

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ
SZOLGÁLTATÁSOK MŰKÖDTETÉSÉVEL
MEGBÍZOTT VÁLLALKOZÁSOKNAK
KÖZSZOLGÁLTATÁSÉRT JÁRÓ ELLENTÉTELEZÉS
FORMÁJÁBAN MEGÍTÉLT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK
(II. rész határozat és keretszabály)

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

I. Bevezetés

A címben szereplő téma második cikkének célja, hogy bemutassa az alkalmazandó uniós (nem szektor-specifikus) szabályokat, valamint azok alkalmazásának, értelmezésének hazai tapasztalatait, problémáit.

II. Összeegyeztethetőség a 2005/842/EK bizottsági határozat rendelkezései alapján

Az a tény, hogy az Altmark ítélet kritériumaival¹ kompatibilis kom-

¹ C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: Altmark ítélet). Az Altmark ítéletben megfogalmazott kritériumok a következők: vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, melyeket teljesítenie kell.(1) A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.(2) A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(3) Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése

penzációkat nem kell bejelenteni az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) számára (mivel a kompenzáció nem minősül állami támogatásnak, tekintettel arra, hogy az nem jelent gazdasági előnyt a kedvezményezettnek), egyrésztől jelentősen csökkenti a támogatást nyújtók adminisztratív terheit, ugyanakkor másrésztől nem jár teljes jogbiztonsággal. Előfordulhat, hogy például a támogatást nyújtó jóhiszeműen úgy véli, hogy valamely támogatást nem kell bejelentenie, hiszen az teljesíti a fenti feltételeket, viszont egy versenytárs vállalkozás utólag a Bizottsághoz fordulva elérheti az adott támogatás – vagy egy részének – illegálissá minősítését, mivel a támogatás ténylegesen nem teljesíti az Altmark ítélet valamennyi kritériumát teljes egészében².

A Bizottság a jogbiztonság növelése érdekében határozatot fogadott el annak biztosítására, hogy egy viszonylag korlátozott összegű állami támogatás nyújtása meghatározott forgalommal rendelkező kedvezményezett számára általános gazdasági érdekű szolgáltatás (más néven közszolgáltatás) teljesítése érdekében, összeegyeztethető legyen a belső piaccal az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 106. cikk³ (2) bekezdése alapján.

A Bizottság álláspontja szerint az ilyen támogatások nem befolyásolják olyan mértékben a kereskedelmet és a versenyt, amely ellentétes lenne az Unió érdekeivel. *Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról* szóló 2005/842/EK határozat⁴ (továbbiakban: határozat) ennek az összeegyeztethetőségnek a feltételeit részletezi.

alján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhetnek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(4)

² Egy adott intézkedés kapcsán az Altmark ítélet valamennyi feltételének meglétét – tapasztalataink szerint – a támogatást nyújtók minden esetben nagyon nehezen tudták bizonyítani.

³ Régi számozás szerint EK Szerződés 86. cikk.

⁴ HL L 312., 2005.11. 29.

A határozat *kvázi csoportmentességi rendeletnek*⁵ tekinthető. A benne foglaltaknak megfelelő intézkedések állami támogatásnak minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, de nem igényelnek előzetes bizottsági jóváhagyást. Ugyanakkor a jogbiztonság érvényesítése szempontjából a tagállamoknak természetesen lehetőségük van meghatározott támogatási projektek Bizottsághoz történő előzetes bejelentésére. A határozat hatálya alá tartozó hazai intézkedéseket azonban a Támogatásokat Vizsgáló Iroda felé (a továbbiakban: TVI) előzetesen be kell jelenteni. Ezen eljárásra az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének⁶ (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV.19.) Korm. rendelet 30/A-30/C. §-ában foglaltak az irányadóak.

III. A határozat hatálya

A határozat a közszolgáltatásért járó ellentételezésekre annyiban alkalmazandó, amennyiben azt olyan vállalkozások részére nyújtják, amelyek adózás előtti éves forgalma (áfa nélküli árbevétel) az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt (hitelintézetek esetében a 100 millió eurós forgalmi küszöböt egy 800 millió eurós mérlegfőösszeg helyettesíti), és a szóban forgó szolgáltatásért járó éves ellentételezés összege kevesebb, mint 30 millió euró.

A 100 millió eurós értékhatár meghatározásánál a vállalkozás valamennyi tevékenységének árbevételét figyelembe kell venni, nemcsak az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás(ok) nyújtásának árbevételét. Mindenképp fontos azt elkerülni, hogy a vállalkozások mesterségesen kisebb egységekre osztódjanak azért, hogy elkerüljék ezt a forgalmi küszöböt. A 100 millió eurós két pénzügyi évre vonatkozó éves átlagot úgy kell értelmezni, hogy az éves árbevétel két évre 200

⁵ A csoportmentességi rendelet lényege, hogy a Bizottság egyes területeken lemond a támogatások előzetes ellenőrzésének és jóváhagyásának eddigi kizárólagos jogáról, és azt átengedi a tagállamoknak. Ezzel egyszerűsödik az eljárás, hiszen a tagállamoknak e támogatásokat nem kell előzetesen bejelenteni, általában csak utólagos tájékoztatási kötelezettség áll fenn.

⁶ EUMSZ 107. cikk.

millió euró lehet összesen, akár olyan bontásban is, hogy egyik évben 40 millió euró, a másikban pedig 160 millió euró.

A 30 millió eurós küszöb úgy is meghatározható, hogy a szerződéses időszak alatt vagy öt év alatt odaítélt ellentételezés éves átlagát veszik. Fontos hangsúlyozni, hogyha több közszolgáltatást is végez egy adott vállalkozás, ezt a határt akkor is egyenként, tehát szolgáltatásonként kell értelmezni. Amennyiben azonban adott közszolgáltatásért a kedvezményezett több forrásból/több megrendelőtől is részesül kompenzációban, az ellentételezések e szempontból együttesen értendők.

Nem alkalmazandóak többek között az előbbieken megjelölt értékhatárok, amennyiben azt az érintett tagállam által általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősített tevékenységet végző szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak, illetve kórházaknak nyújtják. Ez alatt természetesen csak a gazdasági tevékenységek végzéséhez nyújtott támogatásokat kell érteni, amennyiben ugyanis a támogatást olyan szervezetek kapják, amely nem végeznek gazdasági tevékenységet, az nem minősül állami támogatásnak. Tekintettel ezeknek a tevékenységeknek a speciális jellegére, az egészségügyi ellátást⁷ biztosító kórházaknak és a szociális lakásépítéssel megbízott vállalkozásoknak⁸ nyújtott kompenzáció esetében tehát sem a forgalom, sem az ellentételezés összege szempontjából nincs összeghatár a határozat alkalmazása tekintetében.

A határozat alkalmazandó, amennyiben az ellentételezést olyan szigetekre irányuló tengeri és légi közlekedéshez nyújtják, amelyeken az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben az átlagos éves forgalom nem haladta meg a 300 000 utas, illetve amennyiben olyan repülőterek kapják, amelyek átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben az egymillió utast nem haladta meg, míg kikötők esetében ugyanez a határ 300 000 utas. A tengeri és légi közlekedésre kiterjed a határozat hatálya, ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtásának szabályait e területen specifikus közösségi jogszabályok rögzítik, amelyeket tiszteletben kell tartani. A szárazföldi szállítás nem

⁷ Ideértve adott esetben pl. a segélyhívó szolgálatot és a fő tevékenységgel összefüggő kiegészítő szolgáltatásokat.

⁸ A szociális lakásépítéssel megbízott vállalkozások olyan szociálisan hátrányos helyzetben lévő állampolgároknak, csoportoknak biztosítanak lakást, akik piaci feltételek mellett nem találnának.

tartozik a fenti szabályozás hatálya alá. A határozat alkalmazásakor figyelemmel kell lenni a közbeszerzéssel és a versennyel kapcsolatos hatályos uniós rendelkezésekre (különösen az EUMSZ 101. és 102. cikkére), valamint az ágazati uniós szabályokban lévő szigorúbb, speciális rendelkezésekre. Ha az alkalmazás feltételei fennállnak (pl. küszöbérték, tárgyi hatály), akkor a határozat akár a már hatályban lévő támogatási intézkedésekre is vonatkozhat, ilyenkor azonban a szerződést/jogszabályt megfelelően módosítani szükséges.

IV. Az összeegyeztethetőségi feltételek

Összhangban az Európai Bíróság Altmark ítéletében képviseltekkel, a határozat alapján is a *meghatározás-megbízás-arányosság* hármas feltételrendszerének kell eleget tenni ahhoz, hogy egy intézkedés összeegyeztethető legyen a belső piaccal az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján. A határozat tartalmazza mindhárom feltétel kifejtését.

Meghatározás: Összhangban a Bizottság által elfogadott korábbi dokumentumokkal, a határozat is rögzíti, hogy a tagállamok széles diszkrécionális joggal rendelkeznek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (kivéve az uniós jogszabályok által szabályozott területeket: távközlés, posta, áramszolgáltatás, gáz, szállítás) meghatározása tekintetében. A Bizottság alapvető feladata a nyilvánvaló hibák kiküszöbölése. Fontos, hogy a szolgáltatást ne utólag, a kompenzáció megfizetésekor tekintsék közszolgáltatásnak, hanem legalább már a vállalkozás megbízásakor ekként határozzák meg.

Megbízás: A vállalkozást (egy vagy több) hivatalos aktussal kell megbízni közszolgáltatás végzésével. A hivatalos aktus jogi formáját a tagállamok szabadon megválaszthatják, de annak meg kell felelnie az átláthatósági kritériumnak, és valamennyi versenytárs számára egyenlő feltételeken kell alapulnia. A megbízás történhet például jogszabállyal vagy akár szerződéssel is. A hivatalos aktusnak mind a vállalkozás, mind az állam kötelezettségeit rögzítenie kell. A hivatalos aktusnak tartalmaznia kell a közszolgáltatási kötelezettség időtartamát és jellegét, az érintett vállalkozások számát, a vállalkozásoknak biztosított kizárólagos vagy különleges jogok jellegét, az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paramétereit, a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizetésére hozott intézkedéseket. A közszolgáltatás

meghatározásakor és annak vizsgálatakor, hogy az érintett vállalkozások teljesítik-e a kötelezettséget, a tagállamoknak célszerű széles körű konzultációt folytatniuk, különös tekintettel a felhasználók, fogyasztók véleményére, hiszen egyértelmű fogyasztói igényeknek kell felmerülniük a szolgáltatás iránt, így indokolva az esetleges állami kompenzáció szükségességét.

Arányosság: A közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzáció csak olyan mértékben korlátozhatja a versenyt, amely mindenképpen szükséges a feladat hatékony ellátásához, és nem befolyásolja a kereskedelmet az Unió érdekeivel ellentétesen. Ennek biztosításához fontos, hogy az ellentételezés mértéke ne haladja meg a közszolgáltatás ellátásának nettó költségét. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatás működtetésével kapcsolatban felmerült költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek különbségét az ellentételezés nem haladhatja meg, figyelembe véve egy, a közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó sajáttőkerész alapján várható ésszerű profitot. Így ez a metodológia végeredményben a vállalkozás konkrét közszolgáltatási feladat ellátása során felmerült tényleges költségeit veszi figyelembe. Az ezt meghaladó összegű ellentételezés szükségtelen a közszolgáltatás működtetéséhez, és így összeegyeztethetetlen támogatásnak minősül. Ugyanakkor lehetőség van a túlkompensáció következő évre történő átcsoportosítására. Így amennyiben a túlkompensáció összege nem haladja meg az éves ellentételezés összegének 10 %-át, az átvihető a következő évre és levonható a később fizetendő ellentételezés összegéből. Tekintettel arra, hogy a szociális lakásépítési ágazatban a bevételek drasztikus változása elég gyakran előfordul, ezen a területen ez az arány 20 %, de ez a nagyobb arány csak akkor alkalmazható, amennyiben a vállalkozás kizárólag közszolgáltatási tevékenységet folytat. Az ellentételezés összegének⁹ tartalmaznia kell az állam által vagy az állami forrásból bármilyen

⁹ Az önkormányzat/állam által átengedett díjbevétel bizonyos feltételek teljesülése esetén nem minősül állami forrásnak, ebből következően az így finanszírozott közszolgáltatás tekintetében állami támogatás nem valósulhat meg. A Bíróság a Preussen Elektra-ügyben hozott ítélete (a C-379/98 számú ügyben hozott ítélet, [EBHT 2001, I-02099 o.]) alapján, amennyiben egy állami intézkedés nem érinti az állami költségvetést, abban az esetben nem teljesül az állami forrásból finanszírozottság feltétele, így az intézkedés nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint. Ezt a gondolkodási irányt követi *argumentum a contrario* az Európai Unió Törvényszékének a TV 2 Danmark A/S és társai kont-

formában odaítélt kedvezményeket. Az ellentételezést csak az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez lehet felhasználni. Amennyiben a vállalkozás az ellentételezést nem a közszolgáltatás működtetéséhez, hanem egy másik piacon, másik tevékenységéhez használja fel (keresztfinanszírozás), akkor az szintén nem szükséges az adott közszolgáltatás működtetéséhez, és így összeegyeztethetetlen támogatásnak minősül.

Az ellentételezés mértékénél tehát egyrészt figyelembe kell venni azokat a *költségeket*, amelyek az adott vállalkozásnál a közszolgáltatás működtetéséből származnak. Amennyiben a vállalkozás csak ilyen tevékenységet végez, értelemszerűen valamennyi költségét figyelembe lehet venni. Amennyiben végez a közszolgáltatás működtetésén kívül is tevékenységet, akkor az adott közszolgáltatásért járó ellentételezés kapcsán csak az adott közszolgáltatással összefüggő költségeket lehet figyelembe venni. A közszolgáltatáshoz kapcsolódó költségeknek tekintendők a közszolgáltatás nyújtása során felmerülő változó, illetve azzal összefüggő állandó költségek, valamint az ésszerű nyereség. Amennyiben beruházás is szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, abban az esetben ezen költségek is (pl. különösen az infrastruktúrával összefüggő költségek, a beruházás tárgyát képező beszerzett tárgyi eszköz amortizációja, finanszírozási költségek (kamatköltségek)) a részét képezik.

Az ellentételezés mértékének megállapításához a *bevételek* körét is meg kell határozni. Ennek a közszolgáltatás működtetéséből származó teljes bevételt tartalmaznia kell. Ha a vállalkozás egyéb, az ésszerű

ra Európai Bizottság ügyben (A T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. sz. egyesített esetek [EBHT 2008, II-02935]) hozott ítélete, amely szerint, mivel a TV előfizetési díjat a dán hatóságok állapítják meg, annak fizetésére vonatkozó kötelezettség nem a TV 2 és az adós közötti szerződéses viszonyból, hanem a televízió- vagy rádiókészülék egyszerű birtoklásából ered. Továbbá amiatt, hogy egyrészt a díjak behajtása adott esetben az adóbeszedésre vonatkozó szabályoknak megfelelően történik, valamint másrészt a dán hatóságok határozzák meg az előfizetési díjaknak a TV 2 számára átutalandó részét, az előfizetési díjakból származó források a *dán hatóságok rendelkezésére, és azok ellenőrzése alatt állnak*, és így állami forrásokat jelentenek. Összefoglalva, amennyiben a közszolgáltatás díja az állam rendelkezésére áll, azt az állam szedi be, és ellenőrzést gyakorol felette, átengedése esetén figyelembe kell venni a határozatot a közszolgáltató ellentételezésére felállított korlát tekintetében. Amennyiben ez az állami rendelkezési jog nem áll fenn, az átengedett díjbevételek nem minősülnek állami forrásnak.

nyereségen felüli nyereséget hozó közszolgáltatással kapcsolatos különleges vagy kizárólagos joggal rendelkezik, vagy más állami kedvezményben részesül, azokat mindenképp bele kell számítani a bevételbe, függetlenül annak állami támogatási szempontú megítélésétől. Amennyiben a vállalkozás a közszolgáltatás nyújtásán kívül eső tevékenységet is végez, a tagállam dönthet úgy, hogy ezeket részben vagy egészben a közszolgáltatás finanszírozására kell fordítania.

A fentebb kifejtett elvekből következően tehát a kompenzáció összegét úgy is meg lehet állapítani, hogy az fedezze a vállalkozás *ésszerű nyereségét* is. Az ésszerű nyereség meghatározásánál figyelembe vehető egy adott időszak alatt a vállalkozások által elért termelékenységgel összefüggő nyereség egésze vagy egy része, amennyiben ezáltal az állam által a vállalkozásra bízott szolgáltatások minősége nem csökken. A tagállamok az ésszerű nyereség meghatározásakor megállapíthatnak ösztönző kritériumokat a vállalkozások számára, különösen a szolgáltatások minőségének és a termelékenységi hatékonyság növelése érdekében. Az ésszerű nyereség a sajáttőke-hozamnak az a mértéke, amely figyelembe veszi az állami beavatkozás következtében a vállalkozást terhelő kockázatot, illetve kockázatmentességet, különösen amikor az utóbbit kizárólagos vagy különleges jogok adásával biztosítják. Ez rendszerint nem haladhatja meg az adott ágazatban az utóbbi években jellemző átlagos mértéket. Ha az adott ágazatban nincs a közszolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozáshoz hasonlítható vállalkozás, akkor a más tagállamok vállalkozásaival, illetve – szükség esetén – más ágazatok vállalkozásaival kell elvégezni az összehasonlítást, figyelembe véve az egyes ágazatok sajátosságait.

V. Elkülönített elszámolás vezetési kötelezettség

A határozatot az ún. Transzparencia irányelv¹⁰ sérelme nélkül kell alkalmazni. A Transzparencia irányelv előírja, hogy „*a tagállamok a Kö-*

¹⁰ A tagállamok és a közvállalkozások, valamint bizonyos vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK irányelv (HL L 318., 2006. 11. 17.) Az irányelv hazai implementációját „Az államháztartási szervek és közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról” szóló 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet tartalmazza.

zösség által hozott speciális rendelkezések sérelme nélkül biztosítják, hogy az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban oly módon, hogy a következők világossá váljanak: a) a különböző tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek, b) a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei”. Az átláthatóság biztosítása érdekében tehát az adott vállalkozások úgy kötelesek vezetni az elszámolásaikat, hogy elkülönüljenek a különböző tevékenységekhez tartozó belső elszámolások; minden költséget és bevételt következetesen alkalmazott és objektív módon alátámasztható költség-elszámolási elvek alapján, pontosan jelöljenek ki, vagy osszanak meg; és egyértelműen határozzák meg azokat a költség-elszámolási elveket, amelyek alapján az elkülönített elszámolásokat vezetik. Magyarországon a 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet alapján az elkülönített elszámolásra kötelezett vállalkozásoknak belső számviteliükben el kell különíteniük az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához, illetve kizárólagos vagy különleges jog alapján nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódó és a megosztással érintett eszközöket és forrásokat, bevételeket és ráfordításokat, és ezeket a számviteli törvény¹¹ szerinti számviteli politikában rögzített egységes és következetes számviteli elszámolás alapján kell nyilvántartani olyan módon, hogy az egyes tételek speciális tevékenységekhez való hozzárendelésének módszere egyértelműen megállapítható legyen. Amennyiben a vállalkozás közszolgáltatási körön belül és kívül eső tevékenységet is végez, a belső elszámolásában elkülönítetten kell feltüntetnie a közszolgáltatással, illetve az egyéb szolgáltatásokkal kapcsolatos költségeit és bevételeit, valamint a költségek és bevételek elosztásának paramétereit.

VI. Ellenőrzés és jelentéstételi kötelezettség

A tagállamoknak rendszeresen ellenőrizniük, vagy ellenőriztetniük kell, hogy a vállalkozások nem részesülnek-e az előbb meghatározottakat meghaladó mértékű kompenzációban. A túlkompenzációt vissza

¹¹ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény.

kell fizetni a tagállamnak, és a jövőre nézve naprakésszé tenni az ellentételezés kiszámításának paramétereit.

A tagállamok kötelesek háromévente jelentést benyújtani a Bizottsághoz a határozat végrehajtásról. A jelentésnek tartalmaznia kell az adott időszakban nyújtott ellentételezések számát, a kedvezményezetek számát, az ellentételezések átlagos összegét, a közszolgáltatás ellentételezése céljából kifizetett legmagasabb összeget; az adott ágazatban kifizetett ellentételezések összegét; szállítási ellentételezés esetében, ahol a határozat említést tesz az utasok számának felső határértékéről, az egyes alkategóriák (légiközlekedés, tengeri közlekedés, kikötők, repülőterek) teljes, átlagos és maximális forgalma is megemlítendő; külön figyelmet kell szentelni a szociális lakásépítés és a kórházak esetének, amelyekre vonatkozóan a határozat nem tartalmaz semmiféle felső határértéket; ilyen esetben szintén meg kell adni az adott esetre jellemző mennyiségi információt (lakások száma, kórházak esetében az ágyak száma). A tagállamok ezeken túlmenően benyújthatnak természetesen minden olyan természetű, hasznos információt, amelyet a Bizottság tudomására kívánnak hozni; illetve a határozat alkalmazása során észlelt főbb nehézségekről is be kell számolni. Annak érdekében, hogy Magyarország megfelelő információkkal, adatokkal rendelkezzen a jelentés elkészítéséhez, a támogatást nyújtók a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 7. mellékletében foglaltaknak megfelelő adattartalommal kötelesek minden évben az általuk az előző év során közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról jelentést tenni a pénzügyminiszternek¹². (A határozatban foglalt első összesített jelentéstételi kötelezettség határideje 2008. december 19. volt.)

VII. Az információk megőrzésének kötelezettsége

Tekintettel arra, hogy az állami támogatási ügyekben az elévülés idő 10 év, az Európai Unió Tanács 659/1999/EK rendeletének 15. cikke

¹² A pénzügyminiszter a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendeletben meghatározott feladatait a TVI útján gyakorolta. Az egyes miniszterek valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 85. § k) pontja alapján 2010. július 1-jétől a TVI a nemzeti fejlesztési miniszter irányítása alá tartozik, így a pénzügyminiszter helyett a nemzeti fejlesztési miniszter látja el a fentebb megjelölt feladatokat.

alapján¹³ a tagállamok kötelesek minden olyan dokumentumot 10 évig megőrizni, és a Bizottság kérésére azokat kötelesek határidőn belül rendelkezésre bocsátani, amelyek az ellentételezésnek a határozattal való összhangjának megállapításához szükségesek.

VIII. A közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály¹⁴ (továbbiakban: keretszabály)

Azokat az állami támogatásnak minősülő közszolgáltatási feladat ellátásáért nyújtott ellentételezéseket, amelyek valamilyen okból nem tartoznak a határozat hatálya alá, szükséges a Bizottsághoz jóváhagyás céljából előzetesen bejelenteni. A Bizottság a bejelentett intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésénél a fentebbi keretszabályban rögzített feltételeknek való megfelelést vizsgálja. A keretszabály alapvetően az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazási feltételeit részletezi.

IX. A keretszabály tárgyi és időbeli hatálya

Nem tartozik a keretszabály hatálya alá a személyszállítási közszolgáltatás, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatás.

A keretszabály alkalmazásakor figyelemmel kell továbbá lenni a közbeszerzéssel és a versennyel kapcsolatos hatályos uniós rendelkezésekre, valamint az ágazati uniós szabályokban lévő szigorúbb, speciális rendelkezésekre egyaránt,

Ami keretszabály időbeli hatályát illeti, az 2011. decemberéig alkalmazható. Itt jegyeznénk meg, hogy a Bizottság még abban az esetben is a keretszabály alapján értékeli/értékelt a bejelentett támogatási intézkedéseket, amennyiben a bejelentésre a keretszabály Hivatalos Lapban való kihirdetése előtt került sor. Egyébként a bejelentés nélküli támogatások esetében az odaítélés idején hatályos szabályok az irányadóak.

¹³ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1999. 03. 27.)

¹⁴ HL C 297 4., 2005.11.29.

X. Az összeegyeztethetőségi feltételek

Hasonlóan a határozat összeegyeztethetőségi feltételeihez, a keretszabály kimondja, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés összeegyeztethető legyen a belső piaccal az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján, az állami támogatásnak a közszolgáltatások működtetéséhez szükségesnek kell lennie, és ez a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja az uniós érdekekkel ellentétes mértékben. Ahhoz, hogy ez az egyensúly érvényesüljön, az alábbiakban részletezett feltételeknek kell teljesülniük.

a) Meghatározás – az EUMSZ 106. cikke értelmében vett tényleges közszolgáltatás

Az uniós jog által szabályozott területek kivételével (távközlés, posta, áramszolgáltatás, gáz, szállítás) a keretszabály szintén rögzíti, hogy a tagállamok széles diszkrecionális joggal rendelkeznek a tekintetben, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A Bizottság alapvető feladata, hogy a tagállamok ezt a mérlegelési jogkört nyilvánvaló hiba nélkül alkalmazzák. Tehát az is fontos, hogy a szolgáltatást ne utólag minősítsék közszolgáltatásnak, hanem legalább már a vállalkozás megbízásakor ilyenként határozzák meg.

b) Megbízás – a közszolgáltatási kötelezettség és az ellentételezés kiszámításának módszereit meghatározó eszköz szükségessége

Mindenképpen fontos, hogy mind a közszolgáltatási kötelezettség, mind az ellentételezés kiszámításának módszerei, továbbá a vállalkozás, valamint az állam kötelezettségei meghatározásra és rögzítésre kerüljenek. Az állam (értve ez alatt a központi, a regionális és a helyi hatóságokat vagy akár állami vállalatokat is) a vállalkozást egy sajátos feladattal¹⁵ bízza meg, és kidolgozza a szolgáltatások nyújtásának feltételeit (kivéve azokat az ágazatokat, ahol a speciális uniós jogszabályok szabályozzák a kérdést).

A megbízást tartalmazó hivatalos aktus formájára és tartalmára, valamint a fogyasztók véleményének figyelembe vételére vonatkozóan a határozatnál leírtak az irányadóak.

¹⁵ C-127/73. számú BRT kontra SABAM-ügyben hozott bírósági ítélet [IBHT 1974, 313.]

c) *Arányosság – az ellentételezés mértéke (költségek, bevételek, észszerű nyereség) és a túlkompenzáció*

Itt a határozat vonatkozó részénél kifejtettek az irányadóak, az alábbiakkal kiegészítve, módosítva:

A keretszabály alapján is lehetőség van arra, hogy amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az éves ellentételezés összegének 10 %-át, az átvihető a következő évre. Ugyanakkor a keretszabály nem tartalmazza a szociális lakásépítésre vonatkozó kedvezményes (magasabb) érték automatikus alkalmazását. Elismeri viszont, hogy bizonyos esetekben egyes közszolgáltatások működtetéséhez akár 10 %-ot meghaladó mértékű túlkompenzációra is szükség lehet, így a tagállamok által kellő indoklással alátámasztva bejelentett ilyen ideiglenes túlkompenzációkat adott esetben jóváhagyhatja a Bizottság. Ezt azonban az adott ágazat helyzete alapján meghatározott időszakonként, de minimum négyévente felül kell vizsgálni. Az időszak végén feltárt valamennyi túlkompenzációt vissza kell fizetni.

Lehetőség van a túlkompenzáció felhasználására egyazon vállalkozás által működtetett másik közszolgáltatás finanszírozására. Az átcsoportosítást a keretszabályban foglalt rendelkezések és elvek alapján kell elvégezni, különös tekintettel az előzetes bejelentési kötelezettségre.

A túlkompenzáció összege nem maradhat elérhető a vállalkozás számára azon az alapon, hogy az a Szerződéssel összeegyeztethető támogatásnak számít (pl. környezetvédelmi, foglalkoztatási támogatás stb.). Ha a tagállam ilyen támogatást kíván nyújtani, akkor azt előzetesen engedélyeztetni kell a Bizottsággal, vagy adott esetben meg kell felelnie az általános csoportmentességi rendeletnek¹⁶.

A közszolgáltatáshoz kapcsolódó alábbi *költségek* számolhatók el:

- a közszolgáltatás nyújtása során felmerülő változó költségek;
- a közszolgáltatás nyújtásával és az egyéb tevékenységekkel összefüggő állandó költségekhez való arányos hozzájárulás;
- a közszolgáltatás nyújtásával összefüggő sajáttőkehozam;

¹⁶ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (általános csoportmentességi rendelet) 800/2008/EK bizottsági rendelet, HL L 214/3., 2008. 08. 09.

- amennyiben beruházás is szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, akkor ezek a költségek is (különösen az infrastruktúrával összefüggő költségek) pl.: a beruházás tárgyát képező beszerzett tárgyi eszköz amortizációja, finanszírozási költségek (kamatköltségek).

Mindenképpen fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a költségeket előzetesen meghatározott kritériumok és általánosan elfogadott költség-elszámolási elvek alapján kell kiszámítani, amelyeket az előzetes bejelentésben a Bizottság tudomására kell hozni.

A bevételek és az ésszerű nyereség vonatkozásában ugyanazok a szabályok az irányadóak, mint a határozatban.

XI. Elkülönített elszámolás vezetési kötelezettség

Itt a határozat vonatkozó részénél kifejtettek az irányadóak, az alábbiakkal kiegészítve, módosítva:

Amennyiben a vállalkozást több közszolgáltatás működtetésével is megbízzák – vagy azért, mert különböző hatóságok adják a megbízást, vagy azért, mert a közszolgáltatások jellege eltérő –, a vállalkozás elszámolásának valamennyi közszolgáltatás szintjén biztosítani kell a túlkompenzáció elkerülését.

A túlkompenzáció átcsoportosítását szintén fel kell tüntetni a vállalkozás elszámolásában. Erre a Transzparencia irányelvben foglalt átláthatósági szabályok az irányadóak.

XII. Ellenőrzés

A tagállamoknak rendszeresen ellenőrizniük vagy ellenőriztetniük kell, hogy a vállalkozások nem részesülnek-e az előbb meghatározottakat meghaladó mértékű kompenzációban. A túlkompenzációt vissza kell fizetni a tagállamnak, és a jövőre nézve naprakésszé tenni az ellentételezés kiszámításának paramétereit.

Szintén biztosítani kell a túlkompenzáció átcsoportosításának ellenőrzését is.

XIII. A Bizottság feltételt megállapító határozata

A Bizottság a konkrét esetekre vonatkozóan, feltételt megállapító határozatában előírhat olyan feltételeket, amelyek teljesítése esetén a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal, és olyan kötelezettségeket is, amelyek biztosítják a határozat betartásának ellenőrzését.¹⁷ Ezekre alapvetően azért van szükség, hogy az egyes vállalkozásoknak odaítélt támogatások ne vezessenek túlkompenzációhoz. Ennek érdekében időszakonkénti jelentésekre, vagy egyéb kötelezettségekre lehet szükség.

XIV. Hazai vonatkozások

A keretszabály hatálya alá tartozó támogatásokat is be kell jelenteni a TVI-nek. A TVI a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 17. §-a alapján az előzetesen bejelentett támogatási tervezetet véleményezi, a bejelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül részletes indokolással ellátott előzetes véleményben nyilatkozik a tervezetnek a Bizottság részére történő bejelentésre alkalmasságáról. Amennyiben bejelentésre alkalmasnak minősíti a támogatási tervezetet, a támogatást nyújtó szerv egyidejű értesítése mellett a bejelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül megküldi azt a Bizottságnak.

XV. Az ún. „közszolgáltatási csomag” hazai tapasztalatai

A Bizottság 2010. június 10-én nyilvános konzultációt kezdeményezett a közszolgáltatásokra vonatkozó állami támogatási szabályoknak (Altmark ítélet, határozat és keretszabály) a gyakorlati alkalmazhatóságáról, valamint a tagállami tapasztalatairól. A hazai gyakorlat minél szélesebb körű feltárása érdekében a TVI összesen 39 hazai támogatást nyújtó részére küldte meg a kérdőívet (önkormányzatok, irányító hatóságok stb.). A támogatást nyújtóktól 22 érdemi válasz érkezett¹⁸.

¹⁷ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet 7. cikk (4) bekezdés (HL L 83., 1999. 03. 27.).

¹⁸ Bizonyos észrevételek nem minden esetben tükrözik a TVI, illetve a szerzők ál-

A közszolgáltatások fogalmával kapcsolatban beérkezett észrevételek alapján megállapítható, hogy az esetek többségében egyértelmű a támogatást nyújtók számára, hogy mely tevékenységek minősülnek közszolgáltatásnak, ugyanakkor a jogbiztonság érdekében többen hiányolták a közszolgáltatás általánosan elfogadott, konkrét, uniós jogszabályban meghatározott fogalmát. Vitásnak tekinthető többek között a sporttevékenység (utánpótlás nevelés) megítélése. Kérdéses továbbá, hogy azon önkormányzati feladatok, amelyeket nem az önkormányzatokra vonatkozó törvény ír elő, hanem az önkormányzatok saját hatáskörben vállalnak, minősülhetnek-e közszolgáltatásnak. Nehézséget okozott a gazdasági tevékenység megítélése, illetve a közfeladatot ellátó közintézmények gazdasági és nem gazdasági tevékenységeinek elkülönítése.

Az állami forrás fogalma tekintetében tisztázni szükséges, hogy az önkormányzati (kizárólagos, vagy többségi) tulajdonban lévő, kizárólagos jog alapján közszolgáltatási tevékenységet végző társaságok részére átengedett – azaz az önkormányzati társaságok által közvetlenül a fogyasztóktól a társaságok saját számlájára beszedett és közszolgáltatás végzésének költségeire felhasznált – díjbevételek a határozat, illetve keretszabály hatálya alá tartozó kompenzációnak minősülnek-e, tekintettel arra, hogy a díjvételek sem bevételként, sem kiadásként nem jelennek meg az önkormányzat költségvetésében. Megállapítható-e, hogy az átengedett díjbevétel – különös tekintettel arra az esetre, amikor a díjak meg nem fizetésük esetén adóként nem hajthatók be – ténylegesen állami intézkedésnek tudható be, függetlenül attól, hogy a díjakat a fogyasztók fizetik meg.¹⁹

Az Altmark ítélet négy feltételének alkalmazása során többek között az ellentételezés előre meghatározásával kapcsolatosan akadt nehézség, mivel a feladatokra vonatkozó elemzési adatok, információk időnként hiányozhatnak. Egy támogatást nyújtó megjegyezte továbbá, hogy az általuk támogatott projektek túlnyomó többségükben egyedi, kreatív szellemi alkotások, amelyek szerzői jogi oltalom alatt állnak. Emiatt a pályázati felhívásban meghatározott követelményekben nem feltétlenül, vagyis nem mindig a hatékony költségvetést érintő szempont, sokkal inkább a színvonalas, egyedi, közszolgálati, értékteremtő tartalom a lé

lásponjtját.

¹⁹ E tekintetben ld. még a 8. lábjegyzetben foglaltakat.

nyeges. A pályázati felhívásokban megfogalmazásra került ettől függetlenül a gazdaságosságra törekvés követelménye is.

Az ésszerű nyereség meghatározása szintén problémás. Az iparági átlagos nyereségszint bizonyos szektorokban nehezen értelmezhető, mivel viszonylag kevés szereplős a kínálati oldal, és sok speciális tulajdonsággal rendelkeznek a szereplők, amelyből fakadóan nagy a nyereségmutató szórása.

Az Altmark ítélet 4. feltételének alkalmazását nehezíti az „átlagos, jól vezetett és megfelelően felkészült” vállalkozás definíciójának hiánya. Egy átlagos, jól vezetett és megfelelően felkészült vállalkozás adatainak elemzése alapján kell állást foglalni a 4. feltételnek való megfelelés érdekében, azonban erre vonatkozóan az önkormányzatoknak általában nincsenek információi; az ilyen adatgyűjtés pedig meglehetősen – éppen egy adott tevékenység sajátos jellege folytán – nehézkes.

A határozat és a keretszabály feltételeinek gyakorlati alkalmazhatósága tárgyában feltett kérdéscsoportra reagálva a támogatást nyújtók megjegyezték, hogy megbízási aktusként leginkább koncessziós, valamint közszolgálati szerződéseket, közhasznú megállapodásokat, jogszabályokat (például helyi rendelet, képviselőtestületi döntés, határozat) használtak.

Az ellentétlezés mértékének meghatározása, a bevételek és költségek figyelembe vétele kapcsán a támogatást nyújtók problémaként jelezték, hogy a támogatás és az egyéb bevételek elkülönítése volt, hogy nehézséget okozott, mivel nem szerepeltek minden esetben elkülönített alszámlán. Az ésszerű nyereség meghatározása tekintetében problémaként jelentkezett, hogy nem ismert az ágazati jogszabályokban iránymutatás az adott ágazatok saját tőke hozamának meghatározására, valamint az önkormányzatnak a szolgáltató gazdálkodó szervezetek felett nincs olyan ellenőrzési jogköre, lehetősége, amely lehetővé tenné a vállalkozás komplex vizsgálatát, így a saját tőke hozamának mértéke nem minden esetben volt kedvező a közszolgáltatás finanszírozása szempontjából.

A túlkompensáció elkerülése érdekében a bevezetett ésszerű nyereség szintjének megállapítása, az ezzel kapcsolatos legmegfelelőbb mutatószám (saját tőke arányos nyereség) meghatározása tehát jelentős gondot okozott, piaci felmérések hiányában, a kis elemszámú minta alapján történő definiálás pedig veszélyes. A saját tőke, mint vetítési alap tekintetében kérdéses az is, hogy csak a közszolgáltatás saját tőkéje vagy egyéb, kapcsolódó tevékenységek saját tőkéje is beleszámítandó-e.

Néhányan problémaként fogalmazták meg azt is, hogy ezen szabályok önmagukban nem képesek az esélyegyenlőség és a verseny biztosítására. Ahhoz a jogrendszer más szabályaival – különösen a közbeszerzési szabályokkal – való teljes összhang szükséges. Ugyanakkor a támogatást nyújtók többségének véleménye szerint nem a közszolgáltatással járó ellentételezésre vonatkozó állami támogatási szabályok vezetnek a piac lezárásához. Ha ilyen helyzet alakulna ki, az inkább a megfelelő infrastrukturális hálózat, feltételek hiánya miatt állna elő.

XVI. Konklúzió

A közszolgáltatásról szóló cikksorozatban bemutatott joggyakorlat, és a 2005 óta megalkotott szabályozás alapján leszögezhető, hogy a Bíróság és a Bizottság arra törekszik, hogy ezt az uniós állami támogatási szempontból korábban meglehetősen vitatott és problémás támogatási kategóriát egy jól kidolgozott szakterületté tegye. A már bemutatott joganyag mellett e témában uniós szinten több, szektor-specifikus szabályt is megalkottak²⁰.

Jelentős lépések születtek tehát az uniós állami támogatási szabályok közszolgáltatások területén való alkalmazhatóságának tisztázása, értelmezése érdekében, azonban még így is maradt fent – mint ahogy az a hazai támogatást nyújtók kérdőívre adott válaszai alapján is látható – több, további elemzésre, kifejtésre, megválaszolásra szoruló kérdés, terület. Ilyennek minősül például a megbízó állam által a kedvezményezettnek átengedett díjbevétel minősítése, ugyanis annak megítélése nagyon eltérhet egymástól, akár csak néhány apróbb körülmény megváltozásával.

A legnagyobb probléma véleményünk szerint, hogy hiányos a közszolgáltatás pontos körének uniós szintű meghatározása, ami magában rejti azt a veszélyt, hogy adott esetben egy bizottsági vizsgálódás során az kétségbe vonja egy tagállam által közszolgáltatásként meghatározott szolgáltatás közszolgáltatási jellegét. A közszolgáltatás tagállam általi szabad meghatározása ilyen módon egyszerre jelent hatalmas szabadságot ugyanakkor jogbizonytalanságot is.

²⁰ A cikksorozat következő részében ezek kerülnek részben bemutatásra.