



## A Dovera ügy jelentősége az uniós versenyjogi szabályok alkalmazhatóságának kérdésében

### II. rész

**MÉSZÁROS Árpád**

PhD-hallgató, ELTE ÁJK

#### 4. Vállalkozás, gazdasági tevékenység és a piac fogalma

##### 4.1. A fogalom meghatározás alapkérdései

Az EUB ítélkezési gyakorlata rámutat arra, hogy vállalkozásnak kell minősíteni bármely természetes vagy jogi személyt, aki gazdasági tevékenységet folytat.<sup>1</sup> Ennek a minősítésnek a során önmagában az a tény, hogy mi a szervezet jogi státusza, vagy finanszírozásának módja, nem lehet ügydöntő.<sup>2</sup> Ahogyan azt láttuk tehát, a biztosítók tényleges tevékenységének érdemi vizsgálata adhatja meg a választ a kérdésre, hogy a tevékenység gazdasági jellegű-e vagy sem, azaz a biztosítók a konkrét ügyben az uniós versenyjog hatálya alá tartozó vállalkozások-e.

Az első kérdés ezek tekintetében tehát első látásra egyszerűnek tűnik: mi az a tevékenység, ami gazdasági tevékenység. A bírósági ítélettel<sup>3</sup> is alátámasztható válasz (árúk és szolgáltatások felajánlása a piacon) azonnal egy másik alapvető kérdésre is rávilágít: mi a piac. Erre azonban jól érzékelhetően már nincs egyszerű válasz az európai bírósági esetjogban, ahogyan erre Nicolaides is rámutat.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ehhez ld.: „A gazdasági tevékenység fogalmát illetően a Pavlov-ügyben hozott ítélet szerint gazdasági tevékenységnek minősül minden olyan tevékenység, amely áruk és szolgáltatások kínálatából áll egy adott piacon, különösen, ha ez ellenszolgáltatás fejében történik, és ha a szolgáltató vállalja az ezzel járó gazdasági kockázatot. Nem meglepő, hogy az EU állami támogatási szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtása ellenében nyújtott kompenzációra történő alkalmazásáról szóló, az aktualizált Altmark-csomag részét képező közleményében a Bizottság erre a fontos meghatározásra hivatkozik”. Van de GRONDEN–RUSU (2013) i. m. 190.

<sup>2</sup> Ld. különösen a C-41/90. Sz., Höfner és Elser (ECLI:EU:C:1991:161); C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances (ECLI:EU:C:1995:392); C-55/96, Munkaügyi Központ (ECLI:EU:C:1997:603); C-67/96 Albany (ECLI:EU:C:1999:430) ügyeket.

<sup>3</sup> Ld. a 118/85. számú Bizottság kontra Olaszország ügyet (ECLI:EU:C:1987:283).

<sup>4</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. What is an undertaking? cím alatt 3. bekezdés.

Az ítélkezési gyakorlatban a gazdasági tevékenység leírásaként jellemezhető további fogalmi elemek<sup>5</sup> azonosíthatóak be és az várható, hogy ezek a piac fogalmát nem fogják egyértelműen megadni. Márpedig, ha egy speciális szolgáltatások nyújtásában érintett ágazat, mint amilyen a szociális biztonság/társadalombiztosítás – kifejezetten természetbeni egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést biztosító – szereplői tevékenységét kell megítélnünk, nem kerülhető meg az a kérdés: ezt a tevékenységet a piacon gyakorolják-e vagy sem? Különösen akkor igaz ez, amikor a biztosított által valóban igényelt szolgáltatás lényegében nem önmagában egy biztosítási keret létezése, hanem a szükség esetén igénybevehető egészségügyi ellátásokhoz való tényleges hozzáférés, ahol a biztosítás megléte nem célja, csupán eszköze a hozzáférésnek. (Éppen, ahogy végül is az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosító eszköz lehetne maga a készpénz is egy más megközelítésben.)

Ahogy arra van Gronden rámutatott,<sup>6</sup> az állami támogatási szabályok és a „monopóliumellenes” szabályok koncepcionálisan – különbségeik ellenére – közös kiindulóponttra vezethetők vissza: ahhoz, hogy bármelyik alkalmazható legyen, „vállalkozásnak kell lennie” az érintett szervezetnek. A vállalkozási minőség meghatározásának során a szervezetek tevékenységei 3 kategóriába sorolhatóak a vizsgálat eredményeképpen:<sup>7</sup> az állam közhatalmi tevékenységei, a piacon folytatott gazdasági tevékenység, és azok a nem gazdasági tevékenységek, amelyek nem minősülnek állami közhatalmi feladatnak, bár állami felelősségi körbe tartozó szolgáltatások, és a tevékenység végzése nem piacon folyik. Ha nem beszélhetünk piacról és piaci tevékenységről, ahol vállalkozási tevékenység egyáltalán felmerülhetne, a versenyszabályok nem alkalmazhatóak.

Nicolaides a Dovera ítélet elemzése kapcsán éppen ezért keresi a piac lényegének meghatározását,<sup>8</sup> mert az ügy szempontjából lényegében abban az irányban érdemes kutakodni, hogy beszélhetünk-e az ügy kapcsán valódi piacról.

E tekintetben meghatározó, hogy megfelelően rámutassunk a következőkre, ahogyan azt Nicolaides összefoglalta:

„[a] piac lényege, hogy lehetővé teszi az önkéntes interakciót. Mivel az interakció önkéntes, a vevők és az eladók is csak akkor kötnek tranzakciókat, ha jobb helyzetben vannak, mint a tranzakció nélkül. [...] Ezért a piac fogalma azokat az ügyleteket kell magába foglalja, amelyeket önként folytatnak, és amelyek a felek által elfogadott díjazással járnak.”<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Ld. C-35/96, Bizottság kontra Olaszország (ECLI:EU:C:1998:303); C-180/98, Pavlov (ECLI:EU:C:2000:428); C-475/99., Ambulanz Glöckner (ECLI:EU:C:2001:577) esetek alapján így különösen: a nyújtott szolgáltatásokért fizetett összeg, a keresletre adott kínálat, a kockázat vállalása és a kiadások és a bevételek közötti egyensúlyhiányból adódó hiány viselése.

<sup>6</sup> VAN DE GRONDEN–GUY i. m. 2.

<sup>7</sup> Ehhez ld. PAPP i. m. 59.

<sup>8</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. What is an undertaking? cím alatt 5. bekezdés.

<sup>9</sup> Uo.

Véleményem szerint ez meghatározó abban a vizsgálatban, hogy egy adott tevékenység gazdálkodási tevékenység-e.

Nicolaides egy olyan következtetést von le, amely az EUB döntésének egyértelmű kritikája.

„Ebből következik, hogy amikor egy gazdálkodó egység önként vállalja a kockázatot azzal a reménnyel, hogy az általa megszerzett javadalmazás fedezi a költségeit, és remélhetőleg egy kis nyereséget szerez neki, akkor tevékenysége gazdasági tevékenységnek minősül és maga is vállalkozás lesz. A szlovák egészségbiztosítási ügyben a Bíróság nem volt hajlandó levonni ezt a következtetést.”<sup>10</sup>

Én éppen fordítva látom ezt a szlovák ügy esetében. Ha a piac fogalmának meghatározását elvégezzük, majd azt a fogalmat a szlovák biztosítói rendszerre rávetítjük, és a kettő nem fedeli egymást, lehet-e arra következtetésre jutni, hogy az annak keretében végzett tevékenység mégis piaci volt, és a biztosítók vállalkozásként működtek?

A jogszabályban rögzített nyereségre törekvés lehetősége fontos dolog, de nem azonos azzal, hogy azok a feltételek valóban rendelkezésre is állnak egy rendszerben, amelyek keretében a nyereségszerzésre prudens gazdálkodás, felelős üzleti tevékenység mellett valóban sor kerülhet. Ami még legalább ennyire fontos: ha ezek a feltételek nem adottak, a szolgáltatás nyújtása megszűnik-e a szolgáltató részéről? Véleményem szerint alapvető jelentőségű a szlovák rendszerben, hogy még ha egyes szereplők (üzleti biztosítók) a nyereség teljes eltűnése mellett ki is lépnek a rendszerből, a bennmaradók és különösen az állami tulajdonú biztosító nem függesztheti fel szolgáltatásai nyújtását arra hivatkozással, hogy az adott körülmények között nem lehet rentábilisan finanszírozni a kiadásokat a bevételekből. Így az ellátási kötelezettség fennmaradása jelen esetben teljes mértékben ellenkezik azzal, amit piacinak tekinthetünk. Azaz itt nincs olyan piac, aminek a tekintetében gazdasági tevékenység folytatására sor kerülhet.

Maga Nicolaides is felhívja a figyelmet arra, hogy a valódi szolidaritási elemek megléte, a működés ezeknek való alárendelése valójában fenntarthatatlanok egy piaci rendszerben (pl. amelyekben az egészséges vagy gazdag emberek jóval magasabb díjat fizetnek, mint amennyi költséget a biztosítóknak jelentenek). Ugyanis az önkéntes interakciókon alapuló piaci viszonyok között egy ilyen szolgáltatásnak nem lenne kereslete, ezért egy ilyen mechanizmusnak csak a (részvétel) kényszere esetén van lehetősége életben maradni. Ez pedig a társadalmi szolidaritáson alapuló egészségügyi rendszerek alapvető jellemzője.

Ehhez hozzátenném, hogy ez egyben egy ilyen rendszer piaci jellegét is alapvetően kérdőjelezi meg. Nagyon fontos elem és különösen összhangban van a Bíróság ítéletének 30. bekezdésében kijelölt kéréssel az a két megállapítás, amely a több-biztosítós modell és a rendszerbe versenyelemeket bevezető

<sup>10</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. What is an undertaking? cím utolsó bekezdés.

rendszer tekintetében kizárja annak automatikus olyan besorolását, amelynek eredményeképpen piac jön létre, és amelyben gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások működnek. A Bíróság ehhez meghatározza a figyelembe venni szükséges ítélkezési gyakorlatot is.<sup>11</sup>

#### 4.2. A jogvita csomópontjaiban álló jogértelmezési kérdések

A Törvényszék álláspontjával szemben állva a Bíróság rámutatott arra, hogy az állami támogatásokra vonatkozóan az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalom kizárólag a vállalkozások tevékenységeire irányul. Értékelésében felhívta a figyelmet arra, hogy a „vállalkozás” fogalma kiterjed minden, gazdasági tevékenységet folytató jogalanyra, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától. Ugyanakkor a megítélése nem függetleníthető attól, hogy az érintett szervezet végez-e gazdasági tevékenységet. A Bíróság értelmezésében a Törvényszék több szempontból is tévedett, amikor megállapította, hogy gazdasági jellegű a VŠZP és az SZP által gyakorolt tevékenység. A kötelező egészségbiztosítás szlovák rendszere tekintetében ugyanis, amelynek jellemzői megfelelnek egy szociális célkitűzést követő biztonsági rendszernek, és az állam által gyakorolt ellenőrzés alatt a szolidaritás elvét érvényesíti, a biztosítók tevékenységét nem lehet gazdaságinak tekinteni.

Ennek a Bíróság által megfogalmazott értékelésnek a tekintetében Nicolaides rámutat arra, hogy míg bizonyos ítéletek megváltoztatták egész ágazatok működését vagy egész ágazati politikák kialakítását,<sup>12</sup> a Dovera ítélet éppen ellenkezőleg fontos, mert fenntartja a *status quo*-t, míg ha a Bíróság megerősítette volna a Törvényszék ítéletét, sok tagállamnak meg kellene reformálnia egészségügyi rendszerét.<sup>13</sup> Osztható az a vélemény, amelyet a szerzőnek a reformokra utaló mondata tartalmaz, értékelése megállapításainak, a Bíróság ítélete kritikájának tűnő elemeit azonban éppen ebből a szövegből, kiindulási alaptól is szükséges megvizsgálni. Ez egy olyan kontextus, amely választ adhat arra is, hogy mi állhat a *status quo* megőrzését megalapozó ítélet Nicolaides által összességében konzervatívnak, s némileg következetlennek tartott logikai felépítésének hátterében.

Nicolaides az ügy lényegéként azt emeli ki, hogy az ítélet arra ad választ, hogy az egészségbiztosítók vállalkozások-e. E tekintetben ő azt látja hangsúlyosnak, hogy „mi az, ami a tevékenységet gazdasági jellegűvé teszi, és az azt végző entitást vállalkozássá változtatja.”<sup>14</sup>

Véleményem szerint azonban ennél összetettebbnek tűnik a Bíróság döntésének lényege:

<sup>11</sup> A Bíróság ítéletének 33. és 34. pontjai.

<sup>12</sup> Nicolaides e tekintetben utal az „Altmark” ügy (C-280/00.) általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra gyakorolt hatására. NICOLAIDES (2020) i. m. Introduction cím 1. bekezdés.

<sup>13</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. Introduction cím 2. bekezdés.

<sup>14</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. What is an undertaking? cím 1. bekezdés.

- egyrészt a Törvényszék értékelése alapján két másik ügyben hozott ítélet (Casa di Firenze és a MOTOE ügyek<sup>15</sup>) általános jellegű – akár Altman ítélet jellegű – sarokponttá válása a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a több-biztosítós modellben működő egészségbiztosítók tekintetében nem vált elfogadottá, a bírói ítélkezési gyakorlat általános jellegű meghatározó részévé.
- Tágabb értelemben pedig a nemzeti egészségbiztosítási rendszerek megválasztásának és működésének tagállami hatásköre és lényegében szabadsága tekintetében megmarad a szolidaritás elvének meghatározó érvényesülése a valamekkora – bár korlátozott – verseny jelentőségének meghatározóvá tételével szemben. Azaz a tevékenység megítélése szempontjából a szolidaritás lesz a meghatározó továbbra is, még ha a rendszerben a több-biztosítós modell felállításával óhatatlanul egyfajta automatikus következmény lesz is valamely versengés megjelenése. Ha ugyanis ez a rendszer hatékonyságának törvényben szabályozott céljával és módon történik, akkor ez a korlátozott verseny önmagában még nem rontja le a szolidaritási jelleg meghatározó jellegét a tevékenység megítélésében.
- Az ügyből egyértelműen kiderül, hogy a mértékek és arányok vizsgálatának fontossága az egyes elemek, így különösen a szolidaritási, illetve a gazdálkodási elem értékelésében meghatározó.

Mindezek fényében érdemes megvizsgálni tehát a Bíróság ítéletében lefektetett, a Törvényszék Dovera döntését megalapozó indokok cáfolatát.

#### *4.3. A Törvényszék jogértelmezési tévedésének kérdése, az ítélet érvelésének bírósági cáfolata*

A Törvényszék Dovera ügyben hozott ítélete indokolása szerint a korábbi ítélkezési gyakorlatra, többek között az AOK Bundesverbandra támaszkodott. A Törvényszék figyelembe vette ezen ítélet számos fontos elemét. Ezek alapján mérlegelte a befizetett járulékok és a kapott juttatások közötti közvetlen kapcsolat hiányát, az összes biztosított kötelező részvételének tényét, a jogosultnak járó kötelező ellátások azonosságát, a jövedelemfüggő befizetési kötelezettséget, a rendszer forrásteremtésében és elosztásában jellemző alapvetően felosztó-kirovó elv alkalmazását, valamint azt, hogy az egészségbiztosítási szervek képtelenek befolyásolni a törvényben meghatározott ellátások jellegét és (minimum) szintjét, továbbá érdemben a biztosítottak által befizetett járulékok összegét.<sup>16</sup> Ezen tényezők tükrében a Törvényszék számára is megalapozottnak tűnt az a következtetés, hogy a biztosítók

<sup>15</sup> Ld. a 2006. január 10-i Cassa di Risparmio di Firenze és társai ítéletből (C-222/04., EU:C:2006:8, 122. és 123. pont), valamint a 2008. július 1-jei MOTOE-ítéletből (C-49/07., EU:C:2008:376, 27. pont) eredő lehetséges általános ítélkezési gyakorlatot. E két ítéletből a Törvényszék szerint ugyanis az vezethető le általános jelleggel, hogy amikor valamely gazdasági szereplő tevékenysége abból áll, hogy gazdasági jellegű szolgáltatásokat piaci környezetben, és olyan más gazdasági szereplőkkel versenyezve kínáljon, amelyek haszonszerzési célt követnek, akkor az a körülmény, hogy a gazdasági szereplő e szolgáltatásokat haszonszerzési cél nélkül kínálja, nem vonja kétségbe azt, hogy az érintett tevékenység gazdasági jellegűnek minősül (Törvényszék ítéletének 69. pontja).

<sup>16</sup> Dovera ügy törvényszéki ítélet 52–53. pont.

nem gazdasági tevékenységet folytattak, mivel a szlovák rendszert a szolidaritás vezérelte. Ennek ellenére a Törvényszék végül mégis úgy döntött, hogy a szlovák egészségbiztosítási-rendszerben folytatott biztosítói tevékenység gazdasági jellegű. A Törvényszék két tényező<sup>17</sup> alapján állapította meg a gazdasági tevékenység fennállását. Először is, az egészségbiztosító társaságok nyereségtermelő képessége, mivel egyértelműen pénzügyi nyereségre te(he)ttek szert, amikor is a szlovák egészségügyi törvények definitíven lehetővé tették számukra a nyereség felhasználását és elosztását. Másodsor, míg az egészségbiztosítási szervek nem határozhatták meg szabadon a járulékok összegét, vagy hivatalosan nem versenyezhettek a tarifákon keresztül, a szlovák jogszabályok mégis bevezették a minőségi verseny egyik elemét. Ez a biztosítók szabadságának azon formájában nyilvánult meg, hogy jogosultak voltak kiegészíteni a törvény által garantált kötelező egészségbiztosítási szolgáltatásokat azokhoz kapcsolódó ingyenes szolgáltatásokkal, például bizonyos kiegészítő és megelőző kezelések jobb lefedettségével, vagy a biztosítottak számára nyújtott fokozott segítségnyújtási szolgáltatással.<sup>18</sup> Összességében ezért a Törvényszék arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a kötelező egészségbiztosítás nyújtása Szlovákiában gazdasági jellegű tevékenység volt.<sup>19</sup> Ez a megállapítás a biztosítók nyereségtermelő képességére és a „verseny” tágabb meghatározására összpontosít, amely magában foglalja a minőséget és az árat is. A Törvényszék megállapította, hogy a nonprofit szolgáltatókat „fertőzés útján” vállalkozásnak kell tekinteni, ha más vállalatok, amelyekkel versenyeznek, nyereségre törekcsenek.<sup>20</sup> Ezzel lényegében azt indikálta, hogy mindegyik szlovák egészségbiztosító piaci tevékenységet végez piaci szereplőként piaci környezetben.

Érdeemes itt figyelemmel lenni arra, hogy noha az AOK Bundesverband ítéletnél ilyen szempontok hiányoztak, hasonló szempontok szerepeltek egy a holland egészségbiztosítási állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozatban,<sup>21</sup> valamint más, nem egészségügyi ellátással kapcsolatos esetekben.<sup>22</sup>

A Törvényszék ítéletét követően a Bizottság és a Szlovák Köztársaság által a Bírósághoz benyújtott fellebbezés e megközelítésben logikusnak tűnik, hiszen egyértelműen ellentétesnek tűnt a törvényszéki ítélet azzal az ítélkezési gyakorlattal (és amelyet ismerni és elfogadni látszott a Törvényszék is a saját ítélete 52–53. pontja alapján), amely a kérdéskörben eddig kijelölte a döntéshozó mozgásterét. A fellebbezés lényegében arra épült, hogy a Törvényszék hibásan alkalmazta a jogot, amikor is tévesen értelmezte a „vállalkozás” fogalmát. Különösen úgy tűnt, hogy a Bizottság vitatta a Törvényszék azon

<sup>17</sup> Dovera ügy törvényszéki ítélet, 62–66. bekezdés.

<sup>18</sup> Dovera ügy törvényszéki ítélete 66. bekezdés.

<sup>19</sup> Dovera ügy törvényszéki ítélete, 68. bekezdés.

<sup>20</sup> Dovera ügyben a törvényszéki ítélet 69. pontja.

<sup>21</sup> N541/2004. sz. ügy és N542/2004 sz. ügy 3.1 pontja, ld. a 32. számú jegyzetet.

<sup>22</sup> Pl. a C-49/07. sz. MOTOE ügy 27. pontja.



megállapítását, hogy „a profitorientált biztosítók pusztja jelenléte Szlovákiában a »fertőzés révén« az állami biztosítókat az [állami támogatási szabályok] értelmében vállalkozásokká alakítja.”<sup>23</sup>

Különösen fontos a Bíróság álláspontját megnézni abban a kérdésben, hogy a Törvényszék hogyan használta fel ezt a következtetést annak a korábbi ítélkezési gyakorlatnak a figyelmen kívül hagyására, amely megállapította, hogy egy egészségbiztosítási rendszer, amely túlnyomórészt szolidaritáson alapul, nem gazdasági jellegű.

A Bíróság érvelésében kiemelte a következőket. A Törvényszék azt a megállapítást tette, hogy a kötelező egészségbiztosítás szlovák rendszerében bizonyos mértékű verseny áll fenn. Ez a verseny a minőséget és a kínálat terjedelmét illetően jelentkezik. Az ilyen fajta versenynek a létezése már alkalmas arra, hogy lerontsa a biztosítók tevékenységének szociális és szolidaritási jellegét. Azaz, ez a verseny lényegében az állam által gyakorolt ellenőrzés alatt álló rendszerben a szolidaritás elvének érvényesülését már érdemben relativizálja, akadályozza. A Törvényszék ennek a következtetésnek a levonása során figyelemmel volt arra, hogy különösen

- a biztosítási szervezeteknek lehetőségük van arra, hogy a biztosítottaknak térítésmentesen kiegészítő szolgáltatásokat kínáljanak,
- a biztosítottak szabadon megválaszthatják a biztosítási szervezetüket, és
- a biztosítottak évente egy alkalommal megváltoztathatják a biztosítójukat,

és ezek a lehetőségek valójában egyfajta, a Törvényszék megítélése alapján érdemi és jelentős versenyjelleggel bírnak. Elég jelentős mértékű versenyjelleggel ahhoz, hogy összességében a tevékenység meghatározásában ezek legyenek a döntőek és ne a szolidaritási jelleg.

A Törvényszék tehát a verseny és a szolidaritás alapelveinek érvényesülését és ezzel a tevékenység jellegét egyértelműen azoknak a tevékenység szempontjából általa relevánsnak tartott mértéke alapján ítélte meg. Ebben a tekintetben tehát elvégzett egy összevetést a két jelleget meghatározó elemek csoportjai tekintetében, és azok alapján a mérleg két oldalára került elemek közül gyakorlatilag a versenyelemeket tekintette súlyosabbnak. Másképpen nem hozhatta volna meg az ítélete szerinti döntést. A Bíróság egyértelműen elutasította ezt az érvelést.

A Bíróság döntésének megértéséhez célszerű a következő elemeket kiemelni.

#### *4.4. A Bíróság álláspontjának alapja: a szlovák rendszer túlnyomóan társadalmi, szolidaritási és szabályozási jellemzői*

A Bíróság értékelésében a szlovák rendszer vizsgálata szerint egyetlen intézmény sem vitatta (így a Törvényszék sem), hogy a rendszernek túlnyomó társadalmi, szolidaritási és szabályozási jellemzői vannak, amelyek tükrözik egy olyan rendszer jellemzőit, amely társadalmi célt követ és megfelel az

<sup>23</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja C231 (2018.7.2). 15 o. utolsó bekezdés.

állami felügyelet alatt álló és a szolidaritás elveit követő rendszer feltételeinek (a Bíróság ítéletének 37. pontja). A Törvényszék ezt követően mégis olyan jelentőséget tulajdonított a verseny és a nyereségre törekvés lehetőségnek, amely a Bíróság ítéletének 28–35. pontjában felidézett<sup>24</sup> ítélkezési gyakorlat alapján indokolatlan. A Törvényszék továbbá nem vette kellőképpen figyelembe, hogy e körülmények milyen viszonyban állnak a szóban forgó rendszer szociális, szolidaritási és szabályozási szempontjaival, így a Bíróság a Törvényszék ítéletét nem is találhatta megalapozottnak.

#### 4.5. A verseny jelentősége

Nicolaides a Bíróság érvelését szubjektívnek találja („nehéz megérteni, mit jelenthet”), amikor is a Bíróság egy kvalitatív értékeléssel minősíti a Törvényszék verseny jelentőségére vonatkozó megállapítását. A Bíróság, amikor azt állítja, hogy a Törvényszék „indokolatlan jelentőséggel” vette figyelembe a verseny jelentőségét, nem alapozta meg egyértelműen, hogy azt miért látja így.<sup>25</sup> Véleményem szerint azonban a Bíróság teljesen jogosan állapította meg a Törvényszék részéről az értékelés (e tekintetben lényegében arányosítás) során a verseny jelentőségében való tévedést, mert az semmilyen körülmények között nem változtatott azon, hogy egy ilyen verseny (és a nyereségre törekvés lehetősége) nem alkalmas piacivá tenni a rendszer és az annak keretében folytatott tevékenység lényegi tartalmát. Ezzel szemben a Törvényszék saját döntésében, az előtte is ismert meglevő bírósági gyakorlat ellenére, a Bíróság ítéletének 33. és 34. pontjában is megfogalmazott, általánosan érvényes szempontokat figyelmen kívül hagyta.

Míg a Bíróság rögzíti, hogy önmagában a profitorientált gazdasági társasággá alakulás a vállalkozássá minősítést nem alapozza meg, kihangsúlyozva, hogy a tevékenységet jellemző valamennyi tényezőtől függ a minősítés, addig ezt a logikai kapcsolatot Nicolaides vitatja. Nicolaides értékelésében, arra hivatkozással, hogy a Bíróság itt összekeveri a jogi státuszt és tevékenységet jellemző elemet, amikor a profitorientáltság tényét vizsgálja, a Bíróság érvelését nem fogadja el.<sup>26</sup> Véleményem szerint a Bíróság itt nem a nyereségre való törekvés teljes körű vizsgálatát végezte el, hanem kifejezetten csak a társaság jogi formája alapján való automatikus minősítést zárta ki, és egyben egyértelműen utalt arra, hogy az érintett szervezet tevékenységét jellemző valamennyi tényezőt vizsgálni kell. Magát a nyereségre való törekvést, mint tevékenységet a későbbiekben vizsgálja (ld. a Bíróság ítéletének 40. pontját).

A versennyel kapcsolatos tényező értékelését vizsgálva kiemelés érdemel Nicolaidesnek az a megállapítása, amiben rámutatott arra, hogy a Bíróság az AOK Bundesverband ügy felhívásával arra az egyetlen korábbi esetre hivatkozott, amikor a Bíróság megállapította, hogy bizonyos verseny nem

<sup>24</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. 34. bekezdés (The system in Slovakia cím 6. bekezdés).

<sup>25</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 8. bekezdés.

<sup>26</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 12. bekezdés.



változtatta meg az egészségügyi rendszerek nem gazdasági jellegét.<sup>27</sup> Más ilyen ítélet az ítélkezési gyakorlatban nincs, és ezért nem is tartja elégségesnek a Bíróság álláspontja megalapozásához. Ugyanakkor fontos utalni arra, hogy az AOK Bundesverband ügyben több versenyelemet vélhetünk felfedezni, amelyek összességükben sem voltak elegendőek a szolidaritási elemek túlnyomó jellegét eliminálni, ezért nem tűnik teljesen meggyőzőnek az az érvelés, hogy miért is ne lenne helyes a Bíróság részéről ezt az ügyet e tekintetben ilyen következtetéssel hivatkozni.<sup>28</sup>

#### 4.6. A biztosító vásárlói pozíciója

A verseny megítélése, a piac meghatározása szempontjából fontos – és a Bíróság által nem először<sup>29</sup> vizsgált – kérdés a biztosítók vásárlói pozíciója. A Bíróság ítéletének 48. pontja alapján rámutathatunk arra, hogy a még a nem vállalkozásoknak minősülő szervezeteknek is meg kell vásárolniuk árukat és szolgáltatásokat saját fogyasztásukhoz. Ez a Bíróság által felhívott esetjogra is figyelemmel még akkor is igaz, ha ezt a piacon teszik<sup>30</sup>. Ugyanakkor azonban ez mégsem teszi őket vállalkozássá, és a szolgáltatásaik nyújtásának területét piaccá. Nicolaides hangsúlyozza, hogy vállalkozás csak akkor válnának, ha ezeket az árukat és szolgáltatásokat arra használnák, hogy termékeket értékesítsenek vagy szolgáltatásokat nyújtsanak harmadik feleknek, és e tekintetben maga is elismeri a Bíróság érvelésének igazságát az adott pontban<sup>31</sup>. Bár látszólag ez éppen arra is vezethetne, hogy a biztosítókat vállalkozásnak tekintjük, azonban fontos rámutatni arra, hogy ez csak akkor lehet igaz, ha a szolgáltatások felajánlása a piacon történik, és piaci körülmények között kerül sor a szolgálta-

<sup>27</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 13 bekezdés.

<sup>28</sup> Másrészről Nicolaides mintha figyelmen kívül hagyná azokat az ügyeket (belga Iris-H ügy: Case T-137/10[2012] OJ C, C/399, 22.12.2012, p. 18, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62010TA0137> és a holland Zorgverzekeringwet [ld. 32. lábjegyzet] ügyeket), amelyek bár nem jutottak el a Bíróság elé, azonban legalább ilyen fontos szerepet játszanak a Dovera ügyben is vizsgált kérdések tekintetében. Ezek értékeléséhez ld. A. J. MORTON: European Health Care Systems and the Emerging Influence of European Union Competition Policy. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 46., No. 3. (June 2021) 467–486.; a Törvényszék és a Bíróság közötti jogértelmezési alapvető véleménykülönbség és annak veszélyei tekintetében pedig különösen a 482. oldalon szereplő érvelését.

<sup>29</sup> Ld. a FENIN ügyet. A C-205/03./ P ECLI:EU:C:2006:453. FENIN ügy lényege az volt, hogy a társadalombiztosítási szerv által végzett vásárlási tevékenység elhatárolható-e a vásárlás végső céljától (szolidaritáson alapuló rendszeren belüli egészségügyi ellátás). Itt nem is lényegében vásárlásról, hanem a feladatai ellátáshoz szükséges beszerzésről beszélhetünk, a konkrét tesztek szempontjából fontos lépését jelentett az itt hozott ítélet, amely majd visszaköszön a Dovera ügyben is. A FENIN ítélet hatása az, hogy a jogalkalmazó szervek elismerték: a versenyjog bármilyen nem megfelelő alkalmazását („bejutást a hátsó ajtón”, ld. M. KRAJEWSKI – M. FARLEY: Non-economic activities in upstream and downstream markets and the scope of competition law after FENIN. *European Law Review*, 2007.) el kell kerülni. Ez az ügy arra is rámutat, hogy a közbeszerzési szabályok és az állami támogatási szabályok azért szükségesek, mivel ezek a közbeszerzést lefolytató szervek erőfölénnyel való visszaélésének megakadályozását/figyelmezését szolgálják, ld. VAN DE GRONDEN–RUSU (2013) i. m. 7., ahol hivatkozik: HANCHER–SAUTER (2012) i. m. 8.18. bekezdés, valamint 230.

<sup>30</sup> Ld. ebben az értelemben a 2006. július 11-i FENIN ügyet. Érdemes megjegyezni, hogy még az adott beszerzési piacokon hatást kifejteni képes beszerzések sem teszik a tb-alap alaptevékenységét teljes egészében gazdaságivá. (Piet Jan SLOT: Applying the Competition Rules in the Healthcare Sector. *European Competition Law Review*, 2003. 588.) Sőt éppen fordítva: még ez a piaci megjelenés is csak másodlagos, hogy ettől nem válik piaccá az, amikor felhasználja a beszerzett árut/szolgáltatás a tb-alap/szerv. Felvethető, hogy közhatalmai jellegükkel visszaélve gyakoroltak negatív hatást a piacon, azonban a Bíróság lényegében ebben az ügyben a 3., sem közhatalmi, sem gazdasági tevékenységi körbe sorolta a tevékenységüket, azaz így állami feladattal összefüggő, nem gazdasági jellegű volt a tevékenységük. PAPP i. m. 65.

<sup>31</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 13 bekezdés.

tások nyújtására piaci partnerek között. A Bíróság véleményem szerint ezt a fontos szempontot nem vesztette szem elől.

A legérdekesebb és a versengő elemeket is tartalmazó, több-biztosítós modellben működő szociális biztonsági rendszerekre legnagyobb hatást kifejezni képes elemzés azonban úgy vélem, hogy az ítélet 49. és 50. pontjainak értékelése kapcsán jelenhet meg, azaz a Casa di Firenze és a MOTOE ügyek figyelembevételének megítélése.

A Bíróság rögzíti azt a tényt, hogy a Törvényszék okfejtését nem támasztja alá az általa felhívott ítélkezési gyakorlat. A Törvényszék által megjelölt két ítélet, és az azok mögött álló ügyek súlyának értékelése véleményem szerint kulcsfontosságú a szlovák biztosítók piaci működésének meghatározásában.

A Bíróság úgy látja, hogy a két ítéletből az vezethető le, hogy amikor egy gazdasági szereplő tevékenysége abból áll, hogy gazdasági jellegű szolgáltatásokat piaci környezetben, és olyan más gazdasági szereplőkkel versenyezve kínál, amelyek haszonszerzési célt követnek, akkor az a körülmény, hogy a gazdasági szereplő e szolgáltatásokat haszonszerzési cél nélkül kínálja, nem vonja kétségbe azt, hogy az érintett tevékenység gazdasági jellegűnek minősül.<sup>32</sup> Ezt figyelembe véve a Bíróság levonja azt az egyértelmű következtetést, hogy ebből az ítélkezési gyakorlatból nem lehet levezetni a szociális célkitűzést követő és az állam által gyakorolt ellenőrzés alatt a szolidaritás elvét érvényesítő rendszer működtetésében részt vevő szervezet vállalkozássá minősítését, ahogyan tette azt a Törvényszék, amikor azt vette alapul, hogy a szlovák egészségbiztosítási rendszer keretében működő többi szervezet ténylegesen haszonszerzési célt követ.<sup>33</sup>

Arra a kérdésre, hogy valóban irreleváns-e a két ítélet a szlovák ügy megítélése szempontjából, Nicolaidés nagyon kritikus véleményt fogalmaz meg a Bíróság álláspontjával kapcsolatban.

„A Bíróság különbséget tett a szolidaritáson alapuló egészségügyi rendszeren belüli verseny és a gazdaság más ágazataiban folyó verseny között. De azt állítom, hogy a verseny a szlovák egészségügyi ágazatban ugyanolyan hatással volt és ugyanúgy fejlődött, mint bármely más állam által szabályozott piacon.”<sup>34</sup>

Ezen állítását alátámasztandó a következőket emeli ki:

1. a Törvényszék megállapítja, hogy a két hivatkozott ítélet figyelembevétele alapján a piacon jelen levő forprofit és nonprofit szereplőket egyaránt vállalkozássá teszi a tény, hogy egymással versenyeznek;

<sup>32</sup> A Bíróság ítéletének 49. pontja.

<sup>33</sup> A Bírósági ítéletének 50. pontja.

<sup>34</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia című 22–23. bekezdései.

2. ezt az elvet alkalmazva a szlovák egészségbiztosítás rendszeréremegállapítható, hogy a rendszer meglévő versenyelemei „fertőzéssel” vállalkozássá teszik az állami biztosítót is;
3. amikor viszont ezt a következtetést a Bíróság elutasította, az elutasításának alapjául szolgáló AOK Bundesverband ügy összehasonlítása a szlovák ügygel pontatlan volt, mert figyelmen kívül hagyta a német ügy három olyan aspektusát,<sup>35</sup> amely nincs jelen a szlovák ügyben. Így különösen a szlovák ügyben a verseny elemeit nem határozta meg a törvény, és nem volt határozott bizonyíték arra nézve sem, hogy ezek valóban növelnék a hatékonyságot.<sup>36</sup>

Nicolaidés véleménye szerint a Bíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a feltételek valóban ösztönözték-e a szlovákiai biztosítót hatékonyságának növelésére. A vizsgálat azért lett volna fontos, mert álláspontja szerint ezek valójában egyáltalán nem ösztönözték a biztosítókat a hatékonyság növelésére. Erre a következtetésre azért jut, mert jogilag a piacokon szokásos mértéket meghaladó mértékű, a szigorú szabályozásban előírt tartalékképzési kötelezettség teljesítése után a biztosító már érdemben nyereséghez juthat. Különösen a méretgazdaságosság – a biztosított létszám növelése – alapján ezt reális lehetőségnek látja. Ennek alapján teszi fel a Bíróság döntését alapvetően megkérdőjelező kérdést: „Ezért lehetséges, hogy bizonyos feltételek mellett a nem árverseny típusú verseny költséghatékonysághoz és többletnyereséghez vezethet a biztosítótársaságok részéről, valamint extra előnyökhöz a fogyasztók részéről. De vajon nem ez a piaci verseny normális eredménye?”<sup>37</sup> Ezzel egyértelműen amellet foglalt állást, hogy ez a verseny olyan mértékű és jelentőségű, amely képes meghatározóvá, és érdemben piacivá tenni azt a környezetet, amelyben a biztosítók szolgáltatásaikat nyújtják.

De erre joggal tehető fel a kérdés, hogy ez a „piac” megfeleltethető-e azoknak a piacot meghatározó definitív elemek alkotta piac fogalomnak, amelyet ő maga is megfogalmazott korábban, és aminek a lényege, hogy a piacon van vevő és értékesítő, akik között önkéntes interakciók útján kerül sor az „üzlet” létrejöttére. Érdemes itt kihangsúlyozni, hogy Nicolaidés úgy véli, hogy a következő aspektusoknak mindenképpen jelen kellene lenniük, hogy piacról beszélhessünk, azaz a piac fogalma magában foglalja azokat az ügyleteket:

- a) ahol igaz az, hogy a felek csak akkor kötnek tranzakciókat, ha jobb helyzetben vannak, mint a tranzakció nélkül;
- b) amelyeket önként folytatnak;
- c) amelyek olyan díjazással járnak, amely fedezi az eladó költségeit és
- d) lehetővé teszi számára, hogy nyereséget termeljen.

Úgy vélem, hogy ezek a feltételek az egészségbiztosítási szolgáltatások kötelező rendszere tekintetében nem állnak fenn. Hipotetikusán az ügyleteket nézhetnénk akár kétféleképpen (ha a leválasztási szabályokat nem vennénk figyelembe). Így vagy a teljes biztosítási jogviszonyt (létrejöttét, és

<sup>35</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. 51. bekezdés.

<sup>36</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 24. bekezdés.

<sup>37</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 25. bekezdés.

fenntartását) vizsgálhatjuk az egyik esetben, amely tekintetében sem a Törvényszék, sem Nicolaidés nem vitatja a szolidaritási jelleg meghatározó jellegét, vagy a másik esetben csak a kifejezetten a jogviszony biztosítók közötti versengéssel érintett részelemeit külön, leválasztva a fő tevékenységről.

Ha a teljes jogviszonyt tekintjük, nem áll meg az önkéntesség semmiképpen, hiszen a biztosító köteles elfogadni a biztosított jelentkezését, így e tekintetben a piaci jelleget formálisan kizárhatjuk.

Ha csak a biztosítási jogviszony versengéssel érintett részelemeit leválasztva nézzük, véleményem szerint az egy adott ügylet ezen elemei önmagukban semmiképpen sem képesek arra, hogy olyan díjazást biztosítsanak, amely fedezhetné az eladó költségeit. Ehhez először is le kellene tudni választanunk ez így létrejövő tevékenységet a fő tevékenységről. Másrészt, az ügyleteknek önmagukban is meg kellene állniuk. Számomra nem tűnik igazolhatónak egy ilyen állítás igazsága még akkor sem, ha a leválaszthatóság lehetséges lenne, mert az igénybe vett ellátások költségeinek közvetlen fedezete egy adott személy tekintetében nincs közvetlen kapcsolatban az általa fizetett díjjal semmilyen tekintetben sem.

Be kell látni, hogy az egész rendszer lényege a szolidaritásban áll, azaz abban, hogy a biztosítottak összessége után (nem is általuk közvetlenül megfizetett díjak alapján) járó, teljesen az egyéni költségektől elválasztott mechanizmussal biztosított források biztosítják a biztosító kiadásainak fedezetét. Ehhez további fontos elemként még az is hozzájárul, hogy a rendszer működőképességének lényege az ellátások igénybevételének időbeli eltolódására való költségviselési építkezés. Ez legalább olyan fontos, mint az, hogy a minél nagyobb, forrásteremtő hatású biztosított számok elérhetőek legyenek.

Le kell azt is szögezni, hogy a biztosítói (plusz a versengéssel érintett) szolgáltatásokra sem közvetlenül biztosítanak fedezetet egy biztosított csatlakozása és az azzal elérhetővé váló források, ha egyáltalán biztosítanak bármilyen fedezetet is. (Például egy biztosított, aki átmeneti munkaképesség-csökkenésre tekintettel befizetési kötelezettséggel nem bír, egyáltalán nem fizet járulékot a neki járó ellátás nyújtásának idejére, azaz nincs ellentételezés a neki nyújtott esetleges többletszolgáltatások tekintetében.)

Végül az a tény, hogy a szolgáltatásokat akkor is biztosítani kell a biztosítónak, ha az érintett személy (vagy éppen a tekintetében a munkáltatója) nem teljesíti a befizetési kötelezettségeit, teljesen elválasztja a szolgáltatást érdemben a díjazástól, azaz a közvetlen piaci tranzakció létezése igen megkérdőjelezhető ebben a rendszerben. Ugyanakkor arra is fontos rávilágítani, hogy éppen ezek a szempontok a versengéssel érintett elemek leválasztását, önállóan való értékelését a teljes tevékenység lényegi elemeitől elkülönített értékelését összességében érdemben ellehetetlenítik. Tehát, ha így nézzük, a verseny szempontjából releváns elemek önmagukban vizsgálhatóak, és még önmagukban sem teremtenék meg a piac kritériumainak való megfelelést.

Ha pedig ez igaz, akkor vissza kell térni a mértékek, az egyes elemek teljes összességben való szerepének vizsgálatához. Itt emlékeztetnék a korábban kiindulópontként leírtakra. Azt maga a Törvényszék és lényegében Nicolaidés sem vitatta, hogy túlnyomó/meghatározó jellege a szolidaritást megalapozó

elemeknek van a tevékenység megítélése kapcsán. Mind a Törvényszék, mind Nicolaidés érvelésében egyaránt a versenyelemek önálló értékelésének súlybeli eltolódását látom nehezen védhetőnek. Abban a tekintetben viszont, hogy a leválasztás elve alapján nem lehet külön kezelni a nem leválasztható tevékenységet (és itt nehezen lenne kimutatható az alapszolgáltatástól elkülönített, gazdaságinak minősíthető önálló tevékenység a biztosítók részéről), úgy gondolom, hogy egyáltalán nincs helye a tevékenységelemek elkülönített önálló értékelésének.

Erre még példaként hadd hívjam fel azt a pontot, ahol Nicolaidés hangsúlyozza, hogy a Bíróság azon kijelentése felesleges, hogy a verseny a hatékonyság növelése érdekében megengedett, mert szerinte lényegében a törvény a versenyt egy olyan rendszerben vezeti be, ahol az üzemeltetőknek nincs valódi ösztönzésük a verseny tekintetében.<sup>38</sup> Ugyanakkor a szlovák esetben, ha a biztosítóknak a méretgazdaságosságból fakadó megtakarítások révén lehetővé vált, hogy extra hasznot szerezzenek költségeik csökkentésével, nincs szükségük ösztönzésre a versenyhez, mivel az mindenképpen spontán fejlődni fog.<sup>39</sup> A Bíróság álláspontja szerint azonban, és itt érdemes figyelemmel lenni arra, hogy a szlovák szabályozó eredetileg nem is akart nyereségképzési lehetőséget biztosítani, a jogszabályi „ösztönzés” nem extraprofit és nem is valódi piaci nyereség elérését tűzte ki célul. A szabályozó által kitűzött cél annyi, hogy ha a Szlovák Alkotmánybíróság döntését figyelembe véve a nyereség elérését nem lehet kizárni a magánjogi szabályok hatálya alá tartozó, kötelezően meghatározott gazdasági társasági formát öltő jogi személyek esetében, akkor ezeknél a szabályozás a nyereségképzési lehetőség a működőképesség megerősítését, biztonságát növelő felhalmozások útján a piaci szereplők esetében alkalmazott általános mértéket száz százalékkal meghaladó tartalékképzést és ebből következően elsődlegesen a biztosítói működés hatékonyságát tegeye lehetővé. Ez kifejezetten nem a klasszikus, a Nicolaidés által használt extraprofit elérését biztosító szabályozási környezetre és célra utal. Nem látom igazoltnak azt sem, hogy az üzemgazdaságossági szempontok érvényesítésével, a biztosítottak számának növekedésével miért látja az extraprofit termelésének a lehetőségét igazolva. Véleményem szerint az üzemgazdaságossági szempontok csak a nagyobb biztonság lehetőségét biztosítják a szervezet számára azáltal, hogy a több biztosított által összességében a nagy számok törvénye alapján jobban kiegyenlített költségigény és forrásfelhasználás lehetőségét biztosítják esetükben, extraprofitot a társadalombiztosítási szolgáltatások állandóan jellemzően növekvő költségigénye mellett nehezen lehetne elképzelni még a leggazdagabb rendszerben is.

Másrésről az nem vitatható, hogy nagyobb forrástömeghez rendelt a biztosítói működés adminisztrációs költségei arányosabban kisebbek, költséghatékonyabban tervezhetőek lesznek, de ez sem az extraprofit, hanem éppen hogy a költséghatékonyág melletti érveket tűnik igazolni. Az ösztönzés tehát lényegében igenis a Bíróság által jelzetteknek megfelelően célzottnak tűnik.

<sup>38</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 25. bekezdés.

<sup>39</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 25. bekezdés utolsó mondata.



#### 4.7. Nyereségre törekvés lehetősége

Azt maga Nicolaides sem vitatja, hogy a Bíróság álláspontjából levezethetőek a következők. Ahhoz, hogy egy tevékenység jellegét megítélhessük, bizonyos tényezők meglétére szükség lehet, azonban azok megléte még nem feltétlenül biztosítja, hogy azok elegendőek legyenek önmagukban a tevékenység gazdasági vagy nem-gazdasági jellegének eldöntésére. Itt felhívja a figyelmet arra, hogy az ítélezési gyakorlat finom, de fontos különbséget tesz a nyereség kezelésében akkor, amikor rögzítésre kerül, hogy a „non-profit” lét nem feltétlenül bizonyítja, hogy a szervezet nem vállalkozás.<sup>40</sup> Ugyanakkor hivatkozik arra, hogy a „non-profit” jelleg létfeltétele annak, hogy a gazdálkodó egység ne minősüljön vállalkozásnak.<sup>41</sup> Ez a gondolat jó kiindulópontja annak az értékelésnek és bírósági cáfolatának az áttekintésére, amely alapján a Törvényszék szerint a másik döntő elem a tevékenység jellegének meghatározásában a nyereségre törekvés (lehetősége).

Nicolaides szintén kritika alá vonja a Bíróságnak azt a megállapítását, ami szerint

„Így látható, hogy a nyereségszerzésre törekvés lehetőségét a jogszabály erőteljesen keretek közé szorítja, és a Törvényszék megtámadott ítéletének 63. és 64. pontjában tett megállapításaival ellentétben ez nem tekinthető olyan körülménynek, amely megkérdőjelezhetné azt a szociális és szolidaritási jelleget, amely az érintett tevékenységeknek magából a természetéből következik.”<sup>42</sup>

Nicolaides álláspontjában kifejti, hogy több, szabályozott szektorban működő vállalat nyereségét különféle mechanizmusok révén szabályozzák. Az pedig, hogy az állami felügyelet és ellenőrzés ezen elemei jelen vannak a rendszerben, még nem alakítja át ezeket a szervezeteket vállalkozásból nem vállalkozásnak minősülő szervezetté. „Mivel a nulla profit elérése nem elegendő ahhoz, hogy egy vállalatot kivonjanak a gazdasági tevékenységek köréből, elgondolkodtató, miért lehetne más a pozitív nyereség ellenőrzése.”<sup>43</sup> Nem vitatni kívánom a megállapítás általánosságban cáfolhatatlannak tűnő jellegét. Mégis fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ezekben az esetekben az állami felügyelet és ellenőrzés ezen elemeinek megjelenése sem változtat azon tényen, hogy a tevékenység piaci jellege, a vállalkozások piacon való működése nem válik vitathatóvá a szabályok bevezetésének eredményeképpen sem. E szabályoknak nem a piac megszüntetése a célja és nem is jár ilyen hatással.

Nicolaides azonban úgy látja, hogy „Mindenekelőtt, mivel a piaci ügylet önkéntes ügylet, amely csak akkor valósulhat meg, amikor az ár fedezi a tranzakció költségeit, egyáltalán nem világos, hogy

<sup>40</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 6. bekezdés Ld. C-244/94., Fédération française des sociétés d' Assurance; C-67/96., Albany; C-49/07., MOTOE; C-74/16., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania.

<sup>41</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 6. bekezdés. Ld. T-220/13, Scuola Elementare Maria Montessori ügy.

<sup>42</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 7. bekezdés (így a telekommunikáció, az energia, a közlekedés stb. területén például árkorlátok, megtérülési határértékek, visszafizetési kötelezettségek stb. azonosíthatóak be).

<sup>43</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 7. bekezdés.



a Bíróság miért következtetett arra, hogy a szigorúan szabályozott nyereség nem tekinthető releváns tényezőnek.” Felteszi hát a kérdést: „Előfordult már olyan eset, hogy a gazdálkodó egység olyan költségeket meghaladó nyereséget számolt fel, amelyet nem gazdaságinak találtak?”<sup>44</sup> Ezzel korábbi óvatosabbnak tűnő véleményéhez képest már egyértelműen piaciként értékeli a szlovák egészségbiztosítók tevékenységének működési területét.<sup>45</sup>

A nyereségre törekvés lehetősége és a tényleges nyereség elérésének lehetősége véleményem szerint azonban két teljesen külön dolog jelen esetben, amelyet a jogalkotó eredeti szándéka is alátámaszt. Szem előtt kell tartanunk, hogy eredetileg a nyereség felosztásának lehetőségét eleve kizárta a szlovák szabályozás, és azt csak a szlovák Legfelső Bíróság szélesebb nemzeti jogi kontextust figyelembe vevő döntését követően volt kénytelen a szlovák törvényhozás visszailleszteni a rendszerre vonatkozó szabályozásba, mint lehetőséget. Azonban ekkor is nem a nyereségszerzést, mint az elsődleges, piaci-ként jellemezhető célt rögzítette a szabályozás, hanem kifejezetten azt, hogy a nyereséget a társaság hatékonyabb működése érdekében kell elsődlegesen felhalmozni. Ez a cél lesz az a szempont, amit a Bíróság is meghatározónak értékelt a nyereségre törekvés lehetősége tekintetében, véleményem szerint teljesen megalapozottan.

Nicolaidés úgy látja, hogy a Bíróság saját maga által idézett alapvető jogesetekben a biztosítási szolgáltatók – amelyek nem voltak vállalkozások – nem tűntek profitszerzőnek vagy magánbefektetőnek által a megtérülés érdekében tulajdonolt entitásnak, azokat eleve a nemzeti jog által előírt követelmények teljesítésére hozták létre.<sup>46</sup> Érveléséből az nem látható, hogy e tekintetben az SZP-t miért látja másnak, mint a nemzeti jog által előírt követelmények teljesítésére – még veszteséges működés esetén is – köteles szervezetnek. E tekintetben érvelése mintha éppen azon alapulna, hogy a Bíróság által felhozott jogesetekben érintett szervezetek lényegében nem a piaci működés feltételei között látták el feladataikat. Ha azonban csak azt nézzük, hogy maguk a szervezetek piaciak voltak-e vagy sem, az általa felhozott kritika megkérdőjelezhetőnek tűnik, hiszen az SZP, mint szervezet lényegét tekintve nyilvánvalóan inkább hasonlítható – ahogyan a Bíróság érveléséből is ez levezethető – a fenti ügyekben érintett szervezetekhez, mint azokhoz a valódi piacon működő biztosítókhoz, amelyek az üzleti biztosítási tevékenységet általuk meghatározott árértékelés általuk meghatározott tartalmú szolgáltatást nyújtva végeznek, és amelyet az ügyfelek szabad akaratukból vesznek igénybe.

<sup>44</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 8. bekezdés.

<sup>45</sup> Ehhez ld. NICOLAIDES korábbi a DOVERA ügyet érintő írásait, a 2015 és 2018 évekből: Non-Economic Activities 10. March 2015., [State Aid Uncovered](https://www.lexxion.eu/en/non-economic-activities) by Phedon Nicolaides <https://www.lexxion.eu/en/non-economic-activities>; (lexxion.eu) Letöltve: 2020. december 1.; What Makes a Public Health Care System Non-economic? 10. April 2018. [State Aid Uncovered](https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/health-insurance-based-on-social-solidarity-is-non-economic) by Phedon Nicolaides, <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/health-insurance-based-on-social-solidarity-is-non-economic>; (lexxion.eu) Letöltve: 2020. december 1.

<sup>46</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 8. bekezdés. Ld. ehhez az értékelés következő elemeit is: A [kapcsolódó ítéletekből kitűnik, hogy a C-218/00. Sz. Císal ügyben a szolgáltatót [INAIL] „közszolgáltató szervnek minősítették és [...] a Foglalkoztatási és Szociális Biztonsági Minisztérium felügyelete alatt működött”; a C-264/01. sz., AOK Bundesverband ügyben: „az egészségbiztosítási pénztárak közjogi alapon önállóan kezelt, jogi személyiséggel rendelkező szervezeteknek minősültek” a C-350/07. sz. Kattner Stahlbau ügyben: „a munkáltatók felelősségbiztosítási szövetségei nonprofit közjogi intézményi státusszal rendelkeznek”; míg a C-159/91. és a C-160/91. sz., Poucet és Pistre ügyekben a biztosítók státusza nem volt egyértelmű az ítélet szövegéből]; The system in Slovakia cím 8. bekezdés.

A Bíróságnak a nyereségre való törekvés lehetsége tényező értékelésére vonatkozó állásfoglalása tekintetében tett kritikák ezért nem tűnnek elég megalapozottnak.

#### 4.8. A kockázatkiegyenlítés jelentősége

Nicolaidés elemzésében visszautal arra a fontos kiindulópontokra, hogy a szolidaritáson alapuló rendszerek nem gazdasági jellegűek, a biztosítók pedig nem vállalkozások, és ennek kapcsán emlékeztet a piaci és a szolidaritáson alapuló rendszereket jellemző kritériumokra, amelyek az elhatárolásban támpontot jelentenek. Ezek közül kiemelés érdemel, hogy hangsúlyozza: „A kockázatkiegyenlítési megállapodások természetesen nem felelnek meg a piaci feltételeknek. Megkönnyítik a biztosítók üzleti életben maradását azzal, hogy nem kell viselniük működésük teljes hiányát [ne feledjük, a hiány következményeinek viselése a piac lényeges eleme].”<sup>47</sup>

Fontos azt látni, hogy itt beazonosíthatunk egy olyan problémát, amiben az uniós bíróságoknak még nem kellett konkrét döntést hozniuk. Ez pedig az, hogy a szociális biztonsági rendszerek esetében a kockázatkiegyenlítés feltételének jelenléte jelentősen vagy kevésbé teszi-e valószínűbbé, hogy a profit-orientált szolgáltatók ilyen rendszerekben kínálják szolgáltatásaikat.

Azt a BUPA-ügyben hozott ítélet alapján tudhatjuk, hogy működnek nyereségre törekvő biztosítók ezekben a társadalombiztosítási rendszerekben. A kérdés az, hogy ez a tény piaccá teszi-e ezeket a rendszereknek a működését. Véleményem szerint a Dovera ügyben hozott ítéletben a kockázatkiegyenlítés, mint kritérium meghatározó jellegének kimondásával lényegében a Bíróság arra is utalt közvetve, hogy egy ilyen kritérium megléte mellett nincs valódi piaci működés. Ugyan a Bíróság az ítélezési gyakorlatra is figyelemmel alapvetően a kritériumot a gazdasági jelleg megállapítása tekintetében vette figyelembe, azaz erre alapozza azt, hogy a szlovák rendszerben a biztosítók nem gazdasági tevékenységet folytattak, de lényegében ezzel azt is indikálta, hogy a biztosítók tevékenysége nem piaci környezetben zajlik.

Az AOK Bundesverband és a Dovera ügyekben a bírósági érvelés néhány eleme tükrözi az egészségbiztosítóknak az ellátások meghatározására vonatkozó szabadságának jelenlétét. Az, hogy van-e helye a versenynek egy rendszerben, rugalmasan megválaszolható.<sup>48</sup> A „nyereségszerzés” kiszélesített meghatározásának törvényszéki hangsúlyozása egyértelműen a Dovera (törvényszéki) ítélet meghatározó jellemzője. Úgy tűnik, hogy a Törvényszék újabb dimenzióval kívánta bővíteni a „verseny” fogalmának kiszélesítését, nevesül az ár/díj mellett a minőségre is kiterjedően. Persze figyelemmel kell lenni arra, hogy mind az adóalapú, mind a biztosítási alapú rendszerekben előfordulhat

<sup>47</sup> NICOLAIDES (2020) i. m. The system in Slovakia cím 8. bekezdés.

<sup>48</sup> VAN DE GRONDEN (2020) i. m. 8.: itt érdekes lehet utalni van de Gronden azon megjegyzésére, hogy „[...] a FENIN és a BetterCare ítéletek segítségével megpróbálták »a kört négyzetesíteni« a tényleges vagy a potenciális profitszerzés hangsúlyozásával, sőt ez utóbbi is elegendőnek bizonyult az uniós versenyjog alkalmazhatóságának kiváltásához (Sinclair, 2014)”.

profitszerzés és verseny az ár, valamint a minőség terén, így az alkalmazandó versenyszabályok megállapításának érvei mindkét rendszerben hasonlóak. Van de Gronden jól érzékelhetően túlzónak érzi a Törvényszék verseny-értelmezését.<sup>49</sup>

Összességében a társadalombiztosítási alapokkal/szervekkel foglalkozó esetek azt mutatják, hogy a verseny és a szolidaritás szintje kulcsfontosságú jellemző, amelyet alaposan kell megvizsgálni és mérlegelni annak megállapítása érdekében, hogy az uniós versenyjog alkalmazandó-e az adott tevékenységre.<sup>50</sup> Az ezekre a szempontokra vonatkozó további megfontolások jelenléte a *Dovera* ügyben azt mutatja, hogy a társadalombiztosítási alapokra és szervekre alkalmazott megközelítés összetettebb, szemben az egészségügyi szolgáltatókra alkalmazott egyszerűbb, „absztrakt” teszttel. A „konkrét” teszt során az egészségügyi rendszerek sajátosságait csak a nemzeti szabályok tényleges és alapos vizsgálata alapján lehet megítélni: az ítélezési gyakorlatban alkalmazott „konkrét” teszt csak így teszi lehetővé, hogy a felülvizsgálat során figyelembe vegyék az egészségügy esetében mérlegelésre érdemes jellemző aggályokat, és kellő hangsúlyt fektethessenek a szolidaritásra, amely érték (sok) nemzeti egészségügyi rendszerben, és erre a *Dovera* ügyben a Törvényszék jóval kisebb figyelmet fordított, mint a versenyelemek mérlegelésére.

Nicolaidés lényegében mintha a Bíróságtól azt várta volna, hogy a Törvényszék ítéletét helyben hagyva egy nagyon erős érvet adjon a közegészségügyi rendszerüket hatékonyságuk és minőségük javítása érdekében megreformálni akaró államok kezébe. A megreformálás e tekintetben lényegében annyit tenne, hogy a több-biztosítós modellt minden körülmények között egyértelműen piaci működési modellként lehetne elképzelni, szabályozni és működtetni, és ez egyben, véleménye szerint, mindenképpen biztosítaná a hatékonyságot és a minőség javulását. Ez egy klasszikus vitát juttathat azonnal az eszünkbe arról, hogy ha a kötelező gépjármű-felelősségi szolgáltatások piaci rendszerben jól működnek, akkor biztosan jól fognak működni a kötelező egészségbiztosítási szolgáltatásokat nyújtó biztosítók is, miközben erre eddig egyetlen igazolható példát sem sikerült felmutatni. Óhatatlanul felmerül a kérdés, egy kierőszakolt piaci működés valóban igazoltan vezet ezekre a „pozitív” következményekre a társadalombiztosítás területén?

A Bíróság azonban nagyon helyesen hangsúlyozta, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a fent hivatkozott, versenyre utaló körülmények elégségesek lennének ahhoz, hogy irrelevánssá tegyék a Vészp és az SZP által gyakorolt tevékenység szociális és szolidaritási jellegét. Ez azt jelenti, hogy a helyes arányú egymáshoz való viszonyítás, és a mértékek tekintetében meghatározó jellemzők összességükben és együttesen megvalósult értékelése döntötte el végül a tevékenység jellegét. Ezzel

<sup>49</sup> Van de Gronden különösnek találja, hogy a *Dovera* ügy elemzései csak arra a kiindulópontként kezelt kérdésre korlátozódtak, hogy létezik-e az ügyben uniós jogi értelemben vett vállalkozás. Véleménye szerint joggal vetődne fel a kérdés, hogy az ÁGÉSZ-funkció megállapítása is releváns lehetne-e. VAN DE GRONDEN (2020) i. m. 8–9.

<sup>50</sup> Ld. pl. D. GALLO: Functional Approach and Economic Activity in EU Competition Law, Today: The Case of Social Security and Healthcare. *European Public Law*, Vol. 26., no. 3 (2020) 569–586.; illetve ld. különösen a *Dovera* ügy törvényszéki ítéletének értékelését abban a tekintetben, ahogyan azt Pikamae főtanácsnok véleménye alapján – a Bíróság ítéletét lényegében előre jelezve – hatályon kívül kellett helyezni ennek a megfelelő mérlegelésnek az elmulasztása miatt, 578.

a Bíróság – úgy tűnik – a komplex, de a trendjei tekintetében mégis kiszámítható útra terelte vissza a jogalkalmazói (bizottsági) és ítélkezési gyakorlatot, azaz ha a szolidaritási elemek vannak egy rendszerben túlsúlyban, akkor ott nem lehet érdemben piaci tevékenységről (gazdasági tevékenységről), és piaci szereplőről (vállalkozásról és piacról sem) beszélni.

A Bíróság a Törvényszék ítéletének irányával kapcsolatos érdemi állásfoglalását – azaz annak megítélése után lényegi tartalmának elutasítását – azzal is megerősítette, hogy az alapügyet, a Bizottság határozatának megsemmisítését kérő bírósági keresetet érdemben megvizsgálta és elutasította.

## 5. Összefoglalás és következtetések

A Bíróság nagytanácsa a Dovera ügyben két érdemi döntést hozott, azaz a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezése mellett érdemben elutasította a Bizottság állítólagos jogtalan állami támogatás ügyében hozott határozatának megsemmisítését kezdeményező kérelmet is. A Bíróság ezáltal megerősítette az azzal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók az állam által gyakorolt ellenőrzés alatt álló, az egészségbiztosítási rendszer keretében működő egészségbiztosítási szervezetekre, ha a rendszer szociális célkitűzést követ, és a szolidaritás elvét érvényesíti és működése megfelelően szabályozott. Ezen az sem változtat, ha a rendszerben bizonyos versenyelemek bevezetésre kerülnek a jogalkotó által, ha azok célja nem a piaci működés keretében történő profitszerzés, hanem a szolidaritást érvényre juttató biztosítási rendszer működőképességének fenntartása, a rendszerben működők hatékonyságának növelése.

A tanulmány azt tűzte ki célul, hogy megerősítse: *a Bíróság egy hosszú és 2018-ban egy váratlan fordulatot vevő, az adott ügyön sok tekintetben jelentősen túlmutató versenyjogi jogértelmezési kérdésre teljes mértékben igazolhatóan és érthető okoknál fogva, jól megalapozott érveléssel adott választ.* Egyértelművé tette, hogy a társadalmi szolidaritási alapon szervezett kötelező egészségbiztosítás rendszere, és az annak keretében szolgáltatás nyújtását szervező és nyújtó biztosítók nem gazdasági tevékenységet folytatnak, valamint megállapította, hogy ezért vállalkozásnak sem minősülnek, és így nem is tartozhatnak az uniós versenyjog szabályainak hatálya alá.

A tanulmány több kérdésre keresett választ.

Így arra, hogy a szociális biztonsági rendszerek reformjában a nemzeti jogalkotói mozgástér leszűkülhet-e arra a kérdésre, hogy a több-biztosítós modell bevezetésével lényegében automatikusan piacivá minősítik a társadalombiztosítási alapok/szervek tevékenységét, és vállalják, hogy a társadalombiztosítási rendszert piacként működtetik, függetlenül attól, hogy a szolidaritás vagy a piaci verseny alapjain kívánják a rendszer működését meghatározni. Ezzel egyben az uniós versenyjogi szabályok hatálya alá rendelik a létrejövő (átalakuló) biztosítási rendszert és annak szereplőit. A Törvényszék 2018. évben született döntése ezt látszott ugyanis előrevetíteni. 2018 után a jogalkotóknak inkább az

tűnhetett nagyon valószínűnek, hogy a társadalombiztosítási rendszerben az adott területen több, a biztosítottak által választható biztosító jelenléte, figyelemmel a választás joga miatt természetes jelleggel meglévő versenyre, lényegében meghatározza, hogy az adott társadalombiztosítási rendszer automatikusan bekerül az uniós versenyjog hatálya alá.

Abban a kérdésben, hogy a több-biztosítós modellekben működő biztosítók vállalkozásnak minősülnek-e arra tekintettel, hogy gazdasági tevékenységet folytatnak, és hogy ez lényegében a piaci körülmények közötti működés feltételeinek megfeleltethető-e, a Bíróság és a Törvényszék jogértelmezése a verseny megléte és a nyereség elérésére való törekvés (illetve annak lehetősége) jogi megítélésében markánsan szembekerült egymással, és ennek a vitának az eldöntése alapvetően határozta meg a tagállami mozgásteret az egészségbiztosítási rendszerek működtetésében, reformjában. A tanulmány célja volt ezért az is, hogy megvizsgálja és bemutassa, hogy önmagában a több-biztosítós modell alkalmazása még bizonyos versenyelemek megléte esetén sem vezet automatikusan a rendszer piaciként való működésére.

Ezekhez a kitűzött célokhoz alapvetően a következők útján jutottunk el. Egyrészt a Bíróság döntését a bírósági esetjog-fejlődés ívének áttekintésével értelmeztük. Másrészt megvizsgáltuk az általános tiltott állami támogatást kapó szerv tevékenységének minősítését alapvetően megalapozó két tényezőt, azaz *a szolidaritási jelleget illetve a versenyjellegét*, amely a szervek vállalkozássá minősítésében alapvető jelentőséggel bírnak. A vizsgált esetek alapján megállapítható, hogy a Dovera ügyben 2020-ban született ítélet is akkor érthető meg legjobban, ha a két tényező jellegét, egymáshoz való arányát feltárjuk és *valamelyiknek a döntő jellegét* alátámasztó szempontokat felismerjük. Harmadrészt pedig az uniós jog hatálya alá tartozás szempontjából nemcsak a vállalkozássá minősítés során az uniós jogi szempontból releváns vállalkozás meghatározásának fogalmi elemeit vettük számba, *különös figyelemmel a vizsgált tevékenység gazdasági jellegére*, de azt is részletesen megvizsgáltuk, hogy az esetjogban nagyon speciálisan kezelt, a társadalombiztosítási rendszereket érintő ügyekben azonosítható-e egyáltalán piac. A minősítés során azt állapítottuk meg, hogy az érintett rendszer alapvetően a szolidaritás elvén működik, és nem a versenyelemek határozzák meg alapvető jellegét.

*Összefoglalva: a tanulmány szerinti elemzés arra a megállapításra vezetett, hogy ha a társadalombiztosítási rendszer szociális célkitűzést követ, és a szolidaritás elvét érvényesíti, továbbá megfelelően szabályozott, akkor az állam által gyakorolt ellenőrzés alatt álló, az egészségbiztosítási rendszer keretében működő egészségbiztosítási szervezetek működése nem gazdasági tevékenység, már csak azért sem, mert a tevékenységüket nem piacon végzik. Ezért mindazok a csak a piacon értelmezhető versenyelemek, amelyek a Törvényszéket sok tekintetben saját érvelésének is ellentmondó végkövetkeztetésre vezették, nem rontják le, nem is tudják lerontani a szolidaritási jelleg meghatározó minőségét, mert ezek a szlovák jogszabályi környezetben működő rendszert nem teszik piaccá, nem is képesek piaccá tenni.*



A következtetésre az ügy rövid összefoglalását követően az alábbiak segítségével jutottunk. Érdemes egy általános megközelítéssel megvizsgálni az ügy lényege és a jogvita csomópontjaiban álló jogértelmezési kérdéseket.

A Bíróság rámutatott arra, hogy az állami támogatásokra vonatkozóan az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalom kizárólag gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások tevékenységeire irányul, ami viszont az adott ügyben nem volt igazolható, hiszen a szolidaritás elvét követő kötelező egészségbiztosítás szlovák rendszere tekintetében a biztosítók tevékenységét nem lehet gazdaságinak tekinteni. Általánosságban az ügy lényegéneként kiemelhető az, hogy az ítélet arra ad választ, hogy az egészségbiztosítók vállalkozások-e. Azonban ennél összetettebb a Bíróság döntése. A társadalombiztosítási szervekre vonatkozó bírósági gyakorlat fejlődési íve tekintetében meghatározó, hogy a Bíróság nem fogadta el a Törvényszék értékelése alapján két másik ügyben hozott ítélet (Casa di Firenze és a MOTOE ügyek) alkalmazhatóságát a szlovák és általában a szolidaritás elvén működő biztosítók esetében. Ezzel utat nyitott a nemzeti egészségbiztosítási rendszerek megválasztásának és működésének tagállami hatásköre érdemi érvényesülésének, amikor is rámutatott, hogy a nem meghatározó verseny jelenléte önmagában még nem rontja le a szolidaritási jelleg meghatározó jellegét a tevékenység megítélésében. Az ügy megerősítette, hogy a mértékek és arányok megfelelő vizsgálata az egyes elemek, így különösen a szolidaritási elem illetve a verseny (gazdálkodási) elem értékelésében meghatározó.

A Bíróság értékelését meghatározó ítélkezési gyakorlat tekintetében célszerű figyelembe venni az egészségügy, és különösen az egészségügyi szolgáltatások tekintetében alkalmazott absztrakt teszt, illetve a társadalombiztosítási alapok, az eszközöket kezelő szervek tekintetében alkalmazott konkrét tesztet kialakításához vezető jogeseteket. Érdemes figyelembe venni azokat a jogeseteket, amelyek egy adott szervezet tevékenységének minősítése során az alábbi fogalmi elemek meghatározását megalapozzák (lásd a 3. pontot):

- a társadalmi szolidaritás,
- a szervezet szociális célja,
- a szervezeti tevékenység egyes elemeinek leválaszthatósága,
- a szervezet működésének jogi formája,
- a szervezet tevékenységének állam által biztosított szabályozottsága,
- a verseny célja, a költséghatékonyság növelése (különös figyelemmel az AOK Bundesverband ügyre),
- kockázatkiegyenlítés.

A társadalombiztosítási szervek tevékenységének minősítésében tehát alapvető a vállalkozás, a gazdasági tevékenység és a piac fogalmának tisztázása, mert a Törvényszék jogértelmezési tévedésének kérdése, az ítélet érvelésének bírósági cáfolata csak ennek alapján érthető meg.



A piac fogalmának tisztázása kulcsfontosságú lehet a Bíróság döntésének megértésében. A bírósági ítélettel is alátámasztható válasz (árak és szolgáltatások felajánlása a piacon) azonnal egy másik alapvető kérdésre is rávilágít: mi az, amit piacnak tekinthetünk. Erre azonban jól érzékelhetően már nincs egyszerű válasz az európai bírósági esetjogban. Ahol ugyanis nem beszélhetünk piacról és piaci tevékenységről, ahol vállalkozási tevékenység egyáltalán felmerülhetne, ott a versenyszabályok nem alkalmazhatóak.

A tanulmányban a piac fogalmának vizsgálatát követően annak fogalmát a szlovák biztosítói rendszerre rávetítve azt láthattuk, hogy a kettő nem fedi le egymást, ezért a tanulmány eredményeképpen nem lehet megalapozottan arra a következtetésre jutni, hogy a biztosítói tevékenység mégis piaci volt, és a biztosítók vállalkozásként működtek.

Az állami biztosítók ellátási kötelezettségének minden körülmények közötti fennmaradása teljes mértékben ellenkezik azzal, amit piaci környezetnek tekinthetünk. Azaz itt nincs olyan piac, aminek a tekintetében gazdasági tevékenység folytatására sor kerülhet.

Nagyon fontos elem és különösen összhangban van a Bíróság ítéletének 30. bekezdésében kijelölt kerettel a Bíróságnak az a két megállapítása, amely a több-biztosítós modell és a rendszerbe versenyelemeket bevezető rendszer tekintetében kizárja annak automatikus olyan besorolását, amelynek eredményeképpen piac jön létre, és amelyben gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások működnek. A Bíróság ehhez meghatározza a figyelembe venni szükséges ítélkezési gyakorlatot is.<sup>51</sup>

Ezzel kapcsolatban a Bíróság esetet feltáró vizsgálatának középpontjában érthetően a szlovák rendszer túlnyomóan társadalmi, szolidaritási és szabályozási jellemzői kerültek értékelésre a verseny jelentőségével szemben, nem elfeledkezve még a biztosítók vásárlói pozíciójának értékeléséről, és a nyereségre törekvés lehetőségéről sem. Ugyanakkor a Casa di Firenze és a MOTOE ügyek figyelembevételének lehetősége, azok értékelése, az azokból levont következtetések alapvetően eltértek a két bírói szerv ítéletében, és ez meghatározó a korábbi fejlődési ív fennmaradásában.

Jól láthatóan a szlovák társadalombiztosítási rendszer kockázatkiegyenlítési szabályainak jelentősége meghatározó volt a bírósági ítélet során figyelembe vett szempontok értékelése során. A *status quo*-t fenntartó bírósági megközelítést pedig alapvetően meghatározta, hogy a Bíróság az alapügyet érdemben is elbírálván egyértelművé tette, hogy a Bizottság jogosan járt el, amikor meghatározta, hogy mit tekint vállalkozásnak és a szlovák rendszerben működő biztosítókat nem találta ilyennek.

A Bíróság ítéletében található érvelési rendszer éppen abban az irányban hat, hogy nagyon is hasznos legyen a tagállamok számára, amikor mozgásterüket kellően felméri a közegészségügyi rendszerük hatékonyságának és minőségének javítására irányuló döntéseik előkészítésében. A tanulmány így arra a következtetésre jutott, hogy e tekintetben a Törvényszék ítéletének helybenhagyása nem növelte, hanem éppen csökkentette volna a tagállamok mozgásterét. Ezért a *status quo* Bíróság döntésével történt helyreállítása nem hátrányos a reformokban a hatékonyság növelése érdekében akár bi-

<sup>51</sup> A Bíróság ítéletének 33. és 34. pontjai.

zonyos korlátozott versenyelemek bevezetését is fontolgató tagállamok számára. Ugyanúgy igazolhatónak látom azt, hogy a Bíróság ítélete nem szubjektív értékeléssel jött létre, hanem a korábbi bírósági gyakorlat által felrajzolt íven tovább haladva logikusan vezette a Bíróságot az általa megfogalmazott végkövetkeztetésre, és lényegében azt is igazolni látszik, hogy a Dovera ítélet logikus és fontos döntés a vállalkozás, a gazdasági tevékenység és a piac fogalmának meghatározásában.