

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Az Európai Bizottság határozattervezete a Szerződés 86. cikkének az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak közszolgáltatási kompenzációként nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról és a tagállamok és az állami vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelvet módosító bizottsági irányelv-tervezet”

(2005/C 157/06)

2004. március 19-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett témában.

A „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció, melynek az volt a feladata, hogy az EGSZB munkáját előkészítse ezzel a témával kapcsolatban, 2004. október 5-én elfogadta a véleményt. Az előadó Bernardo Hernández BATALLER, a társelőadó Umberto BURANI volt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2004. december 15-én és 16-án megtartott 413. plenáris ülésén (december 15-i ülés) 140 szavazattal és 9 tartózkodás mellett az alábbi véleményt fogadta el:

1. Bevezetés

1.1 Az EK-szerződés 3. cikkének (g) bekezdése kimondja, hogy a Közösség tevékenységeiben lennie kell „egy olyan rendszernek, amely biztosítja a belső piac torzulásmentességét”. Ennek a rendszernek elengedhetetlen része a hatékony ellenőrzés fenntartása annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok által nyújtott támogatás ne torzítsa a versenyt.

1.2 Számos egymást követő Európai Tanács megerősítette az állami támogatások figyelemmel kísérésének szükségességét. A 2001. március 24-i Stockholmi Európai Tanács azt tüntette fel következtetéseiben, hogy „csökkenteni kell az Európai Unióban nyújtott állami támogatások szintjét, és átláthatóbbá kell tenni a rendszert. Ennek elérése érdekében a tagállamoknak 2003-ra az állami támogatások terén a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyítva csökkenő tendenciát kell felmutatniuk, számításba véve annak szükségességét, hogy a támogatásokat a közérdeket képviselő horizontális célkitűzések, többek között a kohéziós célkitűzések felé kell átirányítani.”

1.3 Az Európai Bizottság javaslatot nyújtott be az olyan állami támogatások szabályozására vonatkozóan, amelyet általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozások kapnak közszolgáltatási kompenzáció formájában. Ez a javaslat egy határozatot és egy, a 80/723/EGK irányelv módosításában körvonalazott ad hoc közösségi keretet foglal magában, amely a tagállamok és az állami vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságára vonatkozik (1).

1.4 Ennek a javaslatnak a célja a Szerződés által tartalmazott szabályok, különösen a versenyt szabályozó normák alkalmazása arra a pénzügyi támogatásra, amelyet a tagállamok nyújtanak az általános közérdeket jelentő bizonyos szolgáltatások után annak érdekében, hogy teljesen vagy részben fedezzék az ezekből a közszolgáltatási kötelezettségekből adódó költségeket.

(1) A 2000/52/EK sz. irányelvet módosító határozattervezet (2000.07.29-i HL L 193, 75. old.).

1.4.1 Mindazonáltal a javaslat számos eltérő típusú kompenzáció között tesz különbséget. Ez korlátozza az alkalmazását. Például azok a típusú kompenzációk, amelyek az Európai Közösségek Bíróságának az Altmark (2)- és Enrirsorse (3)-ügyekben hozott döntéseiben megfogalmazott négy kritériumot teljesítik, kívül maradnak ezeken az új rendelkezéseken. Ezek kimondják, hogy: a támogatásban részesülő társaságnak megbízással kell rendelkeznie a megfelelő, világosan körülhatárolt közszolgáltatási kötelezettség ellátására; a kompenzáció kiszámításához használt adatokat előre kell megállapítani objektív és átlátható módon; a kompenzáció nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség ellátása során felmerülő költségek egészét vagy egy részét fedező összeget, amelynek megállapításakor figyelembe kell venni az összes vonatkozó bevételt és egy ésszerű hasznot is; és végül ahol a céget nem a közbeszerzésekre vonatkozó lehető legjobb eljárás alapján bízták meg a kötelezettség teljesítésével, a kompenzáció szintjét olyan költségek elemzése alapján számítják ki, amelyek egy átlagos, jól irányított, megfelelően felszerelt és ésszerű nyereséggel rendelkező cég esetében merültek volna fel ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítése során. A Bíróság szemszögéből erre a kompenzációra nem vonatkoznak a Szerződésnek az állami támogatásokról szóló rendelkezései.

1.4.2 Hasonlóképpen, a 2001. január 12-i, 69-2001/EK bizottsági rendeletnek (4) megfelelően nyújtott „de minimis” gazdasági támogatás, valamint az egyes közszolgáltatási rádió- és televízióadást szolgáltatóknak (5) nyújtott állami támogatás is ki van zárva ez alól.

(2) 2003. július 24-i döntés a C-280/00 ügyben, a megjelentetése függőben van a jogesetekről szóló beszámolóban.

(3) 2003. november 27-i döntés a C-34/01 – C-38/01-es ügyekben, a megjelentetése függőben van a jogesetekről szóló beszámolóban.

(4) 2001.01.13-i HL L 10, 30. old. Ez olyan gazdasági támogatás, amelyet cégeknek nyújtanak három éves időszakra, 100 000 eurónál nem magasabb összegben. Fontos megjegyezni, hogy ez a rendelet nem vonatkozik a szállítási ágazatokra és a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek feldolgozásával vagy értékesítésével kapcsolatos tevékenységekre.

(5) Kifejezetten a 2001.11.15-i C 320. Hivatalos Lapban megjelent Bizottsági Közlemény 49–56. pontjaiban meghatározottak.

1.4.3 Továbbá az EK-szerződés 73. cikkének és az 1191/69/EGK⁽¹⁾ és 1107/70/EGK tanácsi rendeletnek⁽²⁾ a rendelkezései értelmében a szárazföldi közlekedési ágazaton (vasúti, közúti és vízi) belüli támogatásokra, különösen amelyeket olyan cégek kapnak, amelyek kizárólag városi, elővárosi és regionális szállítási szolgáltatást nyújtanak, ki vannak zárva a javaslat illetékességi köréből.

1.4.4 Végül azon szempontok alapján, amelyeket maga az Európai Bizottság vetett fel a Közös Szállítási Politika külön célkitűzéseire való tekintettel, a légi és tengeri szállítási ágazatokban végzett közérdekű szolgáltatásokért nyújtott kompenzáció is ki van zárva⁽³⁾ az alkalmazás alól, azoknak a szigeteket összekötő közérdekű tengeri járatoknak a kivételével, amelyeknek az éves forgalma nem haladja meg a 100 000 utast.

1.4.5 Következésképpen a javaslat a határozat 1. cikkével összhangban – a fent említett szigeteket összekötő szolgáltatásokon kívül – olyan vállalkozásoknak nyújtott, közszolgáltatásokért, állami támogatás formájában járó kompenzációra vonatkozik, amelyek az EK-szerződés hatálya alá tartozó minden ágazatban működnek, és amelyek az alábbi feltételeknek felelnek meg:

- 1) „Egy meghatározandó küszöb”⁽⁴⁾ alatti, éves adózás előtti, minden tevékenységből származó jövedelem arra a két pénzügyi évre, amelyben az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokra a megbízást megadták, és „egy meghatározandó küszöb”⁽⁵⁾ alatti, az említett szolgáltatásra nyújtott éves kompenzáció, amely helyett – hitelintézetek esetében – a mérleg teljes összegére vonatkozó „meghatározandó küszöb” szerepel;
- 2) Az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokat magukban foglaló tevékenységet végző kórházaknak közszolgáltatásért adott kompenzáció;
- 3) Az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokat magukban foglaló tevékenységet végző, szociális lakásmegoldásokkal foglalkozó vállalkozásoknak közszolgáltatásért adott kompenzáció.

1.4.6 A határozatnak az ezeken a területeken történő alkalmazása nem változtat azon, hogy az állami támogatás összegegyeztethető-e az EK-szerződés 86. cikkének 2. bekezdésével, ha a meghatározott feltételek teljesülnek. Így az Európai Bizottság különbségtételt javasol az állami támogatások között, amelyek egyik része jelentős összegeket érint, és súlyosan

torzíthatja a versenyt, másik részük viszont a szerényebb típusú állami támogatások közé tartozik.

1.4.7 A javaslat még nagyobb hangsúlyt helyez az átláthatóság szükségességére a tagállamok és a közszolgálati kötelezettségekkel rendelkező vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok tekintetében azzal, hogy módosítja a jelenlegi 80/723/EGK irányelvet egy új meghatározás, „az elkülönített számlát vezetni köteles vállalkozások” bevezetésével. Ez a meghatározás függetlenül attól, hogy milyen jogi kategóriába tartozik a közszolgáltatási kompenzáció, olyan vállalkozásokra vonatkozik, amelyek elkülönített számlát tartanak fenn, és kapnak ilyen kompenzációt, és amelyek az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokon kívüli tevékenységet is végeznek.

1.4.8 Végül a javaslat rendelkezései érvényesek lesznek anélkül, hogy érintenék az egyes ágazatokra vonatkozó közösségi jogszabályokban és a közbeszerzési szerződéseket szabályozó jelenlegi közösségi rendelkezésekben foglalt, a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségekre vonatkozó szigorúbb és sajátos rendelkezéseket.

1.4.9 Mindenesetre a javaslat illetékességi köre azokra a szolgáltatásokra korlátozódik, amelyek általános gazdasági érdeket képviselnek az EK-szerződés 86. cikkének 2. bekezdése értelmezésében, bár nem áll rendelkezésre ennek a fogalomnak a meghatározása.

1.4.10 A javaslat néhány más rendelkezése, mint például azok, amelyek az összegegyeztetetőséget és a bejelentési kötelezettség alóli mentességet, a közszolgálati kiküldetés követelményeit és azt szabályozzák, hogy hogyan kell a kompenzációt kiszámítani, konkrétabbak.

1.4.11 A határozattervezet 2. cikke kimondja, hogy az a közszolgáltatási kompenzáció, amely megfelel a szükséges feltételeknek, összegegyeztethető a közös piaccal, és mentesül a Szerződés 88. cikkének 3. bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség alól.

1.4.12 A határozattervezet 4. cikke szerint a közszolgáltatásra hivatalos aktus útján kell megbízást adni (jogszabály, szabályozási eszköz vagy szerződés), amely világosan rögzíti a közszolgáltatási kötelezettségek pontos típusát, az érintett vállalkozásokat és területet.

⁽¹⁾ 1969.06.28-i HL L 156. Utoljára módosítva az 1893/91/EGK rendelettel (1991.06.29-i HL L 169, 1. old.).

⁽²⁾ 1970.06.15-i HL L 130. Utoljára módosítva az 543/97/EK rendelettel (1997.03.26-i HL L 84, 6. old.).

⁽³⁾ Az ezekre az ágazatokra vonatkozó szabályokat az 1992. július 23-ai 2408/92/EGK tanácsi rendelet (1992.08.24-ei HL L240, 7. old.) a közösségi légi fuvarozóknak a közösségen belüli légi útvonalakhoz való hozzáféréséről, amelyet utoljára az Európai Parlament és a Tanács 1882/2003/EK rendeletével (2003.10.31-i HL L284, 1. old.) módosítottak, és az 1992. december 7-ei 3577/92/EGK, a tengeri kabotázsról szóló tanácsi rendelet (1992.12.12-ei HL L364, 7. old.) tartalmazza.

⁽⁴⁾ A vonatkozó küszöbököt akkor állapítják meg, amikor a Bizottság által a javaslattal kapcsolatban elindított konzultáció eredményei megvannak.

⁽⁵⁾ Ezt az utolsó küszöböt úgy rögzítik, hogy a szerződés érvényességi ideje alatt vagy egy ötéves időszakban nyújtott kompenzáció jelenlegi értékének veszik az éves átlagát.

1.4.13 Ezzel az utolsó ponttal különösen röviden foglalkozik mind a határozat 5. cikke, mind a közösségi keret 12–23. pontja. A kompenzáció összege alapvetően nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének költségeit, figyelembe véve az azzal kapcsolatos bevételeket és a kötelezettségek teljesítésének ésszerű hasznát.

1.4.14 Az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokhoz kapcsolódó költségek fedezhetik az összes változó költséget, amely ezeknek a szolgáltatásoknak a biztosításával kapcsolatban felmerül, a rögzített költségekhez való megfelelő hozzájárulást és a tőke megfelelő hasznát, amennyiben azt az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokra fordították⁽¹⁾. Az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások körén kívül eső semmiféle járulékos költséget nem lehet semmilyen körülmények között általános gazdasági közérdeket képviselő szolgáltatásnak tulajdonítani. Általános szabályként a költségszámításnak az „általános elfogadott költségszámítási elveken kell alapulnia”.

1.4.15 A figyelembe veendő nyugtáknak legalább az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokból származó teljes jövedelmet tartalmazniuk kell. Ugyanakkor az „ésszerű haszon” alatt egy olyan tőkemegtérülési arányt kell érteni, amely számításba veszi a kockázatot vagy a kockázatmentesítést, amely a vállalkozás számára a tagállam beavatkozása révén felmerül⁽²⁾.

1.4.16 Végül a tagállamoknak rendszeres ellenőrzéseket kell végezniük, hogy a nyújtott kompenzáció ne legyen túlzott, azaz hogy ne haladja meg az ahhoz szükséges mértéket, amely az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások ellátását lehetővé teszi, mivel az ilyen állami támogatás nem lenne összeegyeztethető a közös piaccal. Mindazonáltal, ha a kompenzáció-túllépés összege nem haladja meg az éves kompenzáció 10 %-át, azt le lehet vonni a következő évben. Néhány általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatás költségei egész éven át olyan mértékben változnak, hogy 10 %-nál nagyobb mértékű kompenzáció-túllépés szükséges ahhoz, hogy biztosíthatók legyenek. Ilyen esetekben a tagállamnak egy olyan időszakos, az adott ágazatra jellemző (3 évesnél nem hosszabb időre vonatkozó) mérleget kell készítenie, amelyet követően a kompenzáció-túllépés visszatérítésre kerül.

2. Általános megjegyzések

2.1 Ez a javaslat az Európai Bizottságnak a 2001. decemberi Laekeni Európai Tanács alkalmával elvállalt feladatából következik, amelynek az volt a célja, hogy csökkentse a közszolgáltatásokhoz adott kompenzáció területén uralkodó bizonytalanságot, konkrétan, hogy egy közösségi keretet hozzon létre az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokkal megbízott vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások számára.⁽³⁾

⁽¹⁾ Lásd a Bíróság 2003. július 3-i döntését, CHRONOPOST, a C-83/01P, C-93/01P és C-94/01P szerint, a megjelenés függőben a jogesetkről szóló beszámolókból.

⁽²⁾ A határozat 5. cikkének 4. bekezdése szerint bármilyen kizárólagos vagy különleges jog, amelyben a vállalkozás részesül, különleges jelentőséggel bír az ésszerű profit meghatározásában, és az érintett tagállam ösztönző feltételeket vezethet be különösen a nyújtott szolgáltatás minőségére vonatkozóan.

⁽³⁾ (COM(2001) 598 végleges)

2.2 Nem kétséges, hogy az általános érdeket képviselő szolgáltatások finanszírozására alkalmazandó szabályok, közelebbről az állami támogatásokra érvényes szabályok alkalmazását jogi bizonytalanság veszi körül annak ellenére, hogy a Bíróság az eseti jogban, nevezetesen az Altmark- és az Enrirsorse-ügyekben hozott döntéseiben további jogi kritériumokat állapított meg a közszolgálati kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan.

2.3 Mindazonáltal szükség van ezeknek a feltételeknek, pontosabban (az átláthatóság és a felhasznált adatok szempontjából) a költségek számítási módszerének és annak tisztázására, hogy milyen típusú közszolgálati kötelezettségekhez nyújtanak kompenzációt⁽⁴⁾.

2.4 Ebben a tekintetben a javaslatra különösen a gazdasági szereplőknek van szükségük annyiban, hogy addig, amíg a keretszabály nem lép hatályba, az ezen szereplők által – mint általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatást biztosítók által – megkapott bármilyen állami támogatás, amelyet nem jelentettek be az Európai Bizottságnak, a szóban forgó összegtől függetlenül jogtalan lehet.

2.5 Ennélfogva nem lennének védve az olyan perek ellen, amelyek ennek a jogszerűségét vonják kétségbe a tagállamok bíróságai előtt.

2.6 A tisztázásra annál is inkább sürgősen szükség van, mert kifejezetten két területen – a finanszírozás és a szerződések odaítélése területén – a tagállamok óvatossága, amellyel meghatározzák és megtervezik az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatási megbízásokat, közelít ahhoz, hogy összeütközésbe kerüljön a közösségi jog egy sor alapszabályával.

2.7 A tagállamok széleskörű megfontolási lehetőséget élveznek, amikor eldöntik, hogy az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások biztosítását finanszírozzák-e és milyen módon. Közösségi harmonizáció híján ennek a megfontolásnak a fő korlátja az a követelmény, hogy az ilyen finanszírozási mechanizmusok nem torzíthatják a versenyt⁽⁵⁾, tekintet nélkül szociális feladataik teljesítésére és teljes körűen tiszteletben tartva a szubszidiaritás elvét, amely kötelező jogi követelmény az Alkotmány szerint, amelyet mind az uniónak, mind a tagállamoknak be kell tartaniuk, és amely nem vezethet a közösségi joganyag (acquis) megkérdőjelezéséhez.

2.8 Az Európai Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy hogyan magyarázza meg világosan, hogy egyes javaslatait miért nyújtja be (jogi alap, szükségesség, arányosság), és miért kell azokat közösségi szinten (szubszidiaritási feltételek, minőségi és/vagy mennyiségi mutatók) – a jó gyakorlat érdekében és a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvvel összhangban – benyújtani.

⁽⁴⁾ Az Európai Bizottság dolgozóinak munkadokumentuma: „Az általános érdeket képviselő szolgáltatásokról szóló zöld könyvről tartott nyilvános konzultációról írt jelentés”, Brüsszel, 2004.03.29., SEC (2004) 326., 27–28. old.

⁽⁵⁾ Ezért a tagállamok különféle finanszírozási mechanizmusokat alkalmazhatnak, többek között „az állami költségvetésen keresztül közvetlen pénzügyi támogatást, a különleges vagy kizárólagos jogokat, a piaci résztvevők általi hozzájárulást, a díjak átlagosítását és a szolidaritási alapú finanszírozást”, COM (2004) 374., 13. old.

2.9 Ezek és más okok támasztják alá az Európai Bizottság javaslatát, amely lényegében azt sürgeti, hogy a tagállamok kormányzati hatóságai tartsanak be bizonyos alapkövetelményeket, mint például, hogy biztosítsák az átláthatóságot az állami szerződések odaítélésének eljárásai során, és hogy kísérjék figyelemmel azt, hogy nem sérül-e a szabad verseny azon cégek révén, amelyek nem hatékonyan teljesítik az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásra szóló megbízatásukat⁽¹⁾.

2.10 Az EGSZB szívesen lát egy olyan jogszabály-javaslatot, amely a Bíróság által kifejtett kritériumok bővítését szolgálja annak érdekében, hogy a közszolgáltatási kompenzáció kikerüljön a Szerződés állami támogatásokat szabályozó rendelkezéseinek hatálya alól.

3. Külön megjegyzések

3.1 A javaslatot elemezve érdemes néhány kérdést felvetni a tartalom és a kifejtés szempontjából.

3.2 A javaslat három fő célkitűzését az alábbiakban lehet összefoglalni: (i) biztosítani kell azt, hogy egy viszonylag korlátozott összegű állami támogatás nyújtása egy általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatás teljesítésével megbízott vállalkozásnak összeegyeztethető legyen a közös piaccal; (ii) növelni kell a jogbiztonságot az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások ellátásával kapcsolatban olyan esetekben, amikor ennél magasabb összegről van szó, úgy, hogy egy közösségi keretszabály megállapítja a kompenzáció értékelésének feltételeit; (iii) meg kell állapítani azokat a feltételeket, amelyek mellett az ilyen kompenzáció állami támogatásnak tekinthető.

3.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a javaslat rendelkezéseit ki kellene terjeszteni minden közszolgáltatási kompenzációra, amely világosan meghatározott, rendszeres és megfelelő a felmerült járulékos költségeknek, de nem haladja meg azokat, ha a kedvezményezett vállalkozás elkülönített számlát tart fenn; és mindezek az Európai Bizottság és a Bíróság „a posteriori” ellenőrzési és jóváhagyási hatáskörébe tartoznak.

3.4 Mindazonáltal a javaslat alkalmazási köre nem világos. Különösen a határozat esetében ez összeférhetetlen kritériumok szerint van meghatározva, amelyek vagy kizárnak egyes helyeket vagy ágazatokat (lásd a fenti 1.4.2. – 1.4.4 pontot) vagy általánosan határolják körül ezeket inkább mennyiségi, mint minőségi szempontok szerint (lásd a fenti 1.4.5 pontot).

⁽¹⁾ Lásd az Európai Parlament jelentését az általános érdeket képviselő szolgáltatásokról szóló zöld könyvről, 2003.12.17., A5-0484/2003 végleges, EP 323, 11–13. old. és a Régiók Bizottsága: „Vélemény az általános érdeket képviselő szolgáltatásokról szóló zöld könyvről” c. dokumentumát, 2004.03.23-i DOC 73, 7. old. és különösen a 10–11. old.

3.5 Sőt néhány jogi fogalom nem pontos, amelyre a javaslat rendelkezései hivatkoznak. Például leszögezi, hogy az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásoknak tulajdonított költségeket „az általánosan elfogadott költségszámítási elvek alapján” kell kiszámítani. Majd ismét azt mondja a határozat érvényességéről, hogy „csak olyan szolgáltatásokra alkalmazandó, amelyek általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások a Szerződés 86. cikkének 2. bekezdése értelmében”. Viszont, amint fent említettük, ez a fogalom sem a Szerződésekben, sem a másodlagos közösségi joganyagban nincs meghatározva.

3.6 A bizottság nézete szerint, más szállítási módokhoz hasonlóan, minden szigeti kabotázst ki kell zárni a javaslat érvényességi köréből, hacsak nem tudja az Európai Bizottság annak felvételét megfelelően indokolni.

3.7 Ebből következően, és a javaslat célkitűzéseinek észrevehetően technikai és eszközjellege miatt, ésszerűnek tűnik, hogy felkérjük az Európai Bizottságot, hogy tisztázza az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások fogalmát úgy, hogy azt megkülönböztesse a hasonló fogalmaktól, mint például a közszolgáltatásoktól és az általános érdeket képviselő szolgáltatásoktól, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományaiiban élnek⁽²⁾. Az Európai Bizottság által az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások leírására jelenleg használt általános kifejezések valóban nem fednek néhány tevékenységet, amelyek a legmagasabb szintű társadalmi érdekeket képviselik, többek között az egészségi állapot javítását szolgáló kutatás finanszírozását és a fogyasztóvédelmet⁽³⁾.

3.8 Erre vonatkozóan hangsúlyozni kell, hogy azzal szembeülve, hogy nemzetek feletti szinten szükséges jogilag tisztázni az általános érdeket képviselő szolgáltatások és az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások fogalmát, legalább két oka is van annak, hogy nincs ilyen égető szükség arra, hogy a szociális szolgáltatások fogalmát ugyanilyen szinten meghatározzuk: (i) az ilyen szolgáltatások csak akkor tartoznának a közösség hatáskörébe, ha gazdasági haszonnal járnának a szállító számára és (ii) ha ez lenne a helyzet, akkor automatikusan a fent említett fogalmak egyikébe tartoznának.

3.9 Ráadásul a javaslat nem szól az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások bizonyos finanszírozási módszereinek besorolásáról, mint például a szolidaritási alapú finanszírozás esetében, amely megakadályozza az egyes nemzeti piacokra való bejutást (a biztosítás ennek egyik példája), vagy nem állapít meg szempontokat a közösségi szintű legjobb gyakorlat értékeléséhez, amely különösen azzal az előnnyel járna, hogy minden kétséget eloszlatna és áttekinthetőbbé tenné a „lefölözésként” ismert gyakorlat jogszerűségét⁽⁴⁾.

3.10 A javaslat ugyanazokat a szempontokat alkalmazza a belső piacot irányító alapvető keretszabályokkal való megfeleléssel kapcsolatban megkülönböztetés nélkül minden ágazatra anélkül, hogy figyelembe venné a szolgáltatók különböző válaszait.

⁽²⁾ Ezt a kérdést az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság számos alkalommal felvetette, legújabbban az általános érdeket képviselő szolgáltatásokról kiadott zöld könyvről írt 2003. december 11-i véleményében, 2004.03.30-i HL C 80, 66. old.

⁽³⁾ Lásd az általános érdeket képviselő szolgáltatásokról szóló fehér könyv 1. mellékletét („Fogalmak meghatározása”), COM(2004) 374, idézet a 23. oldalról.

⁽⁴⁾ Ennek mindenekelőtt a liberalizált ágazatokban lehet negatív hatása a tarifák átlagosítása és a profit- és veszteségtermelő szolgáltatások közötti keresztfinanszírozás eredményeként.

3.11 Ennélfogva helytelenül alkalmazza az egyenlő elbánás elvét nagyon eltérő helyzetekre. Az ivóvízellátást, a városi csatornázást és a hulladékhasznosítást ugyanúgy kezeli, mint a villany- vagy gázszolgáltatást. Viszont ezek az ágazatok nem azonos körülmények között (a környezetvédelem, infrastruktúra stb. szempontjából), és nem összehasonlítható piacokon működnek: némelyiknek a működése helyi vagy regionális szintre van korlátozva, míg mások nemzeti, nemzetek feletti, sőt nemzetközi szinten működnek. Nem helyes ugyanazokat a nemzetek feletti finanszírozási szabályokat ezen ágazatok mind-egyikére alkalmazni.

3.12 Hasonlóképpen az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásoknak a szolgáltatókhoz való viszonya sem ugyanaz a különböző ágazatokban. Egyes szolgáltatások külön infrastruktúrát és berendezést igényelnek, ami logikusan növeli a felmerülő költségeket, és egyes esetekben nem vonzza a magánbefektetőket a rövid és középtávon várható csekély haszon miatt.

3.13 Ráadásul a javaslat, amelynek jogi alapja az EK-szerződés 86. cikkének 3. bekezdése, állandósítja a szerződésekben a versenytörvény és az EK-szerződés közötti jelenlegi szabályozásbeli aránytalanságot, mert míg az előbbi az EK-szerződés 86. cikkének 2. bekezdése alóli ideiglenes mentességként értelmezi az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatásokat, addig az utóbbi az EK-szerződés 16. cikkében és az Alapvető Jogok Chartájának 36. cikkében pozitívumként ismeri el ezeket. Ez a megközelítés valamelyest csökkenti az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások fontosságát mind az EU politikájának alakításában – a társadalmi és területi kohézióban –, mind az uniós polgárok olyan alapszabadságának biztosítékaként, mint a személyek szabad mozgása.

3.14 A javaslat által felvetett problémák az Európai Bizottság által alkalmazott törvényalkotó stratégia alapjára vonatkoznak, legkevésbé az eszközök által elérendő célok és a szabályozás hatékonyságára. Az előbbire vonatkozóan a javaslat alapjául szolgáló megközelítés felidézi azt a jól ismert kategória szerinti mentességi tipológiát, amely széles körben használatos a belső piaci versenyre alkalmazott közösségi jogrendszerben. A különböző helyzetek ilyen módon való összeömlésztésének

egy olyan rejtett formájú harmonizáció a kockázata, amely a szabályozás révén egy uniformizált megoldást keres az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások összetett realitásaira, miközben egy részletesebb és messzebb ható jogi megoldásra van valójában szükség.

3.15 Ez a megjegyzés a szabályozás hatékonysága kérdésének megfontolásához vezet. Olyan előzetes, keretirányelvre vonatkozó javaslat híján (melyet az EGSZB is ajánlott ⁽¹⁾), amely megszilárdítaná az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások alapvető szabályozásának célkitűzéseit és elveit, valamint tisztázná (a) a szerződések által használt fogalmakat, az ágazat-specifikus irányelveket és (b) a különböző szolgáltatókra vonatkozó feltételeket ⁽²⁾, ez a javaslat nem garantálja a jogbiztonságnak azt a szintjét, amely a belső piac ezen szektora esetében szükséges.

3.16 A fent említett jogi infrastruktúra hiányában az alkalmazás és értelmezés területén kétségtelenül fel fog merülni egy sor konfliktus, amely esetleg az illetékes jogi testületek csődjéhez vezet. Ez pedig a szubszidiaritás elvének többszöri megsértését eredményezheti, amely az integrációs folyamat jelenlegi összefüggésében új védelmi szintre jutott, amint azt az Európai Konvent által készített, az Európai Alkotmányt létrehozó szerződéstervezethez csatolt ad-hoc jegyzőkönyv I–9. cikke is mutatja.

3.17 Az EGSZB igyekszik biztosítani, hogy az erősödő gazdasági, társadalmi és területi kohéziót ne gátolja a tervezett keretszabályozás bevezetése. Azt az állami támogatást, amely olyan régiók gazdasági fejlődését támogatja, amelyekben az életszínvonal abnormálisan alacsony vagy a munkanélküliségi ráta vérszesen magas, valamint azt a támogatást, amely bizonyos tevékenységek vagy bizonyos gazdasági térségek fejlődését segíti elő, fenn kell tartani, jóllehet át kell irányítani kohéziós célkitűzésekre, amint azt a Szerződés kimondja.

3.18 Valóban szükséges lehet az állami támogatáspolitikára vonatkozóan új megközelítést elfogadni közösségi szinten, különösen azt figyelembe véve, hogy egyre összetettebbé válhat az Európai Bizottság és azon regionális és/vagy helyi hatóságok közötti kapcsolat, amelyekkel az Európai Bizottságnak közvetlenül kell intéznie az ügyeket minden olyan kérdésben, amely a támogatások elosztásához kapcsolódik.

Brüsszel, 2004. december 15.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

Elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ 2002.10.07-i HL C 241, 4.4. pont

⁽²⁾ Lásd az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2003. december 11-i véleményének 3.1-3.5. pontjait ; idézet fent.