

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK MŰKÖDTETÉSÉVEL MEGBÍZOTT VÁLLALKOZÁSOKNAK KÖZSZOLGÁLTATÁSÉRT JÁRÓ ELLENTÉTELEZÉS FORMÁJÁBAN MEGÍTÉLT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

BOLF-GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA
(III. rész szektor-specifikus szabályok)

I. Bevezetés

Ahogy a cikksorozat korábbi számában is jeleztük¹ ebben a részben néhány speciális, egy-egy konkrét ágazatban nyújtott közszolgáltatásra vonatkozó szabály kerül bemutatásra.

Véleményünk szerint a legnagyobb probléma a közszolgáltatások uniós szabályozása terén az, hogy hiányos a közszolgáltatási definíció egyértelmű határának, pontos körének meghatározása, így magában rejtje azt a veszélyt, hogy adott esetben az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) egy esetleges vizsgálata során kétségbe vonja egy tagállam által közszolgáltatásként meghatározott szolgáltatás közszolgáltatási jellegét, és az ahhoz nyújtott tagállami kompenzációt pedig összeegyeztethetetlennek minősítheti a belső piaccal, és annak visszafizetetését rendelheti el.

A közszolgáltatások finanszírozása területén alkotott ágazati uniós állami támogatási szabályok ezt a problémát nagymértékben kiküszöbölik, segítve ezzel a tagállamok munkáját. Ezen szabályok megalkotását rendkívül hasznosnak ítéljük, mivel a részletszabályok megkönnyítik a hazai támogatási koncepciók uniós joggal való kompatibilitásának kialakítását, így szinte teljes jogbiztonságot eredményezhetnek.

Ezen cikk a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz, valamint a személyszállítási közszolgáltatáshoz rendelkezések lényegét kívánja bemutatni.

¹ Lásd *Állami Támogatások Joga*, 2010/3, 9–26. o.

II. Közzolgálati műsorszolgáltatás általános környezete az Európai Unióban

Az uniós állami támogatási szabályokból levezetve tehát a közzolgálati műsorszolgáltatók a tagállamok által elismert közzolgálatot nyújthatnak. Az Európai Unió jogforrásai elismerik a közzolgálati televízió különleges kulturális szerepét, és azt, hogy az közvetlenül összefügg a társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségleteivel és az ún. médiapluralizmus fontosságával. Ennek megfelelően, az Amszterdami Szerződéshez csatolt Amszterdami Közzolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Jegyzőkönyv² elismerve ezeket a szükségleteket, megállapította, hogy a *közzolgálati műsorszolgáltatás támogatása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik mindaddig, amíg ez a támogatás a műsorszolgáltatóknak a tagállamok által meghatározott közzolgálati feladataik ellátását szolgálja, és nem befolyásolja az Unión belüli kereskedelmet és versenyt olyan mértékben, hogy az ellenkezne a közérdekkel.*

Ez a rendelkezés lényegében a közzolgálati műsorszolgáltatók támogatásának arany szabálya.

III. Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (továbbiakban: közlemény)³

Már 2001-ben fogadott el a Bizottság állami támogatási közleményt⁴ a közzolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozóan – látható tehát, hogy nem egy új szabályozási területről van szó. Elmondhatjuk, hogy a 2001-es közlemény jó alapul szolgált ahhoz, hogy a Bizottság kialakítsa az e területtel kapcsolatos döntéshozatali gyakorlatának széles körét. Azon-

² Az Amszterdami Szerződéssel az EK-Szerződéshez csatolt, a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló értelmező jegyzőkönyv; HL C 340., 1997. 1. o. (továbbiakban: Amszterdami Jegyzőkönyv).

³ Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény HL C 257., 2009.10.27., 1. o. (továbbiakban: közlemény).

⁴ Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló 2001. évi bizottsági közlemény HL C 320., 2001. 11. 25., 5. o.

ban az időközben bekövetkező technológiai változások alapvetően átalakították a műsorszolgáltatási és audiovizuális piacot.

Az új kihívások megválaszolása érdekében a kereskedelmi műsorszolgáltatók mellett a közszolgálati műsorszolgáltatók is elkezdtek tevékenységeik diverzifikálását és a szolgáltatások kibővítését.

Nem szabad azt sem elfelejtenünk, hogy 2001 óta a jogi környezetben is jelentős változások következtek be: gondoljunk csak a korábban már bemutatott *Altmark* ítélet⁵ meghozatalára, valamint a 2005/842/EK bizottsági határozat⁶ megszületésére.

A Bizottság a közlemény elfogadása előtt ezért egy kérdőívet tett közzé a Verseny Főigazgatóság honlapján, nyilvános konzultációt kezdeményezve mind a tagállamokkal, mind a közcélú műsorszolgáltatás szereplőivel. A konzultáció eredményeit elemezve döntötte el, hogy az akkori közlemény milyen mértékben szorul módosításra.

A megkeresésre érkezett válaszok alapján elmondható volt, hogy a kérdőívet kitöltők a médiapiac és a jogszabályi környezet változásai miatt időszerűnek tartották a korábbi közlemény felülvizsgálatát, valamint a közszolgáltatás és a közszolgáltatók feladatainak meghatározását. Azonban a közszolgáltatás részletszabályainak meghatározását szigorúan nemzeti hatáskörnek tartották, mivel a tagállamok médiapiacai között jelentős eltérések mutatkoznak/mutatkoztak, melyek miatt nem lenne célravezető az egységes uniós szabályozás.

Neelie Kroes, a Bizottság korábbi versenyért felelős tagja, 2008. július 17-én az új közlemény megalkotásának folyamata közben tartott strasbourgi műsorszolgáltatási konferencián a következő – véleményünk szerint is a legfontosabbnak minősülő – összegző elveket emelte ki.

A modernizációnak először is arra kell kiterjednie, hogy rávegye a tagállamokat a közszolgáltatási műsorszolgáltatók feladatainak pontosabb megfogalmazására. Ezzel elkerülhető az a piaci bizonytalanság, ami az új média szolgáltatások körében jelentkezhethet. A korábbi versenyügyi biztos szerint nagyobb rugalmasságot kell engedni a közszol-

⁵ C-280/00. sz. ügy *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrs-gesellschaft* [EBHT 2003, I-7747. o.]

⁶ Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozat, HL L 312., 2005.11.29., 67. o.

gáltatási műsorszolgáltatók számára, például abban, hogy a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglaltakhoz hasonlóan a közszolgálati műsorszolgáltatók is képezhessenek tartalékot az éves állami támogatás összegének 10 százalékáig. Emellett a tagállam által adott megbízás formai követelményein is bizonyos keretek között lehetne lazítani. Továbbá, Neelie Kroes véleménye az volt, hogy a bizottsági és az azt felülvizsgáló bírósági döntések tanulságai szerint egy hatékonyabb ellenőrzési mechanizmus szükséges – de nem bizottsági, hanem tagállami szinten.

A Bizottság értékelése a közlemény megalkotásakor a következő alapelvekre épült: összhangban az Amszterdami Jegyzőkönyvvel, a tagállamok nagyfokú szabadságot élvezhetnek a közszolgálati műsorszolgáltatás meghatározása, szervezése és finanszírozása terén. Ebből következően a Bizottság a közszolgáltatás fogalmának tág meghatározását teljes egészében elfogadja, amely a kiegyensúlyozott és változatos programfeladat részeként például sport- és szórakoztató műsorokat is tartalmazhat. A finanszírozás elvileg lehetővé teszi a közszolgálati műsorszolgáltatók számára az állami finanszírozás és a reklámokból származó bevételek kombinálását egyaránt, azonban a túlkompenzáció elkerülése érdekében a bevételeket le kell vonni a kompenzáció összegéből – mivel természetesen az utóbbi nem tekinthető a közszolgálati feladat részének.

A közlemény azokat a körvonalakat írja le, amelyeken belül a közszolgálati műsorszolgáltatási tevékenységekhez nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthető. Vagyis azt mondja a Bizottság, hogy a közlemény alapján nyújtott támogatások nem sértik a műsorszolgáltatással összefüggő belső piaci szabályokat és az alapvető szabadságok alkalmazását.

IV. Eljárási kérdések

Ami az eljárási kérdéseket illeti, a közlemény alapján nyújtandó támogatásokat az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése alapján minden esetben előzetesen szükséges jóváhagyatni a Bizottsággal, így támogatás csak ezen jóváhagyást követően nyújtható. Ebben a folyamatban a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (továbbiakban: TVI) szerepe a támogatást nyújtó és a

Bizottság közötti koordinációra összpontosulna, ezzel segítve a támogatást nyújtó munkáját.

A TVI minden esetben azt javasolja/javasolta a támogatást nyújtóknak, hogy a közlemény alapján zajló bizottsági vizsgálat hosszadalmasabb volta miatt, tekintsék át előzetesen, hogy a támogatási intézkedés megfelel-e az *Altmark* ítéletben, vagy a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglalt feltételeknek. Ezen esetekben a jóváhagyó szerep a Bizottság helyett a TVI-re hárul, ami által a támogatást nyújtók jelentős mennyiségű időt tudnak megspórolni.

Általánosan elfogadott elv, hogy kizárólag ezek alkalmazhatóságának hiányában jelentsék be az intézkedést a közlemény alapján a támogatást nyújtók. Természetesen emellett a TVI arra is felhívta a figyelmet, hogy a mérlegeléskor a támogatást nyújtók mindig tartsák szem előtt, hogy egy esetleges bizottsági ellenőrzés során ezen esetekben is igazolni kell az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelést. Minden esetben hangsúlyozta továbbá, hogy amennyiben ezt a támogatást nyújtó nem tudja kétséget kizáróan bizonyítani, a Bizottság a támogatást az uniós szabályokkal összeegyeztethetetlennek minősíti, és a támogatás visszafizettetését rendelheti el. Vagyis az *Altmark* ítéletben meghatározott feltételek, vagy a 2005/842/EK bizottsági határozat alkalmazására ténylegesen csak akkor kerüljön sor, amennyiben az azokban foglalt feltételek teljes egészében teljesülnek a vonatkozó intézkedés kapcsán.

V. A közleményben megfogalmazott feltételek

Hasonlóan a korábban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezéshez kapcsolódó jogszabályok, a közlemény is a következő fő elveket rögzíti:

1. egyrészt a támogatott szolgáltatásnak *közszolgáltatásnak kell lennie*, és a tagállamnak is ekként kell azt meghatározni;
2. a közszolgáltatási kötelezettséget *hivatalos aktussal* kell, hogy telepítsék az adott szolgáltatóra, és az előírtak szerinti teljesítést egy független, tagállam által kijelölt hatóság vagy testület kell, hogy *ellenőrizze*;
3. a tagállamnak biztosítania kell a közszolgáltatási kötelezettség finanszírozásának *arányosságát*.

A műsorszolgáltatási ágazatban is a közszolgáltatás meghatározását tekintve a Bizottság szerepe kizárólag a nyilvánvaló hibák feltárására korlátozódik. A közszolgálati feladat tagállami meghatározása mindazonáltal nagy valószínűséggel hibás lenne, ha olyan tevékenységeket tartalmazna, amelyekről ésszerűen nem lehet feltételezni, hogy kielégítik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit. A közlemény szerint rendszerint ez a helyzet állna elő például a TV-reklámok, az e-kereskedelem, a televíziós vásárlás (teleshopping), az emeldíjas telefonszámok használata nyereményjátékokban, a szponzorálás vagy az eladásösztönzés (merchandising) esetében⁷.

Ami az arányosság kérdéskörét illeti, ezen feltétel teljesüléséhez két követelménynek kell eleget tennie az adott intézkedésnek. Egyrészt a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatás nettó költségeinek fedezéséhez szükséges mértéket, valamint a támogatás következtében felmerülő versenytorzulás mértéke csak a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges mértékű lehet.

Mindazonáltal, a közlemény a közszolgálati műsorszolgáltatási feladat teljesítése és finanszírozása kapcsán minőségi és mennyiségi követelmények figyelembevételét egyaránt megengedi.

A közszolgálati műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó finanszírozási programokat a közlemény szerint két nagy kategóriára lehet osztani: „egyedüli finanszírozású” és „kettős finanszírozású” programokra⁸. Az „egyedüli finanszírozású” kategória azokat a rendszereket foglalja magában, amelyekben a közszolgálati műsorszolgáltatást kizárólag állami forrásból finanszírozzák. A „kettős finanszírozású” rendszerek a közszolgálati műsorszolgáltatást állami források és kereskedelmi vagy közszolgálati tevékenységekből – mint például reklámidő vagy programok értékesítése, fizetős szolgáltatások nyújtása – származó bevételek különböző kombinációi révén finanszírozzák. A közlemény a közszolgálati műsorszolgáltatás kapcsán mindkettő forma alkalmazását lehetővé teszi azzal a feltétellel, hogy a túlkompensáció elkerülése érdekében a támogatás nyújtása során a támogatás összegéből le kell vonni a keletkezett bevételt.

Vagyis ennek megfelelően, az állami támogatás bizottsági vizsgálathoz a közszolgálati feladat világos és pontos meghatározása mellett a

⁷ Közlemény 48. pontja.

⁸ Közlemény 57. pontja.

közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek világos és megfelelő elkülönítése szükséges, amely kiterjed az elszámolások elkülönítésére is – ez teljes egészében azonos a cikksorozat korábbi számaiban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezésre vonatkozó jogszabályokban rögzített elvvel, tehát egy általános szabálynak tekinthető.

A közszolgálati, illetve nem közszolgálati tevékenységekhez tartozó elszámolások elkülönítése a Bizottság szerint már nemzeti szinten feltétlenül szükséges az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása érdekében, állami források felhasználása esetén. Ehhez az elszámolások elkülönítése olyan eszközt biztosít, amely lehetővé teszi egy adott esetben feltételezett keresztfinanszírozás ellenőrzését, valamint egyúttal a kizárólag a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó indokolt kompenzációs kifizetések védelmét.

Az az általánosan elfogadott elv – véleményünk szerint helyesen –, hogy csak a költségek és a bevételek megfelelő megosztása alapján lehet meghatározni, hogy az állami finanszírozást ténylegesen csak a közszolgálati feladathoz tartozó nettó költségekre korlátozzák-e, és így az az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése és az Amszterdami Jegyzőkönyv szerint a Bizottság által elfogadható lesz-e.

A Bizottság szerint azonban előfordulhat, hogy a műsorszolgáltatási ágazatban az elszámolások elkülönítése a kiadási oldalt illetően bonyolultabban valósítható meg. Vegyük például, hogy amennyiben a közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek elvégzésére a közszolgálati műsorszolgáltatók ugyanazon erőforrásaikat használják fel, ezek költségeit a vállalkozás nem közszolgálati tevékenységeket is magában foglaló, illetve azok nélküli összes költségének különbsége alapján kell megosztani. Ilyenkor természetesen azokat a költségeket, amelyek maradéktalanul a közszolgálati tevékenységeknek tulajdoníthatók, ugyanakkor adott esetben a kereskedelmi tevékenységekhez is hozzájárulhatnak, nem kell elosztani a két tevékenységforma között, vagyis maradéktalanul a közszolgálati feladatokhoz utalhatók és a támogatásnál figyelembe vehetők⁹. Ez a más ágazatokban általánosan elfogadott megközelítéstől való eltérés a közszolgálati műsorszolgáltató ágazat sajátosságaival magyarázható.

A korábbiakból tehát egyértelműen következik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás területén a közszolgálati tevékenységekhez kapcsos-

⁹ Lásd erre a közlemény 68. pontjában megfogalmazott példát.

lódó kereskedelmi tevékenységek nettó hasznát figyelembe kell venni a nettó közszolgálati költség kiszámításakor, és az egyértelműen csökkenti a közszolgálat ellentételezésének a szintjét, mértékét.

A közszolgálati feladat végzéséért ellentételezést kapó vállalkozások természetesen a közlemény alapján is részesülhetnek ésszerű profitban. Ezen esetben is az a szabály érvényesül, hogy a profit a saját tőke hozadékából áll, amely figyelembe veszi a vállalkozás által vállalt kockázatot vagy annak hiányát.

A közlemény alapján – hasonlóan a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglaltakhoz –, a közszolgálati műsorszolgáltatók a közszolgálati kötelezettségek nettó költségét meghaladó évenkénti túlkompenzációt bizonyos feltételekkel megtarthatnak, és átvihetnek a következő évre a közszolgálati feladat ellátása érdekében. A túlkompenzáció szintje *alapesetben* a közszolgáltatás éves költségvetési kiadásainak maximum 10 %-át érheti el, a bevételi-kiadási fluktuációk kivédése érdekében. Főszabályként az ezt meghaladó túlkompenzációt azonban haladéktalanul vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. E főszabálytól a közszolgálati műsorszolgáltatók csak megfelelően indokolt esetben térhetnek el.

VI. A közlemény összegzése

A közleményben megfogalmazott elvek kapcsán leszögezhetjük tehát, hogy azok szinte teljes egészében megfelelnek a korábban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezéshez kapcsolódó uniós rendelkezésekben foglaltaknak.

Megállapíthatjuk azt is, hogy amennyiben a közlemény szerinti támogatást előzetesen nem jelentik be a Bizottság részére, és az hivatalból vagy panasz alapján a csatlakozást követően nyújtott támogatások tekintetében eljárást indítana az elévülés bekövetkezése előtt, úgy a közlemény előírásainak való megfelelést kellene bizonyítani annak érdekében, hogy a be nem jelentett *jogellenes támogatást* ne minősítse *tiltott támogatásnak*, és ne kelljen a kedvezményezettnek kamattal növelten visszafizetnie.

A Bizottság általános célja tehát egy megfelelő jogi keretrendszer létrehozása volt, mely szabályozza a közszolgálati műsorszolgáltatás új médiakörnyezetben történő jövőbeni finanszírozását, figyelembe véve egyrészt a közszolgálati műsorszolgáltatás jelentőségét és a közfinan-

szírozás szükségességét, másrészt pedig a versenyre gyakorolt lehetséges hátrányos hatásokat.

VII. Közszolgáltatások ellentételezése a személyszállítási ágazatban

Az EUMSZ 93. cikke alapján a Szerződésekkel összeegyeztethetőek azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

Közszolgáltatásnak azon tevékenységek minősülnek, amelyeket a piaci szereplők saját maguktól, kereskedelmi alapon nem végeznének el, alapvetően azért, mert a hozzájuk kapcsolódó költségek túlságosan magasak. A közlekedési ágazatban ilyen szolgáltatások a személyszállítás területén jelentkeznek, mind a vasúti, illetve egyéb kötöttpályás (metró, villamos), mind a közúti, mind a vízi és a légi közlekedési ágazatban. Taxival nyújtott szolgáltatás is minősülhet közszolgáltatásnak akkor, ha olyan területre lehet így eljutni, ahova más eszközzel nem megoldott a közlekedés.

VIII. Állami támogatási szabályok a közlekedési ágazatban

A közlekedési szektorban a személyszállítási közszolgáltatási feladatokra nyújtott ellentételezés mellett egyéb típusú támogatások is nyújthatóak, azonban a közlekedési ágazat speciális jellegére tekintettel, legtöbb esetben az általános szabályokhoz képest eltérésekkel.

Így az 1998/2006/EK rendelet szerinti¹⁰ csekély összegű támogatás az áruszállítás területén csak korlátozott mértékben nyújtható, az általános 200 000 euró/három pénzügyi év helyett csak 100 000 euró/három pénzügyi év összegben. Gördülőeszközök beszerzéséhez pedig egyáltalán nem vehető igénybe ilyen módon támogatás.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerint bizonyos gazdasági tevékenységek elősegítésére nyújtott támogatások összeegyeztethetőek a belső piaccal. E szabály alapján került jóváhagyásra például egy cseh

¹⁰ A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendelet HL L 379.; 2006.12.28., 5–10. o.

projekt¹¹, ahol a cseh állami vasúttársaság vasúti gördülőeszköz vásárlásához vett fel kereskedelmi banki hitelt, és e hitel 95%-ára nyújtott garanciát a cseh állam. A hitel összege a társaság árbevételehez viszonyítva csekély volt. A piac – az áruszállítás kivételével – még nem volt liberalizált, és a vasút és a közút közötti versenyre gyakorolt hatás nem okozott problémát, a hitel elősegítette a vasúti szállítás fejlesztését, a környezetvédelem magas szintű megvalósítását és a fenntartható fejlődés támogatását.

Szállítóeszköz beszerzése nem támogatható a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás¹² szerint, de vasúti szállítás (ideértve a metrót és a villamost is) terén gördülőeszköz, akár használt, akár új, beszerezhető, amennyiben ez hozzájárul a regionális fejlődéshez, a biztonságos, környezetkímélő szállításához. A 800/2008/EK bizottsági rendelet¹³ a gördülőeszköz beszerzését csak az árufuvarozás esetében zárja ki.

A környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás alapján¹⁴ a közlekedési ágazatban közösségi szabványok túlteljesítését szolgáló új járművek, például hibrid járművek beszerzésére, energia-megtakarításhoz, például innovatív működéshez kapcsolódóan érdemes támogatást nyújtani akár közlekedési vállalkozások, akár önkormányzatok részére.

A tengeri közlekedési ágazatban lehetséges támogatási formák és kategóriák többek között a következők lehetnek: adók alóli mentesítések, beruházási támogatás biztonságos hajók beszerzéséhez, működési támogatás, képzési támogatás, szerkezetátalakítási támogatás, de nem lehet ilyen jogcímen kikötő-infrastruktúrát fejleszteni.

A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra

¹¹ A Bizottság N323/2004. sz. ügyben hozott határozata (A Česke Dráhy (Cseh Vasúttársaság) vasútijármű-beszerzésének finanszírozásához nyújtott állami garancia) HL C 83.; 2006. 04.06. 10. o.

¹² HL C 54.; 2006.03. 04., 13–44.o.

¹³ A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló bizottsági rendelet *HL L 214., 2008.08. 09., 3–47. o.*

¹⁴ HL C 82.; 2008. 04. 01. 1–33. o., 1. 5.2. pont és 1.5.5.pont

vonatkozó közösségi iránymutatás¹⁵ alapján nyújtható támogatás a repülőtéri infrastruktúrák, berendezések kiépítésére, repülőtéri infrastruktúrák üzemeltetésére, a repülőtéri szolgáltatások működtetéséhez, illetve léteznek az ún. indulási támogatások, amely légitársaságok működési támogatását teszi lehetővé regionális repterek esetében. Ezen tevékenységek közül bizonyosak közszolgáltatások ellentételezéseként finanszírozhatóak. Így pl. a repülőtéri infrastruktúrák, berendezések kiépítésére nyújtott támogatás összhangban lehet az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével, a repülőtéri infrastruktúrák üzemeltetésére nyújtható támogatás az *Altmark ítéletnek* megfelelően, vagy pl. kis regionális (ún. D kategóriás) repülőterek üzemeltetéséhez a 2005/842/EK határozat szabályai szerint.

A vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás¹⁶ alapján támogatás nyújtható a vasúti infrastruktúrák fejlesztéséhez, járművek vásárlásához és megújításához, a közlekedés összehangolására, a vasúti vállalkozások szerkezet átalakításához, valamint nyújtható támogatás adósságok elengedése, és kezességvállalás formájában is.

IX. Vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások ellentételezése

Az EUMSZ 93. cikke különös szabálynak minősül a 106. cikk (2) bekezdéséhez képest. E cikk végrehajtására szolgál a 2009. december 3-ától hatályos, a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁷ (a továbbiakban: 1370/2007/EK rendelet).

Az 1370/2007/EK rendelet megalkotása előtt az alapvető szabályokat a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló 1191/69/EGK tanácsi rendelet,¹⁸ illetve a vasúti, közúti és belvízi köz-

¹⁵ HL C 312.; 2005.12.09., 1–14.o.

¹⁶ HL C 184.; 2008.07.22., 13–31.o.

¹⁷ HL L 315.; 2007.12. 03., 1. o.

¹⁸ HL L 156., 1969.06. 28., 1–7. o

lekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK tanácsi rendelet¹⁹ tartalmazta. Az új 1370/2007/EK rendelet az 1107/70/EGK tanácsi rendeletet teljes egészében hatályon kívül helyezte, míg a 1191/69/EGK tanácsi rendelet az áru fuvarozási szolgáltatásokra 2012 decemberéig alkalmazandó.

A Bizottság gyakorlatában számos esetben vizsgált és hagyott jóvá közszolgáltatási szerződéseket a 1191/69/EK rendelet alapján²⁰. A kompenzáció számítására vonatkozó konkrét szabályok hiányában a Bizottság a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály²¹ rendelkezéseit alkalmazta analóg módon.

Az 1370/2007/EK rendelet megalkotásának célja az átlátható és tisztességes szerződés-odaítélési eljárások megteremtése; az eddigi vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata; a tagállami hatóságoknak biztosítani a lehetőséget a lakosság igényeihez igazodó személyszállítási közszolgáltatók kiválasztására; határozott idejű közszolgáltatási szerződések kötési kötelezettség előírása a transzparencia érdekében, magasabb színvonalú, alacsonyabb költségű és biztonságosabb szolgáltatások megteremtése. A tagállamok a személyszállítási közszolgáltatások nyújtásának feltételei megteremtése érdekében kizárólagos jogokat biztosíthatnak a közszolgáltatóknak, pénzügyi ellentételezést nyújthatnak részükre, illetve a közszolgáltatók működésére vonatkozóan általános, minden érintettre azonosan vonatkozó szabályokat alkothatnak. A vonatkozó nemzeti jogszabályok nem összehangoltak voltak ahhoz vezetett, hogy a közszolgáltatók kiválasztására, jogaira eltérő szabályokat alkalmaztak, ami különösen a több tagállamban tevékenykedő szolgáltatók tekintetében jogbizonytalansághoz vezetett. Ezért szükség volt egy megfelelő uniós keret kialakítására.

Az 1370/2007/EK rendelet hatálya kiterjed a nemzeti és nemzetközi személyszállítási közszolgáltatásokra a közúti, vasúti és egyéb kötöttpá-

¹⁹ HL L 130., 1970. 06.15., 1–3. o.

²⁰ A Bizottság 2008. november 26-i határozata a C-3/08 (ex NN 102/05) – Czech Republic concerning public service compensations for Southern Moravia Bus Companies ügyben *HL L 97, 16. 4. 2009, 14–25. o. és a Bizottság 2008. november 26-ai határozata a C 16/07 (ex NN 55/06) State aid granted by Austria to the company Postbus in the Lienz district ügyben, HL[2009] L 306, 2009. 11. 20., 26–38 o.*

²¹ HL C 297., 4., 2005.11.29.

lyás ágazatokban, a belvízi személyszállításra és a tengeri kabotázásra, azonban nem terjed ki az árufuvarozásra. A történelmi vagy idegenforgalmi célból üzemeltetett szolgáltatások nem tekinthetők közszolgáltatásnak, így a rendelet nem alkalmazható ezen szolgáltatásokra.

Az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállítás és vasúti személyszállítás tekintetében a hazai szabályok – az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény – a továbbiakba: Buszvtv.; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény – a továbbiakban: Vtv. – már tartalmazzák az 1370/2007/EK rendelet követelményeit, a belvízi személyszállítás területén ilyen harmonizációra még nem került sor. A személyszállítási közszolgáltatás olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatás, amelyet diszkriminációmentesen és megszakítások nélkül kell biztosítani a közösség számára, és amelyet a szolgáltató a saját gazdasági érdekeit figyelembe véve, kompenzáció hiányában nem ugyanolyan feltételekkel, minőségben végezne. A Buszvtv. alapján a közszolgáltatási kötelezettség fenntartásának feltétele, hogy a közszolgáltatás biztosítását a közérdek megkövetelje, a közszolgáltatás gazdaságos ellátása másképp ne legyen biztosítható.

X. Közszolgáltatási szerződés

Az 1370/2007/EK rendelet előírja a közszolgáltatási szerződés megkötésének kötelezettségét, amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot illetve ellentételezést biztosít. A „közszolgáltatási szerződés” olyan jogilag kötelező aktus – például szerződés, jogszabály –, amely alapján a közszolgáltatóra ruházzák az adott közszolgáltatási kötelezettséget. Ennek formája, elnevezése tagállamonként eltérő lehet.

A közszolgáltatási szerződéseknek tartalmazniuk kell az adott közszolgáltatási kötelezettséget, a közszolgáltatással érintett földrajzi területet, a feladat teljesítéshez szükséges kompenzáció paramétereit, az esetlegesen biztosított kizárólagos jogokat, költségmegosztást, illetve a minőségi követelményeket. Minőségi követelményként szerepelhetnek az utasok jogai, az utasok, munkavállalók biztonsága, a mozgássérültek szükségletei stb.. A közszolgáltatáshoz kapcsolódó költségként elszá-

molhatóak többek között a bérköltség, az energia, a közszolgáltatáshoz használt járművek, a gördülőeszközök, a létesítmények karbantartásnak költségei. A szerződéseknek tartalmazniuk kell, hogy a közszolgáltatással megbízott kedvezményezett bevonhat-e a teljesítésbe alvállalkozót, és ha igen, azt milyen mértékben, feltételekkel. Azonban ebben az esetben is a közszolgáltatás túlnyomó részét a kedvezményezett köteles biztosítani, és az alvállalkozót az uniós joggal összhangban szükséges kiválasztani. A hazai autóbusszos, illetve vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződéseknek – melynek megkötésére a Busztv. szerint az önkormányzat nevében a polgármester, az állam nevében az érintett miniszter, illetve a Vtv. alapján az illetékes miniszter jogosult – a fentiekben túl többek között tartalmazniuk kell a közszolgáltató közszolgáltatási feladatait, kiegészítő szolgáltatásokat, a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket, a folyamatos szolgáltatás garanciáit, a vagyoni eszközök tulajdonviszonyait, az alkalmazható díj és jegyrendszerre vonatkozó előírásokat, az ellátásért felelős szolgáltatóval szembeni jogait, a vasúti társaság vasúti személyszállítási közszolgáltatással összefüggő jogait, kötelezettségeit, a kompenzáció módját, mértékét, a közszolgáltatási kötelezettség megkezdésének időpontját, a szolgáltató legalább évenkénti adatszolgáltatási kötelezettségét, a vasúti társaság közszolgáltatási tevékenységre vonatkozó önköltség-számítási szabályzatát. A Vtv. alapján az önkormányzatok a hatáskörükbe utalt közszolgáltatási kötelezettség ellátásra vonatkozó tevékenység végzésére az érintett helyi közforgalmú vasúti társasággal vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződést köthetnek.

A piac hosszabb időre történő lezárásának elkerülése, és a szolgáltatások minőségének védelme érdekében a szerződéseknek határozott időtartamra kell szólniuk, amely autóbusszal végzett szolgáltatások esetében 10 év, a vasúti és egyéb kötöttpályás szolgáltatások, illetve a különböző közlekedési módokra vonatkozó szerződések esetében 15 év, a vasúti szállítást érintő közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése esetében 10 év. Szükség esetén, bizonyos feltételek mellett a közszolgáltatási szerződés időtartama 50%-kal meghosszabbítható. Ez például olyan esetekben fordulhat elő, amikor a közszolgáltató nagymértékű beruházást valósít meg a tevékenység ellátása érdekében.

XI. A közszolgáltatási szerződések odaítélése – versenyeztetés és közvetlen odaítélés

Az elvégzett tanulmányok és tapasztalatok alapján a szabályozott verseny bevezetése pozitívan hat a szolgáltatások minőségére, így főszabály szerint a közszolgáltatási szerződéseket versenyeztetési eljárás keretében kell odaítélni. Az autóbusszal és a villamossal végzett szolgáltatásokat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelvben²², illetve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelvben²³ meghatározott eljárásokkal összhangban kell odaítélni. A versenyeztetésnek tehát a közbeszerzésekre, és koncessziókra vonatkozó uniós szabályokkal, a transzparencia, és a diszkriminációmentesség elveivel összhangban kell történnie. A tárgyalások során meghatározzák az összetett szükségletek teljesítésének legmegfelelőbb módját. A Busztv.-ben foglaltak szerint, a pályázati kiírásnak tartalmaznia kell az ellátandó közszolgáltatási tevékenységet és a minimális közszolgáltatási követelményeket, a tevékenység végzésének jogszabályban meghatározott és egyéb feltételeit, a tevékenység végzésével együtt járó szolgáltatói jogosultságokat és kötelezettségeket, a szolgáltató tevékenységét érintő más szolgáltató jogosultságairól való tájékoztatást, a szolgáltató birtokába vagy használatába kerülő létesítmények, eszközök meghatározását, azok működtetésének és használatának feltételeit, az ellátásért felelős szolgáltatóval szembeni jogosultságait és kötelezettségeit, tájékoztatást a korábbi szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokról, annak teljesítményeiről és az általa alkalmazott díj- és jegyrendszerről, az alvállalkozó közreműködésére vonatkozó feltételeket, a közszolgáltatási szerződés módosításának, felmondásának feltételeit, minden olyan további feltételt, amelyet az ellátásért felelős a közszolgáltatási szerződésben érvényesíteni kíván. A Vtv. szerint a pályázati kiírásban szereplő feltételeket és a pályázat elbírálásának szempontjait az alábbi szempontok szerint kell meghatározni: a lakosság életviteléhez tartozó intézményrendszer elérhetősége, eljutási lehetőségek a centrumokba (településközpontok-

²² HL 134, 2004. 04. 30. 1–113.o.

²³ HL L 257, 2005 .01.10, 1– 126.o.

ba), vonzásközpontokba a lakosság utazási igényeinek megfelelően, a településfejlesztési és területfejlesztési igények, a szolgáltatások minőségével szemben támasztott elvárások, így különösen eljutási sebesség, gyakoriság, pontosság, megbízhatóság, zsúfoltság, utas-biztonság, tisztaság, a mozgásukban korlátozott személyek utazási lehetőségei, a szolgáltatások közötti összhang és a szolgáltatók közötti együttműködés a menetrend, az átszállási lehetőségek, a jegyrendszer és az utas-tájékoztatás tekintetében, a járművek és szolgáltatási infrastruktúra színvonala, azok használata, környezeti hatások, a személyzettel szembeni elvárások, foglalkoztatási feltételek, a szolgáltatások ráfordításigénye.

Bizonyos szigorú kritériumok és a fokozott átláthatóság biztosítása mellett, az illetékes tagállami hatóságoknak lehetőségük van a közszolgáltatást saját maguk által nyújtani, illetve azzal pályáztatás nélkül, közvetlen odaítélés formájában ún. belső szolgáltatót megbízni. Ilyen megoldás alkalmazásakor az így kijelölt szolgáltatók nem vehetnek részt az adott hatóság illetékességi területén kívüli tenderen. Közvetlen odaítélés alkalmazására akkor is sor kerülhet, amennyiben közszolgáltatási szerződések kis távolságra, vagy alacsony összegre vonatkoznak, így például a 1 millió euró (kb. 270 millió Forint) éves érték alatti, illetve 300 000 kilométernél kisebb közszolgáltatások esetében. Ezen értékek alkalmazásánál azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy ne kerüljön sor a szolgáltatások, mesterséges, a szabályok kijátszása érdekében történő felosztására. A fenti korlátoktól függetlenül a vasúti közszolgáltatás, valamint az egyéb kötöttpályás szolgáltatás – metró, villamos kivételével – a pályáztatás nélküli eljárás összhangban lehet az uniós követelményekkel. A hazai autóbuszos és vasúti közszolgáltatók pályázati kiírás nélkül, nyilvános ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében is megbízhatóak, amennyiben a közszolgáltatás egyetlen járatra vagy vonalra korlátozódik, és a szolgáltató ellentételezésre nem jogosult. Nem alkalmazható azonban ez az eljárás, ha annak célja a közszolgáltatási feladatok részekre bontásával a pályázati eljárás megkerülése. A hazai szabályok alapján lehetőség van közvetlen megbízás útján odaítélni a közszolgáltatási szerződést, amennyiben az előbb említett értékhatárok betartásra kerülnek, és az valós utazási igények ésszerű kielégítését szolgálja. Ez nem járhat együtt más szolgáltató közszolgáltatási szerződésben rögzített jogainak sérelmével vagy működőképességének veszélyeztetésével. Közvetlen megbízásra akkor is lehetőség van, ha a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás megfelelő pályázat, illetve ajánlat hiányában eredménytelenül zárul, a szolgáltatás meg-

kezdése a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében kiválasztott szolgáltatóval ellehetetlenült, a korábbi szolgáltatóval megkötött közszolgáltatási szerződés azonnali vagy idő előtti felmondásának van helye, illetve egyéb okból veszélybe kerül a közszolgáltatás folyamatosága.

Belső szolgáltatónak az olyan elkülönült jogi egység minősül, amely felett az adott hatóság olyan ellenőrzési jogot gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, amely jog megnyilvánulhat az irányítási, igazgatási, felügyeleti testületekben való képviselőként, a döntésekre gyakorolt tényleges befolyás egyéb formáiban, nem feltétel azonban a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdon. Az autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó hazai jogszabály, illetve a Vtv. alapján belső szolgáltatónak minősül a települési (fővárosi) önkormányzat belső szervezeti egysége, a települési (fővárosi) önkormányzat többségi befolyása alatt álló olyan gazdasági társaság, amelynek tevékenységét a települési (fővárosi) önkormányzat irányítja, olyan egyéb gazdasági társaság, amelyben a települési (fővárosi) önkormányzat meghatározó befolyással rendelkezik.

XII. Közszolgáltatás ellátásáért nyújtott kompenzáció

Tekintettel arra, hogy ellentételezés nélkül a kijelölt szolgáltatók sok esetben nem, vagy nem megfelelő minőségben látnák el az adott közszolgáltatási feladatot, a tagállami hatóságoknak lehetőségük van kompenzációt nyújtani ezen kedvezményezettek részére. Az ellentételezés a rendeletben foglalt feltételek teljesítése esetén az EUMSZ 93. cikke alapján összeegyeztethető a belső piaccal, és azt nem szükséges előzetesen engedélyeztetni a Bizottság Verseny Főigazgatóságával. Arra a kérdésre, hogy a 800/2008/EK bizottsági rendeletet alapul véve, hol és hogyan lehet, illetve kell majd ezekről a be nem jelentett intézkedésekről a Bizottságot utólagos tájékoztatni, a Bizottság jelenleg még nem adott választ, így ez a kérdés egyelőre nem rendezett.

Az általános szabályhoz, illetve a közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó kompenzációnak meg kell felelnie a rendeletben foglalt kötelező feltételeknek, függetlenül az odaítélés tenderen történő vagy közvetlen módjától. Az ellentételezés mértéke a verseny indokolatlan torzításának elkerülése érdekében nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggő költségek fedezéséhez

szükséges mértéküket, figyelembe véve az ezzel kapcsolatos bevételek és ésszerű nyereség mértékét is. A közvetlenül odaítélt szerződésekhez, illetve az általános szabályokhoz kapcsolódó kompenzációnak – a túlkompenzáció elkerülése érdekében – eleget kell tennie a rendelet mellékletében foglalt, a kompenzáció kiszámításra vonatkozó szabályoknak is. A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg az ún. nettó pénzügyi hatásnak megfelelő összeget, amely a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének a közszolgáltató bevételeire és költségeire gyakorolt hatások összessége, azaz össze kell hasonlítani az közszolgáltató azon pénzügyi helyzetét, amelyben a kötelezettséget teljesíti egy olyan hipotetikus helyzettel, amelyben nem. A számviteli szabályokkal összhangban alkalmazandó módszer lényege, hogy a közszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben felmerült költségekből levonják az ezzel kapcsolatos pozitív pénzügyi hatásokat, díjakból származó, illetve egyéb bevételeket. A rendszer lehetőséget ad továbbá egy ésszerű profit indokoltságának elismerésére is, amelyet a szokásos tőkemegtérülési ráta alapján a kockázatokat értékelve kell meghatározni. Amennyiben a kedvezményezett végez a közszolgáltatási feladatok mellett egyéb tevékenységet is, akkor a keresztfinanszírozás elkerülése érdekében az érintett szolgáltató köteles elkülönített elszámolást vezetni, nem terelheti az egyéb tevékenységeinek költségeit a közszolgáltatási kötelezettségére, és az közszolgáltatási kötelezettségre kapott kompenzációt nem használhatja az egyéb tevékenységének finanszírozására. A Buszvtv. és a Vtv. alapján a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeknek a méltányos nyereséggel, díjbevéttel, fogyasztói árkiegészítéssel, egyéb kapcsolódó bevételekkel, támogatásokkal nem fedezett összegét. Az elkülönített nyilvántartást vonali szinten köteles vezetni a szolgáltató.

A TVI eddig egy hitelprogramot, két támogatási programot, és a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződését, valamint a Győr-Sopron-Ebenfurt Vasút Zrt. vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződését hagyta jóvá az 1370/2007/EK rendelet alapján.

XIII. Közzétételi kötelezettségek

A tagállami hatóságoknak speciális közzétételi kötelezettségeket ír elő a rendelet, egyrészt kötelesek minden évben közzétenni egy, az adott évre vonatkozó összesített jelentést a közszolgáltatási kötelezettségekről, az érintett közszolgáltatókról, a biztosított kompenzációkról, és kizárólagos jogokról. Másrészt annak érdekében, hogy a kiválasztási eljárásról az érintett lehetséges közszolgáltatók idejében tudomást szerezhessenek, a szerződések odaítélése előtt egy évvel kötelesek az Európai Unió Hivatalos Lapjában összefoglalót megjelentetni a tervezett odaítélési módra, az érintett szolgáltatásokra, és földrajzi területre vonatkozóan. Az éves összesített jelentést a Busztv. és a Vtv. alapján az önkormányzat honlapján, illetve a minisztérium honlapján kell teljesíteni. A Busztv. és a Vtv. rendelkezései szerint a pályázati felhívást az ellátásért felelősnek legalább két országos napilapban, továbbá a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben, az önkormányzatnak a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben és a helyi napilapban is közzé kell tennie a pályázat benyújtási határidejét legalább 60 nappal megelőzően.

Az átmeneti rendelkezések értelmében a vasúti és közúti közszolgáltatási szerződések odaítélésének 2019. december 3-tól meg kell felelnie a szerződések odaítélésére vonatkozó rendelkezéseknek, amely átmeneti időszak során a tagállamok intézkedéseket hoznak a fokozatos megfelelés érdekében.

XIV. Végző összegzés

Az uniós szabályok ismertetését követően fontos kiemelni, hogy minden esetben figyelemmel kell lenni arra, hogy közszolgáltatásnak azon tevékenységek minősülnek, amelyeket a piaci szereplők saját maguktól, kereskedelmi alapon egyáltalán nem végeznének el, mivel a hozzájuk kapcsolódó költségek túlságosan magasak. Mind a közlekedési ágazatban, mind a közcélú műsorszolgáltatás területén viszonylag egyértelmű, hogy mely tevékenységek minősülhetnek közszolgáltatásnak. Az ágazat-specifikus szabályok megalkotása során a Bizottság tekintettel volt a két terület sajátos voltára, és az általános szabályokat igyekezte ennek megfelelően finomítani.

Véleményünk szerint mindenképpen hasznos egy konkrét területre vonatkozó speciális szabályok Bizottság általi megalkotása, mivel ezzel jelentősen csökkenthető a közszolgáltatások állami ellentételezésének területére jellemző jogbizonytalanság.

Közszolgáltatásokról szóló cikksorozatunk következő számában a közszolgáltatási szabályok jelenlegi, Bizottság általi felülvizsgálatáról, az eddigi tapasztalatok fényében a jövőbeli tervekről, elképzelésekről kívánunk írni.