unió belüli kereskedelembe bekövetkezett. Ezen belül rámutatnak a multinacionális szolgáltatások fejlődésére (10. preambulumbekzdés).

A támogatásnak nem minősülő ellentételezés esetei

Ezek azok az ellentételezések, amelyek nem tartoznak az alapszerződés 107. cikk 1. bekezdése hatálya alá, így annak értelmében nem támogatások. Az Európai Unió angol nyelvű anyagaiban a „no aid” kifejezés mellett szokásos még az „aid free compensation” megjelölésük is.

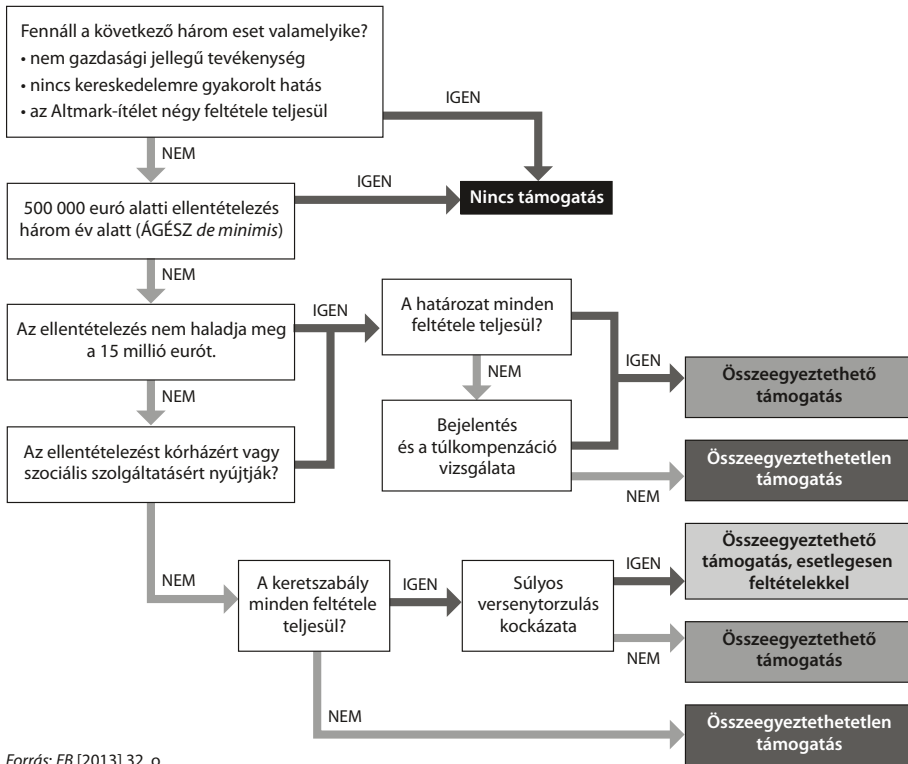
Az *Altmark Trans*-ítélet legfontosabb része volt annak a négy feltételnek a meghatározása, amelyek teljesülése esetén a személyszállítási közszolgáltatás ellentételezése *nem támogatás*. A későbbiek során mind az esetjog,⁶⁵ mind a bizottsági anyagok a négy feltételt alkalmazhatónak találták *valamennyi* általános gazdasági érdekű szolgáltatásra. A 2005/842. számú és a 2012/21. számú határozat a 4. preambulumbekzdésben foglalkozik az *Altmark*-feltételekkel.

A *nem gazdasági* jellegű tevékenységek állami finanszírozása sem tartozik az Európai Unióban az állami támogatás körébe. Egy másik eset, amikor a szolgáltatás ellentételezése nem minősül állami támogatásnak, ha a tevékenység *nincs hatással* az uniós kereskedelemre. A „nem támogatás” negyedik esete az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra hozott *de minimis* rendelet (*EB* [2012]) által kimondott szabályból következik.

A „nincs támogatás”, a (belső piaccal) összeegyeztethető és összeegyeztethetetlen támogatás folyamatábrája összefoglalja számunkra a 2011–2012-es bizottsági támogatási csomagról az eddigiekben leírtakat (*1. ábra*). A folyamatábráról a keretszabály hatálya is látható: ha az ellentételezés meghaladja az évi 15 millió eurót, és nem kórházi vagy szociális szolgáltatásra nyújtják, akkor a keretszabály feltételeit és a versenytorzulás kockázatait kell mérlegelni. Ha egy ellentételezés a keretszabály hatálya alá tartozik, akkor kötelező annak előzetes bejelentése a Bizottság számára a megfelelő szabályok szerint. A keretszabály azt határozza meg, milyen esetekben számíthat az ellentételezést tervező tagállam kedvező elbírálásra a Bizottság részéről.

A 2012/21/EU-határozat és a keretszabály hatályának demarkációs vonalát még egy jellemző befolyásolja, ez a közszolgáltatási megbízás időtartama. Alapesetben a határozatot a tíz évnél rövidebb megbízásokban szereplő ellentételezésekre kell alkalmazni (*EB* [2011a] 2. cikk 2. bekezdés).

⁶⁵ A fontosabb idevágó jogesetek összefoglalása megtalálható a *Thouvenin* [2009] tanulmányban.



Forrás: EB [2013] 32. o.

1. ÁBRA • A támogatásnak nem minősülő ellentételezés, a belső piaccal összeegyeztethető támogatás és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás folyamatábrája

A 2012/21/EU-határozatban megfogalmazott lehetőségek és a határozat követelményei

A határozat nem definiálja, hogy a tagállamok pontosan milyen tevékenységeket tekinthetnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A Bizottság ebben a kérdésben – mint már írtuk – csak a nyilvánvaló hibák kiszűrését tekinti feladatának (8. preambulumbekkezdés). A lehetőségeket tekintve, a határozat módot ad a tagállamoknak szabályozott díjak alkalmazására (17. preambulumbekkezdés). A határozat rámutat az *öztönző szabályozás* lehetőségére:

- ♦ „... a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy ösztönző kritériumokat állapíthassanak meg, különösen a nyújtott szolgáltatás minősége és a termelési hatékonyság növelése tekintetében. A hatékonyság növelése nem ronthatja a nyújtott szolgáltatás

minőségét. Például a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy a megbízási aktusban a termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat állapíthassanak meg, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthessék. A megbízási aktusban kiköthetik, hogy amennyiben a vállalkozás nem éri el a kitűzött célokat, úgy az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával csökken, míg ha a vállalkozás túlteljesíti a kitűzött célokat, akkor az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával nőhet. A termelési hatékonyság növeléséhez kötődő esetleges jutalmakat olyan szinten kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye a növekmények arányos felosztását a vállalkozás és a tagállam és/vagy a felhasználók között.” (EB [2011a] 22. preambulumbekzdés.)

Ugyanerről az 5. cikk 6. bekezdése rendelkezik is.

A követelmények között nem szerepel a megbízások versenyztetése, ugyanakkor a preambulum 28., illetve 29. bekezdésében leszögezik, hogy a határozat az uniós versenyjogi rendelkezések, különösen az alapszerződés 101. és 102. cikkének, valamint az uniós közbeszerzési rendelkezéseknek a sérelme nélkül alkalmazandó.

Az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének megfelelően a határozat előírja *megbízási aktus (act of entrustment)* létesítését általános gazdasági szolgáltatásra. Az aktus vagy aktusok formáját a tagállam maga határozhatja meg, de annak a következőket tartalmaznia kell:

- „a) a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama;
- b) a vállalkozás és adott esetben az érintett terület;
- c) a támogatást nyújtó hatóság által a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellege;
- d) az ellentételezési mechanizmus leírása és az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei;
- e) a túlkompensáció elkerülésére és visszafizetetésére hozott intézkedések; valamint
- f) hivatkozás erre a határozatra.” (EB [2011a] 4. cikk.)

Ezek az előírások biztosítják 2005-ös határozat 3. preambulumcikkében megfogalmazott és az alfejezet elején általunk idézett első két kritérium teljesülését. Nem nehéz felismerni azt sem, hogy szoros rokonságban vannak az első és a második *Altmark*-feltétellel. Közgazdasági szempontból ez a cikk hivatott biztosítani az állam hiteles elköteleződését arra, hogy a szolgáltató vállalat költségvetési korlátja ne puhuljon fel.

A 2005-ös határozat 3. preambulumcikkében szereplő harmadik, *szükségességi és arányossági* feltételt a közszolgáltatás pénzügyi ellentételezésének szabályai biztosítják, amelyeket a 2012/21/EU-határozat 5. cikkében találunk. Fontos kritérium, hogy az ellentételezés összege maximum a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó többletköltség lehet, beleszámítva egy ésszerű nyereséget is.

Ésszerű nyereségen azon belső megtérülési ráta⁶⁶ melletti nyereség értendő „amely mellett egy átlagos vállalkozás a *kockázat szintjének* figyelembevételével a szolgáltatás nyújtása mellett döntene a megbízás teljes időtartamát tekintve” (EB [2011a] 5. cikk 5. bekezdés; kiemelés tőlem – Sz. J.)

Figyelemre méltó, hogy a 2012/21/EU-határozat az „átlagos vállalkozás” viselkedése mellett a releváns értékpapír-piaci kamatlábhoz is köti az ésszerű nyereség mértékét: „Ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása nem jár lényeges üzleti vagy szerződéses kockázattal, különösen ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásából adódó nettó költségeket utólag lényegében teljesen ellentételezik, akkor az ésszerű nyereség mértéke nem haladhatja meg a releváns swapkamatláb 100 bázisponttal növelt összegét.” (5. cikk 7. bekezdés.)

Amennyiben más tevékenységet is végez, a határozat megkívánja a vállalkozástól, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatása költségeit és bevételeit elkülönítse a többi tevékenysége költségeitől, illetve bevételeitől (5. cikk 9. bekezdés). A számviteli elkülönítés követelménye nyilvánvalóan szükséges ahhoz is, hogy az ellentételezést a szabályoknak megfelelően számítsák ki. Az 5. cikk 10. bekezdésében előírják a tagállamok számára az esetleges túlkompensáció visszafizetését.

Ezek a rendelkezések a harmadik és negyedik *Altmark*-feltételt konkretizálják.

A 2012/21/EU-határozat 4. és 5. cikke – vagyis az alapszerződés 106. cikk 2. bekezdése első három feltételének konkrétabb előírása – közgazdasági szempontból adminisztratív piacok feltételrendszerét rögzíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára. Ha a szolgáltatás nem ingyenes, és azért a fogyasztók is fizetnek, akkor az adminisztratív piac rendszerint egy valóságos piac átalakítása, azzal a céllal, hogy a vállalatok „a minőségre, a biztonságra, a megfizethetőségre és [a] hozzáférésre” vonatkozóan jobb feltételekkel nyújtsák a szolgáltatást, mint azt állami intézkedés nélkül tennék (EB [2011d] 4. o.). A piac társadalmi-politikai szempontú kudarca című alfejezetben már idéztük e definíciót.

A negyedik követelményt, mely szerint a tevékenység „a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség [az Unió] érdekeivel”, azaz nem járhat a *súlyos versenytorzulás* kockázatával, a kompenzáció 15 millió eurós értékhatára biztosítja.

A határozat végrehajtásáról a tagállamoknak két évente jelentést kell tenniük a Bizottságnak, a 9. cikkben meghatározott tartalommal. A 2005-ös határozatban még háromévenkénti jelentést írtak elő, tehát ez a kötelezettség is *szigorodott*.

.....
⁶⁶ Indokolt esetben a tagállamok más nyereségmutatót is alkalmazhatnak az ésszerű nyereség megállapításához. (5. cikk 8. bekezdés).

*A keretszabályban megfogalmazott lehetőségek
és a keretszabály követelményei*

A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály hatálya alá tartozó támogatásokat bejelentési kötelezettség terheli (EB [2011c] 7. pont). A keretszabályban a Bizottság azokat a feltételeket adja meg, amelyek teljesülése esetén az ilyen támogatás az alapszerződés 106. cikke 2. bekezdésének értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető (EB [2011c] 7. pont).

A keretszabály 11. pontja az alapszerződés 106. cikk 2. bekezdésének kritériumai közül a *szükségességi és arányossági* (3. *Altmark Trans*-feltétel), és a kereskedelem fejlődésével (tartalmilag a *versenytorzulással*) kapcsolatos (4. *Altmark Trans*-) feltételét emeli ki. A 12. és a 13. pont arról szól, hogy mi tekinthető „valódi és pontosan meghatározott” általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, és mi a Bizottság feladata ezzel kapcsolatban:

- ◆ „... a tagállamok nem írhatnak elő meghatározott közszolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy azok által kielégítően nyújthatók *a közérdek állam által meghatározott feltételei* – például ár, objektív minőségi jellemzők, a szolgáltatás folytonossága és a szolgáltatáshoz való hozzáférés – mellett. Ami azt a kérdést illeti, hogy a piac képes-e valamely szolgáltatás nyújtására, a Bizottság értékelése – kivéve ha az uniós jog szigorúbb követelményt ír elő – annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a tagállam meghatározása tartalmaz-e nyilvánvaló hibát.” (EB [2011c] 8. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A tagállamoknak be kell tudni mutatniuk, hogy „a felhasználók és a szolgáltatók érdekeinek figyelembevétele érdekében nyilvános konzultáció vagy más alkalmas eszköz segítségével *kellően mérlegelték* közszolgáltatás iránti igényeiket” (14. pont).

A keretszabály követelményeihez ugyanúgy és ugyanolyan tartalommal hozzátartozik a megbízási aktus vagy aktusok alkalmazása, mint a határozat követelményeihez. (16. pont). A keretszabály ugyanúgy előírja a közbeszerzési szabályoknak való megfelelést is. Ez a 19. pontban található, ahol leszögezik, hogy a következőket is be kell tartani:

- ◆ „a közvetlenül az alapszerződésből és adott esetben a másodlagos uniós jogból eredő, átláthatósággal, egyenlő bánásmóddal és megkülönböztetés mentességgel kapcsolatos vonatkozó követelmények (...) A szóban forgó szabályoknak és követelményeknek nem megfelelő támogatás vélhetően olyan mértékben befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely az alapszerződés 106. cikkének 2. bekezdése szerint ellentétes az Unió érdekeivel.” (19. pont).

A keretszabály 2.8. része (21–50. pontja) a határozatánál részletesebb tartalmat közöl az ellentételezés összegéről. Leírják a *nettó elkerülhető költség* módszerét, valamint a *költségallokáció*n alapuló módszert. Ugyanakkor az ésszerű nyereségről, a hatékonysági ösztönzőkről és a túlkompenzációról gyakorlatilag ugyanazt írják, mint a határozat. A 49. pontban szerepel, hogy a Bizottság kérésére a tagállamoknak bizonyítékot kell szolgáltatniuk arról, hogy nem volt túlkompenzáció. Ugyanitt szerepelnek a tagállami ellenőrzési követelmények is:

- ◆ „A tagállamoknak a megbízás lejáratakor és legalább 3 éves időközönként rendszeresen *ellenőrzéseket* kell végrehajtaniuk vagy gondoskodniuk kell azok végrehajtásáról. A kihirdetett közbeszerzési eljárástól eltérő módon nyújtott támogatások esetében az ellenőrzéseket rendszerint legalább 2 évente el kell végezni.” (49. pont; kiemelés tőlem – Sz. J.)

A kihirdetett közbeszerzési eljárástól eltérő módon nyújtott támogatások a belső szolgáltatók esetét,⁶⁷ a versenyeztetés nélkül átadott koncessziókat és a hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárások keretében nyújtott támogatásokat jelentik.

A keretszabályban leszögezik, hogy az eddigiekben ismertetett követelmények „rendszerint elégségesek annak biztosításához, hogy a támogatás ne torzítsa a versenyt olyan módon, hogy az ellentétes az Unió érdekeivel.” (51. pont) Kivételes körülmények között azonban bekövetkezhet komoly versenytorzulás. Ezzel kapcsolatban kinyilvánítják, hogy

- ◆ „... A Bizottság azon versenytorzulásokra fogja korlátozni figyelmét, amelyek esetében a támogatás jelentős kedvezőtlen hatást gyakorol más tagállamokra és a belső piac működésére, például azért, mert fontos gazdasági ágazatokban megvonja a vállalkozásoktól azt a lehetőséget, hogy üzemméretük elérje a hatékony üzemeltetéshez szükséges mértéket.” (54. pont.)

Azt, hogy mikor állhatnak elő ilyen versenytorzulások az 55–59. pontban részletezik. A főbb esetek a következőkkel kapcsolatosak: a megbízás időtartamával; a megbízás által átfogott feladatokkal; a versenytárgyalás nélkül adott megbízásokkal olyan piacon, ahol „már most is vagy várhatóan a közeljövőben nyújtanak nagyon hasonló szolgáltatásokat”. Kiemelik a piaclezárás eseteit is.

A keretszabály a határozattal megegyezően *kétévenkénti jelentéstételt* ír elő a tagállamoknak a hatálya alá tartozó támogatásokról a Bizottság számára, meghatározva azok tartalmát is. Az első ilyen jelentéseket a keretszabály előírása szerint 2014. június 30-ig kell közzétenni, és azokat a Bizottság honlapján nyilvánosságra hozzák.

⁶⁷ A belső szolgáltató „olyan elkülönült jogi egység, amely felett az illetékes helyi hatóság ... a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakorol.” (*Európai Parlament és Tanács* [2007] 2. cikk j pont. Erre a kategóriára szokásos még a „házon belüli szolgáltató” magyar fordítás is.

IRODALOM

- CHÉROT, J.-Y. [2000]: Financement des obligations de service public et aides d'État. Europe, No. 5. 4–8. o.
- DAVIES, G. [2009]: What Does Article 86 Actually Do? Megjelent: *Krajewski, M.–Neergaard, U.–Gronden, J. van de* (szerk.): The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe – Between Competition and Solidarity. T. M. C. Asser Press, 51–67. o.
- FAZEKAS JUDIT (szerk.) [2002]: Az Európai integráció alapszerződesei 2. A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések, hatályos és összehasonlító szöveg. KJK–Kerszöv, Budapest.
- GALAMB ZSÓFIA [2005]: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. Elméleti ellentétek és jogalkalmazási következményeik. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék (záródolgozat). TVI Információs Füzetek, 21. sz.
- KOENIG, C.–KÜHLING, J.–RITTER, N. [2002]: EG-Beihilfenrecht: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht. EWS-Buch; Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht. Verl. Recht und Wirtschaft, Heidelberg.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, E.–ROLAND, G. [2004]: A puha költségvetési korlát, I. és II. rész. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 7–8. és 8. sz. 608–624. és 777–809. o.
- KORNAI JÁNOS [2014]: A puha költségvetési korlát. Bevezető tanulmány. Megjelent: *Kornai János: A puha költségvetési korlát*. Kornai János válogatott munkái IV. kötet, Kalligram Kiadó, Pozsony, 7–67. o.
- KRÄMER, L. [1989]: Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht: zur Auslegung von Artikel 130 r EWG-Vertrag. Europäische Grundrechte-Zeitschrift.
- LAFFONT, J.-J.–MARTIMORT, D. [2002]: The Theory of Incentives. The Principal Agent Model. Princeton University Press, Princeton–Oxford.
- MORVAYNÉ VÍGH KATALIN–TÓTH TIHAMÉR [1988]: Egy kevésbé ismert versenyjogi rendelkezés gyakorlati alkalmazása: az EK-t létrehozó Szerződés 90. cikkének egyes kérdései. Külgazdaság, 11. sz.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Versenypolitika. Megjelent: *Kengyel Ákos* (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, I. fejezet, 31–68. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2011]: Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2010. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 120–144. o.
- OFT [2004]: Understanding competition law: Services of general economic interest exclusion. Competition law guidelines, OFT421. Office of Fair Trading https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284403/oft421.pdf.
- PAPP MÓNIKA [2004]: Közzolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában. Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben. Magyar Jog, 2004. 1. 34–48. o.
- RECKON [2005]: Public services and competition law. Reckon LLP, május 5. http://www.reckon.co.uk/open/Public_services_and_competition_law_|_viewpoint:_Franck.
- SAVAS, E. S. [1993]: Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Fordította: *Szegő András*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- THOUVENIN, J.-M. [2009]: The Altmark Case and Its Consequences. Megjelent: *Krajewski, M.–Neergaard, U.–Gronden, J. van de* (szerk.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe – Between Competition and Solidarity*. T. M. C. Asser Press, 103–115. o.
- TÓTH TIHAMÉR [2007]: *Az Európai Unió versenyjoga*. Complex Kiadó, Budapest.
- VALENTINY PÁL [2000]: *Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban*. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 4. sz. 341–359. o.

RENDELETEK ÉS JOGESETEK

- 659/1999/EK-RENDELET: A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. [108.] cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. *Hivatalos Lap*, L 83, 1999. március 27. 339–347. o.;
- 75/439/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 75/439/EGK irányelve (1975. június 16.) a hulladékolajok ártalmatlanításáról. *Hivatalos Lap* L 194/25, 14–16. o. (31975L0439) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:31975L0439>.
- 794/2004/EK-RENDELET: A Bizottság 794/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az EK-Szerződés 93. [108.] cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról. *Hivatalos Lap*, 2004. április 30. 3–136. o.
- 92/25/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 1992. március 31-i 92/25/EGK irányelve az emberi alkalmazásra szánt gyógyszerkészítmények nagykereskedelmi forgalmazásáról (HL L 113, 1992. április 30. 1. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0025&from=EN>
- ADBHU-ÍTÉLET [1985]: *Judgement of the Court in Case C-240/83. Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*. 1985. február 7. (61983CJ0240) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0240>.
- ALTMARK TRANS-INDÍTVÁNY [2002]: *Case C-280/00. Opinion of Advocate General Léger delivered on 19 March 2002. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével*. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62000C-C0280&lang1=hu&type=TEXT&ancre=>
- ALTMARK TRANS-INDÍTVÁNY [2003]: *Case C-280/00. Opinion of Advocate General Léger delivered on 14 January 2003. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CC0280%2801%29&from=DE>.
- ALTMARK TRANS-ÍTÉLET [2003]: *A Bíróság ítélete az Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH C-280/00. sz. ügyben*. 2003. július 24., az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0280&from=EN>.

- BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA-ÍTÉLET [1994]: Case C-387/92 Judgment of the Court of 15 March 1994. Banco de Crédito Industrial SA, now Banco Exterior de España SA v Ayuntamiento de Valencia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0387>
- BELGIUM v COMMISSION [1986]: Judgment of the Court of 10 July 1986. Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. Case 234/84. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0234>.
- BELGIUM v COMMISSION [1990]: Judgment of the Court of 21 March 1990. Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. Case C-142/87. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0142>.
- COÖPERATIEVE AARDAPPELENBEWAARPLAATS GA [1981]: Judgment of the Court of 5 February 1981. Staatssecretaris van Financiën v Association coopérative „Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats GA”. Case 154/80. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0154>.
- CORSICA FERRIES FRANCE [1998]: Judgment of the Court of 18 June 1998. Corsica Ferries France SA v Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl and Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Case C-266/96. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0266>
- EB [2005a]: A Bizottság 2005/842/EK határozata (2005.11.28.) az EK-Szerződés 86. cikke 2. bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 312, 2005. november 29. 67–73. o.
- EB [2005b]: A Bizottság 2005/C 297/04 közleménye: A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott támogatásról szóló közösségi keretszabály. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 297/04, 2005. november 29. 4–7. o.
- EB [2006a]: A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) az alapszerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 379. 2006. december 28. 5–10. o. http://www.at-hu.net/at-hu/downloads/ce_19982006_hu.pdf.
- EB [2006b]: A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, L 318, 2006.11.17., 17–25. o., továbbá mellékletek.
- EB [2008]: A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) az alapszerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 214, 2008. augusztus 9. 3–13. o. http://darmk.afsz.hu/resource.aspx?resourceID=darmk_6_20090730_800-2008_EK_rendelet.
- EB [2011a]: A Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke 2. bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, L 7, 2012. január 11. 3–10. o.

- EB [2011*b*]: A Bizottság 2012/C 8/02. közleménye (2011. december 20.): Az európai uniós támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának el-
lentételezésére való alkalmazásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 8/02,
2012. január 11. 4–14. o.
- EB [2011*c*]: A Bizottság 2012/C 8/03. közleménye (2011. december 20.). A közszolgá-
ltatás ellentételezése formájában nyújtott támogatásról szóló európai uniós keretszabály.
Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, C 8/03, 2012. január 11. 15–22. o. [http://
www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/tran/dv/com_c\(2011\)9406/
com_c\(2011\)9406_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/tran/dv/com_c(2011)9406/com_c(2011)9406_hu.pdf).
- EB [2011*d*]: A Bizottság 2011/0900. közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az
Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az általános ér-
dekű szolgáltatások minőségi keretrendszere. Európai Bizottság, Brüsszel, 52011DC0900.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52011DC0900>.
- EB [2012]: A Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről
szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó
egyed vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.
Európai Bizottság, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 114/8, 2012. április 26. 8–13. o.
- EB [2013]: Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályai-
nak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szoci-
ális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. Bizottsági szolgálati munkadokumentum.
Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. február 15. SWD (2013) 53 final/2. [http://ec.europa.eu/
competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf).
- EC [1984]: Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in
company capital. 5. Public authorities' holdings in company capital The Commission's
position. Bulletin EC No 9. 3.5.1.
- EC [1995]: State aid, NN 135/92, France (95/C 262/07, 8 February 1995. European Commis-
sion, Official Journal, C 262 7 1995, október, 7–15. o.
- EC [1996]: Communication from the Commission – Services of General Interest in Europe.
COM/96/443 final, European Commission, Brüsszel, 1996. szeptember 11.
- EC [2000]: Communication from the Commission – Services of General Interest in Europe.
COM/2000/0580 final, European Commission, Brüsszel, 2000. szeptember 20. [http://
ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/serv_gen_int05_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/serv_gen_int05_en.pdf).
- EC [2001]: Report to the Laeken European Council – Services of General Interest.
COM/2001/0598 final, European Commission, Brüsszel, 2001. október 17. [aei.pitt.
edu/45891](http://aei.pitt.edu/45891).
- EC [2002*a*]: Commission authorises Euro 8.94 million income aid for farmers in Austria and
other aid measures in Belgium and Germany to protect consumers against BSE. Euro-
pean Commission. IP/02/246, European Commission, Brüsszel, 2002. február 13. [http://
europa.eu/rapid/press-release_IP-02-246_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-246_en.htm).
- EC [2002*b*]: Report from the Commission on the status of work on the guidelines for state aid
and services of general economic interest. European Commission, Brüsszel, COM(2002)
280 final, 2002. június 5.
- ENIRISORSE-INDÍTVÁNY [2002]: Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 7 No-
vember 2002. Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze. Joined Cases C 34/01 to C 38/01.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CC0034>.

- ENIRISORSE-ÍTÉLET [2003]: Judgement of the Court of 27 November 2003 in Joined Cases C 34/01 to C 38/01 Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0034>.
- EU [2010a]: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hivatalos Lap, C 83/01. 1–388. o. epa.oszk.hu/00800/00877/02467/pdf/C_2010_083_FULL.pdf.
- EU [2010b]: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Hivatalos Lap, C 83/02, 389–405. o. epa.oszk.hu/00800/00877/02467/pdf/C_2010_083_FULL.pdf.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2007]: Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/EGK és az 1170/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, L 315/1, 1–13. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1969]: A Tanács 1191/69/EGK rendelete (1969. június 26.) a vasúti, közúti és belvízi közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről. Hivatalos Lap, L 156/1. 19–25. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1970]: A Tanács 1107/70/EGK rendelete (1970. június 4.) a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról. Hivatalos Lap, L 130. 1–3. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1975]: A Tanács 75/439/EGK irányelve (1975. június 16.) a hulladékot tartalmazó ártalmatlanításáról. Hivatalos Lap, L 194. 23–25. o.
- EURÓPAI TANÁCS [1991]: A Tanács 1893/91/EGK rendelete (1991. június 20.) a vasúti, közúti és belvízi közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK tanácsi rendelet módosításáról. Hivatalos Lap, L 1689/1. 314–316. o.
- FERRING-INDÍTVÁNY [2001]: Opinion of Mr Advocate General Tizzano delivered on 8 May 2001. Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Case C-53/00. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62000CC0053>.
- FERRING-ÍTÉLET [2001]: Judgement of the Court in Case C-53/00. Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), 2001. november 22. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0053>.
- FFSA [1997]: FFSA and Others v Commission Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, Extended Composition) 27 February 1997 In Case T- 106/95, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de2c1cfe2c1ba3440ebf9afb75fc6b86f5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbn4NchqOe0?num=T-106/95&language=en>.
- FRENCH REPUBLIC v COMMISSION [2000]: Judgement of the Court of 22 June 2000 Case C-332/98. French Republic v Commission of the European Communities (CELF). <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-332/98> (61998CJ332)
- GEMO-INDÍTVÁNY [2002]: Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 30 April 2002 Case C-126/01 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v GEMO SA. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47308&doclang=en&mode=&part=1>.
- GEMO-ÍTÉLET [2003]: Judgement of the Court of 20 November 2003 in Case C-126/01 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie and GEMO SA <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CJ0126&from=FR>.
- GT-LINK [1997]: Judgment of the Court of 17 July 1997. GT-Link A/S v De Danske Statsbaner (DSB). Case C-242/95. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0242>.

- ITALY v COMMISSION [1991]: Judgment of the Court of 21 March 1991. Italian Republic v Commission of the European Communities. Case C-305/89. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61989CJ0305>.
- ITALY v COMMISSION [1992]: Judgment of the Court of 30 June 1992. Italian Republic v Commission of the European Communities. Case C-47/91. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0047>.
- MERCI CONVENZIONALI PORTO DI GENOVA [1991]: Judgment of the Court of 10 December 1991. Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA. Case C-179/90. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0179>.
- PIAGGIO [1999]: Judgment of the Court of 17 June 1999. Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA v International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH and Ministero della Difesa. Case C-295/97. 1999. június 17. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0295>
- SFEI AND OTHERS [1996]: Case C-39/94. Judgment of the Court of 11 July 1996. Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others. Case C-39/94. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0039>.
- SIC [2000]: Judgment of the Court of First Instance of 10 May 2000. SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v Commission of the European Communities. Financing of public television channels. Case T-46/97. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997TJ0046>.
- WOUTERS AND OTHERS-INDÍTVÁNY [2001]: Opinion of Advocate General Léger delivered on 10 July 2001 J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, intervener: Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap. Case C-309/99. (61999J0309). <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=46497&doclang=EN>.

FÜGGELÉK

F1. TÁBLÁZAT • Az alapszerződés egyes cikkeinek számozása

Maastrichti szerződés	Amszterdami szerződés	Lisszaboni szerződés
–	16. cikk	14. cikk
75. cikk	71. cikk	91. cikk
77. cikk	73. cikk	93. cikk
90. cikk	86. cikk	106. cikk
92. cikk	87. cikk	107. cikk
93. cikk	88. cikk	108. cikk
94. cikk	89. cikk	109. cikk

F2. TÁBLÁZAT • A négy ismertetett európai bírósági ügy ütemezése

Ügy	Főtanácsnok	Kérdések érkezése	A felek meghallgatása	Főtanácsnoki indítvány	Ítélet	Tanács
Altmark	Philippe Léger	2000. júl. 14.	2001. nov. 6. 2002. okt. 15.	2002. márc. 19. 2003. jan. 17.	2003. júl. 24.	teljes ülés
Ferring	Antonio Tizzano	2000. feb. 21.	2001. feb. 14.	2001. máj. 8.	2001. nov. 22.	6. tanács
Enirisorse	Christine Stix-Hackl	2001. jan. 25.	2002. márc. 5.	2002. nov. 7.	2003. nov. 27.	5. tanács
GEMO	Francis Geoffrey Jacobs	2001. márc. 19.	2002. jan. 17.	2002. ápr. 30.	2003. nov. 20.	6. tanács

II. Betekintés

AZ ÁGAZATI ÁRSZABÁLYOZÁS ÁTALAKULÁSA

• Nagy Csongor István •

A TAGÁLLAMI ÁRSZABÁLYOZÁS KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A LIBERALIZÁLT PIACOKRA*

A tanulmány első lépésben elemzi az uniós versenyszabályok alkalmazhatóságát a tagállami hatósági árszabályozásra; ezt követően áttekinti a szabad mozgás (belső piac) elvéből következő, hatósági árázással szembeni követelményeket, illetve a kapcsolódó joggyakorlatot. Majd megvizsgálja, hogy miként hat ki a piacnyitás, illetve a liberalizációs joganyag a tagállamok árszabályozással kapcsolatos mozgásterére. Végül összegzi a tagállami hatósági árszabályozással szembeni főbb uniós jogi követelményeket a liberalizált piacokon, és kritikai szempontból értékeli az Európai Bíróság joggyakorlatát.

UNIÓS VERSENYSZABÁLYOK ÉS A TAGÁLLAMI ÁRSZABÁLYOZÁS – A HATÓSÁGI ÁR MINT A SZABAD VERSENY AKADÁLYA

Talán meglepő módon, az uniós versenyszabályok nem tartalmazzak rendelkezést a tagállami árszabályozással kapcsolatban. Az uniós versenyszabályok alapján a tagállami szabályozásból fakadó versenytorzítás, versenykorlátozás önmagában és általánosságban nem tiltott, az uniós versenyjog csupán specifikus tilalmakat fogalmaz meg: más szóval, az állami (szabályozásból fakadó) versenytorzításnak csak bizonyos esetei tiltottak; ezzel a kérdéssel a következőkben részletesebben foglalkozunk.

Az európai uniós versenyszabályok külön csoportját alkotják a tagállamokra vonatkozó versenyszabályok: az állami támogatások joga, a liberalizációs versenyjog, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (Nagy [2010] 32–34. o.). Ezek közül a liberalizációs versenyjog szabályaival külön fogunk foglalkozni. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 106. cikke lényegében mentességet, illetve kivételt képez a meglévő jogi kötelezettségekkel szemben. A tagállami hatósági árszabályozás kapcsán – elvi lehetőségként – felmerül az állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezések alkalmazhatósága (107–109. cikk). Az Európai Bíróság azonban már nagyon korán,

.....
* Ez a tanulmány az OTKA PD-101612. sz. kutatási programja keretében végzett kutatáson alapul. A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

a *van Tiggele*-ügyben,¹ megállapította, hogy a tagállami árszabályozásra nem vonatkozik az állami támogatások tilalma, tekintettel arra, hogy a támogatási elemet nem a tagállam nyújtja, illetve azt nem állami forrásból biztosítják.

Az EUMSZ 107. cikkének 1. bekezdése a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánít minden olyan, a tagállamok által vagy tagállami forrásból, bármilyen formában nyújtott támogatást, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az állami támogatásokkal kapcsolatos tilalom elemei tehát a következők: támogatás (előny), közpénzekből történő folyósítás (tagállam által vagy tagállami forrásból történő nyújtás), szelektivitás (bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése), verseny tényleges vagy lehetséges torzítása, tagállamközi kereskedelem érintettsége.

Az Európai Bíróság a *van Tiggele*-ügyben megállapította, hogy tagállami árszabályozás esetén nem beszélhetünk állami támogatásról, mivel a hatósági árból származó előny sem közvetlenül, sem közvetve nem kapcsolódik a közpénzekhez; vagyis még ha fenn is állna az állami támogatás tilalmának többi feltétele, az nem lenne megállapítható, hogy az előnyt a tagállam nyújtja, illetve azt állami forrásból biztosítják (az ítélet 24–25. pontja).

Ebben az ügyben Hollandia meghatározta az égetett szeszes italok minimális árát. Ezzel lényegében a fogyasztók költségére védte az értékesítőket, vagyis fölmerülhetett, hogy amennyiben az árszabályozás hiányában az égetett szeszes italok értékesítésére a szabályozás által meghatározottnál alacsonyabb áron került volna sor, a minimális hatósági ár pénzben kifejezhető előnyt jelent az értékesítők számára: ennek összege a hatósági ár hiányában érvényesülő piaci ár és a hatósági ár különbözete, feltéve, hogy az előbbi a hatósági árnál alacsonyabb.

Az Európai Bíróság ebben a vonatkozásban megállapította: a minimális kiskereskedelmi árak kizárólag a fogyasztók költségére történő hatósági rögzítése egy adott termék vonatkozásában, az EUMSZ 107. cikkének 1. bekezdése értelmében nem minősül tagállam által vagy tagállami forrásból nyújtott támogatásnak.

Bár a *van Tiggele*-ügyben az Európai Bíróság a kereskedőket védő minimális árakat vizsgálta, megállapításai, minden bizonnyal, *mutatis mutandis*, alkalmazandók a vevőket védő maximális hatósági árakra is: ebben az esetben sem áll fenn a közpénzből történő folyósítás feltétele.

A fentiekben vizsgált, *tagállamokra vonatkozó versenyszabályok tehát elviekben nem gördítenek érdemi akadályt a tagállami árszabályozással szemben*. A szintén a tagállamokra vonatkozó liberalizációs versenyszabályokat külön elemezzük.

Az európai uniós versenyjogi normák másik csoportját a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok alkotják, amelyek (önmagukban legalábbis) fogalmilag nem vonatkozhatnak a tagállamokra, ugyanis meghatározásuk szerint a vállalkozásokra

¹ A 82/77. sz. *van Tiggele*-ügyben 1978. január 24-én hozott ítélet (EBHT, 1978, 25. o.)

vonatkoznak. Ez a megállapítás önmagában helytálló ugyan, azonban ha a vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyszabályokhoz hozzáolvassuk az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikkének 3. bekezdésébe foglalt lojalitási klauzulát, illetve az ezt értelmező európai bírósági ítéleteket, akkor megállapítható: a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokból a lojalitási klauzula közvetítésével mégiscsak következnek követelmények és a tagállami cselekvéssel szembeni korlátozások. Az EUSZ 4. cikkének 3. bekezdése értelmében:

- ◆ „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

A lojalitási klauzula alapján a tagállamok kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedés meghozatalától vagy fenntartásától, amely a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokat hatástalanná tenné. Ilyen helyzet áll fenn, ha egy tagállam az uniós versenyszabályokkal ellentétes magatartást ír elő, támogat, vagy azok hatását megerősíti, avagy ha megfosztja saját jogát hivatalos jellegétől azáltal, hogy piaci szereplőkre ruhazza a gazdaság területét érintő döntések meghozatalának felelősségét. Más szóval, röviden: egy tagállam nem kényszeríthet és nem bátoríthat (segíthet) egy vállalkozást arra, hogy az uniós versenyszabályokat megsértse (Nagy [2008] 25–26. o.). Ezáltal az EUMSZ 101–102. cikkei közvetve ugyan, de az állami cselekvés számára is korlátokat jelenthetnek.

Az Európai Bíróság több alkalommal és több tagállamra vonatkozóan megállapította: a tagállam megsértette az uniós hűség elvét (a lojalitási klauzulát), mert vállalkozásokat versenykorlátozó megállapodás megkötésére bátorított, őket ebben támogatta, a versenykorlátozó megállapodás hatásait erősítette.²

Ki kell emelni azonban, hogy az Európai Bíróság már nagyon korán, a *Cullet kontra Centre Leclerc*-ügy ítéletének 18. pontjában megállapította: a tagállami hatósági árszabályozás önmagában nem sérti az EUMSZ 101. cikkét, illetve annak a lojalitási klauzulával történő együttalkalmazását. Emellett azt is ki kell emelni, hogy az EUMSZ 106. cikke ezzel a „közvetett” vagy „áttételes” kötelezettséggel szemben kivételt állapít meg:

² Ezt az elvet az Európai Bíróság már nagyon hamar, a *G.B.-INNO-B.M.*-ügyben kimondta. Lásd a 13/77. sz. *NV GB-INNO-BM*-ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet 52. pontját (EBHT, 1977, 2115. o.). A joggyakorlat ismertetést lásd Nagy [2008] 110–131. o.

- ♦ „(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen az annak 18. és 101–109. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.

(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”

A Höfner kontra Macrotron-ügyben³ két munkaerő-közvetítő szakember szerződést kötött Macrotronnal, amelyben kötelezettséget vállaltak arra, hogy a vállalat számára egy megfelelő értékesítési vezetőt keresnek. A tanácsadók által kiválasztott személyt azonban Macrotron nem alkalmazta, és ezenfelül megtagadta a közvetítők részére az ellenszolgáltatás kifizetését (az ítélet 2. és 11. pontja). Ennek az eddig egyszerű szerződéses jogvitának tűnő tényállásnak a versenyjogi vonatkozását az adta, hogy az eljárás idején hatályos német jog szerint a munkaerő-közvetítés a szövetségi foglalkoztatási hivatal kizárólagos jogosultsága volt. A foglalkoztatás előmozdításáról szóló német törvény ez alól annyiban engedett kivételt, hogy megengedte a hivatal számára – kivételes esetben és a munkáltatói és a munkavállalói szervezetekkel történt konzultációt követően –, hogy bizonyos szakmák vagy munkakörök tekintetében más intézményeket vagy személyeket bízjon meg a munkaerő-közvetítéssel. A törvény továbbá előírta, hogy a hivatal kizárólagos jogát részlelhajlás és díjazás nélkül végzi (az ítélet 3–6. pontja). Annak ellenére, hogy a német jog – a fentieknek megfelelően – kizárólagos hatáskört állapított meg a munkaerő-közvetítés vonatkozásában, a vállalati vezetők tekintetében kialakult egy párhuzamosan működő közvetítői és tanácsadói üzletág. Bár a szövetségi foglalkoztatási hivatal bizonyos mértékben megtűrte ezt a tevékenységet, az ezzel kapcsolatos ügyletek – tekintettel arra, hogy azok tételes jogi tilalmat sértettek – a német polgári jog szerint semmik voltak. Ez pedig vonatkozott a fentiek szerinti, munkaerő-közvetítésre irányuló szerződésre is, amely sértette a foglalkoztatás előmozdításáról szóló törvényben megállapított kizárólagosságot (az ítélet 8–10. pontja).

Az Európai Bíróság, miután megállapította, hogy a német munkaügyi hivatal vállalkozásnak minősül (mivel vállalkozási tevékenységet végez), megvizsgálta, hogy Németország megsértette-e az uniós hűség elvét azért, hogy a munkaerő-közvetítési tevékenység tekintetében a munkaügyi hivatalnak jogi monopóliumot adott. Ebben a vonatkozásban az alábbi elemzést követte.

³ A C-41/90. sz. *Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH*-ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT, 1991, I-1979. o.).

Összeegyeztethetetlen az európai uniós joggal az, ha a tagállami intézkedés olyan helyzetet teremt, amelyben egy vállalkozás nem kerülheti el az EUMSZ 102. cikkének megsértését. Önmagában az, hogy a tagállam erőfölényes helyzetet teremt (jogi monopóliumot ad egy vállalkozásnak), nem sérti az EUMSZ 102. cikkét, kivéve, ha a vállalkozás nem kerülheti el azt, hogy ezzel az erőfölénnyel visszaéljen. Az EUMSZ 102. cikkének *b)* pontja értelmében visszaélésnek minősül a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása, ha az a fogyasztók kárára történik. Az Európai Bíróság szerint Németország azzal, hogy a munkaerő-közvetítésre vonatkozóan jogi monopóliumot ruházott a munkaügyi hivatalra (amelyet a Bíróság a versenyszabályok alkalmazása szempontjából vállalkozásnak minősített), olyan helyzetet teremthet, ahol a vállalkozás nem kerülheti el EUMSZ 102. cikkének *b)* pontja szerinti tilalom megsértését (a termelés, illetve a szolgáltatásnyújtás korlátozását), amennyiben az nyilvánvalóan nem képes a piaci kereslet kielégítésére, és a szolgáltatást magánvállalkozások – a jogszabályi tilalom következtében – nem nyújthatják (az ítélet 27. és 29–31. pontja).

Lényegében ugyanezt az érvelést ismételte meg az Európai Bíróság a *Job Centre II*-ügyben.⁴

Az *Ambulanz Glöckner*-ügyben⁵ a kikényszerített, illetve bátorított visszaélés abban állt, hogy az erőfölényes vállalkozás a piacra lépés megakadályozásával fenntartott magának egy kapcsolódó, származékos piacot.

A jogvita alapját jelentő német szabályozás értelmében a betegszállítás biztosítása – ide értve mind a sürgősségi, mind a nem sürgősségi betegszállítást – a tartomány és a helyhatóságok kötelezettsége volt, azonban ezt a közszolgáltatást elismert szanitéc-szervezetek (*Sanitätsorganisationen*) útján is nyújthatták, feltéve, hogy azok vállalták a közszolgáltatás állandó jellegű biztosítását – és erre képesek is voltak. A szanitéc-szervezetek nem törekedtek haszonszerzésre. Ha a betegszállítás közszolgáltatását ilyen szervezeti keretek között nyújtották, az érintett hatóság felügyeleti joggal rendelkezett, amelynek során iránymutatásokat adhatott, valamint viselte a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos költségeket (az ítélet 4. pontja). A német szabályozás elviekben lehetővé tette, hogy a szanitéc-szervezeten kívül más szervezetet is megbízzanak a betegszállítással, erre azonban gyakorlatilag csak akkor kerülhetett sor, ha a szanitéc-szervezet kapacitása teljes mértékben kihasználásra kerül. Ez a törvényi követelmény azonban valójában *de facto* monopolhelyzetet teremtett a szanitéc-szervezetek számára (az ítélet 6–8. pontja). Az ügy alapjául szolgáló jogvita is egy ilyen helyzetből eredt: *Ambulanz Glöckner* magánvállalat betegszállítási engedélyét azért nem hosszabbították meg, mert a területileg illetékes szanitéc-

⁴ A C-55/96. sz. *Job Centre coop. arl.*-ügyben 1997. december 11-én hozott ítélet (EBHT, 1997, I-7119. o.), 29–35. pont.

⁵ A C-475/99. sz. *Firma Ambulanz Glöckner kontra Landkreis Südwestpfalz*-ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet (EBHT, 2001, I-8089. o.).

szervezetek nem működtek teljes kapacitáskihasználtság mellett, sőt veszteségesek voltak (az ítélet 13. pontja).⁶

A versenyszabályok tagállam által kikényszerített, illetve segített megsértése kapcsán az Európai Bíróság megismételte a *Höfner kontra Macrotron*-ügyben követett indokolást. A az erőfölény kialakulása tagállam által nyújtott speciális vagy kizárólagos jogok révén nem összeférhetetlen az uniós versenyszabályokkal. A tagállam azonban megsérti az uniós versenyszabályokat, ha a vállalkozást önmagában a rá ruházott speciális vagy kizárólag jogok gyakorlása sarkalja arra, hogy visszaéljen erőfölényével, vagy ezen jogok ilyen helyzetet hoznak létre (az ítélet 39. pontja). Ha egy erőfölényes vállalkozás objektív indok nélkül fenntart magának egy származékos tevékenységet, akkor az erőfölénnyel való visszaélésnek minősül. Amennyiben egy speciális vagy kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozás erőfölényének kiterjesztése állami intézkedés eredménye, ez az intézkedés sérti a versenyszabályokat (az ítélet 40. pontja). Ez a helyzet, ha elegendően nagy a valószínűsége, hogy – figyelembe véve a kérdéses piac gazdasági jellemzőit – ez a rendelkezés más tagállamok vállalkozásait ténylegesen megakadályozza abban, hogy ambuláns szállítási szolgáltatásokat nyújtsanak vagy letelepüljenek (az ítélet rendelkező része). Ez a magatartás ugyanis az EUMSZ 102. cikkének *b*) pontja szerint vett korlátozásnak minősül (az ítélet 43. pontja).

Bár a fenti ügyekben a tagállam nem hatósági árat határozott meg, hanem jogi monopóliumot hozott létre, ezek az ítéletek az árszabályozás megítélése szempontjából is fontos adaléku szolgálhatnak: maga a hatósági ár egy közhatalmi aktus, amelyre a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok közvetlenül nem alkalmazhatók; ugyanakkor, ha az árszabályozás a vállalkozásokat az uniós versenyszabályok megsértésére, így például erőfölénnyel való visszaélésre kényszeríti, akkor ezzel a tagállam megsérti az uniós hűség elvét. Bár a hatósági ár nem hoz létre speciális vagy kizárólagos jogot, például a túlzottan alacsony szinten megállapított hatósági ár – kirívó esetben – a kibocsátás korlátozására, minőségrontásra, hosszú távon optimálisnál rosszabb rövid távú költségcsökkentő intézkedések meghozatalára, illetve a termelési költségeket nem fedező áron történő veszteséges értékesítésre kényszerítheti a vállalkozást.

ÖSSZEGZÉSKÉPPEN MEGÁLLAPÍTHATÓ: az uniós versenyszabályok (a liberalizációs versenyjog kivételével, amelyről még külön lesz szó) nem rejtenek magukban érdemi korlátozást az állami árszabályozással szemben. Az árszabályozás nem minősül állami támogatásnak, mivel nem érinti a közpénzeket. Az elvi lehetősége ugyan fennállhat annak, hogy a hatósági ár meghatározásával a tagállam egy vállalkozást

⁶ A korábbi szabályozás a nem sürgősségi betegellátás terén ugyanis lehetővé tette nyereségérdekelt magáncégek bevonását, és Ambulanz Glöckner engedély alapján nyújtott ilyen szolgáltatást. A későbbiekben azonban módosították a vonatkozó jogszabályt, és mind a sürgősségi, mind pedig a nem sürgősségi betegszállítás azonos, korábban csupán az előbbire vonatkozó szabályozási rezsim hatálya alá került.

a versenyszabályok megsértésére sarkalljon (kibocsátás korlátozása, önköltség alatti értékesítés), ez gyakorlatilag csak kirívó esetekben állhat fenn.

A BELSŐ PIAC JOGA ÉS A TAGÁLLAMI ÁRSZABÁLYOZÁS – A HATÓSÁGI ÁR MINT A SZABAD MOZGÁS AKADÁLYA

Az uniós jog tiltja a tagállamok közötti vámokat és azokkal azonos hatású intézkedéseket, valamint vámuniót hoz létre, azaz az Európai Unió kívüli országok tekintetében egységes vámszabályok kialakítását írja elő (EUMSZ 28–31. cikk). Ugyanígy tiltja az uniós jog a mennyiségi korlátozásokat és a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedéseket (34–35. cikk), a tilalomtól a vállalkozások bizonyos helyi közérdekű célokra hivatkozással eltérhetnek (36. cikk).

Az Európai Bíróság *joggyakorlatában a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés fogalmát rendkívül tágan értelmezi*. Ennek során megkülönbözteti egymástól a *termékkötött és az értékesítési móddal kapcsolatos intézkedéseket*. A termékkötött intézkedés vagy szabály minden olyan előírást, követelményt magában foglal, amely a fizikai értelemben vett termékre, annak tartalmára, összetételére, csomagolására vonatkozik. Az értékesítési mód szerinti korlátozások a termék értékesítésének módját határolják le: például a terméket csak meghatározott boltokban lehet értékesíteni, a terméket hétvégén nem lehet értékesíteni; értékesítési móddal kapcsolatos kérdésnek minősül az árszabályozás.

A termékkötött intézkedések megítélése nagyon szigorú. Lényegében azt mondhatjuk, hogy az áru piacra lépését, a piachoz való hozzáférést korlátozó minden olyan intézkedés, amely termékhez kötött, főszabály szerint tiltott, még akkor is, ha az nem diszkriminatív. Az egyenlő elbánás elvét minden szempontból tiszteletben tartó tagállami rendelkezések is minősülhetnek mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, ha korlátozzák a más tagállamból származó áruk behozatalát. Általánosságban mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésről beszélhetünk, amennyiben az adott intézkedés akár csak potenciálisan akadályozhatja a tagállamközi kereskedelmet. A *Dassonville*-ügyben⁷ az Európai Bíróság a következőképpen határozta meg a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés fogalmát: *minden olyan tagállami kereskedelmi szabály, amely közvetve vagy közvetlenül, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet*.

A kezdetekben a *Dassonville*-formula, legalábbis elviekben, minden tagállami intézkedésre vonatkozott (tehát ekkoriban még nem érvényesült a termékkötött és értékesítési móddal kapcsolatos korlátozás közötti különbségtétel). Ez a tág meghatározás végül azt eredményezte, hogy minden olyan tagállami intézkedés, amely

⁷ A 8/74. sz. *Procureur du Roi kontra Benoît and Gustave Dassonville*-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT, 1975, 837. o.).

akárcsak potenciálisan hátrányosan érinthette a tagállamközi kereskedelmet, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősült.

Ennek a parttalan gyakorlatnak vetett véget az Európai Bíróság a *Keck és Mithouard*-ügyben,⁸ amelyben bevezette az értékesítési móddal kapcsolatos korlátozás fogalmát, és kimondta: szemben a termékkötött intézkedésekkel, az értékesítési módokkal kapcsolatos szabályok csak akkor minősülnek mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, ha kifejezetten vagy hatásukban diszkriminatívak. A *Keck és Mithouard*-ügy azért is érdekes a vizsgálat tárgyát illetően, mivel árszabályozással (bár nem hatósági árral) volt kapcsolatos: a francia jog beszerzési ár alatti értékesítésre vonatkozó tilalmát érintette.

Bernard Keck és Daniel Mithouard ellen beszerzési ár alatti értékesítés miatt indult büntető eljárás a francia jog alapján. Az érintettek arra hivatkoztak, hogy ez a szabály kihat a tagállamközi kereskedelemre, és ezért mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül. Ettől a túlzó jogértelmezéstől visszariadva az Európai Bíróság kimondta: az értékesítési módokra vonatkozó szabályok nem tekinthetők mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek:

- ◆ „az értékesítés meghatározott formáit korlátozó nemzeti jogszabályok nem minősülnek a tagállamközi kereskedelmet közvetve vagy közvetlenül, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozó intézkedésnek, feltéve, hogy a szabály a tagállam területén működő minden kereskedőre kiterjed, és mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a hazai és a más tagállamból származó termékek értékesítését.”

Ennek alapján különbséget kell tenni termékkötött és értékesítési módra vonatkozó intézkedések között. Ha a tagállami szabály a termékre (tartalmára, összetételére, csomagolására stb.) vonatkozik, akkor vonatkozik rá a *Dassonville*-formula, ha csupán azt határozza meg, hogy miként lehet az adott terméket értékesíteni, akkor már értékesítési módnak tekintendő.⁹

A fentiek természetesen csak főszabály szerinti tilalmak, a tagállamoknak van lehetőségük arra, hogy valamilyen közérdekű célra hivatkozással fenntartsanak korlátozó intézkedéseket. Az első védekezést a „kényszerítő körülmények” jelentik. A *Cassis de Dijon*-ügyben¹⁰ a Bíróság megállapította:

⁸ A C-267. és 268/91. sz. *Keck és Mithouard*-ügyben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT, 1993, I-6097. o.).

⁹ A teljesség kedvéért utalni kell arra, hogy a reklámmal kapcsolatos korlátozásokat – bár ezek értékesítési módnak tekinthetők – az Európai Bíróság gyanakvással szemléli: az a kiindulópontja, hogy az importált termékek esetén a reklámnak nagyobb a jelentősége, mint a belföldi termékek esetén, ez utóbbiakat ugyanis a fogyasztók már ismerik.

¹⁰ A 120/78. sz. *Rewe-Zentral AG és Bundesmonopolverwaltung Für Branntwein (Cassis de Dijon)*-ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT, 1979, 649. o.).

- ♦ „[e] kell fogadni a Közösségen belüli mozgásnak a kérdéses termékek forgalmazására vonatkozó nemzeti jogszabályok különbségeiből eredő akadályait, amennyiben elismerhető, hogy ezek az előírások olyan feltétlenül érvényesítendő követelményeknek való megfelelés érdekében szükségesek, mint amilyen különösen az adóellenőrzés hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztességessége vagy a fogyasztóvédelem.” (Az ítélet 8. pontja.)

Ha egy intézkedést kényszerítő körülmények indokolnak, nem minősül mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, így nem esik az EUMSZ 34. és a 35. cikk körébe. A második védekezést a tagállam számára a 36. cikk jelenti.

- ♦ „A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárakra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közkerécs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.”

Fontos különbség azonban a „kényszerítő körülmények” és a EUMSZ 36. cikk között, hogy az előbbiekre csak akkor lehet hivatkozni, ha az intézkedés megkülönböztetés nélküli (azaz megfelel az egyenlő elbánás követelményének), míg a EUMSZ 36. cikk alapján ennek hiányában is meg lehet indokolni a korlátozást.

A tagállami árszabályozás tehát főszabály szerint *értékesítési móddal kapcsolatos* intézkedésnek minősül, és *akkor tiltott*, ha (közvetve vagy közvetlenül, ténylegesen vagy potenciálisan) *akadályozza* a tagállamközi kereskedelmet, és (ténylegesen vagy hatásában) *diszkriminatív*. Röviden tehát: a tagállami árszabályozással kapcsolatban akkor merülhetnek fel aggályok, ha a külföldi termék vagy vállalkozás piacra lépését, piachoz való hozzáférését gátolja vagy akadályozza, és kifejezetten vagy hatásában nem tartja be az egyenlő elbánás követelményét. A terminológiát illetően, a következőkben elemzett ügyekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a *Keck és Mithouard*-ügyben 1993. november 24-én született ítélet, tehát innentől datálhatjuk a termékkötött és az értékesítési móddal kapcsolatos intézkedés közötti különbségtételt. Ezt megelőzően az Európai Bíróság a fentiekben ismertetett *Dassonville*-formula alapján vizsgálta a tagállami árszabályozást.

A *Tasca*-ügyben¹¹ Olaszország a cukor (pontosabban bizonyos cukorfajták) *maximális fogyasztói árát* határozta meg. Az Európai Bíróság szerint ez az intézkedés önmagában nem minősül mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, azonban lehet ilyen hatása, ha a maximális árát olyan szinten határozzák meg, amely

¹¹ A 65/76. sz. *Tasca*-ügyben 1976. február 26-án hozott ítélet (EBHT, 1976, 291. o.).

a külföldi termékek értékesítését, ha nem is lehetetlenné, de a belföldi termékekhez képest nehezebbé teszi. Ez különösen abban az esetben áll fenn, ha a hatóságilag meghatározott legmagasabb ár olyan alacsony, hogy – figyelembe véve az importtermékeknek a belföldi termékekhez képesti általános helyzetét – az importterméket értékesíteni kívánó kereskedők ezt csak veszteségre tehetnék meg (az ítélet 13. pontja).

Ezt a tételt az Európai Bíróság a *SADAM*-ügyben¹² és a *GB-Inno-BM*-ügyben¹³ is megerősítette.

A *van Tiggele*-ügyben¹⁴ az Európai Bíróság nem maximális, hanem *minimális hatósági árakat* vizsgálta, amelyeket Hollandia – bizonyos termék kategóriák szerint – az égetett szeszes italok tekintetében határozott meg. A hatóságilag meghatározott legalacsonyabb ár megítélésének alaptételét az Európai Bíróság a következőképpen határozta meg. Bár az árszabályozás általánosságban nem korlátozza a szabad mozgást, bizonyos esetekben fennállhat ilyen korlátozás. Az import akkor korlátozódhat, ha az árat vagy az árrést olyan összegben, illetve mértékben határozzák meg, hogy az az importált termékek számára az azonos belföldi termékekhez képest hátrányt okoz: vagy azért, mert ilyen feltételek mellett azokat nem lehet nyereségesen értékesíteni, vagy azért, mert a hatósági minimumár hatástalanítja az alacsonyabb árból fakadó versenyelőnyt (az ítélet 14. pontja).

A *beszerzési ár alatti értékesítés tilalma* nem egyedül az importtermékek értékesítését illetően jár hátrányos hatásokkal, ezért nem minősülhet mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek (az ítélet 16. pontja).

A *minimális árrés konkrét összegkénti* (és nem az ár–költség aránykénti) meghatározása szintén nem vált ki hátrányos hatásokat az esetelegesen olcsóbb importtermékekkel szemben, akárcsak a szóban forgó esetben, ahol a kereskedői árrés a végső kiskereskedelmi árnak csupán egy viszonylag jelentéktelen részét tette ki (az ítélet 17. pontja).

Nem ez a helyzet azonban abban az esetben, ha a *minimális árat konkrét összegként határozzák meg*, amely bár mind az import-, mind a belföldi termékekre vonatkozik, negatív hatással lehet az előbbieket értékesítésére, amennyiben megakadályozza, hogy az importtermékek alacsonyabb ár–költség arányai megjelenjenek a végső kiskereskedelmi árban (az ítélet 18. pontja).

Az, ha az árszámítás módszertana eltér a belföldi és az importtermékek esetében, már alapot adhat a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés megállapítására. A *Roussel Laboratoria*-ügyben¹⁵ az Európai Bíróság megállapította: sérti az EUMSZ 34. cikkét, ha egy tagállam olyan árszabályozást vezet be, amely az importált

¹² A 88-90/75. sz. *SADAM* egyesített ügyekben 1976. február 26-án hozott ítélet (EBHT, 1976, 323. o.), 15. pont.

¹³ A 13/77. sz. *NVGB-INNO-BM*-ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet (EBHT, 1977, 2115. o.), 52. pont.

¹⁴ A 82/77. sz. *van Tiggele*-ügyben 1978. január 24-én hozott ítélet (EBHT, 1978, 25. o.).

¹⁵ A 181/82. sz. *Roussel Laboratoria*-ügyben 1983. november 29-én hozott ítélet (EBHT, 1983, 3849. o.).

gyógyszerészeti termékek esetében a gyártó által a származási országban általában alkalmazott árat veszi alapul, miközben a belföldi termékek esetében az árat egy adott időpontban fennálló szinten befagyasztja (az ítélet 25. pontja).

A *Cullet kontra Centre Leclerc*-ügyben¹⁶ egy francia áruházlánc által üzemeltetett benzinkutak értékesítettek alacsony áron üzemanyagot. Egy konkurens kereskedő, valamint egy érdekvédelmi szervezet a minimális hatósági ár megsértése miatt eljárást indított az áruházláncsal szemben.

A francia szabályozás az üzemanyagok minimális kiskereskedelmi árát kizárólag a francia finomítók árai alapján határozta meg; ez utóbbiakra pedig egy árlimit vonatkozott, amelyet – főszabály szerint – ugyan az európai árak alapján állapítottak meg, ha azonban az európai árak a francia finomítók önköltségi áraitól 8 százalékkal eltértek (felfelé vagy lefelé), akkor a francia finomítók önköltsége határozta meg az árlimitet. A gyakorlatban a francia finomítók a legmagasabb hatósági ár szerinti áron értékesítettek (az ítélet 5. pontja).

Az Európai Bíróság megállapította: ez az árszabályozási mód hátrányos a külföldi termékekkel szemben, mivel megfosztja őket az esetleges alacsonyabb önköltségükből fakadó versenyelőnytől (az ítélet 29. pontja).

A *Roelstraete*-ügyben¹⁷ az Európai Bíróság a húsipari vállalkozásokkal (kiskereskedőkkel) szemben megállapított fix árrést vizsgálta: a vonatkozó belga szabályok összességében meghatározták, hogy a húsipari vállalkozás kilogrammonként mekkora árrést tehet rá a hústermékekre. A kiskereskedelmi ár a megelőző négy hét számlái alapján számított átlagos súlyozott beszerzési árból, az összességében meghatározott árrésből és az általános forgalmi adóból állt (az ítélet 2. pontja).

Az Európai Bíróság szerint az árszabályozás, azzal, hogy az árrést összességében határozta meg, és az mind a belföldi, mind az importtermékekre ugyanúgy vonatkozott, elbátortalanította a kereskedőket attól, hogy más tagállamból hústermékeket importáljanak. A kereskedőnek ugyanis az összességében meghatározott árrésből kellett fedeznie az importköltségeket is, vagyis az emiatt felmerülő többletköltségek miatt árrése kisebb lett a belföldi termékek értékesítéséhez képest (az ítélet 21–22. pontja).

Ugyanezt a döntést ismételte meg az Európai Bíróság a *Lefèvre*-ügyben¹⁸ egy ugyanilyen megközelítést követő francia árszabályozás tekintetében (az ítélet 13. pontja).

A *Vocarex*-ügyben¹⁹ az Európai Bíróság a belga jog azon rendelkezését vizsgálta, amely tiltotta a nagyon alacsony haszonkulccsal történő értékesítést (a belga jog tiltotta a veszteségre történő értékesítést, és ilyennek tekintette az alacsony árréssel

¹⁶ A 231/83. sz. *Cullet kontra Centre Leclerc*-ügyben 1985. január 19-én hozott ítélet (EBHT, 1985, 305. o.).

¹⁷ A 116/84. sz. *Henri Roelstraete*-ügyben hozott ítélet (EBHT, 1985, 1705. o.).

¹⁸ A 188/86. sz. *Lefèvre-ügyben* 1987. július 2-án hozott ítélet (EBHT, 1987, 2963. o.).

¹⁹ A C-63/94. sz. *Vocarex*-ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT, 1995, I-2467. o.).

történi értékesítést is) (az ítélet 3. pontja). Az Európai Bíróság ezt az árszabályozást nem tekintette mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek (az ítélet 15. pontja).

ÖSSZEGERŐSÍTÉSKÉPPEN MEGÁLLAPÍTHATÓ: a tagállami árszabályozás akkor sérti a belső piac szabályait (a szabad mozgást), ha a külföldi és a belföldi termékeket nem egyformán érintő módon akadályozza a külföldi áruk belépését egy másik tagállam területére. Ennek megfelelően, a maximális ár meghatározása összeegyeztethetetlen lehet a belső piaccal, amennyiben megakadályozza vagy akadályozza a drágább (adott esetben az importköltségek miatt drágább) külföldi termékek behozatalát; a minimális ár megállapítása összeegyeztethetetlen lehet a belső piaccal, ha akadályozza a külföldi termékek behozatalát azáltal, hogy megfosztja őket az alacsonyabb árban rejlő versenyelőnyüktől. Az önköltség, beszerzési ár alatti, illetve a csekély nyereséggel történi értékesítés tilalma – főszabály szerint – nem ütközik a belső piac jogába.

Az Európai Bíróság minimális kiskereskedelmi árral kapcsolatos joggyakorlata közgazdasági szempontból könnyen bírálható. A hatóságilag meghatározott legkisebb kiskereskedelmi ár nem teszi a (kis)kereskedőket ellenérdekeltté az olcsóbb külföldi termékek beszerzésével szemben: a minimális kiskereskedelmi ár esetén a (kis)kereskedő abban érdekelt, hogy továbbra is megvegye az olcsóbb külföldi terméket, és a minimális kiskereskedelmi ár által biztosított nagyobb haszonnal eladja; és nem abban, hogy a minimumár által biztosított előnyt a belföldi termelőkkel megossza, és megvegye a drágább belföldi terméket.

A LIBERALIZÁCIÓS JOGANYAG ÉS A TAGÁLLAMI ÁRSZABÁLYOZÁS – A HATÓSÁGI ÁR MINT A PIACNYITÁS AKADÁLYA

Az Európai Bíróság joggyakorlata, így a *Federutility*- és az *Enel*-ügyekben²⁰ hozott határozatai arra engednek következtetni, hogy azokon a területeken, ahol a szektorális piacnyitási szabályozás nem hatalmazza fel vagy kötelezi kifejezetten a tagállamokat a hatósági árszabályozásra, a tagállamok főszabály szerint nem vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn hatósági árat, mivel az ellentétes a piacnyitás céljával. Ugyanakkor – hivatkozással a közszolgáltatási kötelezettségre – a vonatkozó szektorális rendelkezéseknek megfelelően a vállalkozások fenntarthatnak hatósági árakat, ennek az árszabályozásnak azonban mind tárgyi, mind időbeli értelemben korlátozotttnak kell lennie.

²⁰ A C-242/10. sz. *Enel*-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

Földgázpiac

A földgáz belső piacára vonatkozó 2009/73/EK-irányelv (földgázpiaci irányelv) a hálózati szolgáltatásokat (hálózathoz való hozzáférés) természetes monopóliumként kezeli, és ennek megfelelően hatósági árszabályozásnak veti alá, amelyet a tagállami hatóságoknak kell megvalósítaniuk. Ezzel szemben az energetikai terméket magát nem veti alá árszabályozásnak, a földgáztermelést és -kereskedelmet „versenypiacképes” tevékenységeknek tekinti. Az egyetlen rendelkezés, amely az árszabályozás kérdését ez utóbbiak tekintetében említi, a földgázpiaci irányelv közszolgáltatási kötelezettségekről rendelkező – a továbbiakban részletezett – 3. cikkének 2. bekezdése.

A földgázpiaci irányelv, összhangban elődjével (2003/55/EK-irányelv 3. cikkének 3. bekezdése), nem tartalmaz rendelkezést az egyetemes szolgáltatásról, vagyis nem nyilvánítja a földgázt egyetemes szolgáltatásnak – valószínűleg azért, mert az európai fogyasztók többsége nem használ földgázt (lásd *Cremer és szerzőtársai* [1998] 7. o.) –, hanem közszolgáltatási kötelezettséget rögzít a 3. cikk 2. bekezdésében és fogyasztóvédelmi követelményeket a 3. cikk 3. bekezdésében. Ezek a rendelkezések lehetővé tehetik a tagállamok számára, hogy a földgáz tekintetében is egyetemes szolgáltatást vezessenek be, noha a tagállami mozgásteret az Európai Bíróság *Federutility*-ügyben²¹ hozott ítélete korlátok közé szorította. Előjáróban ki kell emelni, hogy ugyan az Európai Bíróság ebben az ügyben a korábbi földgázpiaci irányelv rendelkezéseit értelmezte, ezek a szabályok lényegében megegyeznek a jelenleg hatályos földgázpiaci irányelvvvel.

A *Federutility*-ügyben az Európai Bíróság megállapította: noha a tagállamok a teljes piacnyitást, vagyis 2007. július elsejét követően is szabályozhatják a kiskereskedelmi árakat a földgázszektorban (az ítélet 17–24. pontja), a szabályozást csak bizonyos feltételek esetén tarthatják fenn.

Ebben az ügyben Olaszország az egész iparágra vonatkozó hatósági árat vezetett be, amelyben az árakat referenciaárakra történő hivatkozással határozta meg; a szabályozási beavatkozás indokát a működő verseny és a végső fogyasztók védelme adta.

Az Európai Bíróság két lépésben vizsgálta az árszabályozás jogszerűségének kérdését. Első lépésben, arra kellett választ adni, hogy a piacnyitás egyúttal maga után vonja-e a hatósági árszabályozás tilalmát; a földgázpiaci irányelv ugyanis – akárcsak más liberalizációs irányelvek – nem tartalmaz kifejezett tilalmat a tagállami árszabályozásra vonatkozóan. Második lépésben arra kellett választ adni, hogy amennyiben a tagállami hatósági árszabályozás ellentétes a piacnyitás követelményét rögzítő rendelkezéssel, kivételként indokolhatja-e azt a közszolgáltatás biztosítása. Itt fontos (ismételten) utalni arra, hogy a földgázpiaci irányelv nem tartalmazza az egyetemes szolgáltatás intézményét: a földgáz az európai uniós jogban nem tartozik egyetemes szolgáltatási körbe, ezért a tagállami földgáz egyetemes szolgáltatásának

²¹ A C-265/08. sz. *Federutility*-ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet (EBHT, 2010, I-3377. o.).

– szemben a villamos energia egyetemes szolgáltatásával – nincs önálló jogalapja, hanem csupán a közszolgáltatási célú tagállami beavatkozást lehetővé tevő irányelvi rendelkezésből, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (EUMSZ-ban rögzített) fogalmából vezethető le.

A vizsgált tényállás idején hatályos 2003/55/EK-irányelv (hasonlóan a jelenleg hatályos földgázpiaci irányelvhez), bár bizonyos szolgáltatások tekintetében (például rendszerhasználati díjak) kötelezővé tette a tagállami árszabályozást, ezen a körön kívül nem tartalmazott kifejezett rendelkezést a tagállami árszabályozásra vonatkozóan. Más szóval, míg bizonyos szolgáltatások tekintetében (hálózati szolgáltatások) a tagállamok kötelezettségévé tette az árszabályozást, az ebbe a körbe nem tartozó szolgáltatások (földgáz) árának szabályozásával kapcsolatban nem tartalmazott rendelkezést: nem jogosította fel a tagállamokat az árak hatósági szabályozására, azonban nem is tiltotta azt. Az Európai Bíróság azonban – az irányelv céljából (ami nem más, mint a piaci liberalizáció, illetve a versengő földgázpiac kialakítása; az ítélet 19. pontja), valamint a szabad szolgáltatóválasztás jogából – levezette a földgáz árának főszabály szerinti tilalmát: a teljes piacnyitást követően „minden fogyasztó szabadon, a saját választása szerinti szolgáltatótól vásárolhat földgázt” (az 2003/55/EK-irányelv 2. és 23. cikke és az ítélet 17. pontja).

- ♦ „Habár sem az előbbi szövegből [2003/55 irányelv 23. cikk (1) bekezdés c) pont], és ezen irányelv más rendelkezéséből sem következik kifejezetten, hogy a földgázellátás árát 2007. július 1-jétől kizárólag a kereslet és a kínálat függvénye alapján kellene meghatározni, ez a követelmény a fenti irányelv céljából és általános rendszeréből ered, amelynek célja – ahogyan azt a harmadik, a negyedik és a tizennyolcadik preambulumbekkezdés pontosítja – a földgázpiac teljes liberalizációjának fokozatos megvalósítása, ami elsősorban a szolgáltatók számára minden fogyasztó szabad ellátásának lehetőségét biztosítja.” (Az ítélet 18. pontja.)

Ezt követően az Európai Bíróság a 2003/55/EK-irányelv közszolgáltatásra vonatkozó 3. cikkének 2. bekezdése alapján megvizsgálta, hogy milyen feltételek esetén lehet eltérni a fenti főszabálytól. A megismeréséből következik, hogy „az ennek alapján meghozott intézkedéseket általános gazdasági érdekből kell elfogadni, azoknak világosan meghatározottaknak, átláthatóknak, megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, valamint garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségét az Unió földgázipari vállalkozásai számára” (az ítélet 22. pontja). Más szóval, a közszolgáltatás céljára hivatkozó állami beavatkozás lehetősége nem automatikus, a tagállam csak szükség esetén szabályozhatja az árakat, a piaci folyamatokba történő beavatkozásnak mind időbeli, mind tárgyi értelemben korlátozottnak kell lennie.

A 3. cikk 2. bekezdése csak általános gazdasági érdekből engedi a tagállami beavatkozást, kifejezetten utalva az EUMSZ 106. cikkére.

A tagállamok széles körű mérlegelési joggal rendelkeznek az általános gazdasági érdek meghatározása szempontjából, és különösen teret engedhetnek a helyi sajátosságoknak, a nemzeti szakpolitikai megfontolásoknak. „Különösen figyelembe vehetik a nemzeti politikájukra jellemző sajátos célokat” (az ítélet 29. pontja). Az uniós jog az általános gazdasági érdek meghatározásával kapcsolatos minimalista megközelítése lehetővé teszi, hogy „a közszolgáltatási kötelezettségeket – az uniós jog tiszteletben tartása mellett – »nemzeti szinten« lehessen értelmezni »az adott országokra jellemző körülmények tekintetbevételével«” (az ítélet 30. pontja).

- ♦ „A fentiekből következik, hogy a 2003/55 irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára annak megítélését, hogy általános gazdasági érdekből 2007. július 1-je után előírnak-e a földgázágazatban működő vállalkozások számára közszolgáltatási kötelezettségeket, különösen annak biztosítása céljából, hogy a földgázellátás ára a végső fogyasztók számára méltányos szinten maradjon, tekintettel arra az egyensúlyra, amelyet a tagállamoknak a földgázágazat helyzetét figyelembe véve kell megteremteniük a liberalizációra irányuló cél és a végső fogyasztó védelmének szükségességére irányuló, a jelen ítélet 18. és 20. pontjában említett, az uniós jogalkotó által követett cél között.” (Az ítélet 32. pontja.)

Meg kell jegyezni azonban, hogy bár a tagállamoknak széles a mozgásterük az általános gazdasági érdek meghatározása tekintetében, a Bíróság ítéletének fontos következménye, hogy árszabályozási kompetenciájuk nem automatikus, csak indokolt esetben vehetik igénybe ezt a szabályozási eszközt, és ezzel kapcsolatos indokaikat meg kell nevezniük, különös tekintettel arra, hogy a 3. cikk 6. bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek tájékoztatni a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése érdekében hoztak, valamint azok belföldi és nemzetközi versenyre gyakorolt lehetséges hatásairól. Ez pedig egy nagyon fontos következménye annak, hogy az Európai Bíróság a piacnyitás célját szem előtt tartva levezette az árszabályozás főszabály szerinti tilalmát.

A jelen ügyben az Európai Bíróság legitim általános gazdasági érdeknek minősítette a végső felhasználók védelmét a szolgáltatók piaci hatalmával szemben, vagyis azt a törekvést, hogy „a földgázellátás ára a végső fogyasztók számára méltányos szinten maradjon, tekintettel arra az egyensúlyra, amelyet a földgázágazat helyzetét figyelembe véve a tagállamoknak kell megteremteniük a liberalizációra irányuló cél és a végső fogyasztó védelmének szükségességére irányuló, a 2003/55 irányelvben kitűzött cél között” (az ítélet rendelkező része).

Az árszabályozás formáját öltő piaci beavatkozásnak arányosnak kell lennie. Az arányosság követelményéből következik, hogy az árszabályozásra csak a szükséges körben kerülhet sor (tárgyi kör), a hatósági árat csak korlátozott ideig lehet fenntartani (időbeli kör), és csak olyan felhasználókat érinthet, akik tekintetében az árszabályozás fenntartása indokolt (személyi kör). Az állam által meghatározott közszolgál-

tatási kötelezettségek „kizárólag olyan mértékben veszélyeztethetik a földgázellátás árának szabad meghatározását, amennyiben az általuk kitűzött, általános gazdasági érdekre irányuló cél megvalósítása érdekében szükséges, és – következésképpen – mindenképpen csak korlátozott ideig veszélyeztethetik azt.” (Az ítélet 33. pontja.)

- ♦ „Először is, egy ilyen beavatkozásnak időtartamát tekintve az általa kitűzött cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékűre kell korlátozódnia, különösen annak érdekében, hogy ne véglegesítsen egy olyan intézkedést, amely már jellegénél fogva is a működőképes földgázpiac akadályát képezi. [35. pont.] Másodsorban, az alkalmazott beavatkozási mód nem haladhatja meg az általános gazdasági érdekhez fűződő, elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket. [36. pont.] Amennyiben e vizsgálat végeztével beigazolódná, hogy egy ilyen beavatkozás ekképpen igazolható, az arányosság követelménye különösen azt követeli meg, hogy e beavatkozás főszabály szerint az ár azon elemére korlátozódjon, amely az emelkedést különleges körülmények útján közvetlenül befolyásolja [38. pont]. Harmadsorban, az arányosság követelményét az intézkedés személyi hatályának, pontosabban szólva a kedvezményezettjeinek a szempontjából is értékelni kell.” [39. pont].

Az időbeli korlátozottság kapcsán az Európai Bíróság kiemelte: önmagában nem elegendő, ha a tagállami jogszabály utal a hatósági ár átmeneti jellegére. „[A] kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az alkalmazandó nemzeti jog a közgazdátást kötelezi-e, és milyen mértékben kötelezi, a beavatkozás szükségességének és módjának rövid időközönként történő rendszeres felülvizsgálatára a gázágazat fejlődése függvényében.” (Az ítélet 35. pontja.)

Külön érdemes utalni a bírósági ítélet kedvezményezetti körrel kapcsolatos megállapításaira. Az Európai Bíróság ezzel kapcsolatban megállapította: noha az árszabályozás, illetve általában a közszolgáltatási kötelezettségek kedvezményezetti köre elviekben nemcsak a lakossági fogyasztókra terjedhet ki, hanem ebbe a körbe vállalkozások is tartozhatnak, főszabály szerint, nem teljesíti az arányosság követelményét, ha a hatósági ár kedvezményezettjei vállalkozások. Az árszabályozás által biztosított védelem azonban minden lakossági fogyasztóra vonatkozhat, nemcsak az úgynevezett védendő fogyasztókra.

- ♦ „E tekintetben ki kell emelni, hogy e követelmény nem akadályozza meg, hogy a földgázellátás olyan referenciaárának alkalmazása, mint az alapügyben szereplő, minden olyan lakossági fogyasztóra vonatkozzon, akinek a földgázfogyasztása egy meghatározott mérték alatt van, és nem korlátozódik a 2003/55 irányelv 3. cikkének (3) bekezdésében szereplő azon személyekre, akiknek mindenképpen biztosítókat kell nyújtani, mert védelemre szorulnak. (...) Abban az esetben, ha – amint azt a Bíróság előtt az alapügy néhány felperese fenntartotta – a földgázellátás olyan referenciaárainak meghatározásának, mint az alapügyben szereplők, kedvezményezettjei lennének méretüktől függetlenül

a vállalkozások is – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megítélnie –, pontosítani kell, hogy a 2003/55 irányelv főszabály szerint nem zárja ki, hogy ezek a vállalkozások a földgáz végső fogyasztóiként olyan közszolgáltatási kötelezettségek kedvezményezettjei legyenek, mint amelyeket a 2003/55 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok előírhatnak. Az irányelv huszonhatodik preambulumbekzdése többek között előírja, hogy a tagállamok által a végső fogyasztó védelmében hozott intézkedések attól függően különbözhetnek, hogy háztartási fogyasztóról vagy pedig kis- és középvállalkozásról van szó. (...) Ebben az esetben azonban a szóban forgó nemzeti intézkedés arányosságának megítélése során figyelembe kell venni egyrészt azt, hogy a vállalkozások helyzete eltér a lakossági fogyasztókéétól, és a kitűzött célok és a fennálló érdekek nem feltétlenül egyeznek meg, másrészt pedig – méretük alapján – a vállalkozások között is lehetnek objektív különbségek. (...) E körülmények között – a tárgyaláson egyébként hivatkozott, az egyének ingatlan közös tulajdona kezelésének különleges esetén kívül – az arányosság fent említett követelménye főszabály szerint nem teljesül, ha a földgázellátás olyan referenciaárainak a meghatározása, mint az alapügyben szereplő, a földgáz végső fogyasztóiként egyformán vonatkozik az egyénekre és a vállalkozásokra.” (Az ítélet 40–43. pontja.)

A közszolgáltatási kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak, átláthatóknak, megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, valamint biztosítaniuk kell a fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségének követelményét az Európai Unió földgázipari vállalkozásai számára (az ítélet 44. pontja). Vizsgálni kell, hogy egy látszólag nem diszkriminatív szabályozást hatásaira tekintettel mégis megkülönböztető jellegűnek kell-e tekinteni, például abban az esetben, ha az árszabályozásból származó pénzügyi terheket főként bizonyos vállalkozásokra rója (az ítélet 45–46. pontja).

Érdemes megjegyezni, hogy a *Federutility*-ügyben az Európai Bíróság egy általános, tehát az egész iparágat átfogó árszabályozást vizsgált, amely piaci szereplők egy körére vonatkozott; ez azonban nem minősül szűkebb értelemben vett egyetemes szolgáltatási árazásnak, amelynek keretében a tagállam kinevez egy egyetemes szolgáltatót (végső menedékest, közszolgáltatót stb.), és ennek árait rögzíti. Az Európai Bíróság ítéletének 33. pontja „a földgázellátás árának szabad meghatározását” veszélyeztető intézkedésekről beszél, és nem olyan esetekről, amikor egy tagállam egyetemes szolgáltató kijelölése révén biztosítja a földgázszolgáltatás egy bizonyos áron történő elérhetőségét. Kétséges, hogy a *Federutility*-ügyben hozott ítélet hatálya csak az általános hatósági árszabályozásra terjed ki, vagy kiterjed-e az egyetemes szolgáltató útján biztosított árakra.

Ez fontos kérdés, mert bár a földgáz európai uniós szinten nem minősül egyetemes szolgáltatásnak, több tagállam annak minősíti. Erre kézenfekvő példa a *Federutility*-ügyben vizsgált olasz szabályozás, amely nem egyetemes szolgáltató, hanem általános hatósági ár segítségével igyekezett biztosítani a földgáz egyetemes

szolgáltatást; a teljesség kedvéért meg kell jegyezni: annak ellenére, hogy az Európai Bíróság feltételekhez kötötte, az olasz szabályozás túlélt az előzetes döntéshozatali eljárást, és alkalmazandó maradt (*Cavasola–Ciminelli* [2012] 114. o.). Több más tagállam egyetemes szolgáltatón keresztül biztosítja az egyetemes szolgáltatást és az árak tisztességeségét. Magyarországon a 2008. évi földgázellátásról szóló XL. törvény (Get.) 34. paragrafusának 1. bekezdése lényegében megismétli az egyetemes villamosenergia-szolgáltatásra vonatkozó idevágó rendelkezéseket, azzal a különbséggel, hogy a földgázszektorban az egyetemes szolgáltatás csak azokra a felhasználókra terjed ki, akik már rákapcsolódtak a földgázhálózatra. Spanyolországban a földgáz szintén egyetemes szolgáltatásnak minősül, amelynek tisztességes ára biztosított: noha a kiskereskedelmi árszabályozást Spanyolország megszüntette, a szabályozás végső menedékes árak formájában a kisfogyasztók számára költségalapú árakat biztosít (*IEA* [2009] 64. és 70. o., *CNE* [2010] 12–13. o., *CNE* [2011] 124–126. o.).

Villamosenergia-piac

A villamos energia belső piacára vonatkozó 2009/72/EK-irányelv (villamosenergia-piaci irányelv) szabályozási és normaszervezete lényegében összhangban van a földgázpiaci irányelv vonatkozó rendelkezéseivel, azzal a fontos különbséggel, hogy a villamos energia, uniós szinten, egyetemes szolgáltatásnak minősül, míg a földgáz nem.

A villamosenergia-piaci irányelv a hálózati szolgáltatásokat (hálózathoz való hozzáférés) természetes monopóliumként kezeli, és ennek megfelelően hatósági árszabályozásnak veti alá, amit a tagállami hatóságoknak kell megvalósítaniuk. Ezzel szemben, az energetikai terméket magát nem veti alá árszabályozásnak, a villamosenergia-termelést és -kereskedelmet „versenypiacképes” tevékenységeknek tekinti. Így azonban a villamosenergia-piaci irányelv nemcsak a közszolgáltatási kötelezettségekről rendelkező 3. cikke 2. bekezdése említi az árszabályozás lehetőségét, hanem 3. bekezdése is: a villamos energia uniós szinten egyetemes szolgáltatásnak minősül, és az egyetemes szolgáltatási csomag részét képezik a „tisztességes árak”. Az egyetemes szolgáltatás intézménye automatikus állami beavatkozási lehetőséget és egyben köteletséget jelent, aminek a „jogalapja” adott, bár mikéntjének és mértékének – a széles körű tagállami mérlegelési jog ellenére – természetesen vannak uniós korlátai.

Emiatt a koncepcionális szabályozási eltérés miatt a földgázpiacra lefektetett európai bírósági jogértelmezés csak az egyetemes villamosenergia-szolgáltatás körén kívül emelhető át a villamosenergia-piac szabályozásába.

Ennek tükrében kell feltennünk a kérdést: alkalmazható-e (iránymutatásul szolgál-e) az Európai Bíróság *Federutility*-ügyben hozott ítélete a villamosenergia-szektorban? A földgázpiaci és a villamosenergia-piaci irányelvek szabályozási rendszere

sokban hasonló, a piacnyitás célja a villamosenergia-piaci irányelvből is levezethető, valamint a közszolgáltatásokkal kapcsolatos rendelkezések lényegében megegyeznek a földgázpiaci irányelv szabályaival. Ezt az általános párhuzamosságot egyébként az Európai Bíróság is megerősítette az *Enel*-ügyben,²² amikor a *Federutility*-ügyben hozott ítéletre több helyen is mint iránymutatás hivatkozik, Cruz Villalón főtanácsnok *Enel*-ügyben készített indítványában pedig kifejezetten úgy hivatkozik a *Federutility*-ügyben hozott ítéletre, mint „az energiaágazat közszolgáltatási kötelezettségeire vonatkozó szabályozás első alkalmazása az ítélkezési gyakorlatban [és] e rendelkezés értelmezése tekintetében [a villamosenergia-szektor tekintetében] közvetlen precedensnek minősül.” (Az ítélet 2. pontja.) Ennek megfelelően, az *Enel*-ügyben alkalmazott elemzés és levezetés lényegében a *Federutility*-ügyben lefektetett struktúrát követi (az ítélet 39, 32. és 50. pontja).

Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bíróság *Federutility*-ügyben hozott ítélete nem ad iránymutatást az egyetemes villamosenergia-szolgáltatás értelmezése tekintetében, noha ezen a körön kívül teljes mértékben irányadó. Ezt azért is fontos ismételtelen megtenni, mert ezt a fentiekben részletezett szabályozásszerkezeti különbséget gyakran szem elől tévesztik, és nem ritkán találkozunk olyan állásponttal, hogy a *Federutility* ítélet közvetlenül alkalmazandó lenne a villamos energia szektorban (*Energy Community* [2012] 5–6. o.).

A villamosenergia-szektor tekintetében az Európai Bíróság az *Enel*-ügyben mondta ki azt a tételt, hogy specifikus árszabályozás felhatalmazás hiányában, a hatósági árak, főszabály szerint, tiltottak, azonban az általános gazdasági érdekre hivatkozással indokolhatók lehetnek. Ebben az ügyben Olaszország az úgynevezett „teherelosztási és kiegyenlítési” szolgáltatások tekintetében „alapvető létesítményekkel” rendelkező villamosenergia-termelő vállalkozásokat arra kötelezte, hogy a hálózatüzemeltető részére hatóságilag kötött árakon szállítsanak.

A kérdés vizsgálata során az Európai Bíróság, szemben a *Federutility*-ügyben hozott ítélettel, már átugrotta annak részletes vizsgálatát, hogy kifejezett felhatalmazás hiányában összeegyeztethetetlen-e a villamosenergia-piaci irányelvvél a tagállami hatósági árszabályozás. Ezt a tilalmat a Bíróság adottnak vette, és szinte automatikusan a kivétel alkalmazásának, vagyis a tagállami beavatkozásnak a feltételeit elemezte.

Ennek megfelelően, az Európai Bíróság három feltétel fennállását vizsgálta: az állami szabályozási beavatkozásnak az „általános gazdasági érdeket kell szolgálnia, és tiszteletben kell tartania az arányosság elvét”, valamint „a szóban forgó kötelezettségeknek világosan meghatározottnak, átláthatóknak, hátrányos megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét a hivatkozott vállalkozások számára” (az ítélet 48. pontja).

²² A C-242/10. sz. *Enel Produzione SpA kontra az Autorità per l'energia elettrica e il gas*-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT, 2011, I-13665. o.).

Az Európai Bíróság szerint „a villamosenergia-teherelosztási szolgáltatása olyan közszolgáltatás, amelynek célja, hogy biztosítsa a nemzeti villamosenergia-átviteli hálózatban jelentkező kereslet és kínálat közötti egyensúlyt, ily módon garantálva a villamosenergia-ellátás biztonságát és folyamatosságát” (az ítélet 51. pontja). Ebből következően, az Európai Bíróság a villamosenergia-termelőket sújtó, a teherelosztási szolgáltatásokat támogató kötelezettségeket is az általános gazdasági érdek körébe vonta (az ítélet 54. pontja).

Az arányosság követelménye, az Európai Bíróság álláspontja szerint, akkor teljesül, ha a tagállami szabályozás alkalmas arra, hogy „biztosítsa az általa követett cél megvalósulását, és ne[m] haladjon meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket” (az ítélet 55. pontja).

Az alkalmasság tekintetében az Európai Bíróság kiemelte: a szabályozást „kizárólag az alapvető létesítménnyel rendelkező gazdasági szereplők tekintetében kell alkalmazni, azaz olyan esetekben, amikor csak egy termelőlétesítmény létezik, amely műszaki jellemzői és teljesítményének gyors változtathatóságából következően képes megtermelni a teherelosztás követelményeihez szükséges forrásokat” (az ítélet 57. pontja), így olyan „termelőlétesítményekről van szó, amelyek kifejezetten szükségesek és nélkülözhetetlenek a teherelosztási szolgáltatás szükségleteinek kielégítéséhez” (az ítélet 62. pontja).

A tekintetben, hogy a szabályozás túllépi-e az érintett általános gazdasági érdeknek való megfeleléshez szükséges mértéket (az ítélet 63. pontja), az Európai Bíróság utalt arra, hogy a szabályozás alkalmas volt, hogy „biztosítsa az ilyen létesítményekkel rendelkező gazdasági szereplők méltányos díjazását” (az ítélet 68. pontja).

Végül, az Európai Bíróság megállapította, hogy a közszolgáltatási kötelezettség a szükséges időtartamra korlátozódik, „mivel az alapvető létesítmények jegyzékét évente áttekintik és ellenőrzik, a létesítményeket csak korlátozott időtartamra veszik fel a jegyzékbe” (az ítélet 75. pontja).

Amint azt említettük, a fenti elemzési kerettől elkülönülő szempontok vonatkoznak az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében elfogadott szabályozásra. Az egyetemes villamosenergia-szolgáltatási csomag része a villamos energiával tisztességes áron történő ellátás joga. A villamosenergia-piaci irányelv nem ad iránymutatást abban a tekintetben, hogy az árak mikor tekinthetők tisztességesnek, ami széles körű tagállami mozgásteret tesz lehetővé (*Cameron* [2005] 25. o.). 2010. január elsején, a 27 tagállamból 16 fenntartott valamilyen árszabályozást a háztartási szegmensben (*EREGE* [2010]),²³ ennek bevett mechanizmusa volt az egyetemes szolgáltató (végső menedékes, közszolgáltató) kijelölése és az általa alkalmazható legmagasabb árak rögzítése.

²³ A végső felhasználói szabályozott ár (*end-user regulated price*) meghatározását lásd *EREGE* [2010] 11. o.

ÖSSZEĞZÉS

A jelen tanulmány a belső piac szabályai és a versenyszabályok szempontjából vizsgálta a tagállami árszabályozás mozgásterét.

Az árszabályozás akkor összeegyeztethetetlen a belső piaci joggal, ha az a szabad mozgást akadályozza – például a más uniós országokból származó (külföldi) termékek piacra lépését, piachoz való hozzáférését vagy a letelepedés szabadságát. A tagállami árszabályozás, értékesítési móddal kapcsolatos intézkedésként akkor sérti a belső piac szabályait (a szabad mozgást), ha a külföldi termékek belépését a belföldiekével nem egyformán szabályozza (akadályozza). Ennek megfelelően, a maximális ár meghatározása összeegyeztethetetlen lehet a belső piaccal, amennyiben megakadályozza vagy korlátozza a drágább (adott esetben az importköltségek miatt drágább) külföldi termékek behozatalát; a minimális ár meghatározása összeegyeztethetetlen lehet a belső piaccal, ha akadályozza a külföldi termékek behozatalát azáltal, hogy megfosztja őket az alacsonyabb árban rejlő versenyelőnyüktől. Az önköltségen, beszerzési ár alatt, illetve a csekély nyereséggel történő értékesítés tilalma, főszabály szerint, nem ütközik a belső piac jogába.

Az európai uniós versenyszabályok közül lényegében a fentiekben külön elemzett liberalizációs szabályok jelentenek érdemi korlátozást a tagállami árszabályozással szemben. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a piaci liberalizációval, vagyis a szektorspecifikus piacnyitási szabályozással nem érintett iparágakban ez a korlátozás nem érvényesül. Az árszabályozás nem minősül állami támogatásnak, mivel nem érinti a közpénzeket. Arra elvileg van lehetőség, hogy a hatósági ár meghatározásával a tagállam egy vállalkozást a versenyszabályok megsértésére sarkalljon (a kibocsátás korlátozása, önköltség alatti értékesítés), ez azonban gyakorlatilag csak kirívó esetekben állhat fenn.

Az energetikai piacnyitással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat rögzítette azt az általános elvet, hogy ha az idevágó európai uniós szabályozás nem tartalmaz kifejezett felhatalmazó rendelkezést az árak hatósági szabályozására vonatkozóan, akkor főszabály szerint tiltott a tagállami árszabályozás, és csak az általános gazdasági érdekre hivatkozással tartható fenn. Ebből következik, hogy hatóság árszabályozás csak indokolt esetben tartható fenn, és az árszabályozás formáját öltő állami beavatkozásnak tárgyi és időbeli értelemben is arányosnak kell lennie. Ez az energiapiacok tekintetében kialakult gyakorlat a többi liberalizált piacra is kivetíthető, azokra megfelelően alkalmazandó.

Az Európai Bíróság *Federutility*-ügyben hozott ítéletének egyik fontos megállapítása, hogy a piacnyitás önmagában kizárja az árszabályozást, azaz a liberalizált piacokon a piacnyitást kimondó európai uniós jogi paranccsal főszabály szerint nem összeegyeztethető az árak hatósági szabályozása. Ebből adódik az a tétel is, hogy közszolgáltatás (általános gazdasági érdekű szolgáltatás) esetén az árszabályzás kivételesen fenntartható, ennek azonban feltételei vannak. Vagyis a tagállamoknak

nem alanyi joga, hogy az árakat szabályozzák, ez ugyanis szembe megy a liberalizált piac elvével. Ugyancsak fontos tétel, hogy az árszabályozás – legalábbis az általános érvényű árszabályozás – csak átmeneti lehet; bármilyen hosszú is a versenypiachoz vezető út, ahol az árszabályozás fenntartása már nem lesz indokolható, ez a megállapítás a jövőre vonatkozóan nagyon fontos elvet vezet be.

A *Federutility*-ügyben lefektetett árszabályozási tilalom különösen érdekes megvilágításba helyeződik, ha összevetjük az elmúlt évtizedek liberalizációs hulláma által nem érintett szektorokkal (amelyek a gazdasági ágazatok döntő többségét teszik ki). A liberalizált piacokon az árszabályozás külön felhatalmazás hiányában tiltottnak minősülhet, ha korlátozza a versenyt. A piacnyitás körén kívüli területeken a tilalom alkalmazásához a verseny korlátozásánál több kell: az import korlátozása. Itt a hatósági árszabályozás lényegében akkor ütközik tilalomba, ha az importot (vagy exportot) korlátozza, vagyis sérti a szabad mozgást, ez pedig akkor áll fenn, hogy lehetetlenné teszi vagy akárcsak akadályozza a külföldi áruk, illetve szolgáltatások piacra lépését, piachoz való hozzáférését. Ez mindenképpen fogalmi önellentmondáshoz vezet, hiszen míg a liberalizált piacokon (például a földgáz- vagy a villamosenergia-piacon) az árszabályozás a versenypiac kialakulásával nehezen fenntartható, addig azokon a piacokon, ahol piacnyításra nem került sor (véltetően azért, mert erre nincs szükség, hiszen ezek eleve versenypiacok, mint például a ruházati termékek), az árszabályozás az uniós jog alapján nem kifogásolható, ha nem akadályozza a külföldi termékek piachoz való hozzáférését.

Az is látható, hogy – bár ezzel a *Federutility*-ügyben az Európai Bíróság nem foglalkozott – a fenti korlátozó megközelítés nem vonatkozik az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó szolgáltatásokra; itt ugyanis az árral szemben uniós szinten megfogalmazott követelmény a tisztességeség. Az egyetemes szolgáltatás érdekében történő beavatkozás „saját jogú”, más szóval annak önálló jogalapja van.

Fontos különbség a földgázpiaci irányelv és a villamosenergia-piaci irányelv között, hogy az utóbbi tartalmazza az egyetemes szolgáltatás intézményét, míg a földgáz nem minősül egyetemes szolgáltatásnak. A villamosenergia-piaci egyetemes szolgáltatás pedig magában foglalja a meghatározott minőségű villamos energiával való ellátáshoz való jogot „tisztességes, könnyen és egyértelműen összehasonlítható, átlátható, valamint megkülönböztetéstől mentes áron.” (villamosenergia-piaci irányelv 3. cikkének 3. bekezdése.) A tisztességes áron való ellátáshoz való jog pedig egy automatikus (indokolást nem kívánó) árszabályozási beavatkozási lehetőséget és egyúttal köteleességet jelent.

A *Federutility*-ügy a földgázpiaci szabályozással foglalkozott, és mivel ez nem tartalmazta az egyetemes szolgáltatás intézményét, az árszabályozást a közszolgáltatásra hivatkozással indokolni kellett. Más a helyzet azonban a villamos energiával, amelyet villamosenergia-piaci irányelv uniós szinten egyetemes szolgáltatással nyilvánít. Az egyetemes szolgáltatás érdekében történő szabályozást pedig szükségtelen ilyen módon indokolni, az automatikusan legitim (feltéve, hogy nem lépi

túl a szabályozás által meghatározott kereteket), sőt maga az uniós jog követeli meg az egyetemes szolgáltatás biztosítását, ezen belül a tisztességes árak biztosítását.

Egy másik nagyon fontos összefüggés, hogy míg a *Federutility*-ügyben iparági szintű árszabályozásra került sor, addig az egyetemes szolgáltatás biztosításának általános (bár kétségtelenül nem egyedüli) mechanizmusa, hogy az állam pályáztatás, versenyeztetés vagy más módszer segítségével kijelöl egy egyetemes szolgáltatót, amely az egyetemes szolgáltatást nyújtani fogja, beleértve az egyetemes szolgáltatási árak biztosítását. Ebben a rendszerben nincs *strictu sensu* hatósági ár. Az más kérdés, hogy nagyon sok esetben az egész iparágra vonatkozó maximált ár és az egyetemes szolgáltató révén mindenki számára elérhetővé tett maximális (egyetemes szolgáltatási) ár gazdasági hatásai hasonlóak: ez utóbbi esetben az alternatív szolgáltatók ugyan jogilag adhatják drágábban a terméket, a jelen lévő szabályozott ár miatt a hatóságilag meghatározott árnál drágábban jó eséllyel nem fogják tudni azt eladni.

Meg kell jegyezni azonban, hogy ez csupán félig igaz és kissé leegyszerűsítő: a szolgáltatók nemcsak az árban, hanem a minőségben is versengenek, amely nemcsak a szűkebb értelemben vett szolgáltatás minőségét foglalhatja magában, hanem például az ügyfélszolgálat, a számlázás, az ügyfélkapcsolat minőségét is. Ettől függetlenül, azt mondhatjuk, hogy a szabályozott ár jelenléte a piacon kényszerzubonyt húz az alternatív piaci szereplőkre. Mégis, mindennek ellenére, azt is meg kell állapítani, hogy a közgazdasági összefüggés ellenére az Európai Bíróság könnyen juthat arra a következtetésre, hogy az egyetemes szolgáltatóra kényszerített ár (mint egyfajta társadalmi transzfer) adott esetben nem osztja a *Federutility*-ügyben elmarasztalt hatósági ár sorsát: az egyetemes szolgáltatón kívüli (alternatív) szolgáltatók árazása ugyanis, legalábbis jogi értelemben, nem esik korlátozás alá.

IRODALOM

- CAMERON, P. [2005]: Completing the internal market in energy: an introduction to the new legislation. In: *Cameron, P.* (szerk.): *Legal aspects of EU energy regulation*. Oxford University Press, Oxford.
- CAVASOLA, P.–CIMINELLI, M. [2012]: Italy. Megjelent: *Ninane, F.–Ansel, A.–Eskenazi, L.* (szerk.): *Gas Regulation in 32 Jurisdictions Worldwide. Getting The Deal Through*, 111–116. o.
- CNE [2010]: Spanish Energy Regulator's Annual Report to the European Commission, 2010. Comisión Nacional de Energía.
- CNE [2011]: Spanish Energy Regulator's Annual Report to the European Commission, 2011. Comisión Nacional de Energía.
- CREMER, H.–GASMI, F.–GRIMAUD, A.–LAFFONT, J.-J. [1998]: *The Economics of Universal Service: Practice*. The Economic Development Institute of the World Bank, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/64601/practice.pdf>.

- ENERGY COMMUNITY [2012]: Regulated Energy Prices in the Energy Community – State of Play and Recommendations for Reform. A Report by the Energy Community Secretariat, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1568177.PDF>.
- ERGEG [2010]: Status Review of End-User Price Regulation as of 1 January. 2010. European Regulators Group For Electricity & Gas: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab1/E10-CEM-34-03_price%20regulation_8-Sept-2010.pdf.
- IEA [2009]: Energy Policies of IEA Countries: Spain. Review, International Energy Agency 64, 70.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2008]: A közösségi és a magyar kartelljog kézikönyve. HVG-Orac, Budapest.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Versenypolitika. Megjelent: *Kengyel Ákos* (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1. fejezet.

IRÁNYELVEK

- 2003/54/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, L 176. 2003. július 15. 37–56. o.
- 2003/55/EK-IRÁNYELV: Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap L 176. 2003. július 15. 57–78. o.
- 2009/72/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap L 211. 2009. augusztus 14. 55–93. o.
- 2009/73/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap L 211. 2009. augusztus 14. 94–136. o.

AZ EURÓPAI VILLAMOSENERGIA-ÁRAK KÖZPONTI SZABÁLYOZÁSÁNAK HATÁSA A FOGYASZTÓI ÁRAKRA

Az Európai Unión belül az elmúlt időszakban megerősödött a vita arról, vajon a versenyképesség javításához milyen módon és mértékben járulhat hozzá az ipari és lakossági fogyasztók számára kedvező áron elérhető villamos energia. Az európai uniós testületek elsődlegesen a verseny feltételeinek további javításában látják a versenyképesség javításának fő eszközét, ám egyesek az aktívabb központi szabályozás mellett érvelnek. A jelenleg alkalmazott európai szabályozási gyakorlat áttekintése, a szabályozási modellek és a piaci árak alakulásának vizsgálata segíthet a tagállami gyakorlatra vonatkozó következtetések levonására: vajon sikeresebb-e a központi ármegállapításon alapuló szabályozói mechanizmus, mint a liberalizált piacmodell.

BEVEZETÉS

Az európai villamosenergia-rendszerek integrációja felgyorsult az elmúlt években. Szabályozói oldalról a folyamatot jelentősen előmozdította az EU harmadik energiacsomagjának 2009-es elfogadása, amely mind a határokon átívelő energiaáramlás adminisztratív korlátainak lebontása, mind a monopóliumhelyzetben lévő átviteli és elosztótársaságok transzparenciája tekintetében érdemi változásokat hozott.¹ Az energiacsomag elsődleges célja a liberalizáció feltételeinek javítása, a verseny erősítése volt. Ugyanakkor e célkitűzés nem jelentette, hogy a szabályozó hatóságok feladnák a piaci folyamatokba történő beavatkozás lehetőségét, sőt az energiacsomag részeként elfogadott rendeletekkel² inkább bővült a regulátorok hatásköre. Bár a harmadik energiacsomag középpontjában elsődlegesen nem a közvetlen hatósági árszabályozás állt, az elfogadott rendeletek mégis számos módon fenntartják, illetve egyes esetekben erősítik a tagállamok lehetőségeit arra, hogy adminisztratív eszközökkel – akár az árak szabályozásával is – beavatkozzanak a piaci folyamatokba. Tanulmányunkban elsősorban arra a kérdésre keressük a választ, milyen érvek alapján alkalmaznak az egyes tagállamok fogyasztói árszabályozást, és mennyire támasztják alá az egyes tagállamokra vonatkozó statisztikai adatok az árszabályozás indokait.

¹ A harmadik energiacsomag fő szabályozói törekvéseiről részletes áttekintést ad Vince [2012].

² Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról és 714/2009/EK rendelete a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről.

SZABÁLYOZOTT DÍJELEMEK AZ ENERGETIKAI ÉRTÉKLÁNCBAN

Az árszabályozás az energetikai értéklánc gyakorlatilag minden pontján tetten érhető, a termeléstől a fizikai szállításon keresztül a kereskedelemig. A villamos energia árát meghatározó leginkább piacnak tekinthető elemek közé tartoznak az energia-előállítás és az energiakereskedelem költségei, de még ezek sem teljesen mentesek az árszabályozáson keresztüli hatósági beavatkozásoktól. Egyes termelési technológiákat használó erőművek – elsősorban a megújuló energiatermelésben, de az utóbbi időszakban napvilágot látott tervek szerint egyes nukleáris projekteknél is³ – garantált áron értékesíthetik termelésük egészét vagy annak egy részét. A kereskedők, bár jellemzően önállóan alakítják árrésüket, az elsődlegesen a lakosság és másodlagosan a kisvállalatok számára fenntartott egyetemes szolgáltatás keretein belül számos országban kötött kereskedelmi árrésekkkel vagy központilag szabályozott fogyasztói árakkal szembesülnek. Az energiaár további elemei – így a rendszerirányítás, az átvitel és az elosztás díjai, illetve a különböző adók és illetékek – természetüknél fogva szabályozott díjelemek. Ez utóbbi két árelem a teljes ár jellemzően több mint 50 százalékát teszi ki az Eurostat adatai alapján, így még a legkevésbé szabályozáspárti tagállamokban is legfeljebb a fogyasztók által fizetendő áramár alig fele az, amit piaci hatások alakítanak.

Az árszabályozás szabályozó szervek által hangoztatott indokait az európai energiapolitika mindhárom stratégiai pillérének azonosíthatjuk. A jól végrehajtott árszabályozási beavatkozás 1. hozzájárulhat a piaci torzulások, így elsődlegesen a versenyelőny felszámolásán keresztül a liberalizáció erősítéséhez, és támogatja a versenyképességi célokat; 2. javíthatja az ellátásbiztonságot, ha hatására létrejönnek az infrastruktúra olyan hiányzó elemei, amelyek a rövid távú közgazdasági értékelések alapján kiegészítő támogatások nélkül nem valósulnának meg; 3. segítheti az energiarendszer fenntarthatóságát, amennyiben egyes termelési technológiákat az átvételi árakon keresztül támogat, illetve amennyiben a hálózati díjak meghatározásával hozzájárul a stratégiai célok megvalósításához (például decentralizált energiatermelés támogatása, okoshálózat-szabályozás).⁴

A továbbiakban a végső fogyasztót állítjuk a középpontba, az ő szemszögéből tekintjük át a villamos energia árában megjelenő szabályozott díjelemek egyedi jellemzőit és ezek hatását az árak alakulására és a versenyre. Terjedelmi korlátok miatt nem tárgyaljuk részletesen a természetes monopolista szolgáltatások – rendszerirá-

³ Ilyen például a nagy-britanniai Hinkley Pointban tervezett új atomerőmű, amelynek garantált átvételi áron keresztül történő tervezett támogatási modelljét tanulmányunkban részletesen is bemutatjuk.

⁴ Okoshálózat (*smart grid*) az olyan elektromos hálózat, mely az információs és kommunikációs technológiák segítségével gyűjt információkat a szolgáltatók és a fogyasztók szokásairól, majd ezeket felhasználva automatikusan képes növelni a hálózat hatékonyságát, megbízhatóságát, gazdaságosságát és fenntarthatóságát (Wikipédia).

nyítás, átvitel, elosztás – szabályozási modelljeit, bár ezek a hatóságilag szabályozott díjlemek a fogyasztók által fizetett áramár fontos összetevői. E témakörre vonatkozóan a nemzetközi szakirodalom széles áttekintést ad (*Cambini–Rondi* [2010], *Cave–Stern* [2013], *Glachant és szerzőtársai* [2012] és *Pollit* [2012]), módszertani kérdéseinek részletes magyar nyelvű összefoglalása a *Pápai és szerzőtársai* [2013]-ban is olvasható. Ugyanakkor fontosnak tartjuk a szabályozás gyakorlata szempontjából bemutatni, hogy az ár nem piaci – természetes monopoljellegű, illetve hatósági döntéseken alapuló – elemeinek az egyes felhasználói csoportok közötti allokációs mechanizmusa és az ezen keresztül megvalósuló keresztfinanszírozás jelentős mértékben befolyásolhatja a fogyasztók meghatározott csoportjai által érzékelt piaci árszintet.

Az árszabályozás lehetséges területeit tekintve megkülönböztethetünk input-, folyamat-, illetve outputoldali szabályozást. *Glachant és szerzőtársai* [2012] tanulmánya a villamosenergia-átviteli rendszerirányítókat vizsgálja, és felhívja a figyelmet, hogy a megfelelő szabályozási módszertan és technika kiválasztásának a szolgáltató feladatainak kontrollálhatóságán, tervezhetőségén és a regulátor általi megfigyelhetőségén kell alapulnia. Minél kevésbé teljesül e három szempont, annál inkább célszerű az inputoldali szabályozás, a ténylegesen felmerült költségek elismerésén keresztül (indokoltköltség-modell). Ha a teljesítmény előrelátható és megfigyelhető, akkor a regulátor választhatja az árak részleges kontrollját (ársapka-szabályozás vagy a bevételi maximum meghatározása) vagy az output teljes szabályozását (hatósági ár meghatározása). Természetesen a hatósági ár bevezetése csak abban az esetben jelenti az output teljes körű szabályozását, amennyiben párosul a szolgáltatók számára előírt ellátási kötelezettséggel is.

A modell könnyen adaptálható a villamosenergia-kereskedelem területére is. Az energiaköltségeket tartalmazó árelemek – erőművi és nagykereskedelmi árak – liberalizációjával nagyrészt megszűnt vagy legalábbis nagyon korlátozottá vált a hatósági ármegállapítási jogosultság. Egyes technológiák – így elsősorban a megújuló energia termelése – kötelező átvételi áron keresztül támogatása ugyan hatással van a fogyasztói ár alakulására, de ettől eltekintve a villamos energia adásvételi árát a felek (termelő és kereskedő vagy két kereskedő egymás között) szabadon állapítják meg. Elképzelhető azonban, hogy a szabályozó hatóság mégis beavatkozik a szabad alkufolyamatba azzal, hogy a végső felhasználók számára továbbértékesítő, szabályozott körülmények között működő piaci kereskedők (egyetemes szolgáltatók) részére piaci összehasonlító módszer (*benchmarking*) alapján meghatározza a szabályozás szempontjából elismert beszerzési árat. Amennyiben a hatóság meghatározza az egyetemes szolgáltató értékesítésének maximális kereskedelmi árrését, akkor – ha az inputoldalon is korlátok közé szorítja az elismert beszerzési árat – a kialakított szabályozási modell maximalizált árat ad eredményül, ami fölülről szab korlátot az egyetemes szolgáltatók lehetőségeinek a szabad ármeghatározásra. Amennyiben az árban elismert inputtényező (beszerzési ár) és az árrésszabályozás kedvező meg-

térülési lehetőséget kínál, akkor a piacra szabadpiaci szolgáltatók is belépnek, ami erősíti a verseny intenzitását.

A szabályozó hatóságoknak lehetőségük nyílik arra is, hogy ne csupán az ár-
réseket, de magát a tényleges eladási árat is jogszabályi úton meghatározzák, ki-
alakítva a teljes outputoldali szabályozási keretet. Ez együtt jár az ármegállapítás
központosításával, jogszabályi ármeghatározással, a piaci mechanizmusok helyett
a bürokratikus kontroll erősítésével.⁵

A FOGYASZTÓI ÁRAK SZABÁLYOZÁSÁNAK EURÓPAI UNIÓS JOGI HÁTTERE ÉS JELENLEGI TAGÁLLAMI GYAKORLATA

A harmadik energiacsomag központi törekvése a szabad verseny erősítése, amiről az
Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (*Európai Parlament [2009c]*)
preambulumának 3. bekezdése a következőképpen foglal állást: a „... Szerződésben
biztosított alapvető szabadságok ... csak teljesen nyitott piacon valósulhatnak meg,
amely minden fogyasztó számára lehetővé teszi a kereskedők szabad megválasztását,
és a kereskedők számára is biztosítja fogyasztóik szabad ellátásának lehetőségét”.
Az általános szabadpiaci közelítést azonban árnyalja a preambulum 20. bekezdése,
amely szerint a „nem háztartási nagyfogyasztók” számára kell lehetővé tenni a ke-
reskedőválasztást, valamint azt, hogy egyszerre akár több kereskedővel is szerződést
kössenek. A 45. bekezdés gyakorlatilag megágyaz annak a gyakorlatnak, amely sze-
rint a tagállamoknak joguk van arra, hogy adminisztratív módon beavatkozzanak
a háztartási villamos energia árainak alakításába. „A tagállamok gondoskodnak arról,
hogy a háztartási fogyasztóknak és ... a kisvállalkozásoknak is joguk legyen a meg-
határozott minőségű villamos energiával való ellátáshoz könnyen összehasonlítható,
átlátható és tisztességes áron.” Az irányelv 3. cikke, amely a közszolgáltatási köte-
lezettségeket tárgyalja 3. bekezdésében rögzíti a háztartások és a kisvállalatok jogát
arra, hogy egyetemes szolgáltatásban részesüljenek. „A tagállamok gondoskodnak
arról, hogy minden háztartási fogyasztó, és ahol a tagállamok szükségesnek tartják,
a kisvállalkozások is (azok a vállalkozások, amelyek 50 főnél kevesebb személyt fog-
lalkoztatnak, és éves forgalmuk vagy mérlegfőösszegük nem haladja meg a 10 millió
eurót) egyetemes szolgáltatásban részesüljenek...”

Tekintettel arra, hogy az árszabályozást az EU irányelvi szinten fogadta el, széles
teret adott a tagállamok számára a rendelkezések nemzeti jogba történő átülteté-
sére. A tagállami szabályozás ezért igen széles skálán mozog, a tagállamok eltérő
módon alkalmazták az irányelv által kijelölt fő stratégiai irányokat. Az európai

⁵ Az egyetemes villamos energia árszabályozásának hazai történetét részletesen elemzi *Vince* [2012] a 2007. évi részleges liberalizációtól a 2010. évi LV. törvényen keresztüli ismételt teljes körű ármegállapításig.

villamosenergia- és gázipari szabályozó hatóságok csoportja (*European Regulators' Group for Electricity and Gas, ERGEG*) 2010-ben helyzetjelentést készített a villamos energia és gáz végfogyasztói árszabályozásáról. A harminc országra⁶ kiterjedő jelentés szerint (*ERGEG [2010]*) csupán 11 országról volt elmondható, hogy teljesen mellőzték a háztartások fogyasztói árainak szabályozását, míg 17 fenntartotta azt. A kisvállalkozások körében 16, a közepes és nagyvállalatok tekintetében kilenc, az energiaintenzív iparágak részére hat állam tartott fenn államilag szabályozott árakat. 2012 novemberében az Európai Energiaszabályozók Tanácsa (*Council of European Energy Regulators, CEER*) végzett hasonló vizsgálatot (*CEER [2012]*). A 26 EU-tagállamra⁷ kiterjedő tanulmány megállapítása szerint 12 ország teljesen megszüntette a fogyasztói árak szabályozását, míg 14 továbbra is fenntartja azt.⁸

Az Európai Unión belül az elmúlt két évtizedben rendkívül dinamikus fejlődött a határokon átnyúló villamosenergia-kereskedelem. Az 1990-es évtized elejére jellemző 150 terawattórás mértékről 2012-re közel háromszorosára, 420 terawattórára nőtt az európai együttműködő villamosenergia-rendszer nemzetközi kereskedelmi forgalma (*ENTSO-E [2012]*). A kelet-közép-európai régió különösen intenzíven vett részt a határokon átvívelő áramkereskedelem fejlődésében. A határkereszteső kapacitások bővítése és a piacok összekapcsolása (*market coupling*)⁹ egyaránt segítette, hogy a régió az Európai Unió legdinamikusabban fejlődő áramkereskedelmi régiójává vált 2013-ban, 15 százalékos éves szintű növekedést mutatva a másnapi (*day-ahead*) forgalom tekintetében (*EC [2013b]*). A fizikai lehetőségek bővülése és a kereskedelem szervezeti intézményrendszerének fejlődése is hozzájárul, hogy a nemzeti keretek közötti árszabályozás fenntartása egyre inkább veszít népszerűségéből a tagállami regulátorok körében. A CEER kérdésre a 14 tagállam közül 11 jelezte, hogy a szabályozott ár mechanizmusának kivezetését tervezi, Magyarország mellett csupán Belgium és Spanyolország nyilatkozott úgy, hogy ez egyelőre nem szerepel a tervei között. Utóbbi kettőben ugyanakkor a szabályozott ár jóval kisebb szerepet tölt be, mint Magyarországon. 2012 januárjában Belgiumban csupán a háztartások 1 százaléka volt jogosult arra, hogy szabályozott áron jusson villamos energiához, Spanyolországban ez az arány 74 százalék volt, szemben a többi érintett tagállam esetén mért 90–100 százalékos részaránnyal.

⁶ Az Európai Unió jelenlegi tagállamain kívül Norvégia és Izland szerepel a vizsgálatban.

⁷ A vizsgálat a 28 tagországgal közül nem elemezte Ciprust és Máltát, tekintettel azok sajátos földrajzi adottságaira.

⁸ Magyarország mellett Belgium, Bulgária, Dánia, Észtország, Franciaország, Görögország, Olaszország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Spanyolország szabályozza a háztartási villamos energia árát.

⁹ A cseh, szlovák és magyar másnapi (*day-ahead*) kereskedésű piacok összehangolásáról 2011-ben állapodtak meg az érintett országok képviselői. A kereskedelem 2012. szeptember 11-én indult meg az összekapcsolt piacokon. A tervek szerint 2014-ben Románia és a későbbiekben Lengyelország is csatlakozik a piaci kezdeményezéshez.

Az Európai Bizottság műhelytanulmánya (EC [2014a]) részletes áttekintést ad a hatósági árszabályozást alkalmazó országok köréről és a szabályozás során alkalmazott módszertanról. A szabályozott árat alkalmazó országok többsége megtérülési rátára és indokolt költségekre építve szabályoz. Elterjedt megoldás még az ársapka-szabályozás (*price cap*), amelyet hat ország használ, míg a bevétel szabályozását (*revenue cap*) csupán egy tagállam, Bulgária alkalmazza (1. táblázat).¹⁰

1. TÁBLÁZAT • A fogyasztói árknál alkalmazott árszabályozási módszertan az EU tagállamaiban 2012-ben

Szabályozás módszertana	Országok
Nincs árszabályozás	Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Írország, Egyesült Királyság (kivéve Észak-Írország), Németország, Svédország, Szlovénia
Indokolt költség/megtérülési ráta (<i>rate of return/cost-plus</i>)	Ciprus, Észak-Írország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Románia, Spanyolország
Ársapka-szabályozás (<i>price cap</i>)	Belgium, Dánia, Észtország, Litvánia, Portugália, Szlovákia
Bevételszabályozás (<i>revenue cap</i>)	Bulgária

Forrás: EC [2014a].

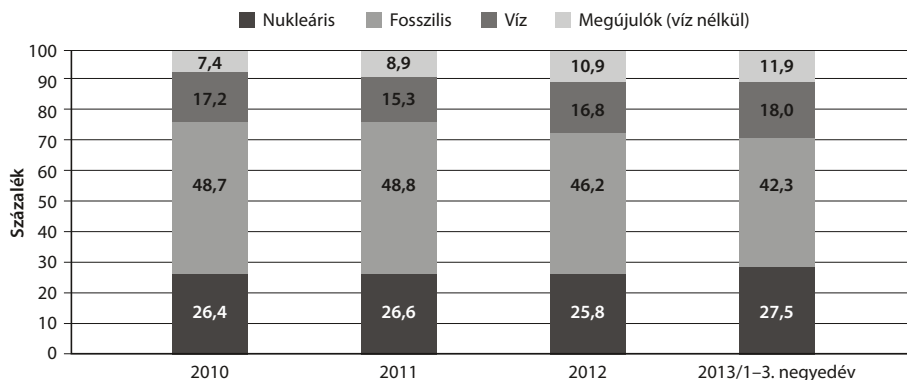
Hasonlóan a CEER [2012] idézett jelentéséhez, a Bizottság tanulmánya is kiemeli, hogy a jelenleg még árszabályozást alkalmazó tagállamok többsége tervezi annak megszüntetését, így a szabályozott fogyasztói árak egyre kevésbé tekinthetők versenytorzító hatásúnak az EU villamos energia piacán (EC [2014a]). A mostani magyar szabályozói törekvés, amely a központi ármeghatározást szándékozik kiterjeszteni, egyedülállónak mondható a tagállamok jelenlegi, illetve tervezett gyakorlata tekintetében.

Ároldali szabályozói beavatkozás, ahogyan arra korábban is utaltunk, nem csupán a végső fogyasztói ár, hanem annak egyes komponensei tekintetében is elképzelhető. Az erőművek átadási árának meghatározásánál a közvetlen hatósági ármegállapítás az elmúlt évtized közepe óta gyakorlatilag teljesen visszaszorult. Az 1990-es évtizedben számos tagállam alkalmazott árgaranciát hosszú távú szerződések keretein belül, amelyek biztosították az erőművek garantált megtérülését. 2008-ban az Európai Bizottság Lengyelországot és Magyarországot egyaránt arra kötelezte, hogy szüntesse meg az erőművek átvételi garancián alapuló támogatási rendszerét (EC [2008]).

Az erőművi szabályozott ármegállapításon keresztül történő támogatások rendszere ugyanakkor más területeken továbbra is fennáll, sőt új kihívások elé is állítja az EU hatóságait. A tagállamok jelentős többsége kötelező átvételi árakon keresztül támogatja a megújuló (és részben a hővel kapcsoltan előállított) villamos energia

¹⁰ Az egyes szabályozási módszerek bemutatása jelentősen meghaladja jelen tanulmány terjedelmi lehetőségeit. Magyar nyelven Pápai és szerzőtársai [2013] ad összefoglalást a megtérülési-ráta-szabályozás és az ársapka-szabályozás közötti fő különbségekről.

(zöldenergia) elterjedését. A REKK [2012] tanulmánya szerint 2012-ben a 28 tagállam közül 20 alkalmazott kötelező átvételi mechanizmust.¹¹ A kötelezően átvett villamos energia azonban jellemzően nem a végső fogyasztói ár energiadíj-komponensében jelenik meg, hanem a tagállamok eltérő gyakorlata alapján vagy a szektorhoz kapcsolódó adók és támogatások között, vagy részben a hálózathasználati tarifák körén belül. Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának (DG Ecfín) elemzése szerint, míg 2008 és 2011 között az energiadíjak átlagosan csupán 3 százalékkal emelkedtek a háztartási körben, és 2 százalékkal csökkentek az ipari fogyasztóknál, addig az adók és támogatások aránya 43, illetve 67 százalékkal emelkedett, miközben a hálózati tarifák is nőttek 17, illetve 21 százalékkal (EC [2014b]). Számos elemzés hívja fel a figyelmet arra az első látásra furcsa kettős hatásra, amit a megújuló energiák fokozódó térnyerése okoz. A megújuló energiák – tekintettel részben a támogatási rendszer által biztosított védett státusukra, részben alacsony változó költségeikre – kiszorítják a termelésből a magasabb változó költségű termelőket. Az 1. ábra szemlélteti, hogy a megújuló energia (dőntően szél- és napenergia) fokozódó szerepe négy év alatt 48,7 százalékról 42,3 százalékra csökkentette a fosszilis energiahordozók részarányát az európai áramtermelésben. Elsősorban a gázbázisú termelés csökkent, mivel technológiai sajátosságai miatt itt a legmagasabb a változó költségek aránya, illetve mivel a gáz mint energiahordozó világpiaci árcsökkenése nem követte a villamos energia piacán megfigyelhető nagykereskedelmi árcsökkenés trendjét (OECD/IEA [2013]).



Forrás: ENTSO-E-adatbázis.

1. ÁBRA • Az európai villamosenergia-termelés összetétele technológiánként, 2010–2013

¹¹ Jelen tanulmány kereteit meghaladja az egyes zöldenergia támogatási rendszerek részletes bemutatása. Az idézett REKK [2012] tanulmányon kívül részletes elemzést ad az egyes európai támogatási formákról az Intelligent Energy [2012] és az IEA tanulmánya: Müller és szerzőtársai [2011]. A témakör részletes magyar nyelvű összefoglalását adja Édes és szerzőtársai [2010].

A kötelező átvételi árral támogatott zöldenergia elterjedésének hatását vizsgáló elméleti tanulmányok¹² szerzőinek döntő többsége abban egyetért, hogy a megújuló bevezetésével az energiadíj csökken, abban azonban eltérők a megállapítások, hogy a támogatás teljes hatása (csökkenés az energiadíjban, növekedés az adókban és támogatásokban és a hálózati díjakban) milyen irányban befolyásolja a fogyasztói ár alakulását.

Új fejleményként a kötelező átvétel rendszeréhez hasonló megoldások más technológiák esetében is felmerültek. A nagy-britanniai Hinkley Pointban tervezett új atomerőműnél a projektet megvalósítani tervező EDF–Areva csoport az erőmű működésének első 35 évére kért árgaranciát a brit kormánytól. Az úgynevezett kötési vagy lehívási árfolyam (*strike price*) lényege, hogy amennyiben a piaci ár szintje alatta marad a szerződésben rögzített 92,5 font/megawattóra értéknek (körülbelül 110 euró/megawattóra), akkor a brit energiafogyasztók közössége erre az árra kiegészíti az erőmű bevételeit. Amennyiben a piaci árak magasabbak a szerződésben rögzítettéknél, akkor az erőmű a többletnyereségét nem tarthatja meg, azt az energiaárak általános csökkentésére kell fordítani. A javasolt megoldást jelenleg az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága vizsgálja (*EC [2013a]*). Ez a támogatási forma tartalmát tekintve kevésbé tér el a megújuló energiák kötelező átvételi modelljétől.

A gázbázisú termelők – tekintettel arra, hogy számukra a beruházás megtérülésének jelenlegi legnagyobb gátja a magas változó költségek miatti alacsony kihasználtságuk – a kapacitásdíjak bevezetése érdekében érvelnek. A kapacitásdíj fedezetet nyújthat az erőmű befektetett eszközeinek megtérülésére, csökkentve az alacsony működési üzemóraszám befektetői kockázatát. A kapacitásdíjak rendszere ma is ismert a villamosenergia-piacon, hiszen a rendszer szabályozásához szükséges tartalékokat a rendszerirányítók jellemzően kapacitástendereken veszik igénybe, és a kapacitásdíjak költségeit a hálózathasználat díjain keresztül terítik szét a fogyasztók között.

Tehát a fogyasztói árat befolyásoló, szabályozói döntéseken alapuló díjelemek az értéklánc szinte valamennyi pontján megtalálhatók. A szabályozó a támogatott átvételi árak és a kapacitásmechanizmus meghatározásán keresztül beavatkozhat a termelési szerkezetbe. Részlegesen vagy teljes körűen ellenőrzés alá vonhatja a kereskedelem területét, és természetesen meghatározhatja a rendszerhasználat és a hálózathasználat díjtételeit. A szektorszerű szabályozáshoz kapcsolódóan, de attól részben elkülönülve a háztartások körében az általános forgalmi adó mértékének meghatározása is befolyásolja a lakossági fogyasztók által érzékelt áramarat.

A fogyasztói árak szabályozásának esetleges negatív hatásaira az Európai Bizottság és az Európai Bíróság által hozott határozatok egyaránt felhívják a figyelmet.

¹² Részletes összefoglalást ad az egyes vonatkozó elméleti tanulmányok megállapításairól *Mezősi [2014]* és *EC [2014b]*.

A Bizottság szerint a nem piaci alapon meghatározott árak rombolják a kiskereskedelmi piacok működését, gyengítik az innovációs képességeket és a szolgáltatások színvonalát. Ha az árak nem érik el az indokolt költségek mértékét, a hiány a piaci szolgáltatók mérlegében jelenik meg. Ez a megtérülési ráta romlásán és a bizonytalanság növekedésén keresztül negatív hatást gyakorolhat a cégek befektetési döntéseire (EC [2014b]). De ugyanígy negatív hatása lehet, ha a szabályozott árak magasabbak, mint amit a piac indokolna. Ebben az esetben ugyanis a magasan meghatározott ár egyfajta irányjelzőként szolgál a többi piaci szereplő számára, amelyek ennek alapján határozzák meg saját áraikat, gyengítve ezzel a verseny hatékonyságát. Ráadásul az ilyen torzulások az árak kérdését folyamatosan a politikai viták keretében állítják, egyben felesleges többletfeladatot rónak a szabályozó hatóságokra az anomáliák folyamatos korrekciója iránti nyomás kezelése érdekében.

- ♦ A hazai energiaszektor elmúlt évtizede több konkrét esettel is szolgál e megállapítás alátámasztására. Az Első Magyar Földgáz- és Energiakereskedelmi és Szolgáltató Kft. (EMFESZ) – időleges – sikere a gáz-kiskereskedelemben nagyrészt arra volt visszavezethető, hogy a politikai döntések miatt a gáz hatósági árát a 2006-os választás előtt Magyarország mesterségesen alacsonyan tartotta. Majd 2006-tól, amikor az importár akkori csökkenése elvben megengedte volna a lakossági árak mérséklését, a szabályozó hatóság nem csökkentette az árat, hogy a magasan tartott fogyasztói áron keresztül kompenzálja a gáz nagykereskedő (E.On) korábbi veszteségeit, megelőzendő egy esetleges jogi eljárást a meg nem térített importköltség tekintetében. Az EMFESZ ezt az arbitrázslehetőséget kihasználva úgy tudott olcsóbban gázt kínálni a lakosság számára, hogy ehhez nem kellett azt olcsóbban beszereznie Oroszországtól, mint a versenytárs E.On-nak. Az EMFESZ 2007-ben az elért 180 milliárd forintos árbevétele alapján a 40 legnagyobb magyarországi vállalkozás listájára került. Hasonló példa a 2012-ben megindított rezsicsökkentés a villamosenergia-szektorban, amelynek előzménye, hogy a hazai szabályozott lakossági ár 2010-től nem követte az általános európai árcsökkenés trendjét. 2010-re Magyarországon a lakossági áram árának a 2009-es 15. helyezéssel szemben már a 10. legmagasabb áru országgá vált, indokolatlan többletköltségeket róva a hazai lakossági fogyasztókra. A rezsicsökkentés első üteme így tulajdonképpen nem volt más, mint a szabályozási anomália megszüntetése, melynek eredményeképpen Magyarország 2012-ben ismét 16. helyen szerepelt a lakossági áramköltség tekintetében.

A francia nagyfogyasztók számára biztosított szabályozott tarifák fenntartását az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága azzal a feltétellel hagyta jóvá, hogy Franciaország 2015 végéig megszünteti ezek alkalmazását (EC [2012]). Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is alátámasztja azt az irányelvben is megfogalmazott szándékot, hogy a szabályozott áraknak nem általános, sokkal inkább kivételes szerepe lehet a közösség integrálódó villamosenergia-piacán. A testület 2010-ben gázpiaci szolgáltatókkal kapcsolatban hozott határozata szerint (*Federutility versus*

AEEG, C-265/08) az árszabályozást el kell kerülni, kivéve, ha annak fenntartása általános gazdasági érdeket szolgál, arányos, világosan definiált, transzparens és diszkriminációmentes. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2013 decemberében részletes vizsgálatot kezdett a tervezett brit atomerőmű ártámogatási modelljéről (EC [2013a]). A vizsgálat középpontjában az áll, vajon nem tartalmaz-e indokolatlan állami támogatást a tervezett ármechanizmus, ami mentesíti az erőművet a piaci árak ingadozásának hatásaitól.

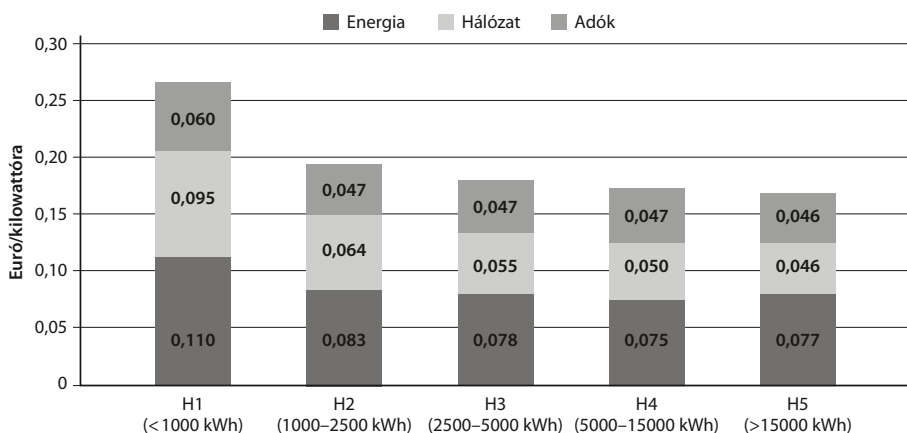
A VILLAMOSENERGIA-ÁR SZABÁLYOZOTT ELEMEINEK HATÁSA A FOGYASZTÓI ÁRAKRA

Ha a végső fogyasztók által fizetett európai villamosenergia-díjakat tekintjük, akkor láthatjuk: kivétel nélkül valamennyi tagállam esetében igaz, hogy annak csak kisebb része az energia ára. Az Eurostat rendszeresen közzéteszi a tagállami energiaárak összetevőnkénti alakulását a főbb lakossági és ipari felhasználói csoportokra vonatkozóan.¹³

Az Eurostat három kategória szerint bontja meg a lakossági árakat, az energiaár, a hálózathasználati díjak és a különböző adók, illetve járulékok összetevőire. A 2. ábra az egyes háztartási fogyasztói szegmensek (az ábrán az éves fogyasztás szerint megbontott H1–H5 kategóriák) szerinti bontásban szemlélteti az ár piaci részét, azaz az energiadíjat, a természetes monopolista hálózati szolgáltatások (átvitel, elosztás) díjait és az adókat. A legutóbbi, a tagállamok mindegyikére elérhető adatsor 2012 második felére áll rendelkezésre, amelyből kitűnik, hogy az energiaár átlagosan csupán a fogyasztói ár 43 százalékát tette ki, míg a hálózati díjak átlagosan 32 százalékkal, a különböző adók 25 százalékkal részesedtek a teljes árból. Látható, hogy az árak az EU egészében is követik az a piaci termékek és szolgáltatások általános kereskedelmi jellemzőit, amely szerint a nagyobb fogyasztók jellemzően fajlagosan olcsóbban jutnak a szolgáltatáshoz, mint a kisebbek.

Bár az Eurostat adatbázisa megfelelő elemzési keretet ad az energiadíjak és a hálózati díjtételek vizsgálatához, kevésbé alkalmas az adók részletes hatásának feltérképezésére. Az Eurostat adatai ugyanis egyaránt tartalmazzák az energiaszektorhoz kapcsolódó adókat és támogatásokat és az általános forgalmi adót. Amennyiben utóbbit nem tekintjük szektorszintű szabályozási eszköznek, akkor az adók árakra gyakorolt hatását célszerű ettől megtisztítva, kizárólag az energiaadók körére szűkítve vizsgálni.

¹³ A kimutatások az Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database> honlapján, a háztartási árakra az nrg_pc_204_c, az ipari árakra az nrg_pc_205_c kimutatásokban érhetők el.



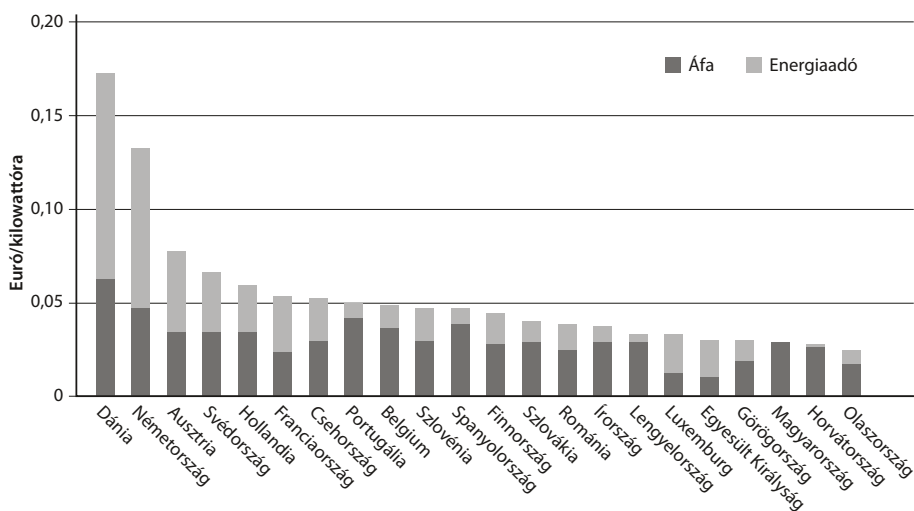
Forrás: Eurostat.

2. ÁBRA • Az európai uniós átlagos lakossági villamosenergia-árak összetétele 2012 második félévében

Az osztrák energiahivatal és egy tanácsadó cég által indított európai projekt 2009 óta havi rendszerességgel közzé teszi az európai nagyvárosokra jellemző lakossági áramárakat, megbontva az ár adókomponensét elemeire: energiaadóra és általános forgalmi adóra.¹⁴ A vizsgálat az azonos fogyasztási jellemzőjű, „átlagos” háztartások által fizetendő díjakat viszonyítja egymáshoz a számlákon szereplő konkrét díjtételek alapján (3. ábra). Az összehasonlításból látható, hogy az adóterhelés rendkívül eltérő az egyes tagállamokban. A legutóbb közzétett 2014. februári adatok szerint az adók mértéke a legmagasabb adóterhelésű Dániában közel hétszerese a legalacsonyabb olaszországi szintnek.

Az általános forgalmi adó tekintetében a legalacsonyabb érték az angliai 0,96 eurócent/kilowattóra, míg a legmagasabb a dániai 6,31 eurócent. Az energiaadók tekintetében a Budapesten mért érték a legalacsonyabb (0), mivel egyetlenként a vizsgált országok közül Magyarországon nem terheli energiaadó a háztartási áram árát, míg a legmagasabb érték itt is a dániai (11,04 eurócent). Az összesített adóterhelés tekintetében az olaszországi adómérték a legalacsonyabb (2,53 eurócent), míg a legmagasabb érték természetesen itt is a dániai (17,35 eurócent).

¹⁴ Az osztrák Energie Control és a VaasaETT 2009 januárja óta közli havonta az egyes európai fővárosokra jellemző lakossági áram- és gázárakat. Kezdetben a vizsgálat az EU–15-ök fővárosaira terjedt ki. 2013 szeptembere óta a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal bekapcsolódásával a vizsgálat a kelet-közép-európai fővárosokra is kiterjed. Jelenleg a Household Energy Price Index (HEPI) 23 főváros adatait tartalmazza, 22 EU-tagállam mellett a szerbiai adatokat. A számítás részletes módszertana és az adatok a <http://www.energypriceindex.com> oldalon érhetők el.



3. ÁBRA • A lakossági áramárat terhelő átlagos adómérték az EU 22 fővárosában, 2014. februárban a HEPI-adatbázis adatai alapján

Látható, hogy az egyes tagállamok egymástól rendkívül eltérő módon határozzák meg az egyes adók mértékét, befolyásolva ezzel a végső fogyasztói árak alakulását. Érdekes megfigyelés, hogy az adókat nem tartalmazó árelemek és az általános forgalmi adó mértéke között szignifikáns közepesen erős negatív korreláció ($r = -0,53$) mutatkozik (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT • A HEPI-indexben vizsgált európai uniós fővárosokban mért adók nélküli áramár-összetevők és az adómértékek közötti kapcsolat (százalék)

		Áfa	Energiaadó
Energia- és hálózati díjak, 2014. február	Pearson-féle korrelációs mutató	-0,530**	-0,073
	Szignifikancia (kétszélű)	0,011	0,746
	N	22	22

** 95 százalékos szinten szignifikáns.

Az energiadíj és a hálózati költségek szempontjából legdrágább nyolc fővárosnál az árban megjelenő átlagos forgalmi adóterhelés 12,5 százalék, míg a legolcsóbb nyolc fővárosban 18,8 százalék. A 3. táblázat részletesen is bemutatja a változók közötti összefüggéseket.

Úgy tűnik, annak ellenére, hogy az általános forgalmi adók elvben nem részei a szektorszintű szabályozási eszköztárnak, mégis ahol magasabb az áram piaci ár-szintje és/vagy a szállítás és elosztás költsége, ott ennek árakra gyakorolt hatását a tagállamok az általános forgalmi adó mértékének csökkentésével igyekeznek tom-

3. TÁBLÁZAT • Az általános forgalmi adó mértékére vonatkozó leíró statisztika a HEPI 2014. februári adata alapján (százalék)

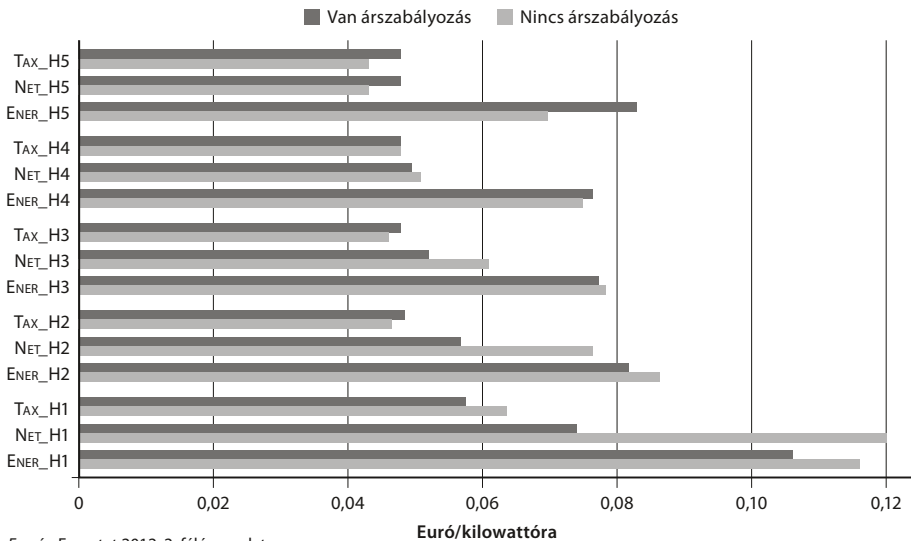
	Magas lakossági energia- és hálózati díj (átlag 17,1 eurócent/kWh)	Közepes lakossági energia- és hálózati díj (átlag 12,78 eurócent/kWh)	Alacsony lakossági energia- és hálózati díj (átlag 9,63 eurócent/kWh)
Főváros	Dublin, Lisszabon, Madrid, Róma, Brüsszel, Berlin, London, Luxemburg	Koppenhága, Amszterdam, Bécs, Pozsony, Athén, Prága, Ljubjana	Varsó, Párizs, Budapest, Stockholm, Zágráb, Helsinki, Bukarest, Belgrád
Átlag	12,5	16,9	18,8
Medián	14,0	17,0	19,0
Módusz	17,0	17,0	19,0
Minimum	5,0	12,0	15,0
Maximum	18,0	20,0	21,0
Szórás	0,0526	0,0241	0,0191

pítani, míg ahol alacsonyabbak, ott az adópolitika alakítói kisebb késztetést éreznek arra, hogy az általános adókulcsnál alacsonyabb mértékű forgalmi adót állapítsanak meg a villamos energiára.

Az energiaadók százalékos mértéke és az adók nélküli árelemek között ugyanakkor nem sikerült feltárni érdemi statisztikai összefüggést. Ez a megfigyelés különösen érdekes annak fényében, hogy szemben az általános forgalmi adóval ez az adónem egyértelműen szektorszintű szabályozási eszköz, így logikus lenne erősebb kapcsolatot feltételezni mértékének alakulása és a fogyasztók által fizetendő, adókat nem tartalmazó díjelemek között. E tekintetben úgy tűnik, hogy függetlenül az egyéb árat alakító tényezők hatásától, az adott ország energiapolitikai célrendszere határozza meg, mennyire terheli a lakossági áram árát az egyes energetikai célkitűzéseket szolgáló ágazati adók és illetékek rendszere.

Az energiaárak alakulása és a fogyasztói árak szabályozása közötti kapcsolat feltárására megvizsgáltuk az Eurostat által rendszeresen közzétett villamos energia árak alakulását, és elemeztük, kimutatható-e szignifikáns hatás az energia ára és aközött, hogy egy tagállam alkalmazza-e a hatósági árszabályozás eszközét. Az elemzéshez az Eurostat 2012. második féléves részletes adatait vizsgáltuk, figyelembe véve a CEER [2012] jelentésében foglalt információkat az egyes európai uniós tagállamokban alkalmazott árszabályozásról. A 4. ábra az Eurostat által használt statisztikai bontást követve öt fogyasztói szegmensbe – H1 < 1000, H2: 1000–2500, H3: 2500–5000, H4: 5000–15000, H5 > 15000 kilowattóra – sorolva mutatja be a háztartási fogyasztók által átlagosan fizetett energiadíjat (az ábrán ENER), hálózati díjakat (NET) és adókat (TAX).

A 4. ábra jól mutatja, hogy míg az alacsony fogyasztású szegmensekben jellemzően az árszabályozó országokban kedvezőbbek az energiadíjak és a hálózati költségek, addig a magas fogyasztású szegmensekben a liberalizált piaci mechanizmust választó tagállamokban kedvezőbb az átlagos költségszint. Az árszabályozás



Forrás: Eurostat 2012. 2. féléves adatai.

4. ÁBRA • Lakossági energiadíjak, hálózati díjak és adók alakulása 2012 második félévében

láthatóan keresztfinanszírozást valósít meg a kisebb éves fogyasztású szegmensbe tartozó lakossági fogyasztók javára.¹⁵

Az árszabályozás és egyes további, a villamos energia szektor szempontjából lényeges tényezők közötti kapcsolatok feltárására lineáris korrelációt számítottunk a következő változók felhasználásával:

- a hatósági árszabályozás meglétére utaló kétértékű (*dummy*) változó,
- a nukleáris és a megújuló energia részaránya,
- a megújuló energia növekedésének üteme 2007 és 2012 között,
- *a*) lakossági és *b*) ipari energiaárak átlaga,
- *a*) lakossági és *b*) ipari hálózati díjak átlaga, valamint
- az energiaadók mértéke.

Tekintettel arra, hogy az Eurostat az adókat összevontan kezeli, beleértve az általános forgalmi adó hatását, ennek jelentős szóródása miatt a nagyobb szakmai tartalmú HEPI adatsort használtuk, amely külön bontja az energiaadót, illetve adójellegű támogatásokat az általános forgalmi adók hatásától.

¹⁵ Fontos megjegyezni, hogy az egyedi fogyasztási helyen mért energiamennyiség nem feltétlenül kapcsolódik szorosan össze az adott fogyasztó társadalmi státusával (második fogyasztási helyek például nyaralók, garázsok), így az árszabályozás fenntartásának szociális okokkal történő magyarázata számos gyakorlati problémát hordoz magában.

A 4. táblázat legfontosabb következtetése, hogy nem sikerült kapcsolatot feltárni a lakossági árszabályozás léte vagy hiánya és a háztartások által fizetett átlagos energiadíjak között. Ez a megfigyelés érthetővé teszi az európai szabályozó hatóságok többségének vélekedését, hogy az egységesülő európai energiapiacra egyre kevésbé van szükség a szabályozott lakossági energiaárak rendszerének fenntartására, a hatósági ármegállapítás rendszere megszüntethető. Az adatok arra utalnak, hogy a lakossági árszabályozás jellemzően csökkenti a háztartások átlagos hálózati díjait, ám ez a kapcsolat nem szignifikáns. Kevésbé meglepő, hogy a megújuló energia aránya és az energiaadók mértéke szoros korrelációt mutat. Érdekes megfigyelés, hogy a háztartási és ipari energiadíjak közötti kapcsolat ($r = 0,938$) sokkal erősebb, mint a háztartások és az ipari felhasználók által fizetett hálózati díjak közötti összefüggés ($r = 0,443$). Ez arra utal, hogy az energiadíjak tekintetében leginkább az inputoldali piaci hatásoknak van szerepe az árak alakulásában, a hálózathasználati díjak allokációja tekintetében sokkal színesebb képet mutat az egyes tagállamok által követett szabályozói gyakorlat.

A 4. ábra alapján érzékelhető keresztfinanszírozási hatás mélyebb elemzése érdekében megvizsgáltuk az egyes háztartási és ipari fogyasztói csoportok szerinti bontásban az árszabályozás és az energia-, illetve hálózati díjak közötti korrelációkat

4. TÁBLÁZAT • Korreláció az árszabályozás és az egyes árösszetevők alakulása között

	Árszabályozás	Nukleáris arány	Megújuló arány	Megújuló növekedési üteme (2007–2012)	Átlagos		Átlagos		Háztartási energiaadó
					háztartási energiadíj	ipari energiadíj	háztartási hálózati díj	ipari hálózati díj	
Árszabályozás van (1 = igen/0 = nem)	1								
Nukleáris részarány	0,031	1							
Megújuló részaránya	0,150	-0,324	1						
Megújuló növekedési üteme 2007–2012	0,282	-0,309	0,725***	1					
Átlagos háztartási energiadíj	-0,001	-0,269	-0,019	-0,143	1				
Átlagos ipari energiadíj	0,148	-0,254	-0,163	-0,180	0,938***	1			
Átlagos háztartási hálózati költség	-0,353	0,210	0,307	0,122	-0,213	-0,285	1		
Átlagos ipari hálózati költség	0,061	0,104	0,055	0,228	-0,291	-0,278	0,443**	1	
Energiaadó mértéke a háztartási árban	-0,146	-0,009	0,574***	0,278	-0,167	-0,395	0,171	0,152	1

95 százalékos, *99 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Eurostat 2012 2. félévévi adatsor, HEPI 2013. szeptember, CEER 2012. november.

(a részletes korrelációs táblázatot a Függelék tartalmazza). A szabályozás csupán gyenge, nem szignifikáns korrelációt mutatott a lakossági és ipari energiaárakkal, előbbieknél kis mértékben pozitív, utóbbiaknál negatív a kapcsolat iránya. Érdekeesebb a hálózati tarifákra gyakorolt hatás. A kapcsolat erőssége itt egyértelműen arra utal, hogy a fogyasztói árakat szabályozó országokban a legkisebb fogyasztású háztartásokra szignifikánsan kisebb hálózati díjterhelés jut ($r = -0,507$). További érdekes megfigyelés a háztartásokra kivetett energiaadó és az ipari energiaárak összefüggése. A két változó közötti kapcsolat mélyebb feltárásához számos további tényező hatását is kellene elemezni, mint például az ipari fogyasztók által fizetett energiaadó mértékét, amire vonatkozóan nem állt rendelkezésünkre azonos időszaki adatsor, így ezzel kapcsolatban csupán további elemzésre érdemes sejtést fogalmazhatunk meg. Úgy tűnik, minél nagyobb mértékben terheli a háztartásokat ilyen típusú adó, annál inkább igaz, hogy a megújuló termelésen alapuló energiagazdaság terheit az energiaadókon keresztül elsődlegesen a háztartások finanszírozzák, míg az ipari fogyasztók számára ezt a hatást ellensúlyozhatják az alacsonyabb ipari energiaárak. Egyértelműen ebbe az irányba mutat Dánia és Németország gyakorlata, de nagyon erősek az országonkénti különbségek. Az egyes országokra vonatkozó konkrét összefüggésrendszer értelmezése nagymértékben függ az adott tagállam megújuló alapú áramtermeléssel kapcsolatos stratégiai céljaitól, a választott megújuló támogatási rendszertől és az ehhez kapcsolódó terhek megosztásával kapcsolatos politikai elképzelésektől.

A hálózathasználati díjak egyes fogyasztói csoportok közötti megosztásán keresztül történő keresztfinanszírozás rendszerét jól mutatja az elmúlt évek hazai szabályozói gyakorlata. Az 5. táblázat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által közzétett tájékoztató idősoros adatok alapján mutatja be az egyes fogyasztói

5. TÁBLÁZAT • Átlagos hálózathasználati díjak változása Magyarországon, 2010–2013

	Változás (2010. január–2013. november, százalék)	Nettó díjváltozás (forint/kilowattóra)
Átviteli hálózatra történő csatlakozás esetén	44,4	0,68
Elosztó hálózatra történő csatlakozás esetén		
Nagyfeszültségű csatlakozás	29,3	0,65
Nagy-/középfeszültségű csatlakozás	26,7	0,99
Középfeszültségű csatlakozás	29,9	1,70
Közép-/kisfeszültségű csatlakozás	30,5	2,34
Kisfeszültségű csatlakozás I. (profilos)	-8,0	-1,24
Kisfeszültségű csatlakozás II. (vezérelt)	-3,7	-0,28
Kisfeszültségű csatlakozás III. (nem profilos)	9,7	1,37
Átlag	1,7	0,16

Forrás: saját számítás a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal adatai alapján.

csoportok által fizetendő hálózati díjtételek változását. A legnagyobb fogyasztók számára, amelyek közvetlenül a Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító (Mavir) Zrt. rendszeréhez kapcsolódnak (átviteli hálózati csatlakozás) az elmúlt három év 44 százalékos díjemelkedést hozott, míg a kisebb, elosztóhálózatokhoz kapcsolódó ipari fogyasztók számára is átlagosan 30 százalékkal növekedtek a terhek. Ugyanakkor, összhangban a kormány lakossági energiaár-csökkentési programjával, 2010 januárja óta a lakossági fogyasztók (kisfeszültségű profilos fogyasztók) által fizetendő díjak 8 százalékkal mérséklődtek.

Az árakat torzító keresztfinszírozás, az előnyök és hátrányok újraelosztása jól illusztrálja, hogy a szabályozott fogyasztói árak rendszerének fenntartása versenyképességi áldozatokkal is együtt jár. Másrészt rávilágít arra a tényre, hogy a szabályozott árak rendszerének egyes fogyasztói szegmensek közötti tehermegosztása nem függetleníthető a politikai rendszer által kinyilvánított fő céloktól.

ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunk a fogyasztói energiaárak központi szabályozásának jelenlegi heterogén európai gyakorlatát kívánta bemutatni. Láttuk, hogy a tagállamok által alkalmazott szabályozási modellek eltérő módon támaszkodnak a végső fogyasztói árak közvetlen hatósági meghatározására. A tagállami gyakorlat egyértelműen visszaszorítja a regulált tarifák használatát, ám a közeljövőben várhatóan nem szünteti meg teljesen a lakossági és mikroállalkozások körében. A szabályozott árak rendszere ugyanakkor teljesen leépül az ipari fogyasztók körében, ahol azoknak a tagállamoknak is át kell alakítaniuk árrendszerüket, amelyek ma jelentős mértékben élnek ezzel az eszközzel.

A központi árszabályozás indokolt, és várhatóan tartósan fennmarad a természetes monopolista díjelemek (hálózati díjak) és az egyes adók mértékének meghatározásánál. A kormányzatok felelőssége és a szabályozó hatóságok előtt álló egyik legfontosabb kihívás, hogy ezeket a terheket arányosan, a gazdaságpolitikai célkitűzéseket támogatva határozzák meg, minimalizálva a piactorzító hatások negatív következményeit és elősegítve a versenyképességet, valamint a megfizethető energiaszolgáltatást valamennyi fogyasztói csoport számára.

IRODALOM

- CAMBINI, C.–RONDI, L. [2010]: Incentive regulation and investment: evidence from European energy utilities. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 38. No. 1. 1–26. o.
- CAVE M.–STERN J. [2013]: Economics and development of system operators in infrastructure industries. *Utilities Policy*, Vol. 26. 56–66. o.
- CEER [2012]: CEER Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012. Council of European Energy Regulators, C12-CEM-55-04. Brüsszel, november 7. http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/C12-CEM-55-04_SR-3rd-Pack-customers_7-Nov-2012.pdf.
- CEER [2013]: Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe. Council of European Energy Regulators, C12-SDE-33-03. Revised version: június 25. http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Electricity/Tab2/C12-SDE-33-03_RES%20SR_25%20June%202013%20revised%20publication.pdf
- EC [2008]: Commission requests Hungary to end long-term power purchase agreements and recover state aid from power generators. Press Release, IP/08/850. European Commission, Brüsszel, június 4.
- EC [2012]: Commission gives conditional approval to aid component in regulated tariffs in France. European Commission, Press Release IP/12/595, Brüsszel, június 12.
- EC [2013a]: Commission opens in-depth investigation into UK measures supporting nuclear energy. European Commission, Press release, IP/13/1277, Brüsszel, december 18.
- EC [2013b]: Quarterly Report on European Electricity Markets. European Commission, Vol. 6. No. 2. http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/20130814_q2_quarterly_report_on_european_electricity_markets.pdf.
- EC [2014a]: Energy prices and costs report. Commission Staff Working Document, SWD(2014) 20 final/2. European Commission, Brüsszel, március 17.
- EC [2014b]: Energy Economic Developments in Europe. European Economy 1/2014. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüsszel.
- ÉDES BALÁZS–LAKOS GERGELY–MICSKI JUDIT–NAGY PÉTER–PÁPAI ZOLTÁN [2010]: A megújuló energiák és a kapcsolt energiatermelés támogatása Magyarországon és az Európai Unióban. Tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ támogatásával, Infracore, Budapest, október.
- ENTSO-E [2012]: Yearly Statistics and Adequacy Retrospect 2012. European Network of Transmission System Operators for Electricity, AISBL, Brüsszel, <https://www.entsoe.eu/publications/statistics/yearly-statistics-and-adequacy-retrospect/Pages/default.aspx>.
- ERGEG [2010]: Status Review of End-User Price Regulation as of 1 January 2010. E10-CEM-34-03. European Regulators' Group for Electricity and Gas, Brüsszel, szeptember 8. http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab1/E10-CEM-34-03_price%20regulation_8-Sept-2010.pdf.

- EURÓPAI PARLAMENT [2009a]: Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211., 2009.
- EURÓPAI PARLAMENT [2009b]: Az Európai Parlament és a Tanács 714/2009/EK rendelete a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hátlózeti hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211., 2009.
- EURÓPAI PARLAMENT [2009c]: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211/55. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:HU:PDF>.
- GLACHANT, J.-M.–KHALFALLAH, H.–PEREZ, Y.–RIOUS, V.–SAGUAN, M. [2012]: Implementing incentive regulation and regulatory alignment with resource bounded regulators. EU Working Papers, RSCAS 2012/31. European University Institute, Firenze.
- INTELLIGENT ENERGY [2012]: Shaping an effective and efficient European renewable energy market. Intelligent Energy Europe, D23 Final Report. Karlsruhe, február, http://www.resaping-res-policy.eu/downloads/Final%20report%20RE-Shaping_Druck_D23.pdf.
- MEZŐSI ANDRÁS [2014]: Drága-e a megújuló? A hazai megújuló villamosenergia-termelés hatása a villamos energia árára. Vezetéstudomány, megjelenés alatt.
- MÜLLER, S.–BROWN, A.–ÖLZ, S. [2011]: Renewable Energy – Policy Considerations for Deploying Renewables. Information Paper. OECD–International Energy Agency, Párizs.
- OECD/IEA [2013]: World Energy Outlook 2013. International Energy Agency, Párizs, <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2013>.
- Official Journal [2010]: Judgment of the Court, Case C-265/08. Official Journal of the European Union, 19 June 2010.
- PÁPAI ZOLTÁN–NAGY PÉTER–MICSKI JUDIT [2013]: Az összehasonlító költségvizsgálók módszertani kérdései és használata az energiaelosztók szabályozásában. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 222–255. o.
- POLLIT, M. G. [2012]: Lessons from the history of independent system operators in the energy sector. Energy Policy, Vol. 47. 32–48. o.
- REKK [2012]: Regional Renewable Support Schemes for Electricity Produced from Renewable Energy Sources. Energy Regulators Regional Association (ERRA), Regional Centre for Energy Policy Research, május.
- VINCE PÉTER [2012]: Árszabályozás és versenyhelyzet a magyarországi energiapiaci nyitás után. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 303–326. o.

FÜGGELÉK

F1. TÁBLÁZAT • Az egyes háztartási és ipari energiaár-összetevők és a fogyasztói árszabályozás közötti korreláció

	Árszabályozás	C201309_ETAX	ENER_H1	ENER_H2	ENER_H3	ENER_H4	ENER_H5	NET_H1	NET_H2	NET_H3	NET_H4	NET_H5	ENER_I1	ENER_I2	ENER_I3	ENER_I4	ENER_I5	NET_I1	NET_I2	NET_I3	NET_I4	NET_I5	
Árszabályozás																							
van = 1 mincs = 0																							
van = 1 mincs = 0	1																						
C201309_ETAX	-0,146	1																					
ENER_H1	-0,067		1																				
ENER_H2	-0,053		0,888***	1																			
ENER_H3	-0,012		0,810***	0,980***	1																		
ENER_H4	0,020		0,801***	0,960***	0,990***	1																	
ENER_H5	0,124		0,832***	0,834***	0,818***	0,871***	1																
NET_H1	-0,507***		0,101	0,045	-0,080	-0,155	-0,217	-0,323	1														
NET_H2	-0,378		0,287	-0,108	-0,206	-0,286	-0,340	-0,419**	0,822***	1													
NET_H3	-0,232		0,214	-0,149	-0,203	-0,256	-0,320	-0,432**	0,726***	0,919***	1												
NET_H4	-0,048		0,040	-0,110	-0,101	-0,124	-0,182	-0,342	0,488***	0,647***	0,852***	1											
NET_H5	0,123		0,018	-0,057	0,006	0,006	-0,032	-0,188	0,161	0,283	0,525***	0,878***	1										
ENER_I1	0,155		-0,315	0,871***	0,884***	0,871***	0,910***	0,964***	-0,261	-0,339	-0,328	-0,207	-0,065	1									
ENER_I2	0,125		-0,426**	0,823***	0,908***	0,921***	0,954***	0,920***	-0,273	-0,360	-0,337	-0,181	-0,020	0,975***	1								
ENER_I3	0,134		-0,419	0,772***	0,892***	0,920***	0,955***	0,890***	-0,282	-0,350	-0,328	-0,171	-0,011	0,950***	0,993***	1							
ENER_I4	0,175		-0,354	0,697***	0,852***	0,889***	0,919***	0,816***	-0,268	-0,366	-0,305	-0,038	0,190	0,884***	0,946***	0,960***	1						
ENER_I5	0,130		-0,414	0,751***	0,893***	0,928***	0,955***	0,854***	-0,241	-0,303	-0,273	-0,125	0,015	0,921***	0,971***	0,987***	0,955***	1					
NET_I1	-0,155		0,059	-0,257	-0,267	-0,285	-0,301	-0,359	0,536***	0,681***	0,729***	0,591***	0,365	-0,305	-0,290	-0,250	-0,257	1					
NET_I2	0,059		0,022	-0,215	-0,253	-0,275	-0,289	-0,331	0,316	0,643***	0,656***	0,534***	0,294	-0,267	-0,285	-0,266	-0,261	-0,210	0,751***	1			
NET_I3	0,164		0,079	-0,176	-0,186	-0,175	-0,176	-0,201	0,057	0,252	0,342	0,414**	0,381**	-0,205	-0,217	-0,207	-0,141	-0,162	0,498***	0,777***	1		
NET_I4	0,183		0,296	-0,192	-0,201	-0,196	-0,180	-0,135	-0,082	0,179	0,169	0,130	0,090	-0,200	-0,227	-0,210	-0,205	-0,177	0,347	0,702***	0,910***	1	
NET_I5	0,217		0,325	-0,200	-0,196	-0,183	-0,145	-0,063	-0,177	0,085	0,062	0,007	-0,027	-0,139	-0,165	-0,142	-0,164	-0,115	0,299	0,629**	0,819***	0,954***	1

** 95 százalékos, *** 99 százalékos szinten szignifikáns (2 szélű).

C201309_ETAX a 2013. szeptemberi energiaadó mértékek a HEP1 adatbázisa alapján; ENER_H1–ENER_H5, és NET_H1–NET_H5, illetve ENER_I1–ENER_I5 és NET_I1–NET_I5 az Eurostat szerinti háztartási (H) és ipari (I) fogyasztói szegmensek energiaárja (ENER) és hálózathasználati költségei (NET).

Forrás: Eurostat 2012. második félévi adatok és HEP1 2013. szeptemberi adatok az energiaadó tekintetében.

• *Belényesi Pál* •

ÁRAZÁSI KÉRDÉSEK A VÍZSZOLGÁLTATÁSOK PIACÁN

A magyar víziközmű-piac Anglia és Wales, valamint Franciaország gyakorlatának a tükrében

A vízszolgáltatások árazása nem csak a rezsicsökkentés miatt központi téma Magyarországon. A szolgáltatás mentesítése az európai szintű liberalizáció alól, valamint az uniós koncessziószabályozáshoz kötődő megközelítése, illetve az érezhető államosítási és köztulajdonba visszavételi törekvések a szolgáltatás nyújtásával és a hálózati elemek tulajdonlásával kapcsolatban mind kiemelkednek az átlagos szabályozási kérdések közül. A szerző a témával kapcsolatos meghatározó európai elveket veti egybe a 2011-ben bevezetett magyar piaci reformmal. Megállapítja, hogy a jelenlegi magyar gyakorlat – az Európai Unió közösségi vívmányainak és hatályos joganyagának ellenére – nem elégíti ki a közgazdasági hatékonysági követelményeket, és nem teljesíti a vízkeretirányelv helyes átültetésével kapcsolatos követelményeket sem. Ennek következtében sérül a környezeti erőforrások és az össztársadalmi jólét elosztása, a fogyasztók pedig továbbra sem a termelési költséggel összhangban fizetnek a vízszolgáltatásokért. A szolgáltatás fenntarthatósága így nem biztosított, a hálózati elemek minősége tovább romlik, és a hiányzó szakpolitikai intézkedések károsultja – az indokolatlanul alacsony vízdíjak ellenére – végső soron a fogyasztó lesz. A szolgáltatási piac átgondolt liberalizációja szükségszerűbb és sürgetőbb, mint valaha. Jó megoldás lehetne a szélesebb körű piacnyitás, valamint a környezeti és erőforrás-költségeket a hozzáférési árban megjelenítő országos szintű árstruktúra kialakítása.

BEVEZETÉS

A vízszolgáltatás számos szolgáltatás gyűjtőneve: a víz kinyerését, tisztítását, szállítását, tárolását, a víz fogyasztóhoz való eljuttatását, a felhasznált, de megmaradt víz begyűjtését, annak elszállítását, tisztítását és újrafelhasználását jelenti. Ezt kiegészítően, az esővíz elvezetése, az energiacélú vízhasználat és a tározók építése és használata is a vízszolgáltatáshoz tartozik. A vízszolgáltatás folyamatosan változó, a technikai és gazdasági-jogi fejlődés következtében alakuló fogalom. Így a vízzel kapcsolatba hozható kiegészítő szolgáltatások is részei a vízszolgáltatás meghatározásának. Ebben a tanulmányban a vízszolgáltatás kiterjesztett meghatározásából indulunk ki,

de vizsgálódásunkat – a rendelkezésre álló információk miatt – a vízszolgáltatás szabályozási, valamint költség- és árazási szempontú elemzésére szűkítjük.¹

A vízszolgáltatás fogalmát európai uniós szinten a *Vízkeretirányelv* [2000] határozza meg: „Vízszolgáltatás» minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára: a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását; b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.” (2. cikk 38. pont.) A vízszolgáltatáshoz képest tágabb fogalom a vízhasználat fogalma, amelyet ugyanezen irányelv így határoz meg: „Vízhasználat» [a] vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.” (Uo. 39. pont.) Azok a tevékenységek, amelyek egyik definícióba sem férnek bele, külön elemzésekkel alátámasztva mentesülhetnek a teljes költségmegtérülés elvét használó árazás és az előírt költséghatékonysági elemzések alól.² A későbbiekben látni fogjuk, hogy a gyakorlatban kevés annak az esélye, hogy egy tagállam indokolni tudja ennek az elvnek a mellőzését, vagyis azt, hogy a víz értéke nem jelenik meg a használatban.

Tekintettel arra, hogy ebben a tanulmányban az árazási kérdéseket úgy közelítjük meg, hogy összehasonlítunk néhány meghatározó európai esetet, érdemes már a bevezetőben megjegyezni, hogy az EU tagállamaiban a vízszolgáltatásoknak annak ellenére nincs egységesen elfogadott meghatározása, hogy szupranacionális szinten az előrelépés már 2000-ben megtörtént.³ Az Európai Bizottság szerint a tagállamok szolgáltatásmeghatározása gyakran nincs összhangban a Bizottság értelmezésével, mivel a tagállamok a vízszolgáltatások fogalmát a saját célú vízkivétel, az árvízvédelem, a vízenergia-termelés, a hajózás stb. kizárásával csupán az ivóvízellátásra és a szennyvízkezelésre korlátozzák (*EB* [2007] 3. o.). Ennek megfelelően az Európai Bizottság nyolc tagállam ellen jogsértési eljárást indított,⁴ amelyek közül a Németország elleni már bírósági szakaszba jutott, azaz a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Bírósághoz.

¹ Ennek elsősorban az oka az, hogy *nem lakossági* árazás, sőt fogyasztók között különbséget tevő árazási gyakorlat széles körben nem létezik Európában, így összehasonlítás alapjául sem szolgálhat. Az ismert és vizsgálható árazási megoldások elsősorban a lakossági szegmensben léteznek.

² Ilyen példaként említi meg a vízkeretirányelv végrehajtására vonatkozó útmutató a halászatot és a túlhalászatot. Míg elsőnek nincs hatása a víz állapotára, addig a második esetben már az irányelv szerinti „vízhasználatról” beszélhetünk, elsősorban azért, mert a túlhalászat komoly változást is okozhat a víz állapotában (*WATECO* [2003] 74. o.) (A termelési folyamaton értett közgazdasági input és output nem feltétlenül tükröződik a fenti definícióban, hiszen mind a halászat, mind a túlhalászat használja a vizet. A keretirányelv definíciója ettől függetlenül csoportosít.)

³ A vízszolgáltatásokon a magyar jogban a vízi közműszolgáltatásokat értjük a 2011. évi CCIX. törvény meghatározása szerint. Lásd a 2011. évi CCIX. törvény, 2. paragrafus.

⁴ A vízszolgáltatások fogalmát mindössze hat tagállamban értékelték kiterjesztően: *EB* [2007] 3. o. 5. lábjegyzet.

- ♦ „A tagállamok feladata, hogy saját jogrendszerükön belül biztosítsák az uniós jog végrehajtását, azaz az irányelvek előírt határidőn belüli átültetését, valamint az uniós jogszabályok megfelelő és pontos alkalmazását. A szerződések értelmében az Európai Bizottság felel az uniós jog helyes alkalmazásának biztosításáért. Ennélfogva, ha egy tagállam nem tartja tiszteletben az uniós jogszabályokat, a Bizottságnak – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. és az Euratom-szerződés 106 a. cikkének értelmében – jogában áll lépéseket tenni a jogsértés megszüntetése érdekében, és adott esetben kötelelességességgel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz.

A kötelelességesség azt jelenti, hogy valamely tagállam hatósága nem vagy nem megfelelően teljesíti az európai uniós jogszabályokból fakadó kötelelességeit. [...]

Kötelelességesség esetén az Európai Bizottság eljárást indít, amelynek első szakasza a »bírósági eljárást megelőző eljárás«. Ez az eljárás lehetőséget nyújt a tagállamnak arra, hogy nemzeti jogát önként az európai uniós jog követelményeihez igazítsa.” (http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_hu.htm.)

A tanulmány lezárásakor a hivatkozott eljárások kimenetele nem ismert.

A magyarországi víziközmű-szolgáltatás szabályozásának módosítását és a víziközmű-vagyon magánvállalkozások kezéből való kikerülését⁵ célozta meg a 2011. december 31-én hatályba lépett, a vízközművek működésének egyszerűsítését célzó törvény. A jogszabály a közszolgáltatásokkal kapcsolatos európai átalakulási irányokat követve, a szolgáltatási díjak csökkenése és a magánszektor profitlefőlöző működésének megakadályozása miatt köztulajdonba visszavételt (remunicipalizációt) és állami szereperősödést tükröz. Annak ellenére, hogy a mögöttes szakpolitikai irány a nyilvános konzultáció elmaradása és a sietős jogalkotás következtében homályosan ismerhető, megállapítható, hogy a törvény a szerkezeti és vagyonelemeket érintő, tulajdonosi, valamint gazdasági szempontból állami koncentrációt meghirdető, a közhatalmi szerep megerősödést tűzte ki célul (*Horváth–Péteri* [2012]).

A VÍZSZOLGÁLTATÁSOKRÓL RÖVIDEN

A vízhez való jog nem csak alapvető emberi jogként szerepel a köztudatban. Gyakran az élethez való legalapvetőbb szükségként van nevesítve (bővebben lásd *Belényesi* [2013]). A szakpolitikai tervezésben azonban az alapvető jogok kiemelt és omnipotens jellege miatt a közgazdasági szempontú értékelés nem jelenhet meg. Mi viszont azért gondoljuk, hogy szükséges a szolgáltatás közgazdasági értékelésére,

⁵ A szakminisztérium ilyen célkitűzéseit (2010. május) idézi az Állami Számvevőszék jelentése is. „A vízi közművagyon állami vagy önkormányzati tulajdonban van, ezt a tulajdonosi struktúrát – figyelemmel az ágazat stratégiai jellegére – a jövőben is meg kell őrizni.” (*ÁSZ* [2011] 85. o.)

mert a víz ugyan létszükséglet, de a szolgáltatás természetes monopóliuma miatt annak nyújtása egy önmagát hatékonyan és fenntarthatóan szabályozni képtelen iparág. (Hasonlóan vélekedik *Oelmann–Czichy* [2013]). A rendszeres közgazdasági értékelésre és az állami szabályozás kialakítására ezért – és közvetve a környezeti költségek helyes elosztása miatt is – szükség van.

A monopolhatást követheti a szolgáltató visszaélészerű magatartása, amely elsősorban magas árakban és az alacsony színvonalú szolgáltatásokban, valamint a hálózati elemek karbantartásának és fejlesztésének elmaradásában jelenhet meg.⁶

Megjegyezzük, hogy a vízszolgáltatás történelmi kialakulásának következtében egy bizonyos magatartás szinte kizárható: a túlárazás (amely a szolgáltatás biztosításában megjelenő közhatalmi szerepnek köszönhetően ritkán fordul elő) a vízszolgáltatásokat ritkán befolyásolja, mivel a kereslet jellemzően nem csökken. Ennek okát elsősorban – mint látni fogjuk – a szolgáltatás biztosításáért felelősek kilétében, valamint a szolgáltatás nyújtásának jogilag behatárolt és a közsférához erősen köthető tulajdonságaiban kell keresni. A szolgáltatás fenntarthatóságának biztosítása azonban a vízszolgáltatás költségeinek hatékony meghatározása és az ebből következő, indokolt szolgáltatási díj/árazás⁷ megállapítása közötti határon mozog (lásd még *Bös–Peters* [1988]).

A verseny kialakulásának lehetőségei

A vízszolgáltatások tagállami megközelítését *Oelmann–Czichy* [2013] tanulmányban megjelent rendszer alapján vizsgáljuk fel. Európai szinten a piac szabályozásának alapvetően a következő változatai ismertek: piacért folytatott verseny, piacon kialakult verseny (szabályozatlan piac), ágazati szabályozáson keresztül kialakított verseny (szabályozott monopólium), versenyszabályozáson keresztül felügyelt verseny (szabályozatlan piac), valamint az piaci összehasonlítás (benchmarking) alapú verseny (uo. 1. ábra).

Az első három Anglia és Wales piacára jellemző, ahol a vízszolgáltatási piac liberalizálásának a legnagyobb a hagyománya. A szabályozáson és a versenyhatósági vizsgálaton keresztül kialakuló versenynek szintén ez a terület az eredője, azonban ennek a jelei Németországban, Franciaországban, sőt Magyarországon (Vj/31-22/2012) is megjelentek. Az összehasonlító elemzés (*benchmarking*) alapján kialakított verseny a szolgáltató vállalkozások tevékenységének különböző tényezők – fogyasztói szolgálat, szolgáltatási minőség, hatékonyság – alapján történő vizsgálatát és azt követően, szabályozását jelenti (Németországban erre lehetőség van, Hollandiában azonban kötelező).

⁶ Ezért döntött számos hálózatos ipar liberalizálása mellett az Európai Bizottság (lásd még *Oelmann–Czichy* [2013]).

⁷ Míg díjon az önkormányzat által meghatározott fogyasztási ellenértéket, áron a magántőke által dominált piaci szereplő szolgáltatási ellenértékét értjük.

A piacért folytatott versenynek és a szabályozatlan piacnak feltétele, hogy a piacon legyen lehetőség versenyre. A legtöbb EU-tagállamban ennek a lehetősége nem kizárt, de minimális. A piacért folytatott versenyt egyre inkább akadályozza az államosítás folyamata, illetve hogy hálózati elemek és a szolgáltatási előjogok/jogok visszakerülnek a helyi önkormányzatok kezébe. A piacért folyó verseny ennek hiányában csak a ritkán megnyíló piacokon értelmezhető. Verseny azonban még ott is ritkán észlelhető, ahol beléphet a piacra a magánszolgáltató, hiszen a szolgáltatás optimális szinten tartása legalább 15–40 évre szóló szolgáltatási szerződést igényel.

Az összehasonlítás egy megfelelő *ex ante* szabályozási rendszernek is alapja lehet, különösen, ami az (hatósági) árszabályozást illeti. Egy hatékony árszabályozás kialakításához ugyanis a szabályozónak olyan költségekkel kell számolnia, amelyeket a szolgáltatóknak kell benyújtani, hiszen a költségek nyilvántartása a piacon működő vállalatok feladata, azokról a szabályozónak csak adatszolgáltatási kötelezettség keretein belül lehet információja. Az pedig valószínűsíthető, hogy egy olyan, regionálisan felosztott piacon, ahol nincs versenytárs, nincs olyan kényszerítő hatás, amely a vállalkozások költségeit minimalizálhatná.

Végül, az *ex post* szabályozás nem más, mint a klasszikus versenyszabályozás: az ágazatilag nem szabályozott piaci tevékenységeknek az utólagos, versenyjogi szabályok keretein belüli elemzése.

Elemzők megjegyzik, hogy a fenti módszerek együttes alkalmazása sem ritka: ott, ahol verseny folyik a piacért, az összehasonlításon alapuló verseny bevezetésén gondolkodnak (Franciaország), míg a szabályozáson alapuló versenynek kiegészítőjeként a köz–magán szolgáltatási kombinációkban gondolkodnak (Anglia és Wales, Németország) (lásd például *Oelmann–Czichy* [2013]).

A vízszolgáltatások piacának jellemzésével kapcsolatban utoljára megemlítjük, hogy attól függően, hogy a piaci szereplőknek milyen lehetősége van a szolgáltatási árak meghatározására, két alapvető esetet különböztetünk meg. Az *egyik*, amikor tipikusan helyi önkormányzat közvetlen tulajdonában álló szolgáltató olyan díjakat határoz meg, amelyek csak törvényességi szempontból (általában egy felsőbb szintű felügyeleti szerv által) ellenőrizhetők. Ez volt a helyzet Magyarországon is, egészen a 2011-es törvénymódosításokig, valamint Németországban ma is így működik a piac azon része, amelyeket a szolgáltatásért felelős önkormányzat közvetlenül lát el. Ilyen esetben a jogi környezet által sajátosan kialakított hatósági árazás állami-önkormányzati kézben tartja az ármeghatározást, azonban garanciális és versenygeneráló elemeket nem enged érvényesülni, mi több, az ilyen hatósági árakkal szemben a versenyhatóság utólagos ellenőrző szerepe is kizárt.⁸ A *másik*, amikor a piaci szereplő teljes körűen maga határozhatja meg a fogyasztói árakat, a felügyelő

⁸ Lássuk be, kicsi annak az esélye, hogy mesterségesen alacsonyan tartott árakkal kapcsolatban az *ex post* ellenőrző nemzeti hatóság kimondja például azt, hogy az önkormányzat felfaló árazásos magatartást valósított meg, ami alkalmas volt a piac elzárására a versenytársak elől.

szerv ráhatása nélkül vagy egy hosszabb keretszerződés részeként. Erre elsősorban Angliában találhatunk példát.

A vízszolgáltatással kapcsolatban is számos tényező együttesen befolyásolhatja a fogyasztók döntéseit. A szolgáltatók átláthatatlansága miatt a fogyasztók tájékozottsága hiányos, a piacra fokozottan jellemző az információs aszimmetria. A szolgáltatást nyújtó vállalatok jellege és tökeigénye miatt – a magas be- és kilépési korlátok miatt – a kínálati oldalon nem gyakori a szolgáltatók cserélődése. A vízszolgáltatást részben hálózatos jellege, részben pedig a víz mint termék előállítási folyamata miatt természetes monopóliumként kell kezelni. A szolgáltatók piaci szerepe meghatározó, többnyire erőfölényes, a piaci verseny önszabályzó kialakulásának nincs esélye.

A környezeti externáliák szerepe a vízszolgáltatások piacán

Állandó gazdasági és szabályozási probléma, hogy a vállalkozásokat szinte semmi sem ösztönzi arra, hogy a termelésből fakadó negatív externáliákat figyelembe vegyék a költségek tervezése során. Az externáliák egy része környezeti externália, amit internalizálni kellene. A fogyasztói árak valószínűsíthető emelkedése, azaz a környezeti költségek közvetlen viselése környezetbarát működésre ösztönözheti a vállalkozásokat, s a fogyasztókra továbbhárított externális költségek a környezeti erőforrás ésszerűbb használatára készíthetnek. Az ezt helyettesítő adó- és járulékfizetés a közvetett hatás miatt a fogyasztókat nem kényszeríti a pazarlás elkerülésére, míg a termelési költségekkel össze nem függő áremelkedés – a környezeti és az erőforrásköltségek beárazásának hiánya miatt – nem fejt ki hatást a vállalkozásokra.

Az internalizálás jelentősége nem elhanyagolható, hiszen környezetvédelmi szempontból egy termelő vállalkozásnak a termeléssel összefüggő költségei általában alacsonyabbak a termelési folyamat által generált társadalmi költségeknél (lásd például *EB* [2008]). A folyamat olyan költségekkel is jár, amelyeket a társadalomnak kell viselni a termelési tevékenység következményeként: negatív környezeti externália, azaz külső gazdasági hatás a környezet szennyezettségének növekedése és az azzal összefüggő helyreállítási költségek, a rendelkezésre álló vízkészlet csökkenése (vízbáziscsökkenés).

A hatékony árképzés szempontjából félrevezető lehet a környezeti és erőforrásköltségeknek a szolgáltatás egyes komponenseiben való megjelenítése (például csak a lakossági ivóvíz-szolgáltatásban), valamint a költségek megtérítésének más, nem árszabályozási folyamattal való korrigálása (környezeti adók és díjak). Gondoljunk arra, hogy a szolgáltató vállalkozásoknak több olyan adót vagy adójellegű járulékot kell fizetniük, amelyek a környezetben okozott kárért igyekeznek „kártalanítani”, de ezek a díjak/adók nem arányosak az okozott kárral, és céljukat tekintve sem alkalmasak arra, hogy egyrészt a piac keresleti oldalán a fogyasztást hatékonyabbá, másrészt a vállalkozásokat közvetlenül felelőssé tegyék a környezet használatáért – a díjfizetés pedig nem szorítja őket kevesebb kár okozására.

Környezetvédelmi szakpolitikai-szabályozási hiányosság, hogy a szolgáltatókat nem kötelezik arra, hogy költségelemzéseikben a vízszolgáltatással kapcsolatos negatív külső gazdasági hatásokat megjelenítsék. Ennek szükségessége elsősorban abból az igazságtalanságból fakad, hogy a környezetet szennyező termelői tevékenységnek a következményeit a vállalkozások nem, vagy csak aránytalanul kis mértékben viselik, azaz nem felelnek a termelési tevékenységük által okozott környezeti kárért.⁹ Az ilyen költségek értékelésének meghatározása és a kivetett költségek hatékony behajtása összetett cél. Általánosan megjegyezzük, hogy a negatív externáliák internalizálása, a társadalmi optimumnak megfelelő erőforrás-elosztás vagy a szolgáltatás megdrágítása az elemzett szolgáltatás ismertett speciális jellegére tekintettel több okból is nehézségekbe ütközik: a víz alapvető életfeltétel, amit a fejlett országokban, így Magyarországon is, mindenki „alanyi jogon” igényel. Ez komoly jogalkotói-legitimációs dilemmákat vet fel, amikor központi árszabályozásról esik szó.¹⁰ Továbbá, a vízhiány, a vízbázis-csökkenés csak néhány európai országban (Spanyolország, Olaszország egyes részei, Egyesült Királyság, Görögország) probléma, így a vízszolgáltatás biztosításának hiánya komoly precedens nélküli.¹¹

Az állam feladata, hogy a környezet használatának költségeit a piac számára érzékelhetővé tegye.¹² Az is feladata továbbá, hogy megoldásokat találjon arra, hogy a környezet használatából és károsításából eredő költségeket ne a társadalom egésze, hanem csak az érintett vállalkozások, illetve a vállalkozások ügyfelei, fogyasztói viseljék. Ezt legsikeresebben a megfelelő árszabályozás megalkotásával, a negatív externáliák internalizálásával érheti el. Egy vállalkozás relatív költségei a beavatkozás által nőnek, a külső gazdasági hatások a vállalkozás – vagy teljes körű szabályozás esetében az iparág – szempontjából belső költségé válnak. Ilyen próbálkozások például az egyes környezetvédelmi szabványok, a környezetvédelmi adók, a biztosítékdadás, valamint a speciális végrehajtási intézkedések (lásd bővebben *Bándi* [2011] 134–137. o.).

A környezeti javak használata megfizetésének egyelőre nincs hatékony, olyan egyöntetű EU-szintű szabályozása, amelyet az európai környezetvédelmi szakpolitikában régóta jelen lévő szennyező fizet elvével összhangban alakítottak volna ki (*Belényesi* [2011]). Ennek okai nagyrészt közismertek: míg egy általános környezetvédelmi katasztrófa esetében igen, a vízszolgáltatást vizsgálva nem mondható az, hogy a szennyező kiléte ismert. Az elméleti okfejtésekben nincs kompromisszum

⁹ A felelősségre vonás kikényszerítésének több megközelítése létezik, azonban az egyik legfontosabb az, hogy milyen irányelvek szerint, milyen strukturális kényszerítő intézkedések segítségével győzi meg a központi hatalom a vállalatokat arról, hogy felelősségteljesen vezessék a szennyezési tervezéseiket. Ez részben a vállalati menedzsment feladata. Az ezzel kapcsolatos stratégiai menedzsment-eszközök és a vállalati autonóm felelősségvállalás mint egyik fő visszatartó tényező kapcsolatáról lásd *Fülöp–Gáll Pelcz* [2010].

¹⁰ Más szóval: nem népszerű kampánytéma a víz árának emelése, még akkor sem, ha közgazdaságilag az indokolt lenne.

¹¹ Ezért van az, hogy a víz árának emelkedése szinte mindig komoly társadalmi elégedetlenséget okoz.

¹² A környezeti külső gazdasági hatások értékelésével kapcsolatosan lásd *Kocsis* [2002].

a szennyező (azaz a vizet használó) kilétét illetően. A víz használója – a definíció szerint ezért a „szennyező” – közgazdasági értelemben mind a fogyasztó, mind pedig a szolgáltató vállalkozás. Így a többletköltségek elosztását mindkét félnek arányosan kellene viselnie. Az EU tagállamai a többletköltségek kiszabását eltérő módon közéletlik meg (Csák [2011]), félve attól, hogy a szigorú szabályozás miatt a tőke esetleg elvándorol a tagállamokból.¹³ A magyar jogszabályok a környezet igénybevételét a környezethasználat definíciójában jelölik meg, mely szerint környezethasználat „a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység” (1995. évi LIII. törvény 4. paragrafus), azaz nem más, mint az ökoszisztéma vagy a kapcsolódó szolgáltatások kiaknázása.

A vízszolgáltatás használója a vízszolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás és a szolgáltatás igénybe vevője, azaz a szolgáltató ügyfele. Ők az ökoszisztéma-szolgáltatások egyik fajtáját, a környezetben rendelkezésre álló vizet használják. A használat által egy be nem árazott termelési tényezőt „fogyaszt”, mégpedig úgy, hogy azért megfelelő ellenértéket nem fizet. A környezeti elemek soktényezős beárazási és pótlási folyamata miatt a leghatékonyabban a szennyező fizet elvet alkalmazva lehetne egyensúlyt teremteni a negatív környezeti hatások (például a természetben rendelkezésre álló vízmennyiség csökkenése, vízkinyeréssel kapcsolatos zaj- és egyéb környezeti hatások, a szennyvíz elvezetése, a tisztítással kapcsolatos energia- és maradvány-anyag tárolási költségei) és a szolgáltatáshoz kapcsolható pozitív externáliák (folyó ivóvíz, szociális és egészségügyi fejlődés, ellátásbiztonság, alapvető emberi jog biztosítása stb.) között.

A vízszolgáltatás árát befolyásoló tényezők

A vízszolgáltatás jellegét és árát alapvetően befolyásolja a szolgáltató és a fogyasztó közötti információs aszimmetria, amely a szolgáltatás előállítási költségére, a szolgáltatási díj meghatározására, a figyelembe vett költségelemekre, valamint a szolgáltatási díjhoz kapcsolódó szociális-jóléti költségre vonatkozó pontos információk hiányát jelenti. A szociális-jóléti költség a „mindenkinek legyen hozzáférése ivóvízhez” elvvel is jellemezhető. Ilyen információ hiányában a szolgáltatás iránti igény növekedése esetén a tájékozódni kívánó fogyasztó sem ismerheti meg a szolgáltató árvaltoztató döntései mögötti azon adatokat, amelyek adott esetben a döntését befolyásolhatnák.¹⁴ Az információs aszimmetria a szolgáltató és a szabályozó között

¹³ Lásd, például az alumínium-ipar reakcióját a 2012 utáni kibocsátáskereskedelmi (ETS) rendszerre.

¹⁴ Nagyobb szárazság idején a vízszolgáltatások használata iránti igény nő. Ha a szolgáltató megemeli a díjait – mert például a rendelkezésre álló vízmennyiség nem elegendő, és újabb mennyiséget kell a szolgáltatási rendszerébe behoznia –, a fogyasztó számára nem lesz egyértelmű, hogy az emelés miért történt pontosan. Mivel azonban szüksége van a vízre, így a szolgáltató úgy tudja emelni a díjait, hogy még versenyhelyzetben is képes monopoljellegű profitot kinyerni. Versenyhelyzet

is felfedezhető. Különösen nagy hatása van ennek az árazást érintő szabályozói beavatkozás esetében (*Rogers és szerzőtársai* [2002]).

A megfelelő szerkezeti lebontás és tulajdonosi-működtetői szétválasztás (azaz a strukturális és funkcionális szeparáció), amennyiben a vízszolgáltatás biztosítását szorosan felügyeli az állam, többretegű tevékenységet jelent. A vízszolgáltatás megfelelő feltételek melletti biztosításával kapcsolatban nemcsak a szolgáltatás megfelelő szinten tartását érhető el – azaz a minimális szolgáltatás nyújtásának a szolgáltató általi biztosítását –, hanem a kiváló szolgáltatás nyújtását is.¹⁵ Ez azért fontos, mert míg például az energiahálózatokban az ellátásbiztonság „csak” egy cél a sok közül, és amelynek legfeljebb egyes időszakokban lehet kiemelt szerepe, addig a vízszolgáltatások esetében a megfelelő szintű ellátás létkérdés, kiemelt alapfeladat. A központi árhatósági hatáskör azonban jelentősen befolyásolja a szolgáltatás árazását, hiszen adott esetben a szolgáltató csak bizonyos keretek között vagy maximált díjas rendszerben tudja meghatározni a szolgáltatás árát. Így a versenypiaci hatások csak korlátozottan érvényesülhetnek.

Környezetvédelmi szempontból ugyancsak konfliktusokkal terhelt a terület megközelítése, hiszen – bár már a legkorábbi modernkori nemzetközi szerződések témája a víz volt (*Népszövetség* [1921], *Affaire du lac ...* [1957]) – a szennyező fizet elve, valamint a biztonságos és megfelelő minőségű vízellátás közötti szabályozási érdekellentét nehezíti a szolgáltatás költséget jobban megjelenítő árazását. Alapvető kérdésként az is felmerül, hogy mennyiben van lehetőség környezetvédelmi szempontokat figyelembe venni egy gazdasági szabályozási eszköz alkalmazásával.

A szolgáltatás jellege versenyszempontból

Az egészség- és klímaügyi, környezetgazdálkodási szempontrendszeren túl a vízszabályozás versenyjogi oldalról is összetett, mert a víz fogyasztókhöz való eljuttatása szinte kivétel nélkül, minden regionális piacon, úgynevezett nem helyettesíthető szolgáltatás.¹⁶ A vízszolgáltatási piacokra általánosan jellemző helyi monopolhelyzet okai között fellelhető a közösségi irányításra háruló szolgáltatási kényszer és a helyhez kötöttség. A szolgáltatására alkalmas hálózat koncentrált tulajdonosi jellege szintén nem egy könnyen dezintegrálható piacot erősít (*Koskovics–Ungvári* [2011]). Az, hogy nincs helyettesíthetőség, jelen esetben azt jelenti, hogy a párhuzamos infrastruktúra kiépítése indokolatlanul magas költséggel és környezeti terheléssel járna még abban az

.....
hiányában – ami a legtöbb európai vízszolgáltatási piacra jellemző – ez az információs különbség és annak a kiaknázása még hangsúlyosabb.

¹⁵ Az erőskezü állami szabályozói jelenlét azonban nem azonos a szolgáltatást teljesen behálózó állami jelenléttel, ami összességében a versenyre inkább negatív, mint pozitív hatást fejt ki, mivel az állam a szolgáltató, szolgáltatást igénybe vevő, valamint szabályozói oldalon is jelen van. A vízszolgáltatásokra azonban, napjainkban egyre inkább ez jellemző.

¹⁶ Kivételként lásd a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Vj/31-22/2012 sz. végzését.

esetben is, ha erre fizikailag lenne lehetőség. A vízszolgáltatás kiépítettségét tekintve duplikációra elsősorban zöld beruházási területeken van lehetőség.¹⁷ A korábban kialakított és előregeedett hálózatok összekötése is csak lehetőség egyelőre, és csupán a hálózatok peremterületein megvalósítható. A vízszolgáltatás különbözik más hálózatos iparágaktól, hiszen akár az elektronikus szolgáltatások piacán, akár a szállítások piacain annak ellenére léteznek versenyző piacok, hogy az ágazatok hálózati jellege közismert.

A vízszolgáltatás szabályozása nehéz feladat, hiszen a jogalkotónak hatékonysági, szociális, valamint intézményi oldalról is komoly történelmi és strukturális problémákkal kell szembesülnie (fenntarthatósági és vízgazdálkodás szempontokról lásd *Pump* [2012]). Érintőlegesen kapcsolódik a területhez a szolgáltatás generációk közötti finanszírozási problémája, amely az évek óta tartó pénzügyi és gazdasági válság idején még inkább érzékenyen érinti az iparágat. A generációk közötti finanszírozás problémája lényegében azt jelenti, hogy a tőkeigényes szolgáltatásokba való befektetés megtérülési ideje olyan hosszú, hogy a befektetésből származó előnyöket nem vagy csak kis részletekben élvezheti az a generáció, amelyik a befektetést finanszírozza. E tulajdonságok mellett, a technikai fejlődés ellenére még mindig időigényes, továbbá közép-, illetve hosszú távon jövedelmező befektetések és felújítási munkálatok jellemzik a piac szolgáltatási oldalát, ami szintén nem ösztönzi a befektetéseket. Ugyanakkor az uniós kötelezettségek és a gazdasági szabályozás rugalmas jellege kiutat jelenthet, amennyiben arra jogalkotói szinten határozott akarat van és a végrehajtás keretei kidolgozottak.

AZ ANGOL–WALESI VÍZSZOLGÁLTATÁSI PIAC LIBERALIZÁCIÓJA

A vízszolgáltatások piacnyitásának legismertebb példája világszerte az angol, walesi (és később a skót) piacok magántőke bevonásával kísért liberalizációja. Anglia és Wales azért is egyedi példa, mert más ország nem hajtott végre teljes piaci privatizációt. (*Ménard–Peeroo* [2011] 322. o., a piac helyzetének bemutatását lásd még *Lobina–Hall* [2001]). Az Angliára és Walesre kiterjedő piacra a teljes szerkezeti lebontás jellemző. Skócia esetében szintén egy – az angol és walesi folyamattól ugyan valamelyest eltérő, de azt a példát követő – piacnyitással járó folyamatról beszélhetünk.¹⁸ Az angol és a walesi piacra a szolgáltatók regionális koncentrálttsága, a részleges piacnyitás (csak bizonyos területeken és csak bizonyos fogyasztók számára) és a szigorú piacfelügyeleti hatósági jelenlét, valamint a hatóságilag optimálisnak tartott piaci szerkezet megtartása érdekében végzett szabályozás jellemző.

¹⁷ Zöld beruházási területen azokat a területeket értjük, ahol alacsony szolgáltatásellátottság. Ebben a tekintetben is, lásd a GVH Vj/31-22/2012 sz. végzését.

¹⁸ Angliában és Walesben a koordinált vízszolgáltatási folyamatok már a 20. század első felében elkezdődtek, de csak a második világháborút követően teljesedtek ki (*Ofwat–Defra* [2006] 5–6. o. *Waterwatch* [2010], *Water Services etc. (Scotland) Act.*: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2005/3/contents>).

Történelmi háttér

Angliában a vízszolgáltatási piac kialakulása a 19. század első felében kezdődött (*Ofwat–Defra* [2006] 1. o.). A második világháborút megelőző időszakban a piac szegmentált volt, mintegy 1000 vízszolgáltatást és 1400 szennyvíz-szolgáltatást nyújtó vállalkozást tartottak nyilván, a vízhasználat tervezése helyi szinten zajlott, a központi irányításnak alig volt érezhető szerepe (*Ofwat–Defra* [2006] 1. o.). Az 1963. évi vízbázisokkal kapcsolatos törvény (*Water Resources Act of 1963*) megváltoztatta a vízkitermeléssel kapcsolatos jogosultságokat, valamint azok kezelését a helyi szintről az állami irányítás alá helyezte át. 1973-ban a vízről szóló törvény tíz új, regionális hatóságot hozott létre, amelyek feladatai közé tartozott a vízbázisok védelme, a vízszolgáltatások nyújtásának biztosításával kapcsolatos feladatok ellátása. Az önkormányzatok egyrészt hatóságként, másrészt szolgáltatóként nagymértékben meghatározták a regionális hatóságok működését. A Thatcher-kormány 1983-ban próbált változtatni a finanszírozási helyzeten, amikor a helyi önkormányzatok feladatait és hatáskörét csökkentette. Az intézkedés egyik célja a magántőke piaci megjelenésének elősegítése volt, amire végül azonban nem került sor. Mivel a központi költségvetés nem tudta és nem is akarta a helyi érdekeltségeket finanszírozni, a kormány a privatizáció mellett döntött.¹⁹ A tíz regionális hatóság hálózatát 1989-ben gazdasági társaságokba szervezték át, a társaságok megjelentek a londoni tőzsdén, egyszeri alkalommal leírták a központi költségvetéssel szemben fennálló tartozásokat, valamint központi költségvetési segítséghez jutottak, és adókedvezményben is részesültek (*Ofwat–Defra* [2006] 2. o.). Az újonnan létrehozott gazdasági társaságok tulajdonosi jogokkal, döntéshozatali jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeztek, és minden működéssel kapcsolatos kockázatot is viseltek.

Jelenleg 10 víz- és szennyvíz-szolgáltató és 13 kizárólag vízszolgáltatást ellátó vállalkozás működik Angliában és Walesben (uo. 9. o.). A vízszolgáltatási szektort átfogóan vizsgáló Cave-jelentés szerint a piacot 2009-ben 21 vertikálisan integrált vállalkozás uralta (*Cave* [2009] 6. o.). A privatizáció óta 2006-ig a vízfogyasztással kapcsolatos költségek 35 százalékkal emelkedtek, míg a piac eszközökbe mintegy 50 milliárd fontot fektettek be (*Ofwat–Defra* [2006] 9. o.). Annak ellenére, hogy az első ágazati reformmal kapcsolatos célkitűzések már a Thatcher-kormány idején megjelentek, a brit vízszolgáltatási piacot sokáig nem jellemezte az többi iparágban megjelenő szabályozási aktivitás.²⁰

A korábban köztulajdonban lévő vállalatok teljességükben, azaz a hálózati tulajdonjogokkal és a hálózatot üzemeltető jogosultságokkal együtt magántulajdonba kerültek. Az összes tárgyi eszköz (*tangible asset*) – például csatornák, szűrőberendezések, vízkezelő bázisok – tulajdonjoga a magántőke által létrehozott vállalkozások

¹⁹ *Department of the Environment* [1986] idézi: *Pump* [2012] 231. o.

²⁰ Az első privatizációval kapcsolatos ötleteket 1986-ban jeltették.

kezébe került. A magántulajdonba kerüléssel a felelősség is áthárult az új vállalkozásokra, így – szemben a korábbi rendszerrel – a szolgáltatás biztosításáért kizárólag ők feleltek (Weckerbauer [2007] 105. o.)

A liberalizációs folyamat egyik jelentős eredményeként Angliában és Walesben 2005. december elseje óta a nem háztartási fogyasztóknak, amelyek éves szinten legalább 50 megaliter liter víz fogyasztásával számolnak, lehetőségük van arra, hogy válasszanak vízszolgáltatót.²¹ Ezzel lehetőség nyílt arra, hogy a piacra új vállalkozások lépjenek be, illetve hogy a régi, területi alapon szegmentált piac tagozódása megváltozzon, és vertikálisan vagy horizontálisan lebontott piaci szereplők vegyék át a különböző szolgáltatások nyújtását. [A tárgyalt piacszabályozást modernizálja a tanulmány lezárása után, de még a kötet megjelenése előtt elfogadott 2014. évi vízipari törvény. A jogszabály „haldobban” való megjelenésére tekintettel az elemzésre azonban jelen tanulmány nem vállalkozhat.]

A szabályozó hatóságok

A szigetországi liberalizációs folyamat következtében a működési környezetre a speciális szabályozás jellemző. A kormányzat alá nem tartozó, de annak felelős, úgynevezett nem kormányzati (*non-departmental*) közintézmény, a környezetvédelmi hatóság (*Environmental Agency*)²² felel a természetes vizek állapotmegőrzéséért, valamint a vállalatok által okozott károk helyreállításáért és annak a felügyeleti tevékenységéért.²³ Az ivóvíz minőségével kapcsolatos felügyeleti jogosítványokat az ivóvízéért felelős felügyelőség (*Drinking Water Inspectorate*)²⁴ gyakorolja.

Az új piaci belépőknek engedélyeztetési eljárásban kell részt venniük, amely jóval bonyolultabb, mint az elektronikus kommunikáció területéről ismert liberalizációt követő engedélyezési eljárás.²⁵ Az új szolgáltatóknak az engedélyt a vízszolgáltatások szabályozási hatósága (*The Water Services Regulation Authority, Ofwat*)²⁶ adja ki, és az Ofwat jogosult dönteni a szolgáltató megválasztására irányuló fogyasztói kérvényekkel kapcsolatban is. A hatóság kétpólusú információs

²¹ <http://www.ofwat.gov.uk/nonhousehold/choose/>.

²² Az intézmény honlapja: <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/default.aspx>.

²³ Environment Act of 1995. A törvény teljes szövege elérhető: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents>.

²⁴ Environment Act of 1995 (1. cikk 1–3.). Az intézetről bővebben a felügyelőség honlapján érhető el információ: <http://www.dwi.gov.uk/>.

²⁵ Lásd például az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C törvényt 77. paragrafusát az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának megkezdéséről: „A bejelentést követően az elektronikus hírközlési szolgáltató megkezdheti az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtását.”

²⁶ Eredeti neve *Office of Water Services*, amit 2006. április elseje óta felváltott a *Water Services Regulation Authority*. *Walesi nyelven: Yr Awdurdod Rheoleiddio Gwasanaethau Dŵr*. A vízszolgáltatások skóciai piacáért a skót *Water Industry Commission for Scotland* a felelős.

modell alapján dolgozik, azaz mind a kínálati, mind a keresleti oldal tekintetében közvetlen felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezik. Az Ofwat *közvetlen árhathósági jogkörrel* rendelkezik, melyen keresztül a fogyasztói árak tekintetében ötévente meghatározza az infláción túli maximális áremelés lehetőségét.²⁷ Ezt a jogkört az ársapka-mechanizmuson keresztül végzi.

A piac fejlettségének jellemzése

A piacon azonban a verseny meglehetősen kezdeti szakaszban van. Tekintettel arra, hogy a piacért folyó versenyben új vállalkozás jóformán csak akkor léphet be, ha a kijelölt szolgáltató szolgáltatási ideje lejár, 2003-ban az Ofwat korlátozni próbálta a piacon már működő vállalkozások nyereségességét (*Ménard–Peeroo* [2011] 323. o.), azt remélve, hogy ezáltal az új belépőknek vonzóbb lesz a piacra lépés.

A piacfelügyeleti jogkört kiegészítését javasolta 2009-ben a Martin Cave által készített tanulmány is.²⁸ A tanulmány egyik legfontosabb javaslata a hálózathoz való hozzáférési árak meghatározásának a megváltoztatása (fontban meghatározott értékének csökkentése). A jelentés szerint az inkumbensek részére (amikor egy másik hálózathoz kívánnak hozzáférni) a hozzáférés költségmegtérülési elv alapján történő árazását fel kellene váltani a teljes gazdasági költségen történő árazással, amit az Ofwat vízgyűjtő-területenként előre határozna meg. Amennyiben a kiskereskedelmi szolgáltatók kívánnak a hálózathoz hozzáférést, akkor a hozzáférés alapja a hosszú távú határkölség (*Long Run Marginal Cost, LRM*C) lenne (*Belényesi–Buxhoeveden* [2013]).

A vízipari törvény szerint (*Water Industry Act*) az Ofwat felelős a szolgáltatási engedélyek kiadásáért is, amennyiben egy vállalkozás a vízszolgáltatási piacon szolgáltatói tevékenységet kíván folytatni.²⁹ A szolgáltatási engedélyért folyamodó

²⁷ Legutóbb 2009-ben, a 2010–2015 közötti időszakra határozta meg a $K + RPI + U$ index alapján az áremelés mértékét (0,5 százalék). Ebben a K a legmagasabb ár mértéke, az RPI a kiskereskedelmi árindex százalékos növekedése, míg az U a fel nem használt növekedési határérték a K értékén belül. Utóbbi évente határozzák meg. Erről részletesen található információ: <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs>.

²⁸ A teljesség igénye nélkül: fordított engedélykérési aukciók (amikor a megszerzett engedélyt nem tudja kimeríteni egy szolgáltató); vízkitermelési engedélyek kereskedelmének kiterjesztése a kereskedelem minden szakaszára; a kombinált engedély megbontásának a lehetősége (ami által a vízkitermelési piacon is megnyílhat a verseny); a szolgáltatási árak és a szállítási költségek közvetítésének a kötelezettsége központi módszer alapján; a nem lakossági fogyasztókért való verseny mindenkire kiterjedő megteremtése (*Cave* [2009] 116. o., *Ménard–Peeroo* [2011] 13. o.).

²⁹ A szolgáltatási engedélyeket a Water Industry Act (vízipari törvény) 66A. és 66B., 66D. 4. és 6. bekezdés, valamint a 66E. cikkeken meghatározott kötelezettsége alapján adja ki az Ofwat. A szolgáltatási engedélyek kiadásának a folyamatáról lásd még: 17A–17R cikkek (http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910056_en_1.htm).

A 2011-es magyar reform következtében ez is hasonlóképpen működik Magyarországon, ahol a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal hatáskörébe tartozik a működési engedély kiadása.

vállalatok alapvetően két engedélyt kérhetnek.³⁰ 1. A kiskereskedői engedély (más elnevezéssel: a nagykereskedelmi csatlakozási szolgáltatási engedély) birtokosa nem használhat fel saját maga által kitermelt, illetve kezelt vizet. Nagykereskedelmi áron azonban vásárolhat már „feldolgozott” vizet a hálózattal és teljes körű szolgáltatási engedéllyel rendelkező vállalattól, és az így megszerzett vizet a saját hálózatán keresztül értékesítheti. 2. A kombinált engedély, amely annyiban különbözik az előbbtől, hogy tulajdonosa teljes körű szolgáltatási tevékenységet folytathat, és ezen felül – anélkül hogy kiterjedt saját hálózata lenne – a saját maga előállította vizet bevezetheti a meglévő szolgáltató vezetékrendszerébe, és szolgáltatathat a másik, kijelölt vállalat által lefedett területen is. A két szolgáltatási engedély együtt is használható (*Ofwat* [2011a] 5.10. pont).

A szabályozóhatóság legfontosabb jogköre e tekintetben az, hogy a vízipari törvény (14B és 15. cikk) rendelkezései alapján dönthet minden olyan esetben, ha egy kiskereskedői engedéllyel rendelkező kérelmezőnek nem sikerül megegyezni a költségek tekintetében a kérelmezettel. A felek adatszolgáltatása alapján a szabályozó meghatározza a csatlakozási árat és a folyamatban gyakran mindkét félnek engedni kell. Ez az ár minden olyan esetben kötelező lesz az engedély birtokosára, ha a kérelmezett fél azzal egyetért. Érdeességként megjegyezzük, hogy Angliában a Competition Commissionnek (Egyesült Királyság versenybizottságának) lehetősége van a kijelölési folyamatban észrevételt tenni és esetlegesen egy kijelölési folyamatot megakadályozni, ha úgy ítéli meg, hogy a kijelölés következményeként a közérdek sérülne. Ezzel egy fontos jogosultság került a versenyhatósághoz, amely versenyjogi alapokon megvizsgálhatja a kijelölési folyamatban a piaci koncentráció mértékét, különösen, ha olyan szolgáltató kérelméről van szó, amely egy szomszédos földrajzi területen szolgáltat, és ezért a földrajzi koncentráció hatása károsabb lehet. Egy szigorú feltételrendszer szerinti a versenyhatósági vizsgálat (vízipari törvény 14B. és 15. cikkek) elemeként az alapos földrajzi erőfölényes teszt elvégzése ugyanis nagyobb garancia arra, hogy a piacokon a koncentráció csak a versenyjogi határok között mehessen végbe (14. cikk).

A fentiek figyelembevételével a verseny élénkítése érdekében, a szabályozóhatóságnak biztosítani kell a feltételeket ahhoz, hogy a versenytársak hátrányos megkülönböztetésektől mentesen kapcsolódhassanak be a szolgáltatások nyújtásába. A végfelhasználóknak így lehetőségük van a szolgáltatók közötti választásra, ami minden szabályozáshoz kapcsolódó versenypolitikának a célkitűzései között megtalálható.

³⁰ Erről bővebben a hatóság honlapján lehet tájékozódni: <https://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/>.

A kérelmező és kérelmezett vállalatokra vonatkozó irányadó hozzáférési árak

A vízipari törvény 66D. cikk 3–4. bekezdése szerint az Ofwat feladata a hozzáférési árak kialakításával kapcsolatos iránymutatás (*Ofwat* [2011b]) elkészítése. A hatályban lévő, közel hetvenoldalas dokumentum nagyrészt a nagykereskedelmi hozzáférési árral és az általános szerződési feltételekkel foglalkozik: a kombinált engedéllyel kapcsolatos árak kialakítására kisebb figyelmet fordít. Az iránymutatás pontosan felvázolja a hálózatra csatlakozó vállalkozások kérelmezési folyamatát. Tárgyalja az új szolgáltatóknak az inkumbens szolgáltatóknak benyújtott szolgáltatási kérelme alapján, az előbbi által kiadott ajánlattételi árai érvényességét – 6 hónap –, valamint meghatározza a kiskereskedelmi árhoz képest a diszkontálási változót is. A dokumentum felsorolja, hogy a fogyasztónak milyen adatokat kell szolgáltatni, valamint kijelenti, hogy a fogyasztónak maximum 2 hónapon belüli beleegyező nyilatkozatára van szükség a váltás életbelépéséhez – s ezzel, a szabályozás adta lehetőségek között, meglehetősen lerövidíti a folyamatot. Ezek a határidők a kombinált engedéllyel kapcsolatban némileg, de nem érdemben, változnak.

A hozzáférési árak meghatározásával az iránymutatás 3. és 19. fejezete foglalkozik. E szerint a kijelölt szolgáltatók kötelezettsége a nagykereskedelmi és kombinált szolgáltatási árak publikálása öt évre előre a következő kategóriák szerint: Angliában az 5, 25, 50 és 500 megaliter, míg Walesben az 50 és 500 megalitert fogyasztók szerinti lebontásban, a nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi árat egyértelműen megkülönböztetve egymástól (*Ofwat* [2011b] 3.4–3.7. pont). Az útmutatóban meghatározott árakat a kijelölt szolgáltató minden év október 15-éig felülvizsgálja. Megjegyezzük, hogy az árak meghatározásával kapcsolatban az iránymutatás további, részletesebb javaslatot nem ad.

Az útmutatóként használatos hozzáférési árak meghatározásának fő indoka a jogi és közgazdasági bizonytalanság kiküszöbölése volt, valamint az Ofwat így igyekezett elkerülni azokat az indokolatlan visszaéléseket, amelyek egy új szereplő piacra lépésével járhatnak.³¹ A kijelölt szolgáltatóknak a csatlakozni kívánó vállalkozás kérelemre meg kell küldeni a javasolt csatlakozási árat (uo. 7. o.). Az összegnek a közép- és hosszú távú tervezésre tekintettel a kérelemtől számított öt évre meg kell határozni a tervezett kis- és nagykereskedelmi árakat.³² Amennyiben nem tudnak megegyezni a hozzáférési ár összegében, az Ofwat által meghatározott békéltetési folyamatot kell követniük (uo. 4. fejezet.). Az *Ofwat* [2011b] iránymutatása alapján a vízszolgáltatási joggal rendelkező vállalatoknak több szempontot kell figyelembe

³¹ Ilyen visszaélésekre feltételezhetően a kvázimonopolista helyzetben lévő vállalatok oldalán kerülhet sor, mivel a leendő piaci versenytársak nem rendelkezhetnek olyan mértékű piaci alkupozícióval, ami képessé tenné őket az érdemi alkudozásra a vízipari törvény 66. cikke alapján.

³² Erre elsősorban a Competition Commission által közzétett maximális árnövelési mutató fényében van lehetőség.

venniük. Árazási szempontból a három legfontosabb alapelv – amelyet a kérelem címzettjének kell elsősorban követniük – a következő: 1. nem értelmezhetik az iránymutatást a saját legjobb érdekük szerint, 2. diszkriminációmentességet kell biztosítaniuk a kérelmezők között; 3. kiskereskedelmi árral aránytalan árazást nem tarthatnak fenn.

A fentiekből az első két kitétel nem igényel különösebb magyarázatot, hiszen azokat az általános európai versenyjogi szabályozás is tiltja (EUMSZ 102. cikk c) bekezdés). A kiskereskedelmi árazás aránytalanságának tiltása azonban magyarázatra szorul.

A kiskereskedelmi árazással aránytalan alapú árazás

A nagykereskedelmi és a kombinált hozzáférési engedélyek árának meghatározására az említett modell a kiskereskedelmi áron alapuló szabályozást (*retail minus*) alkalmazza. A nagykereskedelmi csatlakozási engedély megadásához a díj számításának alapját pedig a valós költségek jelentik (vízipari törvény, 66A–D. cikk). Így, a *retail minus* árazásra tekintettel a hozzáférési ár a következők szerint alakul: indokoltan felmerülő költségek *plusz* kiskereskedelmi díj, *minusz* a máshol elszámolható, máshonnan megtérülő költségek. Ez lesz az indikatív (irányadó) ár, amit évente felül kell vizsgálni, és bizonyos keretek között módosítani lehet. A konkrét kérelmezéseket egyéb információkkal ki kell egészíteni: ismerni kell a potenciális versenytárs belépésének a dátumát, a fogyasztók elhelyezkedését, a hozzáférés idejét, helyét, tartalmát. A végleges kapcsolódási árra ezek a változók hatással lehetnek.

Összefoglalva, a modell két költségelemet érint: az *ésszerű költségeket* és a *kiigazítási költségeket*. Az ésszerű költség minden olyan költség, amely amiatt keletkezik, mert nagykereskedelmi értékesítést végez a vállalkozás, valamint idetartozik még az indokolt profit mértéke is. Ennek a költségelemnek a rendeltetése, hogy az új belépő miatti kiesett jövedelemért is kárpótolja a kijelölt szolgáltatót. A költségek másik összetevője azokat a költségelemeket foglalja magában, amelyek az inkumbens szolgáltatónak a kijelölt szolgáltatói funkcióból eredő feladatok ellátásához szükséges. Ezzel szemben a negatív előjelű kiigazítási költség tartalmazza azokat a költségeket, amelyek az inkumbens szolgáltató megszűnt költségeit jelentik, tekintettel arra, hogy kiskereskedelmi szolgáltatói kötelezettsége a másik vállalkozás belépése által megszűnik, mivel a fogyasztókat a másik vállalkozás szolgálja ki.

Ezt egészíti ki a szigetországi versenyjogi szabályozás azzal, hogy a versenytörvény szerint az erőfölényben lévő vállalkozás nem utasíthatja vissza a hozzáférést, ha az nem okoz indokolatlanul nagy hátrányt vállalkozásának, és a kérelem megfelelően alá van támasztva.³³ A vízszolgáltatási piacon ez azt jelenti, hogy a hatóságilag kijelölt

³³ A szigetországi versenyjogi szabályozás 1998-as reformja néhány új rendelkezéssel igazította ki a korábbi szabályozást. Anélkül, hogy a nélkülözhetetlen eszközök tanának technikai fejtegetésébe

szolgáltatók nem utasíthatják vissza az új belépők szolgáltatási rendszerhez való csatlakozási kérelmét, valamint túlzó árazást sem alkalmazhatnak.

A brit vízszolgáltatási piac értékelése

Mint láttuk, Angliában és Walesben a vízszolgáltatások piaca 1989-ben alaposan átalakult. Létrejött a vízügyi gazdasági szabályozóhatóság, amelynek feladata a gazdasági szabályozás kialakítása volt. A következő oldalakon megvizsgáljuk a szigetországi piacra jellemző hálózati hozzáférési rendszert, mely példaértékű lehet, ha egyelőre nem is uniós, de tagállami szinten ott, ahol az ilyen szabályozás feltételei adottak.³⁴

Angliában és Walesben, 2005. december elseje óta a nem lakossági felhasználók nagy része megvásárolhatja vízszolgáltatóját. Azoknak a fogyasztóknak van ilyen lehetősége, amelyek éves szinten legalább 50 megaliter víz fogyasztásával számolnak.³⁵ Ez azt jelenti, hogy a piacra új vállalkozások léphetnek be, vagy pedig a régi, területi alapon szegmentált piac feladja ezt a felosztottságát, és az új szereplők előtt megnyílik a lehetőség a szolgáltatásnyújtásra.³⁶ Már most érdemes azonban megjegyezni, hogy az eddigi részleges piacnyitás további bővítését javasolta a már többször hivatkozott Cave-jelentés is (Cave [2009]), méghozzá úgy, hogy fogyasztástól függetlenül, minden nem lakossági és lakossági felhasználóért is lehessen „versenyezni”.³⁷

Az angol és walesi piacon alkalmazott hozzáférési árazási módszerek jelen formájukban – és az alkalmazási periódusokat tekintve – egyelőre nem működnek tökéletesen. (Skóciában 2005-ben indult az a folyamat – és 2007-ben, az első kiskereskedelmi új belépővel³⁸ nyílt meg a piac –, amely Angliában és Walesben már

bocsátkoznánk, a vízszolgáltatási piacra lefordítva az új rendelkezés fényében a nagyobb – hatóságilag kijelölt – szolgáltatók nem utasíthatják vissza a kérelmező (kisebb, általában új vállalkozás) hálózati csatlakozási kérelmét a saját, a vízszolgáltatás fogyasztókhöz való eljutásához nélkülözhetetlen csőrendszeréhez (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>).

³⁴ A szabályozás üstökös jellege miatt az elemző irodalom, amely elsősorban közgazdasági, szakpolitikai és természettudományi oldalról közelíti a témát, széles körű (lásd például: Cowan [2011], Hern [2001], Cave–Doyle [1994], Bakker [2003], Meister–Foellemi [2005]). Stern–Mirrlees–Black [2012] a vízszolgáltatások árazásának kérdését a környezeti javak értékelésének oldaláról közelíti meg a vízszolgáltatások piacára belépést fontolgató vállalkozások szempontjából – rövid, közép- és hosszú távon. A dolgozat érvel a tömegszolgáltatási tarifa (*bulk supply tariff*) bevezetése mellett, mert kiváló ösztönző lehetne a nagy- és kiskereskedelmi piacon belépést fontolgató vállalkozásoknak, és ezért végső soron ösztönözné hatékonyabb vízfogyasztást.

³⁵ <http://www.ofwat.gov.uk/nonhousehold/choose/wsl/>.

³⁶ Ezt egészíti ki a kijelölt/választható szolgáltató intézményrendszere (*inset appointment*), amely Angliában 50 millió, Walesben legalább 250 millió liter fogyasztás után illeti meg a kérvényezőt.

³⁷ Ezt erősíti meg a Stern–Mirrlees–Black [2012] is, kiegészítve azzal, hogy egy hatékony szabályozásnak az alapja a víz kitermelési árának a pontos meghatározása.

³⁸ Satec Limited belépésével 2010-re a szolgáltatók mintegy 10 százaléka már újbelépő volt (*Waterwatch* [2012]).

1989-ben elkezdődött.³⁹⁾ Egy tökéletes és gyors piaci liberalizáció érdekében azonban határozottabb költségstruktúra kialakítására van szükség (*Deloitte* [2011]). A hatékony árreguláció folyamatát nehezíti, hogy a versenyjogi fellebbviteli döntőbírósnak (*Competition Appeal Tribunalnak, CAT*) nincs árkielölési jogköre, egy eljárás során nem állapíthat meg kötelező kapcsolódási árat (*Albion Water...* [2009] 24. bekezdés).

Az Ofwat a szigetországi versenytörvény módosításának hatálybalépése után saját hatáskörében felszólította a vízszolgáltatási piac szereplőit, hogy tegyék nyilvánossá a hálózataikhoz való hozzáférés feltételeit (MD 154. *Ofwat* [1999]). Miután erre sor került, a hivatal megvizsgálta az így közzétett ármodelleket, és arra a nem meglepő következtetésre jutott, hogy a vállalatok nem ugyanazt az ármodellt használják (lásd még uo. MD 162. és 163.). Alapvetően három módszer jelent meg: 1. a könyvelésben megjelenő költségérték, 2. a hosszú távú határköltség számítása, és 3. a hatékony tényezőarázasi szabály.

Mint megismertük, a piaci szereplők megjelenése azonban függ az engedélyeztetési eljárástól. A kedvezményezett fogyasztók választani tudnak a szolgáltatók között, mégis a piacnyitás óta még csak visszafogott versenyről beszélhetünk. Mindössze 18 új szolgáltatót jelöltek ki, és a szolgáltatási engedélyeket többnyire új ingatlanfejlesztésekkel kapcsolatban kérték, azaz olyan területeken, ahol korábban nem volt szolgáltatás (*Deloitte* [2011]). A Versenyjogi Fellebbviteli Bíróság szerint ennek okai elsősorban a rosszul kialakított hozzáférési költségmodellben keresendők (*Albion Water...* [2009]). Ez megalapozta az inkumbens szolgáltató visszaélésszerű magatartását, mely árprés, túlzó és tisztességtelen árazás formájában jelent meg (uo. 27. bek.).

A piaci versenyt vizsgálta néhány évvel ezelőtt a már idézett Cave-jelentés is (*Cave* [2009]).⁴⁰⁾ A jelentés egyik legfontosabb módosításként emeli ki a nem lakossági felhasználók vonatkozásában a verseny kiterjesztését.⁴¹⁾ Bár az angol kormány már 2009-ben felkarolta a javaslatot (*Newton* [2009]), a walesi parlament nem támogatta az ügyet, s így a változtatás elmaradt (*Defra* [2011]). A jelentés másik fontos javaslata a vízszolgáltatók kiskereskedelmi részlegének kötelező jogi leválasztása (*Cave* [2009] 79–81. o.), ami mellett elsősorban a specializációból származó megtakarításokkal, a kiskereskedelmi piacon kialakuló verseny előnyeivel lehet érvelni. A számviteli, működési és a jogi leválasztás nem ismeretlen a hálózatos iparágakban, azonban a vízszolgáltatások piacán először fordulna elő (*Cave* [2006]). A jogi leválasztást elsősorban a „jelen feltételek melletti kiskereskedelmi nyitás hiánya miatt” javasolja a jelentés (*Cave* [2009] 83–841. o.), amely szerint azonban lehetőség van a vízpiaci fúziók rendszerének az átalakítására is (uo. 6. és 13. o.). A fogyasztói részvétel erősítése szintén élénkítheti a piacot, ha a hatósági szolgáltatók kijelöléseit kiegészítik

³⁹⁾ Water Services etc. (Scotland) Act. Ekkor került sor a Water Industry Commission Scotland létrehozására is.

⁴⁰⁾ A tanulmánnyal kapcsolatban lásd még: *Cave–Wright* [2010], *Gibson és szerzőtársai* [2012], *Stedman* [2009].

⁴¹⁾ A jelenleg létező fogyasztási határ eltörlésével.

szítheti a fogyasztói tanács és a szolgáltatók közötti tárgyalások (*Littlechild* [2008]). A Cave-jelentés javaslatot tesz a kitermelési jogok kereskedelmének élénkítésére is (*Cave* [2009] 25. o.). A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az igényt először benyújtó elsőbbségi joga (*first in time, first in right*) alapján kiosztott vízkitermelési jogosultságokat el lehessen adni azoknak a vállalkozóknak, amelyek azt hatékonyan tudják használni.⁴²

A FRANCIA VÍZSZOLGÁLTATÁSI PIAC

Az angol és walesi vízszolgáltatási piac privatizációja és szervezeti felépítése egy olyan piacról adott képet, ahol a központi, de megosztott szabályozhatóságok által szigorúan ellenőrzött piaci mechanizmusok felügyeleti tevékenysége felelős a piaci versenyhez hasonló körülmények kialakulásáért és megteremtéséért. Európában ilyen modell máshol nem létezik. Franciaországban ettől eltérő módon próbálták a piacon működő vállalatok hatékonyságát a magántőke bevonásával javítani. Bizonyos fokú piacnyitásra valóban sor került, azonban más intézményi és piacszerkezeti szinten, mint amit angol–walesi példa mutatott.

A francia piacra a menedzsmentszerződéses megbízások alapján végzett üzemeltetés a jellemző (*Ménard–Saussier* [2000], *Montginoul–Rieu* [1996], *Bourhis* [2004], *Carpentier és szerzőtársai* [2006], *OECD* [2009]). Ez azt jelenti, hogy a hálózattal kapcsolatos tulajdonosi jogok az állam kezében vannak, míg az üzemeltetést az állam és a magánszféra végzi – sokszor ideiglenes jogi keretek között működő, kizárólag a magánszféra által kialakított szolgáltatási egységek megbízásával. A piac méretét érzékeltetve: 2004-ben az üzemeltetési szektor 140 ezer főt foglalkoztatott, mintegy 20 milliárd eurós forgalmat termelve (*ENA* [2009]). A verseny a megbízási szerződések megszerzésekor alakulhat ki a vállalkozások között. A piacok megnyitása gyakorlatilag a piacokért folytatott versenyt jelenti.⁴³

Breuil–Pezon [2005] a kezdeti vízpiacot érintő változásokat jellemezve, megállapította: a vízszolgáltatási ipar alapjait Franciaországban a magánszektor által végzett hálózatépítések rakták le. Ez az érdeklődés a 19. század második felében kezdődött, amikor a megalakult a *Compagnie générale des eaux* (CGE) és a *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage* (SLEE). Az időközben kialakult szabályozási környezet és piaci helyzet az 1960-as évek óta szerkezetileg alig változott: először

⁴² A kitermelési jogok kereskedelmét sokan vizsgálták. Az egyik egyesült királyságbeli központi kutatás eredménye a *Synovate UK* [2008] tanulmány, amely az Ofwat és a Defra által finanszírozott projekt keretében készült.

⁴³ Ez az úgynevezett piacért folytatott verseny. A megszerezhető piacok mérete miatt azonban ez a verseny kiélezett is lehetne. Hogy mennyire nem az, bizonyítja az Európai Bizottság versenyfelügyeleti vizsgálódása, ami 2010 áprilisában egy előre be nem jelentett rajtaütéssel kezdődött. A hivatalos eljárás 2012 januárjában indult (*EC* [2012]).

az 1982-es decentralizációs törvények, majd a kilencvenes években elkezdődött jogszabály-alkotási hullám által vált stabilabbá (Bauby [2009]). A 20. század első felében megindult folyamat eredményeként a közhatóságok fontosabb szerephez jutottak, és a korábbi koncessziókat felváltották a hosszú távú szolgáltatási-bérleti szerződések (Breuil–Pezon [2005]). A törvényhatóságok a félévszázados szolgáltatási jogosultságukat azonban a hatvanas években a magánszektor által működtetett vállalatoknak adták át (Bauby [2009] 11–13. o.).

Az irányítási rendszer

Gouritin [2012] rámutatott a francia vízszolgáltatás szakpolitikai irányítása és a szolgáltatások menedzsmenete egyszerre decentralizált és centrális. Kiemelte, hogy eredetileg minden ágazati jogszabálynak a decentralizáció volt a célja, egészen addig, amíg az 1772/2006. sz. törvény⁴⁴ létrehozta a vízért és a vízi környezetért felelős francia nemzeti ügynökséget (*Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Onema*).

A vízszolgáltatások biztosítása az törvényhatóságok felelőssége. Helyi szinten a polgármesterek kötelessége a vízzel kapcsolatos szolgáltatási, valamint a szennyvízzel és annak az elvezetésével kapcsolatos egyéb feladatok ellátása. Amennyiben indokolt, a törvényhatóságokat a magasabb szintű, megyei (*département*) szervek segíthetik feladataik ellátásában. A megyei hatóságok elsősorban technikai segítségnyújtást adhatnak.⁴⁵ Az egyik legfontosabb szereplő a francia vízszolgáltatások szabályozásában a már említett megyei szint. Az itt működő általános tanács (*conseil général*) felelős a vízpolitikai szabályozás technikai és gazdasági szabályozást érintő végrehajtásáért (Lásd bővebben Gouritin [2012]). A helyi, megyei és az országos vízpolitikai célok, valamint gazdasági szabályozás összhangban történő alakításáért azonban a regionális szinten működő prefektus (*préfet*) felel. Ez a közvetítő hatóság tartja a kapcsolatot helyi és az országos szint között, felel a koherens jogszabályvégrehajtásért, valamint a felelős központi minisztériumok kihelyezett képviselével (*Direction Régionale de l'Environnement, de l'Agriculture et du Logement*)⁴⁶ koordinálva javaslatokat tesz a két szint együttműködésének a fejlesztésére. Franciaországban a vízpolitikai döntéshozatalra és a vízre vonatkozó általános menedzsmentre jellemző a nyilvánosság és a magánfelek bevonása.⁴⁷ A szerteágazó vízszolgáltatási felügyeleti rendszer leghatékonyabb szervezete a vízgyűjtő-területi bizottság, amely

⁴⁴ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. 87. cikk. A törvény teljes szövege elérhető: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171#LEGIARTI000006849269>

⁴⁵ Uo. 73. cikk.

⁴⁶ A kihelyezett képviselő két minisztérium decentralizált szerve, a Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, és a Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement.

⁴⁷ Lásd Code de l'environnement, Art. L 215 (2) és 215 (14). Idézi: Gouritin [2012]. 437. o.

szinte minden fórumon megjelenve működik. Mint látni fogjuk, nem véletlen, hogy a fenti, rendkívül összetett és nem ritkán túlságosan is bürokratikus rendszert nem jellemezheti az angol–walesi rendszerhez mérhető hatékonyság.

A piac szerkezete

Hasonlóan például a spanyol, és végső soron a magyar vízpiacokhoz, itt is jellemző, hogy vízszolgáltatás-nyújtási kötelezettsége a közigazgatási hatóságoknak van, amelyet rendszerint korlátozott idejű hatáskör átruházása mellett látnak el.⁴⁸ Az átruházás következtében azonban a hatáskör letéteményesei szabadon dönthetnek arról, hogy közvetlenül gyakorolják-e ezeket a hatásköröket és egyben a velük járó kötelezettségeket, vagy ideiglenesen magántulajdonban lévő vállalatoknak engedik át a szolgáltatási jogosultságot.

Franciaországban a vízszolgáltatások 21 százalékát 2008–2009-ben közvetlenül a törvényhatóságok⁴⁹ látták el, míg a piac 79 százalékának ellátásáért menedzsment-szerződéses megbízások alapján, azaz különböző szerződéses formában magánvállalatok feleltek (*Bauby* [2009] 7. o.) A nagy francia vállalatok, amelyek portfóliójában a vízszolgáltatások is megtalálhatók Véolia Environment SA (Véolia-Générale des Eaux), Suez Environnement SA (Suez-Lyonnaise des Eaux),⁵⁰ Bouygues-SAUR.⁵¹ A legnagyobb közszolgáltatási vállalat ezek között a Véolia, amely méretét és piaci értékét tekintve világszinten is a legnagyobb ilyen jellegű vállalkozás. Rögtön mögötte található a Suez Environnement, amely bevételét tekintve szintén világszinten is meghatározó piaci szereplő. A Suez Environnement-ban, a GDF Suez mellett a francia államnak 35 százalékos a tulajdoni részesedése. A vállalkozásnak 2012-ben 15,1 milliárd eurós bevétele volt, amelyből 29 százalékot tett ki a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos bevétel. Koncentrációjukat jól jellemzi, hogy a fenti vállalatok közül a Véolia és a Suez meghatározó jelenlétet, a piac kétharmadát tudhatják magukénak, míg SAUR a piac tíz százalékát (Bővebben *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.). A többi magántőkét képviselő szolgáltató a maradék százalékon osztozik. Ilyen erős koncentrációnál tendenciaszerűen szinte minden piaci mozdulat, áralakító magatartás, esetleges visszaélésgyanú azonnal felismerhető, vagy legalább zavaró piaci hatást vált ki (*Suez and Veolia...* [2012], *Cimilluca* [2012], *Bain–Roberts* [2012]).

⁴⁸ Később látni fogjuk, hogy 2012-t megelőzően a magyar üzemeltetési-szolgáltatási rendszerre is ez volt jellemző.

⁴⁹ Ez a magyar államigazgatási rendszerben a helyi önkormányzatok szintjét jelenti. Franciaországban mintegy 36 ezer törvényhatóság van.

⁵⁰ 2008-ban jött létre a Suez és a Gaz de France egyesülésével.

⁵¹ Eredetileg: Compagnie Générale des Eaux (1853), Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage (1880), Bouygues (1951).

A piac működésének formái

A francia vízszolgáltatások piacának egyik alapvető eleme, hogy a hálózat és a hozzá kapcsolódó eszközök tulajdonjoga mindig a törvényhatóságok kezében marad. A szolgáltatás nyújtása és a nyújtott szolgáltatáshoz igénybe vett bázishálózat egymástól élesen elkülönül. Ha az illetékes törvényhatóság a hatékonyabb magántőke bevonása mellett dönt, a szolgáltatást alapvetően háromféle alakban, közjogi szerződések formájában lehet nyújtani. A közbeszerzési eljárással kiválasztott szolgáltató alapvetően *franchise* jellegű, bérleti vagy működési szerződés keretében végzi tevékenységét (Weckerbauer [2007] 106. o.). A három forma között a szerződés hossza, valamint az azzal vállalt kötelezettségek és annak a hatóság által elvárt ellenértéke tesz különbséget.

1. Egy *franchise* jellegű vagy koncessziós szerződés esetében a törvényhatóság kiválasztja a szolgáltatót, általában 20–30 évre ad szolgáltatási kizárólagosságot, míg a szolgáltató ennek fejében a hálózat fenntartásán túl a kötelező jelleggel kialakított új beruházásokkal kapcsolatos költségeket is magára vállalja. A fogyasztók a hálózat használatáért közvetlenül fizetnek az üzemeltetést végző vállalatnak, közbenső szereplő általában nincs.
2. Egy *bérleti (afférmage)* konstrukció esetében a vállalatnak nincs új beruházási kötelezettsége, hiszen csak bérlő a törvényhatóságtól a víz- és csatornahálózatot. A bérleti idő is kevesebb a fenti szolgáltatási formához képest, általában 10–15 év. A szolgáltató bérleti díjat (*surtaxe*) fizet a hálózat tulajdonosának a szerződés ideje alatt, de felel például az alapszolgáltatás nyújtásán túl a számlázásért is.
3. *Működési szerződések (gérance)* esetében általában nem minden működési feladat kerül át a magánfélhez, de a szerződés is rövidebb, általában 7–10 év. A szolgáltatót csak a saját működési költségei és a vállalt üzemeltetési feladatok ellátása terheli. Ebben az esetben mindenképpen erősebb hálózattulajdonosi kontrollról van szó. Ennek a szolgáltatási típusnak ritkán alkalmazott formája az eredményorientált működtetési szerződések (*régie intéressée*) (Elnaboulsi [2001]). Ebben az esetben a szerződő vállalkozás elsősorban – és tipikusan – a fogyasztókkal való kapcsolattartásért felel, azonban a feladataiért járó díjat a törvényhatóságoktól kapja. A díj egy állandó és egy változó elemből áll (ENA [2009] 4. o.).

A víz ára

Franciaországban nincs egységes tarifarendszer, a több mint 16 ezer szolgáltató területén, a közel 37 ezer legalacsonyabb szintű közigazgatási területen (*commune*-ben⁵²)

⁵² A *commune*-nek nincs magyarországi megfelelője, mert a francia alkotmányos és közigazgatási rendszer több szintből áll, mint a magyar. Leginkább a legalacsonyabb önálló közigazgatási egység-

az árak – regionális szinten – akár 90-100 százalékkal is eltérhetnek (OECD [2009] 40. o. 3.1. ábra). A törvényhatósági kézben lévő szolgáltatók – a helyi politikai érdekeket szem előtt tartva – alacsonyabb árakat határoznak meg, mint a vegyes, illetve kizárólag magánkézben lévő vállalatok. Olyan vállalatok, amelyek több önkormányzat területén szolgáltatnak, szintén magasabb árakat határoznak meg, aminek egyik oka a technikai összetettségben, a magasabb termelési, fenntartási költségben keresendő (lásd például *Barraqué–Le Bris* [2007] 9. o.). Az árképzésben nem jelennek meg szociális elemek, de annak érdekében, hogy a fizetni nem tudó fogyasztókat ne kapcsolják le a hálózatról, beavatkozásra megyei (*département*) és legalacsonyabb közigazgatási szinten (*commune*) van lehetőség. Ezzel együtt, a víz fogyasztói ára egy évente növekedő fix részből és egy fogyasztással arányos változóból áll. A régiók esetében az adminisztratív hatóság évente határozza meg a víz fogyasztói árát, míg a megbízott menedzsment által nyújtott vízszolgáltatást árait előre meghatározott szerződéses index adja.⁵³

Bérleti szerződések esetén pedig a törvényhatóságok árhatóságként is működnek. Ebben az árhatósági jogkörben azonban megtalálhatjuk azokat a hiányosságokat, amelyeket a piacot kutató szakértők „szabályozó nélküli szabályozott piaci működésnek” neveznek (például *Lorrain* [1993], [2002]). Röviden, a víz ára a kitermelési költségekből, forgalmi és szennykezési adókból áll össze. A fogyasztói ár egy állandó és egy változó elemet tartalmaz, szociális szempontokat érvényesítő elem nincs az ár meghatározásban, ugyanakkor szociális támogatást adhatnak a megyei szinten és a helyi önkormányzatok is.

A francia piac értékelése

A francia vízszolgáltatási piacon, hasonlóan más nyugat-európai piachoz, felerősödött a magántőke piaci jelenlétét ideológiai alapon kritizálók hangja (például *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.). A piaci megoldás egyik legnagyobb problémája azonban a múlt század hatvanas éve előtti időben telepített hálózati elemek karbantartásának finanszírozása. *Barraqué–Le Bris* [2007] a szolgáltatási hálózat – azaz a szennyvíz-elvezetés nélküli csőrendszer – felújítási költségeit mintegy 1.5 milliárd euróra becsülte (11. o.). Amint bemutattuk, a szolgáltatási szerződés fajtájától függően, ennek a finanszírozása a menedzsmentmegbízásos és a bérleti szerződések esetében a szolgáltatásért felelős helyi önkormányzatok költségvetését érinti.

.....
ként fordítható. A *commune* az angol *parish*, vagy a német *Gemeinde* franciaországi megfelelője. Lehet főváros méretű, de akár egy tíz főből álló közigazgatási egység is.

⁵³ *Affermage* (bérlet) típusú szolgáltatási szerződés esetében az előre meghatározott változók között a tulajdonos hatóság határozza meg a például az amortizáció mértékét (lásd *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.

A francia piac kritizált jellemzői mellett érdemes kitérni a piaci működésnek a kort meghaladó demokratikus intézményi elemeire is (elsősorban a fogyasztók részvételére a döntéshozatali folyamatokban). 1992 óta törvényhatóságok, azok megyei felügyeletei, valamint a prefektusok által kidolgozott vízkitermelési és víz-politikai stratégiai tervekben kiemelt szerepe van a fogyasztói részvételnek.⁵⁴ Egyes szerzők ezt a közvetlen fogyasztói részvételt (*devolution*)⁵⁵ a francia szabályozás egyik legerősebb elemének tekintik. A fogyasztók szerepét erősítette az úgynevezett Barnier-törvény – azáltal, hogy a fogyasztói tanácsadói bizottságok konzultációs kötelezettségét kiterjesztette a működési forma kiválasztására, a polgármesterek éves közszolgáltatási jelentésére, valamint a közszolgáltatást nyújtó éves jelentésének elfogadására is. A francia számvevőszék által kijelölt teljesítménymutatók meghatározása szintén a fogyasztói tanácsadói bizottságok tevékenységéhez tartozik (*Barraqué–Le Bris* [2007] 8. o.). A szabályozás másik fontos eleme, hogy a francia privatizáció és a korlátozott piaci liberalizáció igyekszik a köz- és magánszféra együttműködésére (*public private partnership, ppp*) építeni, és e konstrukcióval hatékonyabbá tenni piaci működést (*Ménard–Peeroo* [2011]). A köz- és magánszféra együttműködését a törvényhatóságok nagy száma és a szakértelem hiánya is indokolja. A ppp-kben víz árképzése közgazdasági alapon, többek között a környezeti költségek figyelembevételével történik. Az üzemeltetési szerződéseket a törvényhatóságok felügyelik, a központi szabályozóhatóság szigorú felügyelete hiányzik.

Bár a jogi háttér biztosított, a sokszereplős és sokszintű vízszolgáltatási piacon azonban – ahol erősek a történelmi hagyományok, valamint a közigazgatási rendszerben mélyen beágyazottak a működési folyamatok – nehéz komoly változást elérni (Lásd még *Wollmann* [2008] által megfogalmazott kritikákat). A helyi önkormányzatok árszabályozási hatásköre és a megbízott menedzsment működési feltételei miatt arra például egyelőre nincs lehetőség, hogy egy azonos költségelemeket figyelembe vevő, azonos hatékonysági célokra törekvő árképzés alakuljon ki, azonban a regionális szinten akár 100 százalékos fogyasztói árkülönbségek küszöbölhetők. Ez nem jelentené azt, hogy a francia rendszerbe szervesen beépülő szociális szempontok és korrekciós lehetőségek teljesen eltűnnének. Az azonos költségelemeket azonos feltételek mellett figyelembe vevő vállalkozások szabadabb verseny esetén – amennyiben a versenynek például része az egymás hálózatára való csatlakozás lehetősége – összehasonlíthatóvá tenné a szolgáltatókat, és segítené a fogyasztókat az olcsóbb szolgáltató kiválasztásában. E feltételek megteremtéséhez nemcsak a jogi struktúrán, hanem a szakpolitikai hozzáálláson is változtatni kellene, miközben országos szinten harmonizálni kell a szervezeti felépítést és a működési feltételeket.

⁵⁴ Loi N92-3 du 3 janvier 1992, Journal Officiel de la République Française du 4 janvier 1992.

⁵⁵ Azaz a szakpolitika-alkotásában való közvetlen fogyasztói részvétel (*direct stakeholder participation in the policy making process*). Érdekesen elemzi a fogyasztói részvételt és annak alkudozási folyamatát a francia vízszolgáltatások intézményi rendszerében a *Simon és szerzőtársai* [2007] monográfia.

A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A hazai szolgáltatási piacot alapvetően átrendezte a 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásokról (Vksztv.), amelynek árazási kérdéseket érintő alapelvei között a természeti erőforrások kíméletének elve, a szennyező fizet – azaz egyes negatív környezeti externáliák internalizálásának – elve, a szolidaritás elve, a költségmegtérülés elve (a termelési költségeknek a 2000/60/EK irányelv szerinti finanszírozása, azaz a költségek árakban való megjelenése) és a keresztfinszírozás tilalmának elve domborodnak ki. A jogszabályt az önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel összhangban kell értelmezni.⁵⁶ A törvény deklarált céljai a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, az átlátható hatósági működés és a tulajdonosi helyzet tisztázása.⁵⁷

A Vksztv. VIII. fejezete alapjaiban módosította a hatósági árazásra vonatkozó rendelkezéseket azzal, hogy kivette az árak megállapításáról szóló törvényből a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos díjakat, s azokat a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben jelenítette meg. A törvény fogalmazása szerint „[a] víziközmű-szolgáltatás díjait víziközmű-szolgáltatónként vagy víziközmű-rendszerenként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával [...] kell meghatározni” (Vksztv. 62. paragrafus 1. bekezdés), úgy, hogy a díjak ösztönözzék a biztonságos és hatékony víziközmű-szolgáltatást és a kapacitások hatékony igénybevételét, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését oly módon, hogy közben a szolgáltatás minősége folyamatosan javuljon. Ez azonban nem elegendő, mert a jogszabály szerint az ár kialakítása során „figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit [...]” (uo.). A díj mértékét csökkenteni fogja azonban az önkormányzati és költségvetési támogatás.⁵⁸

⁵⁶ Ott például, ahol állami-önkormányzati közös tulajdonban van a víziközmű, az állam csak abban az esetben felelős az ellátásért, ha tulajdoni részesedése meghaladja az 50 százalékot.

⁵⁷ Jelen tanulmány keretein belül nincs lehetőség a törvény minden egyes elemének és célkitűzésének kritikájára. Az azonban elmondható, hogy az alapelvekkel és azok törvénybeli megjelenésével is lehetne vitatkozni. Például az nem biztosít átlátható hatósági működést, ha a szakminiszter úgy határozza meg a szolgáltatás árát, hogy azt nem indokolja meg (csak annyival esetleg, hogy a „hatóság betervezett javaslatának figyelembevételével”), vagy a fenntartható működésnek a törvényben meghatározott célokhoz képest statisztikailag pontosabban kifejezhető és mérhető tulajdonságai is vannak (például vízbázis-növekedés/-csökkenés, vízfogyasztás-növekedés/-csökkenés stb. A tulajdonosi helyzet tisztázásánál pedig fontosabb egy olyan tulajdonosi helyzet létrehozása, amely a társadalmi jólét elosztásában segít – ehhez nem elegendő az, hogy egy hasznos/haszontalan, de átlátható tulajdonosi helyzet jön létre. Ez utóbbi kihatással lesz a többi célkitűzésre is, és versenyjogilag nagy valószínűséggel nem hatékony piaci működéshez vezet).

⁵⁸ A szolgáltatás díjának meghatározásáról bővebben a törvény 62–68. paragrafusai rendelkeznek.

Ezzel kapcsolatban felmerül bennünk, hogy miért nem lehet csökkentő tényező a fentiek mellett az Európai Unió forrásaiból kapott hálózatfejlesztési költség, különösen arra tekintettel, hogy Magyarországon szinte kizárólag EU-s támogatások felhasználásával végeznek infrastrukturális – különösen a víziközmű-felújítás – beruházásokat.⁵⁹

Az országos szintű árösszehangolás célja mellett a szolgáltatók működésének az átláthatósága is megjelent a törvényben az elektronikus szolgáltatásokból is ismert számviteli szétválasztás tárgyalásánál. A több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenységet végző víziközmű-szolgáltató könyvelési átláthatósága mögött a versenytörzítés és a keresztfinanszírozás elkerülése jelenik meg (Vksztv. 49. paragrafus).

A törvény megfogalmazásában a víziközmű-szolgáltatás végzése mellett kiegészítő, a szolgáltatás biztosítását segítő tevékenységként jelöli meg a piacnyitás szempontjából fontos *víziközműves kapcsolódó szolgáltatást*. A törvény szerint „kapcsolódó szolgáltatás” a szerződés alapján a víziközmű-szolgáltató által más víziközmű-szolgáltató részére nyújtott ivóvíz-értékesítési vagy szennyvíz-elvezetési és -tisztítási szolgáltatás (Vksztv. 2. paragrafus 26–27. pont). A hatósági engedély birtokában végezhető szolgáltatás kizárólagos jellegű, de egyben kötelezettséget ír elő az engedélyben meghatározott ellátási területen víziközmű-szolgáltatás nyújtására (Vksztv. 35. paragrafus). A szabályozóhatóságnak (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, MEKH) az engedély kiadását követően a hatályban lévő üzemeltetési szerződés ideje alatt beleszólási joga van az üzemeltetésért felelős vállalkozás cégügyeibe is. Az engedély kiadásának feltételeit nézve egyértelmű, hogy a jogalkotó célja a szolgáltatási piac konszolidációja volt, ugyanis a Vksztv. 84. paragrafus 1. bekezdése szerint a hatóság „a víziközmű-szolgáltató részére első alkalommal legalább 50 000 felhasználói egyenérték elérése esetén is kibocsátja a működési engedélyt”. Ezt a számot 2014. év végéig 100 000-re kell emelni, ha ez nem sikerül, az engedélyt a hatóság visszavonja (84. paragrafus 2. bekezdés). A szerkezeti átalakítással és a MEKH hatáskörének bővítésével kapcsolatban jegyzi meg a *Horváth–Péteri* [2012]: „[a] közhatalom felhasználása [...] nem a piaci elégtelenségek korrigálását, hanem a versenygazdaság átalakítását, illetve korlátozását célozza. (183. o.)” Ezzel a megállapítással messzemenőig egyet lehet érteni, felvetve annak a kérdését is, hogy a piaci alapú működés ilyen nagymértékben való megváltoztatása milyen célt szolgál, az mennyire egyeztethető össze az EU alapelveivel, valamint a tagságból eredő az integrációs és jogharmonizációs keretekkel.

A törvény a vízszolgáltatással kapcsolatos feladatok ellátását, ellátásának felügyeletét a MEKH hatáskörébe utalja, amely felügyelettel járó és szakhatóságként

⁵⁹ Ennek alátámasztására lásd például *Lehmann–Nyers* [2009] 134. o., Az EU kohéziós támogatása – fontosabb mutatók (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_hu.cfm), Európai Bizottság/pénzügyi programozás és költségvetés/Uniós források a hazámban/ Magyarország (http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_hu.cfm).

is működő finanszírozását a törvény a felügyeleti díj és az igazgatási szolgáltatási díj által biztosítja (Vksztv. 3. paragrafus). A hatóság döntéseivel szembeni jogorvoslatra bírósági felülvizsgálat formájában van lehetőség,⁶⁰ azonban a bíróság az eljárás során a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény 4. paragrafusának 4. bekezdése szerint a hatóság határozatát nem változtathatja meg. A víziközmű-szolgáltatásért végső soron azonban a nemzeti fejlesztési miniszter a felelős.⁶¹

A Vksztv. 6. paragrafusa szerint vízi közmű kizárólag az állam⁶² vagy települési önkormányzat tulajdonába tartozhat, kivéve ha a vízi közmű idegen ingatlanon van. Magyarországon vízszolgáltatást, víziközmű-üzemeltetést vagy kezelési szerződésen, koncessziós szerződésen vagy bérleti-üzemeltetési szerződésen keresztül lehet végezni (15. paragrafus). Az írásban kötött, 15–35 év szolgáltatási időre szóló szerződésekre (17. paragrafus) a hatóság pályázatot ír ki. A koncessziós szerződést bármilyen gazdasági társasággal, vagy kezelési szerződést és bérleti-üzemeltetési szerződést csak olyan gazdasági társasággal lehet kötni, amelyekben az állam vagy az önkormányzat tulajdonosi részesedéssel rendelkeznek, vagy ha nem, akkor a vállalkozás projektcéggént, kizárólag a vízszolgáltatási és kapcsolódó feladatok végrehajtására jött létre. Ez sajnálatos kitétel, mert indokolatlanul behatárolja azoknak a vállalatoknak a körét, amelyek indulhatnak a pályázati kiírásokon, s így a piaci verseny kialakulásában korlátozza a potenciális versenytársak megjelenését is. Ehhez kapcsolódva, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) megteremti a koncessziós – és a másik két szolgáltatás-kiszervezési módra vonatkozó – szerződés nélküli víziközmű-szolgáltatás lehetőségét is (12. paragrafus. 9. bekezdés), így lehetőség van arra, hogy az önkormányzatok versenyztetési eljárás nélkül, saját vállalkozásuknak adják át a szolgáltatásnyújtás lehetőségét. Bár ez visszaélésekre adhat okot, Európában mégsem új keletű konstrukció. Különösen aggodalmat keltő, hogy egy az úgynevezett házon belüli (*in house*) konstrukció⁶³ esetében a közbeszerzési törvény is eltekint a közbeszerzés kiírásától, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő kizárólagos tulajdonában áll, és az adott évben elért üzleti bevételének 80 százaléka az ajánlatkérővel kötött szerződésekből származik (2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről, 9. paragrafus 1. bekezdés *k*) pont).

Az említett üzemeltetési jogviszonyok között, értelemszerűen, vannak különbségek. Az üzemeltetési jogosultság odaítélése csak a koncessziós szerződés esetében

⁶⁰ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. paragrafusát.

⁶¹ Lásd az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) kormányrendeletet.

⁶² A törvény rendelkezései szerint az „állami tulajdonú vízi közmű felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja.” (Vksztv. 6. paragrafus 3. bekezdés.)

⁶³ Ezzel kapcsolatban lásd az Európai Unió Bíróságának ítéleteit: C-182/11 and C-183/11 összevont ügyek, 25. bekezdés.

biztosít valós vagy annak tűnő versenyhelyzetet.⁶⁴ Míg vagyonezelési szerződés akár versenyeztetés nélkül is, bérleti-üzemeltetési szerződés koncessziós eljárás lefolytatása hiányában is köthető, azaz a piac támadhatósága, ebben az esetben, névleges.

Koncessziós szerződés megkötése esetén is van lehetőség az eljárás mellőzésére, amennyiben a szolgáltatást olyan gazdálkodó szervezet nyújtja, amiben az állam vagy az önkormányzat kizárólagos részesedéssel bír. Kiválóan jellemzi a törvény ezen rendelkezéseit a fentebb hivatkozott tanulmány: „... a hatályos magyar szabályozás érdekessége a víziközmű-vagyon tulajdoni rendezésének és a szolgáltatásnyújtási célú működtetés államosítási törekvésének az összefonódása” (*Horváth–Péteri* [2012] 186. o.) A vagyonezelési szerződés keretében végzett üzemeltetés ideje alatt a jogosultnak el kell végeznie az állagmegőrzéssel kapcsolatos tevékenységeket, valamint el lehet végeznie a hálózattal kapcsolatos felújítási munkálatokat is, melyeknek a költségét a szolgáltatási időszak lejártakor a fejlesztési értékből kivont amortizációval csökkentett értéken az ellátásért felelősnek kell megfizetnie (Vksztv. 26. paragrafus). A bérleti-üzemeltetési szerződés esetében, hasonlóan a polgári jogi bérléhez, a hálózat fejlesztéséről az ellátásért felelős gondoskodik, az üzemeltető csak önálló vállalkozási szerződés keretein belül végezhet fejlesztési munkálatokat (29. paragrafus, 3. bekezdés). A Vksztv. 31. paragrafusa szerint bérleti-üzemeltetési szerződés esetében a vízi közmű üzemeltetési jogának megszerzése ellenérték fizetéséhez köthető, gyakorlása kizárólag bérleti vagy használati díj fizetése ellenében folytatható.

Mindegyik jogviszonyra igaz azonban, hogy közvetlenül az üzemeltetéshez köthető résztvétekenységet – a hatóság engedélyének függvényében, az üzemeltető kiszervezhet – egészen addig, amíg az nem haladja meg az évi nettó árbevételének a tíz százalékát (45. paragrafus). A Vksztv. 45. paragrafusának 4. és 5. bekezdése, amelyek az üzemeltetési tevékenységek egy jelentős részét kizárólagos állami/önkormányzati szolgáltatásnyújtási körbe utalják. A rendelkezések szerint 2014. december 31-ét követően csak állami vagy önkormányzati gazdasági társaságok végezhetnek bizonyos üzemeltetési feladatokat.⁶⁵ Ez a rendelkezés szintén erősíti a közkezben csoportosított tulajdonosi és szolgáltatói jogosultságokat, valamint kötelezettségeket. Tekintettel arra, hogy a megrendelői oldalon továbbra is többnyire önkormányzatok állnak, a hármas szolgáltatói–megrendelői koncentráció lényegében semmit nem

⁶⁴ A koncessziós szerződés, amelynek időtartama a szerződés lejártá után legfeljebb egy alkalommal, az eredeti időtartam felével meghosszabbítható. Ez minimális esetben ez 15–22,5 év közötti szolgáltatási időszakot, maximálisan pedig 45 éves szolgáltatási időtartamot jelent. Ez meglehetősen hosszú időszak, és ennek következtében a „támadható piacot” a szolgáltatás ellátásáért felelős így hosszú időre lezárja.

⁶⁵ A törvény szerint ezek az „a) vízi közmű napi üzemben tartása, b) vízi közmű hibaelhárítása, c) víziközmű-hibaelhárítási ügyelet nyújtása, d) ügyfélszolgálati tevékenység, e) fogyasztásmérő berendezés leolvasására irányuló szolgáltatás, f) díjbeszedési szolgáltatás, g) felhasználási hely ellenőrzése vagy h) fogyasztásmérő berendezések cseréje.” (45. paragrafus 4. és 5. bekezdés.)

változott. Ennek következtében a törvény egyéb, hatékonyságot célzó intézkedései a végrehajthatóság miatt megkérdőjelezhetők. Társadalmi és gazdasági szempontból ez a jólételesztés optimális mértékét nagyban befolyásolhatja, s végső soron a fogyasztó-adófizetőkre lesz negatív hatással, mivel a szolgáltatás hatékonyságára miatti költségeket az állami költségvetés és közvetve az adózók finanszírozzák.

A víziközmű-szolgáltatás díjai

A tanulmány témájának szempontjából a legfontosabbak azok a rendelkezések, amelyek az ármegállapítást központi szintre emelik, azt a szabályozó hatóság hatáskörébe utalják.⁶⁶ Üdvözlendő, hogy az új szabályozás megcélozta a korábbi hiányosságainak a pótlását: a keresztfinanszírozás lehetőségének megszüntetését, a költségmegtérülés elve helyes alkalmazását (tekintettel a szennyező fizet elvére és a rendelkezésre álló vízkészletek fenntartható használatára), a központilag felügyelt árstruktúra kialakítását, valamint az alkalmazott árak tartalmi elemeinek a tényleges árakban való megjelenését és annak a harmonizált kontrollját.⁶⁷ Ezt néhány kritikus örömmel fogadja, *Szilágyi* [2012] például igen pozitívan vélekedik a törvény díjakkal kapcsolatos változtatásit illetően (93–94. o.).

A hatóságnak azonban kiemelt szerepe van abban, hogy egyrészt Magyarország eleget tegyen a vízkeretirányelv végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségének, másrészt a szolgáltatói ágazat fenntarthatósága biztosított legyen és a rendelkezésre álló vízforrásokat legjobb minőségükben megőrizzük. Egy jól szabályozott piacon ugyanis az árképzésnek és a kapcsolódó részletszabályok kompromisszummentes betartásának kiemelt a szerepe. A Vksztv. idevágó szakaszait – 1. paragrafus 1. bekezdés *e), g), h), i), k)* pontjait –, úgy gondoljuk, korai még dicsőíteni.⁶⁸ Nézzük ezt meg részletesebben!

A Vksztv. 63. paragrafusa szerint a „víziközmű-szolgáltatás díját alapdíjból és fogyasztással arányos díjból álló kéttényezős díjként kell megállapítani”. A kéttényezős díjformula mind a vízszolgáltatásra, mind a szennyvízszolgáltatásra vonatkozik. A lakossági fogyasztók esetében a nem lakossági fogyasztókhoz képest alacsonyabb fogyasztással arányos díjak is meghatározhatók (Vksztv. 64. paragrafus 1. bekezdés). A nem lakossági díjak mindössze másfélszerese lehetnek a lakosságiaknak. A díjakról szóló rendelkezésnek köszönhetően azonban – ellentétben az alapelvek között

⁶⁶ Vksztv. 62–73. paragrafus. Hasonlóan a vízszolgáltatások központi irányításához, a hulladékgazdálkodás feletti árhatósági szerepet is a MEKH kapta meg, 2012-ben, az új hulladékgazdálkodási törvénnyel, lásd 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

⁶⁷ Ezekre különösen a vízkeretirányelv rendelkezéseinek a végrehajtása miatt volt szükség (lásd *Vízkeretirányelv* [2000] 9. cikk s *Szilágyi* [2012] 93. o.)

⁶⁸ *Horváth–Péteri* [2012] is kritikusan fogalmaz. A központi ármegállapításban a „decentralizált szolgáltatásszervezés alapelemeit” vélik halványodónak (153. o.).

megjelent keresztfinanszírozás tilalma elvével – sajnos, megmaradt a fogyasztói csoportokon belüli keresztfinanszírozás lehetősége.⁶⁹

Szintén árképzési kérdés, hogy a közműves ivóvízellátás díját a hatóság javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapítja meg, minden évben (Vksztv. 65. paragrafus). A hatósági javaslatétel és annak figyelembevételével kapcsolatban a törvény szűkszavúan a hivatkozott 65. paragrafusban rendelkezik. Azt, hogy ez hogyan, milyen árképzési elvek, szabályok, hosszú távú megfontolások figyelembevételével és milyen eljárási garanciák mellett történjék – a törvény nem rendezi. Amennyiben az üzemeltető a hatósági ártól eltérő díjat határoz meg, azt csak a hatóság jóváhagyásával teheti.⁷⁰ Mint már utaltunk rá, a Vksztv. 62. paragrafusa szerint a víziközmű-szolgáltatás díjait víziközmű-szolgáltatóként vagy víziközmű-rendszereként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként kell meghatározni, figyelemmel a következő szempontokra:

- ♦ „a) díjaknak ösztönözniük kell a biztonságos és legkisebb költségű víziközmű-szolgáltatást, a gazdálkodás hatékonyságának javítását, a kapacitások hatékony igénybevételét, a szolgáltatás minőségének folyamatos javítását, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését;
- b) figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit.”

A figyelembevétel és az ösztönzés azonban sem jogi kötőerővel nem rendelkezik, sem ki nem kényszeríthető. A hatósági közgazdasági elemzéseket a díjak meghatározásához szintén figyelembe kell venni.⁷¹ A díj meghatározásakor csökkentő tényezőként kell azonban tekinteni a víziközmű-szolgáltatás teljesítéséhez biztosított,

⁶⁹ A keresztfinanszírozás intézményével kapcsolatban *Szilágyi* [2012] (92–104. o.) észrevehetően optimistább. Hasonlóan pozitívan értékeli a szolidaritás elvének megjelenését, tekintettel az eltérő vízügyi adottságokra. Ezzel szintén nem lehet egyetérteni, hiszen az ország területe vízügyi szempontból homogén. Az ország a Duna vízgyűjtőterületén fekszik, sajátosságait a Kárpát-medence klímája és jellegzetességei határozzák meg. A vízkezeléssel kapcsolatos költségkülönbségek az árak közötti nagymértékű eltérést nem indokolják. A bizonytalan tartalmú költségelem egy kibúvó lehet az árhatóságnak, amennyiben az aktuálpolitikai érdekeknek megfelelően területi alapon csökkenteni szeretné a vízdíjak mértékét.

⁷⁰ A törvény 76. paragrafusának 3. bekezdése alapján a meghatározottól eltérő díjat határoz meg a hatóság, amennyiben a) a településen addig nem nyújtott víziközmű-szolgáltatást vezetnek be, „olyan víziközmű-beruházást adnak át, amely következtében a települést ellátó vízközmű-hálózat működtetési költségei megemelkednek, víziközmű-beruházásra vonatkozó szerződés vagy átadott víziközmű-beruházás vonatkozásában – szerződésben vállalt kötelezettségként – a vízi közmű pótlási fedezetét vagy a beruházás finanszírozásához igénybe vett külső forrás hitelszolgálati fedezetét a víziközmű-szolgáltatás díjába be kell építeni, vagy törvényben meghatározott, vagyonkezeléssel kapcsolatos kötelezettség teljesítése érdekében szükséges.”

⁷¹ Ki kell emelnünk, hogy a törvény azt nem mondja ki, hogy nem lehet eltérni az elemzésektől.

a költségek ellentételezésére kapott költségvetési és önkormányzati támogatásokra. A támogatások lehetősége is felvethet azonban problémákat. Egyrészt, a támogatások az idevágó, állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok miatt nem lehetnek szelektívek. Ennek fényében kérdés, hogy a hatóság úgy oldja-e ezt meg, hogy minden szolgáltatónak azonos mértékben nyújt (például működési) támogatást. Ha igen, akkor féltő, hogy ez semmivel sem fogja hatékonyabb működésre sarkallni a vállalkozásokat, mint a korábbi szabályok. Ha nem, akkor feltehető, hogy a más szolgáltatási területen működő vállalkozások megalapozottan panasszal tudnak élni. Tekintettel a szektor stratégiai szerepére, valamint a vállalkozások méretére, ez akár az Európai Bizottságot érintő üggyé is kinőheti magát.

A Vksztv. egyik legfontosabb újdonsága a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás díjainak a meghatározására vonatkozó rendelkezés (67–68. paragrafus). Az átadási árra, azaz a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás díjának mértékére vonatkozó szabályok megalkotását a törvény a szakminiszterhez utalja. Fontos hiányossága a jogszabálynak, hogy az átadási árra vonatkozó részletszabályokat annyiban tartalmazza csak, hogy a díj meghatározásánál figyelemmel kell lenni az átadott víz mennyiségére, a kereteit is csak annyiban, hogy visszautal a víziközmű-szolgáltatás díjára vonatkozó rendelkezésekre, és a 68. paragrafus megemlíti, hogy a közüzemi szerződésen visszerthes átadási szerződést kell érteni. Amellett, hogy a „figyelemmel kell lenni” szintén intézményi szinten nem kikényszeríthető és kötőerő nélküli rendelkezés, hiányoznak még az angol–walesi gyakorlatban bemutatott költségelemek és struktúrák is. Ezek nélkül a hatóság nem tud hatékony ellenőrző tevékenységet folytatni. Idetartozik, hogy a jogszabály 73. paragrafusában foglaltak szerint a víziközmű-szolgáltatás díjaira vonatkozó rendelkezések betartását a hatóság ellenőrzi. Ugyan bírságot szabhat ki, de díjmegállapító hatásköre nincs, ellentétben például az angliai–walesi szabályozóval.

A törvény meghatározza a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fogalmát is. Ezen azt a díjat érti, amelyet a nem lakossági felhasználóknak kell fizetni a víziközmű-szolgáltató számára egyrészt a kapacitás biztosításáért, másrészt azért, ha az előírtnál kedvezőbb paraméterű szolgáltatást igényel.⁷² A hozzájárulás részleteinek kidolgozásával kapcsolatban – mint számos más helyen – a kormány kap felhatalmazást. A díjra vonatkozó részletes szabályokat azonban egyelőre nem ismerhetik azok a vállalkozások, akik csatlakozni szeretnének a víziközmű-hálózatokhoz, hiszen a jogokat csak 2015. január elsejei hatállyal fogja a hatóság gyakorolni, a részletes szabályok hatálybalépésekor.⁷³ Úgy gondoljuk, hogy a törvény rendelkezései alapján

⁷² A törvény 69. paragrafusa szerint nem kell azonban „víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetni a központi költségvetési szervnek és annak költségvetési intézményének, a helyi önkormányzatnak és annak költségvetési intézményének, valamint normatív állami támogatásban részesülő, közfeladatot ellátó, nem nyereség- és vagyonszerzési célt szolgáló egyéb intézménynek.”

⁷³ A törvény 70. paragrafusa 2015. január elsején lép hatályba. A díjmeghatározáskor tekintettel kell lenni a pozitív hálózati externáliákra, a költségek minimalizálásának, valamint az ésszerűség elvére.

a részletes árképzési szabályok megismerésére a jövőben sem lesz lehetőség. Ez alól kivételt jelent, ha a jogszabály záró rendelkezései alapján felhatalmazást kapott kormány rendeletében mielőbb meghatározná azt. Mindenesetre, az egyes díjak árképzésének a módszereit előkészítő felméréseknek és egyeztetési folyamatoknak sokkal hamarabb kellene elkezdődnie.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a vízi közművekre vonatkozó törvényben megalkotott hatósági árképzési jogkör lényegében látszatjogkör, hiszen azt a miniszter, a hatóság által alkalmazandó képzési szabályokat pedig a kormány rendeletben állapítja meg (Vksztv., 74. paragrafus. 15, 16, 18. pont). Amellett, hogy ez szabályozási abszurdum, közgazdaságilag erősen megkérdőjelezhető. Felmerül, hogy egy miniszteri végrehajtó hatalom, amelyet lényegében egy kormányrendelet határol, indoklás nélkül állapíthat meg díjakat a – megkérdőjelezhető általánossággal meghatározott – „ösztönző” követelmények betartásához.

A törvénytől független, más költségelemek megjelenése a víz fogyasztói árában

A víz árával kapcsolatos számításoknak két olyan eleme is van a hazai szabályozásban, amelyet a vízkeretirányelv rendez. Ezek a környezetterhelési díj és a vízkészlet-járulék.

A környezet terhelésének mérséklése érdekében elfogadott 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Kthtv.) rendelkezik a környezetterhelési díjról. A törvény célja az volt, hogy megteremtse az állam és a környezethasználók közötti arányos teherviselést, és erre megtalálja a leghatékonyabb megoldásokat (1. paragrafus). A törvény 7–10. paragrafusa rendelkezik a vízterhelési, a 11–14. paragrafus pedig a talajterhelési díjról.⁷⁴ A vízterhelési díj vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységek esetében alkalmazható, az állam vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének bevételi oldalát bővítő forrás, míg a talajterhelési díj azokat terheli, akik a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem kötnek rá, és engedélyköteles egyedi szennyvíz-elhelyezést alkalmaznak (7–11. paragrafus). Mivel azonban mindkét díj fogyasztókra való hátrításának szabályai hiányosak, valamint a törvény nem rendelkezik a díjak felhasználásáról sem, a környezeti javak értékének a fogyasztói (vagy az összekapcsolási árban való) megjelenésére – és ezáltal a tudatos vízhasználatra való ösztönzésre – a díjak jelen formájukban alkalmatlanok.⁷⁵

.....
Az ármegállapítás kötelező érvényű, azaz aki a víziközmű-szolgáltatásba be szeretne kapcsolódni, annak víziközmű-fejlesztési hozzájárulást meg kell fizetni.

⁷⁴ A talajterhelési díj a szennyvíz-elvezetéssel kapcsolatos, így annak részletesebb elemzése nem szükséges.

⁷⁵ Némileg különböző véleményen van a jelen szabályozás előtti állapotot elemző *Koskovics–Ungvári* [2011] tanulmány (306. o.), amely a környezetterhelési díjak funkcióját a környezeti javak használatának ellenértékeként elfogadja.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény rendelkezik még a vízjogi létesítéshez kötött vízkészletjárulékról (15A–F. paragrafus), amely a fogyasztó köteles fizetni a lekötött, vagy a tényelegetesen felhasznált vízmennyiség után. A díj kiszámításának részleteiről miniszteri rendelet gondoskodik.⁷⁶ A díj környezeti javakkal és az erőforráskészlettel való kapcsolata magától értetődő, ugyanakkor gyakorlati hasznossága kérdéses.⁷⁷

Összességében megállapítható, hogy a környezetterhelési díj és a vízkészletjárulék mértékükben és célzottságukban nem felelnek a természeti források kímélete elvének. Egyes szerzők szerint a közvetett költségek elszámolásának a kötelezettsége ezt az anomáliát igyekszik orvosolni (*Horváth–Péteri* [2012] 155. o.). A díjak és a járulék helyes, de végtelenül lassú és egyelőre eredménytelen jogalkotói próbálkozások a kítűzött célok érdekében.

A piac értékelése

A víziközmű-szolgáltatások piacán versenyről nem beszélhetünk. A fogyasztói víziközmű-díjak nem tükrözik a szolgáltatás költségeit, azok szerkezete egyelőre nem átgondolt, s Magyarországon nincs egységes árképzési gyakorlat: a vízdíjak általában indokolatlanul alacsonyak, míg a lakossági rákötési díj magas. Ennek tényét az Állami Számvevőszék is megállapította a Vksztv. módosításához benyújtott tárgyalási dokumentumában (*ÁSZ* [2012]). (Az ÁSZ hangsúlyozta, hogy a fenntartható szolgáltatás és az EU-jogszabályokkal való megfelelés miatt ki kellene alakítani a vízi közművek működését és a fejlesztésüket biztosító díjstruktúrát, aminek azonban a lakossági díjemelkedés lehet a hatása.) Kiemeljük, hogy a piac átalakítása következtében hiányosan megfogalmazott árképzési szabályok, valamint a kormány kezébe helyezett túl nagy szabályozási szabadság nem javított a helyzeten.

Láthattuk, hogy a vízi közművek díjszerkezetének és tényleges mértékének meghatározása a kormány és a szakminiszter kezébe került, hasonlóan az hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhoz.⁷⁸ A szolgáltatási díj szerkezetét és a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árszerkezetét, azaz a hozzáférési, illetve kapcsolódási árak alapvető struktúráját a törvény alapján kormányrendelet határozza meg (Vksztv. 74. paragrafus 1. bekezdés 15–16. pont.). Így az árhatóság tartalmi s egyben érdemi szerepe a szakminisztertől átkerült a kormányhoz, amely rendelkezés szakmai-hatékonyági szempontjai hibásak. A tartalmi elemeken túl azonban a konkrét ármeghatározás joga a szakminiszternél marad, aki megállapíthatja „a víziközmű-szolgáltatás díjait és azok alkalmazásának kezdőidőpontját”,

⁷⁶ 43/1999. (XII. 26.) KHVM-rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

⁷⁷ Ezt támasztja alá a már idézett *Koskovics–Ungvári* [2011] (305–328. o.) is, az állítással *Szilágyi* [2012] sem vitatkozik (98. o.)

⁷⁸ A hulladékgazdálkodási díjról a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 46–47. paragrafusai rendelkeznek.

továbbá joga van megállapítani a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árait és azok alkalmazásának időpontjait, valamint az átvett szennyvíz kezelési díjait és azok alkalmazásának kezdő időpontját (Vksztv. 74. paragrafus 2. bekezdés 3–4. pont). Mint említettük, a törvény szerint 2015. január elsejét követően pedig a kormány határozhatja meg a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás alapelveit, szempontjait és a díjak elemeit.

Az új szabályozás – melynek eredeti célja, egyebek mellett, az egységes díjszámítás alapjainak a bevezetése volt – fényében az árhatósági feladatokat a kormány hajtja végre. A korábbi hatósági árazási jogosítványok önkormányzati szintről elkerültek – a helyi aktuálpolitikai érdekeket felváltotta a központi szabályozás. A szolgáltatások költségének megtérülési elve és a hatékony vízkészlet-használat elve a 2011-es szabályozást megelőzően nem volt követelmény, így ezek bevezetése üdvözlendő, azzal a kritikai megjegyzéssel, hogy amennyiben üres általánosságok szintjén maradnak, kártékonyak lehetnek, hiszen alapvető szinten segíthetnek eltakarni a homályos, indokolás nélküli árképzési gyakorlatot.

KÖVETKEZTETÉSEK

A bemutatott példákon keresztül levonhatjuk azt a következtetést, hogy Európában nincs egységes árképzési gyakorlat a vízszolgáltatásokra vonatkozóan. Részben ennek hiányában, versenyt ösztönző legjobb gyakorlat sem alakult ki.

Az árképzési problémákra a hiányosan kialakított központi szabályozás által létrehozott árhatósági jogkörök helyett megoldás lenne a vertikálisan integrált szolgáltatási rendszer – más hálózatos piachoz hasonló – funkcionális lebontása a termelés, szállítás és kiskereskedelmi szolgáltatási piacra, s ez segítene a verseny kialakításában a vizsgált piacokon is. Ez, a jelenleg is létező funkcionális szétválasztáshoz képest komolyabb szabályozói beavatkozást jelentene, de lehetővé tenné a jelenlegi szolgáltatók egymással való versenyzését a szolgáltatási engedélyek és a piacért folyó verseny szakaszának lezárását követően is, jelentősen hozzájárulva a verseny ösztönzéséhez.

Ez nem csak rendszerszabályozási szempontból lenne indokolt, de az árazási kérdések előzetes vizsgálatát is megkönnyítené, hiszen nem egy egyelőre ismeretlen rendszer alapján kellene meghatározott elemzési módszert alkalmazni, hanem egy konkrét kapcsolódási pontokat felvonultató al- és részpiaccal rendelkező piacon kellene a szolgáltatásalapú verseny kialakítását elősegíteni.⁷⁹ Az így megteremtett lehetőségek pedig nem jelentik azt, hogy a törvényalkotó kizárólag kereskedelmi tevékenységként kategorizálná a vízszolgáltatást – a vízhez való jog gazdasági meg-

⁷⁹ A kiskereskedelmi piac versenyképességének a nagykereskedelmi árakra való hatását most nem elemezzük. Azt elfogadott tényként kezeljük, hogy a kiskereskedelmi árverseny a nagykereskedelmi árakat lenyomja.

jelenését –, eltörölve annak a társadalom szempontjából kiemelt szerepét. Az ettől való félelem egy Európában terjedő, mesterségesen generált fogalomzavar. Még abban az esetben is, ha az EU-ban az eltérő nemzeti szabályozások megléte és a központi szabályozás kialakítására való kompromisszumkészség hiánya miatt egyelőre nincs komoly esély egységes árazási mechanizmus kialakítására. Tagállami szinten – a meglévő EU-irányelveknek megfelelően – azonban vannak lehetőségek.

Tanulhatnánk a német példából is (*Deutscher Bundestag* [2006]). Ott a törvényhozó állást foglalt a piac modernizálása mellett, és a piac benchmarking alapú önszabályozására tett javaslatot.⁸⁰ Ez nemcsak versenyszempontból üdvözlendő, hanem a vállalkozások saját hatékonyságát is növelheti. Bár a német és a magyar piacok összehasonlítása a fejlettségi szintek, a történelmi háttér, a gazdasági potenciál és a lakosság fizetőképessége miatt nehezen végezhető elfogultság nélkül, legalább elméleti szinten érdemes lenne megfontolni néhány, fentebb bemutatott megoldást, különösen a összehasonlításra építő (benchmarking alapú) önszabályozást. Az összehasonlítás alapjául szolgáló tulajdonságok – a szolgáltatásbiztonság, vízminőség, fogyasztókezelés, közgazdasági hatékonyság és fenntarthatóság – a magyar víziközmű-piac fejlettsége mellett is alkalmazhatók (lásd még *Oelmann–Czichy* [2013]). Kritikaként megfogalmazható, hogy a német gyakorlat az árakkal kapcsolatos összehasonlítást nem vezette be, valamint kevésbé informatív, hiszen csak összesített adatokhoz lehet hozzáférni, amelyben így egy átlagfogyasztónak a keresett alapinformációt nehéz azonosítani.

Úgy véljük, hogy a víziközmű-piacon szükség van állami beavatkozásra a piaci verseny fejlettsége és a víz stratégiai és alapvető jogi helyzetére tekintettel. Az állami expanzió azonban nem lehet olyan mértékű, mint ahogyan a jelenlegi magyar szabályozás azt lehetővé teszi, mert szélsőséges központi irányítást alakít ki.⁸¹ Egy versenyélenkítő szabályozásnak tekintettel kell lenni a környezeti terhekre, az erőforrás-költségekre és az erőforrások ésszerű felhasználásának alapelveire, még akkor is, ha a szabályozás tárgya szorosan köthető egy alapvető életfeltételhez. A rövid távú tervezési célokat tükröző szabályozás – például kormány kiemelt szerepe az árképzés terén – nem hogy nem szerencsés, de egyenesen káros a piacra, a fogyasztókra és a vállalkozásokra nézve is. A szabályozást, a független és hatékony ágazati szabályozási alapelveknek megfelelően át kell alakítani, a hatóságnak jogilag megerősített jogköröket kell adni, valamint a versenyhivatal szerepét erősíteni kell. Az átláthatóság alapvető megjelenését gyakorlatba átültetve például mielőbb a hatóság szakmai feladatai közé kell sorolni a víziközmű-piaci árazás – és kapcsolódó árazás – módszertanának kialakítását is. Ez lehetne az első lépés a hatékony és piaci érdekeket szem előtt tartó piacsabályozás irányába.

⁸⁰ Összefoglalóként lásd *BDEW* [2010] 2–5. o.

⁸¹ Ezzel kapcsolatban érdemes utalni a Keynes és Hayek közötti vitára, amelynek központi témája az állami beavatkozás tiltó vonalának meghatározása. Lásd például a haynesi mű évfordulója alkalmából megjelent cikket: (*Prophets* [2014]).

IRODALOM

- AFFAIRE DU LAC ... [1957]: *Affaire du lac Lanoux*, november 16. Recueil des sentences arbitral, Vol. XII, 281–317. o.
- ALBERTON, M. F.–PALERMO, F. (szerk.): *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. Nijhoff Publishers, 431–462. o.
- ALBION WATER... [2009]: *Albion Water Limited and Albion Water Group versus WSR, Dwr/Cymru/Shotton paper, Case 1046/2/4/04. Competition Appeal Tribunal. CAT 12*. <http://www.catribunal.org.uk/237-610/1046-2-4-04-Albion-Water-Limited--Albion-Water-Group-Limited.html>.
- ÁSZ [2011]: Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről. 1049. sz. jelentés. Állami Számvevőszék, Budapest, <http://goo.gl/zqlwjr>.
- ÁSZ [2012]: Összefoglaló az egyes víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalásához. (T/7309) a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés (1049) alapján. Állami Számvevőszék, Budapest, június 14. <http://www.asz.hu/ogy-tajekoztato/osszefoglalo-az-egyevizkozmu-szolgalattal-kapcsolatos-torvenyek-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-targyalasahoz-t-7309/osszefoglalo-vizek.pdf>
- BAIN, B.–ROBERTS, A. [2012]: *Suez Environnement Denies Veolia Merger Under Consideration*. Bloomberg, október 21. <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-20/suez-environnement-denies-veolia-merger-under-consideration.html>.
- BAKKER, K. [2003]: From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum*, Vol. 34. No. 3. 359–374. o.
- BÁNDI GYULA [2011]: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest.
- BARRAQUÉ, B.–LE BRIS, C. [2007]: *Water Sector Regulation in France*. CESifo DICE Report, No. 2. 3–12. o. http://www.fondation-igd.org/files/pdf/bernard_barraque_et_cedric_le_bris_sector_regulation_in_france.pdf.
- BAUBY, P. [2009]: *The French system of water services*. Working Paper CIRIEC No. 03. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP09-03.pdf.
- BDEW [2010] Benchmarking: “Learning from the best”. Comparison of performance indicators in the German water sector. BDEW, Berlin.
- BELÉNYESI PÁL [2011]: *A szennyező fizet elv a Vízkertirányelv fényében*. *Gazdaság és Jog*, 19. évf. 4. sz. 20–24. o.
- BELÉNYESI PÁL [2013]: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkertirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD-dolgozat, Debreceni Egyetem, Debrecen.
- BOURHIS, J-P. [2004]: *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964–2003) Doktori tézisek*, http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/35/25/36/PDF/lebourhis_2004_these_base_sans_ill.pdf.
- BÖS, D.–PETERS, W. [1988]: Privatization, internal control, and internal regulation. *Journal of Public Economics*, Vol. 36, No. 2. 231–258. o.
- BREUIL, L.–PEZON, CH. [2005]: *Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19^{ème} siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990*.

- Systèmes de régulation du service public de l'eau, GDR-CNRS Rés-eau-ville, február 10–11., Université de Paris.
- BUXHOEVEDEN, VON D. –BELÉNYESI PÁL [2013]: Upcoming Challenges for the Governance and Regulation of Water Services in 2013. Policy, Law and Economics of Sustainability in the Time of the Economic Crisis. Megjelent: *Szabó Marcel–Greksza Veronika* (szerk.): Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary. PTE ÁJK Európa Központ, Pécs, 136–154. o.
- CARPENTIER, A.–NAUGES, C.–REYNAUD, A.–THOMAS, A. [2006]: Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France. Une analyse à partir de la littérature sur les «effets de traitement» *Economie et prévision*, Vol. 3. No. 174. 1–19. o. http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=ECOP_174_0001#pa79
- CAVE, M. [2006]: Six Degrees of Separation Operational Separation as a Remedy in European Telecommunications Regulation. *Communications and Strategies*, No. 64. 89–103. o.
- CAVE, M. [2009]: Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets. Final report. április, <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf>.
- CAVE, M.–DOYLE, C. [1994] Access pricing in network utilities in theory and practice. *Utilities Policy*, Vol 4. No. 3. 181–189. o.
- CAVE, M.–WRIGHT, J. [2010]: A strategy for introducing competition in the water sector. *Utilities Policy*, Vol. 18. No. 3. 116–119. o.
- CIMILLUCA, D.–AMIEL, G.–GAUTHIER-VILLARS D. [2012]: Veolia, Suez Had Discussed Tie-up. *Wall Street Journal*, október 21. <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444868204578068822355547746.html>
- COWAN, S. [2011]: Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 9. No 4. 14–23. o.
- CSÁK CSILLA [2011]: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám, 31–45. o.
- DELOITTE [2011]: Deloitte Lessons for the water and sewerage industry from retail competition in the utility sector. Deloitte report, február 9. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Industries/EIU/Water/UK_EIU_Lessons-fromretailcompetitionintheutilitysector.pdf.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT [1986]: Privatisation of the Water Authorities in England and Wales, HMSO, London.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [2006]: Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, Berlin, Drucksache, 16/1094.
- EB [2007]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről (EGT-vonatkozású szöveg) {SEC(2007) 993} {SEC(2007) 996} COM(2007) 414 végleges, Brüsszel, július 18.
- EB [2008]: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. *Hivatalos Lap*, C 82. április 1.
- EC [2012]: Antitrust: Commission opens proceedings against companies in French water sector. IP/12/26. European Commission, Brüsszel, január 18. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-26_en.htm.

- ELNABOULSI, J. C. [2001]: Organization, Management and Delegation in the French Water Industry. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 72. No. 4. 507–547. o.
- ENA [2009]: La Délégation de service public. Un modèle à repenser? Direction des études. „Options d’approfondissement” Groupe n°9. École nationale d’administration (ENA), Párizs, http://www.ena.fr/index.php?fr/content/download/4263/31979/file/rapport_groupe09-a.pdf.
- FÜLÖP GYULA–GÁLL PELCZ ILDIKÓ [2010]: Concept of Environmentally-conscious strategic management. *European Integration Studies*, A Publication of the University of Miskolc, Vol. 8. No. 1. 143–172. o.
- GIBSON, C.–MCKEAN C.–PIFFAUT, H. [2012]: Regulation of Water and Wastewater. Megjelent: *Bergh, R. J. Van den–Pacces, A. M.* (szerk.): *Regulation and Economics*. Edgar Elgar, 447–497. o.
- GOURITIN, A. [2012]: Water Management and Protection in France. *Alberton, M. F.–Palermo, F.* (szerk.): *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. Nijhoff Publishers, 431–462. o.
- HERN, R. [2001]: Competition and Access Pricing in the UK Water Industry. *Utilities Policy*, Vol 10. No. 3–4. 117–127. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR [2012]: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 177–200. o.
- KISS KÁROLY [2003]: Támogatások az OECD-országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés. *A BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai*, 22. sz. Budapest.
- KOCSIS TAMÁS [2002]: Állam vagy piac a környezetvédelemben? A környezetszennyezés-szabályozási mátrix. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 10. sz. 889–892. o.
- KOSKOVICS ÉVA–UNGVÁRI GÁBOR [2011] Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2010. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 306–328. o.
- Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (20) HL C 81., 2008.4.1., p. 5.
- LEHMANN KRISTÓF–NYERS JÓZSEF [2009]: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása, *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 2. sz. 133–154. o.
- LITTLECHILD, S. [2008]: Constructive engagement and negotiated settlements – a prospect in the England and Wales water sector? University of Cambridge, Energy Policy Research Group, <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/constructive-engagement-and-negotiated-settlements-a-prospect-in-the-england-and-wales-water-sector/>.
- LOBINA, E.–HALL, D. [2001]: UK Water Privatisation – a briefing. PSIRU Working Papers, University of Greenwich, február.
- LORRAIN, D. [1993]: Les services urbains, le marche et le politique. Megjelent: *Martinand, C.* (szerk.): *L’experience francaise du financement prive des equipements publics*. *Economica*, Párizs, 3–33. o.
- LORRAIN, D. [2002]: Capitalismes urbains. Des modeles europeens en competition. *L’annee de la regulation*. No. 6. 195–240. o.

- MEISTER, U.–FOELLEMI, R. [2005]: Product-Market Competition in the Water Industry. Voluntary Non-discriminatory Pricing. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 5. No. 2. 115–135. o.
- MÉNARD, C.–PEEROO, A. [2011]: Liberalization in the water sector: three leading models. Megjelent: *Finger, M.–Kunneke, R. W.* [2011]: *International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Infrastructure*. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 324–327. o.
- MÉNARD, C.–SAUSSIER, S. [2000]: Contractual Choice and Performance. The Case of Water Supply in France. *Revue d'économie industrielle*, Vol. 92. No. 92. 385–404. o.
- MONTGINOUL, M.–RIEU, T. [1996]: Instruments économiques et gestion de l'eau d'irrigation en France. *La Houille Blanche*, No. 8. 47–54. o.
- NÉPSZÖVETSÉG [1921]: Convention and Statute on the Régime of Navigable International Waterways of International Concern. Barcelona, április 20. League of Nations, Treaty Series, Vol. VII.
- NEWTON, P. [2009]: Competitive water market set to number 26,000 as eligibility threshold is lowered to 5Ml. *Utility Week*, szeptember 29. http://www.utilityweek.co.uk/news/news_story.asp?id=68941&title=Competitive+water+market+set+to+number+26%2C000+as+eligibility+threshold+is+lowered+to+5Ml
- OECD [2009]: Dealing with post-decentralisation implications in the water sector. OECD, Párizs, <http://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf>.
- OELMANN, M.–CZICHY, C. [2013]: Water Service Provision as a Natural Monopoly. Megjelent: *The Regulation of Water Services in the EU*. *Intereconomics*, Vol 48. No. 3. <http://www.intereconomics.eu/archive/year/2013/3/857/search/Challenges/40/>.
- OFWAT [1999]: The Development of Common Carriage. Office of Water Services, Birmingham, UK, http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/ltr_md159_lrnc.
- OFWAT [2011a]: Water supply licensing – guidance on eligibility. http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_wslelig.pdf.
- OFWAT [2011b]: Access Codes Guidance. http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_accesscodes.pdf.
- OFWAT–DEFRA [2006]: The development of the water industry in England and Wales. http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf.
- PROPHETS... [2014]: Keynes and Hayek. Prophets for today. *The Economist*, március 14. <http://www.economist.com/blogs/freexchange/2014/03/keynes-and-hayek>.
- PUMP JUDIT [2012]: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén. PhD-értekezés, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.
- ROGERS, P.–SILVAB, R.–BHATIA, R. [2002]: Water is an economic good. How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability. *Water Policy*, 4. 1–17. o.
- SIMON, L.–GOODHUE, R.–RAUSSER, G.–THOYER, S.–MORARDET, S.–RIO P. [2007]: Structure and Power in Multilateral Negotiations. An Application to French Water Policy. Giannini Foundation Research, Monograph 47. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/37630/2/GianniniMonograph47.pdf>.
- STEDMAN, L. [2009]: UK: Final Cave report on water markets is published. *International Water Association Publishing*, április 9. <http://www.iwapublishing.com/template.cfm?name=news298>.

- STERN, J.–MIRRELES-BLACK, J. [2012]: A framework for valuing water in England and Wales. *Utilities Policy*, Vol. 23. 13–30. o.
- SUEZ AND VEOLIA... [2012]: Suez and Veolia held merger talks. FT.com, október 21. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/76d1292a-1b33-11e2-b480-00144feabdc0.html#axzz29v3HKJVK>.
- SYNOVATE UK [2008]: Exploring views on the potential for more active water rights trading. http://www.ofwat.gov.uk/competition/review/pap_rsh_syndovatedec08.pdf.
- SZILÁGYI JÁNOS EDE [2012]: A víziközmű-szolgáltatások és a víz árának szabályai. *Agrár- és Környezetjog*, 13. sz. 92–104. o.
- The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective. DEFRA [2011]: *Water for Life, Market reform proposals*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, 4. o. <http://www.defra.gov.uk/publications/files/water-for-life-market-proposals.pdf>.
- VÍZKERETIRÁNYELV [2000]: Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EC irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek a meghatározásáról. *Hivatalos Lap*, december 22. L 327. <http://ec.europa.eu/enlargement/ccvista/hu/32000l0060-hu.doc>.
- WATECO [2003]: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*. Guidance Document No. 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. Working Group 2.6. <http://goo.gl/5rJDZi>.
- WATERWATCH [2012]: *The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective*. Waterwatch Scotland, augusztus.
- WECKERBAUER, J. [2007]: Regulation and Privatisation of the public water supply in England, France and Germany. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 8. No. 2. 101–117. o.
- WOLLMANN, H. [2008]: *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France, Germany*. Wüstenrot Stiftung, www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.

ÁRSZABÁLYOZÁS A POSTAI PIACOKON

A tanulmány első részében összefoglaljuk az árszabályozás célját, okait és kapcsolatát más szabályozási célokkal, majd bemutatjuk, hogy az európai uniós szabályozási keret milyen szempontokat és követelményeket fogalmaz meg a postai szolgáltatások árára vonatkozóan. Ezután áttekintjük az árszabályozás alapját adó költségszámítás jellemzőit, a tagállamok által alkalmazott árszabályozási elveket és módszereket, megvizsgáljuk az árak alakulását (elsősorban a szabályozott területeken). Külön kitérünk a magyarországi jellemzőkre. A tanulmány lezárásaként néhány kritikai megjegyzést teszünk a postai szolgáltatások európai uniós árszabályozásával kapcsolatban.

AZ ÁRSZABÁLYOZÁS CÉLJA, OKA ÉS HÁTTERE A POSTAI PIACOKON

Az árak szabályozásának alapvető közgazdasági indoka, hogy olyan piacokon, ahol valamilyen okból nincs hatékony verseny, ott a szabályozás pótolja a verseny árkorlátozó szerepét – így a piaci szereplők döntéseit –, továbbá az, hogy hatékony irányba terelje a piaci folyamatokat. Az európai országok nemzeti postavállalatai sokáig monopolhelyzetben működtek. A csomag- és expresszküldemények piacain viszonylag korán kialakult a verseny, de a levélküldemények szegmenseiben sokáig jogi belépési korlátok védtek az inkumbens nemzeti postavállalatok monopolhelyzetét. Az inkumbens postai szolgáltatók e védelme részben abból fakadt, hogy társadalmi, jóléti szempontból bizonyos alapvető kommunikációs szolgáltatások biztosítását fontosnak tartották.

A postai piacok szabályozásának ez az utóbbi sajátossága az egyetemes szolgáltatás elvében testesül meg. Ez az elv a kommunikációs iparágakban született meg, de fokozatosan megjelent a közszolgáltatások más területein is, így a postai piacokon is, s az árszabályozás a hatékonysági célok mellett összefonódott más szabályozói célokkal. Az egyik ilyen szabályozói cél, ami általában áthatja a postai iparágat, és szerepet játszik az árak szabályozásában is, az egyetemes szolgáltatási elv érvényre juttatása. A postai iparágban az egyetemes szolgáltatás elve azt kívánja meg, hogy minden európai uniós felhasználó számára földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, megfizethető áron és meghatározott minőségben hozzáférhető legyen a postai szolgáltatások meghatározott minimuma.

Európában az egyetemes szolgáltatási kötelezettség biztosításának és finanszírozásának módja sokáig egy jogszabályok által létrehozott monopolhelyzet fenntartása volt. A szabályozás az egyetemes szolgáltatók (a nemzeti postavállalatok) számára a szolgáltatások bizonyos nyereséges szegmenseit (levélküldemények) kizárólagosan

fenntartotta (úgynevezett fenntartott szolgáltatások köre), s e területek többletnyeresége finanszírozta a szolgáltatónak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségéből fakadó terheit. Tehát az egyetemes szolgáltatási elv két módon is befolyásolja a postai szolgáltatások árszabályozását: egyrészt az egyetemes szolgáltatási elv mögött álló jóléti és egyéb hatékonyságbeli¹ megfontolások megkívánják az árak kontrollját, másrészt a finanszírozására szolgáló fenntartott szolgáltatási kör olyan adminisztratív belépési korlátokat teremtett, ami bizonyos piaci szegmensekben monopolhelyzetet és más piaci területeken is jelentős piaci erőt hozott létre, ekképp meghatározva, hogy mely piaci szegmensekben van szükség a verseny hiányában szabályozói beavatkozásra.

A postai piacokon az utóbbi években zajló piacnyitáshoz köszönhetően a potenciális és tényleges belépők elvileg hatékonyan korlátozhatnák az inkumbens postai vállalatok árazási döntéseit, ám a levélküldemények korábbi monopolizált szegmenseinek többségében alig csökkent az egyetemes szolgáltatók domináns piaci részesedése és ennek köszönhető piaci ereje (lásd Kiss [2010], [2013]), így hatáson verseny hiányában e területeken továbbra is indokolt lehet az árak szabályozása.

Ahogy az előzőekben már említettük, a postai szolgáltatások szabályozásában a tisztán hatékonysági kritériumok érvényesítését korlátozhatják különböző jóléti célok, mint például az egyetemes szolgáltatási kötelezettség. Az e kötelezettségből fakadó árdiszkrimináció-mentesség például eleve akadályozhatja, hogy az egyes szolgáltatási (például földrajzi) területeken a tényleges költségeken alapuló árakat alkalmazzanak. Így a vállalatok bizonyos szolgáltatásokat nem értékesíthetnek különböző fogyasztóknak különböző árakon: például földrajzilag kiegyenlített tarifákat kell használniuk függetlenül attól, hogy a tényleges költségek területenként jelentősen eltérhetnek egymástól.

A korábban fenntartott szolgáltatások által biztosított keresztfinanszírozás esetén a magas hálózati költségű (például ritkán lakott vidéki területek fogyasztóinak nyújtott) területi szolgáltatáson keletkezett veszteséget a jövedelmező területeken nyújtott (például sűrűn lakott városi régió fogyasztói vagy nagy üzleti fogyasztóknak nyújtott) szolgáltatás nyeresége ellensúlyozta. A költségektől ily módon eltérített tarifák azonban a szabad piaci belépés esetén – aminek lehetőségét a piacnyitás megteremtette – nem megfelelően ösztönöztek a belépésre.

A területileg egyenlővé tett tarifák a mesterségesen nyereségessé tett piaci szegmensben „túl sok” belépésre készítetnek (a nem hatékony szolgáltatók is belépnek), míg a veszteségessé tett területeken „túl kevés” belépésre ösztönöznek (hatékony szolgáltatók sem lépnek be). Ráadásul az így torzított belépések finanszírozási prob-

¹ A postai iparág szabályozási reformjában – az egyes postai irányelvek megszületésekor – rendszeresen használt érv, hogy az Európai Unió versenyképességének javulása megkívánja az információs és kommunikációs szolgáltatások hatékonyságának javítását, és ennek részeként ezen infokommunikációs piacok – köztük a postai piacok – egységes európai belső piacának megteremtését.

lémákat is okoznak: a korábban nyereséges területek profitja eltűnik, így az egyetemes szolgáltató egyetemes szolgáltatási kötelezettségéből eredő veszteségei nem térülnek meg más piaci szegmensből származó eredményéből.

Bármilyen árszabályozási elvre is vezetnek a megfelelő szabályozói környezetre alkalmazott elméleti modellek (költségalapúak vagy a költségektől adott mértékű eltérést ajánlók), két információs probléma nehezíti a hatékony árszabályozási elvek alkalmazását. Az egyik fontos módszertani kérdés abból a helyzetből ered, hogy ha nincs a szolgáltatót hatékony működésre, vagyis az erőforrások hatékony felhasználására, költségminimalizálásra kényszerítő verseny, akkor a szabályozásnak kell a verseny e kényszerítő erejét pótolnia. Ebből az következik, hogy az inkumbens szolgáltató tényleges hálózata, eszközei nem biztos, hogy megfelelő alapot szolgáltatnak a költségszámításhoz [a szakirodalomban felülről lefelé építkező (*top-down*) modellnek nevezett eljárásban, amely egy elméleti kiindulópontként szolgálhat, a szolgáltató tényleges hálózatából indulnak ki, és annak költségeit bontják le fokozatosan az egyes hálózati elemekre]. Ezt az információs problémát fokozza, hogy a szabályozási helyzet aszimmetrikus, a vállalat költségeiről a szabályozó rosszabbul informált, és nehezen is képes ellenőrizni a vállalat által benyújtott költségadatokat. Közben pedig az inkumbensnek érdekében áll a szolgáltatások költségeit magasabbnak mutatni. Ezért e két információs probléma (a hatékony működésre ösztönzés és a költségadatok hitelessége) miatt elterjedt, hogy a szabályozó az inkumbens költségeinek ellenőrzéséhez valamilyen viszonyítási pontot (*benchmark*) alkalmaz. [Ez gyakran egy alulról épített (*bottom-up*) modell, ami a hálózat költségeit nem a létező infrastruktúra elemeiből, hanem egy tervezett, hatékony mérnöki hálózat modelljéből számítja, vagy az árszabályozás módszerébe megpróbál megfelelő ösztönzőket beépíteni, például az ársapka-szabályozás bizonyos elemeit, amiről később lesz szó].

A postai iparág európai szabályozásában az árszabályozás gyakorlatát korábban túlnyomórészt az árak *ex ante* hatósági megállapítása vagy legalább *ex post* ellenőrzése jellemezte. Később az ársapka-szabályozás kezdett elterjedni. Más hálózatos iparágakkal szemben a postai szabályozásban igen kevés példát találni arra, hogy az említett alulról épített modelleket használnának az inkumbens szolgáltatók költségadatainak ellenőrzésére, néhány tagország szabályozói gyakorlatában inkább az árak nemzetközi összevetését használják viszonyítási alapként.

A továbbiakban áttekintjük, hogy a postai árszabályozásra és a költségszámítások módjára milyen előírásokat fogalmaznak meg a szabályozás keretét adó uniós jogszabályok, majd az egyes tagországokban alkalmazott szabályozói gyakorlatot vizsgáljuk, bemutatva hogy mely postai szolgáltatások tartoznak az egyetemes szolgáltatási körbe, valamint hogy azon belül mely szolgáltatások árait szabályozzák, és milyen árszabályozási módszereket alkalmaznak az egyes országokban. Végül pedig az árak alakulását hasonlítjuk össze, elsősorban a szabályozott piaci szegmensekben.

AZ ÁRAKKAL KAPCSOLATOS UNIÓS IRÁNYELVEK ÉS ALKALMAZÁSUK AZ EGYES TAGORSZÁGOK SZABÁLYOZÁSÁBAN

A postai szolgáltatások szabályozásával kapcsolatban az Európai Unió eddig három, egymásra épülő irányelvet fogadott el, amelyekben az árakkal kapcsolatos előírásokat is rögzítenek. A 97/67/EK-irányelv (első postai irányelv) 5. fejezetének 12. cikke fogalmazta meg azt a követelményt, hogy az egyetemes szolgáltatásokat alkotó szolgáltatások árai költségeken alapuljanak, átláthatók és megkülönböztetésektől mentesek, továbbá megfizethetők legyenek. Ugyanennek az irányelvnek a 14. cikke rendelkezik a fenntartott² és a nem fenntartott szolgáltatások költségeiről, amely szerint a közvetlenül felhasználható költségeket csak arra lehet felhasználni, amelyre elszámolták.

A 2002/39/EK-irányelv (második postai direktíva) annyival egészítette ki a 97/67/EK-irányelv 12. cikkét, hogy ha az egyetemes szolgáltató különdíjakat alkalmaz cégek, nagylevelezők vagy mások küldeményeinek előszortírozásával nagy mennyiségben feladó közvetítők számára, akkor az áraknak vissza kell tükrözniük az egyedi és a standard postai küldemények kezelése közötti költségkülönbséget (elmaradó költségeket). Ezeket a kedvezőbb díjakat kell alkalmazni minden ügyfélkör esetén, amelyek hasonló feltételek mellett veszik igénybe a szolgáltatást. Ezenkívül az irányelv megtiltotta a fenntartott terület szolgáltatásinak bevételeiből az egyetemes szolgáltatásokon kívüli szolgáltatások keresztfinanszírozását.

A jelenleg érvényben lévő harmadik postai irányelv (2008/6/EK-irányelv) 7. cikkéhez tartozó melléklet pontosítja az 1. első irányelv 9. cikkének tartalmát, amely az egyetemes szolgáltatási kötelezettség méltánytalan pénzügyi terheit szabályozza. Az egyetemes szolgáltatás nettó költségein a szolgáltatás nyújtása nélkül és nyújtásával elérhető költségszintek különbségét értjük. Figyelembe kell venni az ésszerű nyereséghez való jogot, a költséghatékonysági ösztönzőket, valamint a létrejövő nem tárgyi és piaci előnyöket is. Az ilyen méltánytalan nettó költségek megoszthatók a szolgáltatók vagy a fogyasztók között, akár az általuk finanszírozott kompenzációs alapon keresztül. A harmadik postai irányelv 12. cikke már egyértelműen megfogalmazza a hatékony szolgáltatás nyújtására való ösztönzés igényét. A postai küldemények árára vonatkozóan a megfizethetőség követelményének hangsúlyozása gazdasági szempontból nem tűnik igazán indokoltnak, mivel a postai költségek csekély részét képviselnek egy tipikus háztartás kiadásaiban. Az európai uniós keretszabályozás

.....
² A postai piacok szabályozásának sajátossága, hogy sokáig az egyetemes szolgáltatásokon belül megkülönböztettek úgynevezett fenntartott szolgáltatásokat, amely szolgáltatásokat kizárólag az egyetemes szolgáltató nyújthatta (hogy e szolgáltatásokon elért profitjából finanszírozhassa az egyetemes szolgáltatások terheit), vagyis e fenntartott területeken a szabályozás teremtette meg a szolgáltató monopolhelyzetét. E fenntartott szolgáltatások határai (hogy milyen küldemények és milyen súlyhatárokon belül tartoznak e körbe) többször változott és végül a harmadik postai irányelv törölte el teljesen, éppen a teljes piacnyitás folyamataként.

1. TÁBLÁZAT • A nemzeti szabályozó hatóság hogyan ellenőrzi a megfizethetőséget?

Eljárás	Ország
Nincs teszt	Görögország, Finnország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Románia, Svájc
Áremelés elfogadása	Ausztria, Lengyelország
Alkalmi, többletényezés értékelés, konzultációk, fogyasztói felmérés	Cseh Köztársaság, Írország, Málta, Szlovénia
Ársapka	Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svédország
Fogyasztói áridexszel történő összehasonlítás	Spanyolország, Szlovákia
Nem válaszolt	Bulgária, Ciprus, Dánia, Izland, Liechtenstein

Forrás: *Copenhagen Economics* [2012] 196. o. alapján.

nem is tartalmaz részletes előírásokat ezzel kapcsolatban. A tagállamok szabad kezet kaptak annak eldöntésére, hogy milyen módszerekkel ellenőrzik az árak megfizethetőségét (1. táblázat).³

Az árakra vonatkozó átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség előírása a versenyellenes piaci magatartásokat akadályozza, vagy legalább is megnehezíti. Kevésbé van lehetősége a domináns postai szolgáltatóknak versenyellenes árazásra, ha a kedvezmények rendszere mindenki számára átlátható. Továbbá a diszkriminációmentesség követelménye azt írja elő, hogy mindenki számára, aki ugyanazon feltételek mellett adja fel ugyanazon típusú küldeményeit, azonos árakat és egyéb szerződési feltételeket kell alkalmazni, ami szintén a versenyellenes magatartást nehezíti.

Az egyetemes szolgáltató árai átláthatóságának biztosítása a legtöbb országban a hatályos árlisták nyilvánossá tételével valósul meg. Mint a 2. táblázatban látható, néhány országban semmilyen jogszabályi előírás nincs erre vonatkozóan; míg néhányban kötelező az árazási alapelvek közzé tétele is, azaz például hogy milyen feltételekkel lehet kedvezményt elérni az alapárból. Két országban a szabályozó hatóság számára jelenteni kell minden egyedileg kialakított árszerződés részleteit (*Copenhagen Economics* [2012] 160. és 206. o.)

A *Copenhagen Economics* [2012] felmérésében a megkülönböztetésmentesség előírását a válaszadó országok fele fogalmazta meg valamilyen formában, leginkább a „hasonló feltételek” melletti szolgáltatásnyújtás előírásaként (3. táblázat). Ritkább esetben azt is előírták, hogy a konkurens szolgáltatót is ugyanolyan elbánásban kell részesíteni, mint az általános fogyasztókat. Ezt az adott országok egyenlő arányban próbálják meg előzetes intézkedések/előírások segítségével biztosítani és utólagos tesztekkel ellenőrizni. Ausztria és Szlovákia esetében mindkét módszert alkalmazák. (*Copenhagen Economics* [2012] 206–207. o.)

³ A következő elemzésekben az uniós tagországokon felül Izland, Liechtenstein, Norvégia, Svájc is szerepelnek.

2. TÁBLÁZAT • Van megfogalmazott kritérium a tarifák átláthatóságára?

Válasz	Ország
Igen	Ausztria, Cseh Köztársaság, Németország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Litvánia, Portugália, Románia, Svédország, Szlovákia
Nem	Belgium, Svájc, Észtország, Görögország, Finnország, Hollandia, Lettország, Luxemburg, Lengyelország, Magyarország, Málta, Norvégia, Szlovénia
Nem válaszolt	Bulgária, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Izland, Liechtenstein
<i>A nemzeti szabályozó milyen eszközökkel biztosítja az átláthatóságot?</i>	
Nincs jogszabályi előírás	Cseh Köztársaság, Hollandia, Magyarország, Svájc
Nyilvános árlista	Ausztria, Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia
Nyilvános árazási alapelvek	Észtország, Litvánia, Portugália, Svédország
Extrák nélküli alapárak	Írország
Egyéni megállapodások részletei	Észtország, Szlovákia
Egyéb módszer (fogyasztói jelentések)	Norvégia, Svédország
Nem válaszolt	Bulgária, Ciprus, Egyesült Királyság, Izland, Liechtenstein

Forrás: Copenhagen Economics [2012] 206. o. alapján.

3. TÁBLÁZAT • Előírják-e a megkülönböztetésmentes tarifákat?

Válasz	Ország
Igen	Ausztria, Finnország, Görögország, Hollandia, Litvánia, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia
Nem	Belgium, Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Norvégia, Svájc, Szlovénia
Nem válaszolt	Bulgária, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Izland, Liechtenstein
<i>Mivel biztosítja a nemzeti szabályozó hatóság a diszkriminációmentes árakat?</i>	
Előzetes árelfogadás és árak nyilvánosság tétele	Ausztria, Ciprus, Görögország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Málta, Németország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia
Utólagos tesztek	Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Hollandia, Litvánia, Olaszország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia
Egyéni megállapodások részletei	Belgium
Nem alkalmazható	Svájc

Forrás: Copenhagen Economics [2012] 207. o. alapján.

KÖLTSÉGSZÁMÍTÁS MÓDSZERTANI KÉRDÉSEI

Költségalap – múltbeli vagy jelenbeli költségek

Az árszabályozást megalapozó költségek számítása szempontjából nem mindegy, hogy az eszközöket bekerülési értéken veszik számításba, vagyis múltbeli költségekkel számolnak (*Historical Cost Accounting, HCA*), vagy jelenbeli (pótlási) költségeken (*Current Cost Accounting, CCA*). Az előbbi nem ösztönöz kellően a nem hatékony hálózati elemek fejlesztésére, az utóbbi viszont bizonytalanabbá teszi a vállalatok számára a beruházások megtérülését. A költségalapok közötti választás nem független a korábban tárgyalt kérdéstől, hiszen egy hipotetikus, hatékony hálózat aluról építkező (*bottom-up*) modellje jellegénél fogva csakis a jelenbeli költségeken (*CCA*) alapulhat, ezzel szemben a vállalat tényleges hálózatából kiinduló felülről lefelé építkező (*top-down*) modellben megválasztható a költségalap (*HCA*).

A *Copenhagen Economics* [2012] felmérése szerint a legtöbb tagország bekerülési költséget (*HCA*) alkalmaz (Ausztria, Cseh Köztársaság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Norvégia, Portugália, Románia, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia), és csak egyetlen nemzeti szabályozó, a finn válaszolta, hogy a költségszámítás alapjaként a jelenbeli költségek alkalmazását (*CCA*) írja elő.

Míg más iparágakban (például távközlés) a jelenbeli költségek alkalmazása terjedt egyre jobban el, addig a postai iparágban erre alig van példa. Ez azért problémás, mert a verseny hiányában a szabályozásnak kellene pótolni az ösztönzést az erőforrások hatékony hasznosítására, az innovációra, de ha a szolgáltatók az árakban az eszközök bekerülési költségét érvényesíthetik, akkor kisebb az ösztönzés, hogy hatékonyabb (olcsóbb) eszközökkel helyettesítsék a meglévőket. Ráadásul, ha a hozzáférési díjak (előszortírozási, feldolgozási kedvezmények) szabályozása a múltbeli költségeken alapul, akkor azok a postai tevékenységi lánc felső szintjén nem megfelelő jelzéseket fognak adni a szolgáltatóknak a belépésre, távol tarthatnak hatékonyabb versenytársakat (konszolidátorokat, postai közvetítő vállalkozásokat), vagy belépésre ösztönözhetnek kevésbé hatékonyakat.

A költségfelosztás módszertana

A közgazdaságtan egyik ismert tétele, hogy a hatékony árak a határköltséggel egyenlők. A határköltséggel egyenlő árak Pareto-optimális kibocsátáshoz vezetnek, a vállalatok csak normál profitot realizálnak, és hatékonyan használják ki a kapacitásukat. A határköltségen alapuló ár így biztosítja egyrészt, hogy a piacon működő vállalatok az általuk elérhető legmagasabb gazdasági hatékonysággal működjenek, másrészt ilyen ár mellett a (nettó) fogyasztói többlet – vagy általánosabb megfogalmazásban

a társadalmi jóléti többlet – a lehető legnagyobb. A határkölségen alapuló árképzés megvalósításának azonban van néhány problémája. Az egyik, hogy bizonyos körülmények között nem biztosítja a vállalat összes költségeinek a megtérülését. Hálózati infrastruktúrát igénylő szolgáltatások esetén gyakori, hogy a jelentős fix költségek és/vagy degresszív változó költségek miatt csökkenő átlagkölség (vagyis növekvő mérethozadék vagy méretgazdaságosság) jellemzi a szolgáltatási tevékenységet. Ilyenkor a határkölség alacsonyabb az átlagkölségnél, így a határkölséggel egyenlő árak veszteséget okoznak a szolgáltatónak. Márpedig a szolgáltatók hosszú távú kiegyensúlyozott működése érdekében az összes költségeknek (állandó költségeknek is) meg kell térülnie. Ennek érdekében a különböző szolgáltatások árainak a határkölség felett egy további többletet is tartalmazniuk kell. Az azonban nem triviális kérdés, hogy e többletet hogyan osszák meg az egyes szolgáltatások árain.

Számos közszolgáltatás-szabályozásban sokáig népszerű teljesen felosztott költségek (*Fully Allocated Cost – FAC, vagy Fully Distributed Cost, FDC*) elve tulajdonképpen átlagkölségen alapuló árszabályozást jelent, hiszen a vállalat minden költségét forgalomarányosan szétosztják a hálózati elemek között, és ebből számolnak egységkölséget. Tehát a költségek teljesen felosztásakor nem törekednek a határkölség kiszámítására, hanem egy konstruált átlagkölség lesz az árszabályozás alapja.⁴ A másik, a szabályozói gyakorlatban gyakran népszerű megoldás a hosszú távú különbözeti költségek (*Long Run Incremental Cost, LRIC*) használata.

Egy ilyen modellben azt kell számszerűsíteni, hogy adott szolgáltatás biztosítása mennyi (elkerülhető) többletköltséget okoz a szolgáltatónak. Ezen elkerülhető többletköltségek tartalmazhatnak az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges majdnem állandó költségeket (*almost fixed cost*) is. Aztán ezen addicionális (különbözeti) költségeket leosztják az egyes szolgáltatásegységekre. Tehát egy szolgáltatásegységnek a LRIC modellben számított költsége tulajdonképpen az átlagos különbözeti költséget, másként fogalmazva: a határkölség átlagos nagyságát mutatja.⁵ A LRIC modell tulajdonképpen a határkölségen alapuló árképzést igyekszik közelíteni, vagy másként fogalmazva: a határkölség diszkrét megközelítését adja.

Természetesen ebben az esetben is fennállhat az a probléma, hogy a LRIC költségeken alapuló árak nem fedezik a vállalat összes költségét (hiszen a határkölség értékét próbálják közelíteni). Ezt gyakran úgy korrigálják, hogy a különbözeti költségeken felüli általános és közös költségek fedezésére a LRIC költségre a végén ráraknak egy többletet (*mark-up*), vagyis a LRIC költségszámítás végén a közös költségeket felosztva még hozzáadják a modellben kapott átlagos különbözeti költségekhez. Ez azonban már a vállalatok termelési és allokációs döntéseit torzítani fogja.

⁴ Több termék esetén a többtermékes vállalatokra alkalmazott úgynevezett sugár menti átlagkölséget fogja közelíteni.

⁵ Ezért nevezik olykor hosszú távú átlagos különbözeti költségnek is (*Long Run Average Incremental Cost*).

Tehát elsősorban a közös költség felosztásának módja tesz különbséget a teljesen felosztott költségek (FAC) és a hosszú távú különbözeti költségek (LRIC) alapján történő elszámolás között. Ha a közös költségek számottevők, akkor a FAC módszer várhatóan túlbecsli az elkerülhető költségeket (ha nem kellene egyetemes szolgáltatást nyújtani), míg a LRIC viszonylag pontosabb eredményre vezet. Minél nagyobb a „különbözet” része a LRIC elszámolásban, annál közelebb kerül az eredmény a FAC módszeréhez. A két módszer az eszközök értékelésének módjában is eltér egymástól. Az LRIC módszer a folyó értéken tartja nyilván, míg az FAC használata esetén többnyire a bekerülési költségeken számítják az eszközök értékét. Bár a befektetett eszközöket a költségeknek kis részét teszik ki, az eszközök emelkedésének hatására az LRIC hajlamos magasabb költségeket eredményezni (*Frontier Economics* [2013] 74–75. o.).

A LRIC módszer azért előnyös a FAC módszerhez képest, mert a határköltséget igyekszik közelíteni. Mindkét módszer komoly hátránya azonban, hogy nem vizsgálják, mekkora többletet érdemes jóléti szempontból a különböző szolgáltatások áraira terhelni, vagy másként fogalmazva: hogyan terítsék szét ezt a finanszírozási terhet a különböző szolgáltatások között. Ha a határköltség feletti árakat kell érvényesíteni ahhoz, hogy a szolgáltatók ne legyenek veszteségesek (az egyetemes szolgáltatások megtérüljenek), akkor tulajdonképpen egyfajta jóléti átváltással szembesülünk: a határköltséghez képest magasabb árak csökkentik a vállalati veszteséget, de egyben csökkentik a fogyasztói jólétet is (egy termelői többlet–fogyasztói többlet átváltás lép fel).

Az előző két módszer nem teszi lehetővé e jóléti átváltás elemzését. A kívánatos az lenne, hogy azon szolgáltatások árát növeljék jobban (vagyis azok viseljenek többet a vállalati veszteség finanszírozásából), amelyek esetében az árnövekedés kisebb mértékben csökkenti a fogyasztói jólétet (a fogyasztói többletet). Ez az ismert Ramsey-árazáshoz vezet. Az egyes szolgáltatások áraira kirótt Ramsey-rés nagysága az árérzékenységektől függ. Úgy kell a különböző szolgáltatások árain elosztani ezt a finanszírozási terhet, hogy az így keletkező hatékonyságvesztés a lehető legkisebb legyen: az árérzékenyebb (magasabb árrugalmasságú) szolgáltatások árát kisebb mértékben, míg a kevésbé árérzékeny szolgáltatások árát jobban érdemes növelni. A Ramsey-árazás előnye jóléti szempontból tagadhatatlan. Minden olyan módszer jobban torzít (nagyobb jóléti veszteséggel jár), amely az itt vázolt jóléti átváltást nem veszi figyelembe az árakra rátett többlet számításakor.

Ennek ellenére a postai piacokon alig találni példát a Ramsey-árazás alkalmazására. A közös költség felosztására a legtöbb európai uniós országban a teljesen felosztott költségeknek egyik módszerét, az egyenlő arányú kulcs (*Equi-Proportional Mark-Up, EPMU*) módszert alkalmazzák, ahogy az a 4. táblázatban látható. Ennél a típusú FAC eljárásnál a közös költségeket a forgalom (küldeménymennyiség vagy árbevétel) arányában osztják szét az egyetemes és nem egyetemes szolgáltatások között. Népszerűsége az egyszerűségének köszönhető, bár nem tükrözi a valós képet a költségszerkezetről, hiszen a keresleti hatásokat figyelmen kívül hagyja. Három

4. TÁBLÁZAT • A közös költség felosztásának módszere

Válasz	Ország
Egyenlő arányú felosztás, EPMU (FAC)	Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Málta, Németország, Portugália, Románia, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia
Hosszú távú (átlagos) különbözeti költség (LRIC)	Luxemburg, Németország, Spanyolország
Ramsey-árazás	Németország
Egyéb	Ausztria, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Görögország, Magyarország, Norvégia, Svédország
Nem választott	Bulgária, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Izland, Lettország, Liechtenstein, Olaszország,

Forrás: *Copenhagen Economics* [2012] 224. o.

országban alkalmazzák a hosszú távú különbözeti költségeken alapuló (LRIC) módszert, és csupán egyetlen országban, Németországban alakítottak ki Ramsey-árazást (*Copenhagen Economics* [2012] 224. o.).

Annak, hogy a Ramsey-árazás a fenti jóléti előnyei ellenére mégsem terjedt el ebben az iparágban, több oka is lehet. Először is ez a szabályozási modell igen információigényes. A szabályozónak ismernie kell a különböző piaci szegmensek árérzékenységét. Márpedig a szabályozó hatóságok számára ilyen részletes piaci információk ritkán állnak rendelkezésre (főleg a postai iparágban: több, a nemzeti postai iparági szabályozó hatóságokat vizsgáló és értékelő tanulmány hangsúlyozta, hogy az európai uniós tagországok többségében nincs elég személyi és anyagi erőforrás a postaszabályozással foglalkozó hatóságok vagy szervezeti egységek számára).⁶

Másodsor a Ramsey-módszerrel meghatározott árak nem biztos, hogy megfelelnek a postai iparág szabályozásában előírt diszkriminációmentességnek, mivel a Ramsey-rés nagysága függhet attól, hogy az adott szolgáltatást milyen célra használják. Például előfordulhat, hogy egy nagylevelező állami intézmény kevésbé árérzékeny, mint egy ugyanolyan nagy levélforgalmat produkáló üzleti vállalkozás. Így annak ellenére, hogy azonos feltételeknek megfelelő ügyfelekről van szó, a Ramsey-módszer alapján az egyetemes szolgáltatónak különböző árakat kellene érvényesítenie számukra. Ezért nehéz megvédeni a versenyellenes megkülönböztetés vádjától. Pedig a lényeg éppen az, hogy ez jóléti szempontból kívánatos lenne: a Ramsey-árazásnál ezeket az eltéréseket figyelembe véve a különböző piaci szegmensekben kalkulálni lehet az áraknak a határköltségektől való, legkevesebb torzítást

⁶ Ennek a problémának egyik megoldása lehet a megfelelően tervezett *globális ársapka* (*Laffont–Tirole* [2000] 4.7. fejezet). A globális ársapka több termék, szolgáltatás átlagos árnövekedésének felső korlátját szabja meg, de azon belül a vállalatok szabadon dönthetnek, hogy mely termékek árait milyen mértékben emelik. Így a szabályozás a vállalatokra hárítja át az egyes piaci szegmensek megfelelő árának kalkulálását, amihez e szolgáltatók nagyobb valószínűséggel rendelkeznek megfelelő piaci információkkal. Az ársapka-típusú szabályozásban gyakran alkalmaznak ilyen termékkosárra számított ársapkát.

okozó eltérítését. Az árnak olyan felhasználás (szolgáltatás) esetén kell nagyobbak lennie, ahol kisebb a költségektől való eltérítésnek a jóléti vesztesége. Erről azonban nehéz a nem közgazdász közönséget meggyőzni.

A harmadik ok pedig, amely távol tartja a szabályozói gyakorlatot a Ramsey-árazástól, egy szélesebb értelemben vett politikai szempont: a lakossági tarifák jobban szem előtt vannak, mint a nagylevelezőké. Több tanulmány szerint a levélküldemények piaci szegmensében a lakossági egyedi küldemények kevésbé árérzékenyek, mint az üzleti ügyfeleké. Vagyis a Ramsey-árazás a kevésbé árrugalmas lakossági ügyfelekre arányaiban többet hárítana az egyetemes szolgáltatások finanszírozásából, mint az árérzékenyebb üzleti ügyfelekre. Ezt a politikai döntéshozók kevés helyen vállalnak.

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének számítása

Az egyetemes szolgáltatások áraival szembeni követelmény az is, hogy ezen egyetemes szolgáltatási kötelezettség terheinek meg kell térülnie a szolgáltatók számára. Ezért ezek árainak szabályozását az is befolyásolja, hogy miként számítják e terheket. Követelmény, hogy a kalkulációnak nettó költségeken kell alapulniuk. Ezen nettó költségek számolására jelenleg három módszert alkalmaznak (*Frontier Economics* [2013] 4. o.):

- hiánymegközelítés teljesen felosztott költségekkel (*Deficit Approach, DA*),
- nettó elkerülhető költség (*Net Avoidable Cost, NAC*),
- a jövedelmezőség költsége (*Profitability Cost Approach, PCA*).

DA: a hiánymegközelítésben a veszteséget termelő egyetemes szolgáltatások összes veszteségét csökkentik azoknak az egyetemes szolgáltatásoknak a profitjával, amelyeken nyereséget tudtak elérni (uo. 36. o.):

$$\sum_{i=1}^n C_i - R_i, i = 1, 2, \dots, n$$

NAC: a nettó elkerülhető költség módszerével az egyetemes szolgáltatásokat különböző tényezők szerint elemzik (célterület, feladó típusa stb.). Ebben az esetben a nettó költség a minden területen egységes árazás kötelező alkalmazásából fakad. A különbség a hiánymegközelítés módszeréhez képest, hogy itt csak a veszteséges területek számítanak (ahol a költségek meghaladják a bevételeket – uo. 38. o.):

$$\sum_{i=1}^n C_i - R_i, \text{ ahol } R_i < C_i, i = 1, 2, \dots, n$$

PCA: e módszerben az egyetemes szolgáltatás nettó költsége az egyetemes szolgáltató által a liberalizált piacon elérhető profitok különbségéből számítandó (egyetemes szolgáltatás nyújtásával és nélküle – uo. 43. o.).

Van számos különbség a módszerek között. A *hiánymegközelítés* során tulajdonképpen azt feltételezzük, hogy ha megszűnik az egyetemes szolgáltatás nyújtásának kötelezettsége, az inkumbens felhagy az összes ilyen szolgáltatással. A *nettó elkerülhető költség* módszere esetén csak a veszteséges szolgáltatások nyújtása szűnne meg, míg a *jövedelmezőség költségének* módszere szerint a szolgáltató úgy alakítaná át rugalmasan a termékeit, hogy maximalizálja a profitját. Egy másik különbség az, hogy a hiánymegközelítésben a teljesen felosztott költségek (FAC) elvét alkalmazzák, míg elméletben a másik kettő esetben az elkerülhető/járulékos költségeket. A gyakorlatban a nettó elkerülhető költség (NAC) módszert is számítják a teljesen felosztott költségekre alapozva (uo. 4. o.).

A szolgáltató hatékonyságát egyedül a jövedelmezőségköltség (PCA) megközelítésben veszik figyelembe. Bár a gyakorlatban lehetőség lenne rá, sem a NAC módszernél, sem a DA módszernél nem támaszkodnak hatékonysági szempontokra. A módszerek különbözőképpen értékelik az egyetemes szolgáltatás megszüntetésének keresletre gyakorolt hatását is. A PCA megközelítés a keresletre és az egyetemes szolgáltató piaci részesedésére gyakorolt hatást is figyelembe veszi. A NAC módszer esetén nincs kizárva annak a lehetősége, hogy ezt is számításba vegyék, erre azonban az eddigi gyakorlatban még nem volt példa. A legszerteágazóbb adatigénye a PCA megközelítésnek van, míg a DA eljáráshoz szükséges a legkevesebb adat. Az 5. táblázatban láthatjuk, hogy összesen 12 országot találunk, ahol az egyetemes szolgáltatás nettó költségét számítják valamelyik módszerrel (uo. 4–5. és 51. o.). Jellemző, hogy azon országokban, ahol a piacnyitás korábban megtörtént, főként a piaci szempontokat jobban megragadó PCA eljárást alkalmazzák.

5. TÁBLÁZAT • Milyen módszert alkalmaztak az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek számítására (zárójelben a költségszámítás éve)

Válasz	Ország
DA módszer	Belgium (2000–2010 évente), Észtország (2009 óta évente), Olaszország (2010-ig évente)
NAC módszer	Bulgária (2012), Dánia (2007), Írország (2009), Norvégia (2002-ig évente), Spanyolország (2005–2010 évente)
PCA módszer	Dánia (2008), Egyesült Királyság (2008), Finnország (csak előírás, még nem alkalmazták), Hollandia* (2012), Norvégia (2002-től évente), Szlovákia (2010 és 2012)

* Hollandiában a PCA és DA módszer alkalmazását is megengedi a jogszabály, de a 2012-es számításakor a PCA módszert alkalmazták.

Forrás: *Frontier Economics* [2013] 6. és 28. o. alapján.

AZ ÁRSZABÁLYOZÁS TERÜLETEI ÉS MÓDSZEREI
AZ EU-TAGORSZÁGOKBAN

Az egyetemes szolgáltatások árszabályozásának szükségességét a postai irányelvek nyíltan nem mondják ki, azonban számos országban alkalmazzák őket. Ugyanakkor a szabályozott árú küldemények köre eltérő az egyes országokban. A 6. táblázat a)–g) oszlopa összefoglalja, hogy az egyes tagországokban mely piaci szegmensekben szabályozzák az árakat. A legtöbb tagországban az árszabályozás az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozik, de van, ahol az egyetemes szolgáltatásoknak csak azon szegmenseire terjed ki, ahol nincs érzékelhető verseny.

6. TÁBLÁZAT • Milyen területeken szabályozzák az árakat?

KÉRDÉSEK

1. Szabályozott-e az ár a következő piacokon: a) egyedi feladású levelek, b) csoportos levélfeladás, c) csoportos reklámküldemények, d) újságok, magazinok, e) nem elsőbbségi levelezés, f) egyedi feladású csomagok, g) csoportos csomagfeladás?
2. Készítettek-e a nettó költségekre vonatkozó tanulmányt (2012-ig)?
3. Támogatták-e közpénzekből az egyetemes szolgáltatót?
4. Támogatták-e a kompenzációs alapból az egyetemes szolgáltatót?

	KÉRDÉS										Állami tulajdon részaránya
	1.							2.	3.	4.	
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)				
Ausztria	I	I	I	I	–	I	I	N	N	I	52,8
Belgium	I	I	I	N	I	I	I	I	N	N	50+
Bulgária	I	–	–	N	I	I	–	N	N	N	100
Ciprus	I	I	N	N	N	I	N	N	N	I	100
Csehország	I	–	–	–	–	I	–	N	N	I	100
Dánia	I	–	I	N	I	I	I	N	N	I	100
Egyesült Királyság	I	N	N	N	I	I	N	N	N	I	100
Észtország	I	–	N	–	–	I	N	I	N	I	100
Finnország	I	N	N	N	I	I	N	N	N	N	100
Franciaország	I	I	I	I	I	I	N	N	N	I	100
Görögország	I	I	I	I	I	I	I	I	N	I	90
Hollandia	I	N	N	N	N	I	N	N	N	N	0
Horvátország	I	–	–	–	I	I	–	N	N	I	100
Írország	I	I	I	–	–	I	–	–	N	N	100
Izland	I	I	N	I	I	–	–	N	N	I	100
Lengyelország	I	N	N	N	I	I	N	N	I	I	100
Lettország	I	I	N	N	I	I	N	N	N	I	100
Liechtenstein	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	100
Litvánia	I	–	N	–	I	I	–	N	N	N	100
Luxembourg	I	I	N	–	–	I	–	N	N	I	100
Magyarország	I	N	N	N	I	I	I	N	N	I	100
Málta	I	I	I	I	–	I	I	N	N	I	0

6. TÁBLÁZAT (folytatás)

	KÉRDÉS										Állami tulajdon részaránya
	1.							2.	3.	4.	
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)				
Németország	I	–	I	I	–	I	–	N	N	I	26
Norvégia	I	I	I	I	I	I	N	I	I	N	100
Olaszország	I	I	N	I	N	I	N	I	I	I	100
Portugália	I	I	–	I	I	I	I	N	N	I	100
Románia	I	I	I	I	I	I	I	N	N	I	75
Spanyolország	I	I	N	N	N	I	I	I	I	I	100
Svájc	I	I	–	I	I	I	I	I	N	N	100
Svédország	I	I	I	I	I	I	I	I	N	N	100
Szlovákia	I	I	I	I	I	I	I	I	N	I	100
Szlovénia	I	–	–	I	N	I	N	N	N	I	100

Forrás: WIK [2013b] alapján.

Ex ante, ex post és ársapka-szabályozás

Az árakat lehet *ex ante* szabályozni és *ex post* ellenőrizni. Az *ex ante* árszabályozás vagy a szabályozó hatóság által adott időszakra előírt hatósági árak formájában történik (mint például Magyarországon 2012 végéig a postai szektorban), vagy abban nyilvánul meg, hogy a szolgáltatóknak előre be kell jelenteni és engedélyeztetni kell a tervezett áremeléseket az ezen körbe tartozó szolgáltatások esetében, illetve előírhatnak az árak növekedési ütemének korlátjára vonatkozó formulát (*ex ante* ársapka-szabályozás). Az *ex ante* szabályozás azoknak a szolgáltatásoknak az árai esetében lehet kívánatos, ahol nincs hatásos verseny.⁷ Ez természetesen a postai iparágra is igaz, bár a szabályozói gyakorlatban nem mindig igazodik az *ex ante* szabályozott árú szolgáltatások köre a verseny hiányához. Arra is található példa, hogy az *ex ante* szabályozott árú szolgáltatások köre a versenyhiányos területek körénél bővebb, és arra is hogy szűkebb. Egyrészt nem minden tagországban kellően alátámasztott, hogy miért szabályozzák *ex ante* az összes egyetemes szolgáltatás árát (annak ellenére, hogy az egyetemes szolgáltatásokon belül az egyes szolgáltatások piaci feltételrendszere, a kialakult verseny mértéke igen eltérő), vagy éppen az összes postai szolgáltatás árát.

Úgy tűnik, hogy ezekben az esetekben az *ex ante* árszabályozás okaiban keveredik a szabályozás hatékonyságra ösztönző szerepe más, árakkal kapcsolatos szabályozói

⁷ A továbbiakban (követve a postai iparági szabályozással foglalkozó nemzetközi tanulmányok rendszerezését) *ex ante* árszabályozásnak az előzetes hatósági árakat és az áremelések szabályozói engedélyeztetését nevezzük (amely módszerek nem sok szabadságot, rugalmasságot hagynak a vállalatok döntéseinek), megkülönböztetve az ársapka-szabályozástól, amiről külön írunk.

célokkal (például az egyetemes szolgáltatások áraival kapcsolatos már tárgyalt követelményekkel. Másrészt bizonyos esetekben a nem versenyterületeknek csak egy szűkebb részén szabályozzák az árakat. Például Magyarországon a korábbi hatósági áras *ex ante* szabályozásban csak a fenntartott körben lévő szolgáltatások árát írták elő (például adott súlyhatár alatti levélküldeményekre), annak ellenére, hogy a Magyar Postának semmilyen, az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó küldemény esetében nem volt versenytársa (a fenntartott kört definiáló súlyhatárnál nehezebb levélküldemények szegmensében sem).

Az árak *ex post* ellenőrzése kiegészítheti az *ex ante* árszabályozást, hiszen annak része lehet, hogy utólag ellenőrzik, hogy a szolgáltató megfelelt-e az *ex ante* előírásoknak. Két okból alkalmazhatják olyan területeken is, ahol nincs *ex ante* árszabályozás.

Egyrészt kialakult a verseny, de bizonyos szereplők a piaci erejükkel visszaélhetnek, gyakori hogy az árakat versenyjogi szempontból *ex post* ellenőrzik. Ilyen területeken nem ritka, hogy versenyszabályozás és iparági szabályozás metszi egymást: számos példája van a kommunikációs iparágakban (távközlés, posta), hogy a versenyhatóság és az iparági szabályozó is vizsgálja *ex post* a versenyellenes magatartásokat (például árazási eljárásokat).

A postai piacokon az árak *ex post* ellenőrzésének másik oka az, hogy a szabályozó az árakra vonatkozó más előírások teljesülését kívánja ellenőrizni, például az egyetemes szolgáltatásokra megfogalmazott megfizethetőséget vagy megkülönböztetésmentességet. Ezért gyakori (ahogy ez később a 7. táblázatban látható), hogy az egyetemes szolgáltatásoknak – az *ex ante* szabályozott árú szolgáltatások körénél – tágabb területén ellenőrzik utólagosan az árakat.

Ha az *ex ante* árszabályozásban a vállalatok költségeit elismerő valamilyen költségalapú árszabályozási módszert alkalmaznak, akkor mindig felmerülnek a korábban említett információs és ösztönzési problémák (nehéz verifikálni a vállalat költségadatait, és nem ösztönöznek kellően a hatékonyság javítására). Mint más szabályozott iparágakban, a postai szabályozásban is megfigyelhető az ársapka-árszabályozás terjedése, éppen a nagyobb ösztönző ereje miatt.

Az ársapka-szabályozás az árak növekedésének ütemét maximalizálja: a vállalat által kínált szolgáltatások árainak növekedési ütemét igazítja az inflációs árindexhez egy matematikai (indexálási) formulában rögzítve. Az általános képlete a t -edik időszakra (jellemzően egy adott évre): $P_{\max}^t = P_{\text{infl}}^t - X^t$, ahol P_{\max}^t az árak átlagos növekedési ütemének felső határa, $P_{\text{infl}}^t - X^t$ az inflációs árindex és X^t egy termelékenységjavulási tényező. Ha például az inflációs árindex 3 százalékos, és az adott időszakra 2 százalékos hatékonyságjavulást várnak, akkor az árak átlagos növekedésének felső korlátja 1 százalék.

Az ársapka képletében alkalmazott inflációs árindex lehet előretékintő vagy tényadatokon alapuló visszatekintő jellegű, illetve gyakori megoldás, hogy valamilyen előrejelző árindexet használnak, de a következő szabályozott időszakban korrigál-

ják az előző időszak utóbb megismert tényadataival (Magyarországon a különböző iparágakban használt ársapka-szabályozásban előrettekintő indexként valamilyen „hivatalos” intézmény árelőrejelzését (például a Pénzügyminisztérium vagy az MNB által használt) alkalmazzák, tényadatként pedig a KSH adott időszaki tényleges árindexeit). A legelterjedtebb a fogyasztói (vagy kiskereskedelmi) árindex használata, annak ellenére, hogy a képlet célja az lenne, hogy az árak növekedését a költségek növekedéséhez igazítsa, márpedig a fogyasztói árindex számításához használt jószágkosár nem feltétlen tükrözi a vállalatok inputkosarának szerkezetét. A költségek változását jobban közelíti a termelői indexek, ipari indexek vagy munkaerőköltség-index használata.

A termelékenységjavulási tényező beépítésének az ársapkaképletbe két szerepe van.

Egyrészt pontosítja a vállalat költségváltozásának mértékét, és így a szabályozott árak kisebb torzítást (allokációs hatékonyságvesztés) okoznak. Ha ugyanis a vállalat termelékenysége javul, akkor a költségei az inputok árainak növekedésénél kisebb mértékben nőnek. Ha ezt nem vennénk figyelembe, akkor a szabályozott árak eltérése a költségektől nagyobb lenne, aminek jóléti vesztesége van.

A termelékenységjavulási tényező másik szerepe a hatékonyság javítására való ösztönzés. Ez az ösztönző szerep azonban nem annyira egyértelmű. Az ársapka-szabályozás a termelékenységi tényező nélkül is a hatékonyság növelésére ösztönöz, hiszen a termelékenység növekedéséből származó többlethasznot teljes egészében a vállalatnál hagyja. Ha a termelékenység növekedéséből (költségcsökkentésből) származó többlethaszonnak csak kisebb részét hagyják a vállalatnál, akkor csökken ez az ösztönző erő. Ez a probléma akkor nyilvánvalóan fennáll, ha az ársapkaképletben alkalmazott termelékenységjavulási tényező a vállalat tényleges termelékenységének változását méri.⁸ Ezért érdemesebb az ársapka-szabályozásban a vállalati termelékenység változása helyett az iparági termelékenység változását használni.⁹ Ugyanakkor ez a probléma az iparági termelékenység változási indexének alkalmazása esetén is részben megmaradhat, ha a szabályozott vállalat hatékonyságának alakulása jelentősen befolyásolja a teljes szektor termelékenységváltozását. Márpedig éppen ez a helyzet akkor, ha a szabályozott vállalat a teljes iparági kibocsátás jelentős részét kiteszi, ami nem ritka, hiszen éppen ez veti fel a szabályozás igényét. Ez az egyik oka annak, hogy az egyes iparágak ársapka-szabályozásában alkalmazott termelékenységi tényező nagysága sokszor egy szabályozói alku végeredménye.

⁸ Egy vállalat múltbeli termelékenységváltozásnak mérésére és jövőbeli termelékenységváltozás előrejelzésére használható módszer például a teljes tényezőtermelékenység (*Total Factor Productivity, TFP*) időbeli változásának vizsgálata. A TFP a vállalat teljes termelékenységét mérő indexmutató (az aggregált input és outputmutatók összevetéséből számított), amit összehasonlításokban (például a jelen kérdésnél időbeli) lehet alkalmazni. Lásd erről *Pápai és szerzőtársai* [2013] 233–234. o.

⁹ A teljes termelékenység és időbeli változása kalkulálható vállalati és iparági szinten is. A teljes termelékenység módszerét gyakran éppen a teljes iparág hosszú távú termelékenységjavulásának becslésére használják.

Mivel az ársapka-szabályozás a költségek csökkentését jutalmazza, ez nem kívánatos mellékhatásként arra is ösztönözheti a szolgáltatókat, hogy a szolgáltatások minőségét vagy elérhetőségét csökkentsék, például a fix postahelyek, a levélszekrények számának vagy a kézbesítés gyakoriságának a csökkentésével. Az ársapka-szabályozás számítási módjának igazításával azonban büntethető a minőségromlás. Kiegészíthető a képlet úgy, hogy a hatékonyságon kívül más szempontokat/paramétereket is figyelembe lehessen benne venni. Az egyes szolgáltatásokra meghatároz-
nak egy cél- és egy minimumértéket, s az ezeket jellemző mutatókat súlyozottan, egy minőségi indexben összegezve beépíthetik az ársapka képletébe. A szolgáltató teljesítményének függvényében az indexnek megfelelően csökkenő (kisebb mértékben emelkedő) árakkal kompenzálják a fogyasztókat a gyengébb szolgáltatási minőségért. Ugyanakkor ezen beépített paraméterek torzítják a szabályozott árak szintjét, eltérítik az ársapka nagyságát a más szabályozói célok szempontjából hatékony mértékétől.

Az ársapka-szabályozás lehet *ex ante* vagy *ex post* jellegű. *Ex ante* jellegű ársapka-szabályozás során az ársapkaképlet alapján a következő szabályozott időszakra számított átlagos árnövekedést a vállalat (vagy maga a szabályozó hatóság – mint például a magyar energiaszektorban –, ami tulajdonképpen a szabályozó hatóság által előre megállapított árakat eredményez) osztja szét a szabályozott kosárban lévő különböző szolgáltatások árai között oly módon, „hogy az előző év értékével súlyozva a Laspeyres-típusú tényleges árindex kiadja az árszabályozásban megadott átlagos áremelkedés mértékét” (Sugár [2004] 584. o.), amit a szabályozó hatóság a szabályozott időszak elején ellenőriz.

Az *ex post* jellegű árszabályozás során a hatóság a szabályozott időszak végén ellenőrzi, hogy a vállalat által ténylegesen alkalmazott árváltozások átlagos mértéke nem lépte-e túl az ársapkaképlet által számított maximumot, és amennyiben túllépte, a következő időszakban ezt bünteti azzal, hogy a következő időszak átlagos árnövekedésének megengedett maximumát csökkenti a különbség valahányszorosával (nagyobb mértékben, mint az előző időszak túllépése volt, mert különben nem lenne ereje a szankciónak). A vállalat tényleges áremelésének mértékét valamilyen árindex segítségével mérik.¹⁰

A 7. és 8. táblázat foglalja össze, hogy az egyes tagországokban milyen árszabályozási módszereket alkalmaznak.

Az egyedi feladású levelek esetében Izland csak a fenntartott területen alkalmaz *ex ante* elbírálást, míg Németországban csak a domináns inkumbens esetén van

¹⁰ Az *ex post* jellegű szabályozásban Paasche-, Fisher- vagy Törnquist-típusú indexek is alkalmazhatók. A távközlésben a Törnquist-index elterjedt, ezzel szemben a postai iparágban meg a Paasche-index gyakori, annak ellenére, hogy a Paasche- (és Laspeyres-) indexek nem rendelkeznek fisheri tulajdonságokkal, nem állják ki az időpróbát (hogy az időszakok felcserélésével számított indexek között reciprok viszony álljon fenn) és a tényezőpróbát (vagyis az árindex és volumenindex szorzata nem adja ki az értékindexet) (bár a tényezőpróbát a Törnquist-index sem állja ki).

7. TÁBLÁZAT • Alkalmazott árszabályozási módszerek, 2012

Ország	Előzetes árelfogadás	Ársapka	Utólagos ellenőrzés
Ausztria	egyedi feladásúak	nincs	minden egyetemes szolgáltatás
Belgium	egyedi feladásúak	egyedi feladásúak	–
Bulgária	<i>nincs információ</i>		
Ciprus	<i>nincs információ</i>		
Cseh Köztársaság	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	minden postai szolgáltatás
Dánia	<i>nincs információ</i>		
Egyesült Királyság	–	egyedi feladásúak	–
Észtország	nincs	minden egyetemes szolgáltatás	egyedi feladásúak (engedélyhez kötöttek)
Finnország	nincs	nincs	minden egyetemes szolgáltatás
Franciaország	nincs	minden egyetemes szolgáltatás	–
Görögország	minden postai szolgáltatás	nincs	minden postai szolgáltatás
Hollandia	minden egyetemes szolgáltatás	minden egyetemes szolgáltatás	–
Írország	termékek 50 grammig	nincs	minden egyetemes szolgáltatás
Lengyelország	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	–
Lettország	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	minden egyetemes szolgáltatás
Litvánia	minden egyetemes szolgáltatás	–	minden postai szolgáltatás
Luxemburg	egyedi feladásúak	nincs	–
Magyarország*	nincs	nincs	egyedi feladásúak
Málta	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	–
Németország	minden egyetemes szolgáltatás	egyedi feladásúak	minden postai szolgáltatás
Norvégia	egyedi feladásúak	egyedi feladásúak	minden egyetemes szolgáltatás
Olaszország	minden egyetemes szolgáltatás	minden egyetemes szolgáltatás	–
Portugália	minden egyetemes szolgáltatás	fenntartott egyetemes szolgáltatások	nem fenntartott egyetemes szolgáltatások
Románia	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	–
Spanyolország	egyedi feladásúak	nincs	minden egyetemes szolgáltatás
Svájc	termékek 50 grammig	nincs	–
Svédország	nincs	egyedi feladásúak	minden postai szolgáltatás
Szlovákia	minden egyetemes szolgáltatás	–	–
Szlovénia	minden egyetemes szolgáltatás	nincs	–

* Magyarországon 2012 végéig előzetes hatósági ármegállapítás volt a fenntartott szolgáltatásokra, 2013-tól pedig ársapka-szabályozás lépett életbe az egyetemes szolgáltatásokra.

Forrás: Copenhagen Economics [2012] 219. o.

8. TÁBLÁZAT • Az alkalmazott árszabályozási módszerek piaci szegmensenként bontva

	<i>Ex ante</i>	Ársapka	<i>Ex post</i>
Egyedi feladású levelek	Bulgária, Ciprus, Görögország, Írország, Izland, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Ausztria, Belgium, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália	Dánia, Finnország, Magyarország, Svédország
Csoportos levélfeladás	Ausztria, Ciprus, Görögország, Izland, Lettország, Luxemburg, Málta, Románia, Szlovákia	Franciaország, Norvégia, Olaszország, Portugália	Németország, Spanyolország, Svédország
Csoportos reklámküldemények	Ausztria, Ciprus, Görögország, Málta, Románia, Szlovákia	Franciaország, Portugália	Dánia, Németország, Svédország
Újságok, magazinok	Ausztria, Franciaország, Görögország, Málta, Románia, Svájc, Szlovénia	Norvégia, Olaszország	Németország, Svédország, Szlovákia
Nem elsőbbségi levelezés	Bulgária, Görögország, Izland, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia	Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Magyarország	Dánia, Finnország, Svédország
Egyedi feladású csomagok	Ausztria, Bulgária, Ciprus, Görögország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Belgium, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Norvégia, Olaszország, Portugália	Dánia, Finnország, Magyarország, Németország, Svédország
Csoportos csomagfeladás	Ausztria, Görögország, Málta, Románia, Szlovákia	Franciaország	Dánia, Magyarország, Spanyolország, Svédország

Forrás: WIK [2013a] 141. o.

ársapka-szabályozás, a többiekre *ex post* eljárás vonatkozik. Málta esetén *ex ante* jóváhagyás szükséges a piaci erővel rendelkező inkumbens számára, míg a többi piaci szereplőre ársapka-szabályozás vonatkozik (WIK [2013a] 141. o.).

Belgiumban az ársapka-szabályozás képlete a minőség növelésére irányuló ösztönzőt is tartalmaz: ha a küldemények 95 százaléka időben megérkezik, az minőségi bónuszként beszámít az ársapkába (RAND Europe [2011] 145. o.).

A táblázatok adataiból láthatjuk, hogy bár az ársapka-szabályozást egyre több területen kezdték átvenni, az árak költségalapú *ex ante* elbírálása még mindig igen elterjedt a postai iparágban.

A magyar szabályozás

Magyarországon 2012 végéig (a teljes piacnyitásig) előzetes hatósági ármegállapítás volt. Az egyetemes szolgáltatásokon belül csak a fenntartott körbe tartozó postai küldemények árait szabályozták, annak ellenére, hogy a nem fenntartott egyetemes szolgáltatások területén sokáig nem volt versenytársa a Magyar Posta Zrt.-nek, így sem a piaci verseny, sem a szabályozás nem korlátozta az egyetemes szolgáltató e körbe tartozó szolgáltatásainak díjait. A szakminisztérium *ex ante* szabályozta az

árakat, a fenntartott szolgáltatások hatósági árait minisztériumi (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, korábban Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, illetve Informatikai és Hírközlési Minisztérium) rendeletben határozták meg.

A teljes piacnyitás után pedig Magyarországon is ársapka-szabályozás lépett életbe. 2013. január elsejétől az egyetemes szolgáltatás keretében egyedi feladású, 50 grammot meg nem haladó belföldi levélküldemények (mennyisége és ára a tárgyévben q_{ti} és p_{ti} , ára a tárgyévet megelőző évben p_{t-1i}) és hivatalos iratok (mennyisége és ára a tárgyévben q_{tj} és p_{tj} , ára a tárgyévet megelőző évben p_{t-1j}) postai díjainak meghatározásának módját a 67/2012. (XII. 15.) NFM-rendelet tartalmazza. Az ársapkát küldeménytípusonként kell meghatározni, és a növekedési üteme az egyes években a fogyasztói árindexhez kötött. A fogyasztói árindex MNB általi legutolsó előrejelzését (RPI_{t-1MNB}) alapnak tekintve annak emelkedése esetén jogosult a postai szolgáltató díjat emelni, míg csökkenés prognosztizálása esetén köteles csökkenteni.

Az előrejelzés esetleges pontatlanságára való tekintettel a tényleges árváltozástól (KSH által közzétett adat: RPI_{t-1KSH}) való eltérést inflációs korrekciós tényezőként ($Z_t = RPI_{t-1MNB} - RPI_{t-1KSH}$) kell figyelembe venni a következő évben esedékes árváltoztatáskor. Amennyiben hatékony szolgáltatásnyújtás esetén is veszteséges a szolgáltató, akkor mentesül a díjcsökkentési kötelezettség alól, és az inflációs korrekciós rátát sem kell alkalmaznia (a veszteséget a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság számára kell bemutatni). A postai szolgáltató e kategóriába tartozó küldeményeinek tárgyévi árváltozásának százalékos értékét a következő módon lehet kiszámolni (ami egy Paasche-típusú árindex):¹¹

$$\Delta V_t = \left(\frac{\sum_{i=1}^n q_{ti} \times p_{ti} + \sum_{j=1}^m q_{tj} \times p_{tj}}{\sum_{i=1}^n q_{ti} \times p_{t-1i} + \sum_{j=1}^m q_{tj} \times p_{t-1j}} - 1 \right) \times 100.$$

Ha a szolgáltató mégsem így számolja ki az árváltozás mértékét, akkor sor kerülhet hatósági korrekciós tényező ($X_t = \Delta V_{t-2} - \Delta P_{t-2}$) alkalmazására. Ez a hatósági korrekciós tényező megjelenik a hatósági árformába tartozó szolgáltatások éves átlagos díjváltozásának maximális mértékében: $P_t = RPI_{tMNB} - Z_t - X_t$.

¹¹ Annak a korábban említett problémájával együtt, hogy nem állja ki sem az időpróbát, sem a tényező-próbát.

A POSTAI SZOLGÁLTATÁSOK ÁRAINAK ALAKULÁSA AZ EU-BAN ÉS MAGYARORSZÁGON

A 9. táblázat foglalja össze, hogyan változtak a postai szolgáltatások árai 2004 és 2011 között.

9. TÁBLÁZAT • Reálárak éves növekedési ütemének százalékos alakulása, 2004–2011

Termék	2004–2011	2009 után
Egyedi feladású belföldi, elsőbbségi levél, 20 grammig	+1,5	+0,4
Egyedi feladású belföldi, nem elsőbbségi levél, 20 grammig	+2,6	+0,9
Tömeges belföldi, nem elsőbbségi levélfeladás, 20 grammig (10 ezer darab felett)	+0,4	-1,3
Tömeges belföldi, nem elsőbbségi, előválogatott levélfeladás, 20 grammig (10 ezer darab felett)*	+0,0	+0,4
Tömeges belföldi, nem elsőbbségi, előválogatott levélfeladás, 20 grammig (100 ezer darab felett)	+0,1	-0,5
Egyedi feladású belföldi, elsőbbségi csomag, 1 kilogrammig	+0,9	+0,2
Egyedi feladású belföldi, nem elsőbbségi csomag, 1 kilogrammig	+1,1	-0,3
Tömeges belföldi csomagfeladás, 1 kilogrammig (10 ezer darab felett)	+1,0	-2,3
Egyedi feladású belföldi, standard csomag, 2 kilogrammig	+1,5	-0,7

* Románia nélkül, mivel ott 2008-ban nagy árkilengések voltak.
Forrás: *Copenhagen Economics* [2012] 252. o.

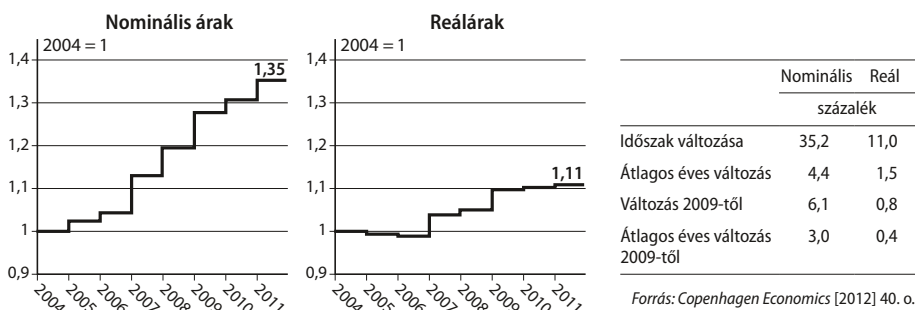
A korábbi 6. táblázat adataiból láthatjuk, hogy az egyedi feladású levelek *a)* oszlopa és az egyedi feladású csomagok *f)* oszlopa szegmensében minden országban szabályozzák az árakat. A továbbiakban elsősorban e szabályozott árú piaci szegmenseket tárgyaljuk, de érintünk bizonyos nem szabályozott, versenyzői területeket is.

A *Copenhagen Economics* [2012] vizsgálta az árak alakulását a 2004-től 2011-ig terjedő időszakban. Az árak változása mögött több hatás áll, amelyek intenzitása különböző az egyes években, s ezeket nem lehet egyedi tényezőkkel magyarázni. A fő megállapításaik a következők voltak:

- a csomagok és az egyedi feladású levelek esetén az árak az inflációt meghaladó mértékben nőttek,
- az üzleti szolgáltatások (például a tömeges feladású levélküldemények) ára az inflációval megegyező mértékben növekedett (jellemzően versenyző területek),
- a pénzügyi válságot követően az áremelkedés üteme mérséklődött,
- a belföldi, elsőbbségi levelek áremelkedésének üteme lassabb volt azokban az országokban, ahol ársapka-szabályozás volt érvényben,
- a belföldi, nem elsőbbségi levelek esetén az áremelkedés mértéke megegyezett az ársapka-szabályozást alkalmazó és nem alkalmazó országokban (*Copenhagen Economics* [2012] 31. o.).

Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, elsőbbségi levél

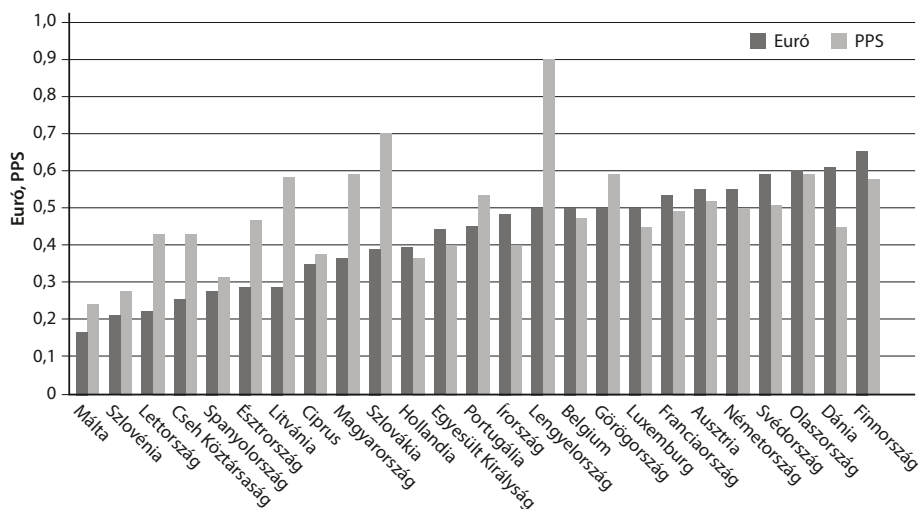
A vizsgált 26 országban¹² az árak erősen megemelkedtek mind nominális (35 százalékos), mind pedig reálértelemben (11 százalékos). Amint az 1. ábrán látható, a 4,4 százalékos évenkénti nominális növekedés a 2008–2009-es pénzügyi válság után 3 százalékosra mérséklődött, ami reálértelemben 0,4 százalékos jelentett évente (*Copenhagen Economics* [2012] 39. o.).



1. ÁBRA • Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, elsőbbségi levél árváltozása, 2004–2011

Az együttes hatást érdemes megvizsgálni a piacnyitás állapota szerinti megbontásban is. Azokban az országokban, ahol a teljes piacnyitás csak 2013-ban következett be, 10 százalékkal magasabb volt az áremelkedés reálmértéke, mint ott, ahol már korábban teljesen liberalizált volt a piac (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország és Szlovénia). Ez azonban nem elsősorban a verseny hiányának (vagy a korábban piacnyitó országok oldaláról megfogalmazva: az erőteljesebb versenynek) köszönhető. A jelenség egyik magyarázata lehet, hogy a piacnyitás előtt álló országokban (Cseh Köztársaság, Görögország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Norvégia, Lengyelország, Románia, Svájc és Szlovákia) az árak alacsonyabb szintről indultak, ahogy ez a 2. ábrán megfigyelhető. A különbségre az árszabályozás jelenléte is jelenthet magyarázatot. Az egyetemes szolgáltatóknak azon országokban, ahol nincs ársapka-szabályozás, inkább megvan a lehetőségük, hogy árait a fogyasztói árindex növekedésének mértékén felül emeljék. Az áremelkedés előzetes kérvényezéséhez kalkulálhattak például termelői árindexszel is. Mivel az ársapka-szabályozásban megjelenő ösztönzők hatása hosszabb

¹² Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.



Megjegyzés: Az árak egyrészt a 2005-ös átváltási arányoknak megfelelően euróra, illetve az Eurostat 2005-ös vásárlóerő-paritás (PPP) értékeinek megfelelően vásárlóerő-standardra (PPS) lettek konvertálva. Finnország (22 százalék), Svédország (25 százalék) és Szlovénia (20 százalék) árai áfát tartalmaznak. Azokban az országokban, ahol a levéllel kapcsolatban kedvezmények érhetők el, a csökkentett tarifák szerepelnek. Forrás: WIK [2006] 211. o.

2. ÁBRA • Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, elsöbbségi levél feladásának országokénti ára, 2005

ideig tart, mint a másik két szabályozásé, ezért ennek jelentősebb az áremelkedést mérséklő szerepe (Copenhagen Economics [2012] 40. és 72. o.).

A 10. táblázat adataiból láthatjuk, hogy azon országokban, ahol ársapka-szabályozást alkalmaztak, az árak kisebb mértékben nőttek e piaci szegmensben (az ársapkát alkalmazó országok (Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Hollandia, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország) között Norvégia adata nem szerepel, mivel csak 2007 óta alkalmazza a módszert).¹³ Ugyanakkor óvatosan kell tekintenünk az e szelekció alapján kirajzolódó különbségre, mivel más, lényeges eltéréseket elfed a két csoportban szereplő országok piaci feltételrendszerei között. Például az ársapka-szabályozást alkalmazó országokon belül nagyobb arányban találunk a teljes piacnyitást korábban megvalósító tagállamokat, míg a nem ársapka-szabályozást alkalmazók nagyobb hányada olyan tagország, amelyekben a teljes piacnyitás még nem történt meg a vizsgált időszakban.

¹³ Továbbá Románia is kimaradt az ársapkát nem alkalmazó országok közül, mert nagyon torzította volna a képet. Romániában drasztikus áremelés volt, így ha Romániát is bevették volna e vizsgálatba, akkor a 2004–2011 közötti átlagos ármozgás 21,7 százalékra emelkedne a 12,4 százalékról (Copenhagen Economics [2012] 72. o.)

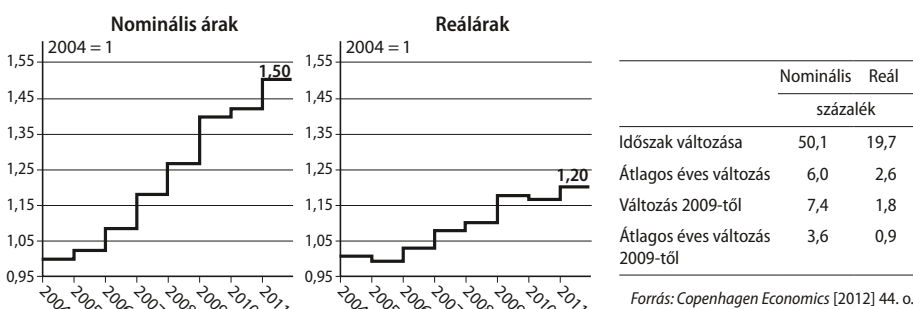
10. TÁBLÁZAT • Egyedi feladású elsőbbségi levelek ársapka-szabályozás alkalmazása szerinti százalékos reálárváltozása, 2004–2011

	Százalékos reálárváltozás azon országokban, amelyek ársapka-szabályozást	
	alkalmaznak	nem alkalmaznak
Átlagos árváltozás, 2004–2011	3,4	12,4
Átlagos éves árváltozás, 2004–2011	0,5	1,7
Átlagos árváltozás 2009-től	2,4	2,4
Átlagos éves árváltozás 2009-től	1,2	1,2

Copenhagen Economics 2012, 72. o.

Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, nem elsőbbségi levél

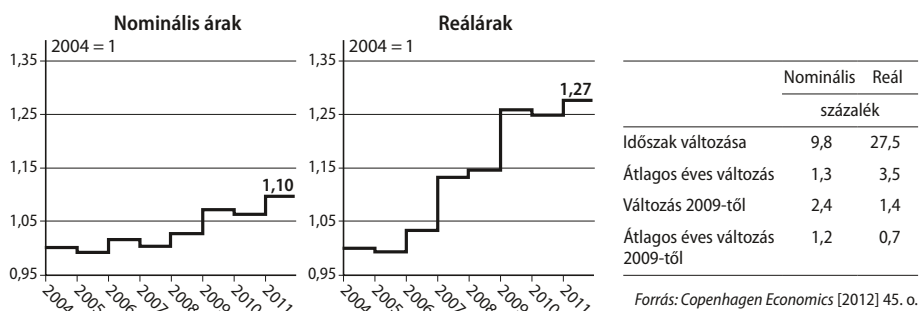
Amint az a 3. ábrán látható, a vizsgált 16 országban¹⁴ (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Norvégia, Portugália, Románia, Svájc, Svédország és Szlovákia) e piaci szegmensben 2004-ről 2011-re a nominális árak 50 százalékkal, a reálárak 19,7 százalékkal emelkedtek. Hasonlóan az elsőbbségi feladású levelekhez itt is megfigyelhető, hogy 2009 után az áremelkedés üteme számottevően mérséklődött (Copenhagen Economics [2012] 43. o.).



3. ÁBRA • Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, nem elsőbbségi levél árváltozása, 2004–2011

Hasonló trendek figyelhetők meg a piacnyitás szerinti tagolásban is az elsőbbségi és a nem elsőbbségi levélfeladás között (4. ábra). A nem elsőbbségi területen is 2011-ig jobban emelkedtek az árak azokban az országokban, ahol a teljes piacnyitás még nem történt meg addig. A bázis itt mindkét területen szűkített, hiszen nem elsőbbségi feladásra a teljes piacnyitáson átesett országok közül csak Belgium, Dánia,

¹⁴ Spanyolországban az elsőbbségi (drágább, rövidebb kézbesítési határidejű) szolgáltatás nem elérhető, ott csak normál levélküldemény feladására van mód, illetve több olyan ország is van, ahol pedig kizárólag csak az elsőbbségek megfelelő szolgáltatás létezik.

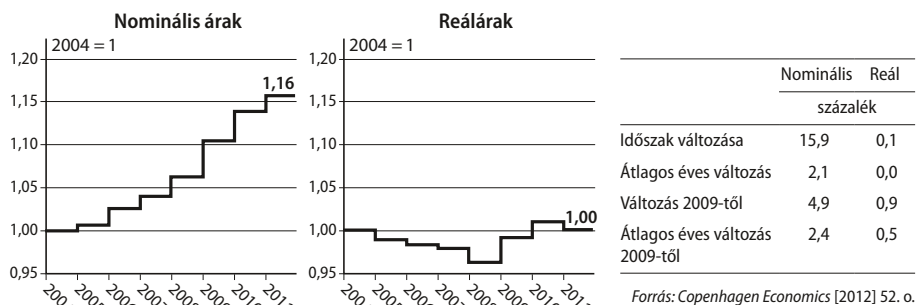


4. ÁBRA • Egyedi feladású, belföldi, 20 grammos, nem elsőbbségi levél százalékos reálárváltozása, 2004–2011

Egyesült Királyság Finnország, Franciaország, Portugália és Svédország esetén van lehetőség, míg a nem teljesen nyitott piacú országok közül Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Norvégia, Románia, Svájc és Szlovákia adatait tartalmazza az összehasonlítás. Az árnövekedésben megfigyelt közel háromszoros (9,8 százalékos és 27,5 százalékos növekedés) különbséghez kapcsolódóan itt is érdemes hozzátenni, hogy az árak alacsonyabb szintről indultak azokban az országokban, ahol a teljes piacnyitás még nem történt meg a vizsgált időszakban. Megfigyelhetjük, hogy a válság után itt is jelentősen visszaesett a reálár-emelkedés üteme (Copenhagen Economics [2012] 43. o.).

Tömeges feladású (10 ezer darab), belföldi, 20 grammos előválogatott levelek

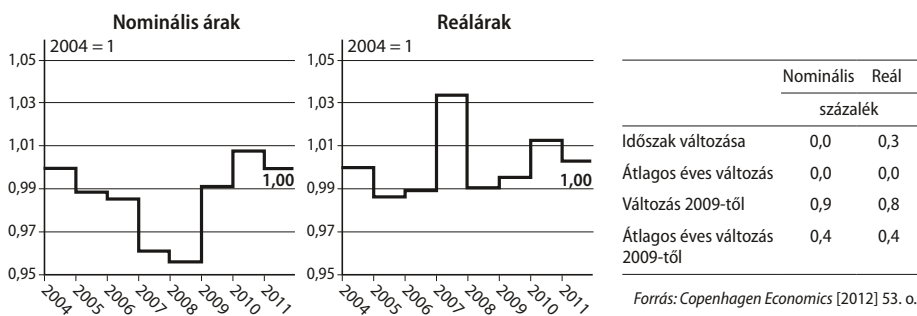
Az uniós postai szolgáltatók bevételeinek 87 százaléka ezen a szolgáltatási területen keletkezik. Ebbe a kategóriába tartoznak az olyan nagy mennyiségben feladott levélpostai küldemények, amelyek karakterükben nagyon hasonlóak. A különböző közüzemi szolgáltatók számlái, a banki egyenlegértékesítők tipikusan ilyenek. Az 5. ábra mutatja, hogy a piaci szegmensben 2004 és 2011 között a nominális árak



5. ÁBRA • Tömeges feladású (10 ezer darab), belföldi, 20 grammos, előválogatott levelek árváltozása, 2004–2011

16 százalékkal emelkedtek, de ez reálértéken szinte alig érzékelhető 0,1 százalékos emelkedést jelentett az összehasonlítható országokban (Belgium, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Litvánia, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svájc, Svédország), ami nem meglepő, hiszen ebben a szegmensben a legnagyobb a versenynyomás (*Copenhagen Economics* [2012] 51. o.).

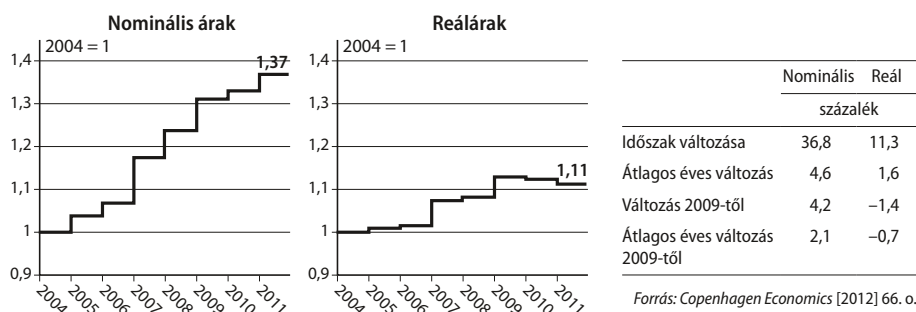
A 6. ábrán látható, hogy a teljes piacnyitás szerinti bontás elenyésző különbségeket mutat, bár más utat jártak be a két kategória országai. Ez annak is köszönhető, hogy e piaci szegmensben már hamarabb kialakult érzékelhető verseny azon országokban is, ahol a teljes piacnyitás még nem zajlott le. A teljes piacnyitáson korábban átesett országok (Belgium, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország) reálárai 2007-ben csökkentek, és majd emelkedtek 2009-ben. A teljes piacnyitást 2013-ig elhalasztó országokban (Litvánia, Málta, Norvégia és Svájc,) 2007-ben váratlan reálár-emelkedés, majd 2008-ban ugyanarra a szintre történő visszazuhanás következett be (*Copenhagen Economics* [2012] 52. o.).



6. ÁBRA • Tömeges feladású (10 ezer darab) belföldi, 20 grammos, előválogatott levelek százalékos reálárváltozása, 2004–2011

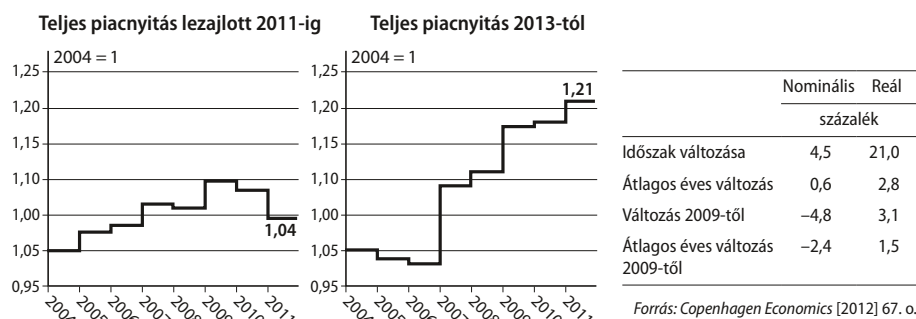
Egyedi feladású, 2 kilogramm alatti belföldi csomagok

A nominális áremelkedés elérte 2004 és 2011 között a 36,8 százalékot, míg reálértékben az árak „csak” 11,3 százalékkal nőttek (7. ábra). Hasonlóan az egyedi feladású elsőbbségi levelekhez a válság utáni években reálár-csökkenést tapasztalunk a vizsgált 24 ország tekintetében (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia és Szlovénia) (*Copenhagen Economics* [2012] 65. o.).



7. ÁBRA • Egyedi feladású, 2 kilogrammig, belföldi csomagok árváltozása, 2004–2011

Mint ahogy az a 8. ábrán látható, 2009 után a teljesen nyitott piacú országokban (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország és Szlovénia) a reálárak nem egészen 5 százalékkal csökkentek. Ebben szerepet játszik, hogy a piaci verseny szempontjából nagy hagyományokkal rendelkező postapiacokon (Egyesült Királyság, Finnország, Írország, Svédország és Németország,) kialakult versenyben csökkentek a reálárak. Azokban az országokban (Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Norvégia, Románia Svájc és Szlovákia), ahol a piacnyitásra 2013-ban került sor, 2007 óta folyamatosan – a teljes időszakban 21 százalékkal – emelkedett a reálárszínvonal (*Copenhagen Economics [2012] 66–67. o.*).



8. ÁBRA • Egyedi feladású belföldi csomagok (2 kilogrammig) százalékos reálárváltozása, 2004–2011

A magyar szabályozott árak

A magyar szabályozott árú postai küldemények (korábban fenntartott területek) szabályozott díjainak alakulását mutatja a 11. táblázat. Az adatokból látható, hogy az árak minden küldeménytípus esetében nőttek, és a legnagyobb árnövekedés (mind a levél, mind a címzett reklámküldemények esetében) a leggyakoribb – nem elsőbbségi szabvány – kategóriában történt (2008-ról 2012-re a levelek esetén összesen 50 százalékkal, a címzett reklámküldemények esetén 69 százalékkal).

11. TÁBLÁZAT • A 2012. december 31-ig fenntartott körbe tartozó küldemények hatósági díjának százalékos változása (forint)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Levél (levél, levelezőlap, képes levelezőlap)</i>								
Nem elsőbbségi, szabvány	62	70 (+12,9%)	75 (+7,14%)	80 (+6,66%)	90 (+12,5%)	105 (+16,66%)	110 (+4,76%)	115 (+4,55%)
Elsőbbségi, szabvány	95	100 (+5,26%)	100 (0%)	105 (+5%)	115 (+9,52%)	130 (+13,04%)	140 (+7,69%)	145 (+3,57%)
Nem elsőbbségi, egyéb 50 grammig	90	100 (+11,11%)	105 (+5%)	110 (+4,76%)	120 (+9,09%)	140 (+16,66%)	145 (+3,57%)	150 (+3,45%)
Elsőbbségi, egyéb 50 grammig	135	145 (+7,4%)	145 (0%)	150 (+6,66%)	160 (+6,66%)	180 (+12,5%)	195 (+8,33%)	200 (+2,56%)
<i>Címzett reklámküldemény</i>								
Nem elsőbbségi, szabvány	62	62 (0%)	75 (+20,96%)	80 (+6,66%)	90 (+12,5%)	105 (+16,66%)	110 (+4,76%)	115 (+4,55%)
Elsőbbségi, szabvány	95	89 (-6,31%)	100 (+12,35%)	105 (+5%)	115 (+9,52%)	130 (+13,04%)	140 (+7,69%)	145 (+3,57%)
Nem elsőbbségi, egyéb 50 grammig	90	89 (-1,1%)	105 (+17,97%)	110 (+4,76%)	120 (+9,09%)	140 (+16,66%)	145 (+3,57%)	150 (+3,45%)
Elsőbbségi, egyéb 50 grammig	135	128 (-5,19%)	145 (+13,28%)	150 (+6,66%)	160 (+6,66%)	180 (+12,5%)	195 (+8,33%)	200 (+2,56%)
<i>Belföldi hivatalos iratküldemények</i>								
Saját kézhez	300	320 (+6,66%)	330 (+3,13%)	355 (+7,57%)	370 (+4,22%)	390 (+5,4%)	410 (+5,13%)	415 (+1,22%)
Nem saját kézhez	250	275 (+1%)	280 (+1,81%)	290 (+3,57%)	300 (+3,45%)	315 (+5%)	325 (+3,17%)	330 (+1,54%)

Forrás: 85/2006. (XII. 15.) GKM-, 100/2007. (XII. 19.) GKM-, 39/2008. (XII. 20.) KHEM-, 83/2009. (XII. 30.) KHEM-, 21/2010. (XII. 16.) NFM-, 75/2011. (XII. 15.) NFM-rendelet, valamint a Magyar Posta 2013-ra és 2014-re közzétett hivatalos díjszabása alapján (2013. január 1-től: http://www.posta.hu/static/internet/download/USZ_2013_tarifatabla_HU_BELFOLD_20121221.pdf, 2014. január 1-től: http://www.posta.hu/static/internet/download/2014_tarifatabla_HU_2014_01.pdf).

Láthatjuk, hogy az elmúlt években a szabályozott, 50 gramm alatti levélküldemények árai az inflációnál nagyobb mértékben nőttek, főleg 2011-ről 2012-re, ahol a levél- és a reklámküldemények díjainak növekedése 12,5 százalék és 16,66 százalék között mozgott. A 11. táblázat adataiból azt is megfigyelhetjük azonban, hogy a teljes piacnyitás után, ami egybeesett az ársapka-szabályozás bevezetésével, az árak növekedése lelassult. Míg az előző években az infláció növekedési üteme feletti jelentős áremelkedést tapasztalhattunk, addig 2013-ban és 2014-ben csak kismértékben haladták meg az infláció nagyságát. Az árnövekedés lassulása nem közvetlenül a teljes piacnyitásnak köszönhető – hiszen az egyetemes szolgáltatási területen nem tudtak megjelenni újabb versenytársak –, hanem a szigorúbb ársapka-szabályozásnak.

A POSTAI SZOLGÁLTATÁSOK EU-ÁRSZABÁLYOZÁSÁNAK HIÁNYOSSÁGAI ÉS PROBLÉMÁI

A postai piacok uniós szabályozásának néhány fontos hiányosságáról már korábban is írtunk (*Kiss [2012]*), amelyek egy részét itt újra érdemes hangsúlyozni, mert érintik az árszabályozás kérdéskörét is. Az egyes tagországokban alkalmazott szabályozásra jellemző, hogy az érintett szolgáltatások köre és a módszertan olyan országokban is eltér egymástól, ahol egyébként a piaci feltételek hasonlóak. Ez annak is köszönhető, hogy a postai iparágban nem alakultak ki és terjedek el a piac meghatározásának, a jelentős piaci erő mérésének és a jelentős piaci erővel rendelkező szereplők azonosításának olyan kidolgozott és egységesen alkalmazott módszerei, mint ami például kialakult a távközlési iparág esetében. Ilyen piacelemzés hiányában nehéz megindokolni, hogy mely postai szolgáltatások árait szabályozzák. Ez azért is fontos, mert megkívánja a piacok definíciójának újragondolását, amire sürgető szükség lenne a postai piacok szabályozásában. Úgy tűnik, hogy az uniós szabályozási keretek jelentősen késve reagálnak a technológiai és az azokat követő fogyasztói szokásokban bekövetkező változásokra.

A szabályozás (és a postai szolgáltatók) számára a legnagyobb kihívást nem az utóbbi időben sokat hangoztatott postai piacnyitás jelenti, hanem az új infokommunikációs technológiák és szolgáltatások által létrehozott helyettesíthetőség. Az infokommunikációs piacokat jellemző konvergencia a postai szolgáltatások – elsősorban levélküldemények – piacait is alapvetően érinti: a papíralapú kommunikációt egyre inkább felváltja az elektronikus és a digitális kommunikáció. Mindezek miatt egyre inkább megkérdőjelezhető, hogy a postai piacoknak az uniós keretszabályozásban használt hagyományos definíciói, amelyek követik a postavállalatok kínálati struktúráját, megfelelően húzzák-e meg az egyes piaci szegmensek határait. A levélküldemények folyamatos csökkenése mögött például nem az áll, hogy a vállalatok, intézmények és egyének az utóbbi évtizedben kevesebbet kommunikálnának.

Ugyanúgy – sőt még inkább – tartják a kapcsolatot egymással, fogyasztókkal, ügyfelekkel, csak ez a levélalapú kommunikációtól (a hagyományos postai hálózatoktól) áttérődött az elektronikus és a digitális kommunikációs formák és csatornák felé. Ha a postai piacokon is hasonlóan használnák a kommunikációs piacok keresleti jellemzőin alapuló, dinamikus piacmeghatározást, akkor a postai iparágban működő verseny vizsgálata nem állhatna meg a hagyományos postai szolgáltatók piaci részesedésének és versenyének elemzésénél, hiszen a „hagyományos” postai szolgáltatások alternatívái, olykor egész közeli helyettesítői az új, nem hagyományos technológiai helyettesítők. Ennek köszönhetően a postai szolgáltatók bizonyos levélküldemények piacain új típusú szereplőkkel is versenyeznek, például az e-számlák és egyéb digitális vállalati kommunikációs formák terjedésével a távközlési és egyéb infokommunikációs cégekkel.

Az e felfogásban készített piacelemzés és piacmeghatározás nem hagyná érintetlenül az árszabályozás alá kerülő szolgáltatások körét. Egyrészt azért nem, mert a piaci erő más szerkezetét rajzolná ki, hiszen az e-helyettesítők elterjedése és használata a postai szolgáltatók piaci erejét hatékonyabban korlátozhatja, mint a hagyományos postai hálózatok erőltetett versenyeztetése, ami eddig nem tűnt túl eredményesnek. A fogyasztók (egyéni és vállalati ügyfelek) számára nem az a fontos (és nem feltétlen az jár nagyobb jóléti többlettel), hogy több versenyző postai szolgáltató közül választhassanak, hanem hogy több kommunikációs csatorna közül.

Másrészt azért sem hagyná érintetlenül az árszabályozás alá kerülő szolgáltatások körét és a szabályozott árak kívánatos szintjét, mert bizonyos, a postai árakban érvényesített egyéb jóléti célokat is átrendezne. A piacok, termékek és a verseny ilyen jellegű újraértelmezése ugyanis az egyetemes szolgáltatások szabályozásának újragondolását is igényelné. Meg kellene vizsgálni, hogy az e-helyettesítők az egyetemes szolgáltatási kötelezettségbe hogyan illeszthetők be. A távközlési piacokon már elterjedt fogalmat használva, a postai iparág szabályozásában az egyetemes szolgáltatások meghatározása nem technológiasemleges, a szabályozás jelenleg is hagyományos technológiát erőltet, és nem enged teret az új megoldásoknak. Hiszen a fogyasztónak nem az a fontos, hogy bizonyos postai küldeményeket bármely munkanapon kézbesítsenek a postaládájába, hanem hogy bizonyos információk gyorsan és olcsón eljussanak hozzá – postaládája helyett az e-mail fiókjába vagy más virtuális postaládájába. Ami pedig az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatos, az árakban érvényesített elvárásokat és az egyetemes szolgáltatás terheinek az árakban biztosított megtérülését is érintené.

IRODALOM

- COPENHAGEN ECONOMICS [2012]: Pricing behaviour of postal operators. Copenhagen Economics, DG Internal Market and Services, december 21. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-pricing-behaviour-study_en.pdf.
- FRONTIER ECONOMICS [2013]: Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO. Report for the European Commission. Frontier Economics, január, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf.
- KISS KÁROLY MIKLÓS [2010]: A postai piacok szabályozásának újabb fejleményei (2006–2008). Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2008. MTA KTI, Budapest, 270–298. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz2009/09_postai_piacok.pdf
- KISS KÁROLY MIKLÓS [2013]: Piacnyitás a postai piacokon. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2012. MTA KTI, Budapest, 321–354. o. <http://www.mtakti.hu/file/download/vesz2012/posta.pdf>
- LAFFONT, J. J –TIROLE, J. [2000]: Competition in Telecommunications. MIT Press, Cambridge.
- PÁPAI ZOLTÁN–NAGY PÉTER–MICSKI JUDIT [2013]: Az összehasonlító költségvizsgálatok módszertani kérdései és használata az energielosztók szabályozásában – a magyar gyakorlat értékelése. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. MTA KTI, Budapest, 222–255. o. <http://www.econ.core.hu/kiadvany/vesz.html>.
- RAND EUROPE [2011]: Study on Appropriate Methodologies to Better Measure Consumer Preferences for Postal Services. Készült az Internal Market and Services DG számára, MaRkKt/2010/14/e, RAND Europe, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2011-consumer-preferences-study_en.pdf.
- SUGÁR ANDRÁS [2004]: Az ársapka-szabályozás és az indexálás, Statisztikai Szemle, 82. évf. 6–7. sz. 583–594 o.
- WIK [2006]: Main Developments in the Postal Sector, 2004-2006. Study for the European Commission, Final Report, Bad Honnef, WIK-Consult, május, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-wik-final_en.pdf.
- WIK [2013a]: Main developments in the postal sector 2010-2013. Study for the European Commission, WIK-Consult, Bad Honnef, augusztus, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf.
- WIK [2013b]: Main developments in the postal sector 2010-2013. Country Reports. Study for the European Commission, WIK-Consult, Bad Honnef, augusztus, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- 97/67/EK-IRÁNYELV: az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK-irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról.(1997. december 15.) Európai Közösségek, Brüsszel, Hivatalos Lap, L 015 1998. január 21. 71–82. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31997L0067>.

- 2002/39/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról. Hivatalos Lap, L 176, 2002. július 5. 21–25. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0039&from=HU>.
- 2008/6/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK-irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról. HL L 52. 2008. február 27. 3–20. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0006&from=HU>.
- 67/2012. (XII. 15.) NFM-RENDELET az egyetemes postai szolgáltatás keretében küldeményenkénti díjszabás szerint feladott, 50 grammot meg nem haladó tömegű, belföldi levélküldemények, valamint a hivatalos iratokra vonatkozó belföldi postai szolgáltatás díjának meghatározási módszeréről. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200067.NFM.
- 75/2011. (XII. 15.) NFM-RENDELET a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról.
- 21/2010. (XII. 16.) NFM-RENDELET a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról.
- 83/2009. (XII. 30.) KHEM-RENDELET a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról.

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

PIACNYITÁS A VASÚTI SEKTORBAN – A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG

A tanulmány célja az európai vasúti piacnyitási folyamat újabb állomásaként meghirdetett negyedik vasúti csomag rövid bemutatása. A negyedik vasúti csomag jogszabály-módosítási javaslatának kialakítása jelenleg is zajlik, de főbb elemei, a piacnyitási folyamat állandóan visszatérő kérdései ismertek. A születő szabályozással összefüggésben feltétlenül szükséges kitérni az Európai Bíróságnak a korábbi vasúti csomagok végrehajtásával kapcsolatos ítéleteinek bemutatására. A kötelezettség-szegési eljárások mellett az első vasúti csomag átdolgozása, a folyamat során kimunkált dokumentumok, elsősorban a 2012/34/EU-irányelv szintén elengedhetetlenek az új szabályozási kísérlet újszerűsége és realitása megítéléséhez.

BEVEZETÉS

A jelen tanulmány a Verseny és szabályozás 2007-es kötetének a Piacnyitás a vasúti szektorban című cikkében (Koós [2008]) leírtakhoz képest bekövetkezett fejleményeket foglalja össze. Ez a mostani ismertetés abban különbözik az előző tanulmánytól, hogy kizárólag a tagállami szinten túlmutató európai uniós fejleményekre koncentrálna. Azon belül is elsősorban magára a jogi szabályozásra. A szabályozás gyakorlati hatásai a jövőben lesznek mérhetőek, mert a 2012/34/EU-irányelv még átültetésre vár, a negyedik vasúti csomag jogszabály-módosítási javaslatának kialakítása pedig jelenleg is folyamatban van. A Koós [2008]-ban leírtakhoz képest az egyik leginkább figyelemreméltó fejlemény, hogy az Európai Bizottság a piacnyitási folyamat újabb állomásaként (vagy az erre vonatkozó *Bizottsági közlemény* [2013] címében lévő ambiciózusabb megfogalmazás¹ szerint annak befejezéseként) egy újabb, immáron a negyedik vasúti csomag elfogadására tesz javaslatot. A tanulmány elsősorban ennek a készülő új vasúti csomagnak a bemutatására tesz kísérletet.

A születő új szabályozással összefüggésben a feltétlenül szükséges mértékben érdemes kitérni az Európai Unió Bíróságának a korábbi vasúti csomagok végrehajtásával kapcsolatos ítéleteinek a bemutatására. Elsősorban a 2010-ben tizenhárom tagállam ellen az első vasúti csomag végrehajtásával kapcsolatban indított kötelezettség-szegési eljárásokban az Európai Unió Bírósága által meghozott ítéleteknek

¹ „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében”.

van kiemelkedő jelentősége. A Bíróság ítéletei az első csomag átdolgozása és egyetlen jogi aktusban egyesítése során nagyon jól hasznosíthatók voltak, mert rávilágítottak a csomag irányelveinek (és átültetésüknek) hiányosságaira. A vonatkozó normaanyag átdolgozása jóllehet nem volt közvetlen kapcsolatban a kötelezettségszegési eljárásokkal, de a cél tulajdonképpen mindkét esetben az egységes európai vasúti térség kialakítása (EC [2010]). Emellett ezekből jól látszik a szabályozás Európai Bíróság előtt vitatott kulcskérdésekre vonatkozó bizottsági értelmezés és célkitűzés, adott esetben az ezzel szembeni tagállami ellenállás, és ennek eredőjeként a Bíróság által a tagállamoknak engedett mozgástér.

A kötelezettségszegési eljárások mellett az első vasúti csomag átdolgozása, a folyamat során kimunkált dokumentumok (elsősorban a 2012/34/EU-irányelv) szintén elengedhetetlenek az új szabályozási kísérlet újszerűsége és realitása megítéléséhez. Így a mostani szabályozás által érintett releváns pontokon indokolt a korábbi szabályozási kísérletek lényegének ismertetése.

ELŐZMÉNYEK

Az első vasúti csomag átdolgozása

A negyedik vasúti csomag közvetlen előzménye szabályozási szempontból a 2012/34/EU-irányelv, amely amellett, hogy elvégzi a 2001/12/EK-, 2001/13/EK- és a 2001/14/EK-irányelv és valamennyi módosításuk szövegének egybeszerkesztését, a szabályozás modernizációját is célozva igyekezett kezelni a piacnyitás eddig felmerült problémáit. Az egybeszerkesztés mellett cél volt a homályos és ebből következően vitatott rendelkezések pontosítása, valamint a szabályozás aktualizálása figyelemmel az elmúlt tíz év fejleményeire.

A túl heterogén kiindulási helyzet és a vasút speciális sajátosságai mellett többek között a *piacnyitási szabályozás következetlenségeit* tették felelőssé azért, mert a piacnyitási folyamat nem hozta meg a kívánt eredményt (EGSZB [2013] 3.19. pont). A kötelezettségszegési eljárások nemcsak a tagállamok általi végrehajtás nehézségeire, de azokra a pontokra is rávilágítottak, amelyeken a szabályozás maga is továbbgondolásra szorult. A tagállamok közötti valódi kompromisszum hiányában a piacnyitási szabályozás számos ponton tág mozgásteret biztosított, amit a tagállamok rendre ki is használtak, ezért a tagállami szabályozások között lényeges eltérés alakult ki. Ennek megfelelően az első vasúti csomag átdolgozása (*recast*) kifejezetten választ kívánt adni a szabályozás e hibáira (*Transport* [2011]).

Természetesen mivel az első vasúti csomag nem szabályozott minden harmonizációt igénylő kérdést, nem is volt várható, hogy az átdolgozás a piacnyitási folyamat valamennyi hiányosságára megoldást kínál. Így nem meglepő, hogy a Bizottság már az első vasúti csomag átdolgozása mellett hangsúlyozta a további piacnyitás

szükségességét is, és 2012-re új szabályozási csomagot hirdetett meg. A Bizottság az első vasúti csomag újraszabályozását és hatékonyabb végrehajtását mintegy az új vasúti csomag feltételének, a piacnyitásban való továbbhaladás nélkülözhetetlen előzményének tekintette (*Javaslat* [2011a] 2. o.).

Ennek megfelelően az átdolgozás az első vasúti csomag által érintett három fő kérdéskör tekintetében próbált megoldást találni (*Javaslat* [2011b] Bevezetés 3. pont). Az első beazonosított problémakör a nem kellően pontos és alapvetően továbbra is az inkumbens szolgáltatót előnyben részesítő *piacra lépési feltételek* miatti korlátozott mértékű verseny (*EC* [2012]). A hálózathoz való hozzáférés diszkriminatív gyakorlata rávilágít a második orvoslandó problémakörre, a *szabályozói felügyelet* elégtelen voltára. A nemzeti szabályozó hatóságok gyakran nem rendelkeztek a szükséges függetlenséggel (a szabályozó szervezet nem kellően független a pályahálózat-működtetőktől, a hagyományos vasúttársaságtól vagy a minisztériumtól, amely a hagyományos társaság feletti tulajdonosi jogokat gyakorolja), információkkal, eszköz- és szakemberállománnyal és hatáskörökkel, valamint sok esetben a döntéseik kikényszerítésére a megfelelő szankcionálási lehetőségekkel, így a hatékony ágazati szabályozás többnyire nem is valósulhatott meg megfelelő mértékben. Az utolsó kezelni szándékozott problémakör nem elsősorban a szabályozás mikéntjével kapcsolatos, így a jelen tanulmány szempontjából kevésbé, gyakorlati szempontból viszont kiemelten fontos. Mind a *köz- és magánberuházásokat* – elsősorban a sínhálózatba – fokozni kell a sínhálózat összeurópai szinten egyre romló minősége miatt.

Jóllehet tagadhatatlanul történt előrelépés, de az igazán kulcsfontosságú kérdésekben az eredetileg tervezetthez képest csak szerényebb mértékben következett be változás. Az irányelv szövege – beleértve a preambulomot is – több ponton egyértelműen konkrétabb lett, és már a szóhasználatban is visszatükröződik a tagállamok korábbihoz képest határozottabb állásfoglalása a *piacnyitás* mellett. Ugyanakkor még a korábbinál is nagyobb kihívást jelentett az immár 25 vasúttal rendelkező tagállamban kompromisszumra jutni a szabályozás további irányát illetően. Ezeknek a vitáknak a kapcsán rendre előkerült a többsebességesség kérdése, ahogyan a negyedik vasúti csomag kapcsán is vitatott, hogy a „*one size fits all*” szabályozási módszer valóban megfelelő-e, hiszen a dereguláció hatása az egyes tagállamokban eltérő, és különösen a kelet-európai tagállamokban bekövetkezett fejlemények jelentenek problémát (*EGSZB* [2013]) melléklet, 3.19. pont).

Végül az átdolgozás eredményeként megszületett 2012/34/EK-irányelv a szétválasztás tekintetében nem ment túl a *számviteli elkülönítés* követelményén, megtiltva a keresztfinanszírozást. Külön kell igazgatni a szállítási szolgáltatások nyújtását és az infrastruktúra működtetését, és könyvelésüket el kell különíteni. Ezáltal nem merül fel összeférhetetlenség, és biztosított az érzékeny üzleti információk titkosága, a pályahálózat-működtetőknek pedig lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyes olyan konkrét adminisztratív feladatokat, mint például a díjbeszedés, olyan szervezetekhez szervezzenek ki, amelyek nem folytatnak tevékenységet a vasúti

szállítási szolgáltatási piacon (2012/34/EU-irányelv preambuluma 6. bekezdése). Az irányelv szerint azonban a tagállamoknak továbbra is lehetőségük volna a *holdingstruktúra* fenntartására. A 2012/34/EU-irányelv 6. cikkének 2. bekezdése szerint az elkülönítés megtörténhet azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezésével is, vagy úgy, hogy az infrastruktúrát és a szállítási szolgáltatásokat külön egységek igazgatják

Az alapvető funkciók terén az eredeti bizottsági javaslat szerint megszűnt volna annak lehetősége, hogy a vasúti infrastruktúrahászlati *díjak beszedését* vasúttársaságokra lehessen átruházni (*EB-javaslat* [2010] 7. cikk és II. melléklet.). Ez a probléma a tagállamok ellen indult kötelezettségszegési eljárásokban is felmerült, és a díjbeszedés azon veszélyesnek ítélt tulajdonságán alapul, hogy az ezt a tevékenységet végző vállalkozások integrált formában működve információhoz juthatnak a versenytárs vasúttársaságok számláiban szereplő menetvonalokról. Az irányelv a menetvonalak elosztásával kapcsolatos döntéshozatalt és az infrastruktúra használatára vonatkozó díjképzéssel kapcsolatos döntéshozatalt – beleértve a díjak megállapítását és beszedését – jelölte meg alapvető funkcióként, míg a tagállamok vállalkozói vasúti társaságokra vagy bármilyen más szervezetre átruházhatják a vasúti infrastruktúra fejlesztéséhez például a beruházáson, karbantartáson és finanszírozáson keresztül történő hozzájárulás felelősségét (2012/34/EU-irányelv 7. cikk 1. bekezdés). A sokat vitatott díjbeszedés tehát ezt követően alapvető funkciónak minősül. Ezzel együtt az Európai Parlament javaslata már előrevetítette, hogy a szétválasztás kérdését az átdolgozás nem kívánja végérvényesen kezelni, és a belföldi személyszállítási szolgáltatás piacának előkészítésére is határidőt szab a Bizottság számára.²

Fontos hozadéka az irányelvnek, hogy kodifikálva a kötelezettségszegési eljárásokban is követett gyakorlatot, a pályahálózat-működtetők eredménykimutatásának egyensúlyát egy ésszerű időtartamra vetítve követeli meg (2012/34/EU-irányelv, preambulum, 14. bekezdés és 8. cikk 4. bekezdés).

Már az Európai Parlament szövegjavaslata tartalmazott egy felkérést annak vizsgálatára, hogy miként lehet az Európai Vasúti Ügynökségnek (ERA) szélesebb hatáskört biztosítani a tagállamok szigorúbb ellenőrzése érdekében, hogy engedélyezési eljárásaikkal ne akadályozhassák a piaci hozzáférést. „Túlságosan gyakran fordul elő még az, hogy a vasúttársaságok gördülőállományaira vonatkozó engedély kiadását indokolatlanul megnehezítik, ami torzítja a piacra jutást. Ezért indokolt, hogy az Európai Vasúti Ügynökség erre vonatkozóan megfelelő hatáskört kapjon. Ezért felkéri a Bizottságot, hogy a 881/2004/EK-rendelet felülvizsgálata során mérlegelje,

² „A Bizottság legkésőbb 2012. december 31-ig irányelvjavaslatot terjeszt elő, amely rendelkezéseket tartalmaz a pályahálózat-üzemeltetés és a szállítási szolgáltatások működtetésének különválasztásával kapcsolatosan, valamint javaslatot fogalmaz meg a belföldi személyszállítási szolgáltatás piacának oly módon történő megnyitására, amely nem jár a vasúti szállítási szolgáltatások minőségének romlásával, és garantálja a közszolgáltatásból eredő kötelezettségek érvényesítését.” (*Javaslat* [2011a] 54. módosítás.)

hogy az Európai Vasúti Ügynökség erre vonatkozó hatásköre bővíthető-e.”³ (*Javaslat* [2011a]) Tulajdonképpen ez az igény manifesztálódik a 2012/34/EU-irányelv 16. preambulumbekzdésében is.⁴ Ezzel összefüggésben az Európai Parlament javaslatában is megjelent a különböző nemzeti szabályok egységesítésének negyedik vasúti csomag által is szorgalmazott követelménye (*EP-javaslat* [2011a] 13. módosítás).

E fenti példák mellett a díjszámítási elveket meghatározó 2012/34/EU-irányelv 31. cikk 3. bekezdése⁵ is jól mutatja, hogy sok esetben az átdolgozás az egyes problémák végleges megoldása helyett már azzal is megelégedett, ha azok azonosítását követően – lehetőség szerint határidőt is szabva – egy konkrét kötelezettséget tudott telepíteni elsősorban a Bizottságra valamely feladat megoldása érdekében. Amellett, hogy végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, például az olyan „homályos” fogalmak mint a „vonatközeledtetésből közvetlenül eredő költség” tartalommal megtöltésére, konkrét cselekvési kötelezettséget is megállapít (2012/34/EU-irányelv 31. cikk 3. bekezdés). A Bizottság eredeti szövegjavaslata már az átdolgozás keretében kísérletet tett volna az egyes költségelemek csoportosítására, illetve tételesen meghatározott volna olyan költségelemeket, amelyeket nem lehet figyelembe venni a vonat közlekedtetéséből eredő, az infrastruktúra elhasználódásával kapcsolatos közvetlen költségként. Sőt ez a szövegjavaslat még tartalmazta azt a pályahálózat-működtetői kötelezettséget is, hogy amennyiben a hálózat egészére vonatkozó átlagban a közvetlen költségek meghaladják a hálózat karbantartásának, működtetésének és felújításának a megtett vonatkilométerek alapján kiszámított átlagos költségeinek 35 százalékát, ezt részletelesen igazolni kell a szabályozó szervezet számára (*EB-javaslat* [2010] VIII. melléklet).

A kötelezettségsszegési eljárások

A Bizottság – elkerülendő a piacnyitási folyamat elhúzóását – a vonatkozó tagállamokkal szembeni fellépés érdekében több alkalommal indított eljárásokat. Jóllehet 2003-tól – elsősorban az újabb piacnyitási csomagokat követően – a Bizottság rendszeresen indított kötelezettségsszegési eljárásokat, ezek közül a negyedik szabá-

³ „Ezen irányelv közzétételétől számított legkésőbb két éven belül a nemzeti szabályozó szervezetek hálózatának tapasztalatai alapján a Bizottság jogalkotási javaslatot terjeszt elő európai szabályozó szervezet létrehozásáról. A szervezet felügyeleti és döntőbírósi feladatokat lát el határokon átnyúló és nemzetközi problémákkal kapcsolatban, továbbá fellebbezéssel lehet fordulni hozzá a nemzeti szabályozó szervezetek által hozott határozatok ellen.” *Javaslat* [2011a] 100. módosítás.

⁴ „Célszerű bevezetni a vállalkozó vasúti társaságok részére egy olyan engedélyt, hogy az egész Unióban egységesen és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen legyen biztosítva a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés joga.” (2012/34/EU-irányelv preambulumbekzdésének 16. bekezdés.)

⁵ „A Bizottság 2015. június 16-ig elfogadja az annak meghatározására vonatkozó intézkedéseket, hogy milyen módokat kell alkalmazni a vonatközeledtetésből közvetlenül eredő költség kiszámítására. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat a 62. cikk 3. bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárásnak megfelelően kell elfogadni.”

lyozási csomag szempontjából a 2010-ben tizenhárom tagállam ellen megindított kötelezettségsgési eljárás jelentősége kiemelkedik (EB [2010]). Ezekből egyértelműen kitűnt, hogy a Bizottság elégedetlen a piacnyitási folyamat állásával, és ha bizonyos kérdésekben nem történik jelentős előrelépés, az a piacnyitási folyamatra komoly negatív hatással lesz. Ezeknek az eljárásoknak tehát amiatt is kiemelten nagy a jelentősége, hogy tulajdonképpen összefoglalásai a Bizottság által kiemelten fontosnak tartott problémáknak, amelyekre a párhuzamosan zajló jogalkotási folyamatban is reagálni próbált.

A pénzügyi egyensúly • A 2001/14/EK-irányelv 6. cikkének 1. bekezdése értelemben a tagállamok rögzítik a feltételeket annak biztosítására, hogy szokványos üzleti feltételek mellett és belátható időn belül a pályahálózat-működtető könyveiben az infrastruktúra-használati díjakból származó bevétel, az egyéb üzleti tevékenységekből származó eredmény és az állami finanszírozás legalább egyensúlyban legyen az infrastruktúra költségeivel. Fontos kérdés volt, hogy hogyan értelmezendő a pénzügyi egyensúly: a pályahálózat-működtető eredménykimutatásának egyensúlyát kell érteni rajta, vagy csak hogy biztosítani kell a szükséges finanszírozást ahhoz, hogy az amortizáció levonása előtti működési eredmény egyensúlyban legyen (512/10. EB kontra Lengyel Köztársaság, 26–27. pont).

A Bíróság ítélete alapján a fenti kötelezettséget úgy kell értelmezni, hogy az a pályahálózat-működtető eredménykimutatásának számviteli egyensúlyára irányul. Adódik azonban a kérdés, hogy az eredménykimutatás pillanatnyi egyensúlytalansága elegendő lehet-e ahhoz, hogy ne teljesüljenek valamely pályahálózat-működtető esetében a 2001/14/EK-irányelv 6. cikkének 1. bekezdéseiben foglalt feltételek. A Bíróság szerint már ennek a rendelkezésnek a megfogalmazása is egyértelműen utal rá, hogy egy ilyen hiánynak az eredménykimutatásban „szokványos üzleti feltételek mellett és belátható időn belül” kell fennállnia (uo. 34–35. pont). A Bíróság megállapította továbbá, hogy az irányelv nem tartalmaz semmilyen pontosítást a „belátható idő” feltételének alkalmazását illetően, ez azonban a 2001/14/EK-irányelvet 2012. december 15-ével hatályon kívül helyező 2012/34/EU-irányelv szerint nem haladhatja meg az öt évet (uo. 40. pont).

A vonat közlekedetéséből közvetlenül eredő költség • A C-512/10. sz. ügy nagyon fontos hozadéka továbbá, hogy némi támpontot adott a 2001/14/EK-irányelv 7. cikkének 3. bekezdésében szereplő „a vonat közlekedetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmának értelmezéséhez. A Bizottság igyekezett ezt a fogalmat „határköltségként” értelmezni. „[E]gyedül a vonatok tényleges közlekedéséből adódó költségeknek felel meg, és nem azoknak a meghatározott költségeknek, amelyek a vonat közlekedetéséhez kapcsolódó költségeken kívül az infrastruktúra üzemeltetésének általános költségeit is lefedik, és amelyeket még a vonatok közlekedésének hiányában is viselni kell.” 512/10. EB kontra Lengyel Köztársaság, 63. pont). A Bizottság tehát

akként értelmezte „az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmát, hogy az valójában a „határköltség” fogalmára utal. „Ez utóbbi fogalom a Bizottság szerint kizárólag a vonatok tényleges mozgásából eredő költségeknek felelnek meg, és nem az állandó költségeknek, mivel ez utóbbiak nem változnak az adott vonat közlekedtetése alapján.” (C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 58. pont.) A Bizottság a tárgyaláson pontosította, hogy ez elsődlegesen a vágányoknak a vonatok közlekedéséből eredő elhasználódásához kapcsolódó költségeknek felel meg (uo. 63. pont).

A Bíróság elismerte, hogy a 2001/14/EK-irányelv nem tartalmaz semmilyen definíciót az „adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmára, és hogy az uniós jog egyetlen rendelkezése sem határozza meg az e fogalomba tartozó vagy oda nem tartozó költségeket. Ennek a közgazdaság-tudomány körébe tartozó fogalomnak az alkalmazása jelentős gyakorlati nehézségeket vet fel, és az uniós jog jelenlegi állapotában a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az említett fogalom belső jogba való átültetése és alkalmazása tekintetében (512/10 EB *kontra* Lengyel Köztársaság, 74–75. pont és C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 64–66. pont). A Bíróság sem törekedett ennek megfelelően arra, hogy megpróbálja általános definíciót adni, ehelyett igyekezett az adott ügyben konkrétan felmerülő költségelemek kapcsán eldönteni, hogy melyek azok, amelyek nyilvánvalóan nem közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből erednek. A határköltségben megjelenhetnek közvetett költségek is.

A főtanácsnok indítványát követve a Bíróság megállapította, hogy a vasúti jelzőberendezésekhez, a forgalomirányításhoz, a fenntartáshoz és helyreállításhoz kapcsolódó költségek a forgalom alapján – legalább részben – változhatnak, és következésképpen azokat az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költségeknek kell tekinteni. Azonban a karbantartási és irányítási költségeket – mivel a vasúti hálózat egy szakaszának a rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos, állandó jellegű költségeket is magukban foglalnak, amelyeket a pályahálózat-működtetőnek még a vonatok mozgásának hiányában is viselnie kell – úgy kell tekinteni, hogy e költségek nem közvetlenül, hanem csak részben erednek az adott vonat közlekedtetéséből, ahogyan a közvetett és a pénzügyi költségek sem állnak semmilyen közvetlen kapcsolatban az adott vonat közlekedtetésével. Az értékcsökkenést nem a közlekedtetéséből eredő tényleges infrastruktúra-használat alapján határozták meg, hanem számviteli szabályok alapján, ezért ez sem tekinthető úgy, mint amely közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből ered (512/10 EB *kontra* Lengyel Köztársaság, 81–84. pont).

Nem fogadta el a Bíróság az adott vonat közlekedtetésével közvetlen kapcsolatban állóknak azt a szlovén költségszámítási módszert sem, hogy a pályahasználati díj kiszámítása során figyelembe kell venni „a közlekedési infrastruktúra díját más alrendszerekben, nevezetesen a közúti közlekedésben” (EB *kontra* Szlovén Köztársaság, 68. pont).

A díjszabás • A 2001/14/EK-irányelv 4. cikk 1. bekezdése értelmében a tagállamok alakítják ki a díjszabási rendszert, míg a díj meghatározása és beszedése a pályahálózat-működtető feladata. „A pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségére irányuló cél biztosítása céljából a pályahálózat-működtetőnek a tagállamok által meghatározott díjszabási rendszer keretében bizonyos mozgástérrel kell rendelkeznie a díjak összegének meghatározása tekintetében oly módon, hogy lehetővé váljon számára annak üzemeltetési eszközként történő használata.” (C-483/10 EB *kontra* Spanyol Királyság, 49. pont, C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 34–36. pont.) Az éves maximális díj határozattal történő megállapítása a 2001/14/EK-irányelv céljaival összeegyeztethetetlen mértékben korlátozza a pályahálózat-működtető mozgástérét.

Hasonló probléma merült fel Spanyolországban, ahol az infrastruktúráért és közlekedésért felelős minisztérium miniszteri rendelet útján állapította meg a díjakat, és ily módon a pályahálózat-működtető feladatkörébe csupán a díjak beszedése tartozott. A Bizottság álláspontja szerint ez nem egyeztethető össze a pályahálózat-működtető üzemeltetési önállóságának követelményével, amit a Bíróság is elismert. A vasúti pályahálózat-működtető nem rendelkezik a hatásköreinek gyakorlásához szükséges üzemeltetési függetlenséggel, ha hatáskörei a díjak egyes konkrét esetekben – miniszteri rendelettel előzetesen megállapított képlet alapján – történő megállapítására korlátozódnak (483/10 EB *kontra* Spanyol Királyság, 49–50. pont).

A szétválasztás • A pályahálózat-működtető és a vasúti vállalkozás szétválasztása az uniós vasúti szabályozás minden erőfeszítése ellenére a gyakorlatban valóban nagyon nehezen végrehajthatónak bizonyult, és az alapvető funkciók tekintetében is volt némi bizonytalanság. A probléma lényegét akként lehetne megragadni, hogy bár a Bizottságnak el kell fogadnia, hogy a jelenleg hatályos vasúti szabályozás alapján az integrált struktúra fenntartható, és a tagállamok egy része ezt a megoldást igényli, de a holdingmodellre vonatkozó megközelítésmódja ellentmondásos, mivel az összeférhetetlenség vélelméhez vezet. Az uniós jogi aktusok úgy ismerik el a holdingmodell létjogosultságát, hogy az csak abban az esetben egyeztethető össze a szóban forgó irányelvekkel, ha a holding nem rendelkezik az ilyen holdingokra jellemző semmilyen előjoggal, vagy nem gyakorolja azokat.⁶ A holdingmodell látszólagos fenntartása mellett annak elemeitől valójában olyan mérvű függetlenséget (vagy legalábbis az azon belül ellátandó funkciók olyan mérvű széttagolását) vár el, mintha ténylegesen különálló entitásokról lenne szó. A Bizottság magát a holdingstruktúrát ugyan nem utasítja, nem utasíthatja el, mégis az egyes vállalatrészek által ellátható feladatok szétválasztásával és az egyes tevékenységek ellátásával szemben támasztott függetlenségi követelménnyel a gyakorlatban a holdingrendszeren belül – tulajdonképpen már az ilyen struktúrától idegen, túlzott mértékű – szétválasztást követel meg. Így a szabályozás szintjén elvben fennmaradhat az integrált vállalat,

.....
⁶ Ahogyan azt az olasz kormány a C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság ügyben előadta.

ami azonban a gyakorlatban – a Bizottság követelményeinek eleget téve – egyre nehezebben elképzelhető.

Az egyes szabályozási csomagokban és a kötelezettségzegési eljárások egy részében a Bizottság meglehetősen szigorú követelmények alkalmazását szerette volna keresztülvinni, eddig változó sikerrel. Érvélese szerint a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében szereplő alapvető funkciók⁷ gyakorlását a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól nemcsak jogilag, hanem gazdaságilag is független szervre kell bízni. Még ha a 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 3. bekezdése nem is követeli meg kifejezetten, hogy az a szerv, amelyre az alapvető funkciók gyakorlását bízták, „független” legyen a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó társaságoktól, az e rendelkezésben használt „vállalkozás” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően mégis úgy kell értelmezni, mint amely minden olyan szervre kiterjed, amely – még ha jogilag elkülönült is – „gazdasági egységként” működik (C-556/10 EB *kontra* Németország, 31. pont).

Az olyan esetekben tehát, amikor az alapvető funkciókat egy, a vasúti holding-társaságtól függő társaság gyakorolja, a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól (vagyis a holdingtól és az ez utóbbtól függő társaságoktól) a csoporthoz tartozása ellenére jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve is függetlennek kell lennie (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 27–30. pont). Úgy tűnik, a Bizottság hatékony mechanizmusokat vár annak biztosítására, hogy az anyavállalat és a leányvállalat nem alkothatnak gazdasági egységet, és hogy nem járhatnak el egyetlen vállalkozásként, továbbá hogy az összeférhetlenséget elkerülik. Ilyen mechanizmus lehet, ha például a függetlenségre vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartását a vasútszabályozó hatósághoz hasonló független hatóság vagy harmadik fél ellenőrzi, és a függetlenségre vonatkozó követelmény megsértése esetén a versenytársaknak lehetőségük van a panaszra (uo. 31–33. pont). Ezt követően még a Bizottság több pontban részletezi aggályait a holding és egyes elemei intézményi, szervezeti, személyi és infrastrukturális összefonódásával kapcsolatosan (uo. 34–40. pont). Lényegében ugyanezt képviselte a Bizottság a C-556/10 ügyben is (C-556/10 EB *kontra* Németország, 30–45. pont), és hasonló szempontok alapján kérdőjelezte meg a Bizottság a francia nemzeti vasúttársaság szervezetén belül az alapvető funkciók ellátására szakosított szervezeti egység döntéshozatali és szervezeti függetlenségét (C-625/10 EB *kontra* Francia Köztársaság, 34. pont).

A Bíróság válasza egyértelmű. „A 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 1. és 2. bekezdése a vasúttársaságok által biztosított szállítási tevékenységeknek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével összefüggő tevékenységeknek csupán számviteli jelle-

⁷ Ezek a vasúttársaságok engedélyezésével kapcsolatos előkészületek és döntéshozatal (ideértve az engedélyek megadását), a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal (ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését, valamint az egyes egyedi menetvonalak elosztását is), az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos döntések, a szolgáltatáshoz kapcsolódó közszolgáltatási kötelezettségek betartásának ellenőrzése.

gű elkülönítését írja elő, a szállítási szolgáltatások vasúttársaságok általi nyújtásával kapcsolatos tevékenységek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységek elkülönítése pedig elhatárolt részlegek azonos vállalkozáson belüli megszervezésével is megvalósítható, ahogyan az a holdingok esetében is történik. A 6. cikk 3. bekezdése azonban azt is előírja, „hogy a vasúti infrastruktúrához egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon való hozzáférés biztosítása céljából a tagállamoknak meg kell tenniük az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy az ezen irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bízzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat, valamint hogy e cél teljesülését a szervezeti felépítés fajtájától függetlenül bizonyítani kell.” (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 51–52. pont.)

A 2001/14/EK-irányelv 4. cikkének 2. bekezdése és 14. cikkének 2. bekezdése alapján a díjszabási és az elosztási funkciókkal megbízott szervezetnek jogi formáját, szervezetüket és döntéshozatali rendjüket tekintve függetlennek kell lenniük. Elutasítja azonban a Bíróság a Bizottság által alkalmazott szempontokat ennek megvalósításához, és rávilágít arra a hiányosságra, hogy a 2001/14/EK-irányelv nem pontosítja a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott pályahálózat-működtető és a vasúttársaságok között biztosítandó függetlenség kritériumait (C-556/10 EB *kontra* Németország, 64. pont). Pedig egy ilyen ellentmondásosnak tűnő, a holding bizonyos egységeihez egyes alapvető funkciókat hozzárendelni engedő és egyidejűleg függetlenséget is megkövetelő szabályozási megoldásnál elengedhetetlennek látszik a szempontok rögzítése (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 60. pont). Ennek hiányában a Bizottságnak kevés támpontja van az alapvető funkciók meghatározásához és nagyon korlátozottan van lehetősége arra, hogy az alapvető funkciókat ellátó szerv (gyakran a pályahálózat-működtető) jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenségét konkrét szempontok alapján megkérdőjelezze (uo. 65. pont).

Az alapvető funkciók kérdése • Több kötelezettségzegési eljárásban az előző ponthoz kapcsolódóan az is kérdés volt, hogy pontosan hogyan kell értelmezni a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókat. A Bizottság álláspontja szerint a menetvonal iránti kérelmek elbírálásához, valamint a menetvonalak sürgős elosztásához szükséges „műszaki megvalósíthatósági tanulmányok” a II. melléklet szerinti kapacitáelosztási eljárás részei (C-625/10 EB *kontra* Francia Köztársaság, 28., 41. és 47. pont). Az alapvető funkciók katalógusának „bővítésével”, a II. mellékletben foglaltak tág értelmezésével azon feladatok köre, amelyek leválasztandók a pályahálózat-működtetőről, és amelyeknek egy független szerv általi ellátása követelmény, bővülne – így ez a tagállamok ellenállásába ütközik. Az alapvető funkciók körének túlzott kibővítése azzal a veszéllyel is járhat, hogy egyes tagállamokban a pályahálózat-működtetők nem tudják ellátni a feladataikat, mert funkcióik különböző szervek között vannak megosztva (2012/34/EU-irányelv, 3. o.).

A Bizottság azt állította, hogy az integrált vasúttársaságok forgalomirányítási tevékenységükön keresztül menetvonal-kijelölést is végeznek, hiszen a forgalomirányítónak ismernie kell a kapacitáselosztási döntéseket annak érdekében, hogy irányítani tudja a forgalmat. Azáltal, hogy pályahálózat-működtetői minőségükben megismerik a versenytársaikra vonatkozó minden egyes kapacitáselosztási döntést, lényegében részévé válnak a kapacitáselosztási folyamatnak, és az ily módon a versenytársak szállításairól nyert információk versenyelőnyt jelenthetnek számukra. Üzemzavar vagy veszélyhelyzet esetén a forgalomirányító teszi meg a menetrend szerinti közlekedés helyreállításához szükséges intézkedéseket, és az előre meghatározott menetrendtől eltérve szükségyszerűen újraosztja a rendelkezésre álló menetvonalakat és hálózati kapacitást. Még ha normális helyzetben a forgalomirányító csak végrehajtja a független pályakapacitás-elosztó által meghozott döntéseket, és anélkül közlekedtetni a menetrend szerint mozgó szerelvényeket, hogy befolyása lenne a kapacitáselosztási, illetve menetvonal-kijelölési döntésekre, a veszélyhelyzet, illetve üzemzavar esetén a közlekedés helyreállítása érdekében végzett tevékenysége menetvonal-kijelölés és döntési szabadsággal rendelkezik e tekintetben. A menetvonal-visszavonás pedig szintén olyan beavatkozás, amely a 91/440/EGK-irányelv II. melléklete szerinti menetvonal-elosztást érintő alapvető funkció. A menetvonal-kijelölés függetlenségére vonatkozó követelmény akkor is érvényes, ha arra a forgalomirányítás keretében kerül sor, még ha a forgalomirányítás számos olyan feladatot foglal is magában, amelyek nyilvánvalóan nem érintik a menetvonal-kijelölést (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 27–32. pont).

A Bíróság ezzel szemben a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt, független szervezetre bízandó alapvető funkciók listáját taxatív listának tekinti, amely nem tartalmazza a forgalomirányítást. „Ha az uniós jogalkotó ezt alapvető funkciónak kívánta volna tekinteni, akkor azt – ennek a funkciónak ebben a mellékletben való feltüntetésével – kifejezetten jelezte volna.” (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 46. pont.) A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a forgalomirányítás – első ránézésre – nem foglalja magában a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatalt, mivel az valamely vasúttársasággal szemben a vasúti infrastruktúra-kapacitás használati jogának – a menetrendbe való felvétel vagy eseti egyedi döntések útján való – megadásában nyilvánul meg.” (Uo. 51. pont.) Még ha a forgalomirányítás fogalmát a 91/440/EGK- és a 2001/14/EK-irányelv nem is határozza meg, a Bíróság úgy véli, hogy ez inkább az infrastruktúra-működtetésbe tartozó tevékenységeket foglal magában, és nem a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntések meghozatalából, hanem e döntések végrehajtásából vagy érvényesítéséből áll.

„Amint azt a főtanácsnok indítványának 59. pontjában jelezte, a forgalomirányítás olyan tevékenységet jelent, amelynek célja a kapacitások használatára vonatkozó, menetvonalak formáját öltő jogok tényleges, teljes biztonság mellett történő gyakorlásának biztosítása.” (Uo. 53–54. pont.) Lévéen hogy a forgalomirányítás nem tekinthető valamely független szervezetre bízandó alapvető funkciónak ezt olyan

pályahálózat-működtető is végezheti, amely egyben vasúttársaság is. Az üzemzavar esetén a forgalomirányító olyan azonnali intézkedéseket tesz, amelyeket sürgősen kell elfogadni egy sajátos helyzettel való megbirkózás és annak biztosítása érdekében, hogy a kapacitáshoz menetvonalak formájában való jogokat a jogosult – a szolgálati menetrendnek megfelelően – ténylegesen gyakorolhassa. Ilyen körülmények között a menetvonalak biztonsági okból történő visszavonása is lehetséges és önmagában ez a menetvonalak ismételt kiutalása nélkül nem függetlenséget feltételező alapvető funkció (uo. 62. pont.) Önmagában a forgalomirányítási tevékenységből származó, a versenytársak szállítási tevékenységére vonatkozó információkat sem értékelte a Bíróság olyannak, mint amely alkalmas volna arra, hogy versenylőnyt biztosítson a forgalomirányítónak (uo. 64-66. pont).

Ugyanígy a C-627/10. ügyben a Bizottság a pályahálózat-működtető forgalomirányítási tevékenységét és zavar esetén a menetvonalak újbóli elosztását látta alapvető funkciónak. Ebből előbbi a Bíróság a C-473/10. ügyben hozott ítéletre hivatkozással elvetette, utóbbiról azonban a Bizottság keresetkiterjesztése miatt nem határozott (C-627/10 EB *kontra* Szlovén Köztársaság, 41–48. pont).

A C-627/10. sz. ügyben az integrált formában működő pályahálózat-működtető szolgálati menetrend elkészítésében való részvételét minősítette a Bizottság menetvonal-elosztásnak és tekintette úgy, hogy ezáltal a vasúttársaságoktól nem független szervezet lát el alapvető funkciót. Alapvető funkció a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal, ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését is. A pályahálózat-működtető volt felelős Szlovéniában az új szolgálati menetrend és az új vasúti menetrendek tervezetének megállapításáért. A tervezet elkészítésekor a pályahálózat-működtető egyeztetéseket folytatott az érintett felekkel. A Bizottság olvasatában ezek az előkészítő feladatok alapvető funkciónak minősültek, amit a Bíróság is elfogadott (uo. 35–40. pont).

A Bizottság álláspontja szerint azáltal, hogy az infrastruktúra használatáért fizetendő díjak részletes számláit integrált struktúrában működő pályahálózat-működtető állítja ki, egy nem független szervezet végez díjmegállapítási tevékenységet. Ez a más vasúttársaságok által igénybe vett pályavasúti szolgáltatások megismerhetősége (mennyiség, igénybevételek időpontja) révén versenylőnyt jelent az integrált szerkezetben működő vasúttársaságok számára. A Bíróság azonban elfogadva, hogy a díjak összegének konkrét kiszámítását Magyarországon a független pályahálózat-működtető végzi, megállapítja, hogy a számlák kiállítása nem díjmegállapítás és hogy a díjak beszedését a 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 3. bekezdése és a 2001/14/EK-irányelv 4. cikkének 2. bekezdése alapján vasúttársaság is végezheti, és ez nem különbözik a számítási módszernek a díjakat beszedő szervezet számára megadott adatokra való mechanikus alkalmazása útján történő számlázástól, tehát nem biztosít számára nem megengedett versenylőnyt sem (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 85–88. pont).

A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG

Miért van szükség egy negyedik vasúti csomagra?

Az egységes európai vasúti piac alapkonceptiója egy sokszereplős versenyzői vasúti piac. A versenykonform módon átalakított állami vállalatok versenytársaiként az eddig tagállami határok mentén tagolt egységes szállítási piacon megjelenének új vasúti társaságok, részben mint kifejezetten új vasúti szállítási vállalkozások, részben pedig nem elsősorban a vasúti szállítási piacon tevékenykedő, de saját szállításait a saját kezükbe vevő iparvállalatok formájában.

A piacnyitás tartalmi kérdései mellett még az is kérdéses volt, hogy ez a folyamat (a korábbi állami monopóliumok versenyző vállalatokká alakítása, illetve a verseny feltételeinek megteremtése) milyen időtávon menjen végbe. Végül a fokozatos, lépésről lépésre történő piacnyitási elképzelés diadalmaskodott. Ennek kétségtelen előnye, hogy a tagállami monopol-vasúttársaságok átalakítása hosszabb felkészülési idővel és a folyamat fejleményeire szüntelenül reflektálva történhet. Ugyanakkor a csomagokban történő piacnyitás következménye a folyamat időbeli elhúzódása is. Mindennemű óvatosság ellenére a tagállamok némiképpen vonakodnak végrehajtani a liberalizációs szabályozás elemeit, amit jól mutat a tagállami kötelezettségszegési eljárások nagy száma. A Bizottság részben a tagállami késedelemnek és a nem megfelelő végrehajtásnak tudja be a piacnyitástól várt eredmények elmaradását.

Kétségtelen, hogy jelentek meg új szereplők a vasúti szállítási piacon, de láthatók egy ezzel éppen ellentétes folyamat, egyfajta (természetszerű) koncentrálódás jelei is. Az új piaci szereplők növekedve, egymással adott esetben egyesülve, egymást felvásárolva meghatározott méretet elérve érdekessé válnak az állami szereplők számára is. A valóban nagy vasúti vállalkozások, úgy tűnik, felosztották egymás között a vasúti piacot, nem feltétlen törekszenek valódi versenyre, érdekszférájukat elsősorban vállalatfelvásárlásokkal és kooperációval igyekeznek bővíteni. Jóllehet a korábban az egyes tagállamokban jogi monopóliumot élvező és ebből eredően versenytárs nélkül tevékenykedő integrált vállalatok egymással való versengése kedvező fejlemény, a Bizottság azonban némiképpen kételkedik a jelenség előremutató voltában.⁸

Az már korábban is látható volt, hogy időnként a Bizottság vagy az Európai Parlament a piacnyitás mérsékelt sikerét látva, egyrészt a már meglévő szabályozás

⁸ „Több meglévő vasúti szolgáltató ismertetett tanulmányokat annak bizonyítására, hogy az integrált vasúti társaságok jelentős növekedést tudnak elérni a piacon, ezt azonban érdemes azon komoly aggályok fényében mérlegelni, hogy az integrált struktúra által védett, domináns helyzetű vasúttársaságok »hazai« piacukon tudnak gazdasági előnyökre szert tenni, és ezzel tisztességtelen versenyelőnyhöz jutnak, amikor valahol máshol az EU-ban versenyeznek, vagy éppen belföldön, de új belépőkkel. A nemzeti piacok fenntartása – tehát azon rendszereké, amelyekben az integrált meglévő szolgáltatók dominálnak – szintén akadályát képezik a nagy távolságokon üzemelő páneurópai szolgáltatások fejlődésének.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.)

következetes végrehajtása iránti igényének ad hangot, másrészt pedig egy újabb szabályozási csomag révén szorgalmazza a piacnyitási folyamat következő stádiumába lépést. Jóllehet a vasúti piac megnyitásának sikerességét, valódi megnyithatóságát és egy többszereplős versenyzői piac életképességét ebben a szektorban időről időre megkérdőjelezzik, az Európai Bizottság elkötelezettnek látszik e modell mellett, és további lépéseket tervez.

Nyilvánvalóan a Bizottság számára is ismert, hogy a vasút teljesítményének nem kielégítő volta részint arra vezethető vissza, hogy a vasút sajátos tulajdonságaiból eredően – legalábbis bizonyos szolgáltatástípusok tekintetében – valójában nem képes hatékonyan versenyezni más közlekedési ágazatokkal. „Ugyanakkor álláspontja szerint a vasútban rejlő lehetőségek kiaknázatlansága, a hatékonyság hiánya részben a versenyt és innovációt gátló piacra lépési korlátok következménye” (*Bizottsági közlemény* [2013] 3. o.). Az jól látható az Európai Bizottság Fehér könyve alapján (*Fehér könyv* [2011]), hogy – különösen hosszabb távon (40. pont) – nagy jelentőséget tulajdonít a vasútnak a versenyképes és fenntartható közlekedési rendszerben (25. pont). Az is egyértelműnek látszik, hogy jelentősnek látja az előrelépést a közlekedési politika területén 2001-hez képest, és hogy ebben szerepe van a vasúti közlekedésben bekövetkezett piacnyitásnak. Sőt, a jövő fejlesztéseinek egyik csapásvonalaként például az integrált európai vasúti piac teljes megvalósítását jelöli meg (22. pont).

Tagadhatatlan azonban, hogy a vasúti közlekedés – legalábbis egyelőre – nem képes beváltani a hozzá fűzött reményeket (*Bizottsági közlemény* [2013] 3. o.). „A vasúti közlekedés – különösen árufuvarozás céljára – nem minden esetben tűnik vonzóknak. Egyes tagállamok példája azonban azt mutatja, hogy a vasút is színvonalas szolgáltatást nyújthat. A feladat abból áll, hogy olyan szerkezeti változásokat kell véghezvinni, amelyek révén a vasút ténylegesen versenyképesé válik, és részesedése a közepes és nagy távolságú árufuvarozásban (és személyszállításban is ...) lényegesen megnő. A vasúthálózat kapacitásának bővítéséhez, illetve korszerűsítéséhez jelentős beruházásokra lesz szükség. A meglévő gördülőállományt alacsony zajszintű fékberendezéssel és automatikus kapcsolóberendezéssel ellátott új vasúti járművekkel kell fokozatosan megújítani.” (*Fehér könyv* [2011] 26. pont.)

Ezek a feladatok emlékeztetnek azokra a célkitűzésekre, amelyeket a Bizottság a piacnyitás kezdeti fázisában elérendőként megjelölt. A jelentős előrelépések ellenére összességében megállapítható, hogy a kezdetben problémaként azonosított tényezők jórészt továbbra is fennállnak. „A szűk keresztmetszetek még mindig a vasúti szolgáltatások belső piacán a legnyilvánvalóbbak: ez utóbbit kiemelten fontos teljessé tenni az egységes európai vasúti térség létrehozása érdekében. Ennek részeként fel kell számolni az országos vasúti piacokra való belépést még mindig akadályozó műszaki, közigazgatási és jogi akadályokat. [...] A vasúti közlekedést illetően alapvető fontosságú a biztonsági tanúsítás harmonizálása és felügyeletének biztosítása az egységes európai vasúti térségben.” (36, 39. pont.)

Mindenesetre az eddigi ellentmondásos eredmények dacára a Bizottság meglehetősen ambiciózus a negyedik vasúti csomag célkitűzéseit illetően, és az uniós vasúti piac megnyitásának befejezésére vállalkozik (*Javaslat* [2014] preambulum, 3. bekezdés). A vasúti szolgáltatások elégtelen voltának okaként a verseny gyengeségét, a még fennálló piaci torzulásokat és az optimálistól eltérő struktúrákat jelöli meg. „A holisztikus megközelítés jegyében fogant negyedik vasúti csomag kezelni kívánja a hosszadalmas és költséges eljárásokkal, az új belépők előtt tornyosuló akadályokkal és az egymástól eltérő tagállami hozzáférési szabályokkal kapcsolatos valamennyi kérdést.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 11. o.) A közlemény végén a Bizottság egyértelművé teszi, hogy a negyedik vasúti csomag sikere két rendkívül érzékeny és kiemelkedően fontos kérdés megoldása függvénye.

Egyrészt, hogyan kezelhetők a régóta görgetett problémák a megkülönböztetésmentes hozzáférés kapcsán, ami a pályahálózat-működtetők és vasúti társaságok megnyugtató szétválasztását feltételezi, másrészt hogyan kezelhetők a személyszállítási közszolgáltatások. „A *de jure* piacnyitás hatékonysága attól függ, hogy teljesülnek-e és hatékonyan működnek-e bizonyos »keretfeltételek«, például hogy megkülönböztetésmentes legyen az infrastruktúrához, a megfelelő járművekhez, az állomásokhoz való hozzáférés vagy a menetvonal-elosztás, ideértve a forgalomirányítást is. Annak érdekében, hogy a piacnyitás sikeres legyen, meg kell őrizni a hálózati hatásokból fakadó előnyöket. E keretfeltételek közül egyesek a belföldi személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitásával kapcsolatos kezdeményezések, mások az infrastruktúra-működtetés javulását célzó javaslat révén valósulnak majd meg. [...] A »nyílt hozzáférésnek« és a közszolgálati szerződések versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélésének kombinációja további piacnyitást tesz majd lehetővé, amint azt a vasúti teherszállítás és a nemzetközi vasúti személyszállítás piaci esetében is tapasztalhatunk; a fejlettebb teherszállítási piac tekintetében bebizonyosodott, hogy mindez a vasúti piaci részarányának növekedését eredményezte.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 12. o.)

Az európai vasút kedvezőtlen tendenciáit tapasztalva, minden eddigi erőfeszítés ellenére úgy tűnik, az Európai Bizottságnak nincs más lehetősége, minthogy az előre menekülést válassza. „Az európai vasúti ágazat nagyon fontos útelágazáshoz ért. Látva az európai vasúti piacok stagnálását, sőt hanyatlását, nem sok választásunk maradt. Radikális döntéseket kell hoznunk Európa vasúti piacainak átszervezése érdekében. A vasúti közlekedés újra fellendülhet, és ebből előnyök származnak mind a társadalom, mind az üzleti világ, mind pedig a környezet számára. Persze választhatunk más utat is: dönthetünk úgy, hogy megállíthatatlanul csúszunk lefelé azon a meredek lejtőn, amelynek alján egy olyan Európát találunk, ahol a vasút csak néhány gazdag ország játékszere, míg a többség – a közpénzek szűkössége folytán – kénytelen lemondani róla.” (Siim Kallas, az Európai Bizottság közlekedésért felelős alelnöke – *EB-sajtóközlemény* [2013].)

A *Fehér könyv* a vasúti szolgáltatások számára kialakítandó valódi belső piac létrejötté érdekében ennek megfelelően intézkedéseket is megfogalmaz:

- ◆ „– a vasúti személyszállítási szolgáltatások belföldi piacának megnyitása a verseny előtt és ezen belül annak előírása, hogy a közbeszerzési szerződéseket csak versenyzetetéssel járó pályázati eljárás során lehessen odaítélni;
 - az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) szerepének megerősítése révén a járművek esetében egységes típusengedély, a vasúttársaságok esetében pedig egységes biztonsági tanúsítvány bevezetése;
 - egységes megközelítés bevezetése az árufuvarozási folyosó irányítása, és ezen belül a pályahasználati díjak tekintetében;
 - a vasúti infrastruktúrához és azon belül a vasúthoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz való tényleges és megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása, mindenekelőtt az infrastruktúra-üzemeltetés és a szolgáltatásnyújtás szerkezeti szétválasztása révén. [A szétválasztást lehetőleg oly módon kell megvalósítani, hogy a verseny, a beruházások folytonossága és a szolgáltatásnyújtás költségeinek hatékonysága biztosított legyen.]”
(*Fehér könyv* [2011] I. melléklet 1. pont.)

Ezek közül az intézkedések közül az első, de különösen a negyedik intézkedés olyan kiemelten fontos kérdés, amely hosszú ideje megoldásra vár. Emellett tartalmaz első-sorban gyakorlati szempontból releváns vasúti közlekedésbiztonsággal kapcsolatos intézkedéseket is (uo. 19. pont.)

Lényegében már a piacnyitási folyamat kezdetén látható volt néhány olyan szabályozásra váró kérdés, amelyben egyértelmű nézetkülönbség volt a Bizottság és a tagállamok között. Rendre ezekkel a kérdésekkel találkozhatunk nem csak az egyes szabályozási csomagokban, de magukban a kötelezettségszegési eljárásokban is. Kérdés, hogy e problémákra a tervezett negyedik vasúti csomag mennyiben jelenthet választ. Maguk az érintett témakörök és a vázolt megoldási javaslatok sem új keletűek, rendre ismétlődnek a korábbi szabályozási csomagokban. Ezek egészülnek ki a vasúti személyszállítási piac problémáinak beazonosításával.

A negyedik vasúti csomag azért is szükséges, mert az első vasúti csomag átdolgozása csak olyan piaci szegmensekre nézve jelenthetett előrelépést, amelyek már eleve nyitottak voltak a verseny számára. A személyszállításról ez azonban kizárólag a nemzetközi személyszállítás viszonylatában volt elmondható. „A vasúti szállítás terén valamely tagállam üzemeltetői még mindig nem szállíthatnak személyeket egy másik tagállamon belüli belföldi útvonalakon. Ugyanakkor a közbeszerzési szerződések nyílt eljárások meghirdetése nélkül, közvetlenül odaítélhetők.” (*Bizottsági Közlemény* [2012] 7. o.) A vasúti piacnyitás nem lehet teljes belföldi személyszállítási szolgáltatások nyújtásának lehetősége nélkül. A vasúti belföldi személyszállítási piac megnyitásához szükséges volt egy új vasúti csomag elfogadása. A Bizottság álláspontja szerint többet kell tenni a vasúti közlekedés terén a „nem hatékony és széttagolt közlekedési” piacok hatékonyságának növelése érdekében, így az általa azonosított négy kulcsintézkedés egyike a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának a többi tagállambeli üzemeltetők előtti megnyitása (uo.).

A negyedik vasúti csomag elemei

Az Európai Bizottság 2013. január 30-án elfogadta a hat jogszabályjavaslatból álló negyedik vasúti csomagot (egy átfogó közleményben közzétéve több jelentés és hatáselemzés kíséretében), mely négy fő területre összpontosít. E négy fő terület tulajdonképpen a piacnyitási folyamat kezdeteitől kiemelt figyelmet élvez.

Műszaki előírások és engedélyek

A vasúti társaságok más tagállamok vasúti szállítási piacára való belépését továbbra is műszaki és adminisztratív akadályok nehezítik. Az elhúzódó eljárások, a túlzott költségek, a tisztességtelen bánásmód megnehezítették a nemzeti biztonsági tanúsítvány megszerzését (*ERA-javaslat* [2013] preambulumban, 10. bekezdése). Az egyik tagállamban kiállított tanúsítványokat más tagállamok nem ismerték el feltétel nélkül, ami kedvezőtlenül érintette az egységes európai vasúti rendszert. Jóllehet a műszaki és biztonsági előírások egy része már harmonizált, az eltérő természetföldrajzi, történeti és egyéb adottságokra figyelemmel a nemzeti műszaki és biztonsági szabályok egy része továbbra is érvényben van. Az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) ugyan az egész európai uniós piacra érvényes ügynevezett átjárhatósági műszaki előírások (ÁME) megalkotásával harmonizálja a műszaki vonatkozású előírásokat, de ezek mellett továbbra is érvényben vannak nemzeti műszaki és biztonsági szabályok is (különösen a vasút működését irányító eljárások), ami szükségtelen terhet ró a vasúttársaságokra.⁹

A teljes harmonizáció hiányában az engedélyeket és a biztonsági tanúsítványokat továbbra is az egyes tagállamok hatóságai adják ki az ottani eljárási szabályok és költségek mellett. A járművek engedélyeztetési eljárásai minden eddigi erőfeszítés ellenére továbbra is sokáig tartanak és költségesek. A nemzeti biztonsági ügynökségek jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási eljárásai közötti eltérések és az azok alapjául szolgáló eltérő technikai szabályok az interoperabilitás jelentős akadályát képezik. A több tagállamban használatos eszközöknek egyidejűleg akár több tagállam előírásainak is meg kell felelnie, illetve több tagállamban is külön engedélyeztetni kell a használatukat, aminek értelemszerűen jelentős költség- és idővonzata van.¹⁰

Ahogy arra maga az uniós jogi szabályozás rávilágít, jelentős eltérések vannak mind a nemzeti jogszabályok, mind a vasúti rendszerekre, alrendszerekre és

⁹ Az ERA számításai szerint az EU-ban jelenleg több mint 11 ezer ilyen nemzeti szabály van érvényben. Ráadásul feltűnő különbségek mutatkoznak az egyes tagországok nemzeti biztonsági hatóságainak jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási eljárásai között (*ERA-kihívások* [2013]).

¹⁰ Az új járművek engedélyeztetési eljárásai két évig is elhúzódhatnak és akár hatmillió euróba is kerülhetnek. Az érdekeltek adataiból kiderül, hogy az engedélyeztetés eljárási költségei a mozdonyok költségének 10 százalékát is kitehetik országonként. Ha ezt a járművet három tagállamban kívánják használni, az összeadódo költség elérheti a beszerzési ár 30 százalékát (*ERA-kihívások* [2013]).

rendszerelemekre alkalmazandó, belső szabályozások és műszaki előírások között. Ezek a nemzeti iparra jellemző egyedi technológiákat foglalják magukban, és sajátos méreteket, eszközöket, illetve jellemzőket írnak elő. Ez a helyzet az évek során igen szoros kapcsolatok kialakuláshoz vezetett a nemzeti vasúti háttérpiac és a nemzeti vasúttársaságok között, hátráltatva az új piacra lépők megjelenését lehetővé tevő tényleges piacnyitást (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulum, 6–7. pont). „A tagállamok eddig a nemzeti műszaki és üzemeltetési megközelítések alapján dolgozták ki saját biztonsági szabályaikat és szabványaikat elsősorban a nemzeti iránymutatások szerint. Ugyanakkor az elvek, módszerek és kultúrák eltérései megnehezítették a műszaki jellegű akadályok megszüntetését és a nemzetközi szállítási szolgáltatások létrehozását.” (*Javaslat a biztonságról* [2013] 2. o.)

A jelenlegi technikai előírások és jóváhagyások összetett rendszerének alkalmazása szétaprózódik az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) és a nemzeti hatóságok között, ami nemcsak rendkívüli adminisztratív költségekkel jár, de gátolja a piacra jutást is, különösen az új belépők és a vasúti jármű-gyártók esetében. „Az európai vasúti térség létrehozása az átjárhatóság javítását feltételezi. Az infrastruktúra és a vasúti járműállomány, illetve a rögzített berendezések kompatibilitása egyszerű és gyors eljárásokon kell, hogy alapuljon, melyekkel megőrizhető jelenlegi biztonsági színvonaluk és biztosítható fejlődésük, modernizációjuk, illetve az új igényekhez történő igazodásuk.” (*EGSZB-vélemény* [2013] 5.4. pont.) Az európai unió átjárhatósági műszaki előírások mellett továbbra is érvényben lévő nemzeti műszaki és biztonsági szabályok szükségtelenül nehézségeket okoznak a vasúttársaságoknak (*Bizottsági közlemény* [2013] 9. o.), azonban a negyedik vasúti csomag módosítási javaslata szerint a tagállamok csak nagyon korlátozott körben hozhatnak nemzeti szabályokat, és ezek megismerését, illetve ellenőrzését lehetővé kell tenniük a Bizottság és az Európai Vasúti Ügynökség számára is (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 14. cikk, *Javaslat a biztonságról* [2013] 8. cikk).

Megoldásként tehát a Bizottság továbbra is a technikai különbségek csökkentését irányozza elő, ami értelemszerűen nagyobb fokú uniói szintű harmonizáció révén valósítható meg a biztonsági tanúsítványok és az engedélyek tekintetében egyaránt,¹¹

.....
¹¹ „A kölcsönös átjárhatóságot hátráltató tényezők felszámolása érdekében és az ÁME-k hatályának az Európai Unió teljes vasúti rendszerére való kiterjesztésével indokolt fokozatosan csökkenteni a nemzeti szabályozás mértékét. A nemzeti szabályozásban különbséget kell tenni a szigorúan a helyi követelményekhez kapcsolódó szabályok és az ÁME-k nyitott kérdéseinek kezeléséhez szükséges szabályok között. A szabályok ez utóbbi típusát fokozatosan meg kell szüntetni az ÁME-k nyitott kérdéseinek lezárása révén.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulum 21. bekezdés.)

„A gyakran nemzeti műszaki szabványokra épülő nemzeti biztonsági szabályokat fokozatosan fel kell váltani a közös biztonsági célokra, a közös biztonsági módszereken és a kölcsönös átjárhatósági műszaki előírásokon (ÁME-k) alapuló szabályokkal. A kölcsönös átjárhatóság akadályainak felszámolásához a nemzeti szabályok mennyiségének csökkentésére van szükség az ÁME-k hatályának az uniói vasúti rendszer egészére való kiterjesztése és az ÁME-kben nyitva hagyott kérdések tisztázása révén. Ehhez a tagállamoknak naprakészen kell tartaniuk nemzeti szabályrendszerüket,

ezért a Bizottság az ERA-rendelet felülvizsgálatát javasolja annak érdekében, hogy „az Ügynökségre ruházódjék át a járművek forgalombahozatali engedélyeinek kiadásával és a vasúttársaságok biztonsági tanúsításával kapcsolatos hatáskör. Az ERA – miközben a jogi felelősség rajta nyugodna – szorosan együttműködne a releváns nemzeti biztonsági ügynökségekkel. Egyszersmind megnövekedne szerepe a nemzeti szabályok és a nemzeti biztonsági ügynökségek felügyeletében, valamint az európai vasúti forgalomirányítási rendszer (ERMTS) kialakításának előmozdításában. Az ERA szerepének javasolt megváltoztatása visszatükröződne a vasúti biztonsági és átjárhatósági irányelvek módosításában is, ami lehetőséget adna a meglévő rendelkezések egyértelműsítésére és egyszerűsítésére, a korábbi módosítások egységes szerkezetbe foglalására és a szabályozás korszerűsítésére. E változások mellett az ERA irányítási rendszere és belső működési módozatai is javulnának, valamint összhangba kerülnének a decentralizált európai uniós ügynökségek nemrég elfogadott közös nyilatkozatával és közös megközelítésével.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 10. o.)

A tervezet 20. cikke bevezeti a forgalombahozatali járműengedély fogalmát, amely részben felváltja a nemzeti biztonsági hatóság által a 2008/57/EK-irányelv rendelkezései szerint kiállított üzembehelyezési engedélyt. Ezt az Európai Vasúti Ügynökség adja ki, és „mindazokat az információkat tartalmazza, amelyek alapján később a vasúttársaság kereskedelmi szolgálatba állíthatja a járművet. A kérelmező (vasúttársaság, gyártó stb.) a forgalombahozatali járműengedély kiegészítéseképpen nyilatkozatot kérhet az Ügynökségtől arról, hogy az adott jármű műszakilag összeegyeztethető a kérelmező által kereskedelmi és/vagy műszaki megfontolások alapján meghatározott konkrét vasútvonalakkal vagy hálózatokkal. E kiegészítő nyilatkozat segítséget jelent a vasúttársaság számára a jármű üzembe helyezésével kapcsolatos feladatainak az elvégzéséhez.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 7. o.)¹²

A Bizottság célja, hogy egy biztonsági tanúsítvánnyal a társaságok eszközeiket valamennyi tagállamban használhassák. A gyakorlatban ez a jelenleg két részből álló tanúsítvány¹³ egy egységes tanúsítvány általi felváltását jelentené (*Javaslat a bizton-*

.....
el kell törölniük az elavulttá vált szabályokat, és erről értesíteniük kell a Bizottságot és az Ügynökséget.” (*Javaslat a biztonságról* [2013] 3. o.)

¹² „Kizárólag olyan jármű hozható forgalomba, amely rendelkezik az Ügynökség által az 5. bekezdésnek megfelelően kiállított forgalombahozatali járműengedéllyel. A járművek forgalomba hozatalára vonatkozó engedélyek kiadásáról az Ügynökség dönt. [...] A kérelmező kérésére a forgalombahozatali járműengedélyben fel lehet tüntetni azt a hálózatot vagy vasútvonalat, illetve ezek csoportjait, ahol a vasúttársaság a jármű és ezen hálózatok vagy vasútvonalak műszaki összeegyeztethetőségének további hitelesítése, ellenőrzése vagy tesztje nélkül üzembe állíthatja a szóban forgó járművet. Ilyen kérekor a kérelmezőnek igazolnia kell kérelmében a jármű és az érintett hálózatok vagy vasútvonalak műszaki összeegyeztethetőségét. Az eredeti kérelmező vagy egy másik kérelmező kérésére a kérdéses információk a forgalombahozatali engedély kiállítása után, utólag is feltűntethetők.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 20. cikk 1–2. és 9. bekezdés.)

¹³ „A 2004/49/EK-irányelv 10. cikke rendelkezik arról, hogy a biztonsági tanúsítványnak két részből kell állnia: az egyik rész megerősíti, hogy elfogadták a vasúttársaság biztonsági rendszerét, amelyet a Közösség egész területén elfogadnak (A rész), valamint a másik rész, amely megerősíti az érintett

ságról [2013] 10. cikk). „Az egységes uniós tanúsítvány kidolgozása és megvalósítása mindig is szerepelt a hosszú távú célkitűzések között. Maga a bevezetés ténye nem volt kétséges, csupán az volt kérdés, hogy mikor kerül rá sor”(3. o.)

Az egységes biztonsági tanúsítvány azonban értelemszerűen feltételezi azoknak a szabályoknak egy megfelelő szintű harmonizációját, amelyek alapján a nemzeti tanúsítványok kiadásra kerültek. „Az Ügynökség ajánlása nyomán a Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi szabályozási keret eléggé kiforrott ahhoz, hogy fokozatosan át lehessen állni az „egységes biztonsági tanúsítványra”. Ehhez a nemzeti biztonsági hatóságok szerepét felül kell vizsgálni, és a feladatokat másképpen kell elosztani köztük és az Ügynökség között.” (Uo.)

A módosítások eredményeként az Európai Vasúti Ügynökség létrehozásáról szóló rendeletben jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási hatáskörhöz jutna az ügynökség és mintegy „egyablakos ügyintézőhelyként” jogosult lesz az egész Európai Unióban érvényes járműengedélyek és üzemeltetői biztonsági tanúsítások kiadására. A járművek üzembe helyezésének megkönnyítése, illetve az adminisztratív terhek csökkentése érdekében célszerű a forgalomba hozatalra vonatkozóan bevezetni az Unió egész területén érvényes járműengedély fogalmát, ilyen engedélyhez kötve a járműveknek a vasúttársaságok általi üzembe helyezését (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulumban, 39. bekezdése). Mindezek a változások értelemszerűen új, az Európai Vasúti Ügynökség által ellátandó feladatokat indukálnak, amelyek ellátására az Ügynökséget is alkalmassá kell tenni. Ilyen új feladatok a forgalombahelyezési járműengedélyek, a pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszerek üzembe helyezésére vonatkozó engedélyek és biztonsági tanúsítványok kiadása, a nemzeti hatóságok feletti szigorúbb ellenőrzés (*ERA-javaslat* [2013] 3. o.). Ez utóbbi megvalósítását rögzíti egyértelműen, hogy az Ügynökség ellenőrzések és vizsgálatok keretében figyelemmel kíséri a nemzeti biztonsági hatóságok teljesítményét és döntéshozatalát (uo. 29. cikk).

Az interoperabilitás szempontjából természetesen nemcsak a gördülő állomány-nak van jelentősége, hanem például a pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszernek, valamint az energia- és infrastruktúra-alrendszereknek, amelyeknek üzembe helyezésére kizárólag akkor kerül sor, ha tervezésük, kivitelezésük és beszerelésük megfelel a vonatkozó alapvető követelményeknek, és rendelkeznek a vonatkozó engedélyekkel. Figyelemre méltó az a feladatmegosztás, hogy a nemzeti biztonsági hatóságok engedélyezik az adott tagállam területén található vagy ott üzemeltetett energia- és infrastruktúra-alrendszerek üzembe helyezését, míg az Unió területén található vagy ott üzemeltetett pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszerek üzembe helyezésének engedélyezéséről az Ügynökség dönt (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 18. cikk).

.....
hálózaton való működéshez szükséges konkrét nemzeti követelmények teljesítése céljából elfogadott rendelkezéseket (*B rész*).” (653/2007/EK bizottsági rendelet preambulumban 4. bekezdése.)

Az igényeknek megfelelő, működő struktúra

Szétválasztás • A második érintett kérdéskör a szállító vasút és a vasúti infrastruktúra elkülönülése és ez utóbbi szerepének megváltoztatása. Az alapprobléma az, hogy a megkülönböztetésmentes hozzáférés feltételez egy alapvetően a szállító vasúttól függetlenül működő pályahálózat-működtetőt, illetve az egyes tagállami pályahálózat-működtetőkből azok szorosabb együttműködése eredményeként létre kell jönnie egy egységes európai vasúti pályahálózatnak, amely megfelelően képes figyelembe venni a felhasználói igényeket. Meg kell tehát szüntetni a diszkriminatív pályahálózat-működtetői gyakorlatot az új piacra lépők irányában, illetve kezelni kell a tagállami sínhálózatok közötti átjárhatóság mint szűk keresztmetszet problematikáját is (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 2.7. pont).

Európában a természetföldrajzi és történeti adottságok folytán a vasúti sínhálózat természetes monopólium (2001/14/EK-irányelv, preambulum, 40. bekezdése).¹⁴ Egy valóban többszereplős piac létrejöttéhez tehát elengedhetetlen, hogy valamennyi vasúttársaság egyenlő és méltányos bánásmódban részesüljön, és hozzáférjen az egységes vasúti infrastruktúrához. Annak érdekében, hogy ez a torzításmentes hozzáférés megvalósulhasson, a hálózat üzemeléséért felelős pályahálózat-működtetők és a hálózaton bonyolított forgalomért felelős vasúttársaságok bizonyos fokú elkülönülése elengedhetetlen. Emellett a szabályozás meghatározott olyan alapvető funkciókat (különösen díjszabás és kapacitáselosztás), amelyeknek az eltérő mértékű szétválasztás mellett is minden megoldás esetén teljes mértékben függetlennek kell lennie.

Kezdetről fogva nem egyértelmű azonban ennek a szétválasztásnak a megvalósíthatósága (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 3.11–3.16. pont) és az európai szabályozás által megkívánt pontos mértéke.¹⁵ Jóllehet elvi szinten megfelelő meg-

¹⁴ Az Európai Unió tagállamai jellemzően nem elegendően nagyok ahhoz, hogy gazdasági realitás legyen egymással versengő sínhálózatok kiépítése. Ennek a kontinens földrajzi adottságai sem kedveztek, hiszen a legtöbb relációban nem is létezett olyan alternatív útvonal, ahol a sínek megtöbbszörözésére legalább elvi lehetőség lett volna. Jóllehet Európában is létezik példa arra, hogy több vasúti sínhálózat is létesült egymást részben átfedve (például Brennerbahn és Gotthardbahn a Rajna két partján vagy a Ruhrgebiet egymással versengő vonalai), és van arra példa, hogy egy tagállamban nem egyetlen infrastruktúra-üzemeltető működik (Észtország), összességében elmondható, hogy elvéve akad csak példa arra, hogy valamely szakasznak valódi alternatívája és igazi versenytársa legyen egy másik vasúti vonal. Ez azonban már nem állítható a közúti hálózatra, amely lényegében valamennyi vasúti szállítási szolgáltatás tekintetében sikeres alternatívának bizonyult, aminek következtében a vasúti sínhálózat mint természetes monopóliumként való kezelése paradigma esetlegesen újraértelmezésre szorul.

¹⁵ „Számos tanulmány nem túl homogén eredményekre jut a pályahálózat-működtetői funkció és a vasúti üzleti funkció szétválasztásának következményeivel kapcsolatban. Az Európai Bizottság által szolgáltatott statisztikai adatok vizsgálata azonban azt mutatja, hogy nincs automatikus összefüggés a szétválasztás, a piacnyitás és a vasúti eredmények javítása között, míg ez utóbbi úgy tűnik, hogy közvetlenül a finanszírozás szintjétől, és a díjszabástól függ.[...] A piacnyitás feltételeinek megteremtése érdekében az Európai Bizottság javasolja az – új körre is kiterjedő – pályahá-

oldásnak tűnik az integrált vasúti vállalatok egyes üzletágainak funkcionális, intézményi vagy a két szempont ötvözete szerinti számviteli, szervezeti vagy intézményi szétválasztása, a történetileg huzamos ideig egységes vállalkozásként fejlődő vállalkozások szétválasztása olyan vállalatszervezési, információáramlási és egyéb működési (méretgazdaságossági megfontolások) problémákhoz vezet, amelyekre figyelemmel a tagállamok vonakodnak szétDarabolni integrált vasúttársaságaikat.

Az integrált vállalati struktúra megbontása a piacnyitási folyamat kezdetétől fogva rendkívül érzékeny területnek számított, ahol az egyes csomagok csak mérsékeltent léptek előre, ha egyáltalán sikerült előrelépni. A Bizottság a némiképp óvatos szabályozást annak rugalmas értelmezésével, például az alapvető funkciók tág értelmezésével igyekezett ellensúlyozni. Tanulságos a tagállamok ellen indított kötelezettség-szegési eljárások alapján, hogy mely tevékenységek vonatkozásában igyekezett igazolni, hogy az feltétlenül egy független pályahálózat-működtető által ellátandó feladat. A pályahálózat-működtetők függetlenségét biztosítani hivatott meglévő elkülönítési szabályok nehezen átültethetők és végrehajthatók. A jelenlegi jogi keretek elégtelensége az összeférhetlenség kockázatának és a verseny esetleges torzulásának elhárítása érdekében a Bizottság álláspontja szerint további jogi beavatkozást tesz szükségessé.

A pályahálózat-működtetőknek az integrált vasúti struktúrából eredően egyidejűleg kell szem előtt tartaniuk az integrált struktúra (benne a vasúti sínhálózat) és az ahhoz tartozó közlekedési leányvállalatok üzleti érdekeit. Egyidejűleg érdekeltek a sínhálózat minél jobb kihasználásában, az új piacra lépők megjelenésében és a szállítási piacon verseny kialakulásában, valamint hogy az infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása során megkülönböztetessék és előnyben részesítsék az integrált csoport valamely üzletágát. A Bizottság a problémák jó részének kiindulópontját emellett abban látja, hogy a „meglévő elkülönítési szabályok nem szüntetik meg hathatósan az összeférhetlenséget, és a jelenleg nem lényegesként meghatározott (például beruházástervezési, finanszírozási, karbantartási) funkciók betöltése megkülönböztetésekhez vezethet az új belépőkkel szemben. Hovatovább az információs aszimmetria versenyelőnyhöz juttatja a hagyományos szolgáltatót, ezért fennáll

.....
lőzat-működtetői funkciók, valamint a szállítói funkciók szigorú szétválasztását. A javaslat célja az összeférhetlenség és a diszkriminatív gyakorlatok elkerülése, illetve a keresztfinanszírozások felderítésének és megelőzésének előmozdítása, azonban nem nyújt bizonyítékot e gyakorlatok létezésére, és nem sorol fel olyan elemeket, amelyeket az érdekeltek és az Európai Unió Bírósága kifogásolt volna. Egyébiránt az Európai Bíróság ezért utasította el teljes egészében az Európai Bizottság által Németországgal és Ausztriával szemben indított jogsértési eljárást. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy míg általában a teherfuvarozók és a logisztikai üzemeltetők, illetve különösen az új vasút-üzemeltetők a szétválasztott és deregulált uniós, határok nélküli vasúti piacot részesítik előnyben, amely jobban kötődik más közlekedési módok szokványos üzleti gyakorlataihoz, addig a vasúti piac más szereplői, például a már régebb óta működő vasúti társaságok, a vasúti fogyasztói szervezetek, a tömegközlekedési hatóságok stb. hozzáállása sokkal óvatosabb: ők a meglévő szolgáltatási szint fenntartását tartják fontosnak.” (EGSZB-vélemény [2013] 3.5. és 3.10. pont.)

a keresztfinanszírozás állandó kockázata: az infrastruktúra fejlesztésére előirányzott források ily módon a hagyományos szolgáltató szállítási tevékenységeihez fognak versenyelőnyt biztosítani.” (*ERA-kihívások* [2013] 4. o.)

A holdingstruktúrához tartozó vállalkozások előnyben részesítése az egyes verseny piacokon – az információk vagy vagyoni eszközök holdingon belüli nem megengedett mozgása útján – olyan e szerkezetben rejlő immanens veszélyforrások, amelyekre figyelemmel a Bizottság töretlenül ezen intézményesült kapcsolatok lazítására törekszik. Örök kritika továbbá a pályahálózat-működtetőkkel szemben, hogy nem mindig reagálnak a piac igényeire.¹⁶

A piacnyitási folyamat negyedik vasúti csomaggal fémjelzett lépcsőjében a Bizottság az egységes európai vasúti térséget létrehozó irányelv olyan módosítását javasolja, hogy a pályahálózat-működtetők el tudjanak látni minden olyan feladatot, amely szükséges az infrastruktúra optimalizált, hatékony és megkülönböztetésmentes módon való üzemeltetéséhez. Lényegében már az ezt megelőző szabályozási törekvések is ezt célozták és valódi változást a mostani módosítás sem látszik hozni. A Bizottság javasolja ugyan a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok intézményi elkülönítését, mivel ez a legegyszerűbb és leghatékonyabb megoldás a szolgáltatók egyenlő versenyfeltételeinek biztosítására. Ugyanakkor amennyiben a tagállamok fenn kívánják tartani a meglévő holdingtársasági struktúrákat, és vele a pályahálózat-működtető tulajdonjogát, a Bizottság a valamennyi vasúttársaságot megillető, valóban tisztességes versenyfeltételek biztosítása érdekében bizottsági ellenőrzési eljárás keretében szigorúan megvizsgált biztosítékok megállapítását javasolja a pályahálózat-működtető függetlenségének megóvására (*Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.).

Kérdéses, hogy mennyiben tekinthető a korábbiaknál életképesebb és előremutatóbb megoldásnak a Bizottságnak az a szétválasztásra vonatkozó javaslata, amely a pályahálózat-működtetők üzemeltetési és finanszírozási szempontú függetlenségét célozza – az esetleges összeférhetlenségek felszámolásán túlmenően – az útvonalakhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében. Az intézményi elkülönülés követelményének elengedhetetlen felpuhítása azonban, hogy a „Bizottság elfogadja a megfelelő függetlenséget biztosító, vertikálisan integrált holdingtársasági struktúrát is, amennyiben abban mozdíthatatlan határvonalak garantálják a szükséges jogi, pénzügyi és működési szeparációt” (*Sajtóközlemény* [2013]).”

¹⁶ „Másfelől bírálókat fogalmazódnak meg azzal kapcsolatban is, hogy a meglévő rendelkezések rossz hatásfokú üzemeltetést és hosszú távon nem megtérülő beruházási döntéseket eredményezhetnek. A Bizottság szerint ezek a tanulmányok nem azt bizonyítják, hogy az elkülönítés szükségszerűen hatástalan. Ugyanakkor valóban rámutatnak arra, hogy a hatékonyság elérése érdekében a pályahálózat-működtetőknek felelősséget kell viselniük az infrastruktúra üzemeltetésének valamennyi főbb feladata iránt a hosszú távú beruházások tervezésétől a menetrend elkészítésén és a valósidejű vonatforgalom-irányításon át a karbantartásig. Ugyanígy szükség van a pályahálózat-működtetők és az adott útvonalat használó összes vasúttársaság közötti megfelelő együttműködés előmozdítására oly módon, hogy megfelelő irányítási struktúrák biztosítsák a növekvő számú résztvevők érdekeinek összehangolását a nyílt piacon.” *Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.

A módosítás által hozott „újítás” tehát abban állna, hogy a menetvonalakat és a vonatokat üzemeltetési és finanszírozási szempontból *szétválasztva* üzemeltetnék. Ez jelentené részint a függetlenségi követelmény hatókörének kitérítését (az kiterjedne a pályahálózat-működtető valamennyi feladatára), valamint a követelmények megszigorítását. Az intézményi elkülönítés elvben valóban a szükséges függetlenség elérésének legegyszerűbb és legátláthatóbb módja, azonban ennek kivitelezhetősége és az elveszített *szinergikus hatások* mértéke vitatott. Ennek tudatában mintegy visszalépésként a javaslat ugyan főszabályként az irányelv hatálya lépésétől kezdve a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok intézményi elkülönítése (teljes szétválása tulajdonjogi szempontból) mellett foglal állást – és eszerint a vasúti ágazatban a jövőben nem lehet új holdingtársasági struktúrákat létrehozni –, azonban a javaslat intézményesít ez alól kivételt. Továbbra is elfogadott ugyanis a megfelelő függetlenséget biztosító, vertikálisan integrált holdingtársasági struktúra is, „amennyiben abban mozdíthatatlan határvonalak fogják garantálni a szükséges jogi, pénzügyi és működési szeparációt, amely többek között magában foglalja: a döntéshozó testületek teljes szétválasztását (a megkülönböztetés gyakorlatának megelőzése érdekében); az elkülönített pénzügyi forgalmat (a számlavezetés és a biztosítékok szétválasztása biztosítja, hogy a vasúttársaságok ne húzhasanak hasznot a pályahálózat-működtetők bevételeiből származó keresztf finanszírozásból); az elkülönített IT-rendszereket (a bizalmas üzleti adatok kiszivárgásának megakadályozására); és az optimálisabb türelmi időszakokat a személyzet átvétele során (a lojalitási konfliktusok elkerülése végett).” (*ERA-kihívások* [2013].)

A 2012/34/EU-irányelvhez képest jelentős újítás, hogy a módosítás – a számviteli szétválasztáson túlmenően, illetve helyette – ismételten kísérletet tesz az *intézményi elkülönítésre* azzal, hogy megtiltja, hogy egyazon jogi vagy természetes személy legyen jogosult a pályahálózat-működtető és a vállalkozói vasúti társaság egyidejű irányítására, vagy az azok fölötti befolyás, illetve ellenőrzés egyidejű gyakorlására. Indokként a jogalkotó a 2012/34/EU-irányelv által jelenleg előírt jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenség elégtelenségét jelöli meg. A preambulum az integrált vállalkozásokban rejlő veszélyként kifejezetten kiemeli a kereszttámogatás lehetőségét (*Bizottsági közlemény* [2013] 5–6. o.). Nem csak magukkal a szempontokkal, de különösen azok végrehajtásával – például az említett kereszttámogatásnál – kapcsolatban probléma, hogy a betartásuk ellenőrzése komoly nehézségekbe ütközik. „E problémák leghatékonyabb megoldását a pályahálózat-működtető és a szállítási tevékenységek intézményi elkülönítése jelenti.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 10. bekezdés.)

Az integrált struktúra egyik fő hátránya, hogy nagyon megnehezíti az infrastruktúra-működtetés és a szállítási tevékenységek tényleges számviteli elkülönítését, illetve különösen ennek megvalósulása szabályozók általi ellenőrzését. Az integrált struktúrában az egyes leányvállalatok közötti, illetve a leányvállalatok és a holdingtársaság közötti pénzmozgások nehezebben nyomon követhetők. „Különféle köny-

velési megoldások lehetőséget adnak arra, hogy az adott leányvállalatok eredményeit mesterségesen növeljék vagy csökkentsék. A keresztfinanszírozási gyakorlatok és az infrastruktúraalapok versenypiaci tevékenységekre való átcsoportosítása komoly akadályt jelent az olyan új szereplők piacra jutásában, akik ilyen pénzeszközökre nem támaszkodhatnak. A keresztfinanszírozások akár versenypiaci tevékenységekhez nyújtott állami támogatásoknak is tekinthetők.” (Uo. 3. o.)

„Ezeknek a védintézkedéseknek nemcsak a pályahálózat-működtető integrált vállalkozással összefüggő vállalati felépítésére és irányítási struktúrájára kell kiterjedniük, hanem – az integrált struktúra lehetőségein belül – meg kell akadályozniuk a pályahálózat-működtető és az integrált vállalkozás egyéb jogi személyei közötti pénzügyi tranzakciókat is. Ezen védintézkedések hatálya nem korlátozódik arra, ami a 2012/34/EU-irányelv értelmében a pályahálózat-működtető működtetési függetlensége szempontjából az alapvető funkciókkal összefüggő döntéshozatali függetlenséggel kapcsolatos jelenlegi követelmények teljesítéséhez szükséges, hanem e követelményeken túlmenően további rendelkezéseket is tartalmaznak, kizárva annak lehetőségét, hogy a pályahálózat-működtető bevételeiből a vertikálisan integrált társasághoz tartozó más jogi személyt finanszírozzanak. Ez a tagállamok fiskális jogszabályainak alkalmazásától függetlenül és az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályainak sérelme nélkül alkalmazandó.” (Uo. preambulum, 12. bekezdés.)

Kivétekléppen azonban lehetővé teszi adott tagállam számára, hogy mindkét jogi személy a tulajdonában legyen, és ebben az esetben az azok feletti ellenőrzést különálló és jogi értelemben elkülönülő hatóságoknak kell gyakorolniuk.¹⁷ Ezzel lényegében bár új integrált vasúttársaság már nem hozható létre, azonban a meglévő működések átalakításával tulajdonképpen tovább működhetnek, a holdingstruktúra elvben továbbra is fennmaradhat. „Amennyiben a tagállamok ragaszkodnak egy vertikálisan integrált társasághoz tartozó pályahálózat-működtetőhöz, akkor legalább szigorú védintézkedésekről kell gondoskodniuk, garantálva a pályahálózat-működtető mindenre kiterjedő függetlenségét az integrált társaságtól.” (Uo. preambulum, 12. bekezdés.) Ez még akkor is jelentős könnyebbségnek tűnik a tagállamok számára, ha a javaslat a vertikálisan integrált társaságokhoz tartozó pályahálózat-működtetők függetlenségére vonatkozóan viszonylag szigorú követelményeket támaszt.

¹⁷ „A tagállamok biztosítják, hogy a pályahálózat-működtető ellátja a 3. cikk 2. pontjában említett feladatokat, és független minden vállalkozó vasúti társaságtól. A pályahálózat-működtetők függetlenségének garantálása érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a pályahálózat-működtetők olyan szervezetbe tömörüljenek, amely jogilag elkülönül minden vállalkozó vasúti társaságtól.” (Javaslat [2014] 7. cikk 1. bekezdés.)

[...] Amennyiben ezen irányelv hatálya lépésének időpontjában a pályahálózat-működtető egy vertikálisan integrált társasághoz tartozik, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák a cikk 2–4. bekezdését. Ebben az esetben az érintett tagállam biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető ellátja valamennyi, a 3. cikk 2. pontjában említett feladatát, és a 7a–7c. cikk szerinti követelményeknek megfelelően szervezeti és döntéshozatali szempontból ténylegesen független minden vállalkozó vasúti társaságtól.” (Uo. 7. bekezdés.)

Csak akkor lenne ugyanis lehetőség a javaslat értelmében a vertikálisan integrált társaságok számára – ideértve a holdingtársasági struktúrában működőket is – a pályahálózat-működtető tulajdonjogának fenntartására, ha a pályahálózat-működtető minden funkcióját illetően tényleges döntési jogosultságokkal rendelkezik. Az integrált struktúrában belül is a pályahálózat-működtetői feladatként megjelölt tevékenységeket egy független pályahálózat-működtetőnek kell ellátnia, így az integrált struktúrában belül is szükség van a függetlenség védelmét biztosító, erős és hatékony védintézkedésekre (uo. 6. o.). Külön is ki kell emelni a pályahálózat-működtető és az integrált csoport más vállalatai közötti pénzügyi folyamatok elkülönítését és a pályahálózat-működtetők irányítási struktúráját. A javaslat szerint a pályahálózat-működtetőnek jogi értelemben el kell különülnie a vasúti vállalkozásoktól, s nemcsak a keresztfinanzezírozást igyekszik részletesen kizárni a javaslat, de igyekszik megakadályozni az eszközök átkerülését a pályahálózat-működtetőtől a vasúti vállalatokhoz, illetve azt, hogy ezek egymásban kölcsönösen részesedést szerezzenek. A javaslat figyelmet fordít arra is, hogy a pályahálózat-működtető által ellátandó feladatok tekintetében biztosítsa az integrált vállalat többi vállalkozásától független, tényleges döntéshozatali jogkört.

A független üzemeltetés kialakítását kikényszerítő sajátos szabály, hogy elvben a pályahálózat-működtetőktől független vasúttársaságok 2019-től kezdődően közvetlen hozzáféréssel rendelkeznek a belső személyszállítási piacokhoz, azonban a vertikálisan integrált holdingtársasági struktúrába tartozó vasúttársaságok meggátolhatók abban, hogy más tagállamokban működjenek, ha előzetesen nem tudják meggyőzően bizonyítani a Bizottság számára, hogy hazai piacukon megvan minden gyakorlati biztosíték az egyenlő versenyfeltételek biztosításához szükséges jogi, pénzügyi és működési függetlenséghez, valamint ahhoz, hogy a tisztességes versenynek semmi ne álljon az útjában (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a rendelkezés hatékony kikényszerítési lehetőségnak tűnik az olyan holdingstruktúrában működő vállalkozásokkal szemben, amelyek személyszállítási tevékenységben is érdekelték.

Teljesen egyértelmű és konszenzus eredményeként kimunkált követelmények hiányában azonban ez a rendelkezés konfliktusokat vetít előre a tagállamok és a Bizottság között. Jelenleg láthatóan különbség van a felek között a függetlenség szükséges terjedelmét, az ebből eredő hatékonyságot illetően. Ha a *Javaslat* [2014] ezzel a tartalommal kerülne elfogadásra, ez lehetővé tenné, hogy a Bizottság saját szigorúbb felfogását érvényesítve kizárja azon vasúttársaságokat más tagállamok személyszállítási piacáról, amellyel egy holdingot képező pályahálózat-működtető függetlenségét a Bizottság nem ítélte megfelelőnek. Ez a rendelkezés lehetőséget biztosít a vertikálisan integrált társaságokhoz tartozó vasúti szolgáltatók hozzáférési jogainak korlátozására abban az esetben, ha a Bizottságnak nem áll módjában ellenőrizni, hogy hatékonyan hajtották-e végre a pályahálózat-működtető függetlenségét biztosító védintézkedéseket (*Javaslat* [2014] 7c. cikk). Másrészt ez a Bizottság részéről is feltételezi a hatékony és folyamatos monitoringtevékenységet.

A pályahálózat-működtető megerősítése • A Bizottság konkrét tagállami versenyhatósági döntésekkel alátámasztva igazolja, hogy a „nemzeti vasúti monopóliumok továbbra is nagy befolyással bírnak az infrastruktúrához való hozzáférésre. A szálítást végző vállalkozásokkal összekapcsolódó pályahálózat-működtetők számára nem egyszerű garantálni a megkülönböztetésmentes hozzáférést minden vasúttársaság részére, és ezzel párhuzamosan megfelelő módon figyelembe venni az integrált struktúrába tagozódó vasúttársaságok érdekeit.” (*ERA-kihívások* [2013].) Erre válaszul a Bizottság javasolja a vasúthálózat hatékony és megkülönböztetésmentes működésének biztosítására a pályahálózat-működtetők pozíciójának megerősítését, és gondoskodni kíván arról, hogy a vasútvonalak üzemeltetésének és a vonatok közlekedtetésének feladatai elkülönüljenek egymástól.

Az eddigi számviteli elkülönítés és az azt kiegészítő alapvető funkciók (mindegyik a menetvonal-elosztás és a díjszabás) független ellátási kötelezettsége nem hozták meg a várt eredményt. A megfogalmazás helyenként túl általánosnak bizonyult, ami kapóra jött a végrehajtásban nem kellően érdekelt tagállamok számára. A vasúttal rendelkező tagállamok csaknem fele azonban ezen túlmenően a teljes jogú pályahálózat-működtető és a vonatüzemeltetők intézményi elkülönítése (tulajdonjogi és ellenőrzési jogi szempontból történő szétválasztása) mellett döntött. A többi tagállamban azonban továbbra is összetettebb struktúrákban működik a pályahálózat-működtető. Ilyen forma a teljesen integrált szerveződés (a két lényeges pályahálózat-működtetői feladat kiszervezése) vagy a holdingtársasági struktúra, amelyben az infrastruktúra működtetéséért valamely, a holdingon belüli jogi személy felel (uo.).

A szétválasztáson túlmenően, részben a 2010-ben indított kötelezettségsszegési eljárások tapasztalataiból kiindulva, a második fontos feladat a pályahálózat-működtetők megerősítése azáltal, hogy az adott esetben az alapvető funkciók közé nem tartozó, de a zavartalan hozzáférés szempontjából a Bizottság által mégis jelentősnek tekintett feladatokat hozzájuk telepítsék. Indokolt a vasúti infrastruktúrát igénybe vevő vállalkozások szükségleteinek figyelembevétele érdekében a vasúthálózat működtetésével szorosan összefüggő olyan feladatok – például a beruházástervezés, a napi üzemeltetési és karbantartási kérdések, valamint a menetrend-összeállítás – pályahálózat-működtető általi ellátása, amelyeket a jelenleg hatályos szabályozás alapján nem kell vasúttársaságoktól független vállalkozásnak ellátnia. A Bizottság (szemben a kötelezettségsszegési eljárásban hozott ítéletekkel) változatlanul arra törekszik, hogy biztosítsa, „egyetlen szervezet – a pályahálózat-működtető – lásson el minden, a fejlesztéssel, az üzemeltetéssel (ideértve a forgalomirányítást) és az infrastruktúra karbantartásával kapcsolatos feladatot. Ettől függetlenül a pályahálózat-működtetőnek módjában áll meghatározott korszerűsítési és karbantartási munkákat alvállalkozásba adni vasúttársaságoknak, melyek a munkát a pályahálózat-működtető felügyelete alatt végzik el.” (*ERA-kihívások* [2013].)

A Bizottság a pályahálózat-működtető fogalmának meghatározása révén kívánja elérni, hogy mivel az infrastruktúra működtetése kapcsán elvégzendő valamennyi

pályahálózat-üzemeltetői funkciót, köztük az alapvető funkciókat is, csak a pályahálózat-működtető végezhet, a pályahálózat-működtetőnek függetlennek kell lennie a szállító vasúttól. Tehát lényegében az integrált pályavasút által nem végezhető alapvető funkciók pályahálózat-működtetőre telepítése indokolja, illetve kényszeríti ki a pályahálózat-működtető függetlenségét.

Ez a tételes katalógus pontosítani kívánja az egyes pályahálózat-működtetői feladatokat.¹⁸ Figyelemre méltó, hogy a definíció tartalmazza a működtetési funkciók között például a forgalomirányítást, amelyet a kötelezettségszegési eljárások során a Bíróság nem minősített alapvető funkciónak. Ezzel a javaslattal lényegében kibővülne a csak a független pályahálózat-működtető által ellátható tevékenységek köre. A módosítás indokaként a következő szerepel: „Ugyanakkor fontos, hogy minden funkciót függetlenül lássanak el, mivel a versenytársakkal szemben alkalmazott megkülönböztetésre más funkciók is felhasználhatók. Ez különösen igaz a beruházásokkal, illetve a karbantartással kapcsolatos döntések esetében, amelyek meghozatalával a hálózatnak elsősorban az integrált vállalkozás szállítási szolgáltatói által használt részei kerülnek előnyös helyzetbe. A karbantartási munkák tervezéséről hozott döntések befolyásolhatják a menetvonalak rendelkezésre állását a versenytársak számára.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 9. bekezdés.)

Annak érdekében, hogy a pályahálózat-működtetőhöz a vasúti infrastruktúrát használók igényei megfelelően megismerhetőek legyenek, a Bizottság egy koordinációs bizottság felállítását javasolja (uo. 7d. cikk). Az intézményi egységből eredő, a pályahálózat-működtetők és vasúti vállalkozások közötti organikusabb információáramlást – a megfogalmazott szétválasztási igényre figyelemmel – egy koordinációs mechanizmussal kívánják helyettesíteni, azt remélve, hogy a pályahálózat-működtetőket profitmaximalizálásuk rákényszeríti a fogyasztói igények figyelembevételére, követve egy piacorientáltabb infrastruktúra-elosztási, díjszabási, karbantartási és korszerűsítési politikát. Ennek határfoka egyelőre kérdéses. A Bizottság mindenestre gazdasági ösztönzőket és teljesítménymutatókat állapít meg a pályahálózat-működtetők eredményességének mérésére és javítására.

Tagállamközi szintre továbblépve, a Bizottság tervei szerint az így megerősített pályahálózat-működtetők tevékenységének összehangolását fokozottabb együttműködését is ösztönözni kell. A Bizottság a pályahálózat-működtetők hálózatának kialakítására tesz javaslatot annak érdekében, hogy a pályahálózat-működtetők a határon

¹⁸ „»pályahálózat-működtető«: olyan szervezet vagy cég, amely egy hálózat vasúti infrastruktúrájának fejlesztését, működtetését és karbantartását biztosítja; a fejlesztés hálózattervezést, pénzügyi és beruházástervezést, valamint az infrastruktúra építését és korszerűsítését foglalja magában; az infrastruktúra működtetése a menetvonalak elosztásának folyamatát tartalmazza, beleértve a mind az egyes menetvonalak meghatározását, mind azok rendelkezésre állásának felmérését, mind pedig azok elosztását, a forgalomirányítást és az infrastruktúra-díjszabást, beleértve a díjak meghatározását és beszedését; míg a karbantartás infrastruktúra-bővítést és egyéb vagyonkezelési tevékenységeket foglal magában” (*Javaslat* [2014] 3. cikk 2. pont)

átnyúló és páneurópai jellegű ügyeket összehangolt módon és szakszerűen kezeljék. Ezen ügyek körébe tartozik a transzeurópai közlekedési hálózat (*Trans-European Transport Networks, TEN-T*) megvalósítása, a teherszállítási folyosók kialakítása és az európai vasúti forgalomirányítási rendszer (*European Rail Traffic Management System, ERTMS*) kiépítési tervének végrehajtása is (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a határokon átnyúló együttműködést elősegítő pályahálózat-működtetői fórum kiterjed a törzshálózat-folyosók és a vasúti árufuvarozási folyosók létrehozására és az ERTMS megvalósítási tervének végrehajtására. „A hálózatnak szerepet kell vállalnia a 15. cikkben említett piaci nyomon követési tevékenységekben, és a pályahálózat-működtetők hatékonyságát olyan közös mutatók és minőségi szempontok alapján kell értékelnie, mint a megbízhatóság, a kapacitás, a rendelkezésre állás, a pontosság, hálózataik biztonsága, az eszközminőség és -felhasználás, a karbantartás, a felújítások, a bővítések, a beruházások és a pénzügyi hatékonyság.” (*Javaslat* [2014] 7e. cikk. 2. bekezdés.)

A belföldi személyszállítási piacok megnyitása

A harmadik, szintén kimondottan érzékeny terület a belföldi vasúti személyszállítási piac új belépők és szolgáltatások előtti megnyitása. Jóllehet 2010. január elseje óta a nemzetközi személyszállítási szolgáltatások piacai is nyitottak, néhány tagállamban történt előrelépéstől eltekintve a piacnyitás számottevő eredménnyel – köszönhetően részint annak, hogy a gazdasági válság visszafogta a vállalkozókat az ágazatban – egyelőre nem járt. A nemzeti belföldi személyszállítási piacok nagyrészt továbbra is zártak. Csúpnán Svédország és az Egyesült Királyság nyitotta meg teljes körűen a piacait, míg Németország, Ausztria, Olaszország, a Cseh Köztársaság és Hollandia a részleges piacnyitás mellett döntött (*EB-sajtóközlemény* [2013]). A belföldi személyszállítási szolgáltatások nemzeti piacai továbbra is túlnyomórészt zártak, és a nemzeti monopóliumok hídfőállásait képezik (*Bizottsági közlemény* [2013] 7. o.). A belföldi személyszállítási szolgáltatások sok tagállamban elzártak a verseny elől, ami nemcsak fejlődésüket korlátozza, de aránytalanságokat is teremt a piacokat megnyitó és a piac megnyitásától elzárkózó tagállamok között (*Javaslat* [2014] 2. o.).

A belföldi személyszállítási szolgáltatások többsége nem nyújtható kizárólag kereskedelmi alapon, üzemeltetésükhöz *állami támogatásra* van szükség, és ezekre a szolgáltatásokra közszolgáltatási szerződések keretében kerül sor. „Tekintve, hogy e szerződések odaítélésére közös uniós szabályok nem vonatkoznak, egyes tagállamok az ilyen szerződések odaítélésére versenytárgyalást vezettek be, míg más tagállamokban odaítélésük közvetlenül történik. Az uniós szabályozási keretek e széttagolt-sága megnehezíti a belső piacon való működésben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázására készülő vasúttársaságok helyzetét.” (*Személyszállítási javaslat* [2013] 3. o.) Ebből adódóan a negyedik vasúti csomag személyszállítási közszolgáltatásokkal kapcsolatos újításainak egy része ezekre irányul. Emellett, illetve ezzel összefüg-

gésben kitér olyan kérdésekre is, mint például a járművek rendelkezésre állása az ilyen szerződések iránt érdeklődő potenciális ajánlattevők számára, vagy az utasok javát szolgáló integrált menetrend-összeállításhoz és jegykiadó rendszerekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférés (*Javaslat* [2014] 2. o.).

Közszolgáltatási szerződés • A Bizottság e szektorban a szerénységnek mondható eredményért azt teszi felelőssé a szabályozás oldaláról, hogy jelenleg „az 1370/2007/EK-rendelet nem kötelezi a vasúti ágazatot arra, hogy a közszolgáltatási szerződéseket versenytárgyalási eljárás keretében ítélje oda, illetve a 91/440/EGK-irányelv sem tartalmaz olyan általános előírást, amely hozzáférésre jogosítaná fel a vasúti infrastruktúrát belföldi személyszállítási céllal igénybe venni szándékozókot – a vasút tehát továbbra is nemzeti monopólium maradhat. Az 1370/2007/EK-rendelet értelmében a tagállami hatóságok szabadon eldönthetik, hogy a közszolgáltatási szerződéseket közvetlenül ítélik-e oda vagy versenytárgyalási eljárás keretében.” (*ERA-kihívások* [2013]) A Bizottság a hagyományos szolgáltatóknak közvetlenül, kizárólagos jogok biztosításával odaítélt szolgáltatások jelentőségét konkrét számokkal megvilágítva jelzi, hogy így új piaci szereplők számottevő mértékben nem jelenhetnek meg (uo.).

Figyelemreméltó, hogy a negyedik vasúti csomagban a Bizottság kiemelt figyelmet kíván fordítani az olyan közszolgáltatási szerződések keretében nyújtott szolgáltatásoknak, amelyeket a tagállamok, a regionális vagy helyi hatóságok határoznak meg és támogatnak. Ezek a szolgáltatások teszik ki a belföldi személyszállítási szolgáltatások többségét.¹⁹ Az ilyen típusú szolgáltatások nagy számára tekintettel a közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése (elkerülve azok versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélését) fokozott figyelmet érdemel, mert a jelenlegi szabályok tág hatáskört biztosítanak az illetékes hatóságok számára a vasúti közlekedés terén (*Bizottsági közlemény* [2013] 7. o.). A Bizottság a jövőben szeretné ezeket a személyszállítási szolgáltatásokat eltérően kezelni a ténylegesen több piaci szereplő részvételét feltételező, klasszikus értelemben versengő szolgáltatásoktól, és a szolgáltatások azon körére osztaná, amelyek nyílt hozzáférés révén nyújthatók, és azokra, amelyeket közszolgáltatási szerződések keretében kell nyújtani. Előbbi esetben „a piacon” folyó versenyről (*competition on the market*), míg utóbbi esetén „a piacért” folytatott versenyről (*competition for the market*) beszélhetünk. Ez utóbbi piac tekintetében beszélhetünk elsősorban érdemi módosítási tervekről, ahol a cél az átlátható és költséghatékony közszolgáltatási szerződések megkötése.

Ezen a területen is meglehetősen óvatosnak tűnik azonban a módosító szándék. A Bizottság úgy javasolja a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitását, hogy változatlanul fennmarad a hozzáférés korlátozásának lehetősége abban az esetben, ha egy közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszély-

¹⁹ „Az EU vasúti személyszállítási piacának több mint 94 százalékát a belföldi személyszállítási szolgáltatások uralják.” (*ERA-kihívások* [2013].)

be kerül. A változás abban áll, hogy ezt a korlátozhatóságot magasabb mércéhez köti,²⁰ és a tagállamoknak a piacért folyó versenybe való beavatkozás esetén szigorúbb feltételeknek kell eleget tennie. A Bizottság ugyanis 2019 decemberétől az 1370/2007/EK-rendelet módosításával *kötelezővé kívánja tenni a közszolgáltatási versenytárgyalási eljárást*. „E szerződések és az alapul szolgáló közszolgáltatási kötelezettségek hatókörét a Szerződés alapelvein nyugvó kritériumokkal összhangban kell meghatározni. Annak elkerülésére, hogy a szerződések olyan kiterjedt földrajzi hatókörrel rendelkezzenek, amely alkalmas lehet piacok elszigetelésére, a Bizottság javasolja a szerződésbe foglalható legnagyobb hatókör rugalmas meghatározását. A legalsó küszöb, amelynek értéke alatt a szerződések közvetlenül odaítélhetők, lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy ne alkalmazzanak közbeszerzési versenytárgyalási eljárást, ha a közpénzek várható megtakarítása nem haladja meg a közbeszerzés költségeit. E jogalkotási csomag elfogadása után a közvetlenül odaítélt szerződések érvényessége nem tarthat tovább 2022. december 31-nél.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

Versenytárgyalásra tehát csak bizonyos határérték feletti szerződések esetében kerülne sor. A közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó felső határértéket a teljesített vonatkilométer-szám vagy az egyes tagállamok vasúti személyszállítási szolgáltatásai teljes volumenének a közszolgáltatási szerződés keretében nyújtott hányada figyelembevételével fogják meghatározni: ez biztosítaná, hogy a piacon az igényeknek megfelelni képes ajánlattevők jelenjenek meg (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a rugalmas felső forgalmi küszöbérték biztosítja a hatékony versenyt, ugyanakkor így vehető figyelembe a tagállamok vasúti személyszállítási piacainak eltérő mérete és közigazgatási szerkezete (*Személyszállítási javaslat* [2013] 5. o.). Az azonban már most is egyértelműnek látszik, hogy nem lesz könnyű megtalálni az eltérő érdekek közötti kompromisszumot a megfelelő felső küszöbérték megállapításánál (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 10. módosítás). A már megkötött, közvetlenül odaítélt szerződések aránytalan megterhelésének elkerülésére a tenderek bevezetéséig átmeneti intézkedésekre kerül sor (*ERA-kihívások* [2013]).

²⁰ „Annak értékelése során, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszélybe kerülne-e, előre meghatározott szempontok veendőek figyelembe. E szempontok és a követendő eljárás részletei – különösen az igazgatási szervezetek, az illetékes hatóságok és a vállalkozó vasúti társaságok tapasztalatainak fényében – idővel változhatnak, és akár a belföldi személyszállítási szolgáltatások konkrét jellemzőit is figyelembe vehetik.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 17. bekezdés.)

Annak értékelése során, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszélybe kerülne-e, az igazgatási szervezeteknek figyelembe kell venniük a bevezetésre váró szolgáltatásnak a már meglévő közszolgáltatási szerződésekre gyakorolt gazdasági hatását, számításba véve az e közszolgáltatási szerződésben szereplő szolgáltatások nyereségességére gyakorolt hatását, és a szerződést odaítélő illetékes hatóságnál felmerülő nettó költségre kiható következményeit. Ezen értékelés elkészítéséhez olyan tényezőket kell megvizsgálni, mint az utasigény, a díjszabás, a jegyváltásra vonatkozó szabályok, a megálló helye és száma, valamint a javasolt új szolgáltatás menetrendje és gyakorisága.” (Uo. 18. bekezdés.)

„Annak biztosítására, hogy a tagállamok és a regionális/helyi ajánlatkérők a közszolgáltatási szerződéseket koherens, integrált és hatékony módon kössék meg, a javasolt rendelkezések arra kötelezik az illetékes hatóságokat, hogy dolgozzanak ki személyszállítási stratégiai célokat tartalmazó tömegközlekedési terveket, többek között a személyszállítási közszolgáltatás általános ellátási és teljesítményszerkezetére vonatkozóan. [...] A teljes átláthatóság biztosítása érdekében az illetékes hatóságok kötelesek a közszolgáltatási szerződések minden lehetséges kérelmezőjének rendelkezésére bocsátani bizonyos működési, technikai és pénzügyi adatokat, lehetővé téve számukra, hogy ajánlataikat megfelelő információkra alapozva tegyék meg, és ezzel fokozódjon a verseny, a polgárok pedig élvezhessék ennek előnyeit.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8–9. o., *Személyszállítási javaslat* [2013] 4. cikk 8. bekezdés.) Ahhoz, hogy a közszolgáltatási szerződések odaítélésének közös szabályai meghozzák a kívánt eredményt, feltétlenül szükség van ilyen, a versenytárgyalási eljárások eredményességének fokozását célzó kísérő intézkedésekre (*Személyszállítási javaslat* [2013] 3. o.). Ezt tovább fokozza a Régiók Bizottsága: felhívja a figyelmet arra, hogy a „pályahálózat-működtető adatai nem elegendők, mivel nem tartalmazzák a vasúttársaság kereskedelmi adatait. Az információhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés garantálása érdekében a korábbi és/vagy aktuális, és főként a tevékenységet régóta ellátó szolgáltatóknak is adatokat kell szolgáltatniuk. Ez az összehangolás elengedhetetlen, ennek hiányában az illetékes hatóságokra vállalhatatlan kötelezettségek hárulhatnak.” (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 8. módosítás.)

A 2012/34/EU-irányelv módosítása révén a belföldi személyszállítási szolgáltatások végzéséhez általánosan hozzáférhetővé kell tenni a vasúti infrastruktúrát. A 2012/34/EU-irányelv 10. cikk módosított 2. bekezdése az európai vállalkozó vasúti társaságoknak a belföldi személyszállítási szolgáltatások működtetésének céljából is hozzáférési jogot biztosít. Ugyanakkor a javaslat itt is biztosítani kíván egy kivételt, élet véve ezzel a rendelkezésnek, nevezetesen a belföldi vagy nemzetközi szolgáltatások működtetése kapcsán korlátozni lehet a hozzáférési jogot, ha e jog gyakorlása valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát, életképességét veszélyeztetné. „Mivel a nemzetközi szolgáltatások tekintetében jelenleg ez a helyzet, a rendelkezés előírása szerint annak megállapítása, hogy egy belföldi szolgáltatás a közös eljárások és feltételrendszer alapján veszélyezteti-e a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát, az igazgatási szervezetek felelőssége.” (*Javaslat* [2014] 6. o.)²¹

²¹ „A 11. cikk a következőképpen módosul:

(1) A tagállamok korlátozhatják a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt hozzáférési jogot olyan adott kiindulási és adott célállomás közötti személyszállítási szolgáltatások esetében, amelyeknél egy vagy több közszolgáltatási szerződés is ugyanazt az útvonalat vagy annak alternatíváját fedi le, ha e jog gyakorlása veszélyeztetné az érintett közszolgáltatási szerződés vagy szerződések gazdasági egyensúlyát. [...]
(2) „Azt, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyja sérülne-e, az 55. cikkben említett igazgatási szervezet vagy szervezetek állapítják meg objektív gazdasági elemzés alapján, a döntést előre meghatározott szempontokra alapozva. [...]” (*Javaslat* [2014] 19. o.)

Járművek • „Annak a tagállami kötelezettségnek a bevezetésével, amely szerint a vasúti személyszállítási közszolgáltatásokat nyújtani kívánó szolgáltatók számára a tagállamoknak a megfelelő járművekhez hatékony és megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítaniuk, a közszolgáltatási szerződésekért folyó hatékony verseny egyik jelentős akadálya hárul el. Azokban a tagállamokban, ahol a vasúti járművek mögül hiányoznak a jól működő lízingpiacok, az illetékes hatóságok feladata meghozni azokat a járművekhez való hozzáférést biztosító intézkedéseket, amelyek a piac megnyitásához szükségesek. Mivel azonban a helyzet és az igények országról országra változhatnak, az új rendelkezés – miközben feltünteti a leggyakrabban alkalmazott intézkedéseket – nagy teret enged az illetékes hatóságok számára a célkitűzés eléréséhez legmegfelelőbb intézkedések kiválasztásában.” (*Személyszállítási javaslat* [2013] 6. o.)

Emellett a közszolgáltatási szerződések érvényességének uniós jog általi tizenöt évben korlátozása némiképpen más kontextusban tünteti fel a vasúti járművekhez való hozzáférésnek a teherszállítás területén szintén felmerülő problémáját. Az új belépők számára gondot jelent az alapvető szolgáltatásokhoz, különösen a járművekhez való hozzáférés, amit olykor az állami vállalat még nehezebbé tesz.²² „Azon tagállamokban, amelyekben nincsenek jól működő vasúti jármű- lízingpiacok, az illetékes hatóságoknak a közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó piaci versenyképesség magas szintjének elérése érdekében meg kell hozniuk a megfelelő járművekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférést biztosító intézkedéseket.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 9. o.)

A vasúti járművek rendkívül költségesek, és költségeik leírására a közszolgáltatási szerződések érvényességét jelentősen meghaladó üzemi élettartam áll rendelkezésre. „Ha nincs olyan mechanizmus, amely a közszolgáltatási szerződés lejártakor a járművek maradványértékével kapcsolatos kockázatot kezeli, akkor az ajánlattevő vagy bevállalja ezt a kockázatot (ami mértéktelenül megdrágítaná a közszolgáltatást), vagy – ami sokkal valószínűbb – jobb híján elfogadja a járművekhez hozzáféréssel rendelkező meglévő nemzeti vasúttársaságok ajánlatát, ami azonban ellene mondana a verseny élénkítésével kapcsolatos céloknak. E problémát megoldandó és a járművekhez való hozzáférést megkönnyítendő a Bizottság arra kötelezné javaslatában az illetékes hatóságokat, hogy vállalják fel a járművek maradványértékével kapcsolatos kockázatot valamely erre alkalmas eszköz igénybevételeivel (például a járművek

²² „Az érdekelték visszajelzései szerint a járműállományhoz (vonatokhoz) való hozzáférés kérdése komoly akadály az új belépők számára. Legalább nyolc tagállamban a járművek továbbra is túlnyomórészt a meglévő vasúttársaságok tulajdonában vannak, amelyek nem tudják vagy akarják vonzó üzleti feltételekkel rendelkezésre bocsátani azokat. Ausztriában például több új belépő is arról panaszkodott a Schienen-Control nemzeti szabályozónak, hogy az ÖBB a felesleges vasúti járműveket vagy leselejtezi, vagy kizárólag Ausztrián kívüli vasúttársaságoknak adja el azzal a feltétellel, hogy azok a járműveket nem értékesíthetik tovább az új osztrák belépőknek.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

tulajdonjogának átvétele, banki garancia biztosítása új járművek beszerzésére, lízingtársaság létrehozása)” (*ERA-kihívások* [2013].) Ez viszont valószínűleg messze meghaladná a szabályozó hatóságok eddig ismert és gyakorolt feladatait.

Jegykiadás • A hozzáférést befolyásoló alapvető szolgáltatás az integrált jegykiadási rendszerekhez való egyenlő hozzáférés biztosítása is, mert a hagyományos szolgáltatók által működtetett kötelező országos jegyrendszerek gyakran bizonyultak diszkriminatív hatásúnak.²³ A Bizottság a megkülönböztetésmentes önkéntes *nemzeti jegykiadási rendszerek* kialakítását javasolja, ami lehetővé tenné a tagállamok és szolgáltatók számára az országos szintű jegykiadás megszervezését, a meglévő rendelkezések egyértelműsítését és az esetleges jogbizonytalanságok felszámolását (*ERA-kihívások* [2013]).

„Annak érdekében, hogy az utasok továbbra is élvezhessék a hálózati hatások előnyeit, ez a rendelkezés lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a belföldi személyszállítási szolgáltatásokat nyújtó valamennyi vállalkozó vasúti társaságra kiterjedő és a piaci versenyt nem torzító információs és integrált jegykiadó rendszereket hozzanak létre. Ezenkívül arról is rendelkezik, hogy a vállalkozó vasúti társaságok fogadjanak el összehangolt veszélyhelyzeti terveket a jelentős forgalmi zavarok esetén az utasoknak biztosított segítségnyújtásról.” (*Javaslat* [2014] 7. o.)

A szakképzett munkaerő megtartása

Végezetül a tartalmában, dogmatikájában talán kevésbé, a gyakorlatban azonban annál inkább jelentős negyedik kérdés a vasúti ágazat fellendüléséhez nélkülözhetetlen képzett és motivált munkaerő biztosításának mikéntje. A negyedik vasúti csomag biztosítani kívánja, hogy közszolgáltatási szerződések átruházása esetén a tagállamok további intézkedéseket hozhatnak a személyzet érdekeinek védelmére. Az európai uniós szabályozás keretében a tagállamoknak lehetőségük lesz megvédeni a munkavállalókat azáltal, hogy – a vállalkozások átruházására vonatkozó általános európai uniós követelményeken túlmenően – a közszolgáltatási szerződésnek egy másik vasúttársaság részére történő odaítélése esetén megkövetelhetik a személyzet átvételét. Emellett a Bizottság javaslatának második eleme, hogy a páneurópai vasúttársaságok hozzanak létre európai üzemi tanácsokat az európai üzemi tanács létrehozásáról szóló irányelvnek megfelelően, és vegyenek részt a vasúti szociális ágazati párbeszéddel foglalkozó bizottság munkájában (*ERA-kihívások* [2013]).

²³ „A kötelező jegyrendszert működtető meglévő nemzeti szolgáltatók – például Németországban és a Cseh Köztársaságban – akár 25 százalékos jegyeladási jutalékkal számolhatnak. Ez a diszkriminatív hatás eltántorítja a piacra lépőket. Egyes tagállamokban az új piacra lépőknek fizetett visszatérítés két évet is igénybe vehet, míg más tagállamokban 1,5 százalékos jutalékkal nyolc napon belül sor kerül a kifizetésre.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

„A piacnyitás körülményei között a dolgozók számára megfelelő biztosítékokat nyújtanak a jelenlegi jogszabályok, köztük a vállalkozások átruházásáról szóló irányelv, amely meghatározza a személyzet átvételére vonatkozó feltételeket közszolgáltatási szerződés odaítélése esetén, vagy ha vagyonelemeket (például járművek) ruháznak át más vasúttársaságra. A közszolgáltatási kötelezettségekről szóló rendelet rendelkezései értelmében az illetékes hatóságok megkövetelhetik a személyzet átvételét, és/vagy előírásokat határozhatnak meg a közszolgáltatási szerződésnek egy másik vasúttársaság részére történő odaítélése esetén.” (Uo.)

Az 1192/69/EGK-rendelet hatályon kívül helyezése • Emellett a Bizottsági módosító csomag magában foglalja a vasúti vállalkozások elszámolásainak normalizálására vonatkozó közös szabályokról szóló 1192/69/EGK rendelet hatályon kívül helyezését, mert az elavult, és mára már összeegyeztethetetlené vált a hatályban lévő uniós szabályozással (EB [2013] 2–3. o.).

ÉRTÉKELÉS

Hogy mi az, ami megvalósulhat a Bizottság ambiciózus javaslataiból, azt egyelőre – figyelemmel az európai parlamenti választásokra és az új Európai Bizottságra is – nehéz volna megjósolni. Az látszik, hogy a javaslat igyekszik hozzányúlni olyan sokat vitatott pontokhoz is, mint az infrastruktúra és a szállító vasút szétválasztása, ugyanakkor az is látszik, hogy a kompromisszum érdekében nem fogalmaz nagyon határozottan, hanem inkább kivételekkel és viszonylag hosszú átmeneti időszakokkal operál. Az már a korábbi csomagok és az első vasúti csomag átdolgozása alkalmával is látható volt, hogy a szöveg az eredeti bizottsági javaslatához képest is sokat változott, finomodott a későbbiek folyamán, illetve hogy a nem kellően pontos megfogalmazás, valamint az elfogadás érdekében kimunkált kompromisszumok idővel értelmezési és alkalmazási nehézségekhez vezettek.

Szétválasztás, alapvető funkciók

A látszólag a holdingmodellt fenntartani engedő, ám a szétválasztás módja tekintetében a korábbiaknál lényegesen szigorúbb követelményeket támasztó és közvetlenül a személyszállítási üzletágban tevékenykedő vasúttársaságokat szankcionáló javasolt megoldás elfogadása esetén talán az eddigieknél hatékonyabb lehet, komolyabb kényszerítő erőt jelenthet a más tagállamok személyszállítási piacán is tevékenykedő integrált vállalatok számára, és ösztönözhetné a Bizottság által megjelölt irány követését. A Bizottság igyekszik az infrastruktúra-üzemeltető teljes leválasztásával és megerősítésével, az alapvető funkciók – köztük például a 2010-es kötelezettség-

szegési eljárásokban még rendre vitatott forgalomirányítással – egyértelmű pályahálózat-működtetőre telepítésével az eddignél nagyobb mértékben érdekeltté tenni a pályahálózat-működtetőt a megfelelő piaci működésben, az infrastruktúra jobb kihasználásában. Az egyes tagállami pályahálózat-működtetők összekapcsolása segítheti a jobb tagállamközi vasúti mozgásokat, a vasúti társaságokkal való koordinált együttműködés pedig a vasúti szállítás igényeinek jobb megismerése révén igyekszik pótolni az erőteljesebb szétválasztással esetleg megszűnő előnyöket, *szinergikus hatásokat*.²⁴ Kérdéses, hogy az ilyen szigorú szétválasztási követelmények összeegyeztethetők-e még egyáltalán az integrált vállalati struktúra fogalmával.

Figyelemre méltó, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) a negyedik vasúti csomag szétválasztás-megoldásával nem ért egyet, és kéri, hogy a tagállamoknak továbbra is maradjon lehetőségük arra, hogy megszervezzék nemzeti vasúti rendszerüket, megnyissák a hazai piacot a verseny előtt, mindezt földrajzi, demográfiai, történelmi, valamint gazdasági, társadalmi és környezeti feltételeik függvényében (EGSZB [2013] 1.5–1.8. pont). Hangsúlyozza, hogy a „témával kapcsolatban tartott viták rávilágítottak arra, hogy a tagállamoknak meg kell hagyni a lehetőséget saját nemzeti rendszereik kialakítására, és – amennyiben hasznosnak ítélik – a termelés integrált szervezésének fenntartására, lehetővé téve ezzel a tehermegosztást, illetve csökkentve a mind gazdasági, mind biztonsági szempontból káros interfészeket. Az infrastruktúra-működtetés leválasztása egy egyetlen szabadsági fokkal működő közlekedési rendszerben általában több problémát okoz, mint amennyi hasznot hoz, mivel nagymértékben komplikálja a működést, ezzel növeli a költségeket, és rontja a szolgáltatás minőségét. Ez különösen az intenzív vegyes szállítást lebonyolító hálózatokra érvényes.” (Uo. 3.11–3.12. pont.) Emellett az EGSZB álláspontja szerint a szétválasztott struktúrában a technikai fejlesztések integrálása lassúbb és nehezebb. Az innováció lefékeződik, és jelentős mértékben nő a bürokrácia, valamint a felesleges interfészek száma, ami emeli a működési költségeket, és fokozza a döntéshozatali folyamat inerciáját. Ráadásul az infrastruktúra-működtetési funkciók elválasztása a szállítási funkcióktól növeli a hálózat vagy az infrastruktúra működtetőjének távolságát a végfelhasználótól (utasok és szállítatók), illetve annak a szolgáltatás minősége (elsősorban a pontosság) tekintetében támasztott követelményeitől (EGSZB-*vélemény* [2013] melléklet 3.13. pont).

Az EGSZB összegzésként hivatkozik arra, hogy a „szolgálati létesítményekkel kapcsolatban az EGSZB 2011. március 16-i, TEN/432-433. sz. véleményének 1.7.

²⁴ A pályahálózat-működtető és a vállalkozó vasút szétválasztásának egyik legnagyobb hátulütője, hogy nem találkozik a két érdekelt beruházási szándéka, és ennek következtében el is maradnak a fejlesztések – elsősorban talán a sínhálózaté –, és állapotromlás következik be. A pályahálózat-működtető nem tudja, ki mikor milyen eszközzel veszi igénybe az általa üzemeltetett vonalakat (épp elég nagy probléma önmagában a sínek Európában jellemző duális használata), és a vállalkozó vasút sem ruházhat be minden kockázat nélkül korszerűbb eszközökbe, mert ha a sínek terén nincs lépéstartás, ezt az előnyt nem tudja kihasználni.

pontja egyébként a következőket fogalmazza meg: »A szolgálati létesítményekhez való hozzáférés feltételeivel kapcsolatban az EGSZB nem támogathatja a jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenség kötelezettségét, mely a jelenlegi pótolhatatlan eszközállományt veszélyeztetheti.« Egyetlen olyan új elem sem jelent meg az elemzésben, amely miatt ezt az ajánlást felül kellene vizsgálni.” (EGSZB-vélemény [2013] 3.15. pont.)

A Régiók Bizottsága is hasonló véleményen van a szétválasztást illetően. Alapvetően üdvözlendő fejlemény, hogy a pályahálózat-működtetők szerepét erősítik, létrejönnek koordinációs bizottságok és egy európai pályahálózat-működtetői hálózat és „támogatja, hogy a tagállamoknak – mindaddig, amíg az egyenlő versenyfeltételek és az összes európai vasúttársaság előtti nyitott verseny biztosítva van, és nem torzul a piaci verseny – legyen bizonyos szabadságuk saját vasúti rendszerük szervezésében és fejlesztésében, és választhassanak az elkülönítés és az integrált társaságok modellje között.” (A Régiók Bizottsága véleménye [2013] 22. pont.)

Kifejezetten kritikus hangot üt meg a Régiók Bizottsága is a szétválasztás Bizottság által kommunikált szükségességét illetően. „Az Európai Bizottság abból az ideológiai posztulátumból indul ki, hogy a tevékenységek teljes különválasztása a lehető legjobb megoldás. Ennek az ideológiai posztulátumnak nincs helye az irányelvtervezetben, amelynek semlegesnek kell lennie ezzel kapcsolatban. [...] Ami az infrastruktúra-kezelés és a fuvarozói tevékenység intézményi szétválasztását illeti, tanácsos megtartani a jelenleg érvényes előírásokat azoknak a vállalkozásoknak az esetében, amelyek tevékenysége regionális szolgáltatások nyújtására korlátozódik. Látni kell, hogy az intézményi szétválasztás néhány kisebb – specifikus infrastruktúrákban szolgáltatásokat nyújtó – szereplő számára jelentős szétaprózódást jelentene és a működési költségek – és ezzel párhuzamosan a közforrásokból fizetett kompenzáció – emelkedését vonná maga után.” (Uo. 15. és 16. módosítás indokolása.)

A Régiók Bizottsága megengedőnek tűnik az alapvető funkciók tekintetében is. Javaslatára alapján a pályahálózat-működtetők formáját illetően – feltéve hogy a választott forma biztosítja az elengedhetetlen függetlenséget – a tagállamoknak megmaradna a mozgásszabadsága és a javaslat az alapvető funkciók körét is lényegesen szűkebben vonná meg.²⁵

²⁵ „A tagállamok biztosítják, hogy a pályahálózat-működtető ellátja a 3. cikk 2. pontjában említett feladatokat, és független minden vállalkozó vasúti társaságtól az alapvető funkciók, így a menetvonalak elosztásával és az infrastruktúra használatára vonatkozó díjképzéssel, valamint a pályaudvarokkal, a beruházásokkal és a karbantartással kapcsolatos döntéshozatal tekintetében. A pályahálózat-működtetők függetlenségének garantálása érdekében a tagállamoknak a szubszidiaritási elv alapján tetszésük szerinti szervezési formát választhatnak.” (Régiók Bizottsága véleménye [2013] 17. módosítás.)

A személyszállítási piac megnyitása

A személyszállítási szektorban a kötelező versenyeztetés hivatott valójában megte-remteni a versenyt. 2019-től egy bizonyos küszöbérték felett kötelezővé váló ver-senyttárgyalásnak köszönhetően megvalósul a verseny a piacokért ebben a szektorban is. A javaslat nagyon mértéktartóan valóban csak ott vezeti be ezt a módszert, ahol az gazdaságilag is életképes és nem kívánja továbbra sem veszélybe sodorni a köz-szolgáltatásokat. Ahhoz azonban, hogy ez a versenyeztetési koncepció beválthassa a hozzá fűzött reményeket elengedhetetlenek az olyan kísérő intézkedések, mint például a szükséges információk valamennyi potenciális pályázó számára elérhetővé tétele, a hozzáférés a gördülő állományhoz vagy a jegyrendszerhez.

Az *EGSZB-vélemény* [2013] melléklete azonban a szabályozásnak ezzel az elemé-vel is kifejezetten kritikus; az illetékes hatóságok hatáskörében kívánja hagyni, hogy a közszolgálati feladatokat közvetlenül egy üzemeltetőre bízva, vagy pedig pályázati eljárásokat indítson, ahogyan azt jelenleg az 1370/2007/EK rendelet előírja, illetve szabadon megszervezze az eljárásokat. Az *EGSZB-vélemény* [2013] egyértelműen a Bizottság által választott megoldás elégtelensége mellett érvel.

„A fentiek miatt az EGSZB – a piaci reform nyilvánvaló szükségessége ellené-re – azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy óvatos megközelítést alkalmazzon a belföldi utasszállítás liberalizációjával kapcsolatban, figyelembe véve a nemzetközi szállítás liberalizációjának jelenlegi tapasztalatait. Az Európai Bizottság egyébiránt elismeri a nemzetközi vasúti tevékenység felélénkítésének nehézségeit, mivel az túl-zott mértékben függetlenül van a belföldi hálózatoktól, pedig utóbbiakkal lehetne egyértelműen kihasználni a hálózati hatásokat.” (*EGSZB-vélemény* [2013] 3.20. pont.)

„E tekintetben az EGSZB egyetért azzal, hogy a nemzetközi vasúti személyszállít-ás keveset fejlődött az Európai Bizottságnak a jogi keretek tekintetében kétségtelen voluntarista megközelítése ellenére.” (Uo. 3.21. pont.)

„Ebből egyértelműen következik a javasolt megoldások elégtelensége, elsősorban azért, mert megfelelő beruházások és politikai ösztönző nélkül a piac nem képes kezelni a leírt problémákat. Ezzel összefüggésben van egy külön kihívás is: a belföldi területek szélén fekvő zónák elérhetőségének biztosítása modern, környezetbarát közlekedési eszközökkel.” (Uo. 3.22. pont.)

„Az 1370/2007/EK-rendelet módosítása kötelezővé teszi a versenytárgyaláson alapuló pályáztatást a vasúti szállítás esetében, rögzíti a pályázati eljárás lebonyolí-tását, előírja a tömegközlekedési tervek készítését, illetve a vasúti járműveknek az új belépők rendelkezésére bocsátását.” (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 4.1. pont.)

„A 2012. december 13-i, TEN/495. sz. vélemény 1.7. pontjában az EGSZB erős fenntartásainak adott hangot a fenti rendelet felülvizsgálatával kapcsolatban. Meg kell jegyezni, hogy az értékelés, a hatásvizsgálatokban ismertetett eredményeket tekintve, nem felel meg a várakozásoknak.” (Uo. 4.2. pont.)

„Számos tanulmány – melyek közül jó néhány az Európai Bizottság kérésére készült, mint például a vasúti személyszállítási piac jövőbeli megnyitásának sza-

bályozási lehetőségeiről szóló dokumentum – eltérő és ellentmondásos elemeket jelentet meg, melyek nem teszik lehetővé az egységes megoldást a kihasználtságához, a szolgáltatások gyakoriságához, az állami támogatások változásaihoz és a termelékenységhez kapcsolódó problémák esetében.” (Uo. 4.3. pont.)

„Nagyon hasonlóak voltak az eredmények az eltérő jogi keretben működő (azaz a versenyre nyitott vagy nem nyitott) hálózatok esetében, ezért óvakodnunk kellene a túlságosan átfogó megközelítéstől, amely nem veszi figyelembe az utazásszervezés belföldi tényezőit, mint például a földrajzi adottságokat, az időjárást, a termelési helyszínek és a lakóövezetek elhelyezkedését, melyek közül jó néhány, amint azt a 2012. december 13-i TEN/495. sz. vélemény is jelzi, igen messze található a vasúti szolgáltatásoktól.” (Uo. 4.4. pont.)

Figyelemreméltó, hogy a kötelező versenytárgyalást illetően a Régiók Bizottsága is „kéri, hogy az illetékes helyi hatóságok számára maradjon meg a lehetőség a versenytárgyalásos eljárás (a közszolgáltatási szerződés részleges vagy teljes megnyitása) és a közvetlen odaítélés közötti választásra. A monopolista hibák elkerülése végett a közvetlen odaítélést szigorúbban kell szabályozni, elsősorban a szolgáltatás minőségi kritériumai, és nem csupán az ár tekintetében. A tét az a szállítást szervező hatóságok számára, hogy átláthatóságot érjenek el a nyújtott szolgáltatások árát illetően, a közbeszerzési szerződések vitathatóságának köszönhetően.” (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 14. pont.)

„Megkérdőjelezi a versenyztetés valódiságát akkor, amikor bizonyos versenytárgyalási eljárások esetében a verseny szintje igen alacsony. Felkéri az Európai Bizottságot, hogy tegye egyértelművé a valódi verseny kritériumait elsősorban a versenytárgyalásokban való részvétel adminisztratív költségei, illetve az illetékes hatóságok által javasolt szerződések időtartama alapján.” (Uo. 16. pont.)

A javaslat figyelmet fordítva a szektor közeljövőben várható kedvezőtlen munkapiaci fordulataira (idősödés, fluktuáció, a társadalmi megoszlás ágazaton belüli változása), igyekszik előrelátóan biztosítani a megfelelő szakemberállományt, valamint a gördülőállomány tekintetében az Európai Vasúti Ügynökség megerősítésével igyekszik egyszerűbbé tenni a tanúsítást.

Ezeknek a célkitűzéseknek egy része nemcsak egybevág az első vasúti csomag átdolgozásának a céljaival, hanem valójában részben átfedésben is van azokkal. Ezért is merült fel, hogy nem túl korai-e néhány intézkedés, és nem kellett volna-e esetleg megvárni az átültetési határidő leteltét és az elért eredmények fényében értékelni a szükséges intézkedéseket.²⁶

.....
²⁶ „Ebből a célból az Európai Bizottság a 2012. november 21-i 2012/34/EK-irányelv módosítását javasolja, melynek nemzeti jogba történő átültetését 2015. június 16-ig kell elvégezni. Meg kell jegyezni, hogy ez a kezdeményezés anélkül kerül megvalósításra, hogy megvárnák vele az ezen átdolgozás keretében hozott intézkedések hatékonyságát.” (*EGSZB-velemény* [2013] 3.2. pont.)

„Hasonlóképpen, a nagy közlekedési folyosók üzemeltetésével kapcsolatos rendelkezések úgy születtek meg, hogy még nem lehetett teljes egészében felmérni az általuk kifejtett hatást.” (Uo. 3.3. pont.)

Ezzel együtt kétségtelenül figyelemreméltó, hogy a Bizottság amellett, hogy ismételten megpróbálkozik azzal, hogy egyes kezdetektől fogva fennálló problémák tekintetében áttörést érjen el, új lendületet kíván adni a személyszállítási piac megnyitásának is. Az együttdöntési eljárás keretében az Európai Parlament Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottsága 2013. november 17-én kiegészítéseket szavazott meg a Bizottság javaslataihoz és az előzetes tervek szerint 2014 elején sor kerülhet a javaslatok parlamenti vitájára is. Az is elképzelhető, hogy a három technikai természetű javaslatot (technikai pillért) külön tárgyalják majd.

HIVATKOZÁSOK

- ÁTJÁRTHATÓSÁGI JAVASLAT [2013]: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vasúti rendszer Európai Unión belüli kölcsönös átjárhatóságáról, COM(2013) 30 final, 2013/0015 (COD), Brüsszel, 2013. január 31. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%206013%202013%20INIT>.
- BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY [2012]: A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A második egységes piaci intézkedéscsomag Együtt egy újfajta növekedésért. Brüsszel, 2012. október, 3. COM(2012) 573 final, http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_hu.pdf.
- BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY [2013]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében”. COM(2013) 25 final, Brüsszel, 2013. január 30. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%205855%202013%20INIT>.
- EB [2010]: Vasúti szolgáltatások: a Bizottság 13 tagállam ellen kezdeményez jogi eljárást az első vasúti csomag teljes végrehajtásának elmulasztása miatt. European Commission. IP/10/807. Brüsszel, 2010. június 24. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-807_hu.htm.
- EB [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a vasúti vállalkozások elszámolásainak normalizálására vonatkozó közös szabályokról szóló 1192/69/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM(2013) 26 final 2013/0013 (COD) C7-0026/13. Brüsszel, 2013. január 30. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0026_/com_com\(2013\)0026_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0026_/com_com(2013)0026_hu.pdf).
- EB-JAVASLAT [2010]: Az Európai bizottság javaslata az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) SEC(2010) Brüsszel, 2010. szeptember 17. COM(2010) 475 végleges, 2010/0253 (COD).
- EB-SAJTÓKÖZLEMÉNY [2013]: Váltóátállítás az európai vasúton: készülöben a vasúttal kapcsolatos jogszabályok negyedik csomagja. Sajtóközlemény, Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. január 30. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_hu.htm.

- EC [2010]: Frequently asked questions on the proposals to recast the first railway package. European Commission, MEMO/10/421. szeptember 17. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-421_hu.htm.
- EC [2012]: Frequently asked questions on the recast of the first railway package. European Commission, MEMO/12/520. március 7. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-520_hu.htm.
- EGSZB-VÉLEMÉNY [2013]: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében” C 327/122. HL, 2013. július 12. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.327.01.0122.01.HUN.
- elavulttá vált szabályokat, és erről értesíteniük kell a Bizottságot és az Ügynökséget.” Javaslat EP-JAVASLAT [2010?]: Jelentés az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (átdolgozás) COM(2010)0475 – C7-0268/2010 – 2010/0253(COD) 2011. október 19.
- ERA-JAVASLAT [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, COM(2013) 27 final, 2013/0014 (COD), Brüsszel, 2013. január 30. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:HU:PDF>.
- ERA-kihívások [2013]: Az európai vasút előtt álló kihívások. European Commission, MEMO/13/45. 2013. január 30. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-45_hu.htm.
- FEHÉR KÖNYV [2011]: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé SEC(2011) 359 végleges SEC(2011) 358 végleges SEC(2011) 391 végleges, 2011. március 28. COM(2011) 144 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/%20LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:HU:HTML>.
- JAVASLAT [2011a]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) – Az Európai Parlament első olvasatának eredménye. Strasbourg, 2011. november 14–17. 2010/0253 (COD) 16805/11.
- JAVASLAT [2011b]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) – Általános megközelítés 2010/0253 (COD) 11373/11.
- JAVASLAT [2014]: Javaslat az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU-európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása és a vasúti infrastruktúra irányítása tekintetében történő módosításáról. 2013. január 30. COM(2013) 29 final, 2013/0029 (COD) [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0029_/com_com\(2013\)0029_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0029_/com_com(2013)0029_hu.pdf).
- JAVASLAT A BIZTONSÁGRÓL [2013]: Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vasúti biztonságról, COM(2013) 31 final, 2013/0016 (COD) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0031:FIN:HU:PDF>.
- KOÓS GÁBOR [2008]: Piacnyitás a vasúti szektorban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc* László Szerkesztette Verseny és szabályozás 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapest, 324–374. o.

- RÉGIÓK BIZOTTSÁGA VÉLEMÉNYE [2013]: A negyedik vasúti csomag (2013/C 356/16). Régiók Bizottsága 103. plenáris ülés, 2013. október 7–9.
- SAJTÓKÖZLEMÉNY [2013]: Váltóátállítás az európai vasúton: készülőben a vasúttal kapcsolatos jogszabályok negyedik csomagja. Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. január 30. europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_hu.doc.
- SZEMÉLYSZÁLLÍTÁSI JAVASLAT [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1370/2007/EK-rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2013. január 30. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0028/com_com\(2013\)0028_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0028/com_com(2013)0028_hu.pdf).
- TRANSPORT [2011]: New rules to establish a more competitive rail market European Commission, IP/11/744. 2011. június 16. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-744_en.htm.

RENDELETEK, IRÁNYELVEK

- 1370/2007/EK-RENDELET: Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2007. október 23. http://www.kkszh.hu/documents/jogsz/1370_2007_EU.pdf.
- 2001/14/EK-IRÁNYELV: a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról. 2001. február 26. HL L 075, 2001. március 15. o. 29–46. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0014:hu:HTML>.
- 2012/34/EU-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról, 2012. november 21. HL L 343. 2012. december 14. 32–77. o. https://www2.vpe.hu/document/1202/2012_34_EU%20magyar.pdf.
- 653/2007/EK BIZOTTSÁGI RENDELET: A 2004/49/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10. cikkének megfelelő biztonsági tanúsítványok és kérelemmel benyújtott dokumentáció egységes európai formátumának használatáról és a 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében kibocsátott biztonsági tanúsítványok érvényességéről szóló.
- 91/440/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 91/440/EGK irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről. 1991. július 29. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:237:0025:005:HU:HTML>.

•Valentiny Pál•

VÁLTOZÁSOK A HÁLÓZATOS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN*

A tanulmány az ágazati és versenyszabályozás intézményrendszereinek átalakulását tekinti át. Bemutatja a hálózatos szolgáltatások szabályozási intézményeinek kialakulását a koncessziós szerződésektől az állami szabályozáson keresztül az államok feletti intézmények megjelenéséig. Az átalakulás mozgatórugói közül kiemeli a technológiai változásokat, a verseny megjelenését és az ágazatok közötti konvergenciát. Kitér a szabályozás Egyesült Államokban és az Európai Unióban megvalósult rendszereire, a verseny- és ágazati szabályozás egymáshoz való viszonyának módosulására.

BEVEZETÉS

Az Európai Parlament két spanyol képviselője 2012 novemberében írásbeli választ igénylő kérdéseket intézett az Európai Bizottsághoz. A Bizottság véleményét kérték a spanyol szabályozási intézményrendszer átalakítása ügyében. A spanyol kormány 2012 októberében törvénytervezetet nyújtott be a versenyhatóság és egyes ágazati szabályozó hatóságok összevonásáról. Az európai parlamenti képviselők aggodalmukat fejezték ki az egyes szabályozó szervezetek eltérő szakismereteket igénylő tevékenységének gyengülése, a szabályozás függetlenségének sérülése és a szabályozás Európai Unióra jellemző együttműködési szerkezetének akadozásai miatt. Arra is kíváncsiak voltak a képviselők, hogy a Bizottság tervez-e bármilyen lépést az összevonás megakadályozására (*Sánchez Presedo–Badia i Cutchet [2012]*).

A Bizottság nevében Neelie Kroes, a digitális politikáért felelős biztos 2013 januárjában válaszolt. Kifejtette, hogy ha az európai uniós jog nem sérül, a tagországok jelentős autonómiát élveznek a szabályozási intézményrendszer kialakításában. Az ágazati hatóságok összevonását sokszor az ágazatok közötti konvergencia indokolhatja, az ágazati és versenyhatóság összevonása is járhat szinergiával, az ágazati szabályozószervezetek pedig gyakran jelenleg is ellátnak versenyszabályozással összefüggő feladatokat. A változtatások azonban nem sérthetik a hatóságok függetlenségének elvét, mert a belső piac működéséhez a független, hatékony és megfelelő erőforrásokkal rendelkező szabályozó hatóságok elengedhetetlenek. A Bizottság hangsúlyozta, hogy már a törvényhozási fázisban figyelemmel kíséri ezeknek az elveknek az érvényesülését, és ha szükséges megteszi a megfelelő lépéseket (*Kroes [2013]*).

.....
* A tanulmány elkészítését a 105435. számú OTKA kutatás támogatta.

A törvényt a spanyol parlament 2013 júniusában elfogadta – az új szervezet, a korábbi versenyhatóságon kívül hat ágazati szabályozó hatóságot (energia, távközlés, posta, audiovizuális média, légi irányítás és vasúti közlekedés) is magában foglaló Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) 2013 októberében megkezdte működését. A versenyjoggal foglalkozó értékelések a spanyol versenyjogi tevékenység lanyhulásáról számoltak be az első nyolc hónapban, amit úgy is igyekeztek magyarázni, hogy az új intézmény vezetői a büntetéssel végződő ügyeket inkább a rendszer hibájának, semmint megfelelő működése jelének tekintik, a vizsgálat alá kerülő vállalkozásokkal elsősorban dialógusra törekuszenek (*Ward [2014]*). Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy az összevonás után fenn tudják-e tartani a két szabályozási szemlélet, a versenyszabályozásra jellemző *ex post* és az ágazati szabályozásra jellemző *ex ante* megközelítés elkülönülését. A Bizottság CNMC-re vonatkozó megjegyzéseinél egyelőre csak az ágazati szabályozás körébe (távközlés) tartozó ügyek szerepelnek, amelyeknél a CNMC elmarasztalása nem különbözött feltűnően a más hatóságnál is tapasztalt eljárásoktól.

A spanyol változásokkal részben egy időben zajlott a holland hatóságok átalakítása is. A 2011 februárjában indított folyamatban a versenyhatóságot, a fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóságot, valamint a postai és távközlési szabályozó hatóságot vonták össze. A holland helyzet három szempontból is különbözött a spanyoltól: egyrészt az utóbbi esetben a fogyasztóvédelem nem vált az összevont szervezet részévé,¹ másrészt a holland versenyhatóságba már korábban betagozódott az energia és a közlekedés ágazati szabályozása, harmadrészt az előkészítésre a spanyoloknál több időt hagytak. Az új hatóság, az Autoriteit Consument and Markt (ACM) 2013 áprilisától kezdte meg működését (*Ottow [2014]*). A spanyol és a holland összevonások közös jellemzője volt, hogy bár az összevonás lehetősége körüli viták korábban kezdődtek, a folyamatok elindítására elsősorban a kormányzati kiadások csökkentése miatt került sor.

A szabályozó hatóságok összevonásának sorában érdemes megemlíteni a brit intézményrendszerben zajló változásokat is, hiszen itt már 2010-ben körvonalázódott a két versenyhatóság összeolvadásának lehetősége, amely végül 2014 áprilisában fejeződött be, ekkor jött létre a Competition and Markets Authority (CMA). Ebben az esetben részben vertikális kapcsolatban álló hatóságokat vontak össze: az összefonódások vizsgálatában az Office of Fair Trade (OFT) az első szakaszt, a Competition Commission (CC) a második szakaszt jelentette, az összevont szervezetben többek között a vizsgálatok két szakaszának elkülönítését kell megoldani (*Nazzini [2012]*). Mindkét hatóságnak más fontos tevékenységi köre is volt: az OFT a fogyasztóvédelemért volt felelős, míg a CC gyakorolta a jogorvoslatot az ágazati szabályozó szervezetek döntései felett. A versenyhatóságok nemzetközi rangsorában az első öt-hat szervezetben szereplő OFT és CC összevonását – a kormányzati ki-

¹ A fogyasztóvédelem és a versenyszabályozás intézményi viszonyáról lásd *Cseres [2013]*.

adások csökkentésének szándékán túl – a túlzottan elszaporodottnak ítélt állami/fél állami szervezetek számának csökkentésével is indokolták (*Riedel–Mitchell* [2012]).

A hatóságok összevonásának elmúlt kétévi eseményei nagyjából érzékeltetik azt a problémakört, amellyel tanulmányunkban foglalkozni szeretnénk. Megkíséreljük feltárni azokat a szempontokat, amelyek a szabályozó szervezetek intézményi elrendezésének változásait magyarázhatják, ehhez az intézményrendszer kialakulásának kezdeteiig nyúlunk vissza. A hangsúlyt az ágazati szabályozás változásaira helyezzük. A hosszas történelmi fejlődés során kialakult, elméletileg, módszerét, intézményeit és eljárásait tekintve teljesen kiépített ágazati szabályozás olyan piacokra vonatkozott, amelyeknek kínálói oldalán ágazati monopóliumok vagy domináns szolgáltatók voltak. Az ágazati szabályozás mindenkor szorosan összefüggött a versenyszabályozás helyzetének alakulásával, ezért a verseny- és az ágazati szabályozás változó viszonyrendszerét, az *ex post* és *ex ante* szabályozás egymásra utaltságát is érintjük. A szabályozás intézményrendszerének átalakulását sokszor a szabályozott ágazatok közötti viszonyok megváltozása, gyakran – a technológiai változásokon alapuló és versenyt is indukáló – konvergenciája indokolja, erre a szempontra is igyekszünk kitérni. Az intézményrendszer alakulásában végül számításba vesszük az államok közötti kapcsolatok, szövetségi rendszerek befolyásoló szerepét is.

A tanulmányban először bemutatjuk a hálózatos szolgáltatások szabályozási intézményrendszerének kialakulását az Egyesült Államokban és az Európai Unióban, majd áttekintjük az intézmények megváltozásának főbb mozgatórugóit, a verseny- és ágazati szabályozás viszonyának változását, végül részletesebben foglalkozunk a szabályozás uniós átalakulásának okaival.

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA

Az ágazati szabályozás lényegében egyidős az általunk vizsgált olyan hálózatos szolgáltatásokkal, mint a posta, a vasút, a távközlés, az energiaipar vagy a vízszolgáltatás. A szolgáltatások nyújtásának előfeltétele volt, hogy a szolgáltatáshoz szükséges hálózat kiépítéséhez a helyi vagy központi hatóságok engedélyt adjanak. Az engedélyeztetést nem feltétlenül a tevékenység jellege, hanem elsősorban a köztulajdonban lévő föld használata, szorosabban véve az útvonaljog tette szükségessé. A különböző közszolgáltatások elvben kiépíthetők lettek volna magánterületeken, de egyrészt ekkor is szükség lett volna köztulajdonban lévő területek használatára, másrészt ez a megoldás rendkívül időigényes és jogilag is nehezen kezelhető szerződéstömeget eredményezett volna. Az engedélyek legnagyobb részét helyhatóságok által nyújtott koncessziók formáját öltötték.²

² A közszolgáltatásokkal összefüggő koncessziók részletes elemzését lásd *Priest* [1993].

A helyhatósági koncessziók időszaka

Már az 1820-as évektől vannak dokumentumok koncessziók kiadására, az 1820-as években New Yorkban gázszolgáltatásra, az 1930-as években lóvasútra adtak ki útvonaljogokat is szabályozó engedélyt, majd ezek a vasútra, végül minden vonaljegyet érintő – esetenként ma már nem is létező (például csőposta-) – szolgáltatásra is kiterjedtek. Időben jóval később, a kábeltelevíziók elterjedésekor hasonló koncessziós – a hosszú távú szerződések jellegzetességeit és problémáit viselő – megállapodások születtek. A kezdeti koncessziók gyakran olyan tevékenységekre vonatkoztak, amelyekről a helyhatóságok nem rendelkezettek ismeretekkel, mivel egy-egy találmányhoz kapcsolódtak.

A. G. Bell telefonszabadalmát például 1876-ban jegyezték be, az első telefonszolgáltatásra pedig 1878-ban adták ki az engedélyt New Havenben, T. A. Edison szénszálás izzója 1879-ben vált működőképesé, és ugyanabban az évben az első világitást szolgáltató elektromos centrálét is üzembe helyezték San Franciscóban (*Priest* [1993] 302. o.). Különösen az ilyen esetekben a kezdeti koncessziók meglehetősen általánosan határozhatták csak meg a szolgáltatásnyújtás feltételeit, a szolgáltatók fokozatos kiépülése után a szerzett tapasztalatok alapján kötött vagy újrakötött koncessziók már jóval több részletet szabályozhattak. A koncessziók feltételeinek a betartását a helyhatóságoknak ellenőrizniük kellett, ami hamarosan bizottságok vagy választott bíróból álló testületek létrehozásához vezetett.

A koncessziók ritkán jelentettek kizárólagosságot, egy-egy helyhatóság területén térben elkülönülve több szolgáltató is vállalkozásba kezdhetett, egyes esetekben még párhuzamos hálózatok is kiépülhettek, mint a német vagy holland vasutaknál, a brit gáz-, víz-, távíró-szolgáltatásnál vagy az amerikai gáz- és villamosenergia-szolgáltatásban (*Jarrell* [1978] 273. o., *Millward* [2011a] 675. o.).³ A verseny lehetőségét, az új belépőknek adott koncessziókat a helyhatóságok a bent lévő szolgáltatókkal kialakított tárgyalási pozíciójuk javítására is felhasználták. A koncessziók általában annak a lehetőségét is tartalmazták, hogy adott feltételek mellett a helyhatóságok a szolgáltatót megvásárolhatják.

A koncessziók hosszú időre szóltak, időtartamuk jellemzően 20-30 év volt, de ennél hosszabbak is előfordultak. A szolgáltatások kiépítése jelentős és csak hosszabb távon megtérülő tőkét igényelt. Sok esetben ismeretlen technológiával, teljesen új szolgáltatások kiépítése kezdődött, amely a kockázatok mértékét tovább növelte. A koncesszió hosszú időtartama megnehezítette a koncessziók legfontosabb elemének, az árszabályozásnak a gyakorlatba ültetését. A potenciális verseny ellenére a koncesszió egy adott időszakra nehezen megváltoztatható helyzetet teremtett az adott szolgáltatás területén, emiatt az árak önkényes alakulását a helyhatóságok

³ Chicagóban például 1905-ben 16 olyan koncesszió működött, amelynek területén más is jogosult volt szolgáltatni, miközben három koncesszió az egész városra kiterjedő jogosultsággal rendelkezett.

igyekeztek megakadályozni. A koncessziós szerződések eleinte csak általánosságban megfogalmazott, ésszerű árak alkalmazását írták elő a szolgáltatók számára, ami gyakran nem ment túl a más, hasonló szolgáltatást nyújtók áraival való összevetésen.

A későbbi időszakban – különösen a koncessziók megújításának idején – már részletesen kidolgozott tarifastruktúrákat tartalmaztak a szerződések. Az alkalmazható árak koncesszióba foglalásakor a hosszabb távon várható árváltozásokat is igyekeztek előre jelezni. Egyes esetekben rögzítették, hogy mind a helyhatóság, mind a szolgáltató kezdeményezhet árváltoztatást, amelyet választott bíróság bírál el. A döntnökök által alkalmazható szempontokat is megfogalmazhatta a koncessziós szerződés: felsorolhatta milyen költségelemeket kell mindenképpen figyelembe venni, mekkora megtérülési rátával lehet számolni, és meghatározhatta milyen osztalékkal kell kalkulálni (*Kiss* [2008] 19–20. o., *Priest* [1993] 310., 319. o., *Gabel* [1994] 560–564. o.).

A koncessziók szabályozták a szolgáltatás minőségét, a koncesszió módosításának eljárás módját, különösen azokban az esetekben, amikor a szolgáltató újabb területekre kívánta kiterjeszteni a szolgáltatását, vagy össze kívánt olvadni más szolgáltatóval. Az egyes fogyasztói csoportok közötti diszkriminációval már a koncessziók kezdete óta találkozni lehetett, szinte mindegyik koncesszió kedvezményes (gyakran ingyenes) szolgáltatást írt elő a helyhatóság helységeire, épületei, közttereire stb., amit a hálózatos szolgáltatásokra jellemző keresztfinanszírozás szabályozás által kikényszerített változatának tekinthetünk.

Az állami szabályozás megjelenése

A 19. század végén tehát a koncessziók alapján működő hálózatos szolgáltatásoknál korán fellelhetők voltak a későbbi szabályozás alapelemei (árszabályozás, a szolgáltatásminőség szabályozása, a piacra lépés és kilépés szabályozása) és egyes esetekben a döntéshozatal intézményi formái (elkülönült hatósági testület, választott bíróság) is. A helyhatósági szintű, koncessziós jellegű szabályozás tagállami szabályozássá alakulására az Egyesült Államokban a 20. század elején került sor. A vasút szabályozása – a szolgáltatás jellegénél fogva – eleve nem helyhatósági, hanem állami szinten szerveződött. Kezdetben tagállamonként kinevezett biztos vagy biztosok felügyeltek, utóbbi esetben előfordult testületi, bizottsági forma is. A hálózatos szolgáltatások szélesebb körű tagállami szabályozásának kialakulásakor gyakori volt, hogy a meglévő vasút felügyelet – esetenként a nevét is megtartva – magába olvasztotta a többi szolgáltatás felügyeletét is. Ahol nem így történt, ott a létrejövő új szabályozó hatóság (bizottság) kezdettől fogva gondoskodott a hálózatos szolgáltatók – így a vasút – feletti felügyeletről (*IPU* [2011a]). A több szolgáltatóra kiterjedő, egységes elvek alapján folyó szabályozás egyben azt is megnehezítette, hogy egy-egy szolgáltatástípusnál az elkülönült csoportérdekek önállóan érvényesüljenek.

Mintául a Wisconsin államban kialakított modell szolgált. Az 1907-ben hozott törvény minden meglévő koncessziót határozatlan idejűvé változtatott, ami azt jelentette, hogy a helyhatóságok csak akkor tekinthették a koncessziót lezártnak, ha a szolgáltatót egy állami bizottság által meghatározott áron megvásárolták. Előírták, hogy mind az új belépőknek, mind az új területekre lépő meglévő szolgáltatóknak rendelkezniük kell a hatóság által kiadott, a szolgáltatás indításának vagy kiterjesztésének szükségességét igazoló okirattal. A törvény felhatalmazta a létrejövő (tag) állami szabályozó hatóságot, hogy meghatározza a szolgáltatások minőségét, az elfogadott értékelési szempontokat figyelembe vevő, a szolgáltató által javasolt végfelhasználói és továbbértékesítési árakat, és akár saját indíttatásból, akár panaszok alapján ellenőrizze azokat. Fontos megemlíteni, hogy a hatóság saját kezdeményezése alapján nem állapíthatott meg árakat. A törvény arra is lehetőséget teremtett, hogy a szabályozó hatóság ellenőrizze a szolgáltató rendelkezésre álló tőkáját és érték-papírügyleteit is (*Glaeser* [1926] 233–239. o., *Jarrell* [1978] 271. o.). A wisconsini modellt New York és Kalifornia azonnal követte, ezek a tagállamok a későbbiekben is élen jártak a szabályozás megváltoztatásában.

Azokban a tagállamokban, ahol állami szabályozó bizottságok (*public utilities commission* – *PUC*) jöttek létre, a felügyelet az árak, a szolgáltatásminőség és a belépés tekintetében a helyhatóságtól átkerült az állami szabályozó szervezet kezébe. Ez a folyamat 1907 után nagy sebességgel ment végbe. A 48 tagállamból 1920-ban már 45-ben szabályozták tagállami szinten a távközlést (*Woroch* [2006] 651. o.). A többi szolgáltatástípus esetében az 1928. évi adatok szerint a 48 tagállamból csak egy nem szabályozta a gőzvasutat, kettő a villamos vasutat, három a városi vasutakat, négy a buszokat, hét a villamos energiát, hat a földgázt és nyolc a városi gázt, tizenkettő a vízszolgáltatást, tizenkilenc pedig az olaj- és gázvezetékeket (*Bonbright* [1928] 7. o.). A bizottságok a felügyelt szolgáltatásoknál igyekeztek azonos elveket alkalmazni, így például a törvények 32 államban tették lehetővé a bizottságoknak a számviteli szabályok meghatározását, és 22 tagállam azonos számviteli szabványt alkalmazott. A tagállami törvények mindenütt előírták, hogy az áraknak igazságosnak és ésszerűnek kell lenniük, és lehetővé tették, hogy a szabályozó hatóságok – hét tagállam kivételével – a diszkrimináció kérdésében is állást foglaljanak. A tagállamok közel fele (22) a felvásárlásokat és összeolvadásokat is ellenőrizhette. A tagállamok egy részében azokat a szolgáltatókat is az állami szabályozó szervezet ellenőrizhette, amelyeknél a helyhatóság volt a tulajdonos.

A szolgáltatási piacstruktúra változását a konszolidáció, a szolgáltatók összeolvadása, a szolgáltatási terület bővülése, a szolgáltatók méretének növekedése jellemezte. A kis, helyi szolgáltatók először több helyhatóságot is érintő, majd gyakran az egész tagállamra kiterjedő szolgáltatókká váltak. Chicagóban például 1882 és 1905 között ugyan 45 koncessziót adtak ki, de 1905-re már csak egyetlen társaság szolgáltatta a villamos energiát az egész városban. Hasonlóképpen New Yorkban

1887-ben hat villamosenergia-társaság kapott versengő koncessziós engedélyt, de 1907-re már csak egy társaság látta el teljes várost (*Jarrell* [1978] 273–274. o.).

A konszolidáció viszonylag gyors folyamatát tekintve a versenyből származó előnyök reménye hamarosan szétfoszlott – különösen a párhuzamos hálózatokra adott koncessziók számítottak rossz döntéseknek. A nagyszámú, nehezen áttekinthető, gyakran kaotikus helyzetet teremtő koncessziókra a korrupció árnyéka is rávetült. A szolgáltatások kiépülését és működését szabályozó engedélyeztetési rendszer könnyen válhatott a hatalommal való visszaélés melegágyává. Egyes szerzők a szabályozás intézményrendszerének átalakulását is összekötik a korrupció megváltozásával (*Troesken* [2006]). Szerintük annak ellenére, hogy a helyhatóságokon belül elkülönült testületek felügyelheték a szolgáltatók működését és a koncesszióknak való megfelelést, a nagyszámú esethez és az egyre tekintélyesebb méretűvé váló szolgáltatókhoz képest elégtelennek bizonyult a testületek felkészültsége, javadalmazása.

A szabályozás szintjének megváltozását magyarázó tényezők között a piacstruktúra átalakulása és a helyhatósági szabályozás korlátai mellett a szolgáltatók érdekeinek változását is meg kell említeni. A szolgáltatásindítás és -fejlesztés nagy tőkeigénye és – különösen a kezdeti – magas kockázati szintje megnehezítette a finanszírozást. Ebben némi változást hozott az, hogy egyértelművé vált: maga a koncesszió is rendelkezhet önálló értékkel. Ez biztosítékot jelentett a beruházók számára a szolgáltatók finanszírozásában, ugyanakkor a helyhatóságok is felismerték, hogy ezzel további feltételeket szabhatnak a koncesszió nyertesei számára. A koncesszió értékét növelhette, ha a koncesszió kizárólagos jogokat biztosít, vagy – mint a (tag) állami szabályozás létrejöttékor – határozatlan idejűvé változik. A szolgáltató eszközértékének ilyen növekedése megkönnyíthette a tőkeszükséglet pénzügyi feltételeinek teljesülését.

A kaotikus állapotokat meghaladó és a finanszírozást könnyítő állami szabályozásnak több szószólója is volt. A villamosenergia-iparban például a legfontosabb iparági szövetség elnöke, Samuel Insull már 1898-tól kezdve hangoztatta, hogy a szolgáltatóknak érdeke lenne a szabványosítás, a csúcsidejű és az azon kívüli fogyasztás elkülönítése, azaz a kereslet alakulásának befolyásolása. Ehhez a szétforgácsolt helyhatósági érdekekkel szemben a legmegfelelőbb keretet a (tag)állami szabályozás adhatná, amely ha az árszabályozást is jelentene, akkor azt a kizárólagos jogok kimondását követelve az ipárnak el kellene fogadnia, hiszen ezzel a finanszírozás problémája is enyhülne (*Hausman–Neufeld* [2002] 1057. o.). A kevésbé kockázatos finanszírozási lehetőségek keresése a távközlési szolgáltatásokra is jellemző volt: a szolgáltatók hitelképességét a finanszírozó bankházak a koncessziók egymás közötti összehasonlításával mérték (*Gabel* [1994] 564–566. o.)

A szabályozás újabb szintjének megjelenése

A távközlés esetében a szabályozás viszonylag hamar került egy „szinttel” feljebb, szövetségi szintre. A szolgáltatások területén Bell szabadalmára épülve, kezdetben egyáltalán nem volt verseny: a távközlési koncessziókat elnyert társaságok mind Bell szabadalmát és az általuk gyártott berendezéseket használták. A távközlés első között lépett ki a helyi keretből, a települések közötti forgalom kiépítését 1885-től a Bell társaság által alapított AT&T végezte. A licenfeltételek között szerepelt a berendezésvásárlási kötelezettség, az üzemvitel Bell társaság általi ellenőrzése és az AT&T távolsági hálózatával való összekapcsolás. A Bell által alkalmazott üzleti modellben a licencek rövid időszakra szóltak, megújításuk fejében Bell részesedést kért. A szabadalom 1893-ban járt le, ezután éles verseny indult meg.

Az első évben 1894-ben 87 független társaság működött, nyolc évvel később, 1902-ben már 4000. A független társaságok hátrányban voltak az egységes szabvány és a közös érdekérvényesítés csatornáinak hiánya miatt, ugyanakkor kihasználták a Bell-társaságok viszonylagos gyengeségeit. A Bell addig elsősorban a városi körzetekre és az üzleti fogyasztókra koncentrált, a függetlenek az agrárkörzeteket és a háztartási fogyasztókat vették célba. A Bell-társaságokat 1907-ben beolvasztó AT&T a verseny élesedésével egyre több versenykorlátozó lépést tett, végül szövetségi vizsgálat indult ellene. Ennek lezárása előtt a cég alelnöke, Nathan Kingsbury 1913-ban levélben vállalt kötelezettségeket (*Kingsbury-commitment*) az eljárás megszüntetése érdekében (*Kiss* [2008] 23–24. o.).

A levél témánk szempontjából legfontosabb eleme az volt, hogy a jogilag védett monopolista státus fejében elfogadta a szövetségi szabályozást, azaz a tagállami szabályozás mellett az 1887 óta működő, addig csak a vasút feletti felügyeletet ellátó Interstate Commerce Commission (ICC) felügyeletét. Jelentős érvként szerepelt, hogy a monopolhelyzet teremt majd lehetőséget arra, hogy a szolgáltatást minden amerikai állampolgár számára elérhetővé tegyék, azaz egyetemes legyen. A szövetségi szintű szabályozás a következő évtizedekben a többi szolgáltatásban is megjelent, jellemzően akkor, amikor a szolgáltatások nyújtása átlépte a tagállami határokat, és így „szövetségi” üggyé vált. A villamosenergia-szolgáltatás szövetségi kérdéseinek szabályozását 1930-tól a Federal Power Commission (FPC), majd 1934-től a távközlését önállóan a Federal Communications Commission (FCC) végezte.

Végigtekintve a helyhatósági, állami és szövetségi szintű szabályozás egyesült államokbeli fokozatait, azt láthatjuk, hogy a hálózatos szolgáltatások helyhatóságok által kiadott koncessziói a szabályozás tárgyában, a szabályozandó kérdéskörökben közvetlen előzményeit jelentik a tagállami szabályozásnak. Bár a tagállami szabályozás iránti igény kialakulásában éppen a koncessziós rendszer hibáinak korrigálása játszott fontos szerepet, de a tagállami szabályozó szervezetek megjelenésére végül is a köz- és csoportérdekek érvényesülésének kompromisszumos formájaként tekinthetünk. Azt is hangsúlyozni kell azonban, hogy önálló szabályozó szervezetnek csak a tagállami/szövetségi

gi szabályozási bizottságokat lehetett tekinteni. A szabályozás szövetségi szintjének kialakulása pedig attól függött, hogy a szolgáltatók mikor lépték át a tagállami határokat, illetve a szolgáltatás mikor lépte át a nemzeti határokat és vált nemzetközi jellegűvé.

Szabályozás Európában

Európában másként alakult a helyzet. Annak ellenére, hogy a hálózatos szolgáltatások műszaki háttere az egyesült államokbelivel azonos volt, és a világban születő szabadalmakat azonnal hasznosították, sőt egyes esetekben pedig éppen Európában alakultak ki egy-egy szolgáltatás technológiai feltételei, a szolgáltatások szabályozása és esetenként szerveződése más úton haladt, mint az Egyesült Államokban. A hálózatok egy részét természetesen Európában is az jellemezte, hogy a szolgáltatók kezdetben csak helyi igényeket elégítettek ki, majd regionális, később nemzeti keretek között szerveződtek, míg más hálózatok (például a vasúti) eleve regionális és nemzeti keretekben épültek ki.

Az európai országokban általában az állam erőteljes részvételével találkozhattunk ezekben az ágazatokban. Ez a koncessziós feltételek előírásában és főként a tulajdonosi szerepkör vállalásában nyilvánult meg. A koncessziós feltételek sok esetben kedvezőtlenebbek voltak, mint az Egyesült Államokban. Az állami szerepvállalás fokozatai országonként eltértek, de az állam mindenütt erőteljesebben volt jelen, mint az Egyesült Államokban. Robert Millward nyolc európai országra⁴ gyűjtött össze 20. század eleji adatokat, amelyek azt mutatják, hogy Spanyolországon és Franciaországon kívül mindegyik országban a vasút, a távközlés, a villamosenergia-, a gáz- és a vízszolgáltatás közül legalább háromban az állami vagy helyhatósági tulajdon aránya 50 százalék felett mozgott (*Millward [2005] 18. o.*).

A távközlésben Európában 1913-ra minden távolsági kapcsolatot biztosító hálózat köztulajdonba került. A vasútépítésben az állam mindenütt jelentős szerepet játszott, később a legtöbb helyen a hálózat is állami tulajdonba került. Az állami tulajdon egyben minisztériumi kontrollt is jelentett, önálló szabályozó szervezetek nem alakultak, a szolgáltatások ellenőrzése – akár állami, akár magántulajdonú volt a szolgáltató – az államapparátus feladata lett. A második világháborút követően – politikai és ideológiai rendszerektől függetlenül – a vasút, a villamosenergia-ipar, a gázszolgáltatás és a távközlés egész Nyugat-Európában teljes vagy részleges állami tulajdonba és közvetlen állami szabályozás alá került. A szolgáltatók nagy része már nem is társaságként, hanem az államapparátus egységeként működött (*Millward [2011b] 90–94. o.*).

A távközlési szolgáltatások alakulásának bemutatása az európai piacot illetően is jól illusztrálta a fontosabb trendeket. E szolgáltatások megjelenésekor a szolgáltatók-

⁴ Németország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Dánia, Svédország, Olaszország, Norvégia, Franciaország.

nak azonnal egy erős, állami tulajdonú versenytársal,⁵ a távíró-szolgáltatásokkal kellett megküzdeniük, ez alól alig volt kivétel. Svédországban az állam nem támasztott monopoljogot a távíró-szolgáltatásra, Dániában pedig nem élt vele. Ez a megengedőbb politika azt eredményezte, hogy Dániában 1895-re 50 cég rendelkezett telefonkoncesszióval, Svédországban pedig 1920-ra 100 társaság, s 1906-ra mindkét országban hatszor annyi egy főre jutó telefon volt, mint Franciaországban (*Wallsten* [2001] 3. o.). A monopolhelyzetű állami távíró-társaságok a telefon iránti kereslet növekedését látva, kezdeményezték a monopoljog kiterjesztését az új szolgáltatásra is. Nem sokkal az után, hogy Ausztria és Belgium koncessziókat adott a szolgáltatásra, államosította a szolgáltatókat, Franciaország pedig miután a kormány kezdeményezését a társaságok 1889-ben visszautasították, minden magánkézben lévő telefonközpontot erőszakkal állami kézbe vett. Ahol a kezdeti időszakban kevés befektetésre került sor, mint Németországban, Svájcban, a kormányzat állami monopóliumokat hozott létre.

A Bell társaság Európában is hamar megjelent, 1880–1881-ben az Egyesült Királyságban, Dániában, Norvégiában és Svédországban is társaságot alapított és szolgáltatni kezdett. A brit kormány monopoljogot biztosított számukra (a Bell és Edison társaság 1880-ban egyesült), ugyanakkor tartott attól, hogy az 1871-ben államosított távíró-társaságba tett befektetése nem térül meg, ezért elég kedvezőtlen koncessziós feltételeket szabott. A telefon iránti kereslet gyors növekedése miatt 1906-ban további, helyhatósági koncessziók kiírásáról döntöttek, de a feltételek olyan kedvezőtlenek voltak (a koncesszió időtartama mindössze öt év volt, a lejárat utáni lehetőségek nem szerepeltek a kiírásban), hogy az 1334 helyhatóságból csak hatban került sor telefonközpont felállítására. A kezdeti francia koncessziók még rövidebbek, négyévesek voltak, Olaszországban és Spanyolországban a koncessziók időtartama hosszabb volt, de lejáratkor a kompenzáció nélküli állami tulajdonba vétel szerepelt bennük (*Wallsten* [2001] 5. o.).

A skandináv országokban – ahogy ma is – az állam szerepvállalását eltérően értelmezték. A magáncégek itt nem fizettek járadékot a koncesszióért, a svéd és a dán kormány a települések közötti hálózat kiépítésére koncentrált. Stockholmban, ahol a versengő cégek közül az egyik hamar domináns társasággá vált, a kormány versenytámasztó szándékkal új társaságot alapított, amelynek hosszú ideig megtiltotta, hogy más társaságot felvásároljon. Norvégiában, bár az 1881-es törvény monopoljogot adott a kormánynak a távíró- és a telefonszolgáltatásban, de lehetőséget biztosított koncessziók nyújtására is. A távíró-szolgáltatás itt a további terjeszkedés helyett a kiépülő telefonvonalakon kezdett szolgáltatni.

⁵ Az Egyesült Államokban a távíró-szolgáltatás rivális szabadalmak alapján, versenykörülmények között épült ki. New Yorkban például tíz társaság szolgáltatott 1851-ben. A konszolidációs folyamatok eredményeként a Western Union lett a meghatározó vállalkozás, de a távközlés születésekor nem tekintették a telefont komoly versenytársnak – Bell felajánlott szabadalmát sem vásárolták meg. A Bell által alapított AT&T társaság távíró-szolgáltatással is foglalkozott, végül 1909-ben megszerelte a Western Union feletti ellenőrzést, amelyről a Kingsbury-felajánlás keretében mondott le 1913-ban (*Nonnenmacher* [é. n.]).

A korai időszakban (1892–1914) működő állami és magántulajdonú társaságok adatainak ökonometriai elemzése azt mutatta, hogy a telefon elterjedése állami tulajdon mellett sokkal lassabb volt, mint magántulajdon mellett, sőt az a feltételezés is megdőlt, hogy a kevésbé sűrűn lakott területek fejlesztésére az állam nagyobb figyelmet fordít. Azon magántulajdonú társaságok esetében, amelyek számára az állam a kisajátítást a koncesszió lejártakor előre jelezte, a telefon kevésbé terjedt el, és az árak magasabbak voltak. Ahogy a francia állami telefonhatóság indokolta: a magas árakkal próbáltak gátat szabni az előfizetők „kellemetlenül gyors növekedésének” (Wallsten [2001] 7. o.).

A hálózatos szolgáltatások európai kiépülésének sajátosságait nagyrészt a kontinens geopolitikai jellegzetességei indokolták. A 19. századot a nemzetállamok megerősödése jellemezte. Egyes országok – Belgium, Olaszország, Németország, Írország – ekkor születtek. A hálózatos szolgáltatások kiépítése – különösen a vasút, a távközlés és villamos energia területén – hamar stratégiai fontosságot kapott. Ahol – például a villamosenergia-szolgáltatásnál – a helyi kezdeményezéseknek, a magántőkének és a lokális szolgáltatásoknak időben hosszabb szerep jutott, a regionális hálózatok összekapcsolását, nemzeti hálózatok kiépítését sürgető állam a szolgáltatók ellenkezésébe ütközve, az 1920-as, 1930-as évektől kezdve államosítással oldotta meg a helyzetet (Millward [2011b]). Európában, úgy tűnik, a stratégiai megfontolások és a szolgáltatások piaci alapú kiépülése közül az előbbi dominált. Ez a szabályozásra is rányomta bélyegét, a kezdeti erősen kontrollált, többnyire állami indíttatású koncessziókat követően, önálló hatóságok nélküli, közvetlen állami beavatkozáson alapuló, az állami apparátus tevékenységéhez tartozó szabályozás alakult ki.

A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁSÁNAK ÚJ MOZGATÓRUGÓI

Az Egyesült Államokban az 1930-as évekre kialakult kétszintű szabályozás intézményrendszere hosszú távon alkalmasnak bizonyult a szabályozási feladatok ellátására. Jelenleg a távközlést, a villamosenergia- és a gázszolgáltatást mind az ötven tagállamban szabályozzák, a vízszolgáltatás szabályozására 44 tagállamban kerül sor (IPU [2011b]). A szövetségi szabályozó szervezetek közül a vasútszabályozásra alakult, majd távközlés-szabályozást és 1935-től a közúti fuvarozást, 1940-től a vízszolgáltatás szabályozását végző Interstate Commerce Commission (ICC) – részben a deregulációs hullámnak köszönhetően – 1995-ben megszűnt. A szövetségi szintű távközlés-szabályozó, a Federal Communications Commission (FCC) jelenleg is működik, az 1930-ban alakult Federal Power Commission (FPC) 1977-ben átalakult, és Federal Energy Regulatory Commission (FERC) néven működik tovább.⁶

⁶ Tagállami és szövetségi szabályozás van többek között Kanadában és Ausztráliában is.

Átalakulás a távközlésben

A szabályozó testületek feladatkörei természetesen a felügyelt szolgáltatási területek technológiai, piacszerkezeti változásait követve, az ágazatok közötti konvergenciát figyelembe véve átalakultak. A távközlés-szabályozás ma a verseny felügyeletén kívül a szélessáv, a frekvenciagazdálkodás, a média vagy akár a köz- és belbiztonság kérdéseit is felöleli, míg az energiaszabályozó szervezet az olajválságot követően kapott újabb feladatokat, így került át az olaj- és gázvezetékek felügyelete az ICC-től a FCC-hez. A szabályozó szervezetek hatásköreinek módosulását törvények diktálják: például az 1996-os távközlési törvény (Telecommunications Act) tette az FCC feladatává a helyi szolgáltatók közötti verseny erősítését, vagy a 2005-ös energiapolitikai törvény (Energy Policy Act) a villamos energia és a gáz nagykapacitású szállítóhálózatai megbízhatóságának ellenőrzését és a piacbefolyásolás büntetését. A törvények a piacokon kialakult jelentős versenyproblémák korrigálására szolgáltak, egyben jelezték, hogy a verseny- és ágazati szabályozás közötti munkamegosztás változóban van.

Az 1960-as, 1970-es években a távközlésben, az 1970-es, 1980-as években az energiaiparban gyors technológiai átalakulások mentek végbe. A számítógépek elterjedése, a digitális technikák és szoftverek felhasználása, a mikrohullámú távközlés lehetősége, egyre több új fogyasztói végberendezés megjelenése a távközlési szolgáltatók monopolhelyzetét kikezdte, egyre több piacuk vált megtámadhatóvá. A támadások nemcsak a technológia, hanem a jog oldaláról is megindultak, és végül mérföldkönek számító változásokat hoztak.

Az Egyesült Államos igazságügy-minisztériuma (Department of Justice – DoJ) által kezdeményezett perben született 1956-os megállapodás eltiltotta az AT&T-t a nem szabályozott piacokon való megjelenéstől. A nem szabályozott piac értelmezése újból és újból vitát kavart. A számítástechnika és a távközlés egyre nyilvánvalóbb közeledése miatt az FCC három alkalommal is (1966, 1976, 1985) részletes vizsgálatot folytatott, mert a szabályozott és a szabályozatlan ágazatok közötti határok elmosódásától, a szabályozás hatásának emiatti gyengülésétől tartott. Az első vizsgálat eredménye többek között az volt, hogy az adatfeldolgozási piacot szabályozatlan piacnak minősítették, távközlési cég csak teljesen elkülönült vállalat révén léphetett volna be, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy az AT&T távolmaradt a számítógépüzlettől (*Cannon* [2003] 179. o.).

Az AT&T társaságnak a távolsági hívások piacán az 1970-es évekre komoly versenytársa lett a mikrohullámú továbbításban élenjáró Microwave Communications Inc. (MCI). A helyi Bell társaságok végül megtagadták az összekapcsolást az MCI távolsági rendszerével, emiatt az MCI 1974-ben versenyeljárást kezdeményezett az AT&T ellen. Ugyanebben az évben a DoJ is beperelte az AT&T-t: több versenytorzító magatartás, elsősorban monopolizáció volt a vád, különösen amiatt, hogy a leányvállalataként működő berendezésgyártó a szolgáltatók kizárólagos szállítója

is volt, így a cég közel teljes ellenőrzést gyakorolt a távközlés minden ága felett, és nem alkalmazták alternatív, esetenként innovatív berendezésgyártók berendezéseit, készülékeit. A DoJ a hagyományos szabályozás oldaláról nem látott lehetőséget a megfelelő beavatkozásra, mert úgy ítélte meg, hogy a helyzeten csak a strukturális, piacszerkezeti átalakítás tud változtatni. A javaslat a berendezésgyártás és a helyi társaságok („Baby Bellek”) leválasztásáról és a berendezésgyártó eszközeinek további felosztásáról szólt (*Enis–Sullivan* [1985] 127–128. o.).

A perek hosszan elhúzódtak. Az *MCI versus AT&T*-ügyben a bíróság 1,8 milliárd dollár kártérítést ítelt meg az MCI javára. Az *Egyesült Államok versus AT&T*-ügyben a felek egyezségi javaslatot nyújtottak be a bíróságra 1982-ben, amelynek végső változatát 1983 decemberében fogadta el a legfelsőbb bíróság, és az AT&T szétválasztása 1984. januártól lépett életbe. A legfontosabb elemei az egyezésnek a következők voltak: a 22 helyi társaságot (Bell Operation Company – BOC) leválasztották és hét nagy regionális monopóliummá (RBOC) egyesítették, a berendezésgyártás az AT&T-nél maradt, de minden kizárólagos szerződés érvényét veszítette, azaz a regionális monopóliumok bárholnan beszerezhették berendezéseiket, és az AT&T is bárkinek szállíthatta gyártmányait. Az AT&T-t ugyanakkor mentesítették az 1956-os egyezés hatálya alól, azaz ezentúl részt vállalhatott a nem szabályozott ágazatokban, elsősorban a számítástechnikában (*Enis–Sullivan* [1985] 131–132. o.). Az egyezés megtartását 12 éven át a bíróság felügyelte.

A versenyszabályozás által kivitelezhető strukturális szétválasztással az ágazaton belüli verseny lehetősége jelentősen növekedett. A lépés szabályozási szempontból deregulációt jelentett, ez egybe csengett a többi szabályozott ágazatban is zajló deregulációs lépésekkel.⁷ Az erre való felkészülés jegyében az FCC terveket készített arról, hogy a szétválasztást követően milyen deregulációs lépéseket kell megtenni. Az FCC szemszögéből az egyezés legfontosabb eleme az volt, hogy a hét RBOC ugyan jogilag védett helyi szolgáltatási monopóliummá vált, de ezekhez a piacokhoz ezentúl minden távolsági szolgáltató szabadon hozzáférhetett. Úgy számoltak, hogy körülbelül öt év alatt megteremtődnek a hozzáférési feltételek a dereguláció bevezetéséhez (*Kelley* [1982]). A verseny azonban nem úgy alakult, ahogy az FCC számította, az 1996-ban hozott távközlési törvény – újabb feladatokat adva az FCC-nek – ezt sikertelenül próbálta korrigálni. A tényleges versenylehetőségeket jóval később, csak a technológiák további fejlődése, különösen a többféle helyettesítő hálózat és szolgáltatás megjelenése teremtette meg.

⁷ A légitársaságokban 1978 és 1981 között, a közúti szállításban 1980-ban, a vasúti közlekedésben 1982-ben, a villamosenergia-iparban 1978 és 2000 között történtek deregulációs lépések.

Átalakulás az energiaiparban

A számítástechnika, a távközlés, az infokommunikációs technológiák maguk is gyors ütemben hatolnak be más iparágakba, megváltoztatva azok korábbi versenyhelyzetét. Az új technológiák ott hasznosulnak kellő hatásokkal, ahol a működtetésükhöz legalkalmasabb szervezeti változásokkal, a vállalkozások belső átalakulásával társulhatnak. Ilyen példát szolgáltat az energiaipar, amelyben a korábban különleges árunak tartott termékeket ma már a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, kereskedésre alkalmas termékeknek tekintik. Az energiaipar technológiai átalakulásaira épülve ez a szemléletmód-változás indította el ezen a területen a szabályozás újraértékelését, a verseny kialakíthatóságába vetett hitt megerősödését, a korábbi vállalati, tulajdonosi struktúrák teljes átalakulását.

A hetvenes évektől lehetővé vált – általában szabályozói, törvényhozási beavatkozásra – új belépők (független áramtermelők) megjelenése a piacon. Ezt részben az tette lehetővé, hogy jelentős technológiai változások következtek be: a gázturbinák olyan generációja született meg, amelyek mind az üzembe helyezés gyorsaságát, mind a fűtőanyag relatív árát, mind a környezetszennyezést figyelembe véve, felülmúlták a meglévő technológiákat. A változás olyan drasztikus volt, hogy sok esetben a meglévő erőművek üzemeltetési és fenntartási költségeinél olcsóbban lehetett az új egységeket üzembe helyezni, mert ezeknek az üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltégei együttvéve is alacsonyabbak voltak a meglévő technológiával járó költségeknél.

Ott ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, a független áramtermelők száma és aránya gyorsan növekedett, mert az új technológiát gyorsan és az adott körülményekhez adaptálva (az igénynövekedést gyorsan követve, a teljesítményt kis egységekkel növelve) tudták alkalmazni. A villamosenergia-ipar vertikumában a független áramtermelők megjelenésével a verseny korábbi évtizedekben elképzelhetetlen elemei jelentek meg. Az áram termelése fokozatosan – a verseny erősödésével – kikerült a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alól. Ezt a folyamatot erősítette a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének kimondása, majd egyre több helyen gyakorlatba ültetése. Egyes vélemények szerint a technológiák fejlődésére és a dereguláció terjedésére alapozva a korábbi centralizált felépítésű villamosenergia-szolgáltatás sok helyen több központú rendszerek interakcióját feltételező decentralizált energiaszolgáltatássá fog átalakulni (*Burger–Holtermann–Kalny* [2008]). Mivel a villamos energia árának körülbelül harmadát teszik ki a szállítási és elosztási költségek, egyre nagyobb az ösztönzés arra, hogy új, kisméretű áramtermelő-berendezésekkel, a megújuló energiákat is felhasználva a villamosenergia-, a hő- és a hűtésigények együttes ellátására egyre „intelligensebb” helyi ellátó rendszereket építsenek ki (*Cervigni–Larouche* [2014]).

A dereguláció eddig látható előnyei mellett új problémák is körvonalazódtak. Az energiaipar piacain a liberalizáció után is maradnak olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyek – részben természetes monopólium voltuknál fogva (szállítási,

elosztási tevékenység) – továbbra is szabályozást igényelnek. A szolgáltatás korábbi vertikális szerveződésének felbomlásával megnőtt az egymástól eltérő érdekek szerint működő piaci szereplők közötti koordináció igénye. Az átgondolatlanul véghezvitt piacnyitás viszont szabályozási kudarchoz is vezethet, amint erre a kaliforniai árampiac szolgáltatása az egyik legismertebb példát.

Az 1996-ban kezdődött kaliforniai piacnyitás során a korábban már tapasztalható piaci problémákat, a termelésben kialakult kapacitáshiányt nem vették figyelembe. Az új feltételek mellett a jelentős piaci erővel rendelkező erőművek könnyen visszaélhettek a helyzetükkel. A szabályozás súlyos tévedése volt, hogy a nagykereskedelmi szabadpiac mellett a kiskereskedelmi árak kötöttek maradtak, ezáltal a fogyasztók nem kaptak jelzést a szolgáltatás tényleges költségviszonyairól. Az egymással kapcsolatban álló regionális rendszerek között kevés szállítókapacitás létesült, a rendszerek összekapcsolása alacsony biztonsági fokozatot nyújtott, és a rendszerfelügyelet sem épült ki megfelelő módon.

Az azonnali (*spot*) piac 1998-ban kezdett működni, majd 2000 májusától egyre jelentősebben nőttek a nagykereskedelmi árak. 2000 júniusában a San Franciscót érintő áramszünet után egyes szolgáltatók panaszt tettek a piac feltételezett manipulálása miatt. 2001 januárjában több százezer fogyasztót érintő áramszünet után a kormányzó szükségállapotot rendelt el, ennek ellenére 2001 márciusában már 1,5 millió fogyasztót érintő áramszünet volt, majd az egyik regionális szolgáltató csődöt jelentett. Az árak csak 2001 szeptemberére álltak helyre (*Joskow* [2001]). A legnagyobb gáz- és villamosenergia-kereskedő cégnek számító Enronnal kapcsolatban – 2001. decemberi csődje után – felmerült, hogy Kaliforniában is manipulálta az árakat, és 2002 februárjában a Federal Energy Regulatory Commission vizsgálatot kezdett az Enron szerepéről. Az Enron többek között a meglévő hálózati kapacitások olyan lefoglalásával élt, amellyel látszólagos torlódást kelthetett, ami az azonnali piaci árak emelkedéséhez vezetett. Kiderült az is, hogy 1993–2001 között hamis bevételi és profitadatokat közölt, aminek elsődleges célja részvényárfolyamának és hitelbesorolásának mesterséges emelése volt. Ennek lehetőségét – ahogy a későbbi kutatások megállapították – a könyvvizsgálók, a hitelminősítők és a hitelező bankok által gyakorolt gyenge ellenőrzés, a beszámoltatás hiánya teremtette meg, azaz több másik terület (hitelminősítés, könyvvizsgálat, tőzsdefelügyelet) szabályozása is elégtelennek bizonyult.

Az amerikai villamosenergia-ipar deregulációjában azonban a kaliforniai válság inkább kivételnek számított. Azokról a tagállamokról, ahol a piacnyitás átgondoltan és a piacszerkezet meglévő problémáihoz illeszkedően ment végbe, kedvezőbb kép alakult ki. A kiskereskedelmi piaci verseny engedélyezése esetén a hatást a fogyasztók is érezhették, mert ezekben a tagállamokban az árak jelentősebb mértékben csökkentek, mint a kiskereskedelmi árak szabályozása mellett (*Joskow* [2005] 48. o.). A kaliforniai válság is azt mutatta, hogy a piacszerkezeti, technológiai változásoknak és az intézményi, szabályozási feltételeknek összhangban kellene lenniük. A hálózatos

szolgáltatások esetében a deregulált piacokon különösen fontos a hálózatok közötti kapcsolódás feltételeinek a biztosítása, a rendelkezésre álló kapacitások felügyelete és a rendszerirányítás (Crettenand–Finger [2013], Stern–Cave–Cervigni [2012]).

A villamosenergia-piacok deregulációja során kialakult azonnali piacok, energia-tőzsdék megalakulása a villamos energia mint termék új kereskedési formáit tette lehetővé. A piacokon létrejövő verseny előnyeit a kereskedési rendszer esetenként nem megfelelően kialakított szabályai hátránnyá is változtathatták, illetve ebben az esetben is számolni kellett a piaci erővel való visszaélés lehetőségével. A tőzsdei forgalom egyik eleme a szabályozással létrehozott kapacitásdíj volt, amelyet az áramtermelők a rendelkezésre álló kapacitásaik fejében építhettek be az árba, függetlenül a ténylegesen forgalmazott/szállított energia mennyiségétől. A díj nagysága a piaci viszonyoktól függően változhatott, ugyanakkor a jelentős piaci erejű termelőkre szabályozott ár (ársapka) vonatkozhatott.

Erre a lehetőségre építve, 2006-ban a New York-i tőzsdén szereplő kapacitásra mint termékre egy határidős (*swap*) megállapodás született a pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó cég (Morgan Stanley) és az egyik áramtermelő (Keystone) között, amelynek feltételeihez a közvetlen versenytárral kötött olyan megállapodás kapcsolódott, ami hatásában egyenértékű volt egy összefonódás vagy felvásárlás hatásával, a cél pedig a tőzsdei árak mesterséges felhajtása volt. A FERC vizsgálta ezt a helyzetet, de 2008-ban úgy döntött, hogy a piacbefolyásolás tiltásáról szóló szabályozásuk alapján nincs kellő jogalap a piaci szereplők magatartásának elítélésére. Versenyjogi alapon (Sherman Act 1. cikk) azonban úgy tűnt lehetséges az eljárás megindítása, a DoJ 2010-ben keresetet adott be a határidős megállapodás ellen, aminek eredményeként a bíróság elfogadta a felek közötti egyezséget: mindkét érintett cég visszafizeti a megállapodásuk alapján elért nyereséget (Morgan Stanley 4,8 millió dollárt, Keystone 12 millió dollárt). Az Egyesült Államok történetében ez volt az első eset, hogy a versenyjog megsértése miatt teljes visszatérítést követeltek, amit meg is ítélték (Stallings [2013]).⁸

Az ágazati és versenyszabályozás viszonya

Ez az ügy is azt mutatta, hogy a versenyszabályozás és az ágazati szabályozás kiegészítheti egymást, bár a határok a két jogérvényesítési mód között változhatnak. A 2007-ben a *Credit Suisse versus Billing*-ügyben és a 2004-ben a *Verizon versus Trinko*-ügyben hozott legfelsőbb bírósági döntések után sokan úgy vélték, hogy a versenyjog a szabályozott ágazatok kérdésében háttérbe szorul. Az *FTC versus*

⁸ A FERC piacbefolyásolásra irányuló vizsgálatsorozata eredményeként 2013-ban a J. P. Morgan bankház 410 millió dollár kifizetésébe egyezett bele (125 millió dollár visszafizetése a fogyasztóknak, 285 millió dollár büntetés – *Bloomberg* [2013]).

Phoebe Putney Health System-esetben kialakított 2012-es egyhangú legfelsőbb bírósági vélemény viszont azt hangsúlyozta, hogy a szabályozási környezetre hivatkozás nem jelent automatikus védelmet a versenyjog megsértése esetében, a versenyjog a szabad vállalkozáshoz és a gazdasági versenyhez kapcsolódó alapvető társadalmi érdekeket testesíti meg, ezért a mentességek – mint például az állam által kreált mentességek – nem részesíthetők előnyben (*Stallings* [2013] 4. o.).

A két jogérvényesítési ág szabályozó hatóságait a politikától való távolság szempontjából is vizsgálni lehet. Az ágazati szabályozó hatóságokra a „megismételt játék” a jellemző (*Baker* [2013]), hiszen ugyanazokkal a szereplőkkel visszatérően foglalkoznak több évtizeden keresztül. A nagy cégek a döntéshozó központokban saját irodákat tartanak fenn a szabályozóval való kapcsolattartást és érdekérvényesítést biztosítva. A versenyszabályozásnál ezzel szemben nem épül ki ilyen közvetlen kapcsolat a vizsgált ágazatokkal, cégekkel, hiszen a szabályozás a teljes gazdaságot érinti, és a vizsgálatok jellemzően alkalmoszerűek, nem visszatérők a hatóság életében. A versenyhatóságok munkájában az ítélező jelleg a domináns, jogi normák alapján dolgoznak, míg az ágazati hatóságok az *ex ante* szabályozás jellegzetességének megfelelően inkább szabályalkotók, tevékenységüknek törvényalkotási jellegük van, sokszor különböző érdekcsoportok közötti egyezséget kell létrehozniuk, nem véletlenül merül fel velük kapcsolatban a foglyul ejtés problémaköre. Ugyanezen okok miatt viszont az ágazati hatóságok felhalmozott szakértelme egy-egy kérdésben sokkal nagyobb lehet, a vizsgált problémák hosszú távú hatásait is képesek felmérni.

A felvázolt különbségek alapján az együttműködés előnye, sőt szükségessége fogalmazódik meg. Közös vizsgált ügyekben a különböző irányból történő megközelítések jól kiegészíthetik egymást. A vizsgálati eljárások, az anyaggyűjtés különbözőségei is segíthetik a jobb döntéshozatalt. Az ágazati hatóságok az érdekelt felek által beterjesztett bizonyítékok vizsgálatával dolgoznak, míg a versenyhatóságok inkább tanúk és bizonyító erejű információk beszerzésével foglalkoznak. Az együttműködés azt is lehetővé teszi, hogy többféle cél is érvényesüljön a döntéshozási folyamatban, mivel az ágazati hatóságoknak a verseny szempontjai mellett gyakran más, közérdekűnek tekintett célokat is követniük kell. Amennyiben ezeket az együttműködési módokat, az eltérő megközelítések előnyeit nem sértve, egyetlen szervezetben is meg lehetne oldani, akkor érdemes lehet megfontolni ennek létrehozását.

A modern gazdasági rendszerek működése azonban ennek gyakran ellentmond. A társadalmi, gazdasági jelenségek komplexitásának a különböző készségekkel, ismeretekkel és jogosítványokkal működő szervezetek jobban megfelelhetnek, még akkor is, ha egymást átfedő felhatalmazásokkal rendelkeznek. A szervezetek közötti versengés, a különböző célú információk gyűjtése, az időben történő vészjelzés a törvényhozás ellenőrző szerepével összefüggő költségeket csökkenti, és a megalapozott döntéshozatalt segíti. A hatóságok létrejöttére is gyakran azért volt szükség, mert egy már működő intézmény nem felelt meg teljes mértékben a feladatnak. Például a DoJ működésével elégedetlen törvényhozás azért hozta létre az FTC-t, hogy a ver-

senyvtörvény érvényesítésében a DoJ-nál aktívabb szerepet játszon (*Hyman–Kovacic* [2012b] 20. o.). A hatóságokat létrehozó politikai döntéshozók és a hatóságok körül kialakult érdekcsoportok erejének függvényében természetesen a már létrejött hatóságok megszüntetése, összevonása is nehézségekbe ütközik. Vannak, akik a legmegfelelőbb eljárásnak a hatóságok közötti koordináció javítását látják (*Freeman–Rossi* [2012]), bár mások a DoJ és az FTC összevonásának különböző modelljeit vázolták fel (*Blumenthal* [2013]), míg vannak olyanok, akik Coase nyomán a szabályozó szervezetek felelősségi körének optimális határait keresik, és az ehhez szükséges szempontrendszert próbálják megfogalmazni (*Hyman–Kovacic* [2012a], [2012b]).

A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Európa nagy részén a nyolcvanas évekig uralkodó felfogás szerint az energiaszolgáltatás, a távközlés, a közlekedés, a vízgazdálkodás, a posta olyan, a nemzetgazdaságot behálózó stratégiai szerepkörű szervezet volt, amely – a szociális juttatásoktól a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének ellentételezéseként a szolgáltató vállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezettek. A hálózatos szolgáltatások területén Európában a nyolcvanas évek elejéig a köztulajdonban lévő szolgáltató⁹ és az államapparátus minisztériumi rendszerén belül kialakított közvetlen felügyelet, „szabályozás” volt a jellemző. A szolgáltatók sokszor a társasági jog hatálya alá sem tartoztak, a fejlesztési döntéseket a kormányzat hozta meg, és általában a finanszírozásról is gondoskodott.

Az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése – ahogy azt a távközlés és energiaszolgáltatás példáján bemutattuk – nagyban befolyásolta a potenciális versenyhelyzet kialakulását. A szolgáltatások egyre több területén megjelenő versenyfenyegetettség miatt fontossá vált a hatékony gazdálkodás megteremtése, a keresztfinanszírozás csökkentése vagy átláthatóbbá tétele, a költségek csökkentése, illetve a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága. A szolgáltatások bővülését szolgáló finanszírozás megoldatlansága pedig egyre inkább a magántőke bevonása irányába toltá el a szöba jöhető lehetőségeket. A szolgáltatások vertikális szerkezetén belül egyre világosabban elkülönült, hogy mely területeket lehet természetes monopólium jellegűeknek tekinteni, és melyek azok, ahol teret lehet engedni a versenynek. A hetvenes években induló deregulációs hullám Európában a szolgáltatók pénzügyi önállóságának megteremtésével és az állami tulajdon megszüntetésével kapcsolódott össze.

⁹ Az Egyesült Államokban az első világháború idején rövid időre államosították az AT&T, de utána visszakérült magántulajdonba.

A brit tapasztalatok

A magántőke bevonásában és a szolgáltatók nagyobb önállóságának megteremtésében az Egyesült Királyság játszott úttörő szerepet, ahol a hetvenes években sorra kudarcba fulladtak az egymást követő kormányok kísérletei az állami szektor hatékonyságának, a vállalatvezetés felelősségének, beszámoltathatóságának növelésére. Ez a felismerés – párosulva a költségvetési gondokkal, az addigi gazdaságpolitikai célok átértékelődésével – a nyolcvanas évekre a közszolgáltató vállalatok privatizációjához vezetett. A privatizáció és a szabályozás egymás mellett haladó és sok ponton egymást kiegészítő, egymástól függő jelenségévé vált a brit gazdasági életnek.

A privatizáció kezdeti szakaszában részben a privatizáció biztos sikere, részben a vállalatvezetés ellenállásának leküzdése érdekében a piacszerkezet lényeges átalakítása nélkül, lényegében egy egységben adták el a közszolgáltató cégeket (távközlés, gázszolgáltatás). Ez a gyors privatizációs megoldás, erős szabályozó szervezet felállítását igényelte. Ezt kezdetben az OFT keretében képzelték el, majd részben a hivatal ellenállása miatt az ágazati szabályozó szervezetek felállítása mellett döntöttek.

A szabályozó intézmények számára az ágazati szabályozáson túl a fogyasztók védelmét és a verseny ösztönzését is feladatul szabták.¹⁰ A felállított új szabályozási intézmények egymást követően alakultak, a tapasztalatok figyelembevételével létrehozási feltételeik idővel módosultak, de alapvető jellegzetességeik változatlanok maradtak. Élükön kezdetben főigazgató állt (Director General – később a tapasztalatok alapján az irányítás bizottság kezébe került), akinek a fenti feladatokon kívül a szabályozott cégek pénzügyi stabilitását is biztosítania kellett. A szabályozó szervezetek minisztériumokon kívüli kormányszerveknek számítanak. Jogi felhatalmazásukat az egyes privatizációs törvények határozták meg, felsorolva a főigazgató kötelezettségeit, és megszabva az általános szabályozási keretet. A szabályozottak feletti ellenőrzés tényleges jogosítványai a szolgáltatók számára kibocsátott engedélyekben, az engedélyekben megfogalmazott működési feltételekben találhatók (*Valentiny* [1999]).

Az engedélyek feltételeit és az árszabályozást a szabályozó szervezetek időről időre felülvizsgálják. A Competition Commission további vizsgálatokat indíthatott, amennyiben a szabályozó szervezet igényelte, vagy ha a szabályozó és a szabályozott között az engedélyek vagy az árszabályozás kérdésében nem volt megegyezés.

Az első szabályozó szervezet, az Oftel 1984-ben a brit távközlés privatizációjakor alakult. Az itt kidolgozott elveket a később alapított szabályozó szervezetek esetében is követték. A brit gázszolgáltatás privatizációját 1986-ban az Ofgas megalapítása kísérte, a vízszolgáltatását 1989-ben az Ofwaté, a villamosenergia-iparét 1990-ben az Offer, a vasútét 1996-ban az ORR, végül a postáét 2000-ben a Postcomm. A pri-

¹⁰ A szabályozó szervezetek számára megfogalmazott – gyakran egymásnak is ellentmondó – célkitűzések elemzését lásd *Tutton* [2012].

vatizációk kezdetekor nemcsak a szabályozó szervezetek hovatartozásáról, verseny-szabályozáshoz fűződő viszonyáról szolt a vita, hanem arról is, hogy a vállalatokat a dereguláció már elfogadott elvei szerint szétválasztva, a vertikum egyes szeleteit külön-külön meghirdetve vagy egyben értékesítsék. A szétválasztásra inkább az állami tulajdon keretei között volt lehetőség, mert az AT&T esete is megmutatta, hogy monopolhelyzetű magáncégek esetében a verseny szempontjából előnyösnek tekintett piacszerkezet kialakítása milyen ritka esetnek számít.

A privatizációs bevétel várhatóan magasabb volta miatt az első két esetben (British Telecom, British Gas) az egészben történő eladás mellett döntöttek. A vízszolgáltatás privatizációjakor ilyen probléma nem merült fel, a kilenc regionális vállalat még szabályozási szempontból is előnyös piacszerkezetet jelentett, mert lehetőséget teremtett az egymással való összehasonlításra (*yardstick competition*). A villamosenergia-iparnál történt a legjelentősebb beavatkozás, a privatizáció előtt az áramtermelést, a szállítást és a szolgáltatást különválasztva értékesítették ezeket a szolgáltatókat. Vertikális szétválasztásra később és korlátozottabb mértékben, szabályozói beavatkozásra a gáziparban is sor került és a mai napig is felmerül a távközlési szolgáltató részekre tagolásának lehetősége.

A brit piacokon a privatizációkat követően bizonyos mértékig megindult a szolgáltatók konszolidációja. Összefonódásra azonban nemcsak ágazaton belül, hanem ágazatok között is sor került. Az energiaiparon belüli ágazatközi összeolvadások indokainak vizsgálata fontos jelenségre hívta fel a figyelmet. Az összeolvadások fő mozgatóereje nem csupán a hagyományos piacokon elérhető méret- és választékgazdaságosság alapján jelentkező költségelőnyök kihasználása volt, hanem az, hogy felismerték: kiaknázhatók lesznek az azonos fogyasztóbázisra épülő, minél szélesebb szolgáltatási kínálat kialakításával elérhető új költségmegtakarítási lehetőségek. Ezek az előnyök nem korlátozódnak az energiaiparra, részesei lehetnek a többi közszolgáltatásban működő cégek is.

Az azonos fogyasztói bázisra épülő, többszektorú közszolgáltatók ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatástípus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költségmegtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanazt a fogyasztói bázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körhöz tartozó termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, szállítási, raktározási, általában logisztikai egyszerűsítésekből és a fogyasztók kiszolgálása terén (például számlázás) nyújtott szolgáltatások költségcsökkenéséből származnak a megtakarítások. Emellett arra is lehetőség nyílik, hogy a hagyományos szolgáltatások teljesen új kombinációit, ezekre épülő, a fogyasztást ösztönző kedvezményeket és általában a fogyasztói választás lehetőségét kiterjesztő rendszereket vezessenek be.

A többszektorú közszolgáltatók között az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz- és az áram közös szolgáltatása, olyan „termékekkel” kiegészítve, mint az

energiatakarékosságot segítő eszközök/megoldások kínálata, a megújuló energiákra épülő kínálat, esetleg a költségminimalizáló, energiafelhasználást szabályozó rendszerek kiépítése továbbra is nőni fog. Az energiaipar és a vízszolgáltatók szintén sok területen hoztak létre közös szolgáltató társaságokat. A távközlési társaságok elsősorban az energiaipari cégekkel, a kábeltelevíziós szolgáltatókkal és a közlekedési, főként vasúttársaságokkal közös szolgáltatásokba szerveződtek (*Samarajiva–Mahan–Barendse* [2002]).

A többszektorú szolgáltatók megjelenése miatt a szabályozás hagyományos kezei is átalakultak. Az elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó szervezetek együttműködésre kényszerültek, esetleg össze is olvadtak. Így került sor 2000-ben az Egyesült Királyságban a két, energiaszabályozó hatóság, az Offer és az Ofgas egyesülésére Ofgem néven, majd – elsősorban a szektorok közötti konvergenciára alapozva – a távközlés, a frekvenciaelosztás, a műsorszórás, a médiaszabályozás és a rádiófelügyelet hatóságait összeolvasztva 2004-ben létrehozták az Ofcomot (*NAO* [2006]), amelybe 2011-ben, az addig önálló postaszabályozást is beolvasztották.

A piacszerkezetek átalakulása a szabályozó szervezetektől gyors tanulási készséget igényelt. A szabályozott ágazatokban sokszor azonos típusú szabályozási kérdések merültek fel (például a hálózathoz való hozzáférés vagy a szolgáltatási tevékenységek, elemek szétválasztása, az *unbundling*) ezért a szabályozó szervezeteknek érdekében állt a rendszeres konzultáció megszervezése. Az Ofcom létrehozása után a szabályozó szervezetek saját kezdeményezésére létrejött a Joint Regulators Group (JRG), amely évente négy alkalommal ülésezve vitatta meg az aktuális kérdéseket. A Lordok Háza szabályozók működését vizsgáló bizottságának jelentése a szabályozók közötti együttműködésre is kiterjedt, megállapítva, hogy a beszámolók szerint a JRG működése hasznos, éppen ezért formalizáltabbá (titkárság felállítása) és elérhetőbbé (közös honlapon megjelenő beszámolók, éves jelentések) kellene tenni a csoport működését (*House of Lords* [2007] 65. o.). A kormányzat gazdasági szabályozással foglalkozó részlegei 2011-ben megismételték ezt a javaslatot (*BIS* [2011] 12. o.), amelynek hatása csak 2014-ben jelentkezett, amikor a CMA létrejöttével lényegében egy időben megalakult a UK Regulators Network (UKRN), amely teljesítette ezeket a felvetéseket.

Az ágazati szabályozók egymás közötti információcseréjén túl további együttműködés kialakításában is élenjárt a brit politikai kultúra és a szabályozói közösség. 1997-ben létrehozták az akkor „legjobb megoldások” között emlegetett Concurrence Working Partyt (CWP) (*Dabbah* [2011] 129. o.). A brit ágazati szabályozók legtöbbször törvény hatalmazza fel arra, hogy a verseny ösztönzésével, versenyszabályozási kérdésekkel is foglalkozzon. Az egyes ügyekben azonban nem mindig könnyű eldönteni, hogy a szakértelem és az ügytípus alapján az ágazati szabályozó vagy a versenyhatóság hatáskörébe tartozzék-e a vizsgálat. A létrejött munkacsoport, a CWP tagjai az OFT és elsősorban a versenyügyekkel is foglalkozó ágazati hatóságok (Ofcom, Ofgem, Ofwat, ORR) lettek. Különböző törvények, elsődlegesen a társasági tör-

vény és a versenytörvény által körülírt esetekben a munkacsoport hozott döntést az ügy hovatarozásáról. A munkacsoport működési módját a versenytörvényben határozták meg.

A csoport működésével alapvetően elégedett volt a szakmai közvélemény, 2006-ban a gazdasági és a pénzügyminisztérium közös jelentése is kedvező képet festett, és hasonlóan elégedett volt a munkacsoport teljesítményével a Lordok Háza is, amely jelentésében a rendszer fennmaradását javasolta (*House of Lords* [2007] 69–70. o.). A jelentés ugyanakkor megemlítette, hogy a CC – amely nem volt tagja a munkacsoportnak – jelezte, hogy az ágazati szabályozóktól egyre kevesebb és egyre kisebb súlyú ügyekben érkezik megkeresés, ezáltal az a veszély, hogy egy ügy az ágazati hatóságtól a CC-hez kerülhet, egyre kevésbé tűnik elrettentő hatásúnak.

A kétféle szabályozási rendszer különbsége valószínűleg hozzájárult ahhoz, hogy a CC elé kerülő versenyügyek elfogytak: az ágazati szabályozás keretében hamarabb születhetett döntés, a problémákat gyorsabban lehetett kötelezettségvállalásokkal, engedélymódosításokkal elintézni. A szabályozó hatóságok attól is tarthattak, hogy az ügyek versenyhatósághoz továbbítása a nem hatékony működésük beismerésével lenne egyenértékű. Ugyanakkor a versenyhatóságok erőforrásai az ágazati hatóságokkal összevetve szerényebbek voltak, ezért sokszor nem is ragaszkodtak az ügyek átvételéhez. Az az ágazati szabályozás elején elképzelt helyzet, hogy a szabályozó hatóságok, ha jól végzik munkájukat, lassan feleslegessé válnak, nem következett be, a szabályozó hatóságok tartós működésre rendezkedtek be.

Ezen a helyzeten kívánt változtatni a brit kormány, amikor 2013-ban törvényt hozott a szabályozás reformjáról (Enterprise and Regulatory Reform Act). A törvény arra kötelezi az ágazati szabályozókat, hogy az ügyekben elsődlegesen a versenyjog alapján döntsenek, és csak akkor forduljanak az ágazati szabályozás eszközeihez, ha az bizonyul alkalmasabbnak az adott kérdés rendezésében. A továbbiakban az ösz-szevont versenyhatóság, a CMA vezető szerepet kap a verseny és ágazati hatóságok közötti egyeztetésben, sőt el is vehet ügyeket az ágazati szabályozó hatóságoktól. Ezeket az elveket a törvény intézményi átalakítás révén is érvényre kívánta juttatni, és a Concurrence Working Party (CWP) helyett létrehozta a United Kingdom Competition Networköt (UKCN). A CMA elnöke David Currie¹¹ az új szervezet megalakulásával összefüggésben William Kovacicot idézte:¹² úttörő jellegű szervezet, sehol másutt nem alakítottak ki ilyen átfogó koordinációs mechanizmust a verseny- és ágazati szabályozásra (Currie [2013]). Az új rendszer működésének első próbájaként – az OFT és az Ofgem korábbi vizsgálataira épülő, 2014 márciusában kiadott villamosenergia-ipari jelentés alapján – az Ofgem a CMA-tól az ágazat teljes körű vizsgálatát kérte (Maier-Rigaud–Gammons–Anstey [2014]).

¹¹ David Currie az Ofcom elnöke volt 2002–2009 között.

¹² William Kovacic az FTC tagja (2006–2011) és elnöke volt (2008–2009), 2013 óta a CMA egyik igazgatója.

A brit intézményi változások sorában a CMA megalakulását is a versenyszabályozás megerősítésével indokolták. Ugyan mind a két összevont intézmény a világ legjobbjai közé számított, az ügyek vizsgálatának első fázisa az OFT keretében történt, ha további vizsgálatokra volt szükség, akkor a második fázisban a CC vizsgálódott. Az összevonást azzal indokolták, hogy az első fázisból időnként túl sok ügy került át a CC-hez, amelyeket a viszonylag kis szervezet nehezen tudott feldolgozni. Az integrált hatóságban – a két fázis továbbra is fennálló elkülönítése mellett – a vizsgálatok gyorsabban, hatékonyabban folyhatnak, mert a változó terhelést a belső erőforrások változtatásával jobban lehet követni. Részben az erőforrások időszakos hiánya miatt a versenyhatósági eljárások sokszor a piaci változásokhoz képest nagyon lassúnak bizonyultak, az összevonástól ebben is változást remélnék. Végül meg kell említenünk, hogy az OFT a versenyjogi ügyekben több, jelentős ügyben nem volt képes álláspontját a bíróság előtt megvédeni, s ezen a megnövekedett erőforrások feltehetően változtatni fognak.

Szabályozó hatóságok az Európai Unióban

A brit példák említése az ottani szabályozó szervezetek nemzetközileg élenjáró tevékenysége miatt kíváncsított élre. A szabályozási szintér változásai azonban az Európai Unió egészében is jelentősek voltak. Az Európai Unióban a szabályozás új, szupranacionális szintje jött létre, amely feladataiban és nehézségeiben sokban különbözik az Egyesült Államok föderális szintű szabályozásától. A hálózatos szolgáltatások piacán zajló változások fő mozgatóereje a szabályozás uniós szintű megváltozása volt. Bár egyes országokban spontán módon, hamar követték a legjobb gyakorlatot, nagyobb léptékű változtatásokra csak az új uniós irányelvek elfogadása után került sor. Ezek megszületésének időpontja természetesen tükrözte, hogy az egyes országokban zajló átalakulás mikor milyen fokig jutott el, és amikor elég sok országban érett meg rá a helyzet, uniós szintű egyezség jöhetett létre a szabályozási változtatásokról.

A szabályozási reformok első hulláma 1998-ban indult meg, a távközlés szabályozásáról szóló irányelv kiadásával, ezt 1999-ben a postai, 2000-ben a villamosenergia-, 2001-ben a gázszolgáltatási, 2003-ban a vasúti irányelv követte.¹³ Közös vonásuk volt a szolgáltatásokat érintő kizárólagos jogok megszüntetése, a kötelezően előírt piacnyitás és az ágazati és versenyszabályozás közelítése (például versenyszabályozási elveket követő piacelemzések előírása a szabályozási folyamatban). Az irányelveket egyes országok gyorsan alkalmazták, másokban elhúzódott a folyamat, ugyanakkor

¹³ A szabályozott piacokon az egységes piac megteremtése és a piacnyitás már a nyolcvanas évek végétől igényként fogalmazódott meg az uniós dokumentumokban (például *Green Paper* [1987], [1991]), ezeket a kilencvenes évek végétől kiadott irányelvek sorozata követte.

az egységes belső piac megteremtésének igénye a folyamatok felgyorsítását követelte. Az újabb irányelvek több esetben előrébb hozták a tervezett piacnyitás időpontját, de – elsősorban az új tagországok miatt – volt olyan szolgáltatás, ahol a tagországok derogációt kérhettek. A gyorsítás időszaka (2002–2004) után, a harmadik fázisban az addig elért eredmények alapján az egységes piac szempontjából fontos további harmonizációs lépéseket határoztak el (2007–2009) és a valamivel később indult vasúti szabályozásnál jelenleg a negyedik irányelv csomagnál tartanak (*Baldwin* [2013]).

Az első hullámban az irányelvek mindegyik ágazatban önálló szabályozóhatóság felállításáról is rendelkeztek. A hatóságok felállítása az irányelvekben megszabott időpontokra általában megtörtént, de hatáskörük, függetlenségük tekintetében még éveken át tartó, jogsértéseket megállapító egyeztetés folyt (és egyes esetekben folyik) a Bizottság és a tagországok között. A tagországok kezdetben a szabályozási feladatköröket a minisztériumok és a hatóságok között osztották meg, és a feladatkörök nem is voltak mindig világosan meghatározva. Gyakran a piacon már bent lévő monopolista feletti – többnyire tulajdonosi – felügyelet és a szabályozási hatáskörök sem különültek el. Sokszor előfordult, hogy szabályozási kérdések kidolgozásához szakemberhiány miatt a szabályozottaktól kölcsönöztek szakértőket, ami erőteljesen megkérdőjelezte döntéshozataluk függetlenségét (*EC* [1998]).

A régi tagországok körében a hatóságok függetlenségével összefüggő, részben rendeződő viták új erőre kaptak az Európai Unió 2004. évi bővülésével, az új tagországok érkezésével. 2007 novemberében az Európai Bizottság jogsértési eljárást indított Bulgária ellen, mert nem látta biztosítotttnak a távközléssel foglalkozó hatóság függetlenségét. Hasonló eljárás indult Szlovákia és Lengyelország ellen. A Szlovéniával, Ciprussal és Finnországgal szemben 2005-ben megkezdett eljárások 2006-ban lezárultak. Az utóbbi három esetben és Szlovákiában a tagországok állami szerveinek tulajdonosi, vállalat felügyeleti és szabályozói feladatkörei nem különültek el egymástól: ugyanaz a minisztérium felügyelte a szabályozó szervezetet, amely egyes távközlési szolgáltatók tulajdonosa is volt. A szlovén, ciprusi és finn esetben gyors megoldás született, a tulajdonosi jogok – formálisan legalább – máshova kerültek (*EC* [2005], [2006a], [2006b], [2006c], [2007a], [2007b]).

A Bizottság nyolc további ügyben (hat országban) találta úgy, hogy a nemzeti hírközléssel foglalkozó szabályozó hatóságok (Finnország, Spanyolország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Németország esetében) hatásköre nem teljes, a nemzeti törvénykezés nem biztosítja az EU irányelveiben szereplő jogosítványokat vagy erőforrásokat a hatóságok működéséhez. Az ezekben az ügyekben indított jogsértési eljárások közül több esetben (például Németország, Lengyelország, Finnország) az eljárás az Európai Bíróságon folytatódott.

A távközléssel foglalkozó 2010. évi implementációs jelentés még mindig hangsúlyozta, hogy a szabályozási feladatoknak szervezetileg ténylegesen külön kell válniuk a szolgáltatók tulajdonjogával, illetve felügyeletével kapcsolatos tagállami tevékenységektől. Ennek nem teljesülése miatt jogsértési eljárás indult Lettország, Litvánia

és Románia ellen. Egyes szabályozási hatóságok elnökének leváltása arra készítette a Bizottságot, hogy kimondja: „a nemzeti szabályozó hatóság vezetője kizárólag akkor legyen elbocsátható, ha már nem felel meg a feladataik teljesítéséhez szükséges, a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek” (EC [2010] 7. o.).

A legutolsó jelentés a nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége kérdésében Olaszország, Lettország, Málta, Ciprus esetében az eljárás befejezését, míg Belgiummal szemben az eljárás megkezdését rögzítette. Svédországban a hatóság az általa hozott döntéseket a fellebbviteli fórumokon is sikeresen képviselte, ezért a hatóság tekintélye megerősödött, Hollandiában azonban fordított volt a helyzet. A jelentés beszámol a hatóságok közötti összevonas jelenségről (a holland ACM és a spanyol CNMC stb.) (EC [2014a] 13. o.).

A csupán egyetlen szektorral foglalkozó szabályozó hatóságok megalakulása az Európai Unió szektorális irányelveinek időben elkülönülő, fokozatos megjelenésével is összefüggött. Az irányelvek előírását követve egy adott ágazatra hozták létre a szabályozás megfelelő intézményét, így például a korábban egy területnek számító posta és távközlés szabályozása sok országban különállóan jött létre, a kettőt később összevonták.¹⁴ A postai szabályozás szempontjából az európai gazdasági térségre készített *1. táblázat* jól érzékelteti, hogy 2009-re szinte mindenütt egyetlen szabályozó szervezet végzi a posta és a távközlés szabályozását és a kisebb uniós tagországokon (Luxembourg, Lettország, Litvánia) kívül Németország az egyetlen, amelyik a kezdetektől fogva a szabályozás multiszektorális modelljét választotta.

A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetét vizsgálva láttuk, hogy két ország játszotta a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok és Nagy-Britannia. Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaiétól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája következtében. A két szabályozási rendszer ma is megtermékenyítően hat egymásra, sok elem kerül az egyikből a másikba. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat, míg Franciaország és Németország, eltérő okokból ugyan, de végül is a nemzeti vállalatok támogatása érdekében lemaradt a korszerű szabályozások átvételében. Ez a sajátos európai megosztottság nagyon lassan változik, a hálózatos közszolgáltatásokat érintő európai uniós irányelvek átvételében e két ország rendszeresen lemaradásban van.

¹⁴ A szabályozás nemzetközi helyzetét feltérképező kiadvány szerint 2010-ben a szabályozó intézmények 67 százaléka felügyelt egyetlen ágazatot, 23 százaléka kettőt, 6 százaléka hármat és a maradék négy százalék 4–6 ágazatot. A vizsgálat 115 országra és 16 ágazatra vonatkozott (központi bankok, versenyszabályozás, villamos energia, környezetvédelem, pénzügyi szolgáltatások, élelmiszer biztonság, gázzolgáltatás, egészségügyi szolgáltatások, biztosítás, nyugdíj, gyógyszergyártás, posta, tőzsd felügyelet, távközlés, vízszolgáltatás, munkavédelem) (Bianculli–Fernandez-i-Martin–Jordana [2013] 13. o.).

1. TÁBLÁZAT • Postaszabályozást végző nemzeti hatóságok (2009)

Név	Nemzeti szabályozó hatóság	A hatóság rövid neve	Más szabályozott ágazat*
Ausztria	Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications	RTR	A
Belgium	Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications	BIPT	A
Bulgária	Communications Regulation Commission		A
Ciprus	Office of the Commissioner of Electronic Comm. and Postal Regulation	OCECPR	A
Csehország	Czech Telecommunication Office	CTU	A
Dánia	Road Safety and Transport Agency, Postal Supervisory Department		–
Egyesült Királyság	Postal Services Commission	Postcomm	–
Észtország	Estonian Competition Authority		A, B, D, E
Finnország	Finnish Communications Regulatory Authority	FICORA	A, F
Franciaország	Regulation Authority for Electronic Communications and Posts	ARCEP	A
Görögország	Hellenic Telecommunications And Post Commission	EETT	A, F
Hollandia	Independent Post and Telecommunications Authority	OPTA	A
Írország	Commission for Communications Regulation	ComReg	A, F
Izland	Post and Telecom Administration	PTA	A
Lengyelország	The President of the Office of Electronic Communications	UKE	A
Lettország	Public Utilities Commission		A, B, E
Litvánia	Communications Regulatory Authority	RRT	A
Luxemburg	Luxembourg Institute for Regulation	ILR	A, B, D, F
Magyarország	National Communications Authority	NHH	A, F
Málta	Malta Communications Authority	MCA	A, F
Németország	Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecomm., Post and Railway	BNetzA	A, B, D, E
Norvégia	Norwegian Post and Telecommunications Authority	NPT	A
Olaszország	General Direction of Postal Services Regulation (Ministry of Economic Development)	DGRSP	
Portugália	National Communications Authority	ANACOM	A
Románia	National Authority for Management and Regulation of Communications	ANCOM	A
Spanyolország	Ministry of Public Works and Transportation		–
Svédország	National Post and Telecom Agency	PTS	A
Szlovákia	Postal Regulatory Office		–
Szlovénia	Post and Electronic Communications Agency of the Republic of Slovenia	APEK	A, F

* Más ágazatok: A – távközlés; B – energia; C – víz; D – gáz; E – vasút; F – egyéb.
 Forrás: WIK [2009] 50. o.

A következő időszak kérdése lesz, hogy sikerül-e az Európai Uniónak ezeket a már új tagországokban is eleve jelen lévő, illetve a multinacionális vállalatok által közvetített érdekeket a verseny erősítése érdekében ellensúlyozni.

Az európai uniós megosztottság csökkentése és az ágazati szabályozó hatóságok közötti összhang megteremtése érdekében kezdetben informális jellegű egyeztetéseket kezdeményeztek, majd létrejöttek olyan fórumok – esetenként a szabályozó hatóságok szélesebb körű elterjedése előtt –, amelyek formális felhatalmazás nélkül alakítottak ki közös álláspontot. Ilyen volt az 1998-ban létrejött firenzei egyeztető fórum a villamosenergia-iparban és az 1999-ben létrejött madridi fórum a gázszolgáltatásban.¹⁵ A fórumok munkacsoportjai az ágazatok fontosabb szabályozási kérdéseiben részletes, konszenzusos vélemény kialakításra törekedtek. A fórumok létrejötte, majd a más ágazatokban is kialakuló szabályozói munkacsoportok miatt a döntéshozatali szintek két szempontból is módosulni kezdtek, egyrészt a nemzeti hatóságok delegáltak bizonyos jogköröket a szabályozói fórumokra, másrészt a Bizottság is elfogadta, hogy egyes kérdésekben a fórumoknak döntő szavuk lehet.

A Bizottság ugyanakkor már az 1990-es évek végén foglalkozott az európai szintű szabályozó szervezet megteremtésének gondolatával (*NERA* [1997]), de erre – részben a megfelelő jogértelmezésnek és a tagországok egyetértésének hiánya miatt – nem került sor. Helyette bizottsági kezdeményezésre sorra alakultak a már formalizáltabban működő szabályozói csoportok, amelyekben a nemzeti hatóságokat és a Bizottságot hivatalos küldöttek képviselték. Ilyen volt a 2002-ben létrehozott European Regulators Group (ERG), a 2003-ban megalakított European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG), és a 2010-ben felállított European Regulators Group for Postal services (ERGP) (*Tapia–Mantzari* [2012], *Coen–Thatcher* [2008]). Az európai szabályozói csoportok egyfelől az irányelvek bevezetésének ellenőrzését végezték, másfelől tanácsadói szerepkört töltek be a Bizottság számára, a kidolgozott javaslatok az Európai Unió joganyagában általában bizottsági szabályozások formájában jelentek meg.¹⁶ A szabályozói csoportok ugyanakkor nem hozhattak jogilag kötelező határozatokat, és természetesen nem is kényszeríthették ki érvényesítésüket.

A szabályozó szervezetek és a Bizottság egyre több olyan kérdés szabályozási problémájával találkozott, amelyek a tagországi kereteket túllépve uniós szintű megoldásokat igényeltek, vagy a szabályozási javaslatok hatásai uniós szinten jelentkeztek. A 2010-ben készült Monti-jelentés csokorba fogta a szabályozott belső piacokon szükséges változások irányát. Az energiaiparban a számos teendő között elsősorban

¹⁵ A szabályozó szervezetek közötti koordinációs jellegű, természetesnek mondható együttműködés egyáltalán nem új keletű jelenség: az Egyesült Államokban a National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC) 1889-ben jött létre, és a tagállami szintű szabályozó szervezetek (*state regulators*) együttműködését szolgálja.

¹⁶ A hatósági árszabályozás EU-jogi kereteit, különös tekintettel az liberalizált piacokra vizsgálja *Nagy Csongor István* tanulmánya ebben a kötetben.

a hálózati szűk keresztmetszetek számának csökkentését, a határkeresztező kapacitások növelését, a hálózatok összekapcsolódási pontjai számának emelését, az intelligens mérőrendszerek és hálózatok, átlátható nagykereskedelmi piacok kialakítását és az Európai Unió által is finanszírozott, célzott infrastrukturális beruházásokat említette a jelentés. Az elektronikus kommunikáció terén – annak ellenére, hogy a liberalizálódás folyamata korábban megkezdődött – az Európai Unióban továbbra is 27 elkülönült távközlési infrastruktúra és online piac működött, ahol a szellemi tulajdon kérdései tisztázatlanok, nincs bizalom és együttműködési készség, hiányoznak a digitális ismeretek, valamint a nagy kapacitású átviteli rendszerek.

A digitális piac létrejöttéhez a Monti-jelentés a következő lépéseket ajánlotta: a távközlési infrastruktúrák és szolgáltatások területén meg kell erősíteni az uniós szintű szabályozást, páneurópai engedélyezési rendszert kell bevezetni, és a frekvenciaelosztást is az Európai Unió szintjére kell emelni. Az elektronikus kereskedelem terjedése érdekében meg kell szüntetni a fogyasztóvédelmi törvénykezés széttagoltságát, különösen a szállítás, a garanciális jogok és a viták rendezése területén. A digitális tartalom fejlesztésénél európai szerzői jogra lenne szükség, és a műsor-szórásban is lehetővé kellene válniuk az európai online szolgáltatásoknak (Monti [2010] 46–49. o.).

Ezeknek a feladatoknak a teljesítését egyre kevésbé lehetett a nemzeti hatóságoktól várni, a szabályozott ágazatok belső piacának problémáira egyre többen vélték úgy, hogy európai uniós szintű szabályozás adhat választ, a szabályozó hatóságok közötti kooperációnak uniós intézményi keretben kell történnie, a hálózatos együttműködési forma helyett hatósági jellegű szervezetet kell alakítani (Geradin [2004]). Az ennek érdekében megkezdett konzultációk első eredménye az európai elektronikus hírközlési piacfelügyeleti hatóság létrehozására irányuló 2007-es bizottsági javaslat volt, amely a szabályozási környezet egyszerűsítését, egy országhatárokhöz egyre kevésbé kötött hírközlési piac kialakítását tűzte ki célul. A „rendeletjavaslat független szakmai testületet kíván felállítani, amely a Bizottság és a nemzeti szabályozó hatóságok munkáját segítené az elektronikus hírközlés közösségi keretszabályozásának végrehajtása terén” (EB [2008] 2. o.) A javaslat kidolgozását hatástanulmányokkal támasztották alá (Economisti [2007]).

A javaslat kidolgozásával azonban nem sikerült az önálló, uniós szintű szabályozóhatóság felállításával összefüggő jogi aggályokat eloszlatni (Lavrijssen–Bordei [2012] 8–9. o.). A tagországok szabályozó hatóságai – hatáskörük várható csökkenése miatt – szintén inkább ellenérzéseiket fogalmazták meg, az ERG formalizáltabb működésre áttérésének jeleként sietve titkárságot hozott létre Brüsszelben (Saz-Carranza–Longo [2012] 23–26. o.). A kialakult kompromisszum eredménye a Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC) 2009-es megalakítása lett, amely inkább az ERG folytatásának számított, semmint önálló hatóságnak. Hatásköre valamivel nagyobb, mint az ERG-é volt, javaslatait mind a nemzeti hatóságoknak, mind a Bizottságnak messzemenően figyelembe kell ven-

niük. Míg a bizottsági javaslati szakaszban az ügyvivői testületben a Bizottság még szavazati joggal rendelkezett, a ténylegesen létrejött BEREK ügyvivői testületében már nincs szavazati joga.

A Bizottság az elektronikus hírközlésben sürgősen megoldásra váró és a tagországok közötti forgalmat is érintő kérdések ügyében ezért saját kezdeményezéseket indított. Szabályozta a mobiltávközlésben a közösségen belüli barangolás tarifáit és a végződtetési díjakat. Az előbbi szabályozás jogszerűségét, amelyet a szolgáltatók megkérdőjeleztek, az Európai Bíróság 2010 júniusában megerősítette (C-58/08. sz. ügy).¹⁷ Továbbá a Bizottság kidolgozott egy szempontrendszert, amelynek alapján, a Bizottság jóváhagyása esetén a szélessávú lefedettséget biztosító beruházások támogathatókká váltak.

Az uniós szabályozás erősítésével próbálkoztak az energiaiparban is. Az ERGEG utódjaként 2011-ben létrejött Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) esetében követni igyekeztek az európai szabályozó hatóságok működési feltételeit meghatározó – egyelőre csak tervezett – egyezményben megfogalmazott jogi kereteket. Nem egyszerűen testület jött létre, hanem – ahogy a neve is jelezte – hatóság, amelynek ügyvivő testületében az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának képviselői kaptak helyet. A hatóságon belül, függetlenséget biztosítva, fellebbviteli fórum is alakult, ahol a nemzeti szabályozók által delegált tagokból álló testület kétharmados döntései ellen lehet fellebbezni. Az ACER ajánlásai, útmutatásai sem rendelkeznek azonban kötelező erővel, ilyeneket továbbra is csak a Bizottság adhat ki. Szorosan együttműködik a villamosenergia-ipar és a gázipar rendszerirányítóinak 2009, illetve 2010 óta működő európai szervezeteivel (ENTSO-E, ENTSO-G). Eddigi tevékenysége és a 2013-ban kapott újabb felhatalmazások alapján viszont az is látszik, hogy meghatározó szerepe van a határokon átnyúló kereskedelem, az energia-nagykereskedelmi piacok kérdésében és az infrastrukturális beruházásokban (*Lavrijssen–Bordei* [2012], *Hancher–Hauteclocque* [2010]).

A szabályozási intézményrendszer másik eleme, a versenyhatóság is viszonylag új hatóságnak számított, sok esetben az ágazati szabályozás kialakítása megelőzte a versenytörvény elfogadását (*UNCTAD* [2010] 3. o.). Ugyan ma a világon több mint 120 állam jogrendszerében szerepel versenytörvény, de körülbelül 90-ben csak 1990 után került elfogadásra (*Hyman–Kovacic* [2012a] 1. o.). Így történt ez a 2004-ben belépett új tagországokban, de néhány korábbi uniós tagállamban is (például Olaszország, Írország, Hollandia) (*Córdova–Novion–Hanlon* [2002] 66–70. o.). A versenypolitika utóbbi két évtizedben megnövekvő elfogadottságát (nem feltétlenül alkalmazását) tükrözi, hogy a versenyhatóságok 2001-ben alakult Nemzetközi Versenyhálózatának

¹⁷ A *Vodafone Ltd és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*-ügyben The Queen előzetes döntéshozatal iránti kérelme.

(International Competition Network – ICN) megalakulásakor csak 14 tagja volt, de 2013-ben már 127 tagot számlált.

Az Európai Unió tagországaiban működő versenyhatóságok között a 2004-ben bizottsági kezdeményezésre alakult European Competition Network (ECN) teremti meg az együttműködést. A hálózat megalakításával egyidejűleg a tagországok versenyhatóságai számára kötelező jelleggel írták elő az uniós jog közvetlen alkalmazását a 101. és a 102. cikket érintő jogsértések esetében. A hálózat csak konzultációs fórumot kíván biztosítani a nemzeti hatóságoknak, léte semmiféle jogkövetkezéssel nem jár, és kötelezettségeket sem támaszt. Az ECN keretében működő szakértői csoportok döntően az erősebben szabályozott ágazatok kérdéseivel foglalkoznak. Ez a kiemelt figyelem mind a Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok elmúlt tízéves gyakorlatában is megmutatkozott, a versenyszabályozás egyre inkább hozzájárult a szabályozott ágazatokban zajló piacnyitás problémáinak megoldásához.

A Bizottság által versenyszabályozási ügyekben 2004 és 2013 között hozott 122 határozat több mint fele nem kartellügyekkel foglalkozott. A kartellügyekben (59 eset) az alapanyaggyártók és a feldolgozóipar dominált, a nem kartelljellegű ügyek (63 eset) 49,2 százaléka szabályozott ágazatokba (távközlés, energia,¹⁸ média, közlekedés, posta) tartozó cégekkel állt kapcsolatban. A nemzeti versenyszabályozó hatóságoknál hasonló volt a helyzet, az 555 nem kartelljellegű ügy 49,5 százalékat tette ki az öt szabályozott ágazatba tartozó ügycsoport (*EC* [2014b] 25–29. o.).

Miután a belső piac élénkítésére tett radikálisabb bizottsági javaslatokat nem fogadták el (a szolgáltatók esetében a tevékenységek közötti szétválasztás nem vált kötelezővé, az európai szintű szabályozó szervezetek csak korlátozott formában jöttek létre), és fennmaradt az inkumbens cégek domináns szerepe, továbbá egyes tagországok a nagy vertikális szervezetek megmaradásáért harcoltak, ezért a szabályozás terén látható változtatás nehézségeit, a politikai kompromisszumok sokaságát látva egyre többen gondolták úgy, hogy a hálózatos szolgáltatások további liberalizációjához, ezen ágazatok belső piacának erősödéséhez a versenyszabályozás keretei több lehetőséget kínálnak. Ez a várakozás öltött testet a Bizottság 2009. júliusi döntésében, amikor első ízben büntettek meg energiatársaságokat a verseny szabályainak megsértése miatt (*Tilford–Whyte* [2010] 29–33. o.). A Bizottság piacfelosztás miatt 1106 millió euró bírságot vetett ki az E.ON és a GdF Suez vállalatokra.

Az energiaágazat fejleményeinek versenyszempontú rendszerezett figyelemmel kísérésére a 2005-ben kezdődött, 2007 elején befejeződött ágazati vizsgálat következtében került sor. Az elmúlt tíz évben 18 döntést hozott a Bizottság az energiaszektorban. Jelentősebb versenykorlátozásokat állapítottak meg a német nagykereskedelmi árampiacon (2008), a gázhálózatok és a rajtuk nyújtott szolgáltatások nem kellő szétválasztásában (*RWE*-ügy, 2009; *ENI*-ügy, 2010) és a határkeresztesző kapacitások használatában (svéd *interkonnektor*-ügy, 2010; *E.ON/GdF*-ügy, 2009)

¹⁸ Az uniós statisztika az energiaágazathoz sorolja a vízszolgáltatást is.

(EC [2014b] 31. o.). Ezekre a versenykorlátozó magatartásokra nem a piaci szereplők panaszai alapján, hanem az ágazati vizsgálat során derült fény. Ez a tény megerősítette a Bizottságot abban, hogy érdemes aktívabb szerepet vállalnia, egyben lehetőséget teremtett arra, hogy az energiaszabályozás újabb csomagjának vitájában a Bizottság a verseny követelményeit nagyobb hangsúllyal érvényesítse.

A Bizottság ágazati vizsgálatának elindítása, majd az energiaágazatban hozott határozatok megsokszorozták a nemzeti versenyhatóságok aktivitását is. Az olasz és a spanyol hatóságok voltak az első ECN-tagok, amelyek felléptek hálózatműködtető társaság versenykorlátozó magatartásával szemben. A dán hatóság pedig az áramtőzsdén tapasztalható túlzó árazással szemben. Az indított ágazati vizsgálatok száma is megsokszorozódott,¹⁹ ezek hozzásegítettek a piac oligopolista struktúrájának jobb megértéséhez, az esetleges kötelezettségek megfogalmazásához.

A szabályozó hatóságok európai szintű szerveződésében megjelenik a szabályozó szervezetek függetlenségére, uniós elkötelezettségére vonatkozó bizottsági vélemény is (*Tapia–Mantzari* [2012] 14–15. o.). A Bizottság az ágazati szabályozókat erősebb nemzeti kötődésűnek tekinti – ezt a BEREC felállítása körüli viták is jól illusztrálták –, mint a versenyszabályozó hatóságokat. Harmonizáció szempontjából az uniós versenyjog közvetlen érvényesítése jóval olajozottabb együttműködést kínál a nemzeti hatóságok között a versenyjog területén, mint az ágazati szabályozásban. Az ágazati szabályozók között nagyon jelentős felkészültségbeli különbségeket tartanak számon, egyes szabályozók mindig bevárják, amíg az élen haladók megoldásokat dolgoznak ki a felmerült problémákra. A töredezettség ágazati szabályozással szemben ezért a Bizottság előnyösebbnek, de legalábbis kivitelezhetőbbnek tekinti a közös cél – a piacnyitás – versenyszabályozáson keresztüli elősegítését.

KÖVETKEZTETÉSEK

Kiindulásként két szabályozó hatóság (ACM, CNMC) esetét említettük, amelyekben 2013/2014-től az addigi különálló verseny- és az ágazati szabályozás egy fedél alá került. Felvetődött a kérdés, hogy mi indokolta ezt a változást. Vajon a változás egy szélesebb körben érvényesülő trend jeleként vagy inkább egyedi esetként értelmezhető? Tanulmányunkban elsősorban azt a folyamatot igyekeztünk bemutatni, amelyben a szabályozási intézmények megszülettek, és a jogrendszer, politikai berendezkedés függvényében tovább fejlődtek. Az intézményi változások figyelemmel kísérése során láthatóvá vált, hogy a felügyelt ágazatok technológiai változásait,

¹⁹ Ausztria (villamos energia és gáz – 2010); Németország (gázszállítás – 2009, villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem – 2011), Olaszország (földgáztárolás – 2009), Szlovákia (gázszolgáltatás – 2010), Lettország (árampiac – 2013), Bulgária (gáz és villamos energia – 2013), Egyesült Királyság (gáz és villamos energia – 2013), Észtország rendszeresen végzett ágazati vizsgálatokat (EC [2014b]33–34. o.).

a verseny megjelenését, az ágazatok közötti konvergens jelenségeket az intézményi változások követni igyekeznek. Az ágazati szabályozás ugyanakkor csak a versenyszabályozással együtt volt képes megteremteni azt a szabályozási teret, amelyben a társadalmi érdekek leginkább érvényesülhetnek.

Az Egyesült Államokban az ágazati szabályozás intézményrendszerének kialakítása több évtizedet vett igénybe, meglehetősen stabilnak mutatkozott, és a monopolhelyzetű szolgáltatók szabályozási feladataitól csak a hetvenes években kezdett – részben a technológiák változására reagáló deregulációs hullám idején – elmozdulni a verseny lehetőségét is biztosító szabályozási keretek kialakítása felé. Az ágazati szabályozás során nehezen megoldható esetekben (AT&T versenykorlátozó magatartása), illetve az egyre összetettebb szabályozási rendszerek (például energiatőzsdék) szabályozási kudarcai esetén a problémák a versenyszabályozás keretében lettek orvosolhatók. Ugyanakkor ez nem feltétlenül jelent egyirányú folyamatot, hiszen a versenyszabályozással orvosolni kívánt esetekben is bíróságok döntöttek, amelyek a két szabályozási típus között keresik a jogilag leginkább megfelelő megoldásokat.

Az Európai Unióban az ágazati és a versenyszabályozás intézményi keretei még az elmúlt évtizedben is jelentősen átalakultak, és ez a folyamat – az ágazatok közötti konvergenciát is számításba véve – jelenleg is tart. A nemzeti szabályozó hatóságok által nehezen kezelt ágazati szabályozási kérdések gyakran uniós szintre kerülnek, megoldásukkal az egyelőre kevés hatáskörrel rendelkező új uniós szervezetek próbálkoznak, míg az ágazati keretben sem megoldhatóknál a versenyszabályozás eszköztárát vették igénybe. Ugyanakkor az egyes ágazatok szabályozási rendszerének harmonizálására való uniós törekvés és a szabályozás multiszektoralis jellegének erősödése ütközhet egymással.

Az Egyesült Államokban az intézményrendszert érintő javaslatok elsősorban a hatóságok közötti együttműködés és koordináció javítására szorítkoznak. Ezzel szemben az Európai Unióban – nem függetlenül a többi uniós gazdasági, politikai folyamattól – az uniós szintű szabályozás intézményi keretének megtalálása a feladat. Részben ennek megoldatlansága miatt a versenyszabályozás eszközeit kellett igénybe venni. Az ACM- és a CNMC-esetnek fényében kell értékelnünk. Egyrészt érzékelhető az ágazati szabályozás hatékonyságával összefüggő kétség, amely indokolhatja az ágazati szabályozó szervezetek versenyhatósággal való összevonását, bár a brit megoldás az együttműködés intézményes normáinak megteremtésére jó például szolgált. Másrészt egy összevonással a létrejött hatóság függetlensége növekedhet is, vagy csökkenhet is, hiszen az összevonás jellegének megítélésénél nem tekinthetünk el a szabályozó szervezetek adott politikai rendszerben elfoglalt addigi helyétől, a kialakult szabályozási kultúrától.

IRODALOM

- BAKER, J. [2013]: Antitrust Enforcement And Sectoral Regulation: The Competition Policy Benefits of Concurrent Enforcement in the Communications Sector. *Competition Policy International*, Vol. 9. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/antitrust-enforcement-and-sectoral-regulation-the-competition-policy-benefits-of-concurrent-enforcement-in-the-communications-sector>.
- BALDWIN, R. [2013]: Regulatory stability and the challenges of re-regulating. Centre on Regulation in Europe. http://www.cerre.eu/sites/default/files/130204_CERRE_Study_Stability_Final.pdf.
- BIANCULLI, A.–FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.–JORDANA, J. [2013]: The World of Regulatory Agencies: Institutional Varieties and Administrative Traditions. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper, No. 58. <http://goo.gl/3ra8Xh>.
- BIS [2011]: Principles for Economic Regulation. Department for Business Innovation & Skills. <http://goo.gl/xEwZWO>.
- BLOOMBERG [2013]: JPMorgan to Pay \$410 Million in U.S. FERC Settlement, *Bloomberg.com*, Jul 30, 2013. <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-30/jpmorgan-to-pay-410-million-in-u-s-ferc-settlement.html>.
- BLUMENTHAL, W. [2013]: Models for merging the US antitrust agencies. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 1. No. 1. 24–51. o. <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jns003>.
- BONBRIGHT [1928]: A survey of state laws on public utility commission regulation in the United States; analyzing the principal powers and jurisdiction of state public utility regulatory commission, including the Bonbright utility regulation chart. *Bonbright & Company*, New York, 16 p. <http://catalog.hathitrust.org/Record/001430260>.
- BURGER, C.–HOLTERMANN, M.–KALNY, G. [2008]: On the Verge of a Paradigm Shift in the Energy Sector? From Centralized to Decentralized Energy Generation. *Business Brief No. BB-108-004*, ESMT European School of Management and Technology, <http://static.esmt.org/publications/businessbriefs/BB-108-004.pdf>.
- CANNON, R. [2003]: The Legacy of the Federal Communications Commission's Computer Inquiries. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 55. No. 2. 167–205. o. <http://www.repository.law.indiana.edu/fclj/vol55/iss2/2>.
- CERVIGNI, G.–LAROCHE, P. [2014]: Regulating Smart Metering in Europe: Technological, Economic and Legal Challenges. Centre on Regulation in Europe, http://cerre.eu/sites/default/files/140120_CERRE_SmartMetergReport_DraftV3.pdf.
- COEN, D.–THATCHER, M. [2008]: Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, Vol. 28. No. 1. 49–71. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X08000779>.
- CÓRDOVA-NOVION, C.–HANLON, D. [2002]: Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sector Regulators. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2. No. 3. 57–118. o. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-governance-improving-the-institutional-basis-for-sectoral-regulators_budget-v2-art16-en
- CRETTEANAND, N.–FINGER, M. [2013]: The Alignment between Institutions and Technology in Network Industries. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 14. No. 2. 106–129. o. <http://fsr.eui.eu/Documents/Presentations/Transport/1CRII/120615CrettenandFinger.pdf>.

- CURRIE, D. [2013]: The new Competition and Markets Authority: how will it promote competition? Speech given by CMA chairman David Currie to the Beesley Lectures on 7 November 2013. <https://www.gov.uk/government/speeches/the-new-competition-and-markets-authority-how-will-it-promote-competition>.
- CSERES KATALIN [2013]: Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2012*. MTA KRTK, Budapest, 61–96. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/jogervenyesites.pdf>
- DABBAH, M. M. [2011]: The relationship between competition authorities and sector regulators. *Cambridge Law Journal*, Vol. 70. No. 1. 113–143. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S0008197311000195>
- EB [2008]: Módosított javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról. A Bizottság előterjesztése, Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2008. november 5. COM(2008) 720 végleges, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=HU&t=PDF&f=ST+15419+2008+INIT>.
- EC [1998]: Fourth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. Commission of the European Communities, Brüsszel, november 25. COM(98)594. <http://aei.pitt.edu/3357/3/3357.pdf>
- EC [2005]: Infringement proceedings in the field of electronic communications: What are the issues at stake? European Commission. Press Release, MEMO/05/478., december 14. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-478_en.htm
- EC [2006a]: Infringement proceedings in the field of telecoms and electronic communications: What are the issues at stake in this round? European Commission, Press Release, MEMO/06/158., április 6., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-158_en.htm.
- EC [2006b]: New round of infringement proceedings in the field of electronic communications: What are the issues at stake? European Commission, Press Release, MEMO/06/271., Press Release, július 7. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-271_en.htm.
- EC [2006c]: New round of infringement proceedings in electronic communications: What are the issues? European Commission, Press Release, MEMO/06/487. december 13. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-487_en.htm.
- EC [2007a]: Commission opens infringement proceeding because Bulgaria's telecoms regulator lacks independence and effectiveness. European Commission, Press Release, IP/07/1786., november 28. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1786_en.htm.
- EC [2007b]: New round of infringement proceedings under the EU telecom rules: What are the issues? European Commission, Press Release, MEMO/07/255 június 27. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-255_en.htm.
- EC [2010]: Az egységes európai elektronikus hírközlési piac fejlődéséről szóló 2010. évi jelentés (15. jelentés). COM(2010)253: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0253:FIN:HU:PDF>.
- EC [2014a]: Implementation of the EU regulatory framework for electronic communications – 2014. Commission Staff Working Document. SWD(2014) 249. final, Brüsszel, július 14. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=6473.
- EC [2014b]: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003. Achievements and Future Perspectives. Commission Staff Working Document. SWD (2014)230/2. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/swd_2014_230_en.pdf.

- ECONOMISTI [2007]: For a study on the Cost-Benefit Analysis of Options for Better Functioning of the Internal Market in Electronic Communications (with special focus on the Establishment of European Electronic Communications Market Authority – EECMA). The European Evaluation Consortium Final report, Economisti Associati Srl. <http://goo.gl/wkAqcf>
- ENIS, B. M.–SULLIVAN, E. T. [1985]: The AT&T Settlement: Legal Summary, Economic Analysis, and Marketing Implications. *Journal of Marketing*, Vol. 49. No. 1. 127–136. o. <http://www.jstor.org/stable/1251182>
- FREEMAN, J.–ROSSI, J. [2012]: Agency Coordination In Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, Vol. 125. No. 5. 1131–1211. o. http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125_freeman_rossi.pdf
- GABEL, D. [1994]: Competition in a Network Industry: The Telephone Industry, 1894–1910. *The Journal of Economic History*, Vol. 54. No. 3. 543–572. o. http://www.stern.nyu.edu/networks/Gabel_competition_in_a_network_industry.pdf
- GERADIN, D. [2004]: The development of European regulatory agencies: what the EU should learn from American experience. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11. No. 1. 1–52. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922
- GLAESER, M. G. [1927]: *Outlines of Public Utility Economics*. Macmillan, New York, xxvi+847 o. <https://archive.org/details/outlinesofpublic031955mbp>
- GREEN PAPER [1987]: Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290, 30 June 1987. http://aei.pitt.edu/1159/1/telecom_services_gp_COM_87_290.pdf
- GREEN PAPER [1991]: Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services. COM (91) 476, 11 June 1991. http://aei.pitt.edu/1173/1/postal_gp_COM_91_476.pdf
- HANCHER, L.–DE HAUTECLOCQUE, A. [2010]: Manufacturing the EU energy markets: the current dynamics of regulatory practice. EUI Working Papers, RSCAS 2010/01. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13077/RSCAS_2010_01.pdf?sequence=1
- HAUSMAN, W. J.–NEUFELD, J. L. [2002]: The Market for Capital and the Origins of State Regulation of Electric Utilities in the United States. *The Journal of Economic History*, Vol. 62. No. 4. 1050–1073. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S002205070200164X>
- HOUSE OF LORDS [2007]: UK Economic Regulators. Volume I: Report, House of Lords Select Committee on Regulators, 1st Report of Session 2006–07, 13 November 2007, HL Paper 189-I. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/189i.pdf>
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012a]: Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? GWU Legal Studies Research Paper, No. 2012-70. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110351
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012b]: Government Organization/Reorganization: Why Who Does What Matters. Conference paper, TILEC seminar, October 19.
- IPU [2011a]: Public Service Commission Origins and Evolution. IPU Research Note, Institute of Public Utilities, Michigan State University. <http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Commission%20Origins%20282011%29.pdf>
- IPU [2011b]: Database on Commission Jurisdiction. Institute of Public Utilities, Michigan State University. [http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Database%20on%20Commission%20Jurisdiction%20\(2011\).xlsx](http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Database%20on%20Commission%20Jurisdiction%20(2011).xlsx)
- JARRELL, G. A. [1978]: The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry. *Journal of Law and Economics*, Vol. 21. No. 2. 269–295. o. <http://www.jstor.org/stable/725233>

- JOSKOW, P. L. [2001]: California's Electricity Crisis. NBER Working Paper No. 8442. <http://www.nber.org/papers/w8442.pdf>.
- KELLEY, D. [1982]: Deregulation After Divestiture: The Effect of the AT&T Settlement on Competition, OPP Working Paper Series, April 1982. http://www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working_papers/oppwp8.pdf.
- KISS FERENC LÁSZLÓ [2008]: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. MTA KTI, Budapest, 11–95. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_03_KissFL_bevetzes.pdf.
- KROES, N. [2013]: Answer given by Ms Kroes on behalf of the Commission, 10 January 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-010632&language=EN>.
- LAVRIJSSEN, S.A.C.M.–BORDEI, I. [2012]: ACER: Demystifying the European Energy. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, Vol. 10. No. 5. 1–26. o. <http://dare.uva.nl/document/2/113412>.
- MAIER-RIGAUD, F.–GAMMONS, S.–ANSTEY, G. [2014]: The UK Energy Market Investigation: A Desperate Search for Evidence of a Lack of Competition? *Competition Policy International*, Europe Column, April 15, 2014. <http://ssrn.com/abstract=2424134>.
- MILLWARD, R. [2005]: *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1830–1990*. Cambridge University Press, 351 o.
- MILLWARD, R. [2011a]: Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830–1939. *Business History*, Vol. 53. No. 5. 673–687. o. <http://dx.doi.org/10.1080/00076791.2011.599595>.
- MILLWARD, R. [2011b]: The institutional economic history of infrastructure industries, 1830–1990: ideology, technology, geopolitics? Megjelent: *Finger, M.–Künnecke, R.* (szerk.): *International Handbook of Network Industries*. Edward Elgar, 87–103. o.
- MONTI, M. [2010] A new strategy for the Single Market. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.
- NAO [2006]: The creation of Ofcom: Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies. National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061175es.pdf>.
- NAZZINI, R. [2012]: Functional Separation in the U.K. Competition Regime. *CPI Antitrust Chronicle*, May, 2012 (1). <https://www.competitionpolicyinternational.com/functional-separation-in-the-u-k-competition-regime>.
- NERA [1997]: Issues associated with the creation of a European regulatory authority for telecommunications. Report by NERA and Denton Hall for DG XIII. <http://aei.pitt.edu/39361/1/A4041.pdf>
- NONNENMACHER, T. [é. n.]: History of the U.S. Telegraph Industry. EH.net. <http://eh.net/encyclopedia/history-of-the-u-s-telegraph-industry/>
- OTTOW, A. T. [2014]: Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies. A Dutch case study. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 2. No. 1. 25–43. o. <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnt016>.
- PRIEST, G. L. [1993]: The Origins of Utility Regulation and the „Theories of Regulation” debate. *Journal of Law and Economics*, Vol. 36. No. 1. 289–323. o. <http://www.jstor.org/stable/725477>.

- RIEDEL, P.–MITCHELL, A. [2012]: The Competition and Markets Authority: A New Era for U.K. Competition Law Enforcement? CPI Antitrust Chronicle, May, 2012 (1). <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-competition-and-markets-authority-a-new-era-for-u-k-competition-law-enforcement/>.
- SAMARAJIVA, R.–MAHAN, A.–BARENDIS, A. [2002]: Multisector Utility Regulation. WDR Discussion Paper, No. 0203.
- SÁNCHEZ PRESEDO, A.–BADIA I CUTCHET, M. [2012]: Question for written answer to the Commission (Subject: Merger of regulatory bodies and the competition authority in Spain) 21 November 2012. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-010632+0+DOC+XML+V0//EN>.
- SAZ-CARRANZA, A.–LONGO, F. [2012]: The evolution of the governance of regulatory networks: the case of the European telecommunications regulatory network. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper, No. 41. <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp41.pdf>.
- STALLINGS, W. H. [2013]: The continuing Role For Antitrust Enforcement In The Electricity Sector. Competition Policy International, Vol. 9. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-continuing-role-for-antitrust-enforcement-in-the-electricity-sector>.
- STERN, J [2003]: What the Littlechild report actually said. Regulation Initiative Working Paper, No. 55. http://www.london.edu/facultyandresearch/research/docs/1_Littlechild-JSFINMay03.pdf.
- STERN, J.–CAVE, M.–CERVIGNI, G. [2012]: The role of systems operators in network industries. Centre on Regulation in Europe, http://cerre.eu/sites/default/files/120710_CERRE_SO_FinalReport.pdf.
- TAPIA, J.–MANTZARI, D. [2012]: The regulation/competition interaction. Regcom WP 01-12. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2044722_code1156403.pdf?abstractid=2044722&mirid=1.
- TILFORD, S.–WHYTE, P. [2010]: The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020. Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf
- TROESKEN, W. [2006]: Regime Change and Corruption. A History of Public Utility Regulation. Megjelent: *Glaeser, E. L.–Goldin, C.* (szerk.): Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History. University of Chicago Press, 259–281. o. <http://www.nber.org/chapters/c9986.pdf>.
- TUTTON, T. [2012]: Does Ofgem have a future? Oxera, Agenda, Advancing economics in business. <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/downloads/Agenda/Agenda-8-Does-Ofgem-have-a-future.pdf?ext=.pdf>.
- UNCTAD [2010]: Model Law on Competition. UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy. United Nations Conference on Trade and Development. New York, Genf. 7. fejezet, TD/RBP/CONE.7/L.7. http://unctad.org/en/docs/trbrpconf5d7rev3_en.pdf.
- VALENTINY PÁL [1999]: A szabályozószervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban. Közgazdasági Szemle, 46. évf. 10. sz. 873–887. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00053/pdf/valentiny.pdf>.
- WALLSTEN, S. [2001]: Ringing in the 20th Century: The Effects of State Monopolies, Private Ownership and Operating Licences on Telecommunications in Europe, 1892–1914. SIEPR Discussion Paper, No. 00-37. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2690>.

- WARD, A. [2014]: Spain's CNMC: The Story So Far. Competition Policy International, 2014. <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/EUJune14.pdf>.
- WIK [2009]: Role of Regulators in a More Competitive Postal Market. Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik_regulators.pdf.
- WOROCH, G. A. [2006]: Local network competition. Megjelent: *Majumdar, S. K.–Vogelsang, I.–Cave, M. E.* (szerk.): Handbook of Telecommunications Economics Vol. 2. Technology evolution and the Internet. North Holland, 663 o.

• *Mezősi András–Szabó László* •

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI VILLAMOSENERGIA-ÁTVITELI HÁLÓZATOK KÖLTSÉG–HASZON-ELEMZÉSE

Elemzésünk középpontjában a kelet-közép-európai villamosenergia-átviteli hálózat nyolc beruházásának közgazdasági értékelése áll. Európai villamosenergia-piaci modellünk segítségével megbecsültük a kiválasztott projektek jóléti hatásait, s elemeztük a ráfordítások és az abból származó hasznok földrajzi, valamint az érintett csoportok (termelők, fogyasztók illetve rendszerirányítók) közötti megoszlását. Az eredmények egyrészt alátámasztják azt a feltételezést, hogy az előnyök földrajzi eloszlása erőteljesen aszimmetrikus, s ez az egyenlőtlen megoszlás akár meg is gátolhatja a regionális szempontból jólétnövelő beruházások megvalósítását. Másrészt rávilágítanak az európai ellentételezési mechanizmusok szükségességére annak érdekében, hogy gyorsabb ütemben valósuljanak meg a pozitív jóléti hatású beruházások.

BEVEZETÉS

A 2011-től hatályban lévő harmadik energiacsomag (lásd 2009/72/EK-irányelv) és a villamosenergia-piaci célmodell fektette le az új európai energiapiaci fejlődési irányokat, illetve meghatározta az egységes európai energiapiacok szerkezetét. A 2009/72/EK-irányelv a villamosenergia-piac belső piacára vonatkozó közös szabályait állapítja meg, a 714/2009-rendelet az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER*) megalakításáról rendelkezik, és a hálózati hozzáférési, illetve a határkeresztező kereskedelem részletszabályait határozza meg. Ez utóbbi rendelet hozta létre az európai villamosenergia rendszerirányítók együttműködését, a villamosenergia-piaci átvitelrendszerüzemeltetők európai hálózatát (*European Network of Transmission System Operators for Electricity, ENTSO-E*). Bár a határkeresztező infrastruktúra szabályozása továbbra is a nemzeti szabályozóhatóság feladata, ugyanakkor az ACER is rendelkezik bizonyos jogosítványokkal ezen a területen.

Az utóbbi évek törvényi és szervezeti változásai azt jelzik, hogy 2009 óta az Európai Unió aktívabban vesz részt a villamosenergia-piac fejlesztésében. Az egyik fontos célja az új szabályozási csomagnak, hogy növelje a határkeresztező kapacitá-

sok fejlesztési ütemét, így segítve elő a nemzetközi villamosenergia-kereskedelemből származó előnyök kihasználását. Az intenzívebb kereskedelem növeli a versenyt, és a kereskedési lehetőségeken keresztül európai szinten alacsonyabb nagykereskedelmi villamosenergia-árhoz vezet (ENTSO-E [2012], Kapff–Pelkmans [2010]).

Az európai villamosenergia-infrastruktúra további jelentős beruházásokat igényel, az elmúlt időszakban tapasztalt fejlesztési sebesség elmarad az optimálistól. A határkeresztesző kapacitások építését számos akadály hátráltatja. Az egyik legfontosabb ezek közül az új infrastrukturális fejlesztések összetettségéből következik. Egy új határkeresztesző vezeték megépítésével a villamosenergia-termelés optimalizációja egy nagyobb földrajzi régióban zajlik le, amely a térség energiapiacának jelentős átrendeződéséhez vezethet. Az új vezeték az egyik országban alacsonyabb árhoz vezethet, amely kedvező a fogyasztók számára, de a termelők jelentős bevételről eshetnek el. Ezáltal azon szereplők, akiket kedvezőtlenül érint az új vezeték megépítése, megakadályozhatják annak megépítését, még akkor is, ha összességében az új határkeresztesző vezeték jelentősen növeli az összes szereplő aggregát jólétét. Elemzésünk középpontjában e hasznok és a költségek országonkénti és szereplők közötti megoszlásának részletes elemzése áll. Fő hipotézisünk, hogy az előnyök és hátrányok (hasznok és költségek) megoszlása annyira aszimmetrikus, amely már gátolja egyes projektek megvalósítását. Az idevonatkozó 347/2013/EU-rendelet és az ACER ajánlása alapján ilyen esetekben – amikor az összeurópai nettó jelenérték pozitív, de az érintett országok ellenérdekeltek – ellentételezési mechanizmusok bevezetésével a probléma orvosolható.¹ E mechanizmusok bevezetése jelentős adminisztrációs terhekkel és problémákkal jár, ennek vizsgálata azonban nem célunk. Megállunk annak elemzésénél, hogy milyen mértékű az említett aszimmetria mértéke, s valóban fennáll-e annak a veszélye, hogy ez az aszimmetria meggátolja jólét-növelő beruházások megvalósulását.

Az EEMM villamosenergia-piaci modell² segítségével elemezzük a határkeresztesző beruházások jólétre gyakorolt hatását. Ezt a vizsgálatot regionális szinten kell elvégezni, mivel egy-egy határkeresztesző vezetéknek jelentős kihatása nem csak a két érintett ország szereplőire, hanem más országok fogyasztóira és termelőire is. Jelen tanulmányban a kelet-közép-európai régióban tervezett határkeresztesző vezetékek költség–haszon-elemzését végezzük el, bemutatva, hogy az EEMM modell alkalmas eszköz erre, amely eleget tesz az EU által meghatározott elemzési feltételeknek is. Egy egyszerűsített költség–haszon-elemzéssel megvizsgáljuk, hogy a régiókban melyek azok a tervezett fázisban lévő határkeresztesző vezetékek, amelyek a jólétet leginkább növelik.

¹ Ezen ellentételezési mechanizmus angol terminusa: *Cross Border Cost-Allocation (CBCA)*. Meeus–He [2014] részletes útmutatást ad az ellentételezési mechanizmusok kezelésére.

² Az EEMM modellt a Budapesti Corvinus Egyetemen működő Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont fejlesztette ki. A modellt később e tanulmányban ismertetjük (lásd REKK [2011]).

Kutatási kérdésünk aktualitását az elmúlt években tapasztalható európai energiaszabályozással kapcsolatos változások adják. Az energiainfrastruktúra-csomag jelöli ki a jövőben tervezett, határokon átnyúló energia-infrastruktúra fejlesztéseinek az irányát. A 347/2013/EU-rendelet a közös érdekű projektek (*Projects of Common Interest, PCI*) kijelölése során előírja a költség–haszon-elemzés elvégzését. Az *Energy Community* [2012] is hasonló módszertant alkalmazott tagországai közös érdekű projektjeinek (*Projects of Energy Community Interest, PEI projects*) kiválasztása során. Mindkét esetben a tagállamok javaslatot tesznek a saját, illetve a regionális érdekeik alapján, figyelembe véve az ENTSO-E tízéves hálózatfejlesztési tervét (*ENTSO-E* [2012]). Ezek közül néhány projekt elnyeri a PCI/PEI státust, amely azt mutatja, hogy a kiválasztott projekt pozitív hatást gyakorol a régióra. Néhány speciális eszköz már ma is rendelkezésre áll, hogy a kiválasztott beruházásokat támogassa – ide tartozik az egyszerűsített engedélyezés és megvalósíthatósági tanulmány alkalmazása, amely elősegítheti a nemzetközi finanszírozási források megszerzését –, vagy gyorsítsa a szabályozó hatóság döntését.

Ha a projektek az egyes szereplők közötti jelentős jólét-átcsoportosítással járnak, akkor szükség lehet határokon átnyúló támogatási rezsimek [például a *Trans-European Energy Network (TEN-E)* program vagy az inter-TSO ellentételezési mechanizmuson³ keresztül] alkalmazására annak érdekében, hogy minden szereplő számára elfogadható legyen a beruházás. Ebben a kérdésben kulcsszerepet játszhat az ACER. Bármiféle ellentételezési mechanizmus esetében a feleknek meg kell állapodniuk egy olyan módszerről, amely minden érintett fél számára elfogadható, illetve segítségével meg lehet határozni a hálózatfejlesztéssel kapcsolatban felmerülő költségek és hasznok megosztását (*Think Report* [2013]). Ezt a célt szolgálja a villamosenergia-piac közgazdasági modellezése, kiegészítve ezt egy minden fél számára elfogadott költség–haszon-elemzéssel. A piacszimulációs modellek képesek megragadni egy-egy új vezeték hatását a nagykereskedelmi villamosenergia-árakra, illetve a kereskedelmi áramlások változásait is. A költség–haszon-elemzés azonban tartalmazhat más tényezőket is, amelyeket a piacszimuláció nem vesz figyelembe. Ilyen lehet például az ellátásbiztonságra való hatás vagy a növekvő hálózati stabilitás és megbízhatóság. Az ebből adódó hasznosság számszerűsítése segítheti a szereplőket egy esetleges ellentételezési mechanizmus megalkotásában. Az egyes szereplők közötti újraelosztás szükséges mértékét vizsgálja *Egerer és szerzőtársai* [2012], *Kapff–Pelkmans* [2010] és *Pellini* [2012] (e tanulmányokat részletesebben tárgyaljuk az itt következő szakirodalmi áttekintésünkben).

Elemzésünk középpontjában nem pusztán az újraelosztási hatás vizsgálata áll, hanem azok a módszertani és szabályozási kérdések is, amelyek jelentősen befolyásolják a költség–haszon-elemzés eredményeit. Ezek a fő kérdések a következőképpen csoportosíthatók.

³ Az ellentételezési mechanizmust az 838/2010/EU-rendelet szabályozza.

- **A projektek egymásra hatása** – A villamosenergia-hálózat technikai sajátosságai-iból következően egy-egy vezeték régióra gyakorolt jóléti hatása jelentősen függ attól, hogy egy másik vezeték megépül-e vagy sem. A két vezeték versenyezhet egymással, s ebben az esetben csökken az adott vezeték jóléti hatása, illetve kiegészíthetik egymást, ami pozitív irányba változtatja meg az összjólétet.
- **Méretezési kérdés** – Egyik fő kérdés az új vezeték megfelelő méretének kiválasztása, mivel mind a túl-, mind az alultervezés az optimálisnál kisebb jóléthez vezet.
- **Peremfeltételek meghatározása** – A jóléti hatásokat nagyban befolyásolhatják az egyes tényezőkre vonatkozó feltételezések. Ezek közé tartozhat például a széndioxid-kvóta ára, illetve a tüzelőanyag árakra vonatkozó feltételezések.
- **A projektkezdemenyezés joga és a beruházás finanszírozása** – A jelenlegi, alulról építkező (*bottom-up*) európai uniós szabályozás alapján a rendszerirányítók javasolhatnak projekteket. De mi történjék abban az esetben, ha egyik érintett rendszerirányító sem javasol olyan projektet, amely regionális szinten vonzó lenne? Milyen tényezők vezethetnek egy ilyen nem optimális megoldáshoz? Az új vezetékek finanszírozásával kapcsolatban igen fontos kérdés, hogy hatékonyan tekinthető-e az, hogy a közvetlenül érintett rendszerirányítók fizetik a vezeték építés költségét rendszerint az építés kilométerre vetített távolságának arányában. Abban az esetben, ha az újraelosztás jelentős, akkor a jelenlegi gyakorlatot érdemes-e felváltani egy másikkal? Például egy közös, központi EU-finanszírozású projekttel vagy egy olyan megoldással, amelyben a terhek megosztása arányos a jólétre gyakorolt hatással. További kérdés, hogy milyen mértékben kell támogatni az üzleti alapon épített vezetékeket (*merchant line*): míg egyes izolált piacokon életképesek lehetnek, engedélyezésük egy integrált energiapiacra azonban számos problémába ütközhet.⁴

Az elemzésünk szerkezete a következő: a határkeresztesző vezetékek jólétre gyakorolt hatásával foglalkozó szakirodalom összefoglalását az EEMM modell rövid bemutatása követi. Majd részletesen elemezzük a Kelet-Közép-Európában tervezett határkeresztesző vezetékek (felsorolásukat lásd *ENTSO-E* [2012]) jólétre gyakorolt hatását. Tanulmányunkat főbb következtetéseink bemutatásával zárjuk.

.....
⁴ A kereskedelmi vezetékek (*merchant lines*) hatását számos cikk vizsgálta. *Joskow–Tirole* [2003] rámutatott arra, hogy elszigetelt árampiac esetében megfelelő megoldás lehet, ugyanakkor olyan területen, ahol már létezik összekötő vezeték, jelentős problémákhoz vezethet. Ezekben az esetekben a vezeték kapacitása társadalmi szempontból már nem biztos, hogy optimális, és a hurok-áramlások problémát jelenthetnek az elszámolás során. Mivel az általunk vizsgált vezetékeket nem ilyen konstrukcióban tervezzük építeni, ezért részletesebben nem foglalkozunk ezzel a kérdéssel.

A HATÁRKERESZTEZŐ KAPACITÁSOK HATÁSAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA – SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A határkeresztező kapacitások növekedéséből fakadó hatások a következőképpen csoportosíthatók.

- **Versenyképesség:** a magasabb határkeresztező kapacitás révén az érintett országokban kiegyenlítettebbé válik a villamos energia nagykereskedelmi ára. A magasabb árú régióban a termelők nyomás alá kerülnek, hogy csökkentsék áraikat, mivel az alacsonyabb árú régió termelői versenyelőnyt élveznek velük szemben. Egy másik haszna a megnövekedett határkeresztező kapacitásnak, hogy csökkenhet az inkumbens vállalat erőfölénye. *Borenstein és szerzőtársai* [2000] részletesen elemzi a határkeresztező kapacitások ezen előnyeit.
- **Ellátásbiztonság:** a növekvő kapacitás segíthet elkerülni a nagy áramkimaradásokat a nemzeti villamosenergia-rendszerben, mivel az új vezeték révén más ország termelői is képesek lehetnek helyreállítani a keresleti-kínalati egyensúlyt, megakadályozva így az áramkimaradást. Ráadásul az olyan országok, amelyekben a csúcskereslet egyes időszakokban meghaladja az elérhető termelői kapacitásokat, a megnövekedett határkeresztező kapacitások révén importból fedezhetik a hiányzó keresletüket (lásd részletesen *Giesbertz–Mulder* [2008]).
- **Fenntarthatóság:** a magasabb határkeresztező kapacitás révén növekedhet a megújuló villamos energia termeléséből származó áramlás az alacsonyabb árú régiókból (például a nap- és szélenergiával termelt villamos energia a mediterrán térségből) a magas árú, jelentős mennyiséget fogyasztó térségekbe. Ugyanakkor néhány tanulmány rámutat ennek a hátrányaira is. Ezek közé tartozhatnak például a megnövekedett hurokáramlások, amelyet már ma is megfigyelhetünk a németországi szélerőművi termelés következményeként (*EC* [2011], *Unplanned flows ...* [2013]).
- **A határkeresztező kapacitások kihasználtsága:** a határkeresztező kapacitások révén a szomszédos országokból igénybe vehetők a rendszerszintű szolgáltatások, azaz a rendszerirányító a szükséges tartalékkapacitásokat megvásárolhatja a határos országból. Ebben a kérdésben nagy viták zajlanak: ugyanis ezek a beszerzések csökkenthetik a határkeresztező kapacitás kereskedelmi célú kihasználását, mert a tartalékkapacitások részére bizonyos mértékű kapacitást le kell foglalni (*Frontier Economics* [2009]).

Az itt felsorolt lehetséges előnyök ellenére az európai átviteli hálózatfejlesztés lassan fejlődik, 2001 és 2011 között a határkeresztező kapacitásnövekedés évi 2,2 százalékos volt (*ENTSO-E* [2012]). Az engedélyezési és szerződéskötési folyamatok is okolhatók az elmaradásért, mivel ezek jellemzően több évig tartanak. Ennél azonban alapvetőbb okokra vezethető vissza a viszonylag lassú hálózatfejlesztés.

Az egyik legfontosabb oka a folyamatok lassúságának, hogy mind a termelők és a fogyasztók, mind pedig az országok között jelentősek a jólét transzferek. Ahogy a későbbi példákon keresztül bemutatjuk, összességében a jóléti változás jellemzően pozitív, de egyes országok veszhetnek egy új vezeték megépítésével, ráadásul egy új hálózati beruházás vagy a fogyasztókat, vagy a termelőket – az áralakulástól függően – negatívan érintheti.

A növekvő hálózati kapacitások révén ott, ahol *alacsonyabb* a villamos energia nagykereskedelmi ára, a fogyasztók áremelkedéssel szembesülhetnek, ezáltal csökken a fogyasztói többletük. E hatást a balti tengeri hálózat példáján mutatja be *Egerer és szerzőtársai* [2013]. Bár a termelők ezekben az országokban nyernek a beruházás megvalósulásával, és jellemzően a fogyasztók és a termelők összjóléti változása pozitív – ami elméletileg forrásokat biztosítana ellentételezésre –, de a valóságban ezt nehéz megvalósítani. A ellentételezési mechanizmus egyik formája lehet a jóléti változások hálózati tarifákban való elismerése, de ezek nem kapcsolódnak szigorúan a határkeresztező kapacitás bővítéshez. *Olmos–Arriaga* [2011] Spanyolország példáján keresztül mutatja be az átviteli tarifa optimális árazását, amely figyelembe veszi a beruházási költségeket, illetve internalizálja a hasznokat és költségeket, ami egy kívánatosabb hálózatfejlesztéshez vezethet. Ha nem létezik explicit ellentételezési mechanizmus, akkor az energiaszabályozó megakadályozhatja a vezeték építését a hazai fogyasztói érdekekre hivatkozva.

Ellentétes hatás figyelhető meg ott, ahol *magasabb* a villamos energia nagykereskedelmi ára. A fogyasztók nyernek a hálózatfejlesztéssel a csökkenő árak miatt, ami növeli fogyasztói többletüket. Ugyanakkor a termelők piaci részesedést, illetve a termelői többletük egy részét is elvesztik. *Kapff–Pelkmans* [2010] a német–francia piac integrációját vizsgálja, és megállapítja, hogy a megnövekedett határmetszéki kereskedési lehetőség által okozott hatások igen összetettek. A szerzőpáros rámutat arra, hogy az eredeti pozíciójukhoz képest a németországi fogyasztók és a francia EdF nyert a határkeresztező kapacitás növekedésével, illetve a szorosabb piacintegrációval, ugyanakkor a francia fogyasztók és a németországi termelők jelentős veszteséget szenvedhettek el. *Pellini* [2012] az olasz–szlovén piac-összekapcsolás (*market coupling*) hatását vizsgálja, és megállapítja, hogy a piac-összekapcsolás révén jelentősen növekedett a határkeresztező kapacitások kihasználtsága, ami kedvezett az olaszországi – a magasabb árú országbeli – fogyasztóknak, akiknek ezáltal növekedett a jólétük.

Kapff–Pelkmans [2010] arra is felhívja a figyelmet, hogy sok esetben a hálózatfejlesztés nem a kereskedésben részt vevő két országban (*A* és *B*) zajlik, hanem egy harmadik (*X*) országban (ilyen például a magyarországi tranzit szerepe a német–balkáni kereskedésben). Ebben az esetben a beruházási költség az *X* tranzitországban keletkezik, míg a jólétnövekedés döntő része a másik két országban (*A*-ban és *B*-ben) realizálódik. Ha a hálózati tarifákból nem lehet finanszírozni ezen beruházásokat – mert például a szabályozás nem biztosít elegendő forrást a rendszerirányítónak –,

akkor semmi sem ösztönzi az ilyen jellegű hálózati beruházás megvalósítását. Ezt a problémát tovább mélyíti az úgynevezett szabályozói csapda, mivel egy nemzeti hatóságnak csak a saját ország területén van jogositványa, és még a határkeresztezõ kapacitások kapcsán sincs lehetõsége a szomszédos ország szabályozóhatóságát befolyásolni, ami konzerválhatja a jelenlegi nem optimális hálózati struktúrát. Az ACER és az ENTSO-E felállításával és jogositványainak bővítésével ez a probléma hosszabb távon megoldódhat. Kritikus kérdés az is, hogy miként lehet megosztani a költségeket az egyes szereplõk között (lásd például *Hogan* [2011]), és vajon a szûk hálózati keresztmetszetbõl adódó aukciós bevétel elegendõ forrást biztosít-e az új vezetékek megépítésére (*Supponen* [2012]).

Gyakran felmerülõ kérdés, hogy a kereskedelmi vezetékek (*merchant lines*) képesek-e megoldani a határkeresztezõ kapacitások finanszírozásának kérdését (például *Joskow–Tirole* [2003], *Kapff–Pelkmans* [2010]). Bár a kereskedelmi vezetékek segíthetnek a finanszírozók bevonásában, ugyanakkor esetükben a határkeresztezõ kapacitás mértéke jellemzõen elmarad a társadalmi optimumtól. Ez az oka annak, hogy Európában ez a megoldás nem túl sikeres. A mai napig csak néhány példát látunk ilyen típusú vezetékekre: az Estlink Észtország és Finnország között, illetve a BritNeD Anglia és Hollandia között. Ezekben az esetekben is szigorú feltételeket alkalmaztak a vezetékekre: például az Estlink kereskedelmi hozzáférése erõsen korlátozott (*Giesbert–Mulder* [2008]). Az északi vezetékek (BritNed, NorNed) értékelése megmutatta, hogy a harmadik energiacsomagban lefektetett keretek segítették a határkeresztezõ vezetékek építését, részben a szigorúbb rendszerirányítói tulajdonosi szétválasztási szabályoknak [átviteli rendszerirányítás (TSO), elemekre bontás (*unbundling*)], részben erõsebb és független szabályozók létrehozásának köszönhetõen, amelyek csökkentették a kereskedelmi vezetékek iránti igényt. Egy másik lehetõség a kereskedelmi vezetékek szabályozására, hogy a tulajdonosnak a vezeték teljes kapacitását fel kell ajánlania, megtiltva így a kapacitás visszatartását. Ugyanakkor *Brunekreeft–Newbery* [2006] szerint ez a szabályozás csökkentheti a vezeték társadalmi hasznosságát összehasonlítva a nem szabályozott esettel. A szerzõpáros érvelése alapján piaci erõfölényes helyzetben a kötelezõ hozzáférés biztosítása nem optimális eszköz a jólét növelésére, ilyen esetekben más eszközöket kell alkalmazni. *Nooij* [2011] a NorNed és az East-West (Anglia–Írország) vezeték értékelése során megállapította, hogy az alkalmazott költség–haszon-elemzés nem megbízható. Ennek oka a felhasznált inputadatokban (nem ismert a keresletre és a hálózati kapacitásokra vonatkozó feltételezés) és módszertanban keresendõ, beleértve számos elem figyelmen kívül hagyását. Ezek közé tartoznak például a kínálatoldali változások, illetve a növekvõ verseny következtében megjelenõ elõnyök.

A *Think Report* [2013] az EU energiainfrastruktúra-csomagjával kapcsolatban vizsgálja a költség–haszon-elemzés módszertanát, és ajánlásokat fogalmaz meg a határkeresztezõ kapacitások értékelésére. Javasolja az egyes projektek közötti interakció részletes vizsgálatát, az elemzett idõhorizont 20-25 évre való kiterjesztését,

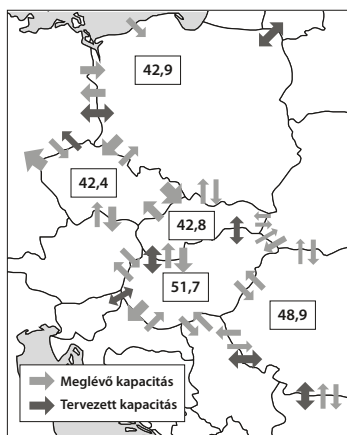
illetve lehetőség szerint minden vizsgált tényező hatásának monetizált értékelését. Különös módon a jelentés a különböző szereplők (fogyasztó/termelő) közötti jó-létváltozások részletes vizsgálatát nem tekinti kritikus tényezőnek. A tanulmány továbbá összehasonlítja az általuk javasolt módszertant az ENTSO-E által javasolttal. A kelet-közép-európai vezetékek értékelése során többnyire a Think-jelentés útmutatásait követjük. A legfőbb különbség, hogy értékeljük a fogyasztói és termelői többlet változásait is, ami világosan rámutathat arra, hogy szükség lehet ellentételezési mechanizmusok alkalmazására.

AZ ELEMZÉS FÖLDRAJZI RÉGIÓJA

Az elemzés során öt országra koncentrálnak: Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia és Szlovákia (a kelet-közép-európai piac összekapcsolásban részt vevő, illetve a csatlakozási szándékot mutató országok). Összesen nyolc határkeresztesztő távvezeték beruházást értékelünk az öt országban, amelyet a *ENTSO-E* [2012] sorol fel, és ezekre vonatkozóan végezzük el az egyszerűsített költség–haszon-elemzést. Az elemzést azért korlátoztuk e kisebb régióra, hogy ésszerű szintre csökkentsük az értékelendő vezetékek számát. Ha növeljük a projektek számát, akkor exponenciálisan növekszik a modellfuttatások száma, amely ellehetetlenítené egy koncentrált elemzés kivitelezését. Azért választottuk ezt a régiót, mert a villamosenergia-piacok ezekben az országokban jelentős változásokon mentek keresztül. Három ország a piacaik összekapcsolása (Csehország, Magyarország és Szlovákia) révén közelebb került az európai egységes, integrált árampiaci célkitűzésekhez.

Az 1. ábra a kelet-közép-európai régió villamosenergia-piacainak főbb jellemzőit mutatja, és jól illusztrálja a piacok heterogenitását. Lengyelország és Csehország az olcsó szénművi termelés révén nettó exportőr, ráadásul ez utóbbi a harmadik legnagyobb exportáló ország az EU-ban (17 terawattóra 2012-ben), és szomszédaival is erősek a hálózati összeköttetései. Lengyelország kivételével minden vizsgált országban működik atomerőmű, de Lengyelország is tervezi új atomerőművi blokk építését (*WNA* [2013]). Az ábra azt is mutatja, hogy a tervezett kapacitások közül (fekete nyíllal jelölve) egyedül a lengyel–litván vezeték köt össze két olyan országot, amelyek még nincsenek összekötve, míg az összes többi tervezett kapacitás a meglévő kapacitások bővítéséről szól.

Az 1. táblázat az elemzett határkeresztesztő vezetékek főbb jellemzőit foglalja össze. A megjelenített adatokat a 2012-es ENTSO-E hálózatfejlesztési terve tartalmazza, kivéve a becsült beruházási költséget. Ezt *Yli-Hannuksela* [2011] és *PB* [2012] alapján becsültük, mivel egyedi vezetésekre nem állt rendelkezésre egységes módszertanon alapuló számítás. Az idézett irodalmak alapján egy kilométer távvezeték építése átlagosan 2,4 millió euróba kerül.



1. ÁBRA • A villamosenergia-piacok a kelet-közép-európai régióban, 2012

	Nettó villamosenergia-termelés					Nettó export	Fogyasztás
	víz	atom	szén	földgáz	egyéb		
	(terawattóra)						
Szlovákia	4,3	14,5	2,9	2,8	2,3	-0,4	27,0
Csehország	3,0	28,6	39,7	5,2	4,5	17,1	63,9
Magyarország	0,2	14,8	5,7	8,2	2,0	-8,0	38,9
Lengyelország	2,4	0,0	129,8	4,3	11,8	2,8	145,5
Románia	12,2	10,5	20,4	1,9	9,3	-0,2	54,6

Megjegyzés: A világosabb nyilak a meglévő, a sötétebbek a tervezett határkeresztesző kapacitásokat jelölik. A nyilak mérete arányos a kapacitás nagyságával. Az ábrán a számok a zsinóráram árait mutatják (euró/megawattóra).
Forrás: ENTSO-E és REKK [2013].

1. TÁBLÁZAT • A tervezett vezetékek főbb jellemzői

Honnan hová	A projekt rövid leírása	Kapacitás (megawatt)	Várható üzemkezdet	Hossza (kilométer)	Becsült költség (millió euró)
Szlovákia → Magyarország	Egy új 2 × 400 kilovoltos vezeték Szlovákia és Magyarország között	500	2021	40	96,0
Szerbia → Románia	Új, 131 kilométer hosszú duplakörös 400 kilovoltos felsővezeték a meglévő romániai és szerbiai alállomás között	1000	2016	131	314,4
Litvánia → Lengyelország	Egy új 400 kilovoltos felsővezeték építése Elktól a lengyel–litván határig (2 × 1870 megavoltamper, 108 kilométer)	1000	2015	108	259,2
Szlovénia → Magyarország	A projekt eredményeképpen két új 400 kilovoltos távvezeték épülne. Egyrészt Hévíz (Magyarország) – Cirkovce (Szlovénia), másrészt Cirkovce (Szlovénia) – Žerjavenec (Horvátország) között	600	2018	80	192,0
Szlovákia → Magyarország	Az új, 400 kilovoltos vezeték Magyarország és Szlovákia között Gabčíkovót és a gönyői alállomást köti össze	1100	2016	75	180,0
Románia → Bulgária	A meglévő Medgidia (Románia) csomópontot köti össze egy 400 kilovoltos vezetékkel az Isaccea (Románia) – Dobrudja (Bulgária) vezetékkel	1000	2018	20	48,0
Csehország → Németország	Egy új, 400 kilovoltos vezeték, amely összeköti egy meglévő németországi alállomást, egy tervezett csehországi alállomással	500	2020	70	168,0
Németország → Lengyelország	Új, 400 kilovoltos duplakörös vezeték Eisenhüttenstadt (Németország) és Plewiska (Lengyelország) között, beleértve egy új alállomást Plewiska Bisben (Lengyelország)	1000	2020	252	604,8

Forrás: ENTSO-E [2012].

ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN ÉS A FŐBB FELTÉTELEZÉSEK

A költség–haszon-elemzés során a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont EEMM modelljének a segítségével számszerűsítjük a jóléti hatásokat, beleértve a fogyasztói és termelői többleteket, illetve a rendszerirányítók határkeresztező kapacitások szűkösségéből adódó bevételeit. A határkeresztező bevétel adott időszakban megegyezik a két ország árkülönbségének és a határkeresztező kapacitás nagyságának szorzatával (lásd részletesebben a modell leírását). Ezekon kívül nem vettünk figyelembe egyéb tényezőket a költség–haszon-számítás során. Például nem számszerűsítettük az ellátásbiztonsági hatásokat vagy a csökkenő hálózati kimaradások értékeit (*Value of Loss of Load, VOLL*). Bár ez jelentős leegyszerűsítés, de a rendelkezésre álló információk szerint, a kelet-közép-európai országokban ezek a hatások korlátozottan jelennek meg, így ezek mértéke nem tekinthető jelentősnek. A régióban az átviteli hálózaton az áramkimaradások alacsony szintűek, így azt lehet mondani, hogy az új vezetékek célja a piaci lehetőségek kihasználása, nem pedig az ellátásbiztonság növelése (*CEER [2012]*). Az egyetlen kivétel ez alól a lengyel–litván vezeték, amely célja, hogy összeköttetést teremtsen a balti régió és a kontinentális Európa között. Ahogyan korábban bemutattuk (*1. táblázat*), a költség–haszon-elemzés beruházási költségoldalát a *Yli-Hannuksela [2011]* és *PB [2012]* értékeihez viszonyítva becsültük.

Minden projekt esetében kiszámoljuk annak nettó jelenértéket (NPV), amely során 30 éves időintervallumra (ez konzisztens a feltételezett élettartammal) számszerűsítjük a fogyasztói és termelői többleteket, a rendszerirányítók határkeresztező kapacitásainak szűkületeiből eredő bevételeit, továbbá a viszonyítási alapként szolgáló (*benchmark*) beruházási költséget. A jóléti hatásokat nem szűkítjük le az elemzett öt országra, hanem az egész EU-ra számszerűsítjük, mivel feltételezzük, hogy jelentős lehet a tovaterjedő hatás. Az elemzés során az úgynevezett „egyet rakunk be egyszerre” (*Put IN one at the Time, PINT*) módszert használjuk. Ennek értelmében az új, tervezett határkeresztező kapacitásokat egyesével rakjuk be a modellbe, majd a következő projekt értékelésénél kivesszük a modellezett kapacitások köréből. Ezt az elemzést külön-külön elvégezzük az összes projektre. A nettó jelenérték számítása során 5 százalékos társadalmi reáldiszkontlátát használunk,⁵ mivel az egész gazdaságra (fogyasztók és termelők) vonatkozóan számszerűsítjük a nettó jelenértéket, s nem a vezeték pénzügyi megtérülését vizsgáljuk.

A jólétszámításokat az EEMM modell segítségével számszerűsítjük, amely modell az Energiaközösség tagországai közös érdekű projektjeinek (PECI) az értékelésénél (*Energy Community [2012]*), illetve a *JRC [2012]* esetében is alkalmas eszköznek

⁵ Az Energiaközösség tagországai közös érdekű (PECI) projektjeinek meghatározása során is 5 százalékos reáldiszkontlátát alkalmaztak, ezért használunk mi is az elemzés során 5 százalékos diszkontlátát.

bizonyult. Az EEMM egy európai nagykereskedelmi árampiacot szimuláló, tökéletes versenyt feltételező modell. A szimulációs módszerből következően a modell képes többféle forgatókönyv elemzésére, így megfelelő eszköz a jólét (fogyasztói, termelői és szűkösségi járadék) számszerűsítésére.

A modell főbb jellemzői

Az EEMM 36 európai ország árampiacát szimulálja, beleértve az EU 26 tagállamát (Málta és Ciprus nem része a modellnek az összeköttetések hiánya miatt). Az EEMM az alulról építkező (*bottom-up*) modellcsaládba tartozik, mint a PRIMES vagy a MARKAL, de az EEMM csak az árampiacot modellezi, nem az egész energiaszektort (*Capros* [2007], *Loulou és szerzőtársai* [2004]). Az árak a kereslet-kínálat egyensúlyának eredményeképpen alakulnak ki, míg a modellezett régióval szomszédos országokban (Fehéroroszország, Moldova, Marokkó, Tunézia, Törökország és Oroszország) az áralakulás exogén.

Az EEMM a felhasznált tüzelőanyag alapján 12 különböző áramtermelési technológiát különböztet meg: biomassza, feketeszén, lignit, geotermális, nehéz fűtőolaj, könnyű fűtőolaj, vízerőmű, szélerőmű, fotovoltaikus, nukleáris, földgáz és árapály erőmű. Az átviteli hálózat aggregáltan – azaz egy ország egy csomópontként – jelenik meg a modellben. Két országot a modellben mindig egy vezeték köt össze, így összességében 85 határkeresztezést vezetékre vonatkozóan teszünk feltételezéseket. A kínálati oldalon az EEMM erőművi blokkokon alapul, így a 36 országban közel 5000 blokk adatait tartalmazza. A megújuló villamos energia termelése nem endogén, azok kapacitását és termelési mennyiségét külső feltételezésekhez kötjük: az EU-tagországok esetében a *megújuló nemzeti cselekvési terveiket*, míg a többiek esetében az Energiaközösség (*Energy Community* [2012]) adatait használjuk. Minden erőművi termelőegység technológiája és költségei különböznek egymástól (változó működési és tüzelőanyag-költség, tüzelőanyag-felhasználás, hatásfok), amelyek révén meghatározható az a görbe, amely külön-külön mutatja a 90 modellezett referenciaóra vonatkozó országos sorrendet (*merit order*). Az egyensúly (ár és mennyiség) a termelői és hálózati szegmensben egyszerre, szimultán módon alakul ki. A modellszámítás eredményeképpen minden egyes blokkra külön-külön meghatározható azok termelése a referenciaórákban, a kereskedelmi áramlások az országok között, illetve az országoként kialakuló nagykereskedelmi árak.

Kialakuló egyensúly és a főbb feltételezések

A modell a következő feltételek mellett szimultán határozza meg minden piacra vonatkozó egyensúlyt:

- a termelők maximalizálják a rövid távú profitjukat a kialakuló piaci ár mellett;
- a teljes hazai fogyasztás minden egyes országban az aggregált villamosenergia-keresleti függvény alapján alakul ki;
- a villamosenergia-kereskedelem két ország között addig folytatódik, amíg vagy azonos ár alakul ki a két országban, vagy a teljes határkeresztesző kapacitás kihasználásra nem kerül;
- minden egyes ország esetében az energiatermelés és a teljes import megegyezik a fogyasztás és az export összegével.

A keresletre és a kínálatra vonatkozó feltételezések mellett egyetlen piaci egyensúly létezik a modellben, de az mindig létezik. A számított piaci egyensúly statikus: csak adott kereslet, kínálat és átviteli kapacitások melletti piaci helyzetet ír le, bár ezek a tényezők óráról órára változnak. Ebből következően a rövid távú egyensúlyi árak is változók.

Annak érdekében, hogy a modell képes legyen az összetettebb termékek (a zsinór- vagy csúcstermék) árát is meghatározni, az adott terméknek megfelelően súlyozzuk a 90 referenciaórára jellemző rövid távú egyensúlyi árakat.

Ahhoz, hogy egy új vezeték társadalmi jólétre gyakorolt hatását számszerűsítsük, kiszámoljuk a fogyasztói, termelői többletet, illetve a határkeresztesző kapacitások szükségességéből adódó járadékokat is. A jólétek számítása a következőképpen történik:

$$W = \sum_{m=1}^M CS_m + \sum_{m=1}^M PS_m + \sum_{i=1}^I RENT_i,$$

ahol W a teljes jólét; CS : a fogyasztói többlet; PS : a termelői többlet, $m = 1, \dots, M$ az m -edik piacot; $i = 1, \dots, I$ az i -edik határkeresztesző vezeték jelöli; a $RENT$ pedig a határmetszék tulajdonosának jövedelme.

$$CS_m = \int_0^{Q_m} D_m^{-1}(Q) dQ - Q_m \times P_m,$$

ahol $P_m = D_m^{-1}(Q)$ az inverz keresleti függvény;

$$PS_m = Q_m \times P_m - \sum_{n=1}^N c_n q_n,$$

ahol $n = 1, \dots, N$ a működő erőművi blokk az m -edik piacon; c_n az n -edik erőművi blokk termelési határkölsége, q_n az n -edik erőművi blokk termelése.

$$RENT_i = P_{\text{diff}} \times t_i,$$

ahol P_{diff} a két ország villamosenergia-árának abszolút különbsége; t_i az i -edik vezetéken a kereskedett villamos energia mennyisége.

Annak érdekében, hogy az egyes projektek esetében a peremfeltételeket harmonizáljuk, s ezáltal jobban összehasonlíthatóvá váljanak a tervezett beruházások, minden vezeték esetében egységesen 2015. évi belépési dátummal számolunk. Bár ez erős feltételezés, mivel egyes beruházások csak 2020 körül épülhetnek meg, ugyanakkor a vizsgált beruházások e módszerrel jobban összevethetőek egymással.

Azért, hogy az egyes projektek jóléti hatását összehasonlíthassuk, 2020-ig a következő feltételezésekkel éltünk a referencia-forgatókönyv esetében.

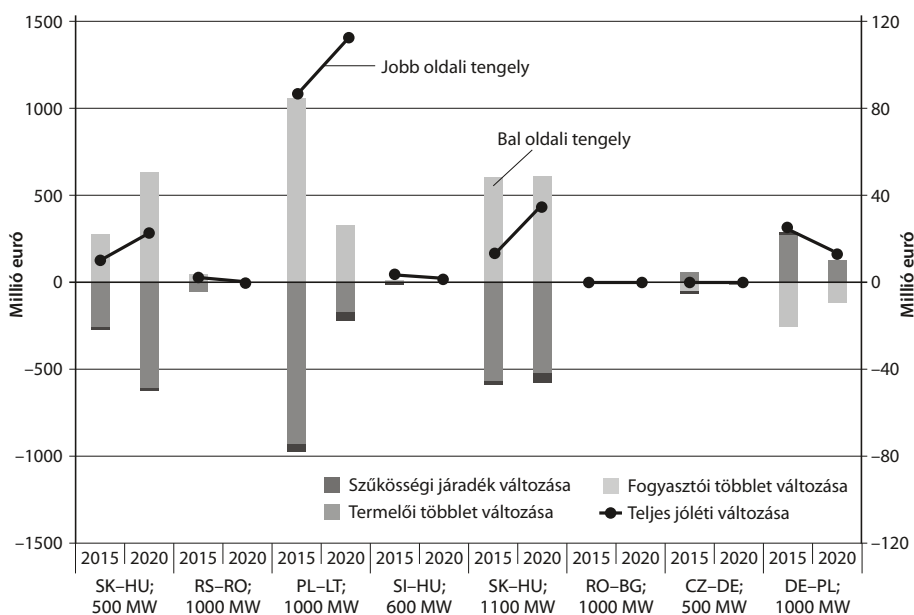
- A 36 országra külön-külön készítettünk fogyasztás-előrejelzést, amely a múltbeli GDP és villamosenergia-fogyasztás kapcsolatán alapul (a GDP-előrejelzés forrása: *IMF* [2013]).
- A várható erőművi beruházásokat a *PLATTS* [2013] a Power Plant Trackból (Erőművi Figyelő) vettük, azokkal az erőművekkel kalkulálva, amelyek ezen irodalom szerint legalább tulajdonosi jóváhagyást élveznek. A határkeresztező kapacitás fejlesztések esetében az *ENTSO-E* [2012]-re támaszkodtunk, beruházási terveiből kivettük az elemzett nyolc kelet-közép-európai régióbeli hálózatfejlesztést.
- A tüzelőanyag-árelőrejelzés (olaj, földgáz, szén) esetében az Economist Intelligence Unit (EIU) adatbázisának (<http://gfs.eiu.com>) és a US Energy Information Administration (EIA) adatbázisának (<http://www.eia.gov>) a 2013. évi előrejelzéseit használjuk.
- A referenciaesetben a szén-dioxid-kvóta háromféle euró/tonna árával számoltunk, amely az elmúlt időszakban jellemző értékkel egyezik meg.

A referenciaesetnek kiemelt szerepe van az elemzés során, mivel az „egyet rakunk be egyszerre” (PINT) módszer alkalmazása révén az egyes projektekkel bővített forgatókönyvek eredményét hasonlítjuk a referenciaesethez, így kapva meg a jólét-változásokat.

A JÓLÉTVÁLTOZÁSOK ELEMZÉSE

A 2. ábra mutatja a kiválasztott nyolc kelet-közép-európai határkeresztező vezeték-re vonatkozó jóléti változásokat 2015-ben és 2020-ban, kategóriánként (fogyasztói, termelői többlet, illetve a határkeresztező kapacitások szükségéből adódó járadék).

Az eredmények azt mutatják, hogy a termelői és a fogyasztói többletek országonként erősen szimmetrikusak, azaz amilyen mértékben nyer az egyik szereplő, közel azzal megegyező mértékben veszít a másik szereplő. A legtöbb esetben (kivéve a Csehország–Németország és a Németország–Lengyelország közötti vezetéseket) a fogyasztói többlet változása pozitív. Ez fontos eredmény az elemzett országok szabályalkotói számára: az új vezetékek nyertesei az alacsonyabb nagykereskedelmi áraknak köszönhetően a fogyasztók. Ugyanakkor a Németország–Lengyelország közötti vezeték esetében nagy kihívást jelent, hogy ha támogatja a beruházást a szabályozó, akkor hogyan tudja semlegesíteni a fogyasztókat érintő negatív hatást.



2. ÁBRA • A referenciaesethez viszonyított jólétváltozás az Európai Unióban 2015-ben és 2020-ban (a teljes jólétet a jobb oldali tengely mutatja)

A szükségési járadék jellemzően negatív, azaz a rendszerirányítók bevétele csökken, ami a beruházás ellen szól.

A 2. ábrából levonhatjuk azt a következtetést is, hogy bár a két vizsgált évben némely vezeték esetében módosul a jólétváltozás mértéke, de az eredmények mégis robusztusnak tekinthetők, mivel a fogyasztói és a termelői többletek változása nem vált előjelet.

Az egyes projekteket összehasonlítva, azt tapasztaljuk, hogy a lengyel–litván vezeték növeli leginkább az aggregát jólétet, amelyet a két szlovák–magyar összekötő vezeték követ. Összességében a teljes jólétváltozás szerénynek mondható, évi 0–34,4 millió euró között alakul, kivéve a lengyel–litván vezetékét: ennél éves szinten 111 millió euróval nő a jólét. Ezeket az értékeket a viszonyítási alapként szolgáló (*benchmark*) beruházási költségekkel érdemes összehasonlítani, amelyek 45–604 millió euró között alakulnak.

A 2. táblázat foglalja össze az egyes projektekre vonatkozó beruházási költségeket, illetve a jóléti változásokat, ami lehetőséget teremt számunkra egy egyszerűsített költség–haszon-elemzés elvégzésére. A táblázatban feltüntetjük a becsült beruházási költségeket, a nettó jólétváltozásokat a referenciaesethez viszonyítva mind a két vizsgált évben, az ezekből számolt jelenértéket és nettó jelenértéket, illetve az adott vezeték modellezett kihasználtsági rátáját.

2. TÁBLÁZAT • Modellezési eredmények (a jóléti hatás az EU egészére számszerűsítve)

Honnan hová	Kapacitás (megawatt)	Beruházási költség	Teljes nettó jólétváltozás		Jelenérték	Nettó jelenérték = jelenérték – beruházási költség	Kihhasználtsági ráta	
			2015	2020			2015	2020
			(millió euró)				(százalék)	
Szlovákia → Magyarország	500	96,0	10,1	22,5	292,7	196,7	26,6	60,9
Szerbia → Románia	1000	314,4	1,8	0,3	11,0	-303,4	12,8	4,9
Litvánia → Lengyelország	1000	259,2	86,0	111,6	1604,9	1345,7	32,9	25,1
Szlovénia → Magyarország	600	192,0	3,2	1,8	33,6	-158,4	64,4	36,1
Szlovákia → Magyarország	1100	180,0	13,2	34,4	437,2	257,2	17,8	46,9
Románia → Bulgária	1000	48,0	0,0	0,0	-0,1	-48,1	-0,9	1,9
Csehország → Németország	500	168,0	0,8	0,7	11,6	-156,4	15,7	7,8
Németország → Lengyelország	1000	604,8	25,1	14,4	267,5	-337,3	79,8	62,1

A lengyel–litván és a két magyar–szlovák (ezeket külön-külön vizsgáltuk) projektnek pozitív a nettó jelenértéke. Az elemzés alapján a negatív nettó jelenértékű projektek gazdasági megtérülése erősen kérdéses: ha figyelmen kívül hagyunk egyéb előnyöket (például az izoláció megszüntetését, nagyobb ellátásbiztonságot vagy növekvő hálózati megbízhatóságot), akkor a többi projektet nem érdemes megvalósítani, mivel azok társadalmi szempontból nem térülnek meg az adott feltételezések között.

A 2. táblázatban a kihasználtsági rátát is feltüntettük, amely azt mutatja meg, hogy a modellezés alapján várhatóan mekkora forgalommal lehet kalkulálni az adott vezetéken.⁶ Érdekes eredmény, hogy a kihasználtsági mutatók és a nettó jelenértékek nem korrelálnak egymással. Például a német–lengyel vezeték esetében a legmagasabb a kihasználtság, ugyanakkor a nettó jelenérték az egyik legalacsonyabb, míg a magas nettó jelenértékű lengyel–litván vezeték esetében átlagos kihasználtsággal találkozunk.

Lengyelország önmagában is érdekes eset, mivel az ország – köszönhetően a jelentős szénerőművi kapacitásoknak – egy lapos, viszonylag alacsony kínálati görbével jellemezhető. Ráadásul Lengyelország hálózati összeköttetései gyengék szomszédos országaival, így egy új vezeték megépítése jelentős exportlehetőségeket rejt magában. Mivel a lengyel termelői portfólió jellemzően szénbázisra épül, ezért az erőművek ver-

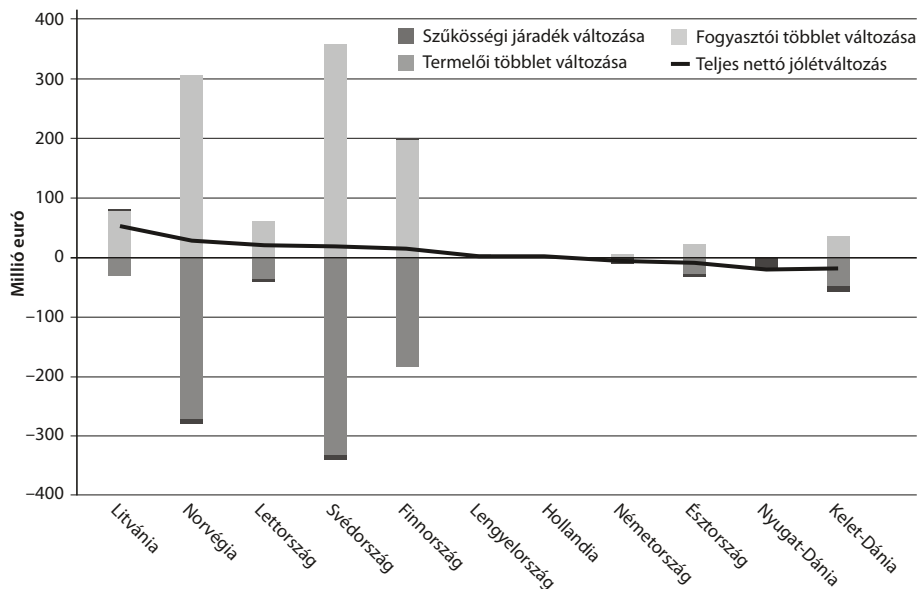
⁶ A kihasználtsági arányt úgy számoltuk, hogy vettük a kereskedett mennyiség abszolút értékét, amelyet minden egyes modellezett órában az adott vezeték nettó átviteli kapacitásához (*net transfer capacity, NTC*) viszonyítottunk.

senyképessége és export pozíciója erősen függ a szén-dioxid-kvóta áratól. Ezért e tényezőre fontos érzékenységvizsgálatot végezni, amelyet a Függelékben mutatunk be.

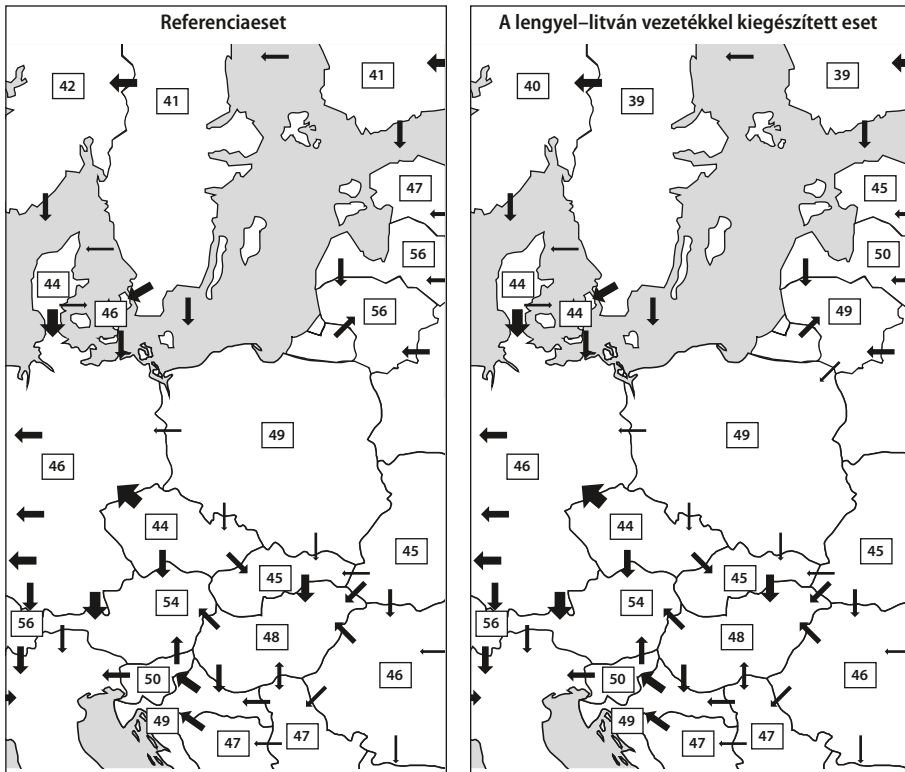
Mivel a lengyel–litván vezeték nettó jelenértéke a legnagyobb, ezért a következőkben részletesen bemutatjuk, hogy ez a határkeresztező vezeték milyen hatással van a szomszédos országok szereplőire. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az eddig bemutatott jólétre vonatkozó eredmények mind európai szintű aggregált értékek voltak. A 3. ábra azt mutatja, hogy a lengyel–litván vezeték 2015-ben mely országokra és milyen jóléti hatást fog gyakorolni.

A 3. ábra azt az érdekes helyzetet ábrázolja, amikor az egyik olyan országban – Lengyelországban –, ahol a beruházás megvalósul, szinte egyáltalán nem változik a jólét egyik vizsgált szereplő esetében sem. Ennek oka a nagyon lapos kínálati görbe az egyensúlyi pont körül, ami azt jelenti, hogy a megnövekedett termelésből az erőművek nem tudják a termelői többletüket növelni, s a fogyasztók sem realizálnak jólétnövekedést. Ezt erősíti meg a 4. ábra, ahol feltüntettük a nagykereskedelmi árakat a referenciaesetben (bal oldali ábra), illetve a lengyel–litván vezetékkel kiegészített esetet (jobb oldali ábra).

Meglepő, hogy a vizsgált beruházás jelentős változásokat okoz olyan, a vezeték-től távol elhelyezkedő országban is, mint Dánia, ugyanakkor Lengyelországban a hatás elenyésző. Az új vezeték hatása a következőképpen írható le: az olcsó lengyel villamos energia ára csökkenti a litván nagykereskedelmi árat, és ez a hatás tovább-



3. ÁBRA • Jólétváltozás a lengyel–litván vezeték következtében az egyes országokban 2015-ben



Megjegyzés: Az ábrán a zsinóráram árai (euró/megawattóra) szerepelnek, míg a kereskedett mennyiséget és irányt a nyilak nagysága mutatja.

4. ÁBRA • Villamosenergia-piaci forgatókönyvek a kelet-közép-európai régióban, 2015

terjed a balti és a skandináv országokon keresztül egészen Dániáig és Németországig (bár Németországban a hatás már 1 euró/megawattóra alatti, de eltérő nullától). Érdekes továbbá, hogy ha a nettó nemzeti hatásokat nézzük, akkor Lengyelországban és Litvániában a teljes jóléti hatás 28 százaléka jelentkezik. Ugyanakkor, ha az érintett szereplőket vizsgáljuk külön-külön (azaz vesszük a termelői, fogyasztói és a szűkösségi járadék változásainak abszolút értékeit, és azokat összegezzük), akkor mindössze 5,7 százaléka keletkezik a két, vezetékkel közvetlenül érintett országban, míg a többi hatás a három skandináv országban koncentrálódik. Ez annak köszönhető, hogy a balti piac lényegesen kisebb a skandináv piacnál, így az ő hozzájárulásuk a jóléti változáshoz minimális.

Ez a példa arra is rámutat, hogy az egyedi országokra bízott döntés az optimálisnál rosszabb beruházáshoz vezethet, mert a haszon több ország között megoszlik, s nagy része nem feltétlenül a beruházó országban jelentkezik. Ebben az esetben Lengyelország kevésbé érdekelt a projekt megvalósításában, mivel az sem a lengyel

fogyasztókat, sem a termelőket nem hozza lényegesen kedvezőbb helyzetbe. Ilyen helyzetben ahhoz, hogy a vezeték megépüljön, a költségeket meg kell osztani az érintett országok között. A 3. táblázat rámutat arra, hogy ez nem csak a lengyel–litván vezetékre igaz. A szlovák–magyar vezetékek esetében is hasonló a helyzet, a keletkező jólét nagy része nem a két, vezetékkel összekötött országban jelentkezik, hanem más országokban. Az 1100 megawattos szlovák–magyar vezeték esetében például a két ország önmagában nem érdekelt a vezeték megépítésében, azt csak összeurópai szinten térül meg. A 3. táblázatban feltüntettük a két, közvetlenül érintett országra vonatkozó jóléti változást a vizsgált projektek esetében.

Jelentős változásokat tapasztalhatunk a teljes jólétváltozásban (a jelenérték az *A* és *B* országban) és a nettó jelenértékben, ha a teljes európai uniós hatásokat (2. táblázat) vagy csak a két, közvetlenül érintett országot vizsgáljuk. A két magyar–szlovák és a lengyel–litván vezeték esetében lényegesen alacsonyabb a projekt nettó jelenértéke, ha csak a két ország hasznait és költségeit számszerűsítjük, sőt a nagyobb magyar–szlovák vezeték nettó jelenértéke negatívba fordul át. A többi vezeték kevésbé érintett ebben a kérdésben.

A 3. táblázat Lengyelország–Litvánia határmetszék értékei tovább árnyalják a képet. A teljes jólét két országra vonatkozó értékei nagyon közel állnak az európai szintű jólét értékéhez (108,4 + 0,9 millió euró *versus* 111,6 millió euró 2020-ban).

3. TÁBLÁZAT • Az egyes projektek jóléti változásai és nettó jelenértékei
(a jóléti hatás csak a közvetlenül érintett két országra számszerűsítve)*

Honnan hóvá	Kapacitás (megawatt)	Teljes nettó jólétváltozás				Beruházási költség	Jelenérték		Nettó jelenérték
		A országban		B országban			A országban	B országban	
		2015	2020	2015	2020				
(millió euró)									
Szlovákia → Magyarország	500	-2,4	1,4	3,0	17,3	96,0	5,0	204,6	113,6
Szerbia → Románia	1000	-2,2	0,0	-0,9	0,0	314,4	-9,5	-3,8	-327,7
Litvánia → Lengyelország	1000	3,6	0,9	49,7	108,4	259,2	25,2	1411,5	1177,6
Szlovénia → Magyarország	600	2,5	1,3	-0,2	0,4	192,0	25,5	3,6	-162,9
Szlovákia → Magyarország	1100	-12,4	-5,1	3,5	7,2	180,0	-110,3	94,8	-195,5
Románia → Bulgária	1000	0,0	0,0	0,0	0,0	48,0	-0,6	0,1	-48,5
Csehország → Németország	500	3,6	0,6	-3,0	-1,1	168,0	22,3	-25,1	-170,8
Németország → Lengyelország	1000	14,0	7,3	12,6	8,3	604,8	141,3	146,5	-317,0

* Az A ország a nyíl előtti, a B ország a nyíl utáni országot jelöli.

A 3. ábra jólétmegoszlási adataiból viszont az tűnik ki, hogy a többi országban is jelentős jólét-átcsoportosítások zajlanak le. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha ott a változások nagyrészt szimmetrikusak a fogyasztók és termelők között, ahogy az az ábrán is látható.

A két magyar–szlovák vezeték példáján keresztül látható, hogy a kapacitás nagyságának megválasztása nagy szerepet játszik a projekt társadalmi megtérülésében. Míg az 500 megawattos vezeték megépítése nagy haszonnal kecsegtet, ha csak a két érintett ország szereplőit vesszük számításba, azonban minden további kapacitásbővítés rontja a projekt megtérülését. Ahogyan korábban láthattuk, a nagyobb kapacitású vezeték nettó jelenértéke csak abban az esetben pozitív, ha nemcsak a két ország hasznait és költségeit számszerűsítjük, hanem az egész modellezett régiót. Ez rávilágít arra, hogy ilyen esetekben azoknak az országoknak is szükséges a hozzájárulása, amelyek a jelenlegi keretek között nem finanszírozzák a projektet, de részesednek annak hasznából.

Ahogy láthattuk, az elemzési eszköz alkalmas a szereplők közötti költségmegosztásra is. Rámutattunk arra, hogy nem csak azoknak az országoknak kellene finanszírozniuk a beruházást, amelyeken áthalad a vezeték, hanem azoknak is, amelyek részesednek a vezeték hasznából, mégpedig a részesedésük arányban.

A KÖLTSÉG–HASZON-ELEMZÉS KRITIKUS TÉNYEZŐINEK VIZSGÁLATA

A projektek egymásra hatásának vizsgálata

Ha egyszerre több új vezeték épül egy időszakon belül – ahogyan a mi elemzésünk esetében is történik –, akkor szükséges megvizsgálni ezek egymásra hatását. Az új vezetékek versenyezhetnek egymással (csökkentve a hasznot), vagy kiegészíthetik egymást [növelve a vezeték(ek) életképességét] (*Think Report* [2013]). Ha az egymásra hatás jelentős mértékű, akkor az megváltoztathatja az építés optimális időzítését, illetve az optimális kapacitás nagyságára is hatással van, szélsőséges esetben akár a beruházás felfüggesztését is maga után vonhatja. A következőkben a kiválasztott projektek egymásra hatását vizsgáljuk.

Az egymásra hatást többféle fizikai vagy gazdasági modellel is lehet vizsgálni. A következőkben szintén az EEMM modell segítségével végezzük el a vizsgálatot, az úgynevezett „egyszerre egyet veszünk ki” (*Take Out One at Time, TOOT*) módszer alkalmazásával. Ekkor, ellentétben a korábban alkalmazott „egyszerre egyet rakunk be” (*PINT*) módszerrel, az összes vizsgált beruházást egyszerre rakjuk be a modellbe, és egyet veszünk ki, és így vizsgáljuk az eredményeket.⁷ Ezt a módszert alkalmazva a nettó jelenértékek eltérnek a *PINT* módszerrel elemzett eredményektől.

⁷ A TOOT módszer során a referenciaesetben az összes vizsgált beruházással kalkulálunk.

4. TÁBLÁZAT • Az egyes projektek jóléti változásai és nettó jelenértékei TOOT módszerrel
(a jóléti hatás az EU egészére számszerűsítve)

Honnan hová	Kapacitás (megawatt)	Beruházási költség	Teljes nettó jólétváltozás		Jelenérték	Nettó jelenérték
			2015	2020		
(millió euró)						
Szlovákia → Magyarország	500	96,0	0,0	1,6	17,7	-78,3
Szerbia → Románia	1000	314,4	0,8	0,1	5,0	-309,4
Litvánia → Lengyelország	1000	259,2	87,1	113,4	1629,4	1370,2
Szlovénia → Magyarország	600	192,0	3,7	2,7	45,5	-146,5
Szlovákia → Magyarország	1100	180,0	2,7	19,5	227,1	47,1
Románia → Bulgária	1000	48,0	0,0	0,0	-0,3	-48,3
Csehország → Németország	500	168,0	0,5	7,2	82,2	-85,8
Németország → Lengyelország	1000	604,8	26,4	16,0	290,6	-314,2

A 4. táblázat alapján látható, hogy három olyan projekt van, amelyek esetében jelentős interakciókat figyelhetünk meg a többi új vezetékkel. Ezek azok az esetek, ahol a nettó jelenérték értékei jelentősen eltérnek a 2. táblázat értékeitől. A két szlovák–magyar vezeték ugyanazt a két piacot köti össze, így természetesen egymás versenytársai. Az eredmények igazolják a vártakat, nevezetesen, hogy az egyik megépülésével gyengül a másik társadalmi megtérülése, illetve ha a nagyobb vezeték (1100 megawatt) már megépült, akkor a kisebb vezeték nettó jelenértéke negatívvá válik. Ez egyben azt is jelzi, hogy az optimális kapacitása e vezetéknek 1100 és 1600 megawatt között van. Ez a példa tökéletesen illusztrálja, hogy a költség–haszon-elemzés módszer alkalmazható az optimális méret és időzítés meghatározására. Továbbá fontos következtetés, hogy az új vezetékek lépésenkénti értékelése fontos lehet a szabályozó számára is. Miután elkészült az első vezeték, a rendszerirányító/szabályozó információkhoz jut a második ütem életképességéről, így dönthet úgy, hogy elhalasztja, áttervezi, vagy teljesen elveti az újabb projektet.⁸

A cseh–német vezeték a harmadik olyan projekt, amely esetében jelentős kölcsönhatást tapasztalhatunk. Ebben az esetben e vezeték társadalmi szempontú megtérülésére jelentős pozitív hatással jár a többi (kiegészítő) projekt, bár a cseh–német vezeték nettó jelenértéke még így is negatív marad (-156 millió euróról -86 millió euróra változott a nettó jelenérték). A magyarázat lényegesen összetettebb, mint a szlovák–magyar eset. Általánosságban elmondható, hogy több vezeték megépítése alacsonyabb kihasználtsághoz vezet, mivel a többi vezetékre is át lehet terelni a kereskedelmi villamosenergia-áramlásokat. A két kivétel a lengyel–litván és a cseh–német vezeték, amelyek magasabb exportlehetőséget biztosítanak az olcsó lengyel és cseh szénércműveknek a megnövekedett kereskedési lehetőségeken keresztül.

⁸ A két szlovák–magyar vezeték ugyanakkor két különböző csomópontot köt össze a két országban, így a gazdasági haszon kívüli hatások eltérhetnek.

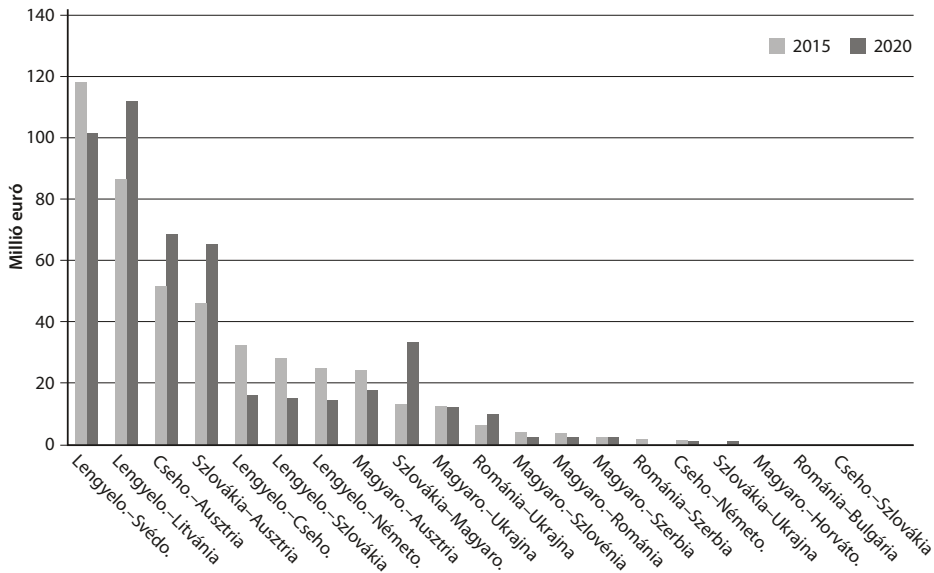
A projekt kezdeményezésének a joga

Előző példánk rávilágított arra a problémára, hogy egyes országok nem érdekeltek a határkeresztesző kapacitásai új vezetékekkel történő bővítésében, még akkor sem, ha az összeurópai szintű jólétváltozás pozitív lenne.

Az elemzésünk során azokat a vezetékeket vizsgáltuk meg, amelyeket a rendszerirányítók kezdeményeztek, és a *ENTSO-E* [2012] felsorolt. A következőkben egy általánosabb megközelítést vizsgálunk: melyik két országot összekötő vezeték járna a legnagyobb haszonnal. Modelleztük a kelet-közép-európai régióban az összes lehetséges két országot összekötő vezeték hatását. Minden esetben 1000 megawattos kapacitást vizsgáltunk, és a PINT módszert alkalmaztuk (5. ábra).

Az eredmények azt mutatják, hogy azok a vezetékek járnak a legnagyobb haszonnal, amelyek Lengyelországot vagy Ausztriát kötik össze az egyik szomszédjukkal. A magas jólétváltozás mögött a két ország esetében eltérő okok húzódnak meg. Az új lengyel vezetékek növelik az aggregált európai uniós társadalmi jólétet, mivel a szomszédos országok hozzájuthatnak az olcsó, szénbázisú lengyel kapacitásokhoz. Ahogyan már korábban is bemutattuk, Lengyelország kevésbé részesedik ennek hasznából lapos kínálati görbéje miatt, ugyanakkor a szomszédos országok fogyasztói számára jelentősen csökken az ár, ami növeli a jólétüket.

Ausztria esetében éppen fordított a helyzet, mivel ott az árak viszonylag magasak. Ezáltal a kereskedési lehetőségek bővülése növeli az osztrák fogyasztók jólétét,



5. ÁBRA • Egy hipotetikus 1000 megawattos kapacitás jóléti hatása, figyelmen kívül hagyva a beruházási költséget

illetve a szomszédos országok termelőinek a jóléte is emelkedik, mivel egy magas vilamos energia árú országba exportálhatnak. Ez felveti azt a kérdést, hogy miért nem javasolják ezeket a projekteket a rendszerirányítók vagy a szabályozók. Ennek oka lehet, hogy az importáló országban a termelők veszítenek a megnövekedett verseny miatt, vagy a rendszerirányítónak nem érdeke a hálózati szűkösségből eredő bevétel csökkenése, illetve más összetett okok (például környezetvédelmi megfontolások) is közrejátszhatnak abban, hogy e projektek nem kerülnek bele a fejlesztési tervekbe.

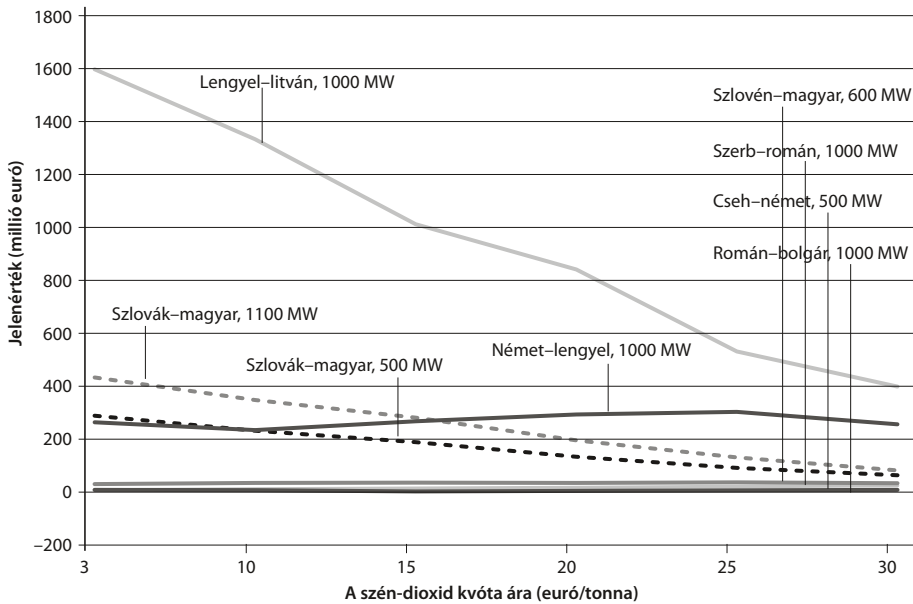
A szén-dioxid-kvóta magas árának hatása

A kereslet-kínálati egyensúly érzékeny egy-egy fontosabb változóra, amely a költség-haszon-elemzésre is kihatással lehet. Ezek közé tartozik a kereslet növekedése, a tüzelőanyagok vagy a szén-dioxid-kvóta ára.⁹ Bár a földgázár és a kereslet alakulásának jelentős hatása van a modellezés eredményére, ugyanakkor ezeket a tényezőket piaci folyamatok befolyásolják. Ezzel szemben a szén-dioxid-kvóta ára a szabályozástól függ, az pedig döntően az EU klímapolitikájától. Ezért fontos a szén-dioxid-kvóta árának hatását mélyebben is elemezni. Ráadásul a jelenlegi alacsony kvótaárat növelheti a politikai döntés, amelyet az Európai Bizottság kezdeményez. A modellezés során a CO₂-kvóta 3–30 euró/tonna közötti ára mellett elemeztük az egyes vezetékek társadalmi megtérülését (6. ábra).

Érdekes módon a szén-dioxid-kvóta magasabb ára jellemzően csökkenti az új vezetékek társadalmi hasznosságát. Ez a hatás különösen jellemző a 15–20 euró/tonna sávban, amely árszint az szennyezőanyag-kibocsátás európai kereskedelmi rendszerének (*Emissions Trading System, ETS*) második kereskedési időszakában már megfigyelhető volt. Ebben az ártartományban a haszon több vezeték esetében is a felére csökken a 3 euró/tonnás referenciaszinthez képest. A vezeték hasznossága azért csökken, mert a magas karbonár hatására közeledik egymáshoz a földgáz és a szénerőművi termelés határköltsége, ami csökkenti a kereskedett mennyiségeket, hiszen a forgalom változása nélkül is csökkennek az országok közötti árkülönbségek. Mivel a kereslet kielégítéséhez szükséges legdrágább termelő – az úgynevezett határtermelő vagy egy gáztüzelésű erőmű vagy egy széntüzelésű erőmű, ezért ha a határköltségeik kiegyenlítődnek, akkor az országok nagyobb részben tudják hazai forrásból kielégíteni a keresletet. Az egyetlen kivétel a lengyel–német vezeték: itt szén-dioxid-kvóta bármely ára mellett van kereslet a határkeresztező vezeték iránt, amelyen kiegyensúlyozott kihasználtságokat figyelhetünk meg.

Az eredmények azt mutatják, hogy erősen összefügg egymással a szén-dioxid-kvóta ára és a vezetéképítés. Egy ambiciózusabb klímavédelmi cél – amelyet az

⁹ A felsorolt tényezőkre vonatkozó érzékenységvizsgálat eredményét a Függelék F1. táblázatában közöljük.



6. ÁBRA • A szén-dioxid-kvóta különböző árai mellett az egyes vezetékek jóléti haszna

elemzés során a magasabb kvótaárral jellemezhetünk –, csökkenti a határkeresztesző kapacitások iránti igényt. Ugyanakkor fontos ezt az eredményt kellő fenntartással kezelni. Ha szigorúbb klímavédelmi célokat határoz el az EU, akkor ez vélhetően a megújuló villamos energia elterjedéséhez is vezet, ami viszont kikényszerítheti a vezetékek megépülését, mivel megnő az energiaingadozás kiegyenlítése iránti igény, amit nagyobb hatékonysággal lehet működtetni egy egységes, európai integrált villamosenergia-piacon.

KÖVETKEZTETÉSEK

Elemzésünkben bemutattuk, hogy a költség–haszon-elemzés megfelelő eszköz lehet az infrastruktúra-beruházások értékelésére. Bár a vizsgálat középpontjában a kelet-közép-európai régió állt, a következtetések az egész Európai Unióra relevánsak. Az első és legfontosabb megállapítás, hogy az új infrastrukturális projektek jelentős jólét-átcsoportosításokhoz vezetnek egyrészt országok között, másrészt az érintett szereplők különböző csoportjai között. Ráadásul ezek a jóléti átcsoportosítások aszimmetrikusak is lehetnek, ami miatt egyes országok annak ellenére ellenérdekelték a vezeték megépítésében, hogy régiós szinten jelentős haszonnal kecsegtette a kapacitások kibővítése. Az Európai Unió és az Energiaközösség közös

érdekű projekteken (PCI/PECI) keresztül támogatja azokat, amelyek régiós haszna pozitív. A régiós hatások értékelésének olyan egységes költség–haszon-elemzésen kell alapulnia, amelyet egyrészt minden érintett fél elfogad, másrészt képes megragadni és számszerűsíteni a vezetékek költségeit és hasznait. Ha meghatározzuk, hogy mely szereplőknél és mely országban jelentkeznek a költségek és hasznok, egy megfelelő ellentételezési mechanizmuson keresztül kezelhetőbbé válik a költségek megosztása is.

A második kutatási kérdésünk a költség–haszon-elemzés alkalmazása során lévő akadályok azonosítása volt. Ezek közül az egyik legfontosabb a tervezett projektek közötti kölcsönhatás vizsgálata, mivel azok jelentősen megváltoztathatják a haszon eloszlását. A kölcsönhatás erősségének vizsgálatára megfelelő módszer, ha többféle eljárást alkalmazunk. Ilyen például a „egyet rakunk be egyszerre” (PINT) eljárás és a „egyszerre egyet veszünk ki” (TOOT) megközelítés, amelyek révén azonosítható, hogy mely projektek versenyeznek egymással, és melyek egészítik ki egymást. A vizsgálat során rámutattunk arra, hogy ez a kölcsönhatás létező jelenség, amely megköveteli a projektek együttes értékelését is. A módszer arra is alkalmas, hogy meghatározza két ország között az optimális kapacitás nagyságát, illetve az optimális beruházási időt.

Az általunk használt modellezési megközelítés, kiegészítve a költség–haszon-elemzés módszertanával lehetőséget teremtett arra, hogy azonosítsuk azon projekteket, amelyek jelentős hasznot hajtanak az európai fogyasztók és termelők számára, de egyik rendszerirányító vagy szabályozó hatóság sem javasolta. Ebben az esetben az ACER-nek vagy az ENTSO-E-nek kellene értékelni és azonosítani azokat az akadályokat, amelyek a projektek útjában állnak, és olyan megoldásokat kellene javasolniuk, amelyek előmozdítják megvalósításukat.

Végül fontos ellenőrizni a főbb feltételezések hatását a költség–haszon-elemzés eredményeire. Rámutattunk arra, hogy a klímavédelmi célok, amelyek döntően meghatározzák a szén-dioxid-kvóta árát, az egyik olyan fontos tényező, amely jelentősen befolyásolja az egyes projektek társadalmi megtérülését. A modellezési eredmények alapján a növekvő szén-dioxid-kvóta ára csökkenti az új vezetékek kihasználtságát, ugyanis az egyes országokban megfigyelhető nagykereskedelmi árak közelednek egymáshoz, így kisebb igény mutatkozik az új vezetékek építésére.

Lényeges korlátja az itt ismertett kutatásunknak, hogy olyan fontos tényezőket nem vettük figyelembe, mint az ellátásbiztonság vagy a hálózat megbízhatósága. Annak érdekében, hogy teljesebb képet kaphassunk a tervezett beruházásokról, ezeket is integrálni kellene az elemzésünkbe. Amennyiben ezeket a hatásokat lehetséges monetizálni, akkor a költség–haszon-elemzés részévé lehetne őket tenni, ami az új vezetékek objektívabb értékelésének nagyon lényeges eleme lenne. Ez egy fontos kutatási terület, de e hatások monetizálása jelentős kihívásokat rejt magában, s meghaladják mostani vizsgálatunk kereteit, azt a kutatás következő fázisában tervezzük elvégezni.

HIVATKOZÁSOK

- ACER [2013]: Recommendation regarding the cross-border cost allocation requests submitted in the framework of the first Union list of electricity and gas projects of Common Interest. Agency for the Cooperation of the Energy Regulators, Recommendation No. 7-2013.
- BORENSTEIN, S.–BUSHNELL, J.–SOFT, S. [2000]: The competitive effects of transmission capacity in a deregulated electricity industry. *RAND Journal of Economics*, Vol. 31. No. 2. 294–325. o.
- BRUNEKREEFT, G.–NEWBERY, D. [2006]: Should merchant transmission investment be subject to a must-offer provision? *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 30. No. 3. 233–260. o.
- CAPROS, P. [2007]: Primes Model Description. National Technical University of Athens. Energy-Economy-Environment Modelling Laboratory E³MLab, http://www.e3mlab.ntua.gr/e3mlab/index.php?option=com_content&view=category&id=35%3Aprimes&Itemid=80&layout=default&lang=en.
- CEER [2012]: 5th CEER Benchmarking Report on the Quality of Electricity Supply. http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Electricity/Tab/CEER_Benchmarking_Report.pdf.
- EC [2011]: Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy. European Commission Directorate-General for Energy, Vol. 4, No. 2. Letölthető: a http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/electricity_en.htm linkről.
- EGERER, J.–KUNZ, F.–HIRSCHHAUSEN, C. [2012]: Development scenarios for the North and Baltic Sea Grid. DIW Discussion papers, Berlin, http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.413370.de.
- ENERGY COMMUNITY [2012]: Decision 2012/04/MC-EnC on the implementation of Directive 2009/28/EC and amending Article 20 of the Energy Community Treaty. 2012 Ministerial decision of 2012. október 18. http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Decisions
- ENTSO-E [2012]: ENTSO-E 10-year network development plan 2012: European Network of Transmission System Operators for Electricity. https://www.entsoe.eu/fileadmin/user_upload/_library/SDC/TYNDP/2012/TYNDP_2012_report.pdf
- FRONTIER ECONOMICS [2009]: The economic welfare impacts of reserving interconnector capacity for trade in balancing products. Frontier Economics, London, <http://www.energynorge.no/getfile.php/FILER/Om%20Energi%20Norge/IN%20ENGLISH/Frontier%20social%20welfare.pdf>.
- GIESBERTZ, P.–MULDER, M. [2008]: Economics of Interconnection: the Case of the Northwest European Electricity Market. *International Association for Energy Economics*, 17–21. o. <http://www.iaee.org/documents/newsletterarticles/208mulder.pdf>.
- HOGAN, W. W. [2011]: Transmission Benefits and Cost Allocation. Harvard Electricity Policy Group (HEPG), http://www.hks.harvard.edu/fs/whogan/Hogan_Trans_Cost_053111.pdf.
- IMF [2013]: World Economic Outlook Update – Gradual Upturn in Global Growth During 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/01/>.
- JOSKOW, P.–TIROLE, J. [2003]: Merchant transmission investment. NBER Working Paper, No. 9534.
- JRC [2011]: Analysing the impact of transmission line developments on the European electricity market, Joint Research Center – Institute for Energy and Transport. Kézirat.

- KAPFF, L.–PELKMANS, J. [2010]: Interconnector investment for a well-functioning internal market. What EU regime of regulatory incentives? Bruges European Economic Research Papers. No. 18. https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beer18.pdf?download=1.
- LOULOU, R.–GOLDSTEIN, R.–NOBLE, K. [2004]: Documentation for the MARKAL Family of Models. Energy Technology Systems Analysis Programme, http://www.iea-etsap.org/web/MrklDoc-I_StdMARKAL.pdf.
- MEEUS, L.–HE, X. [2014]: Guidance for Project Promoters and Regulators for the Cross-Border Cost Allocation of Projects of Common Interest. European University Institute, Florence School of Regulation, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29679/PB_2014.02_dig.pdf?sequence=1.
- Newbery D, Strbac G. Physical and financial capacity rights for cross-border trade. http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/studies/doc/electricity/2012_transmission.pdf
- NILS, H. M.–MEEUS, L.–VON DER FEHR, H. M.–AZEVEDO, I.–HE, X.–OLMOS, L.–GLACHANT, J.-M. [2013]: Cost Benefit Analysis in the Context of the Energy Infrastructure Package. Final report of Think project. Network Industries Quarterly, Vol. 15. No. 2. 11–14. o.
- NOOIJ, M. [2011]: Social cost-benefit analysis of electricity interconnector investment: A critical appraisal. Energy Policy, Vol. 39. No. 6. 3096–3105. o.
- OLMOS, L.–ARRIAGA, J. P. [2009]: A comprehensive approach for computation and implementation of efficient electricity transmission network charges. MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, Working Papers, 09–010. <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/51708>.
- PB [2012]:. Electricity transmission costing study. An independent report endorsed by the Institution of Engineering & Technology. <http://www.theiet.org/factfiles/transmission-report.cfm>.
- PELLINI, E. [2012] Measuring the impact of market coupling on the Italian electricity market. Energy Policy. Vol. 48. 322–333. o.
- PLATTS [2013]: Power in Europe. No. 643. január 21.
- REKK [2011]: Az európai árampiaci integráció célmodellje és eszközszerkezete. REKK Energiapiaci Tanácsadó Kft., Budapest, szeptember, http://www.mekh.hu/gcpdocs/attachments/article/141/etm_final_rekk_kema_20110929.pdf.
- REKK [2012]: Analysing the impact of transmission line developments on the European electricity market. REKK Working paper.
- REKK [2013]: Jelentés az energiapiacokról. Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont, IV. sz.
- SUPPONEN, M. [2012]: Cross-border electricity transmission investments. European University Institute, Florence School of Regulation, Working Papers, RSCAS, 02. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20617?show=full>.
- THINK REPORT [2013] Cost Benefit Analysis in the Context of the Energy Infrastructure Package <http://think.eui.eu> Final Report. 2013. január <http://www.eui.eu/Projects/THINK/Documents/Thinktopic/THINKTopic10.pdf>.
- UNPLANNED FLOWS ... [2013]: Unplanned flows in the CEE region. In relation to the common market area Germany - Austria. ČEPS, MAVIR, PSE és SEPS közös tanulmánya. http://www.pse.pl/uploads/pliki/Unplanned_flows_in_the_CEE_region.pdf.
- WNA [2013]: Nuclear Power in Poland. World Nuclear Association, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Poland/>.

YLI-HANNUKSELA, J. [2011]: The transmission line cost calculation. Vaasan Ammattikorkeakoulu University of Applied Sciences, diplomadolgozat, https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/29401/Yli-Hannuksela_Juho.pdf?sequence=1.

RENDELETEK, IRÁNYELVEK

- 2009/72/EK-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211/55. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:HU:PDF>.
- 347/2013/EU-RENDELET: : Az Európai Parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról. HL L 115 2013. április 25. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.115.01.0039.01.HUN.
- 713/2009/EK-rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról. HL L 211.2009. augusztus 14. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.211.01.0001.01.HUN.
- 714/2009/EK-RENDELET: Az Európai Parlament és a Tanács 714/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 211/15. augusztus 14. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.211.01.0015.01.HUN.
- 838/2010/EU-RENDELET: A Bizottság 838/2010/EU rendelete (2010. szeptember 23.) az átvitelrendszer-üzemeltetők közötti ellentételezések mechanizmusára és az átviteli díjak szabályozásának közös elveire vonatkozó iránymutatás megállapításáról. HL. L 250, 2010. szeptember 24. http://www.mekh.hu/gcpdocs/52/838_2010_ITC.pdf.

FÜGGELÉK

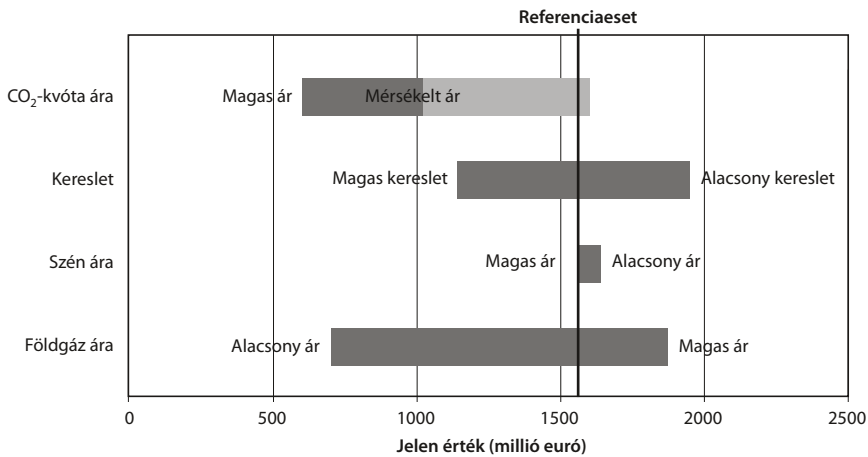
Érzékenységvizsgálat

Annak érdekében, hogy megvizsgáljuk mennyire robusztusak az eredményeink, érzékenységvizsgálatot végeztünk a legfontosabb négy változóra (a földgáz és a szén ára, a villamosenergia-fogyasztás növekedési rátájára, illetve a szén-dioxid-kvóta ára). A legfontosabb eredményváltozó, amelyen keresztül mérjük a változást, a legmagasabb nettó jelenértékű projekt, a lengyel–litván vezeték nettó jelenértéke. Az *F1. táblázat* összefoglalja a különböző esetekben a négy vizsgált tényezőre vonatkozó feltételezésünket 2015-ben és 2020-ban. A tüzelőanyagárak esetében az intervallum a 2007–2012 között tapasztalt éves átlagos árak maximumai és minimumai.

**F1. TÁBLÁZAT • Főbb inputváltozók értékei
az érzékenységvizsgálat során, 2015 és 2020**

	2015	2020
<i>CO₂-kvóta ára (euró/tonna)</i>		
Alacsony	15	15
Magas	30	30
Referencia	3	3
<i>Földgáz ára (euró/gigajoule)</i>		
Alacsony	6,22	6,22
Magas	8,06	8,06
Referencia	7,24	7,28
<i>Szén ára (euró/gigajoule)</i>		
Alacsony	2,74	2,74
Magas	3,55	3,55
Referencia	3,24	3,4
<i>Kereslet (százalékpont, évente minden modellezett országra vonatkozóan)</i>		
Alacsony		–0,5
Magas		+0,5

Ahogy az *F1. ábra* is mutatja, a leginkább szén-dioxid-kvóta árának van negatív hatása a projekt társadalmi megtérülésére. 30 euró/tonna ár esetében hasonló hatásokkal találkozhatunk, mintha 15 százalékkal csökkenne a földgáz ára, de lényegesen nagyobb a hatás összevetve azzal az esettel, hogyha évente 0,5 százalékponttal növekszik a kereslet a referenciaesethez képest. A hatás aszimmetrikus a szén-dioxid-kvóta esetében, ami annak köszönhető, hogy a referenciaesetben a szén-dioxid ára igen alacsony: 3 euró/tonna. Az érzékenységvizsgálat rámutatott arra, hogy a szén-dioxid-kvóta árának jelentős hatása van a projekt társadalmi megtérülésére. Mivel ez a változó főként a szabályozó döntésétől függ, és a piaci folyamatoktól kevésbé (ahogy az a többi változó esetében megfigyelhető), ezért költség–haszon-elemzés során mindig körültekintően kell elemezni e tényező hatását.



F1. ÁBRA • A jelenérték változása a lengyel–litván vezeték esetében a különböző érzékenységvizsgálatok során

IV. Kitekintés

SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ

VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIA

2013

• *Összeállította: Bálint Éva* •

I. VÁLOGATÁS A HAZAI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- KOLTAY ANDRÁS (szerk.): A médiaszabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. 274 p. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.
- KONDOROSI FERENC–VISEGRÁDY ANTAL: Az állam és a jog természetrajza válság idején. Pécs, Harthmedia, 2013. 196 p.
- LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 824 p.
- PAÁL VINCE (szerk.): Magyar sajtószabadság és -szabályozás 1914–1989. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. 101 p. http://mtmi.hu/cikk/398/Magyar_sajtoszabadsag_es_szabalyozas_19141989_konyvajanlo.
- VALENTINY PÁL–KISS FERENC LÁSZLÓ–NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. 380 p. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/teljes.pdf>.

Könyvfejezetek

- ANDRÁSSY GYÖRGY–BONCZ DITTA: Rádiós frekvenciapályázatok. In: Koltay András (szerk.): A médiaszabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 159–192. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.
- BAKA PÉTER–FREIDLER GÁBOR: Szolgáltatói és hatósági adatkezelések a hírközlésben. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 505–544.
- BAKOS PÁLINKÁS JUDIT–BEKE NÁNDOR–CHOMA ANDRÁS–MÁDI ISTVÁN: A hírközlési piaci verseny, a hírközlési szolgáltatók közötti viszonyrendszer, a hírközlési nagykereskedelmi piac és a hálózati infrastruktúra igazgatása. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 263–360.
- BALOGH ÁGNES–PAP SZILVIA: Az anyagi jogi szankciók rendszere a médiaszabályozásban. In: Koltay András (szerk.): A médiaszabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 221–250. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.

- BÁNHIDI FERENC–BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS–MESTER MÁTÉ–TELEGGI-KOVÁCS ÁDÁM: Az Európai Unió hírközlés-politikája, hírközlési „keretszabályozási” rendszere. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 83–182.
- BEKE NÁNDOR: A hírközlési igazgatás közigazgatási szervezeti rendszere, a hírközlési szabályozó hatóság. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 703–736.
- CSERES KATALIN: Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 61–96. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/jogervenyesites.pdf>.
- CSORBA GERGELY: Magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzések kutatási eredményeinek és gyakorlati alkalmazásainak áttekintése. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 13–31. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/piacszerkezet.pdf>.
- GÉCZI KINGA: A hírközlési igazgatás szankciórendszere. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 613–650.
- HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 177–200. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/vizikozmu.pdf>.
- KADERJÁK PÉTER–KISS ANDRÁS–PAIZS LÁSZLÓ–SELEI ADRIENN–SZOLNOKI PÁLMA–TÓTH BORBÁLA: Infrastrukturális fejlesztések szerepe a gázpiaci integrációban. Elemzések a Duna-régió gázpiaci modellel. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 256–282. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/gazpiac.pdf>.
- KEREKES SUGÁRKA: A médiaszolgáltatási díjak új rendszerének kialakítása. In: Koltay András (szerk.): A médiaszabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 193–210. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.
- KISS FERENC LÁSZLÓ: Módszertani megjegyzések és javaslatok a távközlési szolgáltatások nemzetközi referenciaárainak képzéséhez. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 201–221. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/referenciaarak.pdf>.
- KISS KÁROLY MIKLÓS: Piacnyitás a postai piacokon. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 321–354. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/posta.pdf>.
- KLEIN TAMÁS: Az elektronikus sajtó szabályozásának kezdetei Magyarországon. A rádió-jog genezise. In: Paál Vince (szerk.): Magyar sajtószabadság és -szabályozás 1914–1989. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 20–32. http://mtmi.hu/cikk/398/Magyar_sajtoszabadsag_es_szabalyozas_19141989_konyvajanlo.

- KOVÁCS ANDRÁS–OROSI RENÁTA: A hírközlési hatósági döntések felülvizsgálata körében kialakult bírósági gyakorlat. In: Lapsánszky András (szerk.): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Budapest, Complex Kiadó, 2013. p. 737–754.
- MAJOR IVÁN: Rezsicsökkentés és különadók a hálózatos ágazatokban. In: Magyar Bálint (szerk.): Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam. Budapest, Noran Libro, 2013. p. 258–267.
- MÉRŐ KATALIN: Egy paradigma születése és bukása. A „túl nagy a csődhöz”elv értelmezésének és alkalmazásának változásai. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 32–60. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/tulnagyacsodhoz.pdf>.
- MURAKÖZY BALÁZS–VALENTINY PÁL: Az állami szabályozás alternatívái. Az ön- és együtt-szabályozás. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 97–140. http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/alternativ_szabalyozas.pdf.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot érintő vállalati önszabályozás perspektívái. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 141–173. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/onszabalyozas.pdf>.
- PÁPAI ZOLTÁN–NAGY PÉTER–CSORBA GERGELY–MICSKI JUDIT: Tapasztalatok a mobilpiacok működéséről. Ár-összehasonlítások és piacszerkezeti változások értékelése. In: Valentiny P.–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 283–320. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/mobilpiac.pdf>.
- PÁPAI ZOLTÁN–NAGY PÉTER–MICSKI JUDIT: Az összehasonlító költségvizsgálatok módszertani kérdései és használata az energiaelosztók szabályozásában. A magyar gyakorlat értékelése In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. p. 222–255. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/energia.pdf>.
- SZIKORA TAMÁS: A tulajdoni koncentrációk korlátozása. In: Koltay András (szerk.): A média-szabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 211–220. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.
- SZIKORA TAMÁS: Társszabályozás a médiaigazgatásban. In: Koltay András (szerk.): A média-szabályozás két éve, 2011–2012. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. p. 251–256. http://mtmi.hu/cikk/371/A_mediaszabalyozas_ket_eve_20112012_konyvajanlo.

Folyóiratcikkek

- BÁNYAI ORSOLYA: A háztartási energiafelhasználás csökkentésére irányuló szabályozás Magyarországon. Magyar Jog, 60. évf. 5. sz. 2013. p. 305–311.
- CZENE KATALIN: A pénzügyi szolgáltatások európai szabályozásának folyamata a gazdasági válság kezdetétől napjainkig. Európai Tükör, 18. évf. 1. sz. 2013. p. 72–80. <http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU%20Tukor%202013-01.pdf>.

- CSAPI VIVIEN: A reálción-elmélet alkalmazása a villamosenergia-szektorban. Pénzügyi Szemle, 58. évf. 4. sz. 2013. p. 481–494. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2013/a-realopcio-elmélet-alkalmazása-a-villamosenergia-szektorban>.
- CSAPI VIVIEN: Portfólióoptimalizáció a villamosenergia-szektorban. Marketing & Management, 47. évf. 1. sz. 2013. p. 54–65.
- FIÁTH ATTILA–NAGY BALÁZS–TÓTH PÉTER–DÓCZI SZILVIA–DINYA MARIANN: Egységes kockázatkezelési módszertan kialakítása a villamosenergia-ipari átviteli rendszerirányító társaságnál. Vezetéstudomány, 44. évf. 1. sz. 2013. p. 49–62. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1080/>.
- FODOR BEA: Kihívások és lehetőségek a hazai megújuló energiaszektorban. Vezetéstudomány, 44. évf. 9. sz. 2013. p. 48–61. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1339>.
- FÜZESI GÉZA–GÖNCZ LEÓ–ZSOHÁR ÁGNES: Az online kereskedelem versenyjogi vonatkozásai – vertikális korlátozások az e-kereskedelemben. Versenytükrör, 9. évf. 1. sz. 2013. p. 12–22. http://www.gvh.hu//data/cms1000131/Versenytukor_2013_I.pdf.
- GEREBEN ÁGNES: Az Európai Unió és a Gazprom háborúja. Polgári Szemle, 9. évf. 1–2. sz. 2013. p. 263–276. http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=v_article&ID=539.
- HEGYMEGI-BARAKONYI ZOLTÁN–HORÁNYI MÁRTON: A Bizottság versenyjogi jogsértéseken alapuló kártérítési perekre vonatkozó irányelvtervezete. Versenytükrör, 9. évf. 2. sz. 2013. p. 4–18. http://www.gvh.hu//data/cms1000130/GVH_VT_2013_2.pdf.
- JÁROSI MÁRTON: Az állam felelősségvállalása az energia közszolgáltatásokért. Polgári Szemle, 9. évf. 1–2. sz. 2013. p. 203–222. http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=536.
- KATONA TAMÁS JÁNOS: Megfontolások és észrevételek a Nemzeti Energiastratégiához. Magyar Tudomány, 174. évf. 10. sz. 2013. p. 1161–1168. <http://www.matud.iif.hu/2013/10/03.htm>.
- KÓCZIÁN SÁNDOR: A magyar médiaszabályozás és az információforrások védelme. Média kutató, 14. évf. 1. sz. 2013. p. 67–80. http://www.mediakutato.hu/cikk/2013_01_tavas/05_informacioforrasok_vedelme.pdf.
- MAJOR IVÁN–KISS KÁROLY MIKLÓS: Interconnection and incentive regulation in network industries. Acta Oeconomica, Vol. 63. No. 1. 2013. p. 1–21. <http://dx.doi.org/10.1556/AOecon.63.2013.1.1>.
- MÉRŐ KATALIN–PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és -felügyelés ketrendszerének kialakulása. Hítelintézeti Szemle, 12. évf. 4. sz. 2013. p. 306–325. <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/306-325ig-Mero.pdf>.
- MOLNÁR LÁSZLÓ: Az európai energiahatékonysági politikák. Energiagazdálkodás, 54. évf. 4. sz. 2013. p. 14–17.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: Milyen erőfeszítéseket tesznek a hazai kis- és középvállalatok a versenyszabályoknak való megfelelés érdekében? Egy empirikus kutatás eredményei. Külgazdaság, 57. évf. 9–10. sz. 2013. p. 79–97.
- NAGY ZOLTÁN: Az energiaszektor adó- és díjpolitikája. Gazdaság és Jog, 21. évf. 9. sz. 2013. p. 19–24.
- PAIZS LÁSZLÓ: Asymmetric competition in the setting of diesel excise taxes in EU countries. Acta Oeconomica, Vol. 63. No. 4. 2013. p. 423–450. <http://dx.doi.org/10.1556/AOecon.63.2013.4.2>.
- PÁLVÖLGYI TAMÁS–SZKORDILISZ FLÓRA: Integrált felújítási stratégiák az Európai Energiahatékonysági Irányelv tükrében. Energiagazdálkodás, 54. évf. 3. sz. 2013. p. 12–15.

- RITTER ESZTER: Vertikális információcsere vagy horizontális versenykorlátozás? A „hub-and-spoke” kartellekről. *Versenytükör*, 9. évf. 1. sz. 2013. p. 23–28. http://www.gvh.hu//data/cms1000131/Versenytukor_2013_I.pdf.
- STRELINGER TIBOR: Fúziós szimuláció alkalmazásának területei és lehetőségei a versenypolitikában. *Versenytükör*, 9. évf. 1. sz. 2013. p. 29–38. http://www.gvh.hu//data/cms1000131/Versenytukor_2013_I.pdf.
- SZILÁGYI SZABOLCS: A megújuló energiaforrások magyarországi jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrások alkotmányjogi vonatkozásaira. *Magyar Jog*, 60. évf. 7. sz. 2013. p. 416–425.
- SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ: Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése. *Infokommunikáció és Jog*, 10. évf. 3. sz. 2013. p. 107–112. http://www.infojog.hu/sites/infojog.hu/files/56_Szoke_Az_adatvedelem_szabalyozasanak.pdf.
- SZTANKÓ ÉVA: Az Európai Unió liberalizált energiapiaca. Dilemmák és kérdések. *Competitio*, 12. évf. 2. sz. 2013. p. 5–19. http://www.econ.unideb.hu/media/documents/sztank_va.pdf.
- TÓTH ANDRÁS: Fúziós eljárásjogunk fejlődése a Versenytanács elmúlt háromévi gyakorlata alapján. *Versenytükör*, 9. évf. 2. sz. 2013. p. 19–33. http://www.gvh.hu//data/cms1000130/GVH_VT_2013_2.pdf.
- TÓTH MÁTÉ: A hatósági árak kérdőjele a XXI. század magyar energiaszektorában. *Magyar Energetika*, 20. évf. 2. sz. 2013. p. 30–35. <http://www.e-nergia.hu/?action=show&id=7>.
- VINCE PÉTER: Érdekek egybeesése és ütközése. Szemelvények a Mol államhoz fűződő kapcsolataiból. *Külgazdaság*, 57. évf. 5–6. sz. 2013. p. 62–89. <http://real.mtak.hu/8049>.
- VÖRÖS IMRE: Jogesetek az uniós állami támogatási jog köréből. *Külgazdaság*, 57. évf. 11–12. sz. 2013. p. 107–125.
- ZAVODNYIK JÓZSEF: Az általános szerződési feltételek és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok. *Versenytükör*, 9. évf. 2. sz. 2013. p. 34–53. http://www.gvh.hu//data/cms1000130/GVH_VT_2013_2.pdf.

Műhelytanulmányok

- BIEDERMANN ZSUZSANNA–OROSZ ÁGNES: Financial regulation differences in the EU and the US. Budapest, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. 25 p. http://www.vki.hu/files/download_754.html.
- DEUTSCH NIKOLETT: A központosított és az elosztott hálózati rendszerek az energia-szolgáltatásban. Budapest, GKI Energiakutató és Tanácsadó Kft., 2013. *Energiapolitikai Füzetek* 28. sz. 32 p. <https://drive.google.com/file/d/0B9w4SYaY-IW9cHBVOFhObGtzdWM/edit?usp=sharing>.
- MAJOR IVÁN: Information sharing among banks about borrowers. What type would they support? Budapest, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. 37 p. (MT-DP 2013/16). <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1316.pdf>.
- REKK: Atomerőművi beruházások üzleti modelljei és várható megtérülésük. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. 56 p. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1434/>.

- REKK: Development and Application of a Methodology to Identify Projects of Energy Community Interest. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. <http://goo.gl/M42qhG>.
- REKK: Földgáz nagykereskedelmi modellalternatívák 2015 után Magyarországon. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. <http://goo.gl/ICjULS>.
- REKK: Natural gas storage market analysis in the Danube Region. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. <http://goo.gl/f57dwI>.
- REKK: Regulatory Practices Supporting Deployment of Renewable Generators through Enhanced Network Connection. ERRAN-NARUC Joint Issue Paper. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. <http://erranet.org/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=9317>.
- REKK: The Danube Region Gas Market Model and its application to identifying natural gas infrastructure priorities for the Region. Budapest, Regionális Energiagazdálkodási Kutatóközpont, 2013. <http://goo.gl/52xplf>.
- VINCE PÉTER: Érdekek egybeesése és ütközése. Szemelvények a MOL államhoz fűződő kapcsolataiból. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. 30 p. (MT-DP 2013/11). <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1311.pdf>.
- WEINER CSABA: Central and Eastern Europe's dependence on Russian gas, western CIS transit states and the quest for diversification through the Southern Corridor. IWE Working Papers, 201. Budapest, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. 36 p. http://www.vki.hu/files/download_711.html.

II. VÁLOGATÁS A KÜLFÖLDI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- AVERY, ELIZABETH M.–CABRERA, SUSANA–LITWIN, ETHAN–MAMANE, DAVID–PEIXOTO, BRUNO L.–RINNE, ALEXANDER–SCHWARTZ, DAVID A.–SHEA, ALISON–TUPMAN, LIONEL: The Essentials of Merger Review. American Bar Association, 2013. 1308 p.
- GABOR, BARBARA: Regulatory Competition in the Internet Market: Comparing Models for Corporate Law, Securities Law and Competition Law. Edward Elgar, 2013. 352 p.
- BROWN, IAN–MARSDEN, CHRISTOPHER T.: Regulating Code: Good Governance and Better Regulation in the Information Age. MIT Press, 2013. 288 p.
- CARPENTER, DANIEL–MOSS, DAVID A. (eds.): Preventing Regulatory Capture Special Interest Influence and How to Limit it. Cambridge University Press, 2013. 525 p.
- CHANDER, ANUPAM: The Electronic Silk Road: How the Web Binds the World Together in Commerce. Yale University Press, 2013. 296 p.
- COLLINSON, MATTHEW: Procurement of Utilities: Law and Practice. Oxford University Press, 2013. 384 p.
- COOPER, JAMES C. (ed.): The Regulatory Revolution at the FTC. A Thirty-Year Perspective on Competition and Consumer Protection. Oxford University Press, 2013. 208 p.

- CRANE, DANIEL A.–HOVENKAMP, HERBERT: *The Making of Competition Policy. Legal and Economic Sources.* Oxford University Press, 2013. 510 p.
- CREW, MICHAEL A.–KLEINDORFER, PAUL R. (eds.): *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition.* Edward Elgar, 2013. 416 p.
- DARBELLAY, ALINE: *Regulating Credit Rating Agencies.* Edward Elgar, 2013. 288 p.
- DE HAUTECLOCQUE, ADRIEN: *Market Building Through Antitrust: Long-term Contract Regulation in EU Electricity Markets.* Edward Elgar, 2013. 224 p.
- DUBASH, NAVROZ K.–MORGAN, BRONWEN: *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies.* Oxford University Press, 2013. 350 p.
- FLORIO, MASSIMO: *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities.* Oxford University Press, 2013. 448 p.
- GLACHANT, JEAN-MICHEL–HALLACK, MICHELLE–VAZQUEZ, MIGUEL–RUESTER, SOPHIA–ASCARI, SERGIO: *Building Competitive Gas Markets in the EU: Regulation, Supply and Demand.* Edward Elgar, 2013. 296 p.
- GORE, DANIEL–LEWIS, STEPHEN–LOFARO, ANDREA–DETHMERS, FRANCES: *The Economic Assessment of Mergers under European Competition Law.* Cambridge University Press, 2013. 560 p.
- GUERNUT, MARIE (ed.): *Collectivités territoriales et énergie. Ambitions et contradictions.* Paris : Le Moniteur, 2013. 789.
- HAUBRICH, JOSEPH G.–LO, ANDREW W. (eds.): *Quantifying Systemic Risk.* University of Chicago Press, 2013. 400 p.
- HOEG, DORTE: *European Merger Remedies.* Hart, 2013. 288 p.
- KAPLOW, LOUIS: *Competition Policy and Price Fixing.* Princeton University Press, 2013. 512 p.
- LEWIS, DAVID (ed.): *Building New Competition Law Regimes.* Edward Elgar, 2013. 224 p.
- LIANOS, IOANNIS–GERADIN, DAMIEN (eds.): *Handbook on European Competition Law: Substantive Aspects.* Edward Elgar, 2013. 688 p.
- LIANOS, IOANNIS–GERADIN, DAMIEN (eds.): *Handbook on European Competition Law: Enforcement and Procedure.* Edward Elgar, 2013. 648 p.
- LITAN, ROBERT E.–SINGER, HAL J.: *The Need for Speed: A New Framework for Telecommunications Policy for the 21st Century.* Brookings Institution Press, 2013. 90 p.
- MATTAROCCHI, GIANLUCA: *The Independence of Credit Rating Agencies: How Business Models and Regulators Interact.* Elsevier, 2013. 200 p.
- MELISCHEK, CHRISTIAN A.: *The Relevant Market in International Economic Law: A Comparative Antitrust and GATT Analysis.* Cambridge University Press, 2013. 401 p.
- NAGY, CSONGOR ISTVÁN: *EU and US Competition Law: Divided in Unity? The Rule on Restrictive Agreements and Vertical Intra-brand Restraints.* Ashgate, 2013. 234 p.
- PÉREZ-ARRIAGA, IGNACIO J. (ed.): *Regulation of the Power Sector.* Springer, 2013. 728 p.
- RODGER, BARRY (ed.): *Landmark Cases in Competition Law: Around the World in Fourteen Stories.* International Competition Law Series, 53. Kluwer Law International, 2013. 408 p.
- SHAPIRO, STUART–BORIE-HOLTZ, DEBRA: *The Politics of Regulatory Reform.* Routledge, 2013. 184 p.
- SOKOL, D. DANIEL–CHENG, THOMAS K.–LIANOS, IOANNIS (eds.): *Competition Law and Development.* Stanford University Press, 2013. 328 p.

- STAWICKI, ALEKSANDER–RUDOMINO, VASSILY–BABIC, BORIS (eds.): *Competition Law in Central and Eastern Europe. A Practical Guide*. Kluwer Law International, 2013. 584 p.
- STEPHEN, FRANK H.: *Lawyers, Markets, and Regulation*. Edward Elgar, 2013. 192 p.
- TEECE, DAVID J.: *Competing Through Innovation: Technology Strategy and Antitrust Policies*. Edward Elgar, 2013. 520 p.
- TRAVIS, HANNIBAL: *Cyberspace Law: Censorship and Regulation of the Internet*. Routledge, 2013. 280 p.
- WILLIAMSON, OLIVER E.: *The Transaction Cost Economics Project: The Theory and Practice of the Governance of Contractual Relations*. Edward Elgar, 2013. 444 p.

Folyóiratcikkek

- AGRELL, PER J.–BOGETOFT, PETER–MIKKERS, MISJA: Smart-grid investments, regulation and organization. *Energy Policy*, Vol. 52. 2013. p. 656–666. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.026>.
- AGUZZONI, LUCA–LANGUS, GREGOR–MOTTA, MASSIMO: The Effect of EU Antitrust Investigations and Fines on a Firm's Valuation. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 61. No. 2. 2013. p. 290–338. <http://dx.doi.org/10.1111/joie.12016>.
- AKSIK, ORHAN: Accounting Regulation, Financial Development, and Economic Growth. *Emerging Markets Finance & Trade*, Vol. 49. No. 1. 2013. p. 33–67. <http://dx.doi.org/10.2753/REE1540-496X490103>.
- ALEXANDROV, ALEXEI: Pass-through rates in the real world: the effect of price points and menu costs. *Antitrust Law Journal*, Vol. 79. No. 1. 2013. p. 349–360.
- BAKER, JONATHAN: Antitrust Enforcement And Sectoral Regulation: The Competition Policy Benefits Of Concurrent Enforcement In The Communications Sector. *Competition Policy International*, Vol. 9. No. 1. 2013. 8 p. <https://www.competitionpolicyinternational.com/antitrust-enforcement-and-sectoral-regulation-the-competition-policy-benefits-of-concurrent-enforcement-in-the-communications-sector/>.
- BARROS, PEDRO P.–CLOUGHERTY, JOSEPH A.–SELDESCHACHTS, JO: Europeanization of EU member-state competition policy: The commission's leadership role. *International Review of Law and Economics*, Vol. 34. 2013. p. 41–51. <http://dx.doi.org/10.1016/j.irle.2012.11.001>.
- BARTH, ANDREAS–SCHNABEL, ISABEL: Why banks are not too big to fail. Evidence from the CDS market. *Economic Policy*, Vol. 28. No. 74. 2013. p. 335–369. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.12007>.
- BLAIR, ROGER D.–SOKOL, D. DANIEL: Welfare Standards in U.S. and EU Antitrust Enforcement. *Fordham Law Review*, Vol. 81. No. 5. 2013. p. 2497–2541. http://fordhamlawreview.org/assets/pdfs/Vol_81/Blair_April.pdf.
- BORENSTEIN, SEVERIN: Effective and Equitable Adoption of Opt-In Residential Dynamic Electricity Pricing. *Review of Industrial Organization*, Vol. 42. No. 2. 2013. p. 127–160. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-012-9367-3>.
- BORK, ROBERT H.–SIDAK, J. GREGORY: The misuse of profit margins to infer market power. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 3. 2013. p. 511–530. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nht024>.

- BOSCHECK, RALF–CLIFTON, JUDITH C.–DÍAZ-FUENTES, DANIEL–OELMANN, MARK–CZICHY, CHRISTOPH–ALESSI, MONICA–TREYER, SÉBASTIEN–WRIGHT, JANET–CAVE, MARTIN: The regulation of water services in the EU. *Intereconomics*, Vol. 48. No. 3. 2013. p. 136–158. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10272-013-0456-9>.
- BOSCO, BRUNO–PARISIO, LUCIA–PELAGATTI, MATTEO: Price-capping in partially monopolistic electricity markets with an application to Italy. *Energy Policy*, Vol. 54. 2013. p. 257–266. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.11.029>.
- BOSCO, DAVID–SAINT ESTEBEN, ROBERT–BEAUMENIER, VIRGINIE–ALEXIADIS, P.–SEPENDA, ELSA–KINSELLA, STEPHEN–WENT, DAVID: Structural Remedies: A Unique Antitrust Tool. *Concurrences*, No. 2. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2271992>.
- BRENNAN, TIMOTHY J.: Mitigating Monopoly or Preventing Discrimination: Comparing Antitrust to Regulatory Goals in the Interstate Commerce Act. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 1–2. 2013. p. 103–119. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9392-x>.
- BRIGLAUER, WOLFGANG–ECKER, GEORG–GUGLER, KLAUS: The impact of infrastructure and service-based competition on the deployment of next generation access networks: Recent evidence from the European member states. *Information Economics and Policy*, Vol. 25. No. 3. 2013. p. 142–153. <http://dx.doi.org/10.1016/j.infoecopol.2012.11.003>.
- BUETTNER, THOMAS–FEDERICO, GIULIO–KÜHN, KAI-UWE–MAGOS, DIMITRIOS: Economic Analysis at the European Commission 2012–2013. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 4. 2013. p. 265–290. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9413-9>.
- BUSHNELL, JAMES B.–CHONG, HOWARD–MANSUR, ERIN T.: Profiting from Regulation: Evidence from the European Carbon Market. *American Economic Journal, Economic Policy*, Vol. 5. No. 4. 2013. p. 78–106. <http://dx.doi.org/10.1257/pol.5.4.78>.
- CAMACHO, FERNANDO T.–MENEZES, FLAVIO M.: The Impact of Price Regulation on the Cost of Capital. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 84. No. 2. 2013. p. 139–158. <http://dx.doi.org/10.1111/apce.12007>.
- CARLSON, JULIE A.–DAFNY, LEEMORE S.–FREEBORN, BETH A.–IPPOLITO, PAULINE M.–WENDLING, BRETT W.: Economics at the FTC: Physician Acquisitions, Standard Essential Patents, and Accuracy of Credit Reporting. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 4. 2013. p. 303–326. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9411-y>.
- CARLTON, DENNIS W.–SHAMPINE, ALLAN L.: An economic interpretation of frand. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 3. 2013. p. 531–552. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nht019>.
- CARRIER, MICHAEL A.: Google and Antitrust: Five Approaches to an Evolving Issue. *Harvard Journal of Law & Technology Occasional Paper Series July, 2013*. <http://ssrn.com/abstract=2304211>.
- CARTER, KENNETH R.: Next Generation Spectrum Regulation: Price-Guided Radio Policy. *Communications & Strategies*, No. 90. 2nd Quarter, 2013. p. 41–62. <http://ssrn.com/abstract=2422340>.
- CAVE, MARTIN: Extending competition in network industries: Can input markets circumvent the need for an administered access regime? *Utilities Policy*, Vol. 27. 2013. p. 82–92. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2013.09.006>.
- CAVE, MARTIN–STERN, JON: Economics and the development of system operators in infrastructure industries. *Utilities Policy*, Vol. 26. 2013. p. 56–66. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2013.06.001>.

- CEMIL OZBUGDAY, FATİH–NILLESEN, PAUL H. L.: Efficiency and prices of regulation-exempt consumer-owned natural monopolies: a first look at electricity distributors in New Zealand. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 84. No. 2. 2013. p. 361–381. <http://dx.doi.org/10.1111/apce.12019>.
- CHEN, ZHIJUN–REY, PATRICK: On the Design of Leniency Programs. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 4. 2013. p. 917–957. <http://dx.doi.org/10.1086/674011>.
- CHIANG, ERIC P.–HAUGE, JANICE A.: The impact of non-neutral federal regulatory policy on competition. *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 11. 2013. p. 1142–1149. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.03.003>.
- COLANGELO, MARGHERITA: The Interface between Competition Rules and Sector-Specific Regulation in the Telecommunications Sector: Evidence from Recent EU Margin Squeeze Cases. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 14. No. 3. 2013. p. 214–240. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2013&pn=3.
- CRETTEANAND, NICOLAS–FINGER, MATTHIAS: The Alignment between Institutions and Technology in Network Industries. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 14. No. 2. 2013. p. 106–129. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2013&pn=2.
- DAVIS, PETER–FLETCHER, AMELIA: Contributions to Competition Economics: Introduction. *Economic Journal*, Vol. 123. No. 572. 2013. p. F493–F504. <http://dx.doi.org/10.1111/eoj.12090>.
- DEVLIN, ALAN J.–JACOBS, MICHAEL S.: The Empty Promise of Behavioral Antitrust. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 37. No. 3. 2013. http://www.harvard-jlpp.com/wp-content/uploads/2010/01/Devlin-Jacobs_final.pdf.
- DRENNAN, RONALD–MAGURA, MATTHEW–NEVO, AVIV: The Year in Review: Economics at the Antitrust Division 2012–2013. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 4. 2013. p. 291–302. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9412-x>.
- DUSO, TOMASO–GUGLER, KLAUS–SZÜCS, FLORIAN: An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. *Economic Journal*, Vol. 123. No. 572. 2013. p. 596–619. <http://dx.doi.org/10.1111/eoj.12081>.
- ELDIG, JERRY–MCLAUGHLIN, PATRICK A.–MORRALL III, JOHN F.: Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations. *Regulation & Governance*, Vol. 7. No. 2. 2013. p. 153–173. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01149.x>.
- FABRIZIO, KIRA R.: The Effect of Regulatory Uncertainty on Investment: Evidence from Renewable Energy Generation. *Journal of Law, Economics and Organisation*, Vol. 29. No. 4. 2013. p. 765–798. <http://dx.doi.org/10.1093/jleo/ews007>.
- FEINBERG, ROBERT M.–HUSTED, THOMAS A.: Do States Free Ride in Antitrust Enforcement? *Economic Inquiry*, Vol. 51. No. 1. 2013. p. 997–1001. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00477.x>.
- FORREST, SAM–MACGILL, IAIN: Assessing the impact of wind generation on wholesale prices and generator dispatch in the Australian National Electricity Market. *Energy Policy*, Vol. 59. 2013. p. 120–132. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.02.026>.
- FUMAGALLI, CHIARA–MOTTA, MASSIMO: A Simple Theory of Predation. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 3. 2013. p. 595–631. <http://dx.doi.org/10.1086/672951>.
- GARCÍA-VALIÑAS, MARÍA DE LOS ÁNGELES–GONZÁLEZ-GÓMEZ, FRANCISCO–PICAZO-TADEO, ANDRÉS J.: Is the price of water for residential use related to provider ownership?

- Empirical evidence from Spain. *Utilities Policy*, Vol. 24. 2013. p. 59–69. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2012.07.009>.
- GARRIDO, ELISABET–WHALLEY, JASON: Competition in wholesale markets: Do MNOs compete to host MVNOs? *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 11. 2013. p. 1124–1141. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.03.005>.
- GAYER, TED–VISCUSI, W. KIP: Overriding consumer preferences with energy regulations. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 43. No. 3. 2013. p. 248–264. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11149-013-9210-2>.
- GERADIN, DAMIEN–MALAMATARIS, CHRISTOS: 2012 Framework on Public Compensation for SGEIs: Application in the Postal Sector. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 14. No. 3. 2013. p. 241–264. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2013&pn=3.
- GERLACH, HEIKO: Self-Reporting, Investigation, and Evidentiary Standards. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 4. 2013. p. 1061–1090. <http://dx.doi.org/10.1086/674098>.
- GLASS, VICTOR–STEFANOVA, STELA–SYSUYEV, ROMAN: Pooling, a missing element in the rate of return and price cap regulation debate: A comparison of alternative regulatory regimes. *Information Economics and Policy*, Vol. 25. No. 1. 2013. p. 1–17. <http://dx.doi.org/10.1016/j.infoecopol.2013.01.001>.
- GOTO, MIKA–INOUE, TOMOHIRO–SUEYOSHI, TOSHIYUKI: Structural reform of Japanese electric power industry: Separation between generation and transmission & distribution. *Energy Policy*, Vol. 56. 2013. p. 186–200. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.029>.
- GÖTZ, GEORG: Competition, regulation, and broadband access to the internet. *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 11. 2013. p. 1095–1109. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.03.001>.
- GRABOSKY, PETER: Beyond Responsive Regulation: The expanding role of non-state actors in the regulatory process. *Regulation & Governance*, Vol. 7. No. 1. 2013. p. 114–123. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01147.x>.
- GRAF, CHRISTOPH–WOZABAL, DAVID: Measuring competitiveness of the EPEX spot market for electricity. *Energy Policy*, Vol. 62. 2013. p. 948–958. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.07.052>.
- GRUBER, HARALD–KOUTROUMPIS, PANTELIS: Competition enhancing regulation and diffusion of innovation: the case of broadband networks. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 43. No. 2. p. 168–195. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11149-012-9205-4>.
- GUERRINI, ANDREA–ROMANO, GIULIA: The process of tariff setting in an unstable legal framework: An Italian case study. *Utilities Policy*, Vol. 24. 2013. p. 78–85. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2012.10.002>.
- HALLACK, MICHELLE–VAZQUEZ, MIGUEL: European Union regulation of gas transmission services: Challenges in the allocation of network resources through entry/exit schemes. *Utilities Policy*, Vol. 25. 2013. p. 23–32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2013.01.003>.
- HAUSMAN, JERRY A.–TAYLOR, WILLIAM E.: Telecommunication in the US: From Regulation to Competition (Almost). *Review of Industrial Organization*, Vol. 42. No. 2. 2013. p. 203–230. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-012-9366-4>.
- HAZAN, JOSHUA G.: Stop Being Evil: A Proposal for Unbiased Google Search. *Michigan Law Review*, Vol. 111. No. 5. 2013. p. 789–820. <http://www.michiganlawreview.org/assets/pdfs/111/5/Hazan.pdf>.

- HELM, DIETER: British infrastructure policy and the gradual return of the state. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 29. No. 2. 2013. p. 287–306. <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grt018>.
- HÜSCHEL RATH, KAI–SMUDA, FLORIAN: Do Cartel Breakdowns Induce Mergers? Evidence from EC Cartel Cases. *European Competition Journal*, Vol. 9. No. 2. 2013. p. 407–429. <http://dx.doi.org/10.5235/17441056.9.2.407>.
- HÜSCHEL RATH, KAI–WEIGAND, JÜRGEN: Predation enforcement options: an evaluation in a Cournot framework. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 35. No. 2. 2013. p. 241–272. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10657-011-9227-x>.
- JULIEN, BRUNO–REY, PATRICK–SAND–ZANTMAN, WILFRIED: Termination fees revisited. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 31. No. 6. 2013. p. 738–750. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2013.05.006>.
- KAHRL, FREDRICH–WILLIAMS, JAMES H.–HU, JUNFENG: The political economy of electricity dispatch reform in China. *Energy Policy*, Vol. 53. 2013. p. 361–369. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.062>.
- KAPLOW, LOUIS: Market Definition: Impossible and Counterproductive. *Antitrust Law Journal*, Vol. 79. No. 1. 2013. p. 361–381.
- KASSIM, HUSSEIN–LYONS, BRUCE: The New Political Economy of EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13. No. 1. 2013. p. 1–21. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10842-012-0142-9>.
- KATSOU LACOS, YANNIS–ULPH, DAVID: Antitrust Penalties and the Implications of Empirical Evidence on Cartel Overcharges. *Economic Journal*, Vol. 123. No. 572. 2013. p. 558–581. <http://dx.doi.org/10.1111/econj.12075>.
- KÉZDI, GÁBOR–CSORBA, GERGELY: Estimating Consumer Lock-In Effects from Firm-Level Data. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13. No. 3. 2013. p. 431–452. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10842-012-0149-2>.
- KING, STEPHEN P.: Countervailing Power and Input Pricing: When is a Waterbed Effect Likely? *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 20. No. 3. 2013. p. 325–340. <http://dx.doi.org/10.1080/13571516.2013.835982>.
- KNIEPS, GÜNTER: Competition and the railroads: a European perspective. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 153–169. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhs040>.
- KUOSMANEN, TIMO–SAASTAMOINEN, ANTTI–SIPILÄINEN, TIMO: What is the best practice for benchmark regulation of electricity distribution? Comparison of DEA, SFA and StoNED methods. *Energy Policy*, Vol. 61. 2013. p. 740–750. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.091>.
- LANG, MARKUS–LAPERROUZA, MARC–FINGER, MATTHIAS: Competition Effects in a Liberalized Railway Market. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13. No. 3. 2013. p. 375–398. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10842-011-0117-2>.
- LIU, HONG–MOLYNEUX, PHILIP–WILSON, JOHN O. S.: Competition and Stability in European Banking: A Regional Analysis. *The Manchester School*, Vol. 81. No. 2. 2013. p. 176–201. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9957.2011.02285.x>.
- LO SCHIAVO, LUCA–DEL FANTI, MAURIZIO–FUMAGALLI, ELENA–OLIVIERI, VALERIA: Changing the regulation for regulating the change: Innovation-driven regulatory developments for smart grids, smart metering and e-mobility in Italy. *Energy Policy*, Vol. 57. 2013. p. 506–517. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.02.022>.

- MACDONALD, JAMES M.: Railroads and Price Discrimination: The Roles of Competition, Information, and Regulation. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 1–2. 2013. p. 85–101. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9390-z>.
- MARCIANO, ALAIN: Why Market Failures Are Not a Problem: James Buchanan on Market Imperfections, Voluntary Cooperation, and Externalities. *History of Political Economy*, Vol. 45. No. 2. 2013. p. 223–254. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-2082694>.
- MIZUTANI, FUMITOSHI–URANISHI, SHUJI: Does vertical separation reduce cost? An empirical analysis of the rail industry in European and East Asian OECD Countries. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 43. No. 1. 2013. p. 31–59. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11149-012-9193-4>.
- MOITA, RODRIGO M. S.–PAIVA, CLAUDIO: Political Price Cycles in Regulated Industries: Theory and Evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 5. No. 1. 2013. p. 94–121. <http://dx.doi.org/10.1257/pol.5.1.94>.
- MONJAS-BARROSO, MANUEL–BALIBREA-INIESTA, JOSÉ: Valuation of projects for power generation with renewable energy: A comparative study based on real regulatory options. *Energy Policy*, Vol. 55. 2013. p. 335–352. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.019>.
- MORAGA-GONZÁLEZ, JOSÉ L.–PETRIKAITÉ, VAIVA: Search costs, demand-side economies, and the incentives to merge under Bertrand competition. *RAND Journal of Economics*, Vol. 44. No. 3. 2013. p. 391–424. <http://dx.doi.org/10.1111/1756-2171.12024>.
- MOURA E SILVA, MIGUEL: Antitrust in Distress: Causes and Consequences of the Financial Crisis. *The Competition Law Review*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 119–132. <http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol9Issue2Art2MouraeSilva.pdf>.
- NEUMANN, KARL-HEINZ–VOGELSANG, INGO: How to price the unbundled local loop in the transition from copper to fiber access networks? *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 10. 2013. p. 893–909. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.05.011>.
- NJOROGE, PAUL–OZDAGLAR, ASUMAN–STIER-MOSES, NICOLÁS E.–WEINTRAUB, GABRIEL Y.: Investment in Two-Sided Markets and the Net Neutrality Debate. *Review of Network Economics*, Vol. 12. No. 4. 2013. p. 355–402. <http://dx.doi.org/10.1515/rne-2012-0017>.
- PEREIRA, PEDRO–VAREDA, JOÃO: How will telecommunications bundles impact competition and regulatory analysis? *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 6–7. 2013. p. 530–539. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2012.12.003>.
- PÉREZ MONTES, CARLOS: Regulatory bias in the price structure of local telephone service. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 31. No. 5. 2013. p. 462–476. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2013.08.002>.
- POLO, MICHELE–SCARPA, CARLO: Liberalizing the gas industry: Take-or-pay contracts, retail competition and wholesale trade. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 31. No. 1. 2013. p. 64–82. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.10.003>.
- RALPH, ERIC K.–SINGER, SUSAN–WILDMAN, STEVEN S.: Economic Analysis at the Federal Communications Commission, 2012–2013. *Review of Industrial Organization*, Vol. 43. No. 4. 2013. p. 327–348. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11151-013-9410-z>.
- ROSTON, GREGORY L.–SAVAGE, SCOTT J.–WIMMER, BRADLEY S.: Effect of Network Unbundling on Retail Prices: Evidence from the Telecommunications Act of 1996. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 2. 2013. p. 487–519. <http://dx.doi.org/10.1086/667995>.

- RUTZ, SAMUEL: Applying the Theory of Small Economies and Competition Policy: The Case of Switzerland. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13. No. 2. 2013. p. 255–272. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10842-011-0113-6>.
- SAAL, DAVID S.–AROCENA, PABLO–MAZIOTIS, ALEXANDROS–TRIEBS, THOMAS: Scale and Scope Economies and the Efficient Vertical and Horizontal Configuration of the Water Industry: A Survey of the Literature. *Review of Network Economics*, Vol. 12. No. 1. 2013. p. 93–129. <http://dx.doi.org/10.1515/rne-2012-0004>.
- SADOWSKA, MALGORZATA–WILLEMS, BERT: Power Markets Shaped by Antitrust. *European Competition Journal*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 131–173. <http://dx.doi.org/10.5235/17441056.9.1.131>.
- SALVADORI, NERI–SIGNORINO, RODOLFO: The Classical Notion of Competition Revisited. *History of Political Economy*, Vol. 45. No. 1. 2013. p. 149–175. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-1965222>.
- SCHWARTZSTEIN, JOSHUA–SHLEIFER, ANDREI: An Activity-Generating Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 1. 2013. p. 1–38. <http://dx.doi.org/10.1086/666959>.
- SIDAK, J. GREGORY: Court-appointed neutral economic experts. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 2. 2013. p. 359–394. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nht011>.
- SPULBER, DANIEL F.: Innovation economics: the interplay among technology standards, competitive conduct, and economic performance. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 4. 2013. p. 777–825. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nht04>.
- STALLINGS, WILLIAM: The Continuing Role For Antitrust Enforcement In the Electricity Sector. *Competition Policy International*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 16. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-continuing-role-for-antitrust-enforcement-in-the-electricity-sector/>.
- TASHPULATOV, SHERZOD N.: Estimating the volatility of electricity prices: The case of the England and Wales wholesale electricity market. *Energy Policy*, Vol. 60. 2013. p. 81–90. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.04.045>.
- VAN DEN BERGH, ROGER: Behavioral antitrust: not ready for the main stage. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 203–229. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhs042>.
- VAN KOTEN, SILVESTER: Legal unbundling and auctions in vertically integrated (utilities) markets. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 36. No. 3. 2013. p. 543–573. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10657-011-9269-0>.
- YANG, ANHYUK–LEE, DAEHO–HWANG, JUNSEOK–SHIN, JUNGWOO: The influence of regulations on the efficiency of telecommunications operators: A meta-frontier analysis. *Telecommunications Policy*, Vol. 37. No. 11. 2013. p. 1071–1082. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.02.004>.
- YOUNG, KEVIN: Financial industry groups' adaptation to the post-crisis regulatory environment: Changing approaches to the policy cycle. *Regulation & Governance*, Vol. 7. No. 4. 2013. p. 460–480. <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12025>.
- ZINGALES, NICOLO: Product Market Definition in Online Search and Advertising. *The Competition Law Review*, Vol. 9. No. 1. 2013. p. 29–47. <http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol9Issue1Art2Zingales.pdf>.

Műhelytanulmányok

- ABRANTES-METZ, ROSA M.–SOKOL, D. DANIEL: Antitrust Corporate Governance and Compliance. Minnesota Legal Studies Research Paper, No. 13-18. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2246564>.
- AGUZZONI, LUCA–ARGENTESI, ELENA–BUCCIROSSI, PAOLO–CIARI, LORENZO–DUSO, TOMASO–TOGNONI, MASSIMO–VITALE, CRISTIANA: They Played the Merger Game: A Retrospective Analysis in the UK Videogames Market. DIW Discussion Papers 1330. 2013. http://www.learlab.com/pdf/ssrn_id2335954_1378721880.pdf.
- AGUZZONI, LUCA–ARGENTESI, ELENA–CIARI, LORENZO–DUSO, TOMASO–TOGNONI, MASSIMO: Ex-post Merger Evaluation in the UK Retail Market for Books. Quaderni - Working Paper DSE, No. 889. 2013. http://www.learlab.com/pdf/ssrn_id2283053_1370079360.pdf.
- AKCURA, ELCIN: Mandatory vs Voluntary Payment for Green Electricity. Energy Policy Research Group Working Papers, EPRG, 1316. 2013. <http://www.cambridgeeprg.com/wp-content/uploads/2013/10/1316-PDF.pdf>.
- ALEMANNI, ALBERTO: Is There a Role for Cost-Benefit Analysis Beyond the Nation-State? Lessons from International Regulatory Co-Operation. HEC Paris Research Paper, No. 973/2013. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2194299>.
- ALLEN, ABIGAIL M.–RAMANNA, KARTHIK–ROYCHOWDHURY, SUGATA: The Auditing Oligopoly and Lobbying on Accounting Standards. Harvard Business School Accounting & Management Unit Working Paper, No. 13-054. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2187947>.
- ARMSTRONG, MARK–CHEN, YONGMIN: Discount Pricing. CEPR Discussion Papers, DP9327. 2013. http://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=9327.
- BARTH, JAMES R.–CAPRIO, GERARD JR.–LEVINE, ROSS: Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011. NBER Working Paper, No. w18733. 2013. <http://www.nber.org/papers/w18733>.
- BASU, KAUSHIK–MCGAVOCK, TAMARA–ZHANG, BOYANG: When Competition Corrupts: A Theoretical Analysis of Market Structure and the Incidence of Corruption. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6596. 2013. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6596>.
- BERG, SANFORD V.: Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities. PURC Working Paper, 13-07. 2013. http://warrington.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/1307_Berg_Best_practices_in.pdf.
- BIGLAISER, GARY–CRÉMER, JACQUES–DOBOS, GERGELY: Heterogenous switching costs. IDEI Working Paper, No. 809. 2013. http://idei.fr/doc/wp/2013/wp_idei_809.pdf.
- BOURREAU, MARC–CAMBINI, CARLO–HOERNIG, STEFFEN: Fixed-Mobile Integration. CEPR Discussion Papers DP9361. 2013. http://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=9361.
- BRENNAN, TIMOTHY J.: Holding Distribution Utilities Liable for Outage Costs: An Economic Look. Resources for the Future DP 13–16. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2293171>.
- CHEN, ZHIJUN–REY, PATRICK: Competitive Cross-Subsidization. IDEI Working Paper, No. 808. 2013. http://idei.fr/doc/wp/2013/wp_idei_808.pdf.
- CONLON, CHRISTOPHER T.–HOLLAND MORTIMER, JULIE: An Experimental Approach to Merger Evaluation. NBER Working Paper, No. 19703. 2013. <http://www.nber.org/papers/w19703.pdf>.

- CORRELJÉ, AAD–GROENLEER, MARTIJN L. P.–VELDMAN, JASPER: Understanding Institutional Change: The Development of Institutions for the Regulation of Natural Gas Transportation Systems in the US and the EU. Energy Policy Working Paper, No. RSCAS 2013/07. 2013. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26057>.
- CRAWFORD, GREGORY S.: Cable Regulation in the Internet Era. CEPR Discussion Paper, No. DP9316. 2013. <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP9316>.
- DARGAUD, EMILIE–MANTOVANI, ANDREA–REGGIANI, CARLO: The Fight against Cartels: A Transatlantic Perspective. Quaderni Working Paper DSE No. 894. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2294529>.
- DAVIES, STEPHEN–ORMOSI, PETER: The Impact of Competition Policy: What are the Known Unknowns? CCP Working Paper, No. 13-7. 2013. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/107435/107587/13-7+complete.pdf/1478fd9c-4e6e-40fd-80aa-dbd147af8275>.
- DELIMATISIS, PANAGIOTIS: The External Dimension of Services of General Interest in the Area of Energy. TILEC Discussion Paper, No. 2013-025. 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2375588.
- EGERER, JONAS–ROSELLON, JUAN–SCHILL, WOLF-PETER: Power System Transformation towards Renewables: An Evaluation of Regulatory Approaches for Network Expansion. DIW Berlin Discussion Paper, No. 1312. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2297352>.
- ENGEL, CRISTOPH: Behavioral Law and Economics: Empirical Methods., Bonn, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2013/01. 2013. http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2013_01online.pdf.
- FILISTRUCCHI, LAPO–GERADIN, DAMIEN–VAN DAMME, ERIC–AFFELDT, PAULINE: Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice. TILEC Discussion Paper, No. 2013-009. 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2240850.
- FORD, GEORGE S.–SPIWAK, LAWRENCE J.: Lessons Learned from the U.S. Unbundling Experience. Phoenix Center Policy Paper, No. 45. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2378925>.
- FOX, ELEANOR M.–HEALEY, DEBORAH: When the State Harms Competition: The Role for Competition Law. NYU Law and Economics Research Paper, No. 13-11. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2248059>.
- FRIEDERISZICK, HANS W.–GRATZ, LINDA: Hidden efficiencies: On the relevance of business justifications in abuse of dominance cases. ESMT Working Papers, No. 13–10. 2013. <http://static.esmt.org/publications/workingpapers/ESMT-13-10.pdf>.
- GENAKOS, CHRISTOS–VALLETTI, TOMMASO M.: Evaluating a Decade of Mobile Termination Rate Regulation. CEIS Working Paper, No. 303. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2377341>.
- GERAKOS, JOSEPH–SYVERSON, CHAD: Competition in the Audit Market: Policy Implications. NBER Working Paper, No. w19251. 2013. <http://www.nber.org/papers/w19251>.
- HALABURDA, HANNA–JULLIEN, BRUNO–YEHEZKEL, YARON: Dynamic Network Competition. NET Institute Working Paper, No. 13-10. 2013. http://www.netinst.org/Halaburda_Jullien_13-10.pdf.
- HYYTINEN, ARI–STEEN, FRODE–TOIVANEN, OTTO: Anatomy of Cartel Contracts. CEPR Discussion Papers, DP9362. 2013. http://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=9362.

- INDERST, ROMAN–PEITZ, MARTIN: Investment Under Uncertainty and Regulation of New Access Networks. ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 13-020. 2013. <http://www.zew.de/en/publikationen/publikation.php3?action=detail&art=12&nr=6940>.
- JAMISON, MARK A.–HAUGE, JANICE A.: Do Common Carriage, Special Infrastructure, and General Purpose Technology Rationales Justify Regulating Communications Networks? PURC Working Paper, 13-09. 2013. http://warrington.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/1309_Jamison_Do_Common_Carriage.pdf.
- LAROCHE, PIERRE: Code of Conduct and Best Practices for the setup, operations and procedure of regulatory authorities. CERRE Studies, 2013. http://www.cerre.eu/sites/default/files/140507_CERRE_CodeOfCondAndBestPractRegulat_Final_0.pdf.
- LAROCHE, PIERRE–SCHINKEL, MAARTEN PIETER: Continental Drift in the Treatment of Dominant Firms: Article 102 TFEU in Contrast to § 2 Sherman Act. TILEC Discussion Paper No. 2013-020. 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2293141.
- LIEBHABERG, BRUNO–FABRA, NATALIA–LAROCHE, PIERRE–PEITZ, MARTIN–VALLETTI, TOMMASO–WADDAMS, CATHERINE: Network industries: efficient regulation, affordable & adequate services. CERRE Studies, 2013. http://www.cerre.eu/sites/default/files/140618_CERRE_RegulDossIncomEC_Final_0.pdf.
- MYERS, GEOFFREY: The innovative use of spectrum floors in the UK 4G auction to promote mobile competition. CARR Discussion Papers DP 74. 2013. <http://www.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/pdf/DPs/DP74-Geoffrey-Myers.pdf>.
- NEPAL, RABINDRA–JAMASB, TOORAJ: Caught Between Theory and Practice: Government, Market and Regulatory Failures in Electricity Sector Reforms. Energy Policy Research Group Working Papers, EPRG 1304. 2013. <http://www.cambridgeprg.com/wp-content/uploads/2013/10/1306-PDF.pdf>.
- PICKER, RANDAL C.: Access and the Public Domain. Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper, No. 631. 2013. http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=law_and_economics.
- POSNER, ERIC–WEYL, E. GLEN: Benefit-Cost Paradigms in Financial Regulation. Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 660. 2013. http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1647&context=law_and_economics.
- REY, PATRICK–TIROLE, JEAN: Cooperation vs. Collusion: How Essentiality Shapes Competition. IDEI Working Paper, No. 801. 2013. http://idei.fr/doc/wp/2013/wp_idei_801.pdf.
- ROCHA, MARTA–BADDELEY, MICHELLE–POLLITT, MICHAEL G.: Addressing self-disconnection among prepayment energy consumers: A behavioural approach. Energy Policy Research Group Working Papers, EPRG 1328. 2013. <http://www.cambridgeprg.com/wp-content/uploads/2013/12/1328-PDF.pdf>.
- SAUTER, WOLF: Squaring EU Competition Law and Industrial Policy: The Case of Broadband. TILEC Discussion Paper, No. 2013-021. 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2339898.
- SPULBER, DANIEL F.–YOO, CHRISTOPHER S.: Antitrust, the Internet, and the Economics of Networks. University of Penn, Institute for Law & Economics Research Paper, No. 13-36. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2370050>.

- TAM, DIANA–EVANS, LEWIS: Water is valuable: the allocation of water and other resources in the New Zealand electricity market. ISCR Monograph series, No. 4. 2013. http://www.iscr.org.nz/f882,23080/Monograph_No4_07_13.pdf.
- TOR, AVISHALOM: Understanding Behavioral Antitrust. Notre Dame Legal Studies Paper No. 1446. 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2293508>.
- TRILLAS, FRANCESC: The Institutional Architecture of Regulation and Competition: Spain's 2012 Reform. IESE Business School Working Paper, No. WP-1067-E. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2353526>.
- VOGELSANG, INGO: The Endgame of Telecommunications Policy? A Survey. CESifo Working Paper Series, No. 4545. 2013. http://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp4545.pdf.
- WADDAMS PRICE, CATHERINE–WEBSTER, CATHERINE–ZHU, MINYAN: Searching and Switching: Empirical estimates of consumer behaviour in regulated markets. CCP Working Paper, 13-11. 2013. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/107435/107587/13-11+Complete.pdf/97349ab4-1532-4eb7-a8fc-35fd2c8da011>.
- WADDAMS PRICE, CATHERINE–ZHU, MINYAN: Pricing in the UK retail energy market, 2005–2013. CCP Working Paper, 13-12. 2013. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/107435/107587/13-12+Waddams+and+Zhu+%28Final%29.pdf/6d49a6ed-b489-4603-a19e-890f6a098acc>.
- WEISBACH, DAVID A.–KOTOWSKI, MACIEJ H.–ZECKHAUSER, RICHARD: Audits as Signals. Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper, No. 651. 2013. http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1632&context=law_and_economics.
- WHITE, LAWRENCE J.: Monopoly and Dominant Firms: Antitrust Economics and Policy Approaches. NYU Working Paper, No. 2451/31979. 2013. <http://ssrn.com/abstract=2321110>.

A SZERZŐKRŐL

- BÁLINT ÉVA az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet könyvtárának 1990 óta könyvtárosa, 2005 óta vezetője. 2012 januárjától az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont könyvtárának vezetője. Tanulmányait az ELTE BTK könyvtár szakán végezte. Szakmai érdeklődése középpontjában az információkövetítés hatékony formáinak kialakítása és szolgáltatása áll. 2011-ben MTA Főtitkári Elismerésben részesült.
- BELÉNYESI PÁL jogász, egyetemi oktató, gazdasági és jogi tanácsadó, a római John Cabot University előadója. Egyetemi tanulmányait a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán és az Antwerpeni Egyetemen végezte. Mesterfokozatát a firenzei European University Institute-on szerezte, ahol Hans Ullrich professzor mentorálásával a vízszolgáltatások liberalizációjából készítette el diplomáját. Doktori fokozatát a Debreceni Egyetemen szerezte, kutatási témája a vízszolgáltatások gazdasági és környezetvédelmi szabályozása volt. 2003 óta főként Brüsszelben él, az Európai Parlament és az Európai Bizottság volt munkatársa. Rendszeresen ad tanácsot stratégiai és szabályozási területeken a köz- és magánszektor szereplőinek. Főbb kutatási területei: hálózati szabályozás, azon belül telekommunikáció, víz- és postai szolgáltatások. Számos tanulmánya jelent meg Magyarországon, európai szaklapokban és az Egyesült Államokban. Rendszeres konferencia- és meghívott egyetemi előadó, előadott többek között a washingtoni Johns Hopkins Egyetemen, a nápolyi Federeco II-n, valamint a kínai tudományos akadémián és több egyetemen, Pekingben.
- CSORBA GERGELY tudományos főmunkatárs az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtani Egyetemen, illetve a Toulouse-i Egyetemen végezte, majd a Közép-európai Egyetemen szerzett doktori fokozatot közgazdaságtanból. Kutatásait az elméleti és empirikus piacszerkezet-elemzések (IO), valamint a versenypolitika területén végzi, ezzel kapcsolatos publikációi magyar és nemzetközi folyóiratokban (Journal of Industrial Economics, International Journal of Industrial Organization, Information Economics and Policy, Journal of Industry, Competition and Trade) jelentek meg. Vendég előadóként oktatótt a Budapesti Közgazdaságtani Egyetemen, a Veszprémi Egyetemen és az Erasmus Kollégiumban, jelenleg a Közép-európai Egyetemen tanít. 2006–2012 között a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vezető közgazdászaként is tevékenykedett. Különböző piacelemzési projekteken 2012 óta működik együtt az Infraponttal.

- FELSMANN BALÁZS a Budapesti Corvinus Egyetem Vezetéstudományi Intézetének munkatársa, az intézet keretein belül működő Stratégiai és Nemzetközi Menedzsment Kutatóközpont vezetője. Fő kutatási területe a vállalati stratégiaalkotás vizsgálata a hálózatos iparágakban. Közgazdasági diplomáját 1993-ban szerezte a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen. 2004-ig a vállalati szektorban dolgozott stratégiai és pénzügyi vezető pozíciókban. 1997-ig a Béres Rt. controlling vezetője, 1998-tól a vállaltcsoport gyógyszer-nagykereskedelmi divíziójának gazdasági igazgatója, majd 2000-től a Béres Csoport befektetési és gazdasági igazgatója, az igazgatóság tagja. 2005-től az államigazgatáson belül folytatta pályáját, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium főosztályvezetőjeként. 2006 júliusától 2008 áprilisáig a tárca energetikáért, hírközlésért és közlekedésért felelős szakállamtitkára. Szakállamtitkári pozíciójáról való lemondását követően, 2008 áprilisától számos hazai és régiós energetikai és közlekedésfejlesztési projektben dolgozott szakértőként. 2010 óta egyetemi oktató. Aktív szerepet vállal több szakmai tudományos szervezetben. Az Energiagazdálkodási Tudományos Egyesület energiastratégiai és szabályozási szakosztályának elnökhelyettese, a Közlekedéstudományi Egyesület országos elnökségének tagja.
- KISS FERENC LÁSZLÓ 1972–1986 között a Bell Canada, 1986–1994 között pedig az amerikai Bellcore (Bell Communications Research) közgazdász kutatója, 1990–2006 között az International Telecommunications Society egyik igazgatója. 1988–1989-ben a Magyar Posta egyik világbanki projektjén dolgozott, 1992–1994 között a Matáv, 1995–2002 között a Hírközlési Főfelügyelet vezető közgazdasági főtanácsadója, 2004-től a Pannon Egyetem e-gazdaságtan tanszékének vezetője volt. 2012-től nyugdíjas. 1987 óta folytat nemzetközi közgazdasági, infokommunikációs és energiaipari tanácsadói tevékenységet Észak- és Dél-Amerikában, Európában, Japánban, Ausztráliában és Új-Zélandon. Ügyfelei között számos kormány és vállalat található. A szabályozás gazdaságtanával 1974 óta foglalkozik. Nagyszámú nemzetközi publikáció szerzője.
- KISS KÁROLY MIKLÓS tudományos főmunkatárs, az MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézete Hálózatok Gazdaságtana Kutatócsoportjának kutatócsoport-vezetője. 2009-től 2013-ig a veszprémi Pannon Egyetem közgazdaságtan tanszékének vezetője. Fő kutatási területei: közszolgáltatások szabályozása, hálózatos javak szabályozása (főképpen a hálózatok összekapcsolási kérdései és szabályozása), hálózatgazdaságtan, az információ közgazdaságtana, információs aszimmetria. A távközlési és postai iparágat érintő számos – többek között a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (korábban Hírközlési Főfelügyelet), a Gazdasági Versenyhivatal, a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium, a Magyar Posta Rt. számára készül – kutatásban vett részt.

- KOÓS GÁBOR az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett 2006-ban. Ezt követően az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetemen LL.M.-fokozatot szerzett (Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften). 2012-ben védte meg az európai vasúti piacnyitásról szóló PhD-dolgozatát a Jénai Friedrich-Schiller Egyetemen. 2009 óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Európai Unió Jogi Főosztályán dolgozik, 2014 tavaszától az európai bírósági ügyekért felelős osztály vezetője.
- LŐRINCZ LÁSZLÓ 2002-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen. 2009-ben szerzett ugyanitt PhD-fokozatot (Budapest Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola). 2002–2009 között az Infrapont Kft. tanácsadójaként elsősorban távközlés-szabályozással kapcsolatos elemzéseket, továbbá kutatásokat végzett. Emellett a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Tanszékének információs technológiákkal kapcsolatos kutatásainak résztvevője. 2010-től kutatási érdeklődése elsősorban a kapcsolatháló-elemzés felé fordult: az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Lendület Kapcsolatháló- és Oktatáskutató Központ (Research Center for Educational and Network Studies, RECENS) külső kutatója. 2012–2013 között az Ecostat Kormányzati Hatásvizsgálati Központ osztályvezetője, majd senior munkatársa. 2013-ban csatlakozott az MTA KTI Hálózatok Gazdaságtana Kutatócsoportjához.
- MEZŐSI ANDRÁS a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK) senior kutatója, illetve a Gazdálkodástudományi Doktori Iskolájának hallgatója. A Budapesti Corvinus Egyetemen szerzett közgazdászdiplomát, és az egyetem elvégzése óta, 2006-tól a REKK kutatója. Az egyetemen rendszeresen oktat. Kutatási témái közé tartozik a megújuló energiaforrások gazdaságtana, az emisszió kereskedelmi rendszerek, illetve a villamosenergia-piacokhoz kapcsolódó közgazdasági kérdések vizsgálata.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte, ahol ezt követően sikeresen védte meg PhD-dolgozatát. A Közép-európai Egyetemen szerzett mester- (LL.M.-), majd SJD-fokozatot (jogi doktori fokozat). Tanulmányokat folytatott Rotterdamban, Heidelbergben és New Yorkban. Tanszékvezető egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint egyetemi docensként oktat a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen. A Bibó István Szakkollégium műhelyvezető tanára, a Versenyjogi Kutatóközpont külső kutatója. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Kutatásokat folytatott (vendégkutatóként), illetve vendégoktató volt Bécsben, Hágában, Münchenben, Münsterben, Hamburgban, Brnóban, Edinburghban és Londonban. Több mint 100 publikációja jelent meg magyar, angol, német, román és spanyol nyelven (köztük két angol és

három magyar nyelvű monográfia). Fő kutatási területei: nemzetközi magánjog, nemzetközi gazdasági jog, versenyjog és hálózatos iparágak.

- STENGER ZSOLT a veszprémi Pannon Egyetemen 2012-ben szerzett közgazdasági elemző diplomát, azóta a Pannon Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskolának hallgatója. 2011-től európai uniós tanulmányok elkészítésében (FESSUD) vesz részt, emellett a Gazdasági Versenyhivatal számára is végzett kutatást. 2013-as megalakulása óta közreműködő tagja az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete Hálózatok Gazdaságtana Kutatócsoportjának. Fő kutatási területe a hálózatos iparágak.
- SZABÓ JUDIT nyugdíjas egyetemi adjunktus. Fontosabb kutatási területei közé tartozott a növekedésemélet, a hiány mérése, a puha költségvetési korlát, a reál effektív árfolyam. Pályája kezdetén az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében dolgozott kutatóként, majd az MNB elemző közgazdásza volt, később a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó közgazdasági szerkesztőségének vezetője. A 2000-es évek elején a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi minisztériumban dolgozott, azóta érdeklí a közösségi közlekedés, az egyetemes szolgáltatások és az általános gazdasági érdeklí a szolgáltatások szabályozási problémái. Számos elsősorú angol nyelvű közgazdasági szakkönyv magyarra fordításában vett részt. Tanított a Budapesti Corvinus Egyetemen és a veszprémi Pannon Egyetemen.
- SZABÓ LÁSZLÓ a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett diplomát 1995-ben, majd doktori fokozatot 2002-ben. 1998–2002 között a Gazdasági Minisztérium, majd a Magyar Energiahivatal munkatársa. Ezt követően nyolc éven át az Európai Bizottság Közös Kutatási Központjának (Joint Research Center) kutatója Sevillában, ahol hosszú távú energiapiaci és klímamodellezéssel foglalkozott. Számos európai kutatási projektben vett részt, köztük az energiaintenzív iparágak, megújuló energiák, illetve a klímaváltozás területén, több publikáció társszerzője. 2010-től a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK) szenior kutatója, ahol a villamosenergia-rendszerek, ezen belül – hazai, regionális, illetve európai kitekintésben – a hálózati szabályozási kérdések, a megújuló energia támogatási rendszereinek elemzésével és oktatásával foglalkozik.
- VALENTINY PÁL tudományos főmunkatárs, kutatócsoport-vezető az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Fontosabb kutatási területei: szabályozott piacok elmélete, hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának kérdései, valamint a versenyszabályozás közgazdasági problémái. Több egyetemen és szakkollégiumban oktatott, jelenleg az ELTE oktatója. Tanácsadóként és szakértőként szabályozó szervezeteknek, közszolgáltató vállalatoknak és bíróságoknak dolgozott. Tagja volt a Magyar Villamossági Művek Zrt. (1994–1998) és a Fővárosi Gázművek Zrt. (1993–2007) igazgatóságának.