

TARTALOM

Előszó	17
1. Bevezetés	19
2. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma	23
2.1. Mi az általános érdekű szolgáltatás?	23
2.2. Mi az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (közszolgáltatás)? A hatóságoknak ezt a fogalmat be kell-e vezetniük a hazai jogba?	23
2.3. Mi az általános érdekű szociális szolgáltatás?	24
2.4. Van-e a tagállamoknak mérlegelési jogkörük, amikor definiálják az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat?	26
2.5. Rendelkezésre tud-e a Bizottság bocsátani egy jegyzéket azokról a kritériumokról, amelyet a hatóságok használhatnak annak meghatározásához, vajon egy szolgáltatásnak van-e általános érdekű szolgáltatás jellege?	26
2.6. Az uniós jog korlátozza-e a tagállamok mérlegelési jogkörét a közszolgáltatás definiálása során?	27
2.7. Melyek tekinthetők nyilvánvaló értékelési hibának a tagállamok gyakorlatában egy adott tevékenység közszolgáltatásnak minősítése kapcsán?	28
2.8. Lehetnek-e közszolgáltatások bizonyos pénzügyi szolgáltatások?	28
2.9. Lehet-e közszolgáltatásként értékelni munkahelyek létrehozását és megtartását abból a célból, hogy egy vállalkozás a kutatás-fejlesztési tevékenységét (például gyógyszergyártás) kibővítsse?	29
3. Az állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásának kérdései	30
3.1. Az állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra való alkalmazhatósága	30

3.1.1. Az EUMSZ állami támogatási szabályai mikor alkalmazandók a közszolgáltatások megszervezésére és finanszírozására?	30
3.1.2. Mikor minősül egy tevékenység „gazdaságinak” a versenyszabályok alapján?	30
3.1.3. Független szakemberek tekinthetők-e vállalkozásnak a versenyszabályok szerint?	32
3.1.4. Mikor minősül egy tevékenység nem gazdasági természetűnek a versenyszabályok céljai szerint?	32
3.1.5. Amikor egy hatóság felelősségi területén belül információt és tanácsot ad az állampolgároknak, az gazdasági tevékenységnek minősül-e a versenyszabályok értelmében?	34
3.1.6. Alkalmazhatók-e az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályai a nonprofit szolgáltatást nyújtókra?	34
3.1.7. Az általános érdekű szociális szolgáltatásokat (mint például időseknek és fogyatékkal élőknek nyújtott szolgáltatások) szervező társadalmi akcióközpontok az állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak-e?	35
3.1.8. Tartalmaz-e állami támogatást az utalványok önkormányzati elosztása bizonyos egyéni felhasználóknak, amely képessé teszi őket, hogy megszerezhessék a közszolgáltatásokat?	36
3.1.9. Tartalmaz-e a bizonyos kedvezményezetteknek, mint például az alacsony jövedelmű háztartásoknak (a közszolgáltatás tényleges kiadásaitól és/vagy más, az egyedi helyzetből származó objektív kritériumtól függően) nyújtott és közvetlenül a szolgáltatást nyújtónak a „harmadik fél fizet” megállapodás szerint fizetett szociális támogatás állami támogatást?	36
3.1.10. Bizonyos közszolgáltatásokat gyakran helyi viszonylatban nyújtanak. Ténylegesen érintik ezek a tagállamok közötti kereskedelmet?	37
3.1.11. Van-e igazán kereskedelemre gyakorolt hatás olyan esetekben, amikor egy szolgáltatást nyújtó meghatározott általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújt egy adott régióban?	38
3.1.12. Vannak-e példák olyan helyi közszolgáltatásokra, amelyek valószínűleg nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet?	38

3.1.13. Mi történik, ha a tevékenység gazdasági jellegű és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet?	40
3.1.14. A versenyszabályok alkalmazása jelenti-e azt, hogy a tagállamok kötelesek megváltoztatni azokat a módszereket, amelyekkel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat szervezik és működtetik?	40
3.1.15. Mi történik, ha az állami hatóságok kompenzációt nyújtanak az általános érdekű szolgáltatásért, amelyet gazdasági jellegűnek kell tekinteni?	40
3.1.16. Hogyan finanszírozhat egy állami hatóság egy közszolgáltatást?	41
3.1.17. Az állami támogatási szabályok előírnak-e az állami hatóságoknak a közszolgáltatások tekintetében egy sajátos szervezési modellt?	41
3.1.18. Minősíthetők-e állami támogatásnak a decentralizáció keretében a közintézmények közötti hatáskör áthelyezésekkel kapcsolatban nyújtott finanszírozási összegek?	42
3.1.19. Egy, a közbeszerzési szabályok értelmében vett belső szolgáltató finanszírozása – amely általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújt, kizárja-e az állami támogatási szabályok alkalmazását?	42
3.2. Az Altmark-ítélet és a közszolgáltatási csomag	43
3.2.1. Mit állapít meg a Bíróság az Altmark -ítéletben?	43
3.2.2. Használhat-e egy tagállam egy előre meghatározott referenciaköltséget egy átlagos, jól működő vállalkozás költségeihez kapcsolódó feltétel alkalmazása céljából?	45
3.2.3. Melyek az Altmark- kritériumok alkalmazásának vagy nem alkalmazásának következményei?	46
3.2.4. Mi a következménye, ha egy közszolgáltatásért nyújtott kompenzáció valóban állami támogatásnak tekinthető?	47
3.2.5. Melyek a Határozat és a Keretszabály saját célkitűzései? Van bármilyen különbség a kettő között?	47
3.2.6. Milyen esetekben alkalmazható a Határozat?	48
3.2.7. Vannak olyan esetek, amikor a vállalkozás, amely közszolgáltatásért járó ellentételezésben részesül, vállalkozások csoportjába tartozik, vagy egy ad hoc társaság, amelyet közszolgáltatás nyújtására hoztak létre. Ilyen körülmények között a 100 millió eurós forgalomhoz kötött küszöbérték egyetlen jogi	

entítésra vagy a vállalkozások csoportjára alkalmazandó?	48
3.2.8. Az éves kompenzáció 30 millió eurós és a kedvezményezett 100 millió eurós forgalmának küszöbértékei kumulálандóak a Határozat 2. cikk (a) pontjának értelmében? Mi a hatása ennek?	49
3.2.9. Melyek a Határozatban és a Keretszabályban rögzített összeegyeztethetőségi feltételek?	49
3.2.10. A több mint 1 millió utassal rendelkező repterek a Határozat hatálya alá tartoznak-e abban az esetben, amennyiben a közszolgáltatási kompenzáció kevesebb, mint 30 millió euró és a repteret irányító vállalkozás éves forgalma kevesebb, mint 100 millió euró?	50
3.2.11. Mi a kapcsolat a Határozat és az 1370/2007/EK rendelet között?	51
3.2.12. Mi a különbség a Keretszabály és a szállítási ágazatra vonatkozó különös összeegyeztethetőségi szabályok között?	51
3.2.13. Mi a különbség az Altmark-ítéletben, a Határozatban és a Keretszabályban lefektetett feltételek között?	51
3.2.14. Mióta alkalmazzák a Határozatot és a Keretszabályt? Visszamenőleges hatályúak?	53
3.2.15. Teremt-e a közszolgáltatási csomag a vállalkozásoknak jogot arra, hogy közszolgáltatási kompenzáció formájában kapjanak állami támogatást?	53
3.3. A Határozatban foglalt küszöbértékeket meghaladó támogatás bejelentése	54
3.3.1. Szükséges-e a Bizottságnak bejelenteni a Határozat 2. cikk (a) pontjában foglalt küszöbértékeket meghaladó támogatást?	54
3.3.2. Amikor a közszolgáltatási ellentételezés formájában nyújtott támogatás a Határozat alapján mentesíthető a bejelentés alól, kötelező a Bizottságnak egy információs adatlapot küldeni?	54
3.3.3. Amennyiben egy állam elutasítja egy régió, vagy más helyi közösségek közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott támogatásra irányuló bejelentési kérelmét, a közösségek eljárhatnak saját maguk? A Bizottság tehet lépéseket ez ellen a tagállam ellen?	55

3.4. A megbízási aktus fogalma a Határozat és a Keretszabály értelmezésében	56
3.4.1. Mi a megbízási aktus célja a Határozat és a Keretszabály szándéka szerint?	56
3.4.2. Milyen típusú megbízási aktusok felelnek meg a Határozat céljainak?	56
3.4.3. Az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz is megbízási aktusra van szükség?	58
3.4.4. A megbízási aktus fogalma az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, és a Közzolgáltatási Csomag értelmében megfelel a Szolgáltatási Irányelv 2. cikk (2) bekezdés (j) pontjában foglalt „megbízott szolgáltató” fogalmának?	58
3.4.5. Vajon az alábbi megbízási aktusnak minősül a Határozat és a Szolgáltatási Irányelv értelmében: egy regionális hatóság hivatalos döntése, amelyben meghatározza, hogy egy szakképzés általános érdekű szociális szolgáltatás és ennek irányításával egy vagy több képző szervezetet bíz meg?	59
3.4.6. Abban az esetben, ha egy közzolgáltatás több hatóság által társfinanszírozott, szükséges-e minden egyes érintett hatóságnak saját megbízási aktust elfogadni vagy lehetséges utalni az ellentételezés nyújtásakor a közzolgáltatás „irányító” vagy szervező hatóság által kibocsátott megbízási aktusra?	60
3.4.7. Amennyiben egy hatóság egy vagy több szolgáltatót több közzolgáltatással kíván megbízni, szükséges-e, hogy a hatóság mindegyik közzolgáltatás tekintetében külön megbízási aktust fogadjon el?	61
3.4.8. A megbízási aktusban részleteznie kell-e az „ellátandó feladatot” vagy a „speciális tevékenységeket”?	61
3.4.9. Hogyan érdemes a megbízási aktus tervezetét elkészíteni, tekintettel arra, hogy az érintett szolgáltatások, mint például az általános érdekű szociális szolgáltatások esetében egyrészt a globális szempontokra, másrészt az egyéni felhasználók egyedi igényeire is tekintettel kell lenni? A megbízási aktusnak részletezni kell-e minden egyes nyújtott szolgáltatást?	62
3.4.10. Ahol vannak más, a közzolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatásokhoz hasonló tevékenységeket folytató szolgáltatást nyújtók a piacon, a hatóságok meghatározhatják azokat	

a kötelezettségeket, amelyek megkülönböztetik a közszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat a piacon elérhető szolgáltatásoktól?	63
3.4.11. Hogyan alakítsák ki megbízási aktust a szolgáltatások vonatkozásában úgy, hogy alkalmazkodjanak a teljesítéskor az ellátás intenzitásának körülményeiben, a felhasználói profilokban és a felhasználók számában bekövetkező változó körülményekhez?	64
3.4.12. A megbízási aktus követelménye korlátozhatja-e a szolgáltatást nyújtónak a különböző tagállamok alkotmányos illetve egyéb jogi szabályozása által elismerhető és tiszteletben tartható kezdeményezési szabadságát és önállóságát?	65
3.4.13. Egy megbízási aktus előírása korlátozhatja-e egy nemzeti szinten szabályosan megbízott közszolgáltatást nyújtó fióktelepét prioritásai szabad meghatározásában?	66
3.5. Kompenzáció	66
3.5.1. A Határozat előírja, hogy a megbízási aktusban meg kell határozni a költség kiszámítására vonatkozó paramétereket. Hogyan lehet ezt teljesíteni a szolgáltatásnyújtást megelőzően?	66
3.5.2. Még a nagy tapasztalattal rendelkező általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára is magas lehet az előre nem látható költségek aránya és az utólagos veszteségek kockázata: előre nem látható változások lehetnek az ellátási szükségletek szintjén, a felhasználói profilokban, a felhasználók számában és a bevételek (a felhasználói díjak nem fizetése, a felhasználók számának ingadozása, más hatóságok hozzájárulásának a megtagadása) szintjében. Hogyan tudnak az állami szervek megbirkózni ezzel a helyzettel?	67
3.5.3. Hogyan kell a kompenzáció (illetve az annak alapjául szolgáló költségek) kiszámításához szükséges paramétereket (a Határozat 4. cikk (d) pontja) meghatározni, abban az esetben, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatást két vagy több hatóság finanszírozza?	68

3.5.4. Abban az esetben, ha a hatóság csak egy részét kívánja finanszírozni egy általános gazdasági érdekű szolgáltatásra kijelölt szolgáltatás nyújtó éves költségeinek, hogyan kell a kérdéses kompenzációt kiszámítani?	68
3.5.5. Szükséges-e sajátos költségenként jellemezni a kompenzáció egy meghatározott összegét?	69
3.5.6. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatást részben egy hatóság és részben a felhasználók finanszíroznak, lehetséges, hogy a hatóság fedezi az összes költséget, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás veszteséges?	69
3.5.7. Egy szervezet közszolgáltatási kötelezettségeinek ellátásához nyújtott kompenzáció számításakor figyelembe lehet-e venni mind a hatóság által a szervezetnek nyújtott támogatásokat, mind a szervezetnek nyújtott szolgáltatásokat?	70
3.5.8. Hogyan kell a közszolgáltatási kompenzáció összegét számolni abban az esetben, ha a közszolgáltatók különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkeznek több közszolgáltatási feladat teljesítésével kapcsolatban?	70
3.5.9. A hatóság a kompenzációsámítás paramétereinek bármely további meghatározása nélkül a megbízási aktusban rögzítheti-e, hogy fedezni fog minden, a meghatározott időszakban felmerült működési veszteséget?	71
3.5.10. Abban az esetben, ha több állami szerv, beleértve egy helyi hatóságot, magánszervezetekkel egy új, közös jogi entitást hoz létre annak érdekében, hogy közösen működtessenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, hogyan kell a kompenzáció számításakor azoknak a tagoknak a szervezetben való jelenlétét figyelembe venni, amelyek nem állami hatóságok?	71
3.5.11. Egy szolgáltatást nyújtónak elkülönítve kell-e nyilvántartania az általános gazdasági érdekű szolgáltatást, ha egyidejűleg más kereskedelmi tevékenységeket is végez?	72
3.5.12. Egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott szervezetnek kell-e elkülönített	

nyilvántartást vezetnie, ha nem gazdasági tevékenységet is folytat?	73
3.5.13. Milyen költségeket lehet kompenzálni, amikor egy vállalkozás azonos infrastruktúrát használ az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásához és az olyan gazdasági tevékenységekhez, amelyek nem minősülnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak?	73
3.5.14. Egy szervezet vállalati státuszából származó adókedvezményét a bevételek közé kell-e számítani a Határozat 5. cikk (3) bekezdésének értelmében?	74
3.5.15. Egy állami holdingon belüli, nyereség-veszteség átruházási megállapodás szerinti kifizetéseket bevételként kell-e figyelembe venni a Határozat 5. cikk (3) bekezdésének értelmében?	74
3.5.16. Mit jelent az „ésszerű nyereség” fogalma az összeegyeztethető kártérítés számításakor?	74
3.5.17. Az ésszerű nyereség számításakor a Határozat és a Keretszabály a tőkehozam mértékét veszi figyelembe. Lehet-e különböző módszert használni az ésszerű nyereség számításához?	75
3.5.18. Ha a kompenzáció számításának paramétereit egy adott szervezetre határozták meg, kell-e más szervezetekkel összehasonlítást végezni? Hatékonyság alapján kellene megítélni? Hogyan lehet egy lelkipásztori szolgálat, lelki vezetés stb. értékét összehasonlítani?	76
3.5.19. A Határozat és a Keretszabály megköveteli-e annak a vállalkozásnak a kiválasztását az általános érdekű gazdasági szolgáltatások ellátására, aki azt a legkisebb költséggel tudja nyújtani?	77
3.5.20. A Határozat és a Keretszabály lehetővé teszi a közszolgáltatási kompenzáció kifizetését, de tiltja-e a túlkompenzációt? Mit jelent a túlkompenzáció?	77
3.6. A túlkompenzáció ellenőrzése	77
3.6.1. Milyen hatása lenne egy, a túlkompenzáció elkerülésére tervezett mechanizmus létrehozásának, amely a hatóságokat kötelezné a túlkompenzáció ellenőrzésének elvégzésére?	77

3.6.2. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás két vagy több hatóság által (pl. központi kormányzat és/vagy egy tartomány és/vagy egy alacsonyabb szintű hatóság által) közösen finanszírozott, hogyan kell a túlkompensáció ellenőrzését végrehajtani?	78
3.6.3. A különböző szintű hatóságok által közösen űfinanszírozott általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó túlkompensáció esetében hogyan kell a túlkompensáció visszafizetését a különböző szintek között végrehajtani?	79
3.7. Alulkompensáció	79
3.7.1. Az állami támogatási szabályok tiltják-e egy általános érdekű szociális szolgáltatást, illetve közszolgáltatást nyújtó szervezet alul kompenzálását, azaz a kompenzáció olyan szintjének fizetését, amely alacsonyabb, mint a közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó költségek? Egy szolgáltatást nyújtó alulkompenzálása nem veti-e fel a versenytársának jutatott gazdasági előnyt, akinek nem kell viselnie az ilyen alulkompensáció pénzügyi terhét?	79
3.7.2. A Keretszabály szerint, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozás alulkompenzált, átvihető-e bármilyen túlkompensáció, amit az adott vállalkozás ugyanabban az időszakban más általános gazdasági érdekű szolgáltatásra tekintettel kapott?	80
3.7.3. Egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott alulkompenzált vállalkozás kaphat-e ideiglenes kompenzációt a pénzügyi év vége előtt, ha a következő évben kifizetésre kerül a feladatai ellátásához szükséges kompenzáció?	80
3.7.4. Alulkompensáció esetében, az általános gazdasági érdekű szolgáltatási feladat teljesítéséhez szükséges berendezés fenntartási költségeire meghatározott kompenzáció fedezheti-e a ugyanazon közszolgáltatáshoz kapcsolódó működési költségeket?	81
3.7.5. Abban az esetben, ha minden piaci szereplőt azonos általános gazdasági érdekű szolgáltatással bíztak meg, az állami támogatásokra vonatkozó szabályok értelmében minden egyes megbízott piaci szereplőnek azonos mértékű kompenzációban kell részesülnie?	81

3.8. A „de minimis” rendelet és az általános csoportmentességi rendelet	82
3.8.1. Egy szolgáltatást nyújtó szeretne létrehozni egy fiatal munkanélkülieket támogató szolgáltatást, amelyhez 150 000 euró pénzügyi támogatás szükséges: az állami hatóságnak alkalmaznia kell az állami támogatási szabályokat egy ilyen támogatásra?	82
3.8.2. Egy hatóság finanszírozhat-e egy kísérleti kezdeményezést azért, hogy meghatározza a közszolgáltatási feladatok tartalmát?	83
3.8.3. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatást a de minimis rendelet szerint finanszíroznak, akkor a 200 000 eurós összeghatár a közszolgáltatásra vonatkozik vagy a közszolgáltatással megbízott vállalkozásra, figyelembe véve egyéb tevékenységeket is, amelyre a vállalkozás állami forrásokat kap?	83
3.8.4. Több közszolgáltatással megbízott szervezet esetében, amely külön elszámolást készít minden közszolgáltatásra, a de minimis szabály minden közszolgáltatásra külön-külön alkalmazható?	83
3.8.5. Egy olyan közszolgáltatással megbízott szervezet esetében, amely nem gazdasági jellegű tevékenységeket is végez, szükséges-e levonni a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások számára fizetett kompenzációt a de minimis rendelet céljai szerint?	84
3.8.6. Egy általános érdekű szociális szolgáltatáshoz kapcsolódó beruházási költségek költségvetése egy vagy több évre kiterjedő időszakra könyvelhető. Ilyen körülmények között lehetséges a de minimis rendeletet alkalmazni?	84
3.8.7. A munkanélküliek szakmai, társadalmi integrációját és a szakképzést szolgáló általános gazdasági érdekű szolgáltatások a Határozat vagy a 800/2008/EK bizottsági rendelet hatálya alá tartoznak?	85
3.9. Közszolgáltatási csomag és az Európai Szociális Alaphoz (ESZA), valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alaphoz (ERFA) kapcsolódó szabályok	86
3.9.1. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások ESZA és az ERFA	

általi finanszírozása állami támogatás? Ez a tagállamok vagy a Bizottság kötelezettsége?	86
3.9.2. Az ESZA-ból és az ERFA-ból származó forrásokból közszolgáltatást a közszolgáltatási csomaggal összhangban lehet támogatni? Ez a tagállamok vagy a Bizottság kötelezettsége?	86
3.9.3. Az állami támogatások ellenőrzése összeegyeztethető-e az ESZA ellenőrzésével?	87
3.9.4. Az ESZA- források kezelésének szabályai szerint csak a kiadási tételek és szigorúan a társfinanszírozott projektekre fordított bevételek elszámolhatók, kizárva az ésszerű nyereséget. Egy ESZA- forrásból finanszírozott közszolgáltatás az ésszerű profitot is tartalmazhatja a Határozatnak megfelelően?	87
3.9.5. Mi a kapcsolat az ESZA által társfinanszírozott projekt ellenőrzési mechanizmusa és a közszolgáltatási csomag által előírt túlkompenzáció ellenőrzése között?	87
3.10. A közszolgáltatási csomag és az elektronikus hírközlési szabályok	88
3.10.1. Ha egy tagállam egy előnyt átruház egy közszolgáltatási kötelezettséggel megbízott vállalkozásra az elektronikus hírközlés területén, amely túlmutat a 2002/22/EK irányelv hatályán, továbbra is lehetséges a kérdéses kompenzáció vizsgálata az állami támogatási szabályok fényében?	88
4. A közbeszerzési szabályoknak az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásával kapcsolatos kérdések	89
4.1. Közvetlenül állami hatóság által nyújtott általános érdekű szociális szolgáltatás	89
4.1.1. Milyen hatásköre van egy állami hatóságnak arra, hogy eldöntse, hogy egy általános érdekű szociális szolgáltatást közvetlenül maga nyújt-e? Más szóval, milyen mozgástere van a hatóságoknak, amikor arról döntenek, hogy egy szolgáltatást közvetlenül vagy kiszervezés útján nyújtanak? A döntés teljes mértékben tőlük függ?	89

4.1.2. A szolgáltató kiválasztására vonatkozó uniós szabályokat rendes körülmények között nem kell alkalmazni, ha a hatóságok egy szolgáltatást közvetlenül maguk nyújtanak vagy ún. belső szolgáltatón (ezt nevezik „in-house” szolgáltatónak) keresztül nyújtják. Mi az „in-house” kivétel korlátja és hatálya?	89
4.2. Harmadik fél által díjazás ellenében nyújtott általános érdekű szociális szolgáltatás	91
4.2.1. Mi az alkalmazandó jogi keret, ha egy állami hatóság úgy dönt, díjazás ellenében kiszervezi egy általános érdekű szociális szolgáltatás ellátását?	91
4.2.2. Mit jelent a határon átnyúló érdek fogalma?	93
4.2.3. Milyen kötelezettségek származnak a transzparencia és a diszkriminációmentesség elveiből?	95
4.2.4. Egy szolgáltatási szerződés odaítélésének megfelelő előírások hogyan tervezhetők olyan módon, hogy teljesen megfeleljenek a felhasználók különböző igényeinek, és hogy lehetővé tegyék, hogy a szolgáltatás a változó körülményekhez (az intenzitás időtartama, a felhasználók száma stb.) igazodjon?	96
4.2.5. Milyen más minőségi követelményeket határozhatnak meg egy közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélésekor egy általános érdekű szociális szolgáltatás számára?	97
4.2.6. Módosítható-e a szerződés a teljesítés során?	99
4.2.7. Hogyan lehet elkerülni, hogy a kis szolgáltatást nyújtókra, akik gyakran a legjobb eszközökkel rendelkeznek az erősen helyi dimenziójú helyzetekben az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságainak megértéséhez, túl nagy teher nehezedjen?	99
4.2.8. Hogyan egyeztethetők össze a közbeszerzési eljárások, amelyek korlátozzák a kiválasztott szolgáltatók számát, a megfelelő mértékű választási szabadság biztosításával az általános érdekű szociális szolgáltatás felhasználói számára?	100
4.2.9. A helyi környezetben való jártasság lehet-e kritériuma egy szolgáltatást nyújtó kiválasztásának, abból a szempontból, hogy ez gyakran elengedhetetlen egy általános érdekű szociális szolgáltatás sikeres ellátásához?	100
4.2.10. Lehet-e a pályázatot csak nonprofit szolgáltatást nyújtókra korlátozni?	102

4.2.11. Az állami hatóságoknak lehetőségük van-e a kiválasztási szakasz során még tárgyalásokat folytatni a szolgáltatást nyújtókkal? Ez különösen fontos az általános érdekű szociális szolgáltatások esetében, tekintettel arra, hogy a hatóságok nem mindig vannak abban a pozícióban, hogy az eljárás kezdetén pontosan meghatározzák a szükségleteket. Ezért néha szükséges, hogy a hatóságok tárgyaljanak a lehetséges szolgáltatást nyújtókkal.	102
4.2.12. Milyen mértékben alkalmazandók a közbeszerzési szabályok a települési önkormányzatok közötti együttműködésekre? Ezek az együttműködések különböző formákat ölthetnek, így például egy települési önkormányzat vásárolhat egy szolgáltatást egy másiktól vagy két önkormányzat közösen indíthat egy közbeszerzési eljárást, vagy egy általános érdekű szociális szolgáltatás nyújtása céljából létrehoz egy entitást stb.	103
4.2.13. A közbeszerzési szabályok milyen mértékben alkalmazandók a köz- és magánszféra együttműködéseire (PPP)?	105
4.2.14. Egy általános érdekű szociális szolgáltatást tartalmazó közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélésekor milyen mértékben lehet olyan kötelezettséget meghatározni, amely bizonyos vállalatirányítási szabályokhoz (pl. a vállalkozás ellenőrzése a munkaadók és szakszervezetek képviselői által egyenlő feltételekkel, vagy a felhasználók képviselőinek bevonása az igazgatótanácsba) való alkalmazkodást ír elő?	106
4.2.15. Hogyan egyeztethetők össze a közbeszerzési szabályok a hatóságok azon igényével, hogy ösztönözzék az innovatív megoldásokat, amelyek megfelelnek az általános érdekű szociális szolgáltatások felhasználói komplex igényeinek?	108
4.2.16. Az általános érdekű szociális szolgáltatási koncesszióknak milyen meghirdetési követelményei vannak? Lehet-e publikálni az Európai Unió Hivatalos Lapjában?	109
4.2.17. Vannak-e egyéb intézkedések, mint a közbeszerzési szerződések és a koncessziók az általános érdekű szociális szolgáltatások kiszervezésére, amelyek	

összeegyeztethetők az átláthatóság és a diszkriminációmentesség elveivel, és széles választási lehetőséget kínálnának a szolgáltatóknak?	109
--	-----

5. Az állami támogatási szabályok és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szolgáltatási koncessziós és közbeszerzési szabályok együttes alkalmazása 110

5.1. Az uniós jog bevezeti-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megszervezésének egy sajátos formáját?	110
5.2. Amennyiben a hatóság egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtóját az állami támogatási szabályoknak megfelelően finanszírozza, kell-e alkalmazni a közbeszerzésekre vagy a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó uniós szabályokat is?	111
5.3. Lehetséges egy közszolgáltatás koncesszionáriusa (engedményese) számára, hogy közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában kapjon állami támogatást a rábízott közszolgáltatási feladat tényleges költségeinek fedezése érdekében?	112
5.4. Az a kivétel, miszerint a közbeszerzési szabályok nem alkalmazandók a belső szolgáltatók megbízása esetében azt is jelenti, hogy az állami támogatási szabályok sem alkalmazandók?	113
5.5. Melyek az objektív kritériumok annak meghatározására, hogy egy bizonyos szintű kompenzáció semlegesíti a működési kockázatot?	113

6. A Szerződés belső piacra vonatkozó szabályainak (letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága) az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásához kapcsolódó általános kérdések 115

6.1. Az EUMSZ belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) mikor alkalmazandók az általános érdekű szociális szolgáltatásokra?	115
6.2. Mikor minősül a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) és a Szolgáltatási irányelv értelmében egy tevékenység „gazdaságinak”?	116

6.3. Mikor minősül a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) és a Szolgáltatási irányelv értelmében egy tevékenység „nem gazdaságinak”?	117
6.4. A Szolgáltatási irányelv hatálya alá nem tartozó szociális szolgáltatásokra ugyanakkor vonatkoznak-e a Szerződés (EUMSZ) belső piacra vonatkozó szabályai?	118
6.5. A szociálpolitikai célok indokolhatják a szociális szolgáltatási ágazat szabályozását célzó intézkedések alkalmazását?	118
6.6. A tagállamok dönthetnek-e úgy, hogy bizonyos szociális szolgáltatásokat csak nonprofit szolgáltatásnyújtók láthatnak el?	119
7. Kérdések a Szolgáltatási irányelv közszolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra alkalmazását érintően	120
7.1. Mely közszolgáltatások tartoznak a Szolgáltatási irányelv hatálya alá?	120
7.2. Mely szociális szolgáltatások vannak a Szolgáltatási irányelvből kizárva, és mikor kell az Irányelv rendelkezéseit alkalmazni ezekre a szociális szolgáltatásokra?	121
7.3. A Szolgáltatási irányelv végrehajtása során a tagállamok megtarthatják a szociális szolgáltatásokra vonatkozó engedélyezési rendszerüket?	122
7.4. Vonatkoznak-e arra a rendszerre az Irányelv rendelkezései, ahol ugyanazt az engedélyezési rendszert alkalmazzák azon szolgáltatásokra, amelyek az Irányelv hatálya alá tartoznak, mint amelyek nem tartoznak? Ha igen, a tagállamoknak külön engedélyezési rendszereket kell megállapítaniuk a kizárt és benne foglalt szolgáltatásokra?	123
7.5. A Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja alkalmazandó-e az állam vagy önkormányzatok által megbízott szolgáltatók, vagy bármely más, e feladattal megbízott szervezet által nyújtott, óvodákhoz és napközikhez kapcsolódó szociális szolgáltatásokra?	124
7.6. A Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja kimondja, hogy a szociális szolgáltatásokat az államnak, vagy az állam által megbízott szolgáltatóknak kell nyújtaniuk. Mit jelent az „állam” fogalma ebben az összefüggésben?	124

7.7. Mit foglal magában „az állam által megbízott szolgáltató” (2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja) fogalma?	125
7.8. A „megbízott szolgáltató” fogalma ugyanúgy meghatározott a Szolgáltatási irányelvben (2. cikk (2) bekezdésének (j) pont), mint a „megbízási aktus” fogalma az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése és a Közszolgáltatási csomag értelmében?	125
7.9. A Szolgáltatási irányelv értelmében megbízási aktusnak minősül-e a következő: egy regionális hatóság hivatalos döntése meghatároz egy általános érdekű szakképzési szociális szolgáltatást, és a megszervezésével, a közszolgáltatásért járó ellentételezés nyújtásával szolgáltatási koncesszió útján megbíz egy vagy több képző szervezetet?	126
7.10. Mit foglal magában „az állam által ilyenként elismert jótékonyági szervezet” (2. cikk (2) bekezdésének (j) pont) fogalma?	126

Előszó

Az Európai Bizottság 2010 decemberében tette közzé az uniós állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályok általános gazdasági érdekű és általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági munkadokumentumot¹, amely a Bizottság által 2006-ban az általános szociális érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos tagállami tapasztalatok megismerése érdekében kezdeményezett nyilvános konzultáció tapasztalatai alapján készült.

A munkadokumentum célja egyrészt annak bemutatása, hogy az uniós állami támogatási szabályok hogyan érvényesülnek az általános gazdasági érdekű és általános érdekű szociális szolgáltatások területén. Szintén választ kíván adni a közbeszerzési szabályok szociális szolgáltatások megrendelése esetében való alkalmazásával kapcsolatban felmerült kérdésekre, annak érdekében, hogy tisztázza a hatóságok azon kötelezettségeit, amelyeket egy általános érdekű szociális szolgáltatás piacon való beszerzése esetében teljesíteniük kell. Be kívánja továbbá mutatni a szolgáltatásnyújtás szabadságára, és a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós szabályok és a Szolgáltatási irányelv² alkalmazását az általános érdekű szociális szolgáltatások területén.

A munkadokumentum az Európai Unió Bírósága és a Bizottság gyakorlatán keresztül elemzi a fenti kérdéseket, és gyakorlati segítséget kíván nyújtani a tagállami hatóságok, a kedvezményezettek és egyéb érdekelték számára.

A téma aktualitását növeli, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazása kapcsán 2005-ben elfogadott Monti-Kroes csomag felülvizsgálata jelenleg zajlik, a Bizottság 2011 szeptemberében ismertette a tagállamokkal a vonatkozó új szabályok tervezeteit. Az új jogszabálytervezetek tartalmáról a 2011. 4. számban jelenik meg összefoglaló.

Bolf-Galamb Zsófia

¹ Commission Staff Working Document – Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest European Commission Brussels, 7.12.2010 SEC(2010)

² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról HL L 376., 2006. 12. 27., 36. o.

ÚTMUTATÓ AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYAINAK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKRA TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁHOZ

Fordította: MOHAY ÁKOS

1. Bevezetés

Számos kérdés merült fel az állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra (közzolgáltatásokra) való alkalmazását illetően. Ezek a kérdések első helyen érintik a pontos feltételeit annak, hogy mely a közzolgáltatási kötelezettségért járó ellentételezés tartalmaz állami támogatást. Másodsor, érintik azokat a feltételeket, hogy mely állami támogatást lehet összeegyeztethetőnek tekinteni az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssel (a továbbiakban: EUMSZ), ezeknek a feltételeknek a gyakorlati alkalmazását és annak tisztázását, hogy ezeket a támogatásokat be kell-e jelenteni az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) részére.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH-ügyben hozott ítéletében (a továbbiakban: Altmark- ítélet)¹ megállapította, hogy a közzolgáltatásért járó ellentételezés nem minősül az EUMSZ 107. cikke értelmében vett állami támogatásnak, amennyiben négy kritérium teljesül.²

Amennyiben a négy kritérium teljesül, a közzolgáltatásért járó ellentételezés nem számít állami támogatásnak, ezért az EUMSZ 107. és

¹ C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH -ügyet [EBHT 2003, I-7747. o.].

² Lásd 3.1. pont.

108. cikke nem alkalmazandó. Ha a tagállamok által nyújtott támogatások nem felelnek meg ezeknek a kritériumoknak, és teljesülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének általános feltételei, a közszolgáltatásért járó ellentételezés állami támogatást jelent.

Bizonyos esetekben az EUMSZ 106. cikke és a szárazföldi közlekedés esetében az EUMSZ 93. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásért nyújtott ellentételezést a belső piaccal összeegyeztethetőnek értékelje. Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének (jelenleg EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése) az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozat (a továbbiakban: Határozat)³ és 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 rendelet⁴ (a továbbiakban: 1370/2007/EK rendelet) részletezi azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén bizonyos, állami támogatásnak minősülő közszolgáltatásért járó ellentételezések összeegyeztethetők a 106. cikk (2) bekezdésével és a 93. cikkel, és nem tartoznak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alá. Más közszolgáltatásért járó ellentételezéseket be kell jelenteni a Bizottságnak, amely megvizsgálja azok összeegyeztethetőségét a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály⁵ (a továbbiakban: Keretszabály) és a szárazföldi közlekedés esetében az 1370/2007/EK rendelet alapján.

Az Altmark-ítélet, a Határozat és a Keretszabály jelentősen hozzájárult az alkalmazandó szabályok tisztázásához és egyszerűsítéséhez.

³ 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.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2007.12.03., 1. o.).

⁵ HL C 297., 2005.11.29., 4.o.

Mindazonáltal, a tagállami hatóságok és az érintettek számos kérdést felvetettek a jogi keretnek a gyakorlati alkalmazását illetően.

A következő kérdések és válaszok elsősorban az általános gazdasági érdekű szociális szolgáltatásokkal és a közlekedéssel foglalkoznak, de általában alkalmazhatóak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra is.

Ugyancsak kérdések merültek fel az európai közbeszerzési szabályoknak az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazását illetően.

A kérdések arra vonatkoznak, hogy egyrészt milyen feltételek mellett alkalmazandók a közbeszerzési szabályok az általános érdekű szociális szolgáltatásokra, másrészt vonatkoznak ezen szabályok hatályára, valamint arra, hogy e szabályok hogyan tudják tekintetbe venni az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátos jellegét.

Az első pont vonatkozásában hangsúlyozni kell, hogy az európai közbeszerzési szabályok nem követelik meg az általános érdekű szociális szolgáltatások kiszervezését, így a hatóságok szabadon eldönthetik, hogy a szolgáltatást közvetlenül maguk vagy saját társaságuk által, in-house beszerzés keretében nyújtják. Dönthetnek úgy is, hogy a szolgáltatást – az esetjog által lefektetett feltételek szerint – más hatóságokkal együttműködésben nyújtják.

A közszolgáltatás/koncesszió szabályai akkor alkalmazandóak, ha a hatóság úgy dönt, hogy a szolgáltatás ellátásával fizetés ellenében harmadik felet bíz meg.

Amennyiben a hatóság közszolgáltatási szerződés odaítéléséről dönt, a szerződés csak akkor esik a 2004/18/EK irányelv (a továbbiakban: Irányelv) hatálya alá, ha az Irányelv alkalmazásához szükséges releváns értékhatár teljesül.⁶ Azonban a szociális szolgáltatások és az egészségügyi szerződések nincsenek alávetve a 2004/18/EK irányelv összes rendelkezésének. Ezekre szerződésekre, illetve szolgáltatásokra csak az Irányelv nagyon korlátozott számú rendelkezése és az Unió olyan alapvető jogelvei, mint a minden gazdasági szereplőt megillető egyenlő és diszkriminációmentes elbánás követelménye alkalmazandók.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.04.30., 114. o., 7. cikk.

Azon közszolgáltatási szerződések, amelyek értéke nem éri el a közbeszerzési irányelv szerint alkalmazandó értékhatárt, és a koncessziós szolgáltatások (tekintet nélkül azok összegére) kívül esnek a közbeszerzési irányelv hatályán csak az EUMSZ alapvető elveinek (diszkriminációmentesség, átláthatóság stb.) vannak alávetve, amennyiben a szerződések határon átnyúló elemeket is magukban foglalnak. A határon átnyúló elem hiányában a szerződések szintén kívül esnek az EUMSZ hatályán.

A következő kérdéseknek és válaszoknak a célja a közbeszerzési szabályok az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazását érintő feltételeinek tisztázása. Választ kíván találni a leggyakrabban megjelenő olyan kérdésekre, mint a szolgáltatások in-house szervezet általi vagy hatóságok közötti együttműködés részeként történő nyújtásának szabályai, a PPP- konstrukciók, a szolgáltatási koncessziók kérdésköre, illetve az EUMSZ alapvető elveinek hatálya.

Szintén részletesebb magyarázatot kíván nyújtani a hatóságok rendelkezésére álló több lehetőségre, amikor figyelembe veszik az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságait a saját közbeszerzésük során, különösen az összes minőségi követelményt, amelyet szükségesnek tartanak annak érdekében, hogy megfeleljenek a komplex felhasználói igényeknek. Reméljük, hogy ezek a pontosítások választ adnak az ebben a tárgyban a különböző felek által feltett kérdésekre, támogatják és ösztönzik a hatóságokat a proaktív intézkedéseikben annak biztosítása érdekében, hogy a polgárok magas színvonalú szociális szolgáltatásokat élvezhessenek.

Ugyanez a logika húzódik meg azon kérdésekre adott válaszok mögött is, amelyek a belső piaci szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra való alkalmazása és az általános érdekű szociális szolgáltatások kapcsán felmerültek. A belső piaci szabályok az EUMSZ 49. és 56. cikkének a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályait, valamint a Szolgáltatási Irányelvben foglaltakat jelentik.

Az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkoznak az EUMSZ belső piaci szabályai, amennyiben azok „gazdasági tevékenységnek” minősülnek a Bíróság ezen cikkekre vonatkozó értelmezése szerint. Bizonyos általános érdekű szociális szolgáltatásokra Szolgáltatási Irányelv is vonatkozhat.

Az ebben a dokumentumban adott válaszok célja, hogy tisztázza a tagállamok rendelkezésére álló lehetőségeket, hogy a hozzáférhetőség

és a minőség biztosítása érdekében létrehozzanak vagy fenntartsanak szabályozási keretet ezen szolgáltatások számára, és a szabályok alkalmazása során figyelembe vegyék az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, illetve az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátos jellegét. Szociálpolitikai célok igazolhatják az intézkedések alkalmazását, különösen a szociális szolgáltatási szektor irányítását illetően. Hasonlóképpen, ez a dokumentum is leszögezi, hogy a Szolgáltatási Irányelv tartalmaz számos olyan rendelkezést, amely felismeri és figyelembe veszi az Irányelv hatálya alól ki nem zárt szociális szolgáltatások sajátosságait.

2. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma

2.1. Mi az általános érdekű szolgáltatás?

Az EUMSZ 26. számú jegyzőkönyve vonatkozik az általános érdekű szolgáltatásokra, azonban annak fogalmát nem határozza meg. Az uniós gyakorlatban az általános érdekű szolgáltatás fogalma olyan gazdasági vagy nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyet a tagállamok általános érdekűnek tekintenek, és amelyek ezért meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartoznak. A fogalom lefedi egyrészt az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, amelyek az EUMSZ hatálya alá tartoznak, másrészt az EUMSZ hatálya alá nem tartozó általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásokat.

2.2. Mi az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (közszolgáltatás)? A hatóságoknak ezt a fogalmat be kell-e vezetniük a hazai jogba?

A közszolgáltatás fogalma megjelenik az EUMSZ 14. cikkében és 106. cikk (2) bekezdésében, valamint az EUMSZ 26. számú jegyzőkönyvben, azonban nincsen definiálva sem az EUMSZ-ben, sem a másodlagos joganyagban. Az uniós gyakorlatban a kifejezés általában a gazdasági természetű szolgáltatásokra utal, amelyet a tagállami hatóságok – a nemzeti jogban rögzített hatáskörmegosztástól függően nemzeti, regionális vagy helyi szinten – speciális közszolgáltatási kötelezettség-

ként definiálnak egy megbízási aktusban (a megbízási aktus fogalmát lásd a 3.4.1. és a 3.4.13. pontokban). A közszolgáltatási kötelezettségként való minősítés alapja az általános érdek és célja annak biztosítása, hogy a szolgáltatásokat meghatározott – a piaci feltételekkel nem feltétlenül egyező – kritériumok szerint nyújtsák.

A Bíróság megállapította, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek az egyéb gazdasági tevékenységekhez képest speciális jellemzőkkel rendelkeznek.⁷

A tagállamoktól függően a fogalom különböző helyzetekre és terminusokra alkalmazható, az uniós jog nem hoz létre kötelezettséget a tekintetben, hogy egy feladatot vagy egy szolgáltatást hivatalosan általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítsenek. Ha egy SGEI tartalma – vagyis a közszolgáltatási kötelezettségek – egyértelműen meghatározott, nem szükséges a szóban forgó szolgáltatást közszolgáltatásnak nevezni. Ugyanez igaz általános érdekű szociális szolgáltatások fogalmára is, amelyek gazdasági természetűek.

2.3. Mi az általános érdekű szociális szolgáltatás?

Az általános érdekű szociális szolgáltatás fogalma nincsen definiálva sem az EUMSZ-ben sem a másodlagos joganyagban. „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban”⁸ című közlemény az egészségügyi szolgáltatásokon felül az általános érdekű szociális szolgáltatás két fő csoportját határozza meg:

- A kölcsönösség/közös kockázatvállalás elvén vagy szakmai alapon szerveződő kötelező vagy kiegészítő társadalombiztosítási rendszerek, amelyek az élet alapvető (az egészséggel, öregkorral, munkahelyi balesetekkel, munkanélküliséggel, nyugdíjjal, fogyatékossággal kapcsolatos) kockázatait fedik le;
- A közvetlenül egyénnek nyújtott egyéb alapvető szolgáltatások. E megelőzést és társadalmi kohéziót célzó szolgáltatások sze-

⁷ C-179/90. sz. *Merci convenzionali porto di Genova* - ügy [EBHT 1991., I–5889. o.] 27. pont; C-242/95. sz. *GT-Link A/S* -ügy; [EBHT 1997, I–4449. o.] 53. pont; és a C-266/96. sz. *Corsica FerriesFrance SA*- ügy [EBHT 1998, I–3949. o.] 45. pont.

⁸ HL C 057., 2007.03.10., 8–38. o.

mélyre szabott segítséget nyújtanak az egyes emberek társadalmi integrációjának megkönnyítése és alapvető jogaik érvényesülése érdekében. Elsősorban az élet vagy különböző válságok (például az eladósodás, munkanélküliség, kábítószerfüggés, családok szétszakadása) során jelentkező azonnali kihívások kezelésében jelentenek segítséget. Másodsorban olyan tevékenységeket foglalnak magukban, amelyek célja, hogy biztosítsák: az érintettek képesek legyenek a társadalomba (rehabilitáció, bevándorlók nyelvi képzése) és különösen a munkaerőpiacra (képzés, szakmai újra-beilleszkedés) való teljes beilleszkedésre. E szolgáltatások kiegészítik és támogatják a családok – különösen a legfiatalabbak és a legidősebbek gondozásában betöltött – szerepét. Harmadsorban e szolgáltatások részét képezik a valamilyen fogyatékosághoz vagy egészségügyi problémához kötődően hosszú távú segítségre szoruló személyek beilleszkedésének biztosítását célzó tevékenységek is. Negyedszer, ugyancsak magukban foglalják a szociális lakhatást, amely a hátrányos helyzetűek vagy a kevésbé előnyös szociális helyzetben lévő társadalmi csoportok lakáshoz jutását segíti. Bizonyos szolgáltatások természetesen mind a négy területet felölelhetik.

Emellett az „Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás”⁹ című közlemény hangsúlyozza azokat a célokat és szervezési elveket, amelyek jellemzik az általános érdekű szociális szolgáltatásokat.

Amint ezt a fentiekben említett két közlemény egyértelművé teszi, az általános érdekű szociális szolgáltatás lehet gazdasági vagy nem gazdasági jellegű a vizsgált tevékenységtől függően. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az a tény, hogy a szóban forgó tevékenység „szociális” természetű, önmagában nem elég¹⁰ ahhoz, hogy ne minősüljön „gazdasági tevékenységnek”. A gazdasági jellegű általános érdekű szociális szolgáltatások közszolgáltatásnak minősülnek (lásd 2.2. pont).

⁹ COM[2007] 725 végleges 2007. november 20.

¹⁰ C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek [EBHT 2000, 06451. o.] 118. pont, C-218/00. sz. Cisal és INAIL -ügy [EBHT 2002, 00691. o.] 37. pont, C-355/00 Freskot- ügy. [EBHT 2003, 05263. o.]

2.4. Van-e a tagállamoknak mérlegelési jogkörük, amikor definiálják az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat?

A tagállami hatóságok – a nemzeti jogban rögzített hatáskörmegosztástól függően nemzeti, regionális vagy helyi szinten – jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásakor, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak¹¹ (a közszolgáltatás fogalma, lásd 2.2. pont). E tekintetben kizárólag az uniós jog által megállapított korlátok léteznek (lásd 2.6. pont) és az ún. nyilvánvaló értékelési hiba (lásd 2.7. pont).

2.5. Rendelkezésre tud-e a Bizottság bocsátani egy jegyzéket azokról a kritériumokról, amelyet a hatóságok használhatnak annak meghatározásához, vajon egy szolgáltatásnak van-e általános érdekű szolgáltatás jellege?

A közszolgáltatások alkalmazási területe és megszervezésének módja tagállamonként jelentősen eltér, az állami beavatkozás adott államra jellemző történetétől és kultúrájától függően. A közszolgáltatások ezért igen változatosak, és létezhetnek különbségek a felhasználók igényeihez és preferenciáihoz kapcsolódóan a különböző földrajzi, társadalmi és kulturális helyzetek miatt. Ennek megfelelően a nemzeti, regionális és helyi szintű hatóságok felelőssége alapvető az általános érdekű szolgáltatás jellegének és alkalmazási területének megállapításában.

Összhangban a szubszidiaritás és az arányosság elveivel, az Unió csak ott avatkozik be, ahol szükséges és csak az EUMSZ által ráruházott hatáskörök keretein belül. Beavatkozása során tiszteletben tartja a tagállamok különböző helyzetét, és azt a szerepet, amely a nemzeti, regionális és helyi hatóságokra hárul annak érdekében, hogy biztosítsák az állampolgáraik jólétét és támogassák a társadalmi kohéziót, miköz-

¹¹ T-17/02. sz. Fred Olsen -ügy [EBHT 2005, II–2031. o.] 216. pont; T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ügy [EBHT 2008, II–81. o.; 166–169.pont]; T-309/04 *TV2- eset* [EBHT 2008, II–2935. o.] 113. pont.

ben garantálják a demokratikus választás lehetőségét, például a minőségi szolgáltatásokkal kapcsolatban.

Ezért nem a Bizottságnak kell jegyzéket szolgáltatnia azon feltételekről, amelyekkel meghatározható egy adott szolgáltatás általános érdeke. A tagállami hatóságok feladata meghatározni, vajon egy szolgáltatás általános érdekűnek tekintendő-e.

2.6. Az uniós jog korlátozza-e a tagállamok mérlegelési jogkörét a közszolgáltatás definiálása során?

Azokban a szektorokban, amelyek uniós szinten¹² harmonizálásra kerültek, és ahol az általános érdek céljait tekintetbe vették¹³, a tagállamok mérlegelési jogkörüket nem gyakorolhatják ezen harmonizációs szabályokkal ellentétesen.

Uniós szinten harmonizált szektorok:

Ahol az uniós harmonizációs szabályok csak bizonyos egyedi szolgáltatásokra vonatkoznak, a tagállamok kiegészítő szolgáltatásokat közszolgáltatásnak minősíthetnek. Például az elektronikus kommunikációs szektorban a tagállamoknak az Irányelv által megkövetelt egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket le kell fektetniük, de mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy az Irányelvet meghaladóan bizonyos elektronikus kommunikációs szolgáltatásokat általános gazdasági érdekű szolgáltatásként határozzanak meg.

¹² Például, a távközlési és postai és az energiaszektorok összehangoltak uniós szinten. Lásd Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv) HL L 108., 2002.04.24., 51–77. o.

¹³ C-206/98 Bizottság kontra Belgium [EBHT 2000, I-3509. o.] 45. pont.

2.7. Melyek tekinthetők nyilvánvaló értékelési hibának a tagállamok gyakorlatában egy adott tevékenység közszolgáltatásnak minősítése kapcsán?

A tagállamok szabadságát a közszolgáltatások meghatározása során korlátozza a Bizottságnak és a Bíróságnak az értékelés nyilvánvaló hibáira vonatkozó felülvizsgálata.¹⁴

Ennek fényében a Bizottság fellépésének csak az a célja, hogy megelőzze azokat a hibákat, amelyek ellentétesek lehetnek az EUMSZ-ben szereplő szabályokkal.

A Bíróság esetjoga és a Bizottság döntéshozatali gyakorlata bemutatja a nyilvánvaló hibák bizonyos példáit:

Példák:

- Kikötői feladatok, úgy mint berakodás, kirakodás, átrakodás, raktározás és áruk vagy bármilyen berendezés szállítása nemzeti kikötőkben nem minősülnek szükségszerűen általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak, amelyek sajátos jellegzetességeket mutatnak más gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekéhez képest.¹⁵

2.8. Lehetnek-e közszolgáltatások bizonyos pénzügyi szolgáltatások?

Bizonyos pénzügyi szolgáltatások, mint például az univerzális banki szolgáltatások, tekinthetők általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A Bizottság már számos alkalommal elfogadott ilyen értékelést a tagállamoktól.¹⁶

¹⁴ T-17/02. sz. Fred Olsen - ügy [EBHT 2005, II–2031. o.] 216. pont; T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság - ügy [EBHT 2008, II–81. o. 165.pont?];

¹⁵ C-179/90. sz. Merci convenzionali porto di Genova -ügy (EBHT 1991., I–5889. o., 27. pont); C-242/95. sz. GT-Link A/S- ügy (EBHT 1997, I–4449. o.) 53. pont; Lásd még a C-34/01–C-38/01. sz. Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze egyesített ügyeket [EBHT 2003, I–14243.o.] 33–34. pont.

¹⁶ A Bizottság N 514/2001 határozata – Egyesült Királyság – Az Egyesült Királyság járadék folyósítási rendszerének és a postahivatalokon keresztül az egyetemes banki szolgáltatások hozzáférés biztosításának korszerűsítése HL C 186., 2003.08.6.; a Bizottságnak a C 49/2006 – Olaszország – a Poste Italiane postai

2.9. Lehet-e közszolgáltatásként értékelni munkahelyek létrehozását és megtartását abból a célból, hogy egy vállalkozás a kutatás-fejlesztési tevékenységét (például gyógyszergyártás) kibővítsé?

Nem tűnik lehetségesnek egy adott vállalkozásban munkahelyek létrehozására és megtartására úgy tekinteni, mint közszolgáltatás. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közszolgáltatások, ez az aspektus nem jelenik meg ebben az esetben, és ezért nem indokolhatja az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti intézkedést.

Másrészt az állam részt kívánhat venni ilyen tevékenységek finanszírozásában, de ez állami támogatást tartalmazna a szóban forgó vállalkozás részére (például gyógyszergyártás). Ilyen állami részvétel tökéletesen összeegyeztethető lehet az uniós joggal, például a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi keretszabály¹⁷ vagy az általános csoportmentességi rendelet¹⁸ foglalkoztatási, képzési vagy kis- és középvállalkozások részére nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályai szerint, az állami beavatkozás céljától (kutatás támogatása, a foglalkoztatás vagy képzés fejlesztése, kis- és középvállalkozások támogatása) függően.

A tervezett támogatás előzetes bejelentési szabályait, elszámolható költségeit, jogosultsági feltételeit stb. értékelni kell az alkalmazandó szabályok alapján, amelyek segítenek annak biztosításában, hogy – ahol szükséges – a támogatás összeegyeztethető legyen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésével.

takaréklevelek forgalmazása miatti díjazása érdekében Olaszország által bevezetett állami támogatás ügyben hozott határozatát, HL L 189., 2009.07.21., 3. o.;

¹⁷ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretszabálya HL C 323., 2006. 12. 30., 1. o.

¹⁸ 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., 2008. 08.09., 3.o.

3. Az állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásának kérdései

3.1. Az állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra való alkalmazhatósága

3.1.1. Az EUMSZ állami támogatási szabályai mikor alkalmazandók a közszolgáltatások megszervezésére és finanszírozására?

A versenyszabályok csak a „vállalkozásokra” alkalmazandók. Ez a fogalom alkalmazható bármely szervezetre, amely gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül a szervezet jogi státuszára vagy a finanszírozásának módjára.¹⁹

3.1.2. Mikor minősül egy tevékenység „gazdaságinak” a versenyszabályok alapján?

Bármely tevékenység, amely egy adott piacon árukat és/vagy szolgáltatásokat kínál, gazdasági tevékenység a versenyszabályok²⁰ szerint. Ebben az összefüggésben az a tény, hogy a szóban forgó tevékenység úgynevezett „szociális” természetű vagy azt nonprofit szolgáltató (a nonprofit szereplőkről lásd 3.1.6. pont) végzi, nem elég önmagában²¹ ahhoz, hogy ne minősüljön gazdasági tevékenységnek.

Példák tevékenységekre, amelyek a Bizottság döntési gyakorlata és a Bíróság ítéletei alapján gazdaságinak tekinthetők:

¹⁹ C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek [EBHT 2000, 06451 o.].

²⁰ 118/85. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 1987, 2599. o.] 7. pont C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy [EBHT 1998, I–3851. o.] 36. pont; C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek; [EBHT 2000, 06451 o.].

²¹ C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek [EBHT 2000, 06451 o.] 118. pont, C-218/00. sz. INAIL ügy [EBHT 2002, 00691 o.] 37 pont; C-355/00 Freskot- ügy [EBHT 2003, 05263o.].

- Állami foglalkoztatási szervek által folytatott munkaerő-toborzási tevékenység.²²
- Tőkefedezeti alapon működő választható biztosítási rendszer, még ahol nonprofit²³ alapon működik is; a tőkefedezeti alap azt jelenti, hogy a biztosítási ellátás kizárólag a kedvezményezett által fizetett hozzájárulás összegétől függ és a pénzügyi megtérülés a befektetések következménye.
- Sürgősségi és betegszállítási szolgáltatások.²⁴
- Szolgáltatások, mint például vámvizsgálat végrehajtása, különösen az importhoz, export és tranzit árukhoz kapcsolódóan, valamint egyéb kiegészítő szolgáltatások, mint például szolgáltatások a monetáris, kereskedelmi és adózási területeken, amelyeket vámügynökök kínálnak, figyelembe véve a kapcsolódó pénzügyi kockázatokat.²⁵
- Munkaadók vagy szakszervezetek által létrehozott, és az állam által engedélyezett jogi személyek általi szolgáltatás, melynek célja segítségnyújtás a munkavállalók és a munkaadók részére a jövedelemadó bevallásokhoz és más kapcsolódó tanácsadások.²⁶
- A közlekedési infrastruktúra irányítása.²⁷
- Egészségügyi szolgáltatások kórházi környezetben vagy azon kívül.²⁸
- Forrás biztosítása önkormányzatoknak és lakhatást biztosító önkéntes szervezeteknek alacsonyabb bérleti díjak biztosítására; az általános jelzáloghitel -alapok szolgáltatása, megfizethető lakásprogramok olcsó lakáshoz jutás céljából, bérleti támogatási rendszerek és támogatási rendszerek idősek és fogyatékkal élők,

²² C-41/90. sz. Höffner- és Elser-ügy [EBHT 1991, I-01979 o.] 21. pont.

²³ C-244/94. sz. FFSA-eset [EBHT 1995, I-04013 o.] 17-22. pont; C-67/96. sz. Albany-eset [EBHT 1999, I-05751 o.] 80-87. pont.

²⁴ C-475/99. sz. Glöckner -eset [EBHT 2001, I-08089 o.] 20. pont .

²⁵ C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország eset [EBHT 1998, I-3851 o.] 37. pont.

²⁶ C-451/03. sz. Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti eset [EBHT 2006, I-2941 o.] 63.pont .

²⁷ C-82/01. sz. P Aéroports de Paris kontra Bizottság eset [EBHT 2002, I-9297 o.]

²⁸ C-157/99 Smits- eset[EBHT 2001, I-5473 o.] 53. pont; C-368/98 Abdon Vanbraeckel -eset [EBHT 2001, I-5363.o.] 43.pont.

valamint a szociálisan hátrányos helyzetű háztartások részére.²⁹

- Infrastrukturális szolgáltatások a szociális lakhatáshoz, például utak, üzletek, játszóterek, rekreációs helyek, veteményes kertek, nyitott terek, helyek istentiszteletek számára, iskolák, irodák és egyéb épületek vagy föld, olyan más alkotások és szolgáltatások, amelyek szükségesek a megfelelő környezet biztosításához a szociális lakhatáshoz.³⁰

Az EUMSZ belső piacra vonatkozó szabályai szerinti gazdasági tevékenység fogalma tekintetében lásd a 6.2. pontot.

3.1.3. Független szakemberek tekinthetők-e vállalkozásnak a versenyszabályok szerint?

Igen. A Bíróság úgy véli, hogy az egészségügyi szakemberek, mint önálló gazdasági szereplők nyújthatnak szolgáltatásokat egy piacon, nevezetesen a speciális egészségügyi szolgáltatások piacán, és így vállalkozásoknak minősülnek. Az a tény, hogy komplex és technikai szolgáltatásokat nyújtanak, és hogy a tevékenységük gyakorlása szabályozott, nem vezethet más következményre.³¹

3.1.4. Mikor minősül egy tevékenység nem gazdasági természetűnek a versenyszabályok céljai szerint?

A nem gazdasági tevékenységeknek két releváns kategóriája van:

Állami előjogok gyakorlásához kapcsolódó tevékenységek

Az állam vagy olyan hatóságok által, amelyek a saját közhatalmuk

²⁹ A Bizottság N 89/2004 – Írország – Housing Financing Agency (HFA) melletti garancia, a HFA által finanszírozott szociális házépítési rendszerek ügyben hozott határozata, HL C 131., 2005.05.28. http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n089-04.pdf.

³⁰ A Bizottság N 395/05 — Írország — Hitelgarancia a Housing Financing Agency által finanszírozott szociális házépítési rendszerek ügyben hozott határozata, HL C 77., 2007.04.05. http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf.

³¹ C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek. [EBHT 2000, 06451 o.]

korlátain belül működnek, végzett, az állami előjogok gyakorlásához kapcsolódó tevékenységek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek a versenyszabályok céljai szerint. Ebben az összefüggésben irreleváns, hogy az adott tevékenységet az állam közvetlenül, az államigazgatási szervezeten keresztül vagy az általa biztosított különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott külön szervezet útján gyakorolja.³²

Példák az állami előjogok gyakorlásához kapcsolódó nem gazdasági tevékenységekre:

- A hadsereghez vagy a rendőrséghez kapcsolódó tevékenységek.
- A légi közlekedés biztonságának,³³ a légiforgalom-irányításának, a tengeri forgalom irányításának és biztonságának fenntartása és fejlesztése.³⁴
- Szennyezés elleni fellépés³⁵ és ezzel kapcsolatos felügyelet általános érdekű feladatnak minősül. Az állam alapvető feladatainak része a környezetvédelem a tengeri területeken.
- A börtönök megszervezése, finanszírozása és megerősítése a büntetés-végrehajtási rendszer működésének biztosítás érdekében.³⁶
- A vasúti infrastruktúra építésének finanszírozása és felügyelete.³⁷
- A bányák bezárását követően a rendelkezésre álló források biztosítása a területek helyreállítására, felügyeletére és a bányászati tevékenység következményeinek a megszüntetésére.³⁸

³² C-118/85. sz. Bizottság kontra Olasz Köztársaság [EBHT 1987] 7. és 8. pont.

³³ C-364/92. sz. SAT/Eurocontrol eset EBHT [1994] I-43 o. 27. pont; C-113/07 P Selex Sistemi Integrati kontra Bizottság ügy [EBHT 2009, I-2207 o.]71. pont.

³⁴ Az N 438/02 sz. - Belgium – Támogatás kikötői hatóságoknak ügyre vonatkozó 2002. október 16-i bizottsági határozat, HL C 284., 2002.11.21. http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2002/n438-02-fr.pdf.

³⁵ C-343/95. sz. Calé & Figli- ügy [EBHT 1997, I-1547. o.] 22. pont.

³⁶ Az N 140/2006 sz. Litvánia – Támogatásnyújtás a javítóintézeteket vezető állami vállalkozások számára ügyben hozott bizottsági határozat, HL C 244., 2006.10.11. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en-19.07.2006.pdf.

³⁷ A Bizottság N 89/2004 – Írország –Coràs Iompair Éireann (CIÉ) ügyben hozott határozata, HL C 207., 2006.08.31. http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2004/n478-04.pdf.

³⁸ CZ 45/2004 és CZ 110/2004 – Czech Republic – állami támogatás a Cseh széniparnak 2003–2007, HL C 87., 2006.4.1. http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/state_aid/doc/decisions/2004/2004_0045_cz_cz.pdf.

Egyes, tisztán szociális természetű tevékenységek.

Az esetjogból kiolvashatók olyan kritériumok, amelyek alapján bizonyos tisztán szociális funkciót betöltő tevékenységek nem gazdaságinak tekintethetők.

Példák a tisztán szociális természetű nem gazdasági tevékenységekre:

A kötelező biztosítási rendszer irányítása/működtetése kizárólag szociális cél alapján, amely a szolidaritás elve szerint működik, és a hozzájárulástól függetlenül kínál biztosítási előnyöket.³⁹

A közoktatás finanszírozásának ellátása és a lakossági közszolgálati feladat végrehajtása a szociális, kulturális és az oktatási területeken.⁴⁰

3.1.5. Amikor egy hatóság felelősségi területén belül információt és tanácsot ad az állampolgároknak, az gazdasági tevékenységnek minősül-e a versenyszabályok értelmében?

A nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok által nyújtott általános információk, amelyek a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatára vonatkoznak, elválaszthatatlanul kapcsolódnak a hatáskörük gyakorlásához. Ezért ezek a tevékenységek nem gazdasági természetűek a versenyszabályok értelmében.

3.1.6. Alkalmazhatók-e az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályai a nonprofit szolgáltatást nyújtókra?

Igen. A pusztán tény, hogy egy társaság nem profitorientált, nem jelenti, hogy az általa végzett tevékenységek nem gazdasági jellegűek.⁴¹ Az általános érdekű szociális szolgáltatásokat nyújtó társaság jogi státusza nem befolyásolja az érintett tevékenység természetét. A releváns szempont

³⁹ C-159/91. és C-160/91. sz. Poucet és Pistre egyesített ügyek (EBHT 1993., I-637. o.); C-218/00. sz. Cisal és INAIL- ügy [EBHT 2002 00691 o.] 43–48 pont.

⁴⁰ 263/86. sz. Humbel -ügy [EBHT 1988.]; C-318/05. sz. Bizottság kontra Németország- ügy [EBHT 2007, I-6957. o.].

⁴¹ 209/78–215/78. sz. és 218/78. sz. Van Landewyck egyesített ügyek [EBHT 1980, 3125. o.]; C-244/94. sz. FFSA és társai- ügy [EBHT 1995, I-4013. o.].

az, vajon az érintett társaság folytat-e gazdasági tevékenységet. Például egy gazdasági tevékenységet folytató nonprofit szervezet vagy egy jótékonyági szervezet vállalkozásnak fog minősülni, de csak a tevékenységének azon része tekintetében, amelyik gazdasági jellegű. A versenyszabályokat nem alkalmazzák a nem gazdasági tevékenységeikre.

Példa:

Sürgősségi szállítási szolgáltatások és betegszállítási szolgáltatások ellátása nonprofit szervezetek által minősülhet gazdasági tevékenységnek. A ilyen szervezetek által biztosított közszolgáltatási kötelezettségek kevésbé versenyképesebbé tehetik a nyújtott szolgáltatásokat azon összehasonlítható szolgáltatásokhoz képest, amelyeket az ilyen kötelezettségekkel nem rendelkező szolgáltatók nyújtanak, de ez a tény nem akadályozza meg azt, hogy a szóban forgó tevékenységeket úgy tekintsék, mint gazdasági tevékenységeket.⁴²

3.1.7. Az általános érdekű szociális szolgáltatásokat (mint például időseknek és fogyatékkal élőknek nyújtott szolgáltatások) szervező társadalmi akcióközpontok az állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak-e?

Nem lehet általánosítani, hogy vajon a helyi szociális segélyközpontok a versenyjogi szabályoknak, különösen az állami támogatási szabályoknak alávetettek-e vagy sem, ez az általuk végzett tevékenységektől függ.

Amennyiben a központ például étkeztetést vagy házi ellátást működtet, és ugyanazokat a szolgáltatásokat más, akár állami, akár magán szolgáltató is nyújthatná, akkor a központ szolgáltatásokat biztosít egy piacon, és így a versenyszabályok szerinti gazdasági tevékenységet végez (lásd a 3.1.2. pontot).

Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden központ tevékenységét gazdasági jellegűnek kellene minősíteni; végezhetnek csak szociális védelmet magában foglaló tevékenységet is, úgymint magánszemélyek javára közjóléti kifizetések, amelyek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek.

⁴² C-475/99 Glöckner- eset [EBHT 2001, I-08089. o.]21. pont.

3.1.8. Tartalmaz-e állami támogatást az utalványok önkormányzati elosztása bizonyos egyéni felhasználóknak, amely képessé teszi őket, hogy megszerezhessék a közszolgáltatásokat?

A tagállamok, beleértve a helyi hatóságokat, nyújthatnak ilyen típusú támogatást azoknak, akik használják ezeket a szolgáltatásokat az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés (a) pontja alapján, amely előírja, hogy a támogatásnak szociális jellegűnek kell lennie és azt az érintett termékek származásának megkülönböztetése nélkül nyújtják az egyéni fogyasztóknak.

3.1.9. Tartalmaz-e a bizonyos kedvezményezetteknek, mint például az alacsony jövedelmű háztartásoknak (a közszolgáltatás tényleges kiadásaitól és/vagy más, az egyedi helyzetből származó objektív kritériumtól függően) nyújtott és közvetlenül a szolgáltatást nyújtónak a „harmadik fél fizet” megállapodás szerint fizetett szociális támogatás állami támogatást?

Amennyiben például fennáll a veszélye, hogy a nyújtott támogatás nem teljesíti a szociális célját, ha közvetlenül fizetik a kedvezményezetteknek, akkor egy társadalmi szervezet dönthet úgy, hogy ennek egy részét vagy egészét kifizeti az érintett szolgáltatást nyújtó félnek (pl. szociális lakások főbérelője vagy iskolai menza a gyermekek számára).

Ez a kifizetés nem minősül állami támogatásnak a szolgáltatónak, ha a fizetett összeg a „harmadik fél fizet” megállapodás szerinti és világos számítási elvek alapján meghatározott, valamint szorosan kapcsolódik a végső kedvezményezetthez, aki csak természetes személy lehet. Ez azt jelenti, hogy a transzfer nem jelenthet semmilyen más előnyt a szolgáltatást nyújtónak. Például a szolgáltatást nyújtónak fizetendő bérleti díj teljes összegét meg kell állapítani, függetlenül és előre, így a kedvezményezett által fizetendő fennmaradó bérleti díjat csökkenteni kell azzal az összeggel, amit a szolgáltatást nyújtó már megkapott az érintett társadalmi szervezettől.

3.1.10. Bizonyos közszolgáltatásokat gyakran helyi viszonylatban nyújtanak. Ténylegesen érintik ezek a tagállamok közötti kereskedelmet?

Az állami támogatási jog területén a kereskedelem érintettsége nem függ a nyújtott szolgáltatás helyi vagy regionális jellegétől vagy az érintett tevékenység mértékétől. A nyújtott támogatás viszonylagosan kis összege vagy kedvezményezett viszonylag kis mérete önmagában nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintett lehet.⁴³ Még a kis összegű támogatás is erősítheti egy szolgáltatást nyújtó által nyújtott szolgáltatásokat, és ezáltal jobban megnehezítheti más európai vállalatok számára ugyanazon szolgáltatás nyújtását a helyi piacon.

Azonban a Bizottság saját tapasztalata alapján megállapította azokat az értékhatárokat, amelyek alatt úgy véli, hogy a támogatás nem fogja a kereskedelmet vagy a versenyt érinteni. Például, a támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ha nem haladja meg a 200 000 eurós értékhatárt bármely hároméves időszakon keresztül és/vagy nem torzítja a versenyt vagy fenyeget a verseny torzításával, és ezért nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Közúti közlekedési ágazatban működő vállalatok esetében a felső határ 100000 euró.⁴⁴

A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének általános példája

A német határ közelében lévő holland benzinkútnak fizetett, Hollandiában a nemzeti üzemanyagáraknak a jövedéki adók emelését követő emelkedése miatti támogatások érintették a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel az volt a céljuk, hogy mérsékeljék a különbséget a Hollandiában fizetendő jövedéki adók szintje és a Németországban a könnyűolajokra kivetett jövedéki adók összege között.⁴⁵

⁴³ T-214/95 Vlaams Gewest kontra Bizottság eset [EBHT 1998, II-717. o.] 48–50. pont, C-280/00, Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg -eset [EBHT 2003, I-7747. o.] 81–82. pont és C-172/03 Heiser- eset EBHT [2005, I-1625. o.] 32–33. pont.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Bizottsági Határozat 1999/705/EK 1999. 07. 20., HL 280., 1999.10.30., 87. o. megerősítve a C-382/99 Hollandia kontra Bizottság eset [EBHT 2002, I-5163. o.]

Példa a közszolgáltatások esetében a tagállamok közötti kereskedelem érintettségére

A rendszeres buszjáratok működéséhez Németországban, Stendal önkormányzat területén nyújtott azon állami támogatások, amelyeket egy olyan társaságnak fizettek, amely csak helyi vagy regionális szállítással foglalkozott és nem nyújtott közlekedési szolgáltatást a származási országon kívül, hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre.⁴⁶

3.1.11. Van-e igazán kereskedelemre gyakorolt hatás olyan esetekben, amikor egy szolgáltatást nyújtó meghatározott általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújt egy adott régióban?

Még ha egy bizonyos közszolgáltatást nyújtó szolgáltató (például szakorvosi ellátás vagy mentőszolgálat esetében) csak az egyetlen szolgáltató is a régióban vagy a helyi közösségben, mert nincsenek mások, ez nem zárja ki a lehetőségét annak, hogy más tagállami szolgáltatók érdeklődjenek a kérdéses közszolgáltatás nyújtása iránt. Ez azt jelenti, hogy nem lehet kizárni a lehetőségét a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt lehetséges hatásnak.

3.1.12. Vannak-e példák olyan helyi közszolgáltatásokra, amelyek valószínűleg nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet?

A Bizottság számos állami támogatási döntést hozott, ahol a helyi szolgáltatások finanszírozására irányuló állami intézkedéseket (függetlenül attól, hogy azok közszolgáltatások vagy gazdasági jellegű általános érdekű szociális szolgáltatások, vagy tisztán kereskedelmi szolgáltatások) úgy tekintette, hogy nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet.

Példák olyan intézkedésekre, amelyek úgy tekinthetők, hogy nincsenek hatással a tagállamok közötti kereskedelemre

⁴⁶ Altmark (lásd fentebb) 77. pont.

A Dorsten uszoda⁴⁷ esetében úgy vélték, hogy a dorsteni nyilvános uszoda építésére és üzemeltetésére nyújtott éves támogatás, amelyet kizárólag a helyi lakosság használhatna, nem érintené a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az ír kórházak⁴⁸ esetében az álláspont az volt, hogy az olyan tökéjuttatások rendszere, amelynek célja viszonylag kis helyi kórházak számára létesítmények létrehozásának támogatása, amelyek egy helyi, egyértelműen kapacitáshiányos kórházi piacot láttak el, nem vonzaná más tagállamokból a befektetéseket vagy az ügyfeleket, és ezért nem érintené a tagállamok közötti kereskedelmet.

A tenerifei⁴⁹ szolgáltatási területek esetében úgy vélték, hogy az önkormányzati szolgáltatási területek helyi közúti áru fuvarozási egyesületei által, a tagok számára építésre adott támogatások nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel azok csak helyi használatra szóltak.

A szardíniai helyi múzeumok⁵⁰ esetében az álláspont az volt, hogy a korlátozott méretű és költségvetésű múzeumprojektek finanszírozása nem érintené a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel – kivéve néhány nagyobb nemzetközi hírnevű múzeum esetében – más tagállamokból elsődlegesen nem lépik át a határt ezeknek a múzeumoknak a látogatása céljából.

Úgy ítélték meg, hogy a baszk színházi produkciók⁵¹ finanszírozása nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, mert ezek helyi mikrovállalkozások, vagy kisebb cégek által bemutatott kisméretű produkciók voltak, a potenciális közönségük egy meghatározott földrajzi és nyelvi régióra korlátozódott és nem vonzhatta a határon átnyúló turizmust.

⁴⁷ A Bizottság N 258/2000 – Németország - dorsteni élményfürdő ügyben hozott határozata, HL C 172., 2001.06.16., 16. o.

⁴⁸ A Bizottság N 543/2001 – Írország – Leírás kórházak számára ügyben hozott határozata, HL C 154., 2002.06.28., 4. o.

⁴⁹ Az NN 29/02 sz. —Spanyolország –tenerifei szolgáltatási területek támogatása ügyre vonatkozó bizottsági határozat, HL C 110., 2003.5.8. http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2002/nn029-02.pdf.

⁵⁰ A Bizottság N 630/2003 – Olaszország – Szardínia régió helyi múzeumainak juttatandó támogatás ügyben hozott határozata, HL C 275., 2005.12.8., 3. o.

⁵¹ A Bizottság N 257/2007 – Spanyolország – Támogatás színházi produkciók számára Baszkföldön ügyben hozott határozata, HL C 173., 2007.07.26., 2. o.

3.1.13. Mi történik, ha a tevékenység gazdasági jellegű és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet?

Ha egy tevékenység gazdasági, és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, érvényesek rá a versenyszabályok.

3.1.14. A versenyszabályok alkalmazása jelenti-e azt, hogy a tagállamok kötelesek megváltoztatni azokat a módszereket, amelyekkel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat szervezik és működtetik?

A versenyjogi szabályok alkalmazásának a ténye nem jelenti azt, hogy az állami hatóságok kötelesek biztosítani, hogy a szolgáltatást nyújtók nagy száma legyen jelen a piacon. Azt sem jelenti, hogy az állami hatóságok kötelesek megszüntetni azokat a szolgáltatást nyújtóknak már biztosított különleges vagy kizárólagos jogokat, amelyek szükségesek és arányosak az érintett közszolgáltatások teljesítésével. Az állami hatóságok adhatnak ilyen jogokat, feltéve, hogy nem lépik túl azt a mértéket, ami ahhoz szükséges, hogy a szolgáltatást nyújtók gazdaságilag elfogadható feltételek mellett elvégezhessék az általános érdekű szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó feladatukat.⁵² Hasonlóképpen az állami hatóságok nem kötelesek az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtók privatizálására.

3.1.15. Mi történik, ha az állami hatóságok kompenzációt nyújtanak az általános érdekű szolgáltatásért, amelyet gazdasági jellegűnek kell tekinteni?

Az állami hatóság által a szolgáltatást nyújtónak adott közszolgáltatási kompenzáció állami támogatást tartalmazhat, ha a Bíróság Altmark-ítéletében megállapított kritériumok valamelyike nem teljesül (lásd 3.2.1. pont) és az egyéb állami támogatási feltételek teljesülnek. Ugyanakkor az a tény, hogy a közszolgáltatási kompenzáció állami támogatást

⁵² C-320/91. sz. Corbeau -eset [EBHT 1993, I-2533. o.] 14–16. pont, C-67/96. sz. Albany -eset [EBHT 1999, I-05751 o.] 107. pont.

tartalmaz, önmagában nem jelenti azt, hogy nem megengedhető, mivel összeegyeztethető lehet az EUMSZ-szel (lásd 3.2.4. és a 3.2.5. pont).

3.1.16. Hogyan finanszírozhat egy állami hatóság egy közszolgáltatást?

A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor szervezik és finanszírozzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat. Az állami hatóságok biztosíthatnak támogatást vagy adókedvezményt, de ugyancsak megítélhetnek egy kizárólagos vagy különleges jogot a szolgáltatást nyújtónak, annak érdekében, hogy biztosítsák a közszolgáltatás nyújtását, mindaddig, amíg ez a jog nem lépi túl azt, ami a közszolgáltatás gazdaságilag elfogadható körülmények melletti teljesítéséhez szükséges.⁵³

3.1.17. Az állami támogatási szabályok előírják-e az állami hatóságoknak a közszolgáltatások tekintetében egy sajátos szervezési modellt?

A hatóságoknak jelentős mérlegelési jogkörük van a tekintetben, hogy milyen útvált választják az általuk létrehozott közszolgáltatások megszervezésének. Az állami támogatási szabályok alapján az állami hatóságok szabadon, belátásuk szerint szervezik és finanszírozzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat, feltéve, hogy az ebben az összefüggésben nyújtott kompenzáció nem haladja meg azt a mértéket, ami a SGEI gazdaságilag elfogadható körülmények melletti teljesítésének biztosításához szükséges, összhangban az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével (a feltételek tekintetében lásd 3.2.9. pont).

⁵³ C-320/91. sz. Corbeau -eset [EBHT 1993, I-2533 o.] 14–16. pont, C-67/96. sz. Albany- eset [EBHT 1999, I–05751 o.] 107.pont.

3.1.18. Minősíthetők-e állami támogatásnak a decentralizáció keretében a közintézmények közötti hatáskör áthelyezésekkel kapcsolatban nyújtott finanszírozási összegek?

Az állami támogatás fogalma nem tesz különbséget a szint (közpon-ti, regionális, helyi vagy egyéb) alapján, ahol a támogatást nyújtották. Ezt azonban csak egy vagy több olyan vállalkozásnak vagy szektor-nak átruházott források esetében alkalmazza, amelyek megfelelnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

Ahol a pénzügyi átutalásokra az állami struktúrákon belül kerül sor, összhangban az állami hatáskörök átruházásával (például az államtól a régióig vagy egy minisztériumtól egy önkormányzatig), és olyan mó-don, amely nem kapcsolódik gazdasági tevékenységhez, nem beszélünk állami forrásról és egy vállalkozás számára előny biztosításáról sem.

3.1.19. Egy, a közbeszerzési szabályok értelmében vett belső szolgáltató finanszírozása – amely általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújt, kizárja-e az állami támogatási szabályok alkalmazását?

A belső szolgáltató kifejezés a közbeszerzési jogban használatos, mi-közben az állami támogatási szabályok a versenyjog alá tartoznak. A versenyszabályok, különösen az állami támogatási szabályok alkalmazása a közszolgáltatás nyújtásánál nem függ a szervezet jogi státuszától vagy természetétől, csak a szervezet által végzett tevékenység gazdasá-gi jellegétől. Az ítélkezési gyakorlat szerint bármely tevékenység, amely termékek értékesítését és/vagy szolgáltatások nyújtását tartalmazza egy adott piacon, gazdasági tevékenység a versenyszabályok értelmében (a versenyszabályok értelmében vett gazdasági tevékenységekre példá-kat lásd 3.1.2. pont). Következésképpen, ha egy belső szolgáltató által végzett gazdasági tevékenység állam általi finanszírozása megfelel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek, és nem felel meg valamennyi, az Altmark-ítéletben meghatározott feltétel-nek, az állami támogatási szabályok alkalmazandók.

Ebben az összefüggésben fel kell hívni arra figyelmet, hogy amikor a pénzügyi transferek az állami struktúráon belül történnek, összhang-ban az állami hatáskörök átruházásával (például az államtól a régióig

vagy egy minisztériumtól egy önkormányzatig), és olyan módon, amely nem kapcsolódik gazdasági tevékenységhez, nem beszélhetünk állami forrás biztosításáról egy vállalkozás számára, ami azt jelenti, hogy nincs állami támogatás.

3.2. Az Altmark-ítélet és a közszolgáltatási csomag

3.2.1. Mit állapít meg a Bíróság az Altmark -ítéletben?

Az Altmark-ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a közszolgáltatási kompenzáció nem tartalmaz állami támogatást az EUMSZ 107. cikk értelmében, feltéve, hogy négy kritérium együttesen teljesül.

1. a kedvezményezett vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell közszolgáltatási kötelezettséggel, és e kötelezettséget pontosan meg kell határozni;
2. azon paramétereket, amelyek alapján a kompenzáció mértékét megállapítják, objektív és átlátható módon előzetesen meg kell határozni;
3. a kompenzáció mértéke nem lépheti túl a közszolgáltatási kötelezettségek ellátása során felmerülő költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az azokhoz kapcsolódó bevételeket, valamint e kötelezettségek elvégzésével járó ésszerű hasznot is;
4. a megbízott vállalkozás kiválasztására közbeszerzési eljárás keretében kerüljön sor, vagy amennyiben a kiválasztásra nem közbeszerzési eljárás keretében kerül sor, amely lehetővé tenné a közösség számára e szolgáltatásokat, a legkisebb költséggel biztosítani tudó pályázó kiválasztását, a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzésének alapján kell meghatározni, amelyek egy átlagos, felelősségteljesen irányított és az előírt közszolgáltatási kötelezettségek ellátásához szükséges eszközökkel megfelelően ellátott vállalkozás esetében merülnének fel e kötelezettségek ellátása során, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket, valamint e kötelezettségek elvégzésével járó ésszerű hasznot is.

Példák olyan esetekre, ahol a Bizottság úgy vélte, hogy az Altmark-kritériumok teljesülnek, és következésképpen a kompenzáció nem minősül állami támogatásnak:

- Nem tekintettek állami támogatásnak egy ír beruházásösztönző program keretében nyújtott finanszírozást, amely célja a biztonságos villamosenergia-ellátás biztosítása volt;
 - a) Általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak ítélték a villamosenergia-tartalékhoz szükséges új termelőkapacitás biztosítását, amely az év bármely időszakában, beleértve a csúcsidőszakot is, felmerülő villamosenergia-igény kielégítését szolgálta.
 - b) Sőt a nyílt, átlátható és megkülönböztetés-mentes kiválasztási eljárást olyan módon szervezték, amely garantálta, hogy mindhárom, az Altmark -döntésben meghatározott egyéb feltétel teljesüljön.⁵⁴
- Franciaországban a szélessávú infrastruktúra finanszírozására nyújtott támogatásokat nem ítélték állami támogatásnak, mert;
 - a) Az egyetemes hozzáférés a szélessávú (és nagy sebességű szélessávú hálózat) infrastruktúrához az egész ország számára általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősült.
 - b) A koncessziós szerződésben speciális paraméterek előre meghatározták a kompenzáció összegét.
 - c) Nem állt fenn a túlkompensáció veszélye, mivel a paraméterek, a gazdasági szereplők, állami hatóság által nyújtott konkrét adatokon alapuló üzleti terveiben, pontosan meghatározottak voltak a kompenzáció kiszámításához. A másik ok, amiért nem állt fenn túlkompensáció veszélye, az a tény volt, hogy az állami hatóság előírta, hogy a piaci szereplők, akik a szolgáltatást nyújtják, hozzanak létre egy ad hoc céget erre a célra, amely garantálja az érintett szolgáltatást nyújtók semlegességét, sőt volt egy záradék is arra az esetre, amennyiben a nyereség egy adott szint fölé emelkedik.

⁵⁴ A Bizottság N 475/2003 – Írország –ügyben hozott határozata, HL C 34., 2004.02.07., 8.o.

- d) A projekt elvárásokat és a pályázók ajánlatait mélyen és részletesen elemezték. Sőt, a választott eljárás lehetővé tette a leghatékonyabb, a szolgáltatást a közösségnek a legkisebb költséggel nyújtó pályázó kiválasztását.⁵⁵

A Dorsal-esetben a Bizottság úgy vélte, hogy a negyedik Altmark-kritérium teljesült, mert a projekt sajátos szükségleteinek alapos összehasonlító elemzése és a jelöltek pályázatai, valamint maga a versenyeztetési eljárás lehetővé tette a kompenzáció azon költségek alapján való megbecsülését, amely egy jól vezetett és megfelelő eszközökkel rendelkező vállalkozás esetében felmerültek volna.⁵⁶

- A Bizottság megállapította, hogy a „Casa Depositi e Prestiti” – egy államilag ellenőrzött pénzügyi szervezet – által az Olasz Posta részére fizetett díj nem tekinthető állami támogatásnak:
 - a) A postai takarékkönyvek forgalmazását közszolgáltatásnak tekintették.
 - b) A piaci díj a költségek egy megfelelően becsült szintje volt, amely egy ugyanabban a szektorban egy jól vezetett és megfelelő eszközökkel rendelkező vállalkozás esetében felmerült volna, figyelembe véve a bevételeket és egy ésszerű haszon kifizetésének kötelezettségét. A negyedik Altmark-kritérium tehát teljesült.⁵⁷

3.2.2. Használhat-e egy tagállam egy előre meghatározott referenciaköltséget egy átlagos, jól működő vállalkozás költségeihez kapcsolódó feltétel alkalmazása céljából?

A tagállamoknak lehetőségük van egy előre meghatározott referenciaköltséget használni a negyedik Altmark-kritérium második részének alkalmazása céljából, feltéve, hogy igazolni is tudják ezt. Amennyiben ezt a költséget megbízható módon kapták, megalapozott adatok alapján

⁵⁵ A Bizottság N 381/2004 – Franciaország – Pyrénées-Atlantiques ügyben hozott határozata, HL C 162., 2005.07.02., 5.o.

⁵⁶ A Bizottság N 382/2004 – Franciaország – Limousin régió (Dorsal) ügyben hozott határozata, HL C 230., 2005.07.02., 5.o.

⁵⁷ A Bizottságnak a C 49/2006 – Olaszország – a Poste Italiane postai takaréklevelek forgalmazása miatti díjazása érdekében Olaszország által bevezetett állami támogatás ügyben hozott határozatát, HL L 189., 2009.07.21., 3. o.

és összhangban a piaci értékekkel, úgy lehet tekinteni, hogy az megfelel egy átlagos, jól működő és megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerült költségeknek a negyedik Altmark-kritérium értelmében.

Példák a Bizottság referencia költségekre vonatkozó gyakorlatára

- Az Olasz Posta részére a takarékbetétkönyvek (postai betétkönyv) forgalmazásáért fizetett ellenérték alacsonyabb volt, mint a hasonló pénzügyi termékekre vonatkozó referenciaösszeg a piacon; a fizetett kompenzáció ebben az összefüggésben ezért úgy tűnt, teljesíti egy átlagos, jól működő és megfelelően felszerelt vállalkozás kritériumát, és nem tartalmazott állami támogatást, mivel a három másik Altmark-kritérium is teljesült.⁵⁸

Azonban

- A cseh hatóságok által a kompenzáció összegének kiszámításához előre meghatározott statisztikai költségek használata során nem volt bizonyított, hogy ezek a költségek reprezentálják azokat, amelyek felmerülnének egy átlagos, jól működő és megfelelően felszerelt vállalkozásnál.⁵⁹

3.2.3. Melyek az Altmark- kritériumok alkalmazásának vagy nem alkalmazásának következményei?

Amennyiben az összes Altmark-kritérium teljesül, a közszolgáltatásért járó kompenzáció nem minősül állami támogatásnak.

Amennyiben legalább egy Altmark-kritérium nem teljesül, de más állami támogatási feltételek teljesülnek, a közszolgáltatási kompenzáció állami támogatást tartalmaz.

⁵⁸ C 49/2006 – Olaszország – a Poste Italiane bizottsági határozat HL L 189., 2009.07.21., 85–93.pont.

⁵⁹ A Bizottságnak a C 3/2008 – Cseh Köztársaság —dél-moráviai busz társaságok állami támogatás ügyben hozott határozatát, HL L 97., 2009.04.16., 82–83. pont.

3.2.4. Mi a következménye, ha egy közszolgáltatásért nyújtott kompenzáció valóban állami támogatásnak tekinthető?

A tény, hogy a közszolgáltatási kompenzáció állami támogatást tartalmaz, nem jelenti azt, hogy az ilyen kompenzáció tilos. Ez a kompenzáció összeegyeztethető az EUMSZ-szel, ha a Határozatban⁶⁰ vagy a Keretszabályban⁶¹ meghatározott feltételek teljesülnek.

3.2.5. Melyek a Határozat és a Keretszabály saját célkitűzései? Van bármilyen különbség a kettő között?

Mindkét szabály részletezi azon feltételeket, amelyek esetében az állami támogatást tartalmazó közszolgáltatási kompenzáció összeegyeztethető az EUMSZ-szel.

A fő különbség abban rejlik, hogy a Határozat hatálya alá tartozó közszolgáltatási kompenzációt nem kell bejelenteni a Bizottságnak. Ha a Határozat feltételei teljesülnek, az érintett tagállamok késlekedés nélkül nyújthatják a kompenzációt. Azonban, ha a Határozatban meghatározott feltételek nem teljesülnek (mert például nagyobb összegű kompenzációról van szó), az ellentételezést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, annak érdekében, hogy ellenőrizni tudja vajon az érintett állami támogatás összeegyeztethető-e az EUMSZ-szel.

A Keretszabály célja, hogy megállapítsa a pontos feltételeket, amelyek alapján a közszolgáltatás ellentételezésére nyújtott támogatás, amelyet bejelentettek a Bizottságnak, összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal, ennek megfelelően a 106. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel.

⁶⁰ 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.

⁶¹ A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály HL C 297., 2005. 11. 29. 4–7.o.

3.2.6. Milyen esetekben alkalmazható a Határozat?

A Határozat tárgyi hatálya:

- olyan vállalkozásoknak odaítélt közszolgáltatásért járó ellentételezés, amelyek adózás előtti átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt, a szóban forgó szolgáltatásért járó éves ellentételezés összege pedig kevesebb, mint 30 millió euró;
- az érintett tagállam által általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősített tevékenységet végző, szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak és kórházaknak odaítélt közszolgáltatással járó ellentételezés, összegtől függetlenül;
- közszolgáltatásért járó ellentételezés olyan szigetekre történő légi és tengeri közlekedés számára, amelyeken az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 300 000 utasnál kisebb volt az átlagos éves forgalom; közszolgáltatásért járó ellentételezés olyan repülőterek és kikötők számára, amelyek átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással történő megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg az 1 000 000 (repülőterek esetében), illetve 300 000 (kikötők esetében) utast.

3.2.7. Vannak olyan esetek, amikor a vállalkozás, amely közszolgáltatásért járó ellentételezésben részesül, vállalkozások csoportjába tartozik, vagy egy ad hoc társaság, amelyet közszolgáltatás nyújtására hoztak létre. Ilyen körülmények között a 100 millió eurós forgalomhoz kötött küszöbérték egyetlen jogi entitásra vagy a vállalkozások csoportjára alkalmazandó?

A Határozat célja, hogy a korlátozott forgalommal rendelkező vállalkozásoknak nyújtott kis összegű kompenzációt kizárja a bejelentési kötelezettség alól. Erre való tekintettel a versenyre bevezetett korlátozások elfogadhatósága is korlátozottnak tekinthetők. Ilyen körülmények között, és a Bizottság és a Bíróság általános állami támogatási politikájával

összhangban, bármilyen csoportnak, amelyhez egy támogatásban részesülő vállalkozás tartozhat, a gazdasági súlyát kell figyelembe venni.

Következésképpen a Határozat 2. cikkében említett forgalom magában foglalja egy olyan csoport forgalmát, amelyhez egy fióktelep csatlakozott, vagy minden társvállalkozó forgalmát egy olyan ad hoc társaság esetében, amelyet közszolgáltatás nyújtására hoztak létre.

3.2.8. Az éves kompenzáció 30 millió eurós és a kedvezményezett 100 millió eurós forgalmának küszöbértékei kumulálандóak a Határozat 2. cikk (a) pontjának értelmében? Mi a hatása ennek?

Igen, az éves kompenzáció 30 millió eurós és a kedvezményezett 100 millió eurós a támogatás nyújtását megelőző két pénzügyi évben elért forgalmának küszöbértékei kumulálандóak a Határozat 2. cikk (a) pontjának értelmében.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a tagállamok hatóságai a Határozattal összhangban addig nyújthatnak támogatást előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül, amíg a támogatás nem haladja meg a 30 millió eurót évenként, és a kedvezményezett forgalma nem haladja meg 100 millió eurót a támogatás nyújtását megelőző két pénzügyi évben. Amennyiben a kompenzáció összege nem haladja meg a 30 millió eurót, de a kedvezményezett forgalma több mint 100 millió euró vagy fordítva, a támogatást be kell jelenteni a Bizottságnak, amely megvizsgálja azt a Keretszabály alapján.

3.2.9. Melyek a Határozatban és a Keretszabályban rögzített összeegyeztethetőségi feltételek?

A Határozat és a Keretszabály által rögzített feltételek azonosak.

Összeegyeztethetőségi feltételek. A Határozat és a Keretszabály alapvetően megköveteli:

- A megbízási aktus tartalmazza különösen: a közszolgáltatási kötelezettség jellegét és időtartamát, az érintett vállalkozásokat és területet, a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellegét, az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és

felülvizsgálatának paramétereit, a túlkompensáció elkerülésére és visszafizetésére hozott intézkedéseket.

- Az ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításával összefüggő költségeket; minden költség, valamint a bevételek minden típusának figyelembevétele szükséges ehhez.
- A túlkompensáció tagállami hatóságok általi vizsgálata.

3.2.10. A több mint 1 millió utassal rendelkező repterek a Határozat hatálya alá tartoznak-e abban az esetben, amennyiben a közszolgáltatási kompenzáció kevesebb, mint 30 millió euró és a repteret irányító vállalkozás éves forgalma kevesebb, mint 100 millió euró?

Igen. Ilyen esetekben a legkedvezőbb küszöböt kell alkalmazni⁶².

Ebben az összefüggésben fontos megjegyezni, hogy a légi közlekedési ágazatnak nyújtott állami támogatások esetében a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: „2005 Iránymutatás”) és az EK- Szerződés 92. és 93. cikkének, valamint az EGT Megállapodás 61. cikkének a légi közlekedés állami támogatására való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény ad iránymutatást. Ezek az iránymutatások lehetővé teszik, hogy a repülőterek által végzett bizonyos gazdasági tevékenységeket az állami hatóságok közszolgáltatásnak tekintsenek. Kivételes esetekben a reptér általános irányítása is közszolgáltatásnak tekinthető, amennyiben ez az alapvető tevékenységekre korlátozódik.

Példa:

Egy állami hatóság kiróhat közszolgáltatási kötelezettségeket például egy elszigetelt régióban található repülőterre, és eldöntheti, hogy kompenzációt fizet ezekért a kötelezettségekért. Fontos megjegyezni, hogy egy repülőtér általános irányítása, mint közszolgáltatás nem terjed ki azokra a tevékenységekre, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a repülőtér alaptevékenységeihez (azaz kereskedelmi tevékenységek, beleértve például a föld és épületek finanszírozását, használatát és bérbe-

⁶² A Határozat 19. Preambulumbekezdése.

adását, nemcsak az irodák és raktárak, hanem szállodák és repülőtéri területhez tartozó ipari vállalkozások számára).

3.2.11. Mi a kapcsolat a Határozat és az 1370/2007/EK rendelet között?

A Határozat nem alkalmazandó a szárazföldi közlekedés ágazatban nyújtott közszolgáltatási kompenzációra⁶³. A vasúti és közúti személyszállítási ágazatban a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezését az 1370/2007/EK rendelet szabályozza. Az 1370/2007/EK rendelet rendelkezéseivel összhangban nyújtott kompenzáció mentes az előzetes bejelentés kötelezettsége alól.

3.2.12. Mi a különbség a Keretszabály és a szállítási ágazatra vonatkozó különös összeegyeztethetőségi szabályok között?

A Keretszabály nem alkalmazandó a közlekedési ágazatra⁶⁴. A közlekedési ágazat különös szabályai az 1370/2007/EK rendeletben, a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 1008/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben⁶⁵ és a tengeri közlekedés állami támogatására vonatkozó közösségi iránymutatásban⁶⁶ vannak lefektetve.

3.2.13. Mi a különbség az Altmark-ítéletben, a Határozatban és a Keretszabályban lefektetett feltételek között?

Az Altmark -ítélet megállapítja azokat a feltételeket, hogy az intézkedés az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik-e, míg a Határozat és a Keretszabály azokat a feltételeket rögzíti, amelyek alapján az állami tá-

⁶³ A Határozat 17. Preambulumbekezdése.

⁶⁴ Lásd a Keretszabály 3. pontját.

⁶⁵ HL L 293., 2008.10.31., 3.o.

⁶⁶ A Bizottság C(2004) 43 közleménye, A tengeri közlekedés állami támogatására vonatkozó közösségi iránymutatás HL C 13., 2004. 01. 17., 3. o.

mogatásnak minősülő kompenzáció belső piaccal összeegyeztethető módon nyújtható. Az alapvető különbség az Ítélet és a közszolgáltatási csomag között, hogy az utóbbi az ellentételezés összegét/kalkulációját érinti.

Az Altmark-ítélet négy kritériuma szerint azért, hogy ne tartalmazzon állami támogatást, a kompenzáció összegét meg kell határozni:

- egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes közbeszerzési eljáráson keresztül, amely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a szolgáltatást a legkisebb költséggel nyújtja a közösségnek; vagy
- egy olyan eljáráson keresztül, amelyben az állami hatóságok meghatározzák a kompenzáció összegét azon költségek elemzésének alapján, amelyek egy átlagos, jól működő és az előírt közszolgáltatási kötelezettségek ellátásához szükséges eszközökkel megfelelően ellátott vállalkozás esetében merülnének fel e kötelezettségek ellátása során.

A Határozat szerint a kompenzáció összegét nem szükségszerűen közbeszerzési eljáráson, vagy egy átlagos, jól működő vállalkozás költségeivel való összehasonlításon keresztül kell meghatározni.

Amíg a hatóság bizonyítja, hogy a nyújtott kompenzáció megfelel a megbízási aktusban foglalt, pontosan meghatározott paraméterek alapján becsült nettó költségeknek, és nincsen túlkompenzáció, az állami támogatásnak minősülő kérdéses kompenzáció összeegyeztethető az EUMSZ szabályaival.

Példa:

A hatóság úgy dönt, hogy megbíz egy üzemeltetőt közszolgáltatás ellátásával, és ezt biztosítja a szolgáltatás finanszírozásával. Három forgatókönyv lehetséges:

- A kérdéses közszolgáltatást egy pályázati eljárás útján kiválasztott üzemeltető nyújtja 90 egységért. Az Altmark-kritériumokkal összhangban a 90 egységnyi kompenzáció nem minősül állami támogatásnak.
- Egy üzemeltető a közszolgáltatást 90 egységnyi nettó költséggel biztosítja. Ha ez a 90 egységnyi költség megfelel egy átlagos, jól működő és megfelelően felszerelt vállalkozás költségeinek az Altmark-kritériumokkal összhangban, a 90 egység kompenzáció nem minősül állami támogatásnak.
- A Határozat összeegyeztethető állami támogatásnak tekinti a kompenzációt, ha kompenzáció meghaladja a 90 egységet (pl.

100), de megfelel a teljes nettó költségnek, amely az üzemeltetőnél ténylegesen felmerült az közszolgáltatás nyújtásakor.

*3.2.14. Mióta alkalmazzák a Határozatot és a Keretszabályt?
Visszamenőleges hatályúak?*

A Határozatot 2005. december 19. óta alkalmazzák, ez a hatálybalépés dátuma.

A Bizottság a Keretszabályt, mint minden közszolgáltatási eset kivizsgálásának alapját, 2005. november 29. óta használja, amely a Hivatalos Lapban való közzétételnek és a hatálybalépésének dátuma, azokra a kompenzációs összegekre, amelyeket ezen időpont előtt bejelentettek, de nem nyújtottak eddig az időpontig. A Bizottság minden egyéb esetet – azokat a kompenzációs összegeket, amelyeket nem jelentettek be 2005. november 29. előtt, de a közzététel dátuma előtt nyújtottak – az odaítéléskor hatályban lévő rendelkezések alapján vizsgál meg.⁶⁷

Emlékeztetni kell arra, hogy mindkét szöveg elsősorban a Bíróság és a Bizottság az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazásához kapcsolódó döntéshozatali gyakorlatát tartalmazza.

3.2.15. Teremt-e a közszolgáltatási csomag a vállalkozásoknak jogot arra, hogy közszolgáltatási kompenzáció formájában kapjanak állami támogatást?

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint állami támogatás összeegyeztethetetlen az EUMSZ-szel, kivéve, ahol a mentességeket maga a Szerződés engedélyezi. Ezért az az alapelv, hogy az állami támogatás nem engedélyezett és csak kivételes esetekben, az EUMSZ 107. cikk (2)-(3) bekezdésében és a 106. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételekkel összhangban nyújtható. Következésképpen a vállalkozásoknak nincsen joguk állami támogatásra.

A közszolgáltatási csomag nem teremti meg a vállalkozások jogát, hogy közszolgáltatásért járó kompenzáció formájában állami támogatást kapjanak, de meghatározza az ilyen támogatás számára az ösz-

⁶⁷ Lásd Keretszabály 26. pont.

szeegyeztethetőségi feltételeket, ahol a tagállami hatóságok eldöntik, hogyan szervezzenek és finanszírozzanak közszolgáltatásokat állami támogatás útján.

3.3. A Határozatban foglalt küszöbértékeket meghaladó támogatás bejelentése

3.3.1. Szükséges-e a Bizottságnak bejelenteni a Határozat 2. cikk (a) pontjában foglalt küszöbértékeket meghaladó támogatást?

A Határozat olyan vállalkozásoknak odaitélt közszolgáltatásért járó ellentételezésre alkalmazandó, amelyek adózás előtti átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt, a szóban forgó szolgáltatásért járó éves ellentételezés összege pedig kevesebb, mint 30 millió euró. Kórházak és szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozások tekintetében nincsen összegszerű korlátozás, mentesek a bejelentéstől.

Ezek a küszöbértékek már magasak és le kell fedniük a legtöbb helyi szociális szolgáltatást.

Amennyiben a kompenzáció meghaladja a küszöbértékeket, előzetes bejelentés szükséges, és azt a Keretszabály rendelkezéseivel – amelyek a Határozat alapvető feltételeihez hasonlóak – összhangban értékeli a Bizottság. A bejelentés nem jelenti azt, hogy az ellentételezés automatikusan összeegyeztethetetlen a Szerződéssel, de az érintett magas támogatási összeg és a versenytorzítás magasabb kockázata miatt, a támogatást meg kell vizsgálnia a Bizottságnak, annak érdekében, hogy az összeegyeztethetőségi feltételek ténylegesen teljesüljenek.

3.3.2. Amikor a közszolgáltatási ellentételezés formájában nyújtott támogatás a Határozat alapján mentesíthető a bejelentés alól, kötelező a Bizottságnak egy információs adatlapot küldeni?

A Határozat alkalmazásakor a nemzeti hatóságok nem kötelesek a Bizottságnak információs adatlapot küldeni. Az egyetlen eljárási kö-

telezettség az, hogy a Határozat előírja a tagállamoknak, hogy kérés esetén – legalább 10 évig – rendelkezésre kell tudni bocsátaniuk a Bizottság részére minden szükséges adatot annak megállapításához, hogy a nyújtott kompenzáció vajon összeegyeztethető-e a Határozattal,⁶⁸ és rendszeresen, háromévente jelentést kell benyújtaniuk a Határozat végrehajtásáról.⁶⁹

3.3.3. Amennyiben egy állam elutasítja egy régió, vagy más helyi közösségek közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott támogatásra irányuló bejelentési kérelmét, a közösségek eljárhatnak saját maguk? A Bizottság tehet lépéseket ez ellen a tagállam ellen?

A bejelentési eljárást az érintett tagállam kezdeményezi.⁷⁰ Az eljárás elsődlegesen a Bizottság és az érintett tagállami hatóságok között zajlik. Következésképpen az EU állami támogatási szabályai szempontjából egy támogatási program vagy egy egyedi támogatás bejelentésének az eldöntése a tagállam és nem a helyi vagy regionális közösség döntése⁷¹.

Az olyan támogatás, amit az érvényben lévő szabályokkal összhangban be kellene jelenteni a Bizottságnak, és azt előzetes bejelentés nélkül végrehajtják, jogellenes állami támogatásnak minősül. Ennek az a jelentősége, hogy az ügy a nemzeti bíróság elé kerülhet, például a támogatás kedvezményezettjének versenytársai által. Ebben az esetben a nemzeti bíróság támogatás visszatérítése érdekében megállapítaná, hogy ez jogellenes, függetlenül a belső piaccal való lehetséges összeegyeztethetőségétől, amelynek megállapítására csak a Bizottságnak van kompetenciája. Ugyanakkor a Bizottság eljárhat hivatalból vagy panasz alapján, és megvizsgálhatja az érintett intézkedést. Ha a vizsgálat arra következtetésre jut, hogy a támogatás összeegyeztethetetlen, határozattal elrendeli annak visszatéríttetését.

⁶⁸ Lásd Határozat 7. cikke.

⁶⁹ Lásd Határozat 8. cikke.

⁷⁰ Lásd EUMSZ 108. cikk és az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999 tanácsi rendeletre HL L 83., 1999. 03. 27., 1. o. 2. cikke.

⁷¹ Lásd EUMSZ 108. cikk.

3.4. A megbízási aktus fogalma a Határozat és a Keretszabály értelmezésében

3.4.1. Mi a megbízási aktus célja a Határozat és a Keretszabály szándéka szerint?

A megbízási aktusra annak érdekében van szükség, hogy meghatározzák a szervezet közszolgáltatási feladatát. Ez egy hivatalos aktus, amellyel megbízzák a vállalkozást egy közszolgáltatás ellátásával és meghatározza az érintett vállalkozás általános érdekű feladatát, valamint a közszolgáltatás nyújtásának területét és az általános működési feltételeit. A közszolgáltatási megbízásra annak érdekében van szükség, hogy meghatározzák a vállalkozás és az állam kötelezettségeit. Ilyen hivatalos aktus hiányában a vállalkozás speciális feladata ismeretlen, és a megfelelő ellentételezést nem lehet meghatározni.

3.4.2. Milyen típusú megbízási aktusok felelnek meg a Határozat céljainak?

A Határozat csak azt írja elő, hogy a megbízási aktus egy vagy több hivatalos aktus formájában jelenjen meg, és jogilag kötelező erővel bírjon a nemzeti jog alapján. A megbízási (vagy megbízások) speciális formáját minden egyes tagállam meghatározhatja, többek között politikai és/vagy közigazgatási rendszerétől függően.

A közigazgatási jog alapvető szabályai szerint minden helyi, regionális vagy központi hatóságnak szüksége van egy jogalapra, hogy meghatározzon egy közszolgáltatást és finanszírozza azt. Következésképpen a megbízási aktus fogalma nagyrészt megfelel annak a jogalapnak, amelyet az érintett hatóság minden esetben választ saját belátása szerint. Nem szükséges, hogy ennek az aktusnak megbízási aktus legyen a címe. Az sem szükséges, hogy a tagállamok egy speciális jogi keretet hozzanak létre a jogi aktusok elfogadására, amelyet „megbízási aktusnak” neveznek.

Ezért nincs „egy méret mindenkinek” standard megbízási aktus szabvány; ez függ mind a megbízó hatóságtól, mind az érintett tevékenységtől.

Meg kell jegyezni, hogy az állami támogatási szabályok alapján a megbízási aktus követelményei meglehetősen egyszerűek: ez nem zárja

ki a tagállami hatóságok lehetőségét, hogy cizellálják a megbízási aktust, például az abban foglalt minőségi követelményeket.

Egy hatósági jóváhagyás vagy engedélyezés a szolgáltatást nyújtónak, bizonyos szolgáltatások nyújtására való felhatalmazásként, nem felel meg a megbízási aktus fogalmának. Ez azért van, mert ez nem hoz létre a szolgáltató számára az érintett szolgáltatás nyújtására vonatkozó kötelezettséget, csak lehetővé teszi bizonyos szolgáltatásoknak a piacon való nyújtása által egy gazdasági tevékenység gyakorlását. Példa lehet erre egy szolgáltatónak egy gyermekgondozási központ vagy egy öregek otthona megnyitásához adott meghatalmazás, amely azon alapul, hogy a szolgáltató megfelel-e a közegészségügyi, biztonsági vagy minőségi szabályoknak.

Példák a megbízási aktusra:

- koncessziós szerződés és pályázati dokumentumok⁷²
- miniszteri programszerződések⁷³
- miniszteri utasítások⁷⁴
- jogszabályok⁷⁵ és törvények⁷⁶
- éves vagy többéves működési szerződések⁷⁷
- rendeletek,⁷⁸ szabályozási döntések, határozatok bármilyen fajtája, valamint az önkormányzati határozatok vagy jogszabályok.

⁷² A Bizottság N 562/05 - Olaszország - Proroga della durata della concessione della Società Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMN) ügyben hozott határozata, HL C 90., 2007.04.25., http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2005/n562-05.pdf.

⁷³ A Bizottság NN 51/06 - Olaszország - Poste Italiane SpA ügyben hozott határozata, HL C 291., 2006.11.30., http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/nn051-06.pdf.

⁷⁴ A Bizottság N 166/05 – Egyesült Királyság – Post Office Limited ügyben hozott határozata, HL C 141., 2006. 06.16., http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n166_05.pdf.

⁷⁵ T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ügy [EBHT 2008] 182–183. pont .

⁷⁶ A Bizottság N 395/05 – Írország – Hitelgarancia a Housing Financing Agency által finanszírozott szociális házépítési rendszerek ügyben hozott határozata, HL C 77., 2007.04.05., http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf.

⁷⁷ A Bizottság C 24/2005 – Franciaország – Laboratoire national de métrologie et d'essais ügyben hozott határozata, HL L 95., 2007.04.05., 25.o.

⁷⁸ Lásd a Bíróság ítéletét a C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti kontra Giuseppe Calafiori esetben [EBHT[2006, I-2941.o.].

3.4.3. Az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz is megbízási aktusra van szükség?

A versenyszabályokat azokra az általános érdekű szolgáltatásokra alkalmazzuk, amelyek gazdasági természetűek (a versenyszabályok célja szerinti gazdasági tevékenység fogalmára lásd 3.1.2. pont). A tény, hogy a kérdéses tevékenység úgy nevezett „szociális” lehet, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy ne minősüljön „gazdasági tevékenységnek” ezen szabályok jelentése értelmében (lásd. 3.1.2. pont). Így a megbízás megléte, mint a közszolgáltatási ellentételezés összeegyeztethetőségének egyik szükséges feltétele, kötelező a közszolgáltatásért – beleértve a gazdasági jellegű általános érdekű szociális szolgáltatásokat is – a felelős szolgáltató számára.

3.4.4. A megbízási aktus fogalma az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, és a Közszolgáltatási Csomag értelmében megfelel a Szolgáltatási Irányelv 2. cikk (2) bekezdés (j) pontjában foglalt „megbízott szolgáltató” fogalmának?

A megbízási aktus fogalma az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, és a közszolgáltatási csomag értelmében és a „megbízott szolgáltató” a Szolgáltatási Irányelv 2. cikk (2) bekezdés (j) pontjában említett fogalma egységes fogalmak, abban, hogy feltételezik a szolgáltatást nyújtó a szolgáltatás nyújtására vonatkozóan fennálló kötelezettségét. A szolgáltatás-nyújtás kötelezettségének fennállása mindkét fogalom lényeges eleme.

Másrésről a két fogalomnak különböző a funkciója. Az első fogalom teljesítése azért szükséges, hogy a közszolgáltatási ellentételezés összeegyeztethetőnek legyen tekinthető az Altmark ítélet feltételeivel, vagy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével, és valószínűleg mentesüljön a bejelentés alól (ha a Határozat hatálya alá esik), míg a második fogalom célja, hogy körülhatárolja bizonyos szociális szolgáltatások kizárásának mértékét a Szociális Irányelv hatálya alól.

Így a Közszolgáltatási Csomag szerint, amely meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján az állami támogatási intézkedések összhangban vannak az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdésével, a megbízási aktus megfelel annak a hivatalos aktusnak, amivel megbízzák a vállalkozást egy közszolgáltatás nyújtásával. Ebben az esetben a szol-

gáltatásnyújtás kötelezettségének létrehozása mellett – lásd fent – a megbízási aktusnak meg kell határoznia a közszolgáltatási kötelezettségek jellegét és időtartamát, a szolgáltatásnyújtással megbízott szervezetet, a kompenzáció számításának paramétereit, és a túlkompenzáció elkerülésének biztosítékait.

A Szolgáltatási Irányelv keretében a Bizottság úgy tekinti, hogy egy szolgáltatást nyújtót úgy kell tekinteni, mint „állami megbízottat” a 2. cikk (2) bekezdés (j) pontja értelmében, és köteles az állam által rá ruházott szolgáltatást nyújtani. Egy szolgáltatást nyújtó a szolgáltatásnyújtási kötelezettsége szerint például, egy közbeszerzési eljárás vagy szolgáltatási koncesszió eredményeképpen a Szolgáltatási Irányelv értelmében úgy tekinthető, mint egy „állami megbízott”. Ugyanez vonatkozik bármely más állami intézkedéstípusra, feltéve, hogy magában foglalja a szolgáltatást nyújtó kötelezettségét az adott szolgáltatás nyújtására.

Következésképpen, ha egy szolgáltatót, akit a Közszolgáltatási Csomag értelmében vett megbízási aktussal megbíztak, a Szolgáltatási Irányelv értelmében szintén úgy kell tekinteni, mint „megbízottat”. Az állami támogatási szabályok alapján, a megbízási aktus természetesen megkövetel további feltételeket, különösen a végrehajtási mechanizmusokhoz kapcsolódóan, annak érdekében, hogy biztosítsák, hogy a kapott támogatás nem haladja meg a szolgáltatást nyújtónál felmerült költségeket (lásd 3.5 és 3.6 pont).

3.4.5. Vajon az alábbi megbízási aktusnak minősül a Határozat és a Szolgáltatási Irányelv értelmében: egy regionális hatóság hivatalos döntése, amelyben meghatározza, hogy egy szakképzés általános érdekű szociális szolgáltatás és ennek irányításával egy vagy több képző szervezetet bíz meg?

Egy regionális hatóság hivatalos döntése, amely jogilag kötelező erővel bír a nemzeti jog alapján, és amely meghatározza (a) a közszolgáltatási kötelezettségek jellegét és időtartamát, (b) a megbízott vállalkozást vagy vállalkozásokat, ezek kötelezettségeit és az érintett területet, (c) a vállalkozás(ok)nak nyújtott bármilyen kizárólagos jogok jellegét, (d) a kompenzáció kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paramétereit és (e) bármilyen túlkompenzáció elkerülésére és vissza

fizetésére szóló intézkedéseket (összhangban a Határozat 4. cikkével) minősülhet megbízási aktusnak a Határozat értelmében.

Egy ilyen, a Határozat értelmében döntést tartalmazó megbízási aktus szintén tartalmaz egy, a szolgáltatót megbízó aktust a Szolgáltatási Irányelv értelmében, mert kötelezi a vállalkozást(okat) a kérdéses szolgáltatás nyújtására.

Másrészt, ha a szóban forgó döntés előírja a szolgáltatásnyújtás kötelezettségét, de nem tartalmazza a Határozat 4. cikkében felsorolt feltételeket, a döntés megbízási aktusnak minősül a Szolgáltatási Irányelv értelmében, de nem megbízási aktus az SGEI csomag értelmében.

A Szolgáltatási Irányelv alkalmazása tekintetében lásd a 7.9. pontot.

3.4.6. Abban az esetben, ha egy közszolgáltatás több hatóság által társfinanszírozott, szükséges-e minden egyes érintett hatóságnak saját megbízási aktust elfogadni vagy lehetséges utalni az ellentételezés nyújtásakor a közszolgáltatás „irányító” vagy szervező hatóság által kibocsátott megbízási aktusra?

Az állami támogatási szabályok szempontjából nincsen minta a megbízási aktusra; az aktust az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell elfogadni, amelynek meg kell állapítania a kijelölt szolgáltató szolgáltatás nyújtására irányuló kötelezettségét.

Így kétségtelenül elsődleges ügy a nemzeti jog számára a kérdés, vajon egy az „irányító” hatóság – például egy adott régió – által elfogadott megbízási aktus a közszolgáltatási csomag értelmében ugyancsak érvényes-e más (például egy települési vagy más régiós) hatóságok számára.

Példák olyan aktusokra, amelyek a Közzolgáltatási Csomag szerinti „megbízási aktust” tartalmaznak több hatóság által társfinanszírozott általános érdekű szociális szolgáltatások/közzolgáltatások esetében.

- Egy régió által kibocsátott, majd az önkormányzati határozatban jóváhagyott aktus; a jóváhagyó határozat szintén jelentheti az érintett önkormányzat megbízási aktusát.
- A régió, a megye és az önkormányzat, vagy két önkormányzat és két régió által kibocsátott és jóváhagyott egy vagy több adott

szolgáltató által nyújtandó adott közszolgáltatásra vonatkozó megbízási aktus.

- Az általános szabály az, ha egy megbízási aktus egyszer meghatározza a Határozat 4. cikkében meghatározott feltételeket, az aktusra választott jogi forma és az érintett hatóságok száma nem befolyásolják a Közszolgáltatási Csomag szerinti megbízási aktus jellegét.

3.4.7. Amennyiben egy hatóság egy vagy több szolgáltatót több közszolgáltatással kíván megbízni, szükséges-e, hogy a hatóság mindegyik közszolgáltatás tekintetében külön megbízási aktust fogadjon el?

Nem szükséges, hogy minden egyes közszolgáltatásra vagy valamenyny szolgáltató vonatkozásában külön megbízási aktus kerüljön elfogadásra. Mindazonáltal a megbízási aktusnak rendelkeznie kell minden egyes közszolgáltatási kötelezettség tekintetében annak jellegéről, időtartamáról, és azon az egyéb szükséges feltételekről, amelyet a hatóság az egyes szolgáltatókra kivetett. Nem szükséges részletezni minden egyes adott szolgáltatást, ha valamenyny közszolgáltatás tartalma és terjedelme kellőképpen pontos.

3.4.8. A megbízási aktusban részleteznie kell-e az „ellátandó feladatot” vagy a „speciális tevékenységeket”?

A megbízólevélnek nem kell részleteznie minden egyes, a közszolgáltatás ellátásához szükséges tevékenységet. Ahol nem lehet pontosabban meghatározni az érintett szolgáltatásokat, elfogadható a közszolgáltatási feladatnak egy tágabb meghatározása is, mindaddig, amíg a feladat terjedelme egyértelműen meghatározott. Mindazonáltal minél pontosabban meghatározza egy megbízási az adott feladatot, annál nagyobb a közszolgáltatás ellátásáért nyújtott kompenzáció esetében az állami támogatási szabályok szerinti kihívásokkal/panaszokkal (például a versenytársakkal/versenytársak panaszaival) szembeni védelem szintje.

Emellett a hatóságok mérlegelési joga és legfőbb érdeke tovább részletezni a közszolgáltatási feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, például a

minőségi követelményeket, vagy hogy a feladatok meghatározásakor megfelelő nyilvános konzultációt biztosítsanak. Így nem csak a közszolgáltatás minősége javul, de növekszik az átláthatóság az állampolgárok és adófizetők irányában.

3.4.9. Hogyan érdemes a megbízási aktus tervezetét elkészíteni, tekintettel arra, hogy az érintett szolgáltatások, mint például az általános érdekű szociális szolgáltatások esetében egyrészt a globális szempontokra, másrészt az egyéni felhasználók egyedi igényeire is tekintettel kell lenni? A megbízási aktusnak részletezni kell-e minden egyes nyújtott szolgáltatást?

A megbízási aktusnak részleteznie kell a közszolgáltatási kötelezettség jellegét, időtartamát, a szolgáltatások nyújtásával megbízott szervezetek, a kompenzáció kiszámításának paramétereit (de nem az odaítélendő kompenzáció pontos összegét) és a túlkompenzáció elkerülésére beépített biztosítékokat.

Nem mindig szükséges a megbízási aktusnak tartalmaznia a nyújtandó szolgáltatások minden egyes típusát. Például nem kell utalni a szükséges egészségügyi szolgáltatások minden egyes típusára, elegendő lehet például egy olyan meghatározás, hogy „napi otthoni orvosi segítség idősek számára adott városban”. Ugyanakkor a megbízási aktusnak biztosítania kell a költségek megfelelő elosztását a szolgáltató által nyújtható közszolgáltatásnak minősülő és a nem közszolgáltatási tevékenységek között.

A közszolgáltatások bizonyos típusai, mint például az öregek vagy hátrányos helyzetűek segítése, szolgáltatások különböző típusait foglalhatják magukban egy átfogó közszolgáltatási feladat keretében. A megbízási aktusnak nem az a célja, hogy korlátozza a közszolgáltatások ellátásának megszervezését, hanem hogy meghatározzon egy egyértelmű keretet, amelyben ezeket a szolgáltatásokat biztosítják és az érintett szolgáltatások hatályát.

Azok az elemek, amelyeket a megbízási aktusnak tartalmaznia kell az állami támogatási szabályok teljesülése érdekében, semmilyen módon nem korlátozzák a hatóságokat, hogy meghatározzák és szervezzék a közszolgáltatások ellátását. A tagállamoknak és a hatóságoknak széles

mérlegelési jogkörük van, amikor meghatározzák a bevezetni kívánt közszolgáltatási feladatokat, és az ezen feladatok részét képező pontos, részletezett szolgáltatásokat, amelyeket nem feltétlenül kell meghatározniuk.

A hatóságok túlléphetnek a megbízási aktus alapkövetelményein és részletezhetik azokat a kritériumokat, amelyeket a közszolgáltatással megbízott vállalkozások teljesítményének növelése céljából kívánnak bevezetni. A Határozat és a Keretszabály csak a közszolgáltatási feladat (új vagy továbbfejlesztett közszolgáltatás) meghatározását követeli meg.

Példák:

- Amennyiben a hatóság létre akar hozni idősök részére otthoni vagy központi segítségnyújtási szolgáltatást, elegendő lesz meghatározni a megbízási aktusban, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatás nyújtóját bízta meg a központ létrehozásával, amely központ segítséget nyújt majd az idős emberek számára, figyelembe véve ezen szükségletek sokféleségét. Így szükség esetén figyelembe veszi az orvosi, pszichológiai és szociális szintet, vagy biztosítja az otthoni segítségnyújtás esetében az olyan szolgáltatásokat, mint például otthoni orvosi segítségnyújtás, étkeztetés, takarítás stb..
- Ahol a hatóság fiatal munkanélküliek számára kíván létrehozni egy segítségnyújtó központot, elegendő meghatározni, hogy a szolgáltatást nyújtót megbízta a fiatal munkanélküliek számára szervezendő segítségnyújtó központ szervezésével, amely biztosítani fogja számukra a szükséges képzést, de ugyancsak támogat más, a hatékony re-integrációhoz közvetlenül kapcsolódó szolgáltatásokat.

3.4.10. Ahol vannak más, a közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatásokhoz hasonló tevékenységeket folytató szolgáltatást nyújtók a piacon, a hatóságok meghatározhatják azokat a kötelezettségeket, amelyek megkülönböztetik a közszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat a piacon elérhető szolgáltatásoktól?

A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor meghatározzák a közszolgáltatásokat (lásd. 2.4. pont).

A Határozat és a Keretszabály céljai szerint a hatóságoknak olyan pontosan, amennyire lehetséges, meg kell határozniuk azokat a közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyeket minden egyes közszolgáltatóra kiróttak (lásd 3.4.8. pont) és a kompenzáció számításához használt költségek paramétereit (lásd. 3.5 fejezet), függetlenül a piacon jelenlévő más gazdasági szereplőktől, akiket a közszolgáltatási feladatokkal megbízhatnak vagy nem bízhatnak meg. Azonban, ahol vannak más közszolgáltatással nem megbízott szereplők is a piacon, akik hasonló szolgáltatásokat kínálnak, még inkább fontos a tagállamok számára meghatározni a szóban forgó szolgáltatás jellemzőit, különösen a szolgáltatás feltételeit és a célcsoportot.

3.4.11. Hogyan alakítsák ki megbízási aktust a szolgáltatások vonatkozásában úgy, hogy alkalmazkodjanak a teljesítéskor az ellátás intenzitásának körülményeiben, a felhasználói profilokban és a felhasználók számában bekövetkező változó körülményekhez?

A hatóságok és a szolgáltatást nyújtók rendelkeznek idővel és a személyre szabott szolgáltatások és speciális szükséglettek tapasztalatával, amivel bebiztosíthatják magukat az közszolgáltatások és az esetleg előforduló változó helyzetek ellátása során. A tapasztalataik alapján megbízhatóan megbecsülhetik a felmerülő lehetséges további igényeket, és ezeket megjeleníthetik a megbízási aktusban.

Két lehetőség van:

- A hatóság belefoglalhat a megbízási aktusba egy utólagos korrekciós mechanizmust, amely lehetővé teszi az ellátandó feladat időszakos felülvizsgálatát⁷⁹.
- A hatóság módosíthatja a megbízási aktust, ha világossá válik, hogy az adott szolgáltatás nem volt előre tervezhető és ugyanaz a szervezet el tudja látni.

⁷⁹ A Bizottság N 541/04. és N 542/04. ügybe hozott határozata HL C 324., 2005. 12. 21, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n541-542-04.pdf.

Példa:

Egy önkormányzat integrált szolgáltatásokat szeretne nyújtani, amely lefedi az idősök különböző igényeit (otthoni orvosi segítségnyújtás, étkeztetés, takarítás stb.). Hogyan biztosítható, hogy az önkormányzat kompenzálhassa a szolgáltatást nyújtónak az olyan, a szükségleteket kielégítő kiegészítő szolgáltatások ellátását, amelyek nem voltak előre tervezettek?

Mindig módosítani lehet a megbízási aktust, ha világossá válik, hogy az adott szolgáltatás nem volt előre tervezett, és ugyanaz a szervezet el tudja látni. A fentiekből kitűnik, az önkormányzat elvégezhet egy, az ilyen kiegészítő szolgáltatásokra vonatkozó becslést az előzetes tapasztalata alapján, vagy meghatározhat az ilyen igények biztosítása érdekében egy utólagos korrekciós mechanizmust.

3.4.12. A megbízási aktus követelménye korlátozhatja-e a szolgáltatást nyújtónak a különböző tagállamok alkotmányos illetve egyéb jogi szabályozása által elismerhető és tiszteletben tartható kezdeményezési szabadságát és önállóságát?

A megbízási aktus követelménye semmilyen módon nem korlátozhatja egy szociális szolgáltatásokat nyújtó kezdeményezési szabadságát vagy önállóságát. Az ilyen szervezetek teljesen szabadon kezdeményezhetik a szolgáltatások fejlesztését és javítását vagy innovációját, valamint javaslatokat tehetnek erre a hatóságoknak.

A megbízási aktus fogalma elég rugalmas ahhoz, hogy megfeleljen ebben az esetben a hatóság ilyen javaslatokat jóváhagyó és finanszírozó döntésének. Ezért abban az esetben, ha a hatóság jóváhagy egy szolgáltatást nyújtó által tett javaslatot, összhangban a Határozat rendelkezéseivel, a határozatnak, megállapodásnak vagy a hatóság és a szervezet között megkötött szerződésnek tartalmaznia kell a szolgáltatást nyújtó által meghatározott közszolgáltatási feladatot, valamint a kompenzáció kiszámításának paramétereit és a túlkompenzáció elkerülésének biztosítékait.

3.4.13. Egy megbízási aktus előírása korlátozhatja-e egy nemzeti szinten szabályosan megbízott közszolgáltatást nyújtó fióktelepét prioritásai szabad meghatározásában?

Amennyiben a szolgáltató a közszolgáltatás ellátására nemzeti szinten olyan megbízási aktus alapján van feljogosítva, amely meghatározza a közszolgáltatási kötelezettség jellegét és időtartamát, a kompenzáció kiszámításának paramétereit és túlkompenzáció elkerülésének biztosítékait, a szolgáltató fióktelepei meghatározhatják a prioritásaikat a megbízási aktusban meghatározott feltételek keretein belül.

3.5. Kompenzáció

3.5.1. A Határozat előírja, hogy a megbízási aktusban meg kell határozni a költség kiszámítására vonatkozó paramétereket. Hogyan lehet ezt teljesíteni a szolgáltatásnyújtást megelőzően?

Gyakran lehetetlen a költségek minden részletére előre figyelemmel lenni, amikor egy vállalkozás megkezdí az általános gazdasági szolgáltatás nyújtását. Következésképpen a Határozat, ha nem lehetséges, nem kér előzetesen részletes kalkulációt; például árat /nap/étkezés/állami forrásból megtérített ellátási kategória. A hatóságok, ha szeretnék, szabadon határozhatják meg e paramétereket.

A Határozat csak azt írja elő, hogy a megbízási aktus tartalmazza a kompenzáció jövőre vonatkozó kiszámításának alapjait: például, hogy a kompenzációt egy ár /nap/étkezés/ellátási kategória alapján határozzák meg a lehetséges felhasználók becsült száma alapján stb..

Ami számít, hogy ami alapján a finanszírozó szervezet (állam, helyi hatóság) finanszírozni fogja a szolgáltatót, az egyértelmű legyen. Az ilyen átláthatóság az adófizetőknek is előnyös.

Példák:

Abban az esetben, ha a hatóság létre akar hozni egy központot idők számára, a kompenzáció (illetve az annak alapjául szolgáló költségek) kiszámításához szükséges paraméterek lehetnek:

- a központot látogató idők száma egy év alatt;
- ez alatt az idő alatt a központban eltöltött napok száma.
- Abban az esetben, ha a hatóság létre akar hozni fiatal munkanélküliek támogatására egy központot, ilyen paraméterei lehetnek:
- egy képzésen részt vevő fiatal munkanélküliek száma egy év alatt;
- a használt eszközök és a képzők fizetése egy év alatt.

3.5.2. Még a nagy tapasztalattal rendelkező általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára is magas lehet az előre nem látható költségek aránya és az utólagos veszteségek kockázata: előre nem látható változások lehetnek az ellátási szükségletek szintjén, a felhasználói profilokban, a felhasználók számában és a bevételek (a felhasználói díjak nem fizetése, a felhasználók számának ingadozása, más hatóságok hozzájárulásának a megtagadása) szintjében. Hogyan tudnak az állami szervek megbirkózni ezzel a helyzettel?

Egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott, különösen, ha induló vagy korlátozott méretű vállalkozás nem tudja elkötelezni magát fix költségvetés vagy egységár alapján. Nyilvánvaló, ha növekszik a felhasználók száma, a költségek is növekednek, ha néhányan nem fizetik meg az előre meghatározott hozzájárulást, a bevételek alacsonyabbak lesznek, stb..

Ez azonban nem változtat a felmerült költségeken (kifizetett bérek, bérleti díj stb.) vagy azok megállapíthatóságán (gondozási kategóriánként, stb.). Ez elsősorban azt jelenti, hogy a szolgáltató magasabb költségekkel fog szembesülni és az államnak magasabb kompenzációt kell fizetnie.

Mindezeket az eshetőségeket figyelembe lehet venni a Határozat és a Keretszabály alapján. Amikor megbecsülik a változásokat vagy az előre nem látható helyzeteket, amelyekre nem készültek a megbízási aktusban, és amelyek előfordulhatnak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások teljesítésekor, a becsült költségeknek az utólagos korrekciós mechanizmusokon való meghatározása összehasonlítva a valós költségekkel, lehet az egyik módja az ilyen helyzetekre való felkészülésnek.

Két opció lehetséges, amíg az éves kompenzáció teljes összege a Határozatban megállapított küszöb alatt marad:

- a hatóság a megbízási aktusban meghatározhat egy utólagos korrekciós mechanizmust, amely lehetővé teszi a költségek számításához szükséges paraméterek időszakos felülvizsgálatát;
- a hatóság módosíthatja a megbízási aktust, ha úgy látja, hogy a költségek számításához szükséges paramétereket módosítani kell.

3.5.3. Hogyan kell a kompenzáció (illetve az annak alapjául szolgáló költségek) kiszámításához szükséges paramétereket (a Határozat 4. cikk (d) pontja) meghatározni, abban az esetben, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatást két vagy több hatóság finanszírozza?

Ha például két vagy több hatóság (például város és a régió) szeretne finanszírozni egy hátrányos helyzetű személyeknek felállított központot, minden hatóság meghatározhatja a kompenzáció számításának paramétereit az érintett szolgáltatáshoz kapcsolódóan, lehetőleg a szolgáltatást nyújtóval való egyeztetést követően.

A hatóságok úgy határozhatják meg az egyéni hozzájárulásukat a kompenzáció összegéhez, ahogyan szeretnék, amíg a teljes összeg megfelel annak, hogy az összes kapott kompenzáció nem haladja meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtója által viselt nettó költségeket.

3.5.4. Abban az esetben, ha a hatóság csak egy részét kívánja finanszírozni egy általános gazdasági érdekű szolgáltatásra kijelölt szolgáltatás nyújtó éves költségeinek, hogyan kell a kérdéses kompenzációt kiszámítani?

A kompenzáció összegét azon költségek alapján kell kiszámítani, amelyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával kapcsolatban felmerülnek. A kompenzáció összege nem haladhatja meg azt az összeget, amely a közszolgáltatási kötelezettségek költségeinek fedezéséhez szükséges, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket és minden saját

többből a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges ésszerű nyereséget.⁸⁰ Ezért, amikor a hatóság például a szolgáltatás ellátásához kapcsolódó teljes költség 60%-át kívánja finanszírozni, ezen összes költségeket kell figyelembe venni a kompenzáció számításakor.

3.5.5. Szükséges-e sajátos költségenként jellemezni a kompenzáció egy meghatározott összegét?

Az állami támogatási szabályok nem vonatkoznak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások költségeinek a jellegére (pl. fizetések, helységek fenntartása, egyedi külső ráfordítások vagy vásárlások), hanem csak a költségek körére, amely vagy kapcsolódik egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez, vagy nem. Nem szükséges, hogy a hatóság elkülönítse a kompenzáció egy meghatározott összegét az általános közszolgáltatási feladatokon belül meghatározott szolgáltatásokra.

3.5.6. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatást részben egy hatóság és részben a felhasználók finanszíroznak, lehetséges, hogy a hatóság fedezi az összes költséget, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás veszteséges?

Abban az esetben, ha a hatóság és a felhasználók közösen finanszíroznak egy általános gazdasági érdekű szolgáltatást, és az veszteséges, például a felhasználók hozzájárulásának csökkenése miatt, a veszteséget kompenzálhatja a hatóság, amennyiben ez nem vezet túlkompenzációhoz, és ha a kompenzáció az illetékes nemzeti hatóság által megállapított kiszámításának paraméterei ezt lehetővé teszik. Feltéve, hogy nincs túlkompenzáció, a hatóság által finanszírozott százaléka az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak a nemzeti jogszabályok által szabadon meghatározható, és ennek nincsen jelentősége az állami támogatási szabályok szempontjából.

⁸⁰ Lásd Határozat 5. cikk.

3.5.7. Egy szervezet közszolgáltatási kötelezettségeinek ellátásához nyújtott kompenzáció számításakor figyelembe lehet-e venni mind a hatóság által a szervezetnek nyújtott támogatásokat, mind a szervezetnek nyújtott szolgáltatásokat?

A Határozat 5. cikke szerint a kompenzáció összege tartalmazza mind a tagállam által, vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott előnyöket. Ebben a tekintetben a hatóságok által nyújtott előny (kompenzáció, szolgáltatások stb.) pontos pénzügyi vagy anyagi jellegének nincsen jelentősége.

3.5.8. Hogyan kell a közszolgáltatási kompenzáció összegét számolni abban az esetben, ha a közszolgáltatók különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkeznek több közszolgáltatási feladat teljesítésével kapcsolatban?

A Határozat 5. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a különleges vagy kizárólagos jogokból származó nyereségek és bármely más, a vállalkozásnak a közszolgáltatás működtetéséért az állam által nyújtott előnyt be kell számítani a bevételbe és így csökkenteni a kompenzációt. Ugyanakkor, ha az állam úgy dönt, más tevékenységből felmerülő más nyereségek esetén is hasonlóan járhat el.

Így az állami támogatási szabályok alapján, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás veszteséges, de előnye származik másik általános gazdasági érdekű szolgáltatásból, mint egy kizárólagos vagy különleges jog támogatásának az eredményéből, amely a Határozatban meghatározott szükséges kompenzációt meghaladó nyereséget generál, ez az előny megfelelően csökkenti a nettó kompenzációt.

3.5.9. A hatóság a kompenzációsámítás paramétereinek bármely további meghatározása nélkül a megbízási aktusban rögzítheti-e, hogy fedezni fog minden, a meghatározott időszakban felmerült működési veszteséget?

A Határozattal és a Keretszabállyal való összeegyeztethetőség céljából a tagállamoknak meg kell határozniuk azokat a paramétereket, amelyek alapján a megbízási aktusban a kompenzációt számítják annak érdekében, hogy az EU intézmények elláthassák felügyeleti szerepüket.

Mindazonáltal a tagállamok rendelkeznek bizonyos mozgástérrel a paramétereinek meghatározásában annak érdekében, hogy megkönnyítsék a pénzügyi tervezést, amennyiben a választott módszer lehetővé teszi az átláthatóságot és a kompenzáció számításának az ellenőrzését. Az állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőség esetében az számít, hogy ne kompenzálják túl a közszolgáltatókat. A tagállamok szabadon dönthetnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásaik finanszírozásának szintjéről és módjáról, amíg tiszteletben tartják az uniós szabályokat. Elviekben ezért meghatározhatják a kompenzáció paramétereit a működési veszteségek megtérítésére hivatkozással, feltéve, ha a paraméterek számítása lehetővé teszi a túlkompenzáció kizárását.

3.5.10. Abban az esetben, ha több állami szerv, beleértve egy helyi hatóságot, magánszervezetekkel egy új, közös jogi entitást hoz létre annak érdekében, hogy közösen működtessenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, hogyan kell a kompenzáció számításakor azoknak a tagoknak a szervezetben való jelenlétét figyelembe venni, amelyek nem állami hatóságok?

Amennyiben feltételezzük, hogy a tagok, amelyek nem állami hatóságok, pénzügyi hozzájárulást vagy más támogatást biztosítanak a szolgáltatást nyújtó részére, szükséges meghatározni, vajon az ilyen hozzájárulásokat állami támogatásnak kell-e minősíteni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. Magánjogi szervezet hozzájárulása valóban állami támogatásnak minősülhet, ha állami forrásból származik. Különösen ez a

helyzet, ha a kérdéses szervezet az Transzparencia Irányelv⁸¹ értelmében közvállalkozás és a támogatói döntés betudható a hatóságnak⁸². Amennyiben az érintett hozzájárulás állami támogatásnak minősíthető, hozzá kell adni az egyéb állami támogatáshoz, és meg kell vizsgálni, vajon az állami támogatás teljes összege meghaladja-e azon költségek fedezését, amelyek a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket és ahol szükséges, a kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó ésszerű nyereséget.

Emellett, ha a hozzájárulás állami támogatásnak minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, annak is meg kell felelnie a Határozat vagy a Keretszabály feltételeinek, különösen összhangban kell lennie megbízási aktus rendelkezéseivel. A kérdéses szervezet finanszírozhatja a közszolgáltatást a megbízási aktus alapján (a hatóságok által létrehozott közszolgáltatási kötelezettségekre való hivatkozással).

Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséghez adott hozzájárulás nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, nem kell figyelembe venni az állami támogatás teljes összegének számításakor, azonban a közszolgáltatási kötelezettségekhez kapcsolódó bevételhez hozzá kell adni, és így az csökkenti az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nettó költségeit, valamint a lehetséges kompenzáció alapját. Ennek a hozzájárulásnak azonban nem kell megfelelnie a Határozatban és a Keretszabályban meghatározott feltételeknek.

3.5.11. Egy szolgáltatást nyújtónak elkülönítve kell-e nyilvántartania az általános gazdasági érdekű szolgáltatást, ha egyidejűleg más kereskedelmi tevékenységeket is végez?

Igen, ez egy speciális kötelezettség az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokkal szemben, hogyha más kereskedelmi tevékenységet is végeznek, minden egyes tevékenység tekintetében elkülönített elszámolást vezessenek. Ez a legjobb módja az ilyen vállal-

⁸¹ A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK bizottsági irányelv HL L 318., 2006.11.17., 17. o.

⁸² A Bíróság ítélete a C-379/98. sz. Preussen Elektra AG- ügyben [2001] ECR I-2009, 58. pont.

kozások számára annak, hogy bizonyítsák, hogy az általuk kapott kompenzáció nem haladja meg a nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatás pontos nettó költségeit, és így nincsen szó túlkompensációról. Ugyanakkor az általános gazdasági érdekű szolgáltatás hatálya alá eső és nem eső tevékenységek elkülönített nyilvántartása lehetővé teszi a Bizottság számára annak vizsgálatát, vajon a Határozatban és a Keret-szabályban meghatározott feltételek valóban teljesülnek-e.⁸³

3.5.12. Egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott szervezetnek kell-e elkülönített nyilvántartást vezetnie, ha nem gazdasági tevékenységet is folytat?

Ilyen helyzetben nincsen jogi kötelezettség külön nyilvántartás vezetésére. Mindazonáltal a belső könyvelésnek lehetővé kell tennie az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek azonosítását; egyébként az ellentételezés összegét nem lehet megállapítani. Ráadásul panasz esetén az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozásnak tudnia kell bizonyítani a túlkompensáció hiányát.

3.5.13. Milyen költségeket lehet kompenzálni, amikor egy vállalkozás azonos infrastruktúrát használ az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásához és az olyan gazdasági tevékenységekhez, amelyek nem minősülnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak?

A vállalkozásnak meg kell határoznia a két tevékenység költségeit. A közszolgáltatáshoz kapcsolódó költségek fedezhetik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának minden változó költségét, az állandó költségekhez való arányos hozzájárulást mind az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és a nem általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez, és egy ésszerű nyereséget.

⁸³ Lásd a Határozat 5. cikk (5) bekezdés, és a Keretszabály 19. pont.

3.5.14. Egy szervezet vállalati státuszából származó adókedvezményét a bevételek közé kell-e számítani a Határozat 5. cikk (3) bekezdésének értelmében?

A kompenzáció fedezheti a különbséget az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásakor ténylegesen felmerült költségek és a kapcsolódó bevételek között. Az adókedvezmény lehet bevétel vagy költségcsökkentés. Jellemzőtől függetlenül figyelembe kell venni a közszolgáltatás nyújtásához szükséges kompenzáció összegének meghatározásakor.

Ha az adókedvezmény költségcsökkentést tartalmaz, ez azt jelenti, hogy a csökkentésnek megfelelő összegig nem nyújtanak ellentételezést. Ha az adókedvezmény a szolgáltatást nyújtónak bevétel, ez azt jelenti, hogy a kompenzáció összegét csökkenteni kell.

3.5.15. Egy állami holdingon belüli, nyereség-veszteség átruházási megállapodás szerinti kifizetéseket bevételként kell-e figyelembe venni a Határozat 5. cikk (3) bekezdésének értelmében?

Számos tagállamban az állami holdingok rendelkeznek nyereség-veszteség átruházási megállapodásokkal, amelyek értelmében egy nyereséges leányvállalatnak át kell ruháznia a nyereségét a holdingra, amely aztán felhasználja ezt a nyereséget az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat teljesítő veszteséges leányvállalata által generált veszteségek fedezésére.

Az ilyen, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás veszteségeit fedező kifizetéseket a bevételek közé kell számítani a Határozat 5. cikk (3) bekezdése értelmében, és megfelelően csökkenteni kell a kompenzációnál figyelembe vehető nettó elszámolható költséget.

3.5.16. Mit jelent az „ésszerű nyereség” fogalma az összegegyeztető kártérítés számításakor?

A Határozat 5. cikk (4) bekezdése szerint „ésszerű nyereség” a tőkehozamnak az a mértéke, amely figyelembe veszi a tagállam beavatkozása következtében a vállalkozást érő kockázatot vagy kockázatmentességet.

Normális esetben ez a mérték nem haladja meg az érintett ágazat korábbi években mért átlagos mértékét⁸⁴.

3.5.17. Az ésszerű nyereség számításakor a Határozat és a Keretszabály a tőkehozam mértékét veszi figyelembe. Lehet-e különböző módszert használni az ésszerű nyereség számításához?

A Határozatban és a Keretszabályban az érintett rendelkezés elsődleges jelentése, hogy a kompenzáció magában foglalhat egy megfelelő tőkehozamot a kérdéses közszolgáltatás nyújtásakor. Ez a hozam nem haladhatja meg a piaci mérték átlagát, figyelembe véve a közszolgáltatás nyújtó kockázati pozícióját.

Igaz, hogy a tőkehozam mellett a gyakorlatban számos különböző módszere létezik az ésszerű nyereség számításának.

Ezek a módszerek különböznek mind a nyereségmeghatározásuk tekintetében, mind a számítási alapjaikban.

- A kamat, adózás és amortizáció előtti eredmény egy általánosan használt definíció a nyereség összehasonlításra a szektorokon belül és között. Ez megbízhatóan jelzi egy vállalkozás működési nyereségét, és könnyen összehasonlítható más vállalkozásokéval.
- A kamat, adózás és amortizáció előtti eredmény használható számos különböző mutatót (pl. az értékesítés, eszközök, tőke és tartalékok százaléka) kifejezésére. Az értékesítés megtérülését gyakran használják összehasonlításokra a szektoron belül. Az

⁸⁴ A Határozat 5. cikk (4) bekezdése szerint: E határozat alkalmazásában az „ésszerű nyereség” a tőkehozamnak az a mértéke, amely figyelembe veszi a tagállam beavatkozása következtében a vállalkozást érő kockázatot vagy kockázatmentességet, különösen, ha a tagállam kizárólagos vagy speciális jogokat biztosít. Ez a mérték általában nem haladja meg az érintett ágazat korábbi években mért átlagos mértékét. Azokban az ágazatokban, ahol nem működik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozáshoz hasonlítható vállalkozás, az összehasonlítást más tagállamok vagy szükség esetén más ágazatok vállalkozásaival kell elvégezni, feltéve, hogy figyelembe veszik az egyes ágazatok sajátosságait. Az ésszerű nyereség meghatározásakor a tagállamok ösztönző kritériumokat állapíthatnak meg, különösen a nyújtott szolgáltatás minősége tekintetében.

ágazatközi összehasonlításra gyakrabban használják az eszközök megtérülését vagy a tőke megtérülését.

Még ha a Határozat és a Keretszabály is az ésszerű profitot, mint tőkehozamot (sajáttőke--megtérülést) fejezi ki, ezek az adatok nem állnak rendelkezésre, vagy nem megfelelőek egy konkrét példára, míg más adatok, mint például értékesítési megtérülés rendelkezésre állhat és megfelelőbb lehet.

Ilyen körülmények között mindig lehet más megtérülési rátát használni, mint például amelyek fentebb megjelölésre kerültek, annak érdekében, hogy szilárd és megbízható referenciákat nyújtsanak az ésszerű nyereség számításához. Ilyen esetekben azonban bejelentést kell tenni az alapján, hogy az adott tőkehozam miért nem releváns és miért indokolt a kérdéses eset sajátosságai alapján egy alternatív számítási módszer alkalmazása.

3.5.18. Ha a kompenzáció számításának paramétereit egy adott szervezetre határozták meg, kell-e más szervezetekkel összehasonlítást végezni? Hatékonyság alapján kellene megítélni? Hogyan lehet egy lelkipásztori szolgálat, lelki vezetés stb. értékét összehasonlítani?

Az érintett feladat terjedelmét a hatóság határozza meg. Így a nem mérhető feladatok (például idők vagy fogyatékkal élők számára stb.) magasabb költségekkel járnak, például azért mert a szolgáltatásnyújtók több időt töltenek ezen szolgáltatások biztosításával. Ezek a költségek természetesen figyelembe vehetők és kompenzálhatók. A Határozat nem követel meg semmilyen hatékonysági vizsgálatot, mint ahogy a szolgáltatások minőségének megítélését is az érintett hatóságok megítélésére bízta.

Például amikor két szervezet nyújt általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, amelyekkel szemben a megbízási aktusnak eltérő minőségi elvárásai vannak, mindegyik szolgáltatást nyújtó megkaphatja a saját költségeinek megfelelő kompenzációt, amelyek különbözhetnek eltérő minőségi követelmények miatt.

3.5.19. A Határozat és a Keretszabály megköveteli-e annak a vállalkozásnak a kiválasztását az általános érdekű gazdasági szolgáltatások ellátására, aki azt a legkisebb költséggel tudja nyújtani?

Nem, ezt nem követeli meg sem a Határozat, sem a Keretszabály. A tagállamok felelősek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározásáért, különösen ezen szolgáltatások minőségéért. Ahol a minőség magasabb, a nyújtott szolgáltatás költségei is magasabbak lehetnek, és a kompenzáció fedezheti a cég minden ténylegesen felmerült költségét.

3.5.20. A Határozat és a Keretszabály lehetővé teszi a közszolgáltatási kompenzáció kifizetését, de tiltja-e a túlkompenzációt? Mit jelent a túlkompenzáció?

A Határozat és a Keretszabály lehetővé teszi egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozás valós nettó költségeinek 100%-ának megfelelő kompenzáció biztosítását, ha a hatóság úgy kívánja, beleértve az ésszerű profitot is. A túlkompenzáció fogalma arra a kompenzációra utal, amely meghaladja a vállalkozás ténylegesen viselt költségeit. A túlkompenzáció fogalma nem kapcsolódik az érintett vállalkozás hatékonyságához.

3.6. A túlkompenzáció ellenőrzése

3.6.1. Milyen hatása lenne egy, a túlkompenzáció elkerülésére tervezett mechanizmus létrehozásának, amely a hatóságokat kötelezné a túlkompenzáció ellenőrzésének elvégzésére?

Tekintettel arra, mennyire fontos annak biztosítása, hogy a kompenzáció ne haladja meg egy vállalkozás közszolgáltatási kötelezettségének teljesítéséhez szükséges költségek fedezését, figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és egy ésszerű nyereséget, egy ilyen, a túlkompenzáció elkerülésére tervezett mechanizmus hasznosnak bizonyulhat. Mindazonáltal ilyen mechanizmus létezése nem csökkenti a tagállamok azon

kötelezettségét, hogy biztosítsák, hogy a vállalkozásnak nem származik tényleges előnye a túlkompensációból, a Határozat 6. cikkének és a Kerekszabály 20. pontjának megfelelően.

3.6.2. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás két vagy több hatóság által (pl. központi kormányzat és/vagy egy tartomány és/vagy egy alacsonyabb szintű hatóság által) közösen finanszírozott, hogyan kell a túlkompensáció ellenőrzését végrehajtani?

Amikor egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás két vagy több hatóság által közösen finanszírozott, a tényleges kompensáció a minden érintett hatóság által különböző formában fizetett kompensációk együttes összege, mert csak valamennyi kompensáció figyelembe vétele által biztosítható, hogy ne kerüljön sor a túlkompensációra.

Ezen kívül, bármilyen túlkompensáció ellenőrzése ugyanazon elveken alapul, mint ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatást egy hatóság finanszírozná. A túlkompensáció hiányának ellenőrzését csak utólagosan lehet végrehajtani az általános gazdasági érdekű szolgáltatás tényleges költségei alapján. Ezen költségeket alátámasztó összes bizonyíték teljes felülvizsgálata az egyetlen eszköz, amely képes meghatározni és bizonyítani, hogy túl- vagy alulkompensáció történt. Ebben a tekintetben a Határozat 6. cikke lefekteti a tagállami ellenőrzés módszereit, és megállapítja a túlkompensáció azon mértékét, amely átvihető egy év átmeneti időszakára. Ez általában az éves kompensáció 10%-a, a szociális lakásépítés esetében 20 %-a, feltéve, hogy a szociális lakásépítéssel foglalkozó érintett vállalkozások csak általános gazdasági érdekű szolgáltatást működtetnek. Az ilyen ellenőrzés független attól, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás több állami szerv által finanszírozott.

3.6.3. A különböző szintű hatóságok által közösen finanszírozott általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó túlkompensáció esetében hogyan kell a túlkompensáció visszafizetését a különböző szintek között végrehajtani?

A túlkompensáció visszafizetésének a különböző érintett állami szervek közötti megosztásának módja nem uniós hatáskör, hanem az érintett tagállam feladata. Állami támogatási szempontból annak van relevanciája, hogy a kedvezményezettnek felmerült jogtalan előny megszüntetésre kerüljön.

3.7. Alulkompensáció

3.7.1. Az állami támogatási szabályok tiltják-e egy általános érdekű szociális szolgáltatást, illetve közszolgáltatást nyújtó szervezet alul kompenzálását, azaz a kompenzáció olyan szintjének fizetését, amely alacsonyabb, mint a közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó költségek? Egy szolgáltatást nyújtó alulkompenzálása nem veti-e fel a versenytársának jutatott gazdasági előnyt, akinek nem kell viselnie az ilyen alulkompensáció pénzügyi terhét?

Az állami támogatási szabályok szerint az általános érdekű szociális szolgáltatás, illetve közszolgáltatás nyújtói számára nem szabad semmiféle túlkompensációt fizetni, azaz a kompenzáció nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a rájuk bízott feladatok teljesítéséhez szükséges. Ezek a szabályok nem tiltják az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtók alulkompenzálását vagy a kompenzáció hiányát. Ezért a tagállamoknak kell döntenük az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának módjáról és szintjéről, az uniós szabályokkal összhangban.

3.7.2. A Keretszabály szerint, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozás alulkompenzált, átvihető-e bármilyen túlkompenzáció, amit az adott vállalkozás ugyanabban az időszakban más általános gazdasági érdekű szolgáltatásra tekintettel kapott?

Abból kiindulva, hogy egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának legfelső határa az állami támogatási szabályok szerint az a szint, ahol már túlkompenzáció valósulna meg, a tagállamok finanszírozhatják az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat egyrészt általuk nyújtott kompenzáció útján, másrészt a finanszírozás más típusán keresztül is, annyiban, ha az nem eredményez túlkompenzációt.

Abban az esetben, ha egy vállalkozás egy meghatározott időszakon keresztül egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásában alulkompenzált, a fizetett túlkompenzáció átvitele azonos időszakra, tekintettel ugyanazon vállalkozás által nyújtott más közszolgáltatásra, lehetséges a Keretszabály 3. szakasza szerint⁸⁵. A kérdéses átvitelt ki kell mutatni az illető vállalkozás könyvelésében, a Keretszabály rendelkezéseivel és elveivel összhangban, nevezetesen figyelemmel az előzetes bejelentésre és a megfelelő ellenőrzésre. Ezen felül a túlkompenzáció a vállalkozásnak nem maradhat elérhető azon az alapon, hogy ez az EUMSZ-szel összeegyeztethető állami támogatásnak minősülne; az ilyen támogatást be kell jelenteni és engedélyeztetni kell a Bizottsággal, vagy mentesíteni a bejelentés alól a releváns szabályok alapján.

3.7.3. Egy általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott alulkompenzált vállalkozás kaphat-e ideiglenes kompenzációt a pénzügyi év vége előtt, ha a következő évben kifizetésre kerül a feladatai ellátásához szükséges kompenzáció?

Az állami támogatási szabályok alapján csak a túlkompenzáció tilos. Az alulkompenzáció esetében a tagállam dönthet a kompenzáció összegének felülvizsgálatára alkalmazandó módszerekről, feltéve, ha az ilyen felülvizsgálat nem vezet túlkompenzációhoz. A megbízási aktus

⁸⁵ Lásd Keretszabály 22. és 23. pont.

felülvizsgálatára és kompenzáció kiszámítására vonatkozó lehetőségek tekintetében lásd a 3.4.11. és a 3.5.2. pontokat.

3.7.4. Alulkompenzáció esetében, az általános gazdasági érdekű szolgáltatási feladat teljesítéséhez szükséges berendezés fenntartási költségeire meghatározott kompenzáció fedezheti-e a ugyanazon közszolgáltatáshoz kapcsolódó működési költségeket?

Amikor a kompenzációt a működési (úgy is, mint fenntartási és a beruházások értékcsökkenése) költségek alapján állapítják meg, állami támogatási szempontból az a lényeges, hogy minden ilyen költséget megfelelően rögzítsenek a vállalkozás eredmény-kimutatásában és kimutatható legyen, hogy a kompenzáció teljes összege tekintetében nem merül fel túlkompenzáció. Ugyancsak kimutathatónak kell lennie, hogy a kompenzáció megfelel a Bizottság egyedi ügyben hozott határozatának, vagy a hatóság Határozattal összhangban kialakított megbízási aktusának, amely esetben Bizottsági jóváhagyás nem szükséges.

Ez nem gátolja a tagállamokat szigorúbb szabályok kidolgozásában. Egy tagállam például dönthet úgy, hogy a túlkompenzációnak az általános gazdasági érdekű szolgáltatás adott fenntartási költségeire biztosított részét vissza kell fizetni, és a közszolgáltatásért felelős vállalkozás nem fedezheti ebből ugyanazon közszolgáltatás felmerülő működési költségeit.

3.7.5. Abban az esetben, ha minden piaci szereplőt azonos általános gazdasági érdekű szolgáltatással bíztak meg, az állami támogatásokra vonatkozó szabályok értelmében minden egyes megbízott piaci szereplőnek azonos mértékű kompenzációban kell részesülnie?

A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor egy általuk általános gazdasági érdekűnek tekintett szolgáltatást megszerveznek és finanszíroznak. Az állami támogatási szabályok megengedik a tagállamoknak, hogy az közszolgáltatóik teljes nettó felmerült költségeit finanszírozzák, de nem kötelezik őket erre. A tagállamok, ha

úgy kívánják, eldönthetik, hogy azonos, általán kompenzációt fizetnek minden szolgáltatást nyújtónak feltéve, hogy az ilyen kompenzáció nem eredményez az érintett szolgáltatók számára túlkompenzációt. Ugyancsak szabadon dönthetnek alulkompenzáció mellett, vagy úgy is, hogy egyáltalán nem kompenzálják az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtóit. Ha a közszolgáltatóknak nyújtott közszolgáltatási kompenzációt tényleges költségek és kapcsolódó bevételek alapján számítják, és ez nem haladja meg azt, ami a közszolgáltatás ellátásához szükséges, az ilyen kompenzáció összeegyeztethetőnek tekinthető az állami támogatási szabályok értelmében.

3.8. A „de minimis” rendelet és az általános csoportmentességi rendelet

3.8.1. Egy szolgáltatást nyújtó szeretne létrehozni egy fiatal munkanélkülieket támogató szolgáltatást, amelyhez 150 000 euró pénzügyi támogatás szükséges: az állami hatóságnak alkalmaznia kell az állami támogatási szabályokat egy ilyen támogatásra?

Ezek finanszírozása támogatható a Határozatban meghatározott feltételeknek való megfelelés nélkül is, ha a nyújtott állami források teljes összege egy hároméves időszak alatt kevesebb, mint 200 000 euró. Amennyiben a de minimis rendelet⁸⁶ feltételei teljesülnek, az ilyen támogatás nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107 cikk (1) bekezdése értelmében, és nem kell a Bizottságnak bejelenteni.

A hatóság tehát egy ilyen korlátozott összegű támogatást az állami támogatási szabályok alkalmazása nélkül nyújthat (összhangban a de minimis rendelettel), még akkor is, ha a finanszírozott tevékenységet gazdaságinak kell tekinteni.

Minden más esetben, az intézkedés akkor összeegyeztethető a belső piaccal, ha a Határozat feltételei teljesülnek.

⁸⁶ 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.

3.8.2. Egy hatóság finanszírozhat-e egy kísérleti kezdeményezést azért, hogy meghatározza a közszolgáltatási feladatok tartalmát?

Igen, a hatóságok elindíthatnak egy kísérleti kezdeményezést annak érdekében, hogy meghatározzák a bevezetni kívánt közszolgáltatási feladatot. Annak érdekében, hogy ilyen kísérleti kezdeményezést finanszírozzanak, a hatóságok a de minimis rendelet által kínált azon lehetőségekre támaszkodhatnak, amelyek előírják, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem vonatkozik a támogatásnyújtásra 200 000 eurós összeghatárig egy hároméves időszak alatt.

3.8.3. Abban az esetben, ha egy általános gazdasági érdekű szolgáltatást a de minimis rendelet szerint finanszíroznak, akkor a 200 000 eurós összeghatár a közszolgáltatásra vonatkozik vagy a közszolgáltatással megbízott vállalkozásra, figyelembe véve egyéb tevékenységeket is, amelyre a vállalkozás állami forrásokat kap?

A de minimis rendelet 2. cikkének (2) bekezdése szerint bármely három pénzügyi év időszakában bármely vállalkozás részére odaítélt csekély összegű (de minimis) támogatás összege nem haladhatja meg a 200 000 eurót. Ez a határ a vállalkozásra alkalmazandó és nem azon egyes tevékenységekre, amelyekre a vállalkozás állami forrást kap. Ami számít, hogy ugyanaz a vállalkozás nem kaphat többet 200 000 eurónál három pénzügyi év viszonylatában.

3.8.4. Több közszolgáltatással megbízott szervezet esetében, amely külön elszámolást készít minden közszolgáltatásra, a de minimis szabály minden közszolgáltatásra külön-külön alkalmazható?

A de minimis szabály alkalmazása szempontjából, bármely vállalkozásnak nyújtott állami források teljes összege – az elérendő céltól függetlenül – nem haladhatja meg a 200 000 eurót. Következésképpen, amikor egy vállalkozásnak több általános gazdasági érdekű feladata van, a teljes

összeg, amit kaphat a de minimis szabály alapján, 200 000 euró három pénzügyi év vonatkozásában. Annak a ténynek, hogy ezen feladatok számviteli aspektusból külön költségvetéssel rendelkeznek, nincsen jelentősége a de minimis szabályok alkalmazása szempontjából.

3.8.5. Egy olyan közszolgáltatással megbízott szervezet esetében, amely nem gazdasági jellegű tevékenységeket is végez, szükséges-e levonni a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások számára fizetett kompenzációt a de minimis rendelet céljai szerint?

Egy nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatás finanszírozása nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amelyeket csak a gazdasági jellegű tevékenységekre kell alkalmazni. Nem gazdasági jellegű általános érdekű feladatok finanszírozása, ezért nem tekinthető a de minimis rendelet értelmében vett finanszírozásnak, és azt nem kell figyelembe venni, amikor a de minimis rendelet alapján adható teljes összeget számítják.

3.8.6. Egy általános érdekű szociális szolgáltatáshoz kapcsolódó beruházási költségek költségvetése egy vagy több évre kiterjedő időszakra könyvelhető. Ilyen körülmények között lehetséges a de minimis rendeletet alkalmazni?

Egy általános érdekű szociális szolgáltatás beruházási költségei állami forrásokból finanszírozhatóak a de minimis rendelet alapján, feltéve hogy, ezek a források nem haladják meg a 200 000 eurót bármely három év vonatkozásában, bármely három egymást követő év tekintetében, a rendeletben meghatározottak szerint.

Amennyiben az állami források meghaladják a 200 000 eurót három év vonatkozásában, alkalmazható a Határozat vagy a Keretszabály, feltéve, hogy a kompenzáció megfelel ezek feltételeinek (a feltételek tekintetében lásd 3.2.9. pontot).

3.8.7. A munkanélküliek szakmai, társadalmi integrációját és a szakképzést szolgáló általános gazdasági érdekű szolgáltatások a Határozat vagy a 800/2008/EK bizottsági rendelet⁸⁷ hatálya alá tartoznak?

Az állam által ekként meghatározott, és egy megbízott vállalkozás által végzett szakmai, társadalmi integrációt és a szakképzést szolgáló általános gazdasági érdekű szolgáltatás a Határozat hatálya alá tarthat, feltéve, ha teljesíti az ebben foglalt feltételeket. Ezért egy szakmai integrációs vagy képzési közszolgáltatási feladatot ellátó vállalkozásnak fizetett kompenzáció mentesülhet a bejelentési kötelezettség alól, amennyiben az érintett vállalkozást ténylegesen megbízták ezzel a közszolgáltatási feladattal. Ez azt jelenti, hogy egy megbízási aktusban világosan meg kell határozni a feladatot és a kompenzáció számításának paramétereit a túlkompensáció elkerülésének érdekében (a feltételeket lásd részletesebben a Határozat 2., 4. és 6. cikkében és a 3.4., 3.5. és a 3.6. pontokban).

Azonban a 800/2008/EK bizottsági rendelet 2. cikk (18) bekezdése értelmében hátrányos helyzetű személyek felvételével foglalkozó vállalkozásnak nyújtott támogatás mentesülhet a bejelentési kötelezettség alól, feltéve, ha teljesíti a 800/2008/EK bizottsági rendelet I. fejezetében és 40. cikkében meghatározott feltételeket.

A 800/2008/EK bizottsági rendelet 38. cikkének értelmében munkavállalók képzésébe befektető vállalkozásoknak nyújtott támogatások mentesülhetnek a bejelentési kötelezettség alól, feltéve, ha teljesítik a 800/2008/EK bizottsági rendelet I. fejezetében és 39. cikkében meghatározott feltételeket.

⁸⁷ HL L 214., 2008.08.09., 3. o.

3.9. Közzolgáltatási csomag és az Európai Szociális Alaphoz (ESZA), valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alaphoz (ERFA) kapcsolódó szabályok

3.9.1. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások ESZA és az ERFA általi finanszírozása állami támogatás? Ez a tagállamok vagy a Bizottság kötelezettsége?

A tagállamok által az ESZA- és ERFA- forrásokból nyújtott finanszírozás az állami támogatási szabályok alkalmazása tekintetében állami forrásnak minősül. Az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat ezért úgy kell alkalmazni a tagállam által az ilyen forrásokból nyújtott finanszírozásra, mintha a finanszírozást a tagállam közvetlenül a saját költségvetéséből nyújtotta volna.

3.9.2. Az ESZA-ból és az ERFA-ból származó forrásokból közzolgáltatást a közzolgáltatási csomaggal összhangban lehet támogatni? Ez a tagállamok vagy a Bizottság kötelezettsége?

A tagállamok által az ESZA és az ERFA forrásaiból nyújtott állami támogatások, amelyeknek, mint bármely más állami finanszírozásnak az a célja, hogy lehetővé tegye a vállalkozás számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtását, beleértendőek az ilyen szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó kompenzáció kiszámításába, és azokat a közzolgáltatási csomaggal összhangban lehet csak nyújtani. A kompenzáció számítása, az ellenőrzés és a felülvizsgálat megbízási aktusban való meghatározása az általános gazdasági érdekű szolgáltatást létesítő nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok felelőssége, függetlenül a hatóság által a szolgáltatásra adott közfinanszírozás eredetétől. Az ESZA-hoz és az ERFA-hoz kapcsolódó szabályok elfogadása nem befolyásolja a tagállamokat a közzolgáltatási feladatok létrehozásában, amely mindig az ő kötelezettségük.

3.9.3. Az állami támogatások ellenőrzése összeegyeztethető-e az ESZA ellenőrzésével?

Az állami támogatások ellenőrzése és az ESZA-finanszírozás ellenőrzése eltérő célokat szolgál: egyik oldalról megóvni a tagállamokat olyan támogatás nyújtásától, amely torzítaná a versenyt, másrésztől biztosítani, hogy bizonyos projektekhez megítélt uniós finanszírozást az odaítélés feltételeivel összhangban használják.

Egy önálló projekt finanszírozását meg kell vizsgálni mindkét szempontból. Az ESZA egyik alapelve a társfinanszírozás, amely azt jelenti, hogy az EU által nyújtott pénzügyi támogatást nemzeti szinten rendszeresen állami vagy magánfinanszírozás követi. Az EU -támogatás szintje az adott helyzettől függ: a társfinanszírozás mértéke változhat a projekt teljes költségének 50-től 80 százalékáig, a társadalmi-gazdasági kritériumok számától függően.

3.9.4. Az ESZA- források kezelésének szabályai szerint csak a kiadási tételek és szigorúan a társfinanszírozott projektre fordított bevételek elszámolhatók, kizárva az ésszerű nyereséget. Egy ESZA- forrásból finanszírozott közszolgáltatás az ésszerű profitot is tartalmazhatja a Határozatnak megfelelően?

Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok valóban lehetővé teszik, hogy a hatóság egy projektet finanszírozzon, biztosítva a szociális szolgáltatást nyújtó költségeinek 100 %-át, plusz egy ésszerű nyereséget. De az ésszerű profit nem szerepel az ESZA elszámolható költségei között. Gyakorlatilag nem igazán probléma az ezen szabályok közötti eltérés, mert a közszolgáltatási csomag alapján a hatóságok, amennyiben így kívánják, saját forrásból továbbra is fedezhetik az ésszerű nyereséget.

3.9.5. Mi a kapcsolat az ESZA által társfinanszírozott projekt ellenőrzési mechanizmusa és a közszolgáltatási csomag által előírt túlkompenzáció ellenőrzése között?

Az ESZA által finanszírozott projekt rendszeres ellenőrzésnek van alávetve az ESZA operatív programokat irányító hatóságok által. Az ilyen

ellenőrzések rendszerint az irányító hatóságok által előírt ellenőrzési jegyzékeken alapulnak. Ez azon alapszik, hogy az ESZA utólag téríti meg az irányító hatóság által előlegezett finanszírozást.

A közszolgáltatási csomag másrésztől viszont megköveteli az ellenőrzési mechanizmus bevezetését, de a részletekről való döntést a tagállamokra bízta. Ennek a mechanizmusnak a célja annak ellenőrzése, hogy nincsen túlkompensáció, amit az ESZA-ellenőrzések nem feltétlenül állapítanak meg, mivel azok az elszámolható költségekre koncentrálnak (az ésszerű nyereséget például nem vizsgálják). Bár a két ellenőrzési mechanizmus bizonyos területeken egybeeshet, és ha szükséges összekapcsolható, mindegyiknek megvan a saját logikája, amit tiszteltben kell tartani.

3.10. A közszolgáltatási csomag és az elektronikus hírközlési szabályok

3.10.1. Ha egy tagállam egy előnyt átruház egy közszolgáltatási kötelezettséggel megbízott vállalkozásra az elektronikus hírközlés területén, amely túlmutat a 2002/22/EK irányelv⁸⁸ hatályán, továbbra is lehetséges a kérdéses kompenzáció vizsgálata az állami támogatási szabályok fényében?

A 2002/22/EK irányelv szerint a tagállamok a területükön továbbra is szabadon bevezethetnek további intézkedéseket, amelyek nem tartoznak az Irányelv által előírt egyetemes szolgáltatási kötelezettségek hatálya alá, és finanszírozhatják azokat az európai jogszabályokkal összhangban (lásd az Irányelv 32. cikkét és preambuluma 25. és 46. pontját).

Következésképpen, amikor egy tagállam előnyt ruház át a nyilvánosság számára hozzáférhető telefonszolgáltatásokat nyújtó szervezetre, amely nem tartozik az Irányelv II. fejezetében meghatározott egyetemes szolgáltatási kötelezettségek hatálya alá, mindig meg kell vizsgálni az Altmark-kritériumok és más állami támogatási feltételek alkalmazhatóságát (azaz állami források meglétét, a betudhatóságot, a verseny-

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv) HL L 108., 2002.04.24., 51–77. o.

torzítást, a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét és a kérdéses intézkedés szelektivitását) azért, hogy megállapítsák, vajon a kérdéses intézkedés állami támogatásnak minősül-e.

4. A közbeszerzési szabályoknak az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásával kapcsolatos kérdések

4.1. Közvetlenül állami hatóság által nyújtott általános érdekű szociális szolgáltatás

4.1.1. Milyen hatásköre van egy állami hatóságnak arra, hogy eldöntse, hogy egy általános érdekű szociális szolgáltatást közvetlenül maga nyújt-e? Más szóval, milyen mozgástere van a hatóságoknak, amikor arról döntenek, hogy egy szolgáltatást közvetlenül vagy kiszervezés útján nyújtanak? A döntés teljes mértékben tőlük függ?

Teljes egészében az állami hatóságok döntése, hogy egy szolgáltatást maguk nyújtanak, vagy azzal megbíznak egy harmadik (külső) felet. A közbeszerzési szabályokat csak akkor kell alkalmazni, ha a hatóság eldönti, hogy kiszervezi a szolgáltatásnyújtást, és díjazás ellenében harmadik félre bízza.

4.1.2. A szolgáltató kiválasztására vonatkozó uniós szabályokat rendes körülmények között nem kell alkalmazni, ha a hatóságok egy szolgáltatást közvetlenül maguk nyújtanak vagy ún. belső szolgáltatón (ezt nevezik „in-house” szolgáltatónak) keresztül nyújtják. Mi az „in-house” kivétel korlátja és hatálya?

Az „in-house” kivétel egy olyan helyzetet jelent, ahol egy állami hatóság eldönti, hogy a szolgáltatást maga nyújtja, vagy egy jogilag elkülönült szervezeten keresztül jár el. Ebben az esetben a hatóság és a szolgáltatást nyújtó szervezet ténylegesen egynek minősül. Az ilyen kapcsolat nem fedi le az átláthatóság, az egyenlő bánásmód, a diszkri-

minációmentesség sem az EUMSZ-ből, sem a 2004/18/EK Közbeszerzési irányelvből (a továbbiakban: Irányelv)⁸⁹ eredő elveit.

Az „in-house” mentességi elv alkalmazásának feltételei a következők:

- A) Az állami hatóság által a jogilag elkülönült szervezet felett egyedül vagy más hatóságokkal gyakorolt ellenőrzésnek hasonlóan kell lennie, mint amelyet a saját egységei felett gyakorol.

A kérdés, hogy vajon egy hatóság a saját egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol-e egy jogilag elkülönült entitás felett, csak esetről esetre dönthető el, figyelembe véve minden releváns jogi rendelkezést és körülményt (jogszabályok, a kérdéses társaság alapszabálya, részvényesi megállapodás stb.). Az állami hatóságnak minden esetben olyan fokú ellenőrzést kell gyakorolnia a szervezet felett, amely lehetővé teszi, hogy döntő befolyással bírjon mind szervezet stratégiai célkitűzései, mind a főbb döntései tekintetében.

A Bíróság egyértelművé tette, hogy még ha csak egy kisebbségi részesedéssel is rendelkezik egy magánvállalkozás egy ilyen szervezet tőkéjében, ez kizárja annak a lehetőségét, hogy egy állami hatóság ugyanolyan kontrollt gyakoroljon ezen szervezet felett, mint amelyet a saját egységei felett gyakorol⁹⁰.

- B) A jogilag elkülönült szervezet tevékenységeinek alapvető részét az állami hatóság vagy hatóságok ellenőrzik⁹¹.

Az első feltétel (hasonló ellenőrzés) tekintetében a Bíróság elismerte, hogy a hasonló ellenőrzés számára nem elengedhetetlen az egyedi vizsgálat, és ezért több hatóság együttesen gyakorolhatja azt⁹². Ugyancsak megerősítette, hogyha több állami hatóság kontrollál egy jogilag elkülönült szervezetet, a második feltétel (alapvető tevékenység) ugyancsak teljesülhet, a jogilag elkülönült entitás által végzett tevékenységre figyelemmel, ha

⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.04.30., 114. o.

⁹⁰ C-26/03. sz. Stadt Halle -eset [EBHT 2005, I-0001 o.] 49–50. pont.

⁹¹ C-107/98. sz. Teckal -eset EBHT [1999, I-8121 o.] 50.pont.

⁹² C-324/07. sz. Coditel Brabant -eset [EBHT 2008, I-8457 o.] és C-573/07. sz. Sea -eset [EBHT 2009, I-8127 o.]

az összes állami hatóság végzi közösen⁹³. Következésképpen, a közbeszerzési eljárásokat nem kell alkalmazni akkor, ha több hatóság együttműködik egy különálló szervezeten belül, amely az azt tulajdonló állami szervek együttes ellenőrzése alatt áll, és amely az alapvető tevékenységét ugyanezekkel az állami szervekkel végzi. Az állami hatóságok közötti együttműködésre lásd. 4.2.12. pontot.

4.2. Harmadik fél által díjazás ellenében nyújtott általános érdekű szociális szolgáltatás

4.2.1. Mi az alkalmazandó jogi keret, ha egy állami hatóság úgy dönt, díjazás ellenében kiszervezi egy általános érdekű szociális szolgáltatás ellátását?

Ha egy állami hatóság úgy dönt, hogy díjazás ellenében kiszervez egy szolgáltatást, ránézve kötelezőek az uniós jog szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre és a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó rendelkezései.

Két esetet kell megkülönböztetni:

A) Az állami hatóság *szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést* köt. Ebben az esetben a hatóság a szolgáltatást nyújtónak fix díjat fizet. Két lehetséges helyzet van:

- a szerződés értéke meghaladja az Irányelv alkalmazására vonatkozó küszöbértéket
Ha a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések elérik a vonatkozó küszöbértéket,⁹⁴ az Irányelv hatálya alá tartoznak. Azonban az Irányelv 21. cikke alapján, az egészségügyi és szociális szerződések nincsenek alávetve az Irányelv minden részletes szabályának, rájuk az Irányelv csak nagyon kevés cikke alkalmazandó. Ezek különösen megkövetelik, hogy a közbeszer-

⁹³ C-340/04. sz. Carbotermo -eset [EBHT 2006, I–4137 o.] 70 pont, és C-295/05 Asemfo -eset [EBHT 2007, I–2999 o.] 62. pont.

⁹⁴ 2004/18/EK irányelv 7. cikk.

zési eljárás elején meg kell állapítani a technikai előírásokat⁹⁵ (lásd 4.2.2. pont), és az odaítélési eljárás eredményét közzé kell tenni.⁹⁶ Sőt az egészségügyi és szociális szolgáltatásokra vonatkozó szerződések odaítélésekor a hatóságoknak meg kell felelniük az EUMSZ alapelveinek is, mint például a transzparencia követelményének és a gazdasági szereplőkkel való megkülönböztetés nélküli egyenlő elbánás kötelezettségének, ha és amennyiben a kérdéses szolgáltatás határon átnyúló érdekű⁹⁷. A határon átnyúló érdek fogalmára lásd 4.2.2. pontot.

Ezek az elvek azonban a Bíróság által kidolgozott alapvető előírások betartását követelik csak meg, és nem egyeztethetők össze az Irányelv valamennyi rendelkezésével. Ezért, amikor egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésen keresztül kiszerveznek szociális szolgáltatásokat, a hatóságok máris hasznát húznak a más ágazatoknál nagyobb döntési mozgástérből.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a vegyes szolgáltatási szerződésekre, amelyek szociális szolgáltatásokat és más, olyan szolgáltatásokat is magukban foglalnak, amelyekre teljes egészében vonatkozik az Irányelv,⁹⁸ úgy, mint a közlekedés, a tudományos kutatás, a tanácsadás és karbantartás, az Irányelvet csak korlátozott mértékben kell alkalmazni – a fentiek szerint – ha a szociális szolgáltatások⁹⁹ értéke nagyobb, mint más szolgáltatások értéke. Például a mentőszolgálatnak mind egészségügyi szolgáltatási, mind szállítási szolgáltatási alkotóeleme is van. Ha a szállítási szolgáltatás értéke meghaladja az egészségügyi szolgáltatás értékét, az Irányelv minden rendelkezését alkalmazni kell. Amennyiben az egészségügyi szolgáltatás értéke magasabb, az Irányelvet csak részben kell alkalmazni a fentiek szerint.¹⁰⁰

- a szerződés értéke alacsonyabb, mint az Irányelv alkalmazási küszöbértéke

Ha az odaítélt szerződés értéke alacsonyabb, mint az Irány-

⁹⁵ 2004/18/EK irányelv 23. cikke összefüggésben a 21. cikkel.

⁹⁶ 2004/18/EK irányelv 35. cikk (4) bekezdése összefüggésben a 21. cikkel.

⁹⁷ C-507/03 Bizottság kontra Írország eset [EBHT 2007, I-9777 o.] 29. pont.

⁹⁸ 2004/18/EK irányelv II. mellékletében felsorolt szolgáltatások.

⁹⁹ 2004/18/EK irányelv 22. cikk.

¹⁰⁰ C-76/97 . sz. Tögel -eset [EBHT 1998, I-5357 o.] 29–40. pont.

elv alkalmazási küszöbértéke, az állami hatóságnak meg kell felelnie az uniós jog elveinek és alapvető szabályainak, úgy, mint az egyenlő bánásmód, a diszkriminációmentesség és a transzparencia elvének, ha a szóban forgó szerződésnek határon átnyúló érdeke van. Ezen elvekre vonatkozóan lásd 4.2.3. pontot.

B) A hatóság *szolgáltatási koncessziót* nyújt. Ebben az esetben a díjazás főleg a szolgáltatás gazdasági hasznosításának jogából áll.¹⁰¹ Az engedményes (koncessziós) feltételezi a kérdéses szolgáltatás hasznosításából eredő működési kockázatot.¹⁰² A szolgáltatási koncessziókat nyújtó állami hatóságoknak minden esetben meg kell felelniük az uniós jog elveinek és alapvető szabályainak, különösen az egyenlő bánásmód, a diszkriminációmentesség és a transzparencia elvének.¹⁰³ Ezen elvekre vonatkozóan lásd 4.2.3. pontot.

4.2.2. *Mit jelent a határon átnyúló érdek fogalma?*

Egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek vagy koncesszióknak határon átnyúló érdeke van, ha ez az Európai Gazdasági Térség más tagállamaiban található gazdasági szereplők érdeke¹⁰⁴.

A hatóságnak esetről esetre kell értékelni a szerződés lehetséges érdekeit más tagállamokban található gazdasági szereplők számára, ha csak a nemzeti jog nem ad konkrét útmutatást.

Amennyiben szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek vagy koncesszióknak határon átnyúló érdeke van, a hatóságnak meg kell felelnie az EUMSZ elveinek (diszkriminációmentesség, transzparencia stb.)¹⁰⁵ az odaítélési eljárás során. A szolgáltatásnyújtás-

¹⁰¹ 2004/18/EK irányelv 1. cikk (4) bekezdés.

¹⁰² 2004/18/EK irányelv 17. cikk és a C-451/08. sz. Helmut Mueller -eset (még nem tették közzé).

¹⁰³ C-324/98. sz. Telaustria- eset REC [2000] I-10745 o., 62. pont; C-231/03. sz. Coname -eset [EBHT 2005, I-7287. o.] 16–19. pont és C-458/03. sz. Parking Brixen -eset [EBHT 2005, I-8585 o.] 49. pont.

¹⁰⁴ C-507/03. sz. Bizottság kontra Írország eset [EBHT 2007, I-9777 o.] 29. pont.

¹⁰⁵ C-59/00. sz. Bent Moustén Vestergaard- eset [EBHT 2001], I-9505 o.] 20. pont, C-264/03 Bizottság kontra Franciaország eset [EBHT 2005, I-8831.o.] 32–33. pont, C-6/05. sz. Bizottság kontra Görögország eset [EBHT 2007, I-4557.o]

ra irányuló közbeszerzési szerződéseket és koncessziókat, amelyek nem bírnak határon átnyúló érdekekkel, nem kötik az EUMSZ alapelvei.

Így, bizonyos feltételek alapján a kicsi, helyi szolgáltatási szerződések odaítélhetők a fenti elveknek való megfeleltetés nélkül, ha a kérdéses szolgáltatásnak nincsen határon átnyúló érdeke a más tagállamokból származó piaci szereplők számára, és ezért ezeknek nincsen hatásuk a belső piac működésére. Ez az eset állhat fenn, ha tekintettel a szerződés igen kis értékére (jóval az Irányelv alkalmazására vonatkozó küszöbérték alatt, amely jelenleg 193 000 euró¹⁰⁶), és a szociális szolgáltatás, valamint a benne foglalt piaci szegmens jellegére, nem valószínű, hogy más tagállamok gazdasági szereplői potenciálisan érdeklődnének a kérdéses szolgáltatások nyújtása iránt.¹⁰⁷

Például, jogi szolgáltatásokat tartalmazó szerződések esetében, amelyek értéke átlagosan 5000 euró körüli¹⁰⁸ vagy várostervezési szolgáltatások értéke 6 000 euró és 26 500 euró¹⁰⁹ közötti, a Bizottság úgy vélte, hogy az alacsony értékük tekintetében (az Irányelv alkalmazási küszöbértékének körülbelül 10%-a vagy kevesebb), és az esetek egyedi körülményei miatt, a kérdéses szerződések nem relevánsak a belső piacon.

Egy, a kérdéses szerződéshez kapcsolódó panasz sem elégséges bizonyíték arra, hogy van határon átnyúló érdek.¹¹⁰

A szerződés belső piaci relevanciájának értékelése során az állami hatóságok hivatkozhatnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek¹¹¹ által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó uniós jogra vonatkozó bizottsági értelmező közleményre. Ez a közlemény magában foglalja azokat a szerződéseket, amelyekre csak részben terjednek ki a közbeszerzési irányelvek, mint

3.pont.

¹⁰⁶ A Bizottság 1177/2009/EK rendelete (2009. november 30.) a 2004/17/EK, a 2004/18/EK és a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közbeszerzési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról HL 314/64., 2009.12.01.

¹⁰⁷ C-231/03. sz. Coname- eset [EBHT 2005], I-7287 o.] 20. pont a szolgáltatási koncessziókhoz kapcsolódóan.

¹⁰⁸ Bizottság sajtóközleménye IP/07/357., 2007. március 21.

¹⁰⁹ Bizottság sajtóközleménye IP/06/1786., 2006. december 13.

¹¹⁰ C-507/03. sz. Bizottság kontra Írország eset [EBHT 2007, I-9777 o.] 29. pont.

¹¹¹ HL C 179., 2006. 08. 01. 2. o.

például az egészségügyi és szociális szolgáltatások.¹¹² Mivel a közlemény a belső piac relevanciája fogalmának a Szerződés (EUMSZ) szerinti általános értelmezését tartalmazza, a koncessziókra szintén útmutatóként használható.

4.2.3. Milyen kötelezettségek származnak a transzparencia és a diszkriminációmentesség elveiből?

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség elvei megkövetelik az állami hatóság azon szándékát, hogy egy megfelelően közzétett közbeszerzési szerződést vagy koncessziót kössön. A hirdetmény az odaítélendő szerződés, az odaítélési eljárás rövid leírására, valamint a hatósággal való kapcsolatfelvételre való felhívásra korlátozódhat. Fontos, hogy minden esetlegesen érdekelt szolgáltatást nyújtónak lehetősége legyen, hogy a szerződési ajánlat után érdeklődését kifejezhesse.

Ezután az állami hatóság diszkriminációmentesség elvét figyelembe véve és pártatlanul kiválaszthatja azokat a jelentkezőket, akiket egy ajánlat benyújtására kér fel, és amennyiben ez releváns, akivel megtárgyalja a szerződés vagy koncesszió feltételeit. Az ilyen tárgyalások során az állami hatóságnak minden gazdasági szereplőnek azonos alapokat, és azonos információkat kell biztosítania.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatában a hatékony bírói védelem¹¹³ megköveteli azt a minimumot, hogyha bizonyos döntések hátrányosan érintenek egy személyt, akinek érdeke fűződik a szerződés elnyeréséhez, mint például egy olyan döntés, ami kizárja az ajánlattevőt, felülvizsgálják az elsődleges uniós jogból származó alapvető követelmények esetleges megsértésének kérdését.

Ezen elvek alkalmazása esetén az állami hatóságok segítségül hívhatják a korábban említett bizottsági értelmező közleményt. A fentiek szerint ez a közlemény ugyancsak foglalkozik azokkal a szerződésekkel, amelyekre csak részben vonatkoznak a közbeszerzési irányelvek

¹¹² 2004/18/EK Irányelv II. B melléklet

¹¹³ C-50/00 P Union de Pequeños Agricultores eset EBHT [2002] I-6677 o., 39. pont, és a C-222/86 Heylens eset EBHT [1987] 4097 o., 14. pont.

(„Írányelvek”),¹¹⁴ mint például a 2004/18/EK irányelv II. mellékletének B részében felsorolt szolgáltatásokat tartalmazó szerződésekkel, amelyek magukban foglalják az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat.¹¹⁵ Amint azt a 4.2.1. pont kifejtette és a 2004/18/EK irányelv alapján, a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések alávetettek a 2004/18/EK irányelv bizonyos szabályainak (nevezetesen a technikai specifikációk meghatározottságának kötelezettsége a szerződési dokumentációban, és az eljárás végén az eredmény közzététele), és egyébként az EUMSZ (diszkriminációmentesség, transzparencia stb.) általános elveit által szabályozottak, amennyiben határon átnyúló érdekük van.

Mivel a közlemény a transzparencia, az egyenlő bánásmód és diszkriminációmentesség elveinek általános értelmezését tartalmazza, szintén útmutatásul használható a koncessziók számára, szem előtt tartva, hogy ezek a szerződések rendszerint egy, a közbeszerzési irányelvek határértékeit jóval meghaladó értéket képviselnek, és ezért, habár ezen Irányelvek nem vonatkoznak a szolgáltatási koncessziókra, meg kell azokat hirdetni valamely európai lefedettségű médiumban, az EUMSZ elveivel összhangban.

4.2.4. Egy szolgáltatási szerződés odaítélésének megfelelő előírások hogyan tervezhetők olyan módon, hogy teljesen megfeleljenek a felhasználók különböző igényeinek, és hogy lehetővé tegyék, hogy a szolgáltatás a változó körülményekhez (az intenzitás időtartama, a felhasználók száma stb.) igazodjon?

Az Irányelv a lehetőségek széles skáláját kínálja a specifikáció kidolgozására.¹¹⁶ Az állami hatóságoknak, az ajánlattevőktől testre szabott szol-

¹¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.04.30., 114. o; 7. cikk és A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv HL L 134., 2004.04.30., 1. o.

¹¹⁵ 2004/18/EK irányelv II. B melléklet.

¹¹⁶ 2004/18/EK irányelv 23. cikk, amely ugyancsak alkalmazandó a 2004/18/EK

gáltatási koncepciók megkövetelésével, teljes mértékben ki kell ezeket a lehetőségeket használniuk azért, hogy a lehető legjobb, a szükséges minőségi színvonalú szolgáltatásokat biztosítsanak. Meghatározhatják például, hogy az ajánlattevőknek a felhasználók bizonyos csoportjainak sajátos igényeit feladatként kell meghatározniuk, vagy ragaszkodhatnak ahhoz, hogy a javasolt szolgáltatási koncepciónak összeegyeztethetőnek kell lennie a meglévő struktúrákkal. Az is elképzelhető, hogy az állami hatóság ragaszkodik ahhoz, hogy a szolgáltatás a felhasználókkal együtt legyen működtetve és ellenőrizve.

Azonban a lényeg az, hogy a specifikációkat úgy kell tervezni, hogy ne legyen a közbeszerzési eljárás diszkriminatív vagy előre megítélt.

4.2.5. Milyen más minőségi követelményeket határozhatnak meg egy közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélésekor egy általános érdekű szociális szolgáltatás számára?

Egy közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélésekor egy általános érdekű szociális szolgáltatás számára a hatóságok bármilyen követelményt meghatározhatnak, amelyet szükségesnek tartanak annak érdekében, hogy a felhasználóknak magas színvonalú szolgáltatást kínáljanak a legjobb ár-érték arányban. Ezen követelmények, jellegüktől függően, az eljárás különböző szakaszaiban jöhetnek számításba:

A technikai specifikáció meghatározásakor¹¹⁷ például az állami hatóság meghatározhatja a szolgáltatás összes olyan jellemzőjét, amelyet hasznosnak tart ahhoz, hogy biztosítsa annak magas szintű ellátását (pl. a szerződés folyamatosságának biztosítása, a felhasználók sajátos szükségleteinek kielégítése, a csökkent mozgásképességű személyek infrastruktúrákhoz való hozzáférése és több, ezen infrastruktúra minőségéhez kapcsolódó általános követelmény). A szolgáltatás technikai specifikációja meghatározható nagyon részletes jellemzők (amelyek bizonyos esetekben hozzájárulhatnak a kínált szolgáltatás túlzott szabványosításához) formájában vagy a funkcionális teljesítéshez előírt köve-

irányelv II. B melléklet felsorolt szolgáltatásokra, közöttük a szociális szolgáltatásokra is.

¹¹⁷ 2004/18/EK irányelv 23. cikk.

telmények feltételeiben. A második megközelítés rendszerint nagyobb mérlegelési hatáskört hagy a jelölteknek, lehetővé téve számukra, hogy az állami hatóságnak több innovatív megoldást/munkamódszert ajánljanak fel a már megállapított minőségi célkitűzések megvalósításához.

A szolgáltatást nyújtó személyzetének tapasztalata és felkészültsége szintén meghatározó tényezőként járul hozzá a nyújtott szolgáltatás minőségéhez. Amikor a hatóság meghatározza a kiválasztási kritériumokat,¹¹⁸ előírhat különleges szakmai követelményeket (pl. szakmai tapasztalatot, személyzet képzettségét, technikai infrastruktúra elérhetőségét) annak biztosításához, hogy a kiválasztott vállalkozó rendelkezzen elegendő kapacitással a szolgáltatás, szerződésben meghatározott minőségi előírások szerinti teljesítéséhez.

A minőségi követelmények szintén szerepelhetnek az odaítélési kritériumok¹¹⁹ között. Az állami hatóságnak nem kell a szerződést a legalacsonyabb ár alapján odaítélni, de odaítélheti a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot biztosító ajánlattevőnek. Ez lehetővé teszi az odaítélési kritériumokban minden fontosnak tekintett minőségi tényező szerepeltetését. Az állami hatóságok szintén igénybe vehetik a különböző odaítélési kritériumok súlyozását azért, hogy ez tükrözze a szolgáltatás különböző minőségi szempontjainak eltérő fontosságát.

A szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek meghatározása¹²⁰ egy másik módja a szolgáltatás minőségére való fókuszálásnak. Az állami hatóság például a teljesítési kritériumok között kikötheti, hogy a szerződő fél biztosítsa a megfelelő szintű képzését és díjazását a szerződés teljesítésébe bevont személyzetnek, feltéve, ha ezek összeegyeztethetők az uniós jog vonatkozó rendelkezéseivel. Az ilyen kikötés azt biztosítja, hogy a szerződő fél nem kísérli meg a személyzet költségeinek a csökkentését, ami demoralizálhatja a kérdéses alkalmazottakat, növelve a személyzet fluktuációját, és végső soron aláássa a nyújtott szolgáltatás minőségét.

Végül, egy általános érdekű szociális szolgáltatás vonatkozásában közbeszerzési szerződés/koncesszió odaítélésekor, az állami hatóságok egy komplex szolgáltatás teljesítéséhez integrált megközelítést fogadhatnak el, és így azt nem kell felosztani számos szerződés között, ha-

¹¹⁸ 2004/18/EK irányelv 44. és 48. cikk.

¹¹⁹ 2004/18/EK irányelv 53. cikk.

¹²⁰ 2004/18/EK irányelv 26. cikk.

nem együttesen megítélhető, lehetővé téve a felhasználóknak, hogyha úgy kívánják, egy egyedi szolgáltatás nyújtóját úgy tekintsék, mint aki sokrétű szükségletek ellátásért felelős. Ugyancsak szabadon megválaszthatják a kérdéses szolgáltatás megfelelő időtartamát, azért hogy biztosítsák az érintett szolgáltatás(ok) stabilitását és folytonosságát.

4.2.6. Módosítható-e a szerződés a teljesítés során?

A szerződés időtartama alatti módosítások lehetségesek, feltéve, ha alapvetően nem változtatják meg az eredeti pályázat feltételeit¹²¹. A módosítások nem lehetnek olyan mértékűek, amelyek előzetes ismerete esetében a versenyeztetési eljárás eredménye más lett volna. Ez a helyzet például, ha azok a lehetséges jelöltek, aki nem nyújtottak be ajánlatot, érdekeltek lehettek volna a pályázatban, ha tudták volna, hogy ilyen változások előfordulnak.

4.2.7. Hogyan lehet elkerülni, hogy a kis szolgáltatást nyújtókra, akik gyakran a legjobb eszközökkel rendelkeznek az erősen helyi dimenziójú helyzetekben az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságainak megértéséhez, túl nagy teher nehezedjen?

A hatóság akár strukturálhatja a pályázatot olyan módon, hogy a kis gazdasági szereplőknek esélyt ad a sikeres részvételre. Minél szélesebb a megkövetelt szolgáltatások köre, és következésképpen minél inkább elvárják a gazdasági és finanszírozási követelményeket, annál nehezebb lesz a kis szolgáltatást nyújtóknak a részvétel. Nagyobb szerződések esetében (például a szolgáltatások választéka vagy ha a szolgáltatásokat több helyen kell végezni), az elbíráló hatóság mérlegelheti, hogy különböző részekre osztja a szerződést, ami elérhetőbb a kis és középvállalkozások (a továbbiakban: KKV-k) számára. Általában a hatóságoknak célszerű technikai specifikációkat kidolgozniuk a KKV részére, a források szigorú minimumra való korlátozásával.

¹²¹ C-496/99. sz. Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta SpA- eset [EBHT 2004, I-3801 o.] 116. pont.

4.2.8. Hogyan egyeztetethetők össze a közbeszerzési eljárások, amelyek korlátozzák a kiválasztott szolgáltatók számát, a megfelelő mértékű választási szabadság biztosításával az általános érdekű szociális szolgáltatás felhasználói számára?

A közbeszerzési eljárásoknak nem célja a választott szolgáltatást nyújtók számának korlátozása. A szerződő hatóságok szükségleteik ellátására teljesen szabadon választhatnak ki egy vagy több szolgáltatót, ha ez a gyakorlatban megvalósítható, nagyobb választási lehetőséget biztosítva ezzel a szolgáltatás felhasználóinak.

4.2.9. A helyi környezetben való jártasság lehet-e kritériuma egy szolgáltatást nyújtó kiválasztásának, abból a szempontból, hogy ez gyakran elengedhetetlen egy általános érdekű szociális szolgáltatás sikeres ellátásához?

Az uniós közbeszerzési szabályok célja a tisztességes verseny biztosítása a gazdasági szereplők között egész Európában, annak érdekében, hogy a hatóságoknak jobb ár-érték arányt biztosítsanak. A helyi viszonyok közötti jártasság követelménye jogellenes diszkriminációhoz vezethet a külföldi szolgáltatókkal szemben. Ez azt a kockázatot is felveti, hogy a hatóságok választása kisszámú helyi szolgáltatóra korlátozódik, és következésképpen csökkenti az egész Európára kiterjedő verseny jótékony hatását.

Mindazonáltal bizonyos, a helyi viszonyokhoz kapcsolódó követelmények elfogadhatók lehetnek, ha igazolhatók a nyújtott szolgáltatás sajátosságaival (a szolgáltatás típusa és/vagy a felhasználók kategóriái), és nem kapcsolódnak szorosan a szerződés teljesítéséhez.

Példák:

- A hatóság például a teljesítés feltételének részeként megkövetelheti, hogy a nyertes pályázó helyi infrastruktúrát hozzon létre, mint például egy irodát vagy műhelyt, vagy a teljesítés helyére különleges berendezéseket telepítsen, amennyiben ez szükséges a szolgáltatás ellátásához.
- Ha az önkormányzat női menedéket kíván biztosítani, különösen egy adott kulturális kisebbségből származó nőknek, meghatá-

rozhatja a pályázati felhívásban, hogy a szolgáltatást nyújtónak előzetes tapasztalatokkal kell rendelkeznie az ilyen szolgáltatások terén olyan környezetben, amely hasonló szociális és gazdasági jellemzőkkel rendelkezik, és a munkavállalóknak, akik kapcsolatban lesznek és segítik a problémákkal szembenező nőket, elegendő jártassággal kell rendelkezniük a releváns kulturális és nyelvi környezetben.

- Egy állami hatóság, amely be kíván vezetni egy munkaközvetítő szolgáltatást hátrányos helyzetű térségekből származó fiatal munkanélküli felnőtteknek és integrált módon kezelni a felhasználók sajátos nehézségeit (pl. mentális egészségügyi problémák, kábítószer-függőség vagy alkoholizmus, szociális lakhatás és adósság) meghatározhatja, hogy szolgáltatást nyújtóknak korábbi tapasztalatokkal kell rendelkezniük a hasonló célcsoportok számára nyújtott ilyen szolgáltatások terén. Azt is jelezheti, hogy a szolgáltatást nyújtónak biztosítani kell, hogy a kezdetektől fogva a szolgáltatás felhasználóival foglalkozó munkavállalóknak, társadalmi szereplők hálózatainak az ismeretével kell rendelkezniük, amelyek már léteznek, és akikkel együtt kell működni annak érdekében, hogy integrált módon kezeljék a fiatal munkanélküli felnőttek igényeit.

Mindenesetre az ilyen korlátozás nem léphet túl azon a mértéken, ami a szolgáltatás megfelelő ellátásának biztosításához feltétlenül szükséges. A Bíróság például úgy döntött, hogy egy házi, légúti kezeléseket biztosító egészségügyi szolgáltatások nyújtására vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélésekor az állami hatóság nem követelheti meg a potenciális pályázóktól, hogy a pályázat benyújtásakor rendelkezzenek egy, a közönség számára nyitva álló irodával annak a tartománynak a fővárosában, ahol a szolgáltatást majd nyújtani kell.¹²²

A hatóság felelőssége megbizonyosodni arról, hogy az ilyen feltételek objektív módon igazolhatók, és nem vezetnek a pályázók bizonyos csoportjainak, különösen a helyi vállalkozások vagy a jelenlegi szolgáltatást nyújtók jogtalan előnyben részesítése által, hátrányos megkülönböztetéshez.

Lásd továbbá a 4.2.7. pontot.

¹²² C-234/03. sz. Contse -eset [EBHT 2005, I-9315 o.]79. pont.

4.2.10. *Lehet-e a pályázatot csak nonprofit szolgáltatást nyújtókra korlátozni?*

Két szituációt kell megkülönböztetni:

- Az *egyéni* szerződő hatóságok maguk nem dönthetnek a pályázati eljárás nonprofit szolgáltatókra való korlátozásáról. A Közbeszerzési irányelv a gazdasági szereplők egyenlő bánásmódjának és a megkülönböztetés-mentességének elvén alapul¹²³. Az Irányelv ezért nem teszi lehetővé a szerződéseknek a vállalkozások meghatározott kategóriájára,¹²⁴ mint például a nonprofit szervezetekre, való fenntartását, az érintett – akár az Irányelv II. mellékletének A vagy B részében felsorolt (pl. szociális szolgáltatások) – szolgáltatások típusától függetlenül.
- Azonban az adott tevékenységeket szabályzó *nemzeti jog* kivételes esetekben, a nonprofit szervezetek előnyben részesítése céljából, korlátozott hozzáférést biztosíthat bizonyos szolgáltatásokhoz. Ebben az esetben a hatóságok a pályázati eljárásban korlátozott részvételt engedélyeznének ilyen nonprofit szervezeteknek, amennyiben a nemzeti jog összeegyeztethető az uniós joggal. Mindazonáltal a nemzeti jog így korlátozná az EUMSZ letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó 49. és 56. cikkének érvényesülését, és esetről esetre kellene ezt indokolni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egy ilyen korlátozás különösen akkor lehet indokolt, ha a nemzeti szociális védelmi rendszer alapján az egyes szociális célok megvalósítását figyelembe véve szükséges és arányos.¹²⁵

4.2.11. *Az állami hatóságoknak lehetőségük van-e a kiválasztási szakasz során még tárgyalásokat folytatni a szolgáltatást nyújtókkal? Ez különösen fontos az általános érdekű szociális szolgáltatások esetében, tekintettel arra, hogy a hatóságok nem mindig vannak abban a pozícióban, hogy az*

¹²³ 2004/18/EK irányelv 2. cikk.

¹²⁴ 2004/18/EK irányelv 19. cikk.

¹²⁵ C-70/95. sz. Sodemare SA kontra Regione Lombardia- eset [EBHT 1997, I-3395 o.]

eljárás kezdetén pontosan meghatározzák a szükségleteket. Ezért néha szükséges, hogy a hatóságok tárgyaljanak a lehetséges szolgáltatást nyújtókkal.

Amint azt a 4.2.3. pont említette, a hatóságok tárgyalásos eljárásokat folytathatnak annak érdekében, hogy egészségügyi vagy szociális szolgáltatásokat közbeszerzési szerződéseken vagy koncessziókon keresztül vásároljanak. A kérdéses hatóságokra a 2004/18/EK irányelvben meghatározott tárgyalásos eljárásokra vonatkozó speciális szabályok nem vonatkoznak, mivel ez az Irányelv nem alkalmazandó a szolgáltatási koncessziókra, és csak néhány szabályt tartalmaz az Irányelv II. mellékletének B pontjában felsorolt szolgáltatásokra vonatkozóan (például az általános érdekű szociális szolgáltatásokra). Ezért egy közbeszerzési szerződés vagy egy általános érdekű szociális szolgáltatási koncesszió odaítélésekor a hatóságok szabadon szervezhetnek ad hoc tárgyalásos eljárást, feltéve, ha a nemzeti jog nem határoz meg speciális szabályokat. Mindenesetre az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának EUMSZ-ben meghatározott általános elvei, amelyek megfelelnek annak, hogy minden gazdasági szereplőnek meg kell adni az egyenlő elbánást és meghívni a tárgyalásos eljárásra, a határon átnyúló szolgáltatásokra alkalmazandók.

4.2.12. Milyen mértékben alkalmazandók a közbeszerzési szabályok a települési önkormányzatok közötti együttműködésekre? Ezek az együttműködések különböző formákat ölthetnek, így például egy települési önkormányzat vásárolhat egy szolgáltatást egy másiktól vagy két önkormányzat közösen indíthat egy közbeszerzési eljárást, vagy egy általános érdekű szociális szolgáltatás nyújtása céljából létrehoz egy entitást stb.

A közbeszerzési szabályokat akkor kell alkalmazni, amikor egy állami hatóság egy közbeszerzési szerződést díjazás ellenében harmadik félnek¹²⁶

¹²⁶ C-107/98. sz. Teckal- eset [EBHT 1999, I-8121 o.] 51. pont, C-94/99. sz. ARGE- eset E[BHT 2000, I-11037o.] 40. pont, és C-220/05. sz. Auroux -eset [EBHT 2007, I-389. o.] 62. pont.

akar odaítélni. Ez nem tesz különbséget aközött, hogy a harmadik fél magánvállalkozó vagy állami hatóság.

Azonban, amint az alábbi példák mutatják, vannak olyan helyzetek, amelyekben az állami hatóságok gazdasági tevékenységekkel bíznak meg más állami hatóságokat, vagy ezeket a tevékenységeket más hatóságokkal együtt végzik, anélkül, hogy kötelesek lennének az uniós közbeszerzési szabályokat alkalmazni.

Így a Bíróság a közelmúltban hozott ítéletében úgy találta, hogy az állami hatóságok végezhetnék azt a közszolgáltatási tevékenységeket, amelyekért a saját forrásaik használatával ők voltak felelősek, együttműködésben más hatóságokkal, anélkül, hogy szükségük lett volna bármilyen szervezeti formára, vagy anélkül, hogy biztosítani kellett volna az uniós közbeszerzési szabályainak alkalmazását ezen szervezési gyakorlatok megvalósítására.

- A hatóságok közötti együttműködést meg lehet szervezni egy különálló állami szerv keretein belül, amely megfelel a belső szervezet kritériumának.¹²⁷ Lásd 4.1.2. pontot.
- A Bíróság azt is megállapította,¹²⁸ hogy az állam/állam közötti együttműködés nem feltétlenül követeli meg új, közösen ellenőrzött entitások létrehozását. A Bíróság szerint ez alapulhat egyszerűen állami szervek közötti együttműködésen, amelynek egyedüli célja közösen közérdekű feladatok végzése, amelyekért az érintett szervek felelősek. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy minden egyes hatóság a közérdekű feladat végzésében egyenlően működik közre, mivel az együttműködés alapulhat feladatmegosztáson és specializáción. Azonban valódi együttműködésnek kell lennie, szemben egy közbeszerzési szerződéssel, ahol az egyik fél végzi díjazás ellenében a feladatot. Nem lehet semmilyen más pénzügyi átutalás az állami hatóságok között, mint a költségek ellentételezése. Az együttműködés kizárólag a közérdekű célokhoz kapcsolódó ellentételezésen és követelményeken alapulhat, amely kizárja a nyereségre törekvést, és bármilyen magán vagy vegyes tulajdonban álló társaságban való részvételt.

A hatóságok, mint például az önkormányzatok, természetesen szervezhetnek közösen közbeszerzési eljárásokat. Így egy hatóság eljárást

¹²⁷ C-324/07. sz. Coditel Brabant -eset [EBHT 2008, I-8457.o.].

¹²⁸ C-480/06. sz. Bizottság kontra Németország -eset [EBHT 2009, I-4747.o.].

indíthat maga és más hatóság számára,¹²⁹ feltéve, hogy ezt bejelenti az eljárás kezdetén. A közbeszerzési szabályok vonatkoznak egy olyan eljárásra, amelyet a hatóság maga és más hatóság(ok) számára indít, de nem vonatkoznak a hatóságok közötti együttműködésre.

Több állami hatóság létrehozhat egy új vállalkozást, és teljesen átruházhat erre egy meghatározott feladatot. Ebben az esetben a hatóságok nem tartanak meg semmilyen kontrollt a nyújtott szolgáltatás felett, amelyet az új vállalkozás teljesen függetlenül és saját felelősségére nyújt. Ebben az esetben nincs szolgáltatásnyújtás, és következésképpen sem a Szerződést (EUMSZ), sem az Irányelveket nem kell alkalmazni.¹³⁰

Amikor állami hatóságok léptetnek életbe olyan struktúrákat, amelyek díjazás nélküli kölcsönös segítségnyújtást és együttműködést foglalnak magukban, nincs szó Szerződés (EUMSZ) értelmében vett szolgáltatásellátásáról, és az uniós jog nem alkalmazandó.

4.2.13. A közbeszerzési szabályok milyen mértékben alkalmazandók a köz- és magánszféra együttműködéseire (PPP)?

Általánosságban elmondható, hogy egy PPP létrehozása egy közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélését jelenti. Ez a döntés függ az esetre, az érintett szerződés típusa és a szerződés értéke szerint alkalmazandó közbeszerzési szabályoktól.

Az intézményesített köz- és magánszféra együttműködései vonatkozásában (ami magában foglalja egy vegyes tőkéjű vállalkozás létét) – amint az a 4.1.2. pontban bemutatásra került – meg kell állapítani, hogy az nem lehet egy „in-house” kapcsolat a hatóság és vegyes tőkéjű társaság között, amelyben az állami hatóság közösen vesz részt egy magánvállalkozással. Következésképpen ebből az következik, hogy a szolgáltatásokat a köz-és magánszervezetnek a Szerződés (EUMSZ) közbeszerzési szabályainak vagy Közbeszerzési irányelveknek megfelelően kell odaítélni. Ugyancsak következik ebből, hogyha egy magánszolgáltató tulajdonrészt szerez egy állami feladatot teljesítő vállalkozásban, ahol a megbízás egy „in-house” kapcsolatot tartalmazó megállapodás

¹²⁹ 2004/18/EK irányelv 11. cikk.

¹³⁰ Bizottság sajtóközleménye IP/07/357 2007.03.21.

keretében történt, az véget vet ennek a kapcsolatnak, és szükségessé teszi a kérdéses szerződés vagy koncesszió újra tendereztetését, hacsak a magánszolgáltató nem a közbeszerzési szabályok szerint lett kiválasztva.

Amennyiben egy állami hatóság az európai közbeszerzési jog szerinti odaítélési eljárást folytat egy olyan magánszolgáltató kiválasztása érdekében, aki teljesíti a szolgáltatási szerződést, vagy előnyben részesül a szolgáltatási koncesszióból egy hatósággal közösen egy köz-magán szervezet keretén belül, nincsen szükség a szolgáltatás ellátására második odaítélési eljárást szervezni. Azonban, ha bármilyen, a szolgáltatás ellátásának paramétereit érintő jelentős változás következik be, ami nem volt betervezve az eredeti közbeszerzési eljárásban, új eljárást kell indítani. További információért lásd az intézményesített PPP-kről szóló bizottsági közleményt,¹³¹ amelyben részletesen bemutatásra kerül, hogyan kell ezen eljárást szervezni.

4.2.14. Egy általános érdekű szociális szolgáltatást tartalmazó közbeszerzési szerződés vagy koncesszió odaítélésekor milyen mértékben lehet olyan kötelezettséget meghatározni, amely bizonyos vállalatirányítási szabályokhoz (pl. a vállalkozás ellenőrzése a munkaadók és szakszervezetek képviselői által egyenlő feltételekkel, vagy a felhasználók képviselőinek bevonása az igazgatótanácsba) való alkalmazkodást ír elő?

A közbeszerzési irányelvek lehetővé teszik, hogy az ajánlatkérők speciális követelményeket (amelyek szociális jellegűek is lehetnek) vegyenek figyelembe egy közbeszerzési eljárás különböző szakaszaiban, feltéve, ha ezek a megfontolások összeegyeztethetők az uniós joggal (különösen a Szerződés elveinek betartásával – diszkriminációmentesség, átláthatóság, stb.), és hogy ezek fel legyenek tüntetve a szerződési hirdetményben vagy a pályázati dokumentumokban. Továbbá a fentebb említett Irányelvek szerint a technikai specifikációkban lefektetett követelményeknek, a kiválasztási kritériumoknak vagy az odaítélési kri-

¹³¹ A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az Intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról Brüsszel, 2008.02.05. C(2007) 6661.

tériumnak kapcsolódniuk kell a szerződés tartalmához (pl. a termékek/ szolgáltatások meghatározását kell szolgálnia). Ugyanakkor a teljesítési kikötésekben meghatározott követelményeknek nem feltétlenül kell kapcsolódniuk a szerződés tartalmához, hanem csak a szerződés teljesítéséhez (azaz feladatokhoz, amelyek lehetővé teszik áruk gyártását vagy vásárolt szolgáltatások nyújtását).

Ha a kérdéses szerződésre nem vonatkoznak a fent említett Irányelvek, mint például a szolgáltatási koncessziók vagy közbeszerzési szerződések, amelyeknek értéke alacsonyabb, mint ezen Irányelvek alkalmazási határértéke, az EUMSZ szabályai és elvei, a Bíróság értelmezése szerint akkor is alkalmazandóak, ha a szerződéseknek valamilyen határon átnyúló érdeke van¹³². Ebben a tekintetben az EUMSZ-ban lefektetett elvek, különösen a diszkriminációmentesség elve betartásának a kötelezettsége, szintén megakadályozza a szerződést odaítélő hatóságot olyan feltételek meghatározásában, amelyek nem kapcsolódnak a szerződés tartalmához vagy a teljesítéséhez, ha az odaítélendő szerződésre nem vonatkoznak a Közbeszerzési Irányelvek.

Vállalatirányítási kötelezettségek azonban, különösen a vállalkozás ellenőrzése vagy bizonyos személyek körének a szolgáltatást nyújtó igazgatótanácsában való jelenléte, általában érintik a vállalkozás szervezetét, és ezért nem tekinthetők a kérdéses szerződés tartalmához kapcsolódónak (mivel a szolgáltatás meghatározásához, a technikai feltételekhez, vagy a jobb ár-érték arányhoz nem megfelelőek) vagy a szerződés teljesítéséhez (mivel nem kapcsolódnak a kérdéses szolgáltatás nyújtásához szükséges feladatokhoz).

Azonban, amint az a 4.2.4. pont említette, a hatóságok előírhatják, hogy egy adott szolgáltatást a felhasználók részvételét magában foglaló módon kell teljesíteni és értékelni, feltéve, ha ez nem vezet bármilyen megkülönböztetéshez vagy a szerződés odaítélésének befolyásolásához.

Számos módja van a felhasználók kisebb vagy nagyobb mértékű bevonásának (közvélemény kutatások, meghívás javaslatok tételére stb.). Az állami hatóság pontos elképzelésekkel rendelkezhet arról, hogy milyen mértékű felhasználói részvételt akar. Például megkövetelheti a szolgáltatótól a szerződés elnyeréséhez, hogy egy olyan struktúrával vagy mechanizmussal rendelkezzen vagy illet hozzon létre, amely lehetővé teszi a felhasználók képviselői számára a döntéshozatalba való részvé-

¹³² C-324/98. sz. Telaustria - eset [EBHT 2000, I-10745 o.].

telt a szerződés teljesítési szakaszában, feltéve, ha ezek a döntések nem változtatják meg a szerződést és nem diszkriminatívak. Amennyiben a hatóság nem rendelkezik ezen a ponton bármilyen pontos elképzeléssel, kérheti a pályázók javaslatait az ilyen részvétel biztosítása érdekében.

4.2.15. Hogyan egyeztethetők össze a közbeszerzési szabályok a hatóságok azon igényével, hogy ösztönözzék az innovatív megoldásokat, amelyek megfelelnek az általános érdekű szociális szolgáltatások felhasználói komplex igényeinek?

A közbeszerzési szabályok az innováció ösztönzésére széles eszköztárat kínálnak a hatóságoknak.

Az állami hatóságok például szabadon meghatározhatják a technikai specifikációkat¹³³ akár részletes technikai jellemzőkkel, akár teljesítési vagy funkcionális előírásokkal¹³⁴. Az utóbbi esetben az állami hatóságok megjelölhetik a kutatott eredményeket, az eszközök részletes meghatározása nélkül. Ez a jelöltek kreativitását ösztönzi, akik több innovatív megoldást javasolhatnak és határozhatnak meg annak érdekében, hogy megfeleljenek a felhasználók komplex igényeinek.

A változatok használata¹³⁵ az innováció ösztönzés másik eszköze. Az állami hatóságok, amelyek változatokat engedélyeznek, így több innovatív alternatív megoldás előnyeit és hátrányait tudják összehasonlítani.

Tekintettel arra, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások csak a 2004/18/EK irányelv néhány szabályának vannak alávetve, a hatóságok választhatnak, hogy mely eljárást tartják a legmegfelelőbbnek az adott szolgáltatás számára, feltéve, ha a választott eljárás összhangban van az EUMSZ alapelveivel (átláthatóság, diszkriminációmentesség). Például komplex általános érdekű szociális szolgáltatások esetében, amikor a hatóság nincs abban a helyzetben, hogy meghatározza a felhasználók speciális igényeihez leginkább alkalmazkodó eljárást, alkalmazhat a versenytárgyaláshoz hasonló eljárást¹³⁶.

¹³³ 2004/18/EK irányelv 23. cikk.

¹³⁴ 2004/18/EK irányelv 23. cikk (3) bekezdés.

¹³⁵ 2004/18/EK irányelv 24. cikk.

¹³⁶ 2004/18/EK irányelv 29. cikk.

4.2.16. Az általános érdekű szociális szolgáltatási koncesszióknak milyen meghirdetési követelményei vannak? Lehet-e publikálni az Európai Unió Hivatalos Lapjában?

A szolgáltatási koncessziók – ellentétben az építési koncessziókkal és a közbeszerzési szerződésekkel – nincsenek alávetve a 2004/18/EK irányelvnek, különösen az Európai Unió Hivatalos Lapjában való értesítés közzétételi kötelezettségének. Ez az oka annak, amiért a mai napig nem érhető el a szolgáltatási koncessziók publikációja a Hivatalos Lapban. Azonban a szolgáltatási koncessziókat az EUMSZ elvei által meghatározottak, beleértve az átláthatóságot és az egyenlő bánásmódot. Ezen elvekkel és a Bíróság Telaustria -esetben adott értelmezésével összhangban, a szerződő hatóságoknak (vagy szervezeteknek) biztosítaniuk kell a potenciális pályázóknak „egy bizonyos fokú elégséges reklámot ahhoz, hogy a szolgáltatási piac a verseny számára nyitott legyen, és az eljárások pártatlanságát meg lehessen vizsgálni”, és ezért közzé kell tenni egy megfelelő értesítést, többek között a kérdéses koncesszió gazdasági értékéről és tárgyáról.

Ebből következik, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott korlátokon belül a tagállamok/szerződő hatóságok szabadon meghatározhatják a megfelelő reklámszabályokat ahhoz, hogy biztosítsák a szolgáltatási koncesszió átláthatóságát. Az ajánlatkérő hatóságok természetesen közzé tehetik a szolgáltatási koncessziók értesítéseit a Hivatalos Lapban akkor is, ha ez nem kötelezettség az európai jog alapján.

4.2.17. Vannak-e egyéb intézkedések, mint a közbeszerzési szerződések és a koncessziók az általános érdekű szociális szolgáltatások kiszervezésére, amelyek összeegyeztethetők az átláthatóság és a diszkriminációmentesség elveivel, és széles választási lehetőséget kínálnának a szolgáltatóknak?

Igen. Az illetékes állami hatóságok megállapíthatják például előre egy szociális szolgáltatás ellátásának feltételeit, és miután megfelelően meghirdették az átláthatóság és a diszkriminációmentesség elveivel összhangban (lásd 4.2.3. pont), átruházhatják az engedélyeket vagy felhatalmazásokat ezen feltételeknek megfelelő valamennyi szolgáltatóra. Egy ilyen rendszer nem határoz meg semmilyen határértékeket vagy

kvótákat a szolgáltatásnyújtók száma szerint; mindazok, akik megfelelnek a feltételeknek, részt vehetnek. Azon szolgáltatóknak, amelyek megszerezték egy engedélyt/felhatalmazást, a szolgáltatást nyújtaniuk kell a felhasználók kérésére, akik így több szolgáltató közül választanak, a hatóság által előzetesen megállapított áron.

5. Az állami támogatási szabályok és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szolgáltatási koncessziós és közbeszerzési szabályok együttes alkalmazása

5.1. Az uniós jog bevezeti-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megszervezésének egy sajátos formáját?

Az ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásával kapcsolatban, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak és az ilyen szolgáltatásokat hogyan szervezik. Következésképpen a hatóságok szabadon megválaszthatják, hogyan szervezik meg az általuk meghatározott közszolgáltatásokat.

Az állami támogatási szabályokkal összhangban a hatóságok úgy szervezhetik és finanszírozhatják az általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat, ahogyan akarják, feltéve, ha a nyújtott kompenzáció nem haladja meg az általános gazdasági érdekű feladatok ellátásához gazdaságilag elfogadható feltételek mellett szükséges költségeket, összhangban az EUMSZ 106 cikk (2) bekezdésével.

Amennyiben egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás létrehozása okot ad egy közbeszerzési szerződés vagy egy koncesszió megkötésére (azaz, ha egy szolgáltatást díjazás ellenében nyújtanak egy meghatározott ár vagy a felhasználók által fizetett díjból megtérített szolgáltatás hasznosítási jogának átengedése formájában), a hatóságoknak nem csak az állami támogatási szabályoknak kell megfelelniük, hanem a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó szabályoknak is (lásd 3.1. 15. és 4.2.1. pontokat).

Ha egy közszolgáltatás ellátását egy közbeszerzési eljárás részeként ítélik oda, lehetővé téve annak a pályázónak a kiválasztását, aki ezeket a szolgáltatásokat a közösségnek a legkisebb költséggel tudja nyújtani, és ha az Altmark-ítélet más feltételei teljesülnek (lásd. 3.2.1. pont), a nyújtott kompenzáció nem minősül állami támogatásnak az Altmark-ítélet értelmében.

5.2. Amennyiben a hatóság egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtóját az állami támogatási szabályoknak megfelelően finanszírozza, kell-e alkalmazni a közbeszerzésekre vagy a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó uniós szabályokat is?

Az állami támogatási, a közbeszerzési és a koncessziós szabályoknak eltérő a céljuk, és a hatályuk. Az állami támogatási szabályok a közszolgáltatások és a gazdasági jellegű általános érdekű szociális szolgáltatások finanszírozási feltételeihez kapcsolódnak, és az állami finanszírozás vagy az állam által nyújtott egyéb előnyök miatt bekövetkező versenytorzulás megelőzését célozzák. A közbeszerzési és koncessziós szabályok ezen szolgáltatások gazdasági szereplők részére történő odaítélésének feltételeire vonatkoznak. Az egyik fő céljuk, hogy megakadályozzák a szerződő hatóságok általi közpénzek kezelésből esetlegesen felmerülő versenytorzítást ezen szolgáltatások odaítélésekor. További céljuk a verseny maximalizálása Európában és az ár-érték arány biztosítása, különösen a szolgáltatások felhasználói számára.

A hatóságoknak ezért egy közszolgáltatás biztosításakor nem csak az állami támogatási szabályoknak kell megfelelniük, hanem a közbeszerzési szerződések és koncessziók odaítélési szabályainak is.

A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályok attól kezdve alkalmazandók, amikortól létre jön egy kötelezettség egy szolgáltatás meghatározott szolgáltatásdíj fejében történő nyújtására, a szolgáltatás általános érdekű célkitűzésétől függetlenül. Önmagában egy tevékenység finanszírozása általában nem tartozik a közbeszerzési szabályok hatálya alá, hiába kapcsolódik a kapott összeghez visszafizetési kötelezettség, ha nem a megjelölt célra használták.

Egy szerződés közbeszerzési szerződésnek minősítése az uniós jog alapján egy közbeszerzési szerződés koncepcióján kell hogy alapuljon, amint azt a vonatkozó irányelvekben (különösen a 2004/18/EK irányelvben) meghatározzák, függetlenül a szerződésnek a nemzeti jog alapján történő jogi minősítésétől.

Egy szerződés akkor felel meg a közbeszerzési szerződés vagy koncesszió meghatározásainak ha:

- a szerződés célja megfelel a hatóság kompetenciáinak keretén belül korábban meghatározott szükségleteknek;
- a szolgáltatás jellege és nyújtásának módja a hatóság által részletesen meghatározott kell legyen;
- a szerződést díjazás ellenében nyújtják (egy meghatározott ár kifizetése vagy a szolgáltatás működtetési jogának átadása felhasználói díj fejében);
- a hatóság kezdeményezi a szolgáltató megtalálását, akit megbíz a szolgáltatással;
- a szerződés meghatározza a szerződéses kötelezettségek elmulasztásával járó hátrányokat, annak biztosítása érdekében, hogy garantálja, hogy a harmadik félre bízott szolgáltatást olyan módon nyújtják, amely megfelel a hatóságok előírásainak (büntetések, kártérítés stb.).

A fenti kritériumok annak megállapítására szolgálnak, hogy a szerződés tárgya valóban díjazás ellenében egy szolgáltatás nyújtására irányuló kötelezettség-e.

5.3. Lehetséges egy közszolgáltatás koncesszionáriusa (engedményese) számára, hogy közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában kapjon állami támogatást a rábízott közszolgáltatási feladat tényleges költségeinek fedezése érdekében?

Az EUMSZ 106., 107. és 108. cikke értelmében a tagállamok kijelölhetik a közszolgáltatókat a Határozatban megállapított feltételek szerint. Amennyiben egy tagállam úgy dönt, hogy egy szervezet felelős egy általános gazdasági érdekű szolgáltatásért, a szervezet közszolgáltatási kompenzációt kaphat, ha a közszolgáltatásból származó jövedelem nem

fedezi a felmerült költségeket. Ez a kompenzáció nem haladhatja meg a ténylegesen felmerült nettó költségeket és egy ésszerű nyereséget.

A közbeszerzési szerződések és koncessziókra vonatkozó szabályok tekintetében, a szolgáltatási koncesszió fogalma nem zárja ki az állami támogatás nyújtását, ha a koncesszionárius (engedményes) a szolgáltatás működtetésével járó kockázat egy jelentős részét továbbra is magára vállalja. Azonban, ha a támogatás megszünteti a szolgáltatás működtetésével járó kockázatokat vagy azokat elhanyagolhatóvá teszi, a kérdéses szerződés közszolgáltatási szerződésnek minősülhet. Ebben az esetben általában a Határozat részletes rendelkezései alkalmazandók.

Ugyanakkor, tekintettel az Irányelv II. mellékletében megjelölt szolgáltatásokra, úgy mint szociális szolgáltatások, az Irányelvnek csak bizonyos rendelkezései alkalmazandók (lásd 4.2.1. és 4.2.3. pontok). A határon átnyúló érdekű szociális szolgáltatásokra alkalmazandó rendszer ezért azonos, akár egy szolgáltatási koncesszióról, akár egy közbeszerzési szerződésről van szó.

5.4. Az a kivétel, miszerint a közbeszerzési szabályok nem alkalmazandók a belső szolgáltatók megbízása esetében azt is jelenti, hogy az állami támogatási szabályok sem alkalmazandók?

Amennyiben egy helyzetre nem terjed ki az európai közbeszerzési jog, nem jelenti automatikusan azt, hogy az uniós állami támogatási szabályokat ne kellene betartani.

Az uniós állami támogatási szabályok vonatkozásában lásd 3.1.19. pontot.

Az uniós közbeszerzési szabályokra vonatkozóan lásd 4.1.2. pontot.

5.5. Melyek az objektív kritériumok annak meghatározására, hogy egy bizonyos szintű kompenzáció semlegesíti a működési kockázatot?

A kockázat fogalma egy alapvető eleme a koncesszió fogalmának. A 2004/18/EK irányelv 1. cikk (3) és (4) bekezdésében meghatározott épí-

tési és szolgáltatási koncesszió fogalma szerint egy koncesszió azonos jellemzőkkel rendelkezik mint egy közbeszerzési szerződés, kivéve azt a tényt, hogy a szolgáltatás nyújtása/építési beruházás ellenszolgáltatása vagy kizárólagos jogot tartalmaz a építési beruházásra/szolgáltatás nyújtásra, vagy ugyanezt a jogot pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.

A hasznosítási koncepció, amely magába foglalja a kockázat meglétét, alapvető annak megállapításakor, vajon egy szolgáltatás koncesszió-nak tekinthető-e. Így a Bíróság esetjogával összhangban (különösen az Oymanns-¹³⁷ és az Eurawasser-ügyben¹³⁸ hozott ítéletekben), a koncesszió csak akkor létezik, ha a működtetési kockázat egy jelentős része átkerül a szolgáltatóhoz.

A jelentős kockázat létezésének az ellenőrzése csak esetről-esetre végezhető. Azokat a kockázatokat kell figyelembe venni, amelyeket a szolgáltatás nyújtása, a rendelkezésre bocsátás vagy az építési beruházás használata magában foglal, különösen a kereslethez kapcsolódó kockázatokat. Elvileg úgy lehet a szolgáltatóra tekinteni, mint aki vállalja a kockázatok egy jelentős részét, ha bármilyen bizonytalanság van a beruházás megtérülését illetően.

A jelentős kockázat hiánya, ahol a kompenzáció elegendő, hogy semlegesítse vagy elhanyagolhatóvá tegye a működtetési kockázatot, maga után vonja a szolgáltatási koncessziós szerződés szolgáltatási szerződésként való újraminősítését, annak valamennyi jogkövetkezményével együtt (azaz a szerződés semmissé tehető a közbeszerzési szabályok megsértése esetén).

¹³⁷ C-300/07. sz. Hans & Christophorus Oymanns- eset [EBHT 2009, I–4779 o.] 2009.06.11.

¹³⁸ C-206/08. sz. Eurawasser -eset [EBHT 2009, I–8377 o.] 2009. 09. 10.

6. A Szerződés belső piacra vonatkozó szabályainak (letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága) az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásához kapcsolódó általános kérdések

A „Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai” itt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) letelepedés szabadságára (EUMSZ 49. cikk) és a szolgáltatásnyújtás szabadságára (EUMSZ 56. cikk) vonatkozó rendelkezéseire utalnak. A közbeszerzési szabályok tekintetében lásd a 4. fejezetet.

6.1. Az EUMSZ belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) mikor alkalmazandók az általános érdekű szociális szolgáltatásokra?

A belső piac szabályai az EUMSZ-ben (49. és 56. cikkek) kiterjednek az általános érdekű szociális szolgáltatásokra, ahol azok az ezen cikkek értelmezésére vonatkozó bírósági ítélkezési gyakorlat értelmében „gazdasági tevékenységnek” minősülnek. Bizonyos általános érdekű szociális szolgáltatásokra a Szolgáltatási irányelv is vonatkozik. Azonban a „nem gazdasági tevékenységekre” ezen szabályok egyike sem vonatkozik. A „nem gazdasági tevékenység” fogalmára lásd bővebben a 6.3. pontot.

A „gazdasági tevékenység” egy fogalom az uniós jogban, amelyet a Bíróság fokozatosan fejlesztett az EUMSZ 49. és 56. cikkei alapján. Mivel ez a fogalom meghatározza a Szerződés által garantált két alapvető szabadság alkalmazási területét, azt nem lehet megszorítóan értelmezni.¹³⁹ A „gazdasági tevékenység” fogalmára lásd bővebben a 6.2. pontot.

¹³⁹ C-191/97. sz. Deliège- eset [EBHT 2000, I-2549 o.] 52. pont.

6.2. Mikor minősül a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) és a Szolgáltatási irányelv értelmében egy tevékenység „gazdaságinak”?

Általánosságban elmondható, hogy csak az olyan szolgáltatásra vonatkoznak a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) és a Szolgáltatási irányelv, amely „gazdasági tevékenységnek” minősül.

A Szerződés belső piacra vonatkozó szabályainak megfelelően minden ellenérték fejében nyújtott szolgáltatást gazdasági tevékenységnek kell minősíteni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a szolgáltatást nem feltétlenül annak kell fizetni, aki részére ezt végzik, de a kérdéses szolgáltatás ellentételezésének léteznie kell.

A Bíróság azt is megállapította, hogy egy tevékenység „gazdasági” jellege nem függ a szolgáltatást nyújtó vagy a szervezet jogi státuszától (lehet állami vagy nonprofit szervezet)¹⁴⁰, sem a szolgáltatás jellegétől (például az a tény, hogy a szolgáltatás társadalombiztosítási vagy egészségügyi, önmagában nem zárja ki a Szerződés szabályainak az alkalmazását)¹⁴¹. Valamely vallási közösség vagy amatőr sportegyesület tagjai által végzett tevékenységek is minősülhetnek gazdasági tevékenységnek¹⁴². Továbbá egy tevékenység „gazdasági” jellege nem függ attól sem, hogy a nemzeti jog hogyan minősíti. Egy szolgáltatást, amelyet a hazai jog „nem piaci szektornak” minősít, a Szerződés (EUMSZ) fent említett szabályai szerint „gazdasági tevékenységnek” minősülhet. Az a tény, hogy egy szolgáltatás általános érdekű, nem szükségszerűen érinti a tevékenység gazdasági jellegét.

Annak megállapítása érdekében, hogy egy adott szolgáltatás gazdasági tevékenységnek minősül-e, a Szerződés (EUMSZ) belső piacra vonatkozó szabályaira, és ahol releváns, a Szolgáltatási irányelvre figyelemmel, esetről-esetre kell megvizsgálni a kérdéses tevékenység

¹⁴⁰ C-172/98. sz. Bizottság kontra Belgium [EBHT 1999], I – 4006 o.; C-157/99. Smits és Peerbooms [EBHT 2001, I–05473 o.].

¹⁴¹ C-157/99. sz. Smits és Peerbooms [EBHT 2001, I–05473 o.].

¹⁴² C-196/87. sz. Steymann [EBHT 1988, 06159 o.].

minden jellemzőjét, különösen a szolgáltatásnyújtás módját és az érintett tagállamban való szervezését, finanszírozását.

A Szolgáltatási irányelv vonatkozik minden olyan szolgáltatásra, amely nincsen kifejezetten kizárva a hatálya alól (ilyenek bizonyos szociális szolgáltatások lásd 7.2. pontot). Amint a fentiekben meghatározásra került, csak a gazdasági jellegű tevékenységek tartoznak az Irányelvben meghatározott „szolgáltatás” fogalma alá.

Továbbiakban lásd 6.5. és 6.6. pontokat.

6.3. Mikor minősül a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai (EUMSZ 49. és 56. cikkei) és a Szolgáltatási irányelv értelmében egy tevékenység „nem gazdaságinak”?

A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján, az olyan tevékenységek, amelyeket az állam által vagy az állam nevében bármilyen ellenszolgáltatás nélkül végeznek, például szociális területen az állam feladatainak részeként, nem minősülnek gazdasági tevékenységnek a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai és a Szolgáltatási irányelv értelmében.¹⁴³

Példák:

- a kötelező biztosítási rendszer részeként egy szervezet által nyújtott szolgáltatás (például természeti kockázatokból eredő károk megtérítése).¹⁴⁴
- a nemzeti oktatási rendszer¹⁴⁵ keretében nyújtott kurzusok vagy alapvetően állami források nélkül finanszírozott felsőoktatási intézmény.¹⁴⁶

¹⁴³ C-109/92. sz. Wirth [EBHT 1993, I-06447. o.].

¹⁴⁴ C-355/00. sz. Freskot- ügy [EBHT 2003, 05263o.].

¹⁴⁵ 263/86. sz. Humbel- ügy [EBHT 1988, 05365 o.].

¹⁴⁶ C-109/92. sz. Wirth [EBHT 1993, I-06447 o.].

6.4. A Szolgáltatási irányelv hatálya alá nem tartozó szociális szolgáltatásokra ugyanakkor vonatkoznak-e a Szerződés (EUMSZ) belső piacra vonatkozó szabályai?

A Szolgáltatási irányelv 2. cikkének (2) bekezdés (j) pontjában meghatározott kivételek tartalmazzák a szociális lakhatáshoz, gyermekgondozáshoz, a családok és az ideiglenesen vagy tartósan rászorulóknak segítségéhez kapcsolódó szociális szolgáltatásokat, amelyeket vagy az állam maga (nemzeti, regionális vagy helyi szinten), az állam által megbízott szolgáltatók, vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági szervezetek nyújtanak.

Azokra a Szolgáltatási irányelv hatálya alól kizárt szolgáltatásokra, amelyek gazdasági tevékenységet tartalmaznak, továbbra is vonatkoznak a Szerződés (EUMSZ) szabályai, különösen a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EUMSZ 49. cikke és 56 cikke). A Szolgáltatási irányelvből kizárt szolgáltatásokat szabályozó nemzeti intézkedések ezért továbbra is kötelesek a nemzeti bíróságok vagy Bíróság által megvizsgálni ezek összeegyeztethetőségét az uniós joggal, különösen a fent említett EUMSZ 49. és 56. cikke fényében. A szociális szolgáltatási ágazat szabályozását célzó intézkedések a szociálpolitikai célok alapján indokoltak lehetnek, feltéve, ha ezek az intézkedések arányosak a kitűzött célokkal. Lásd még 6.5. és 6.6. pontokat.

6.5. A szociálpolitikai célok indokolhatják a szociális szolgáltatási ágazat szabályozását célzó intézkedések alkalmazását?

A Bíróság szerint a tagállamok szabadon megállapíthatják a szociálpolitikai célokat, és ahol lehetséges pontosan meghatározhatják az elvárt védelem szintjét. Az általuk megállapított szabályoknak, indoklásuk és arányosságuk tekintetében meg kell felelniük a Bíróság ítélezési gyakorlatában meghatározott feltételeknek. A belső piac szabadságának korlátozásait és a biztosítani kívánt védelem szintjét az érintett tagállam illetékes hatóságainak meg kell vizsgálniuk a kitűzött céljaik alapján.

Az ítélkezési gyakorlat meghatároz több „nyomós közérdeket”, amely olyan célokat tartalmaz, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy igazolják a belső piac szabadságának korlátozásait (például a szociálpolitikához, a szolgáltatást igénybe vevőkhöz, fogyasztóvédelemhez stb. kapcsolódó célok). Általánosságban elmondható, hogy a jelenlegi bírósági ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy a szociális megfontolások indokolhatják az alapvető szabadságok korlátozásait, például elfogadhatatlannak lehet tekinteni a szolgáltatást igénybe vevők kiszolgáltatottságából származó saját nyereséget. Bármely intézkedésnek megfelelőnek kell lennie a tagállam által létrehozott egy vagy több törvényes cél megvalósításának biztosításához, és nem léphetik túl ezen célok megvalósításához szükséges mértéket.

Így például összhangban a Szerződéssel és (szolgáltatások esetén) a Szolgáltatási Irányelvvel, egy tevékenység előzetes engedélyezési rendszere fenntartható, feltéve, hogy nem diszkriminatív, meghatároz egy közérdekű célt, megfelelő e célkitűzés eléréséhez, és végül, amennyiben a kitűzött célt nem lehet elérni más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel. A szociális ágazatban a Bíróság megállapította, hogy a szociálpolitikai célok „nyomós közérdeknek” minősülnek, amelyek indokoltá tehetik egy engedélyezési rendszer alkalmazását, vagy más, a piacok szabályozását célzó intézkedéseket, feltéve, hogy ezek a rendszerek vagy intézkedések a kitűzött célokkal arányosak.

6.6. A tagállamok dönthetnek-e úgy, hogy bizonyos szociális szolgáltatásokat csak nonprofit szolgáltatásnyújtók láthatnak el?

A Bíróság kimondta, hogy minden tagállam saját értékrendje szerint és mérlegelési jogára tekintettel korlátozhatja egy bizonyos tevékenység ellátását úgy, hogy azzal közcélú vagy jótékony szervezeteket bíz meg¹⁴⁷. Minden ilyen intézkedésnek azonban megfelelőnek kell lennie a tagállam által létrehozott egy vagy több törvényes cél megvalósításának biztosításához, és nem léphetik túl ezen célok megvalósításához

¹⁴⁷ C-447/08. és C-448/08. sz. egyesített ügyekben [EBHT 2010, 43. pont] és C-70/95 Sodemare SA kontra Regione Lombardia -eset [EBHT 1997, I-3395 o.].

szükséges mértéket. A nemzeti szabályozás csak akkor megfelelő a kitűzött cél elérésének biztosítására, ha hitelesen reagál egy érdekre, és azt következetes és szisztematikus módon megvalósítja. Minden ilyen korlátozást bármilyen jellegű megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni.

7. Kérdések a Szolgáltatási irányelv közszolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra alkalmazását érintően

7.1. Mely közszolgáltatások tartoznak a Szolgáltatási irányelv hatálya alá?

A közszolgáltatások a Szolgáltatási irányelv hatálya alá tartoznak, ha nincsenek kifejezetten kizárva ennek hatálya alól (például mint a szállítási, egészségügyi és bizonyos szociális szolgáltatások, elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások, valamint audiovizuális szolgáltatások). A szociális szolgáltatások csak részben vannak kizárva: az Irányelv hatálya alá tartoznak, ha magán, nem az állam által megbízott szolgáltató nyújtja, viszont nem tartoznak ide, ha az állam által, az állam által megbízott szolgáltató által vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmények által nyújtják azokat.

Azon közszolgáltatások számára, amelyek nincsenek kizárva a Szolgáltatási irányelv hatálya alól, az Irányelv egy egész sor olyan „biztosítékot” tartalmaz, amelyeknek célja, hogy a tagállamok számára lehetővé tegyék, hogy teljes mértékben figyelembe vegyék ezen ágazatok sajátos funkcióit, amikor az Irányelvet a nemzeti jogban alkalmazzák. A tagállamok így ezen szektor irányítására hatályban tarthatják a nemzeti szabályokat, például kiváló minőségű szolgáltatások biztosítása érdekében.

Először is, az Irányelvnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései megengedik a tagállamoknak, hogy figyelembe vegyék a közszolgáltatások sajátos funkcióit. Különösen bizonyos nemzeti jog szerinti követelmények felülvizsgálatát és ellenőrzését, amelyeket a tagállamoknak az Irányelv szerint kell végezniük, „egy adott közszolgáltatásnak minősülő feladat teljesítését nem akadályozhatják” (15. cikk (4) bekezdés). A 9-13. cikkek szerint, a tagállamok minden esetben jogosultak egy tevékenység megkezdéséhez vagy gyakorlásához (beleértve a

közszolgáltatásokat) fenntartani a hatályos engedélyezési rendszereket, amikor az ilyen engedélyezés nem diszkriminatív, igazolható egy a közérdekhez kapcsolódó nyomós indokkal és arányos.

Másodszor, az Irányelv előírja, hogy a 16. cikkben meghatározott szolgáltatásnyújtás szabadsága záradék nem alkalmazandó a közszolgáltatásokra (a 17. cikkben foglalt kifejezett felmentés alapján).

Általánosságban elmondható, hogy az Irányelv tagállamok által végzett implementációja azt mutatja, hogy az Irányelv jótékony hatással van a gazdaság modernizációjára, és mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók javára szolgál. Az implementálás időszaka alatt a Bizottságnak nem jutott tudomására semmilyen, az Irányelv közszolgáltatásokra való alkalmazásából származó probléma.

A tagállamok által a Szolgáltatási irányelv átültetése érdekében elfogadott jogszabályok, és egyéb joganyagok elérhetőek a http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm linken.

7.2. Mely szociális szolgáltatások vannak a Szolgáltatási irányelvből kizárva, és mikor kell az Irányelv rendelkezéseit alkalmazni ezekre a szociális szolgáltatásokra?

Egyes szociális szolgáltatások nem tartoznak a Szolgáltatási irányelv hatálya alá. A Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontjában meghatározott kizárás nem terjed ki minden szociális szolgáltatásra, csak azokra, amelyek szociális lakhatáshoz, gyermekgondozáshoz, a családok és személyek ideiglenes vagy tartós szükségleteihez kapcsolódnak, és amelyeket az állam nyújt (nemzeti, regionális vagy helyi szinten) vagy az állam által megbízott szolgáltatók, vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági szervezetek nyújtanak. Mivel ez a rendelkezés eltér az általános szabálytól, a kizárást a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata alapján szigorúan kell értelmezni.

Másrészt azok a szociális szolgáltatások, amelyek nem tartoznak az Irányelv 2. cikk (2) bekezdés (j) pontja alá (például gyermekgondozási szolgáltatások, amelyeket nem a fent említett szolgáltatók nyújtanak), a Szolgáltatási irányelv által létrehozott szabályozási keret hatálya alá tartoznak.

Érdemes megemlíteni, hogy az Irányelvben a rendelkezések egész sora ismeri fel és veszi figyelembe azon szociális szolgáltatások sajátos funkcióit, amelyek nincsenek kizárva az Irányelv hatálya alól. Például az Irányelv nem vonja kétségbe a tagállamok azon lehetőségét, hogy a hozzáférést, és ezen szolgáltatások gyakorlását szabályozzák annak érdekében, hogy garantálják azok minőségét. Az Irányelv 9-13. cikke szerint, a tagállamok jogosultak egy tevékenység megkezdéséhez vagy gyakorlásához fenntartani a hatályos engedélyezési rendszereket, amikor az ilyen engedélyezés nem diszkriminatív, igazolható és arányos. Az Irányelv előírja, hogy a 16. cikkben meghatározott szolgáltatásnyújtás szabadsága záradék nem alkalmazandó azokra a szociális szolgáltatásokra, amelyek az Irányelv hatálya alá tartoznak és közszolgáltatások (a 17. cikkben kifejezett felmentés alapján). Végül az Irányelv nem foglalkozik a szociális szolgáltatások finanszírozásával. Nem foglalkozik a tagállamok által nyújtott támogatásokkal, amelyek a versenyszabályok hatálya alá tartoznak (lásd. az állami támogatás szakaszt). Különösen nem érinti az állami finanszírozáshoz való hozzáférést szabályzó követelményeket vagy azokat a minőségi előírásokat, amelyeket az állami finanszírozás elnyeréséhez kell betartani (lásd az Irányelv 10., 17. és 28. bevezető pontjai).

7.3. A Szolgáltatási irányelv végrehajtása során a tagállamok megtarthatják a szociális szolgáltatásokra vonatkozó engedélyezési rendszerüket?

A Szolgáltatási irányelv 9. cikke előírja a tagállamok számára a jogszabályaik felülvizsgálatát annak érdekében, hogy meghatározzák az engedélyezési rendszereket, amelyek a hozzáférést és a szolgáltatási tevékenység gyakorlását szabályozzák. Ahol a jogszabály az illetékes hatóság döntését írja elő ahhoz, hogy egy szolgáltatás nyújtó hozzáférjen vagy gyakoroljon egy, az Irányelv hatálya alá tartozó tevékenységet, ez valójában egy engedélyezési rendszer, amit az Irányelv fényében kell megvizsgálni. Így minden, egy szolgáltatási tevékenységhez való hozzáféréshez, vagy annak gyakorlásához kapcsolódó, a Szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozó engedélyezési rendszert az Irányelv végre-

hajtásának részeként kellett megvizsgálni, a diszkrimináció mentesség elvének, egy nyomós közérdek megléte vagy nem léte, és az érintett intézkedés arányosságának fényében.

Az értékelés eredményétől függően, a tagállamoknak el kellett törölni azt az engedélyezési rendszert, amely ellentétes volt a 9. cikkel vagy helyettesíteni egy, az Irányelvvel összeegyeztethető, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

Továbbá meg kell jegyezni, hogy a Szolgáltatási irányelv hatálya alól kizárt engedélyezési rendszerek még az EUMSZ hatálya alá tartoznak, különösen azok, amelyek érintik a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (EUMSZ 49. cikk és 56. cikkek). A nemzeti bíróságnak vagy a Bíróságnak meg kell vizsgálnia tehát ezek összeegyeztethetőségét az uniós joggal, különösen a fent említett 49. és 56. cikkek fényében. Lásd. 6.5. és 7.4. pontot.

7.4. Vonatkoznak-e arra a rendszerre az Irányelv rendelkezései, ahol ugyanazt az engedélyezési rendszert alkalmazzák azon szolgáltatásokra, amelyek az Irányelv hatálya alá tartoznak, mint amelyek nem tartoznak? Ha igen, a tagállamoknak külön engedélyezési rendszereket kell megállapítaniuk a kizárt és benne foglalt szolgáltatásokra?

Arra a rendszerre, ahol ugyanazt az engedélyezési rendszert alkalmazzák azon szolgáltatásokra, amelyek az Irányelv hatálya alá tartoznak, mint amelyek nem tartoznak, valóban vonatkoznak az Irányelv rendelkezései.

Az Irányelv nem követeli meg a tagállamoktól, hogy külön engedélyezési rendszereket hozzanak létre attól függően, hogy egy szolgáltatás az Irányelv hatálya alá tartozik vagy nem, de nem is tiltják meg a tagállamoknak különböző rendszerek létrehozását. Az Irányelv szempontjából annak van jelentősége, hogy a tagállamnak biztosítani kell, hogy az Irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatáshoz kapcsolódó engedélyezési rendszer összhangban van az Irányelvvel (lásd. 7.3. pont).

7.5. A Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja alkalmazandó-e az állam vagy önkormányzatok által megbízott szolgáltatók, vagy bármely más, e feladattal megbízott szervezet által nyújtott, óvodákhoz és napközikhez kapcsolódó szociális szolgáltatásokra?

Az óvodákhoz és napközikhez kapcsolódó szociális szolgáltatások a Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontjában foglalt kizárás hatálya alá tartoznak, amennyiben azokat nemzeti, regionális vagy helyi szinten az állam, az állam által megbízott szolgáltatók, vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági szervezetek nyújtják.

Az állam által nem megbízott szolgáltatók által nyújtott, óvodákhoz és napközikhez kapcsolódó szociális szolgáltatások nincsenek kizárva az Irányelv hatálya alól. Lásd 7.2. pontot.

7.6. A Szolgáltatási irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja kimondja, hogy a szociális szolgáltatásokat az államnak, vagy az állam által megbízott szolgáltatóknak kell nyújtaniuk. Mit jelent az „állam” fogalma ebben az összefüggésben?

Először is azt kell leszögezni, hogy ennek a cikknek az a célja, hogy meghatározza bizonyos szociális szolgáltatásoknak az Irányelv hatálya alól való kizárását. Mivel ez a rendelkezés eltér az általános szabálytól, a kizárást a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint szigorúan kell értelmezni.

Az Irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja alapján néhány szociális szolgáltatás (mind az állam által, vagy az állam által megbízott szolgáltatók által nyújtott) nem tartozik az Irányelv hatálya alá. Az Irányelv bevezetőjének 27. pontjával összhangban az állam, az Irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja szerinti fogalma, nemcsak a központi államigazgatást foglalja magában, hanem a regionális és helyi hatóságokat is. Az Irányelv értelmében az állam által megbízott szolgáltató egy természetes vagy jogi személy az állami vagy a magán szektorban, akit a fenti értelemben vett állam egy bizonyos szolgáltatás ellátásával megbízott

ahelyett, hogy a szolgáltatást közvetlenül maga az állam nyújtaná. Így az Irányelvben meghatározott kivétel alkalmazása esetében a kérdés az, hogy az adott szolgáltatás egy, az állam által, vagy valamely, a kötelezettséggel megbízott állami szerv által nyújtott szociális szolgáltatás-e. Az, hogy ez kifejezetten az állam által vagy az állam nevében, pl. jogszabály alapján nyújtott szolgáltatás-e, nem meghatározó.

7.7. Mit foglal magában „az állam által megbízott szolgáltató” (2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja) fogalma?

A Bizottság úgy véli, hogy egy, a 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja szerint „állam által megbízottnak” tekintett szolgáltató, az állam által ráruházott kötelezettség szerint köteles nyújtani a szolgáltatást. Egy szolgáltatás nyújtására köteles szolgáltatót például egy pályáztatási eljárás vagy szolgáltatási koncesszió eredményeként úgy lehet tekinteni, mint a Szolgáltatási irányelv értelmében vett „állam által megbízott” szolgáltató. Ez vonatkozik bármely más típusú állami intézkedésre, feltéve, ha a szolgáltatót kötelezi a szolgáltatás ellátására. Lásd 3.4.4. pontot.

7.8. A „megbízott szolgáltató” fogalma ugyanúgy meghatározott a Szolgáltatási irányelvben (2. cikk (2) bekezdésének (j) pont), mint a „megbízási aktus” fogalma az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése és a Közszolgáltatási csomag értelmében?

Lásd 3.4.4. pontot.

7.9. A Szolgáltatási irányelv értelmében megbízási aktusnak minősül-e a következő: egy regionális hatóság hivatalos döntése meghatároz egy általános érdekű szakképzési szociális szolgáltatást, és a megszervezésével, a közszolgáltatásért járó ellentételezés nyújtásával szolgáltatási koncesszió útján megbíz egy vagy több képző szervezetet?

Ahol egy regionális hatóság hivatalos döntéssel megbíz egy képző szervezetet egy általános érdekű szakképzési szociális szolgáltatás megszervezését magában foglaló szolgáltatási koncesszióval, a képző szervezet nem minősül „megbízott szolgáltatónak” 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja értelmében, hacsak nem köteles a szolgáltatás nyújtására. Minden egyes esetet a sajátos körülmények fényében kell megvizsgálni.

Ezenkívül, az Irányelv 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja szerint, az Irányelv bekezdésének 27. pontjával együttesen értelmezve, az állam által megbízott szolgáltató által nyújtott szakképzési szolgáltatás nem tekinthető az Irányelv hatálya alól kizártnak, hacsak nem teljesíti a 27. pont feltételeit; a célcsoport a családi jövedelmük elégtelen volta, illetve a teljes vagy részleges függőségük miatt tartósan vagy ideiglenesen rászoruló, és a marginalizálódás veszélyének kitett személyek, például munkanélküliek.

Végül meg kell jegyezni, hogy a Szolgáltatási irányelv hatálya alól kizárt szolgáltatásokra továbbra is vonatkoznak a Szerződés (EUMSZ) szabályai, különösen a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára (EUMSZ 49. cikk és 56. cikkei) vonatkozó szabályok. Lásd a 6.4. pontot. Az állami támogatási szabályok ilyen intézkedésekre történő alkalmazására lásd a 3.4.5. pontot.

7.10. Mit foglal magában „az állam által ilyenként elismert jótékonyági szervezet” (2. cikk (2) bekezdésének (j) pont) fogalma?

Ez egy speciális fogalma a Szolgáltatási irányelvnek, így ennek értelmezése nem függ közvetlenül a tagállamok nemzeti jogában vagy más

uniós szabályokban meglévő fogalmaktól. Ennek szándéka csupán az, hogy azonosítson bizonyos szolgáltatásokat, amelyek szolgáltatásait ki lehet zárni az Irányelv hatálya alól a 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja alapján, azaz a szociális szolgáltatásokat a szociális lakhatás, gyermekgondozás, családtámogatás, a családok és ideiglenesen vagy tartósan rászorulóknak támogatása, amelyeket az állam által ilyenként elismert jótékonyossági intézmények nyújtanak.

Így a Szolgáltatási irányelvvel összhangban, az állam által ilyenként elismert jótékonyossági intézmény fogalma nem csak azt jelenti, hogy a kérdéses szolgáltatásokat ellátó szolgáltatóknak nonprofitnak kell lenniük, hanem azt is, hogy jótékonyossági jellegű (különösen a hatóság által ilyenként elismert) tevékenységeket kell végezniük harmadik rászoruló felek (nem a saját tagjaik) számára. Ebből az következik többek között, hogy önmagában a nonprofit szervezetként történő elismerés (például adózás céljából) vagy a végzett tevékenységek közérdekű jellege nem elég ahhoz, hogy egy szervezetet úgy kelljen tekinteni, mint aki „az állam által ilyenként elismert jótékonyossági szervezet” megjelölés hatálya alá esik. Önmagában az állam általi elismerés sem tekinthető elégséges kritériumnak ahhoz, hogy egy szervezet megfeleljen ennek a fogalomnak (és így a tevékenységei ne tartozzanak a Szolgáltatási irányelv hatálya alá).

Erre a fogalomra való hivatkozással az Irányelv végrehajtási kézikönyvében¹⁴⁸ a Bizottság az Irányelv alkalmazásában a következőket említi a jótékonyossági szervezetek példáira: „egyházak és egyházi szervezetek, amelyek karitatív és jótékonyossági célokat szolgálnak”. Nem az a döntő, hogy egy szervezet vallási vagy világi, hanem az, hogy a szociális szolgáltatások a Szolgáltatási irányelv hatálya alá tartoznak-e. Ebből az következik, hogy az állam által elismert jótékonyossági jellegű szervezet által nyújtott szolgáltatások nem tartoznak a Szolgáltatási irányelv hatálya alá a 2. cikk (2) bekezdésének (j) pontja alapján, függetlenül attól, hogy vajon az érintett szervezet világi vagy vallási.

¹⁴⁸ A Szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló Kézikönyv, elérhető az alábbi honlapon: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm

