

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELLENTÉTELEZÉSÉRE VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOK – AZ ALMUNIA-CSOMAG ELEMEI

BOLF-GALAMB ZSÓFIA ÉS MOHAY ÁKOS¹

Tárgyszavak: közszolgáltatás, közbeszerzés, keretszabály, határozat, közszolgáltatási de minimis rendelet, közlemény, legelőnyösebb ajánlat, közszolgáltatás

1. Bevezetés

2011. december 20-án széles körű konzultációt követően az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) elfogadta az új közszolgáltatási csomag (Almunia-csomag²), a közszolgáltatások állami támogatására vonatkozó uniós szabályok három elemét, amelyek 2012. január 31-én léptek hatályba. A közlemény³, a határozat⁴ és a keretszabály⁵, valamint az

¹ A szerzők a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársai. Jelen összefoglaló a szerzők saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének. Mohay Ákos a 2. fejezetet foglalta össze.

² A csomag a nevet betérjesztőjéről, a versenyügyekért felelős biztosról, Joaquín Almuníaról kapta.

³ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. (HL C 8., 2012.01.11., 4–14. o.)

⁴ A Bizottság határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról. (HL L 7., 2012.01.11., 3–10. o.)

⁵ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló eu-

Almunia-csomag utolsó részeként 2012 áprilisában elfogadott és hatályba lépett közszolgáltatási de minimis rendelet⁶ megalkotásának alapelvei az egyértelműsítés, egyszerűsítés és a diverzifikált, arányos megközelítés voltak. A tagállamok és az érdekelt felek konzultáció során kifejezésre juttatott észrevételei alapján a közszolgáltatások állami finanszírozását illetően több tekintetben is tisztázásra volt szükség: az állami támogatás fogalmi eleme (gazdasági tevékenység, tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, vállalkozás fogalma), az Altmark-ítélet⁷ feltételeinek⁸ alkalmazása, az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok viszonya a gyakorlatban nehezen megválaszolható kérdéseket vetett fel. A reform másik célja az arányos és megfelelő kezelése az eltérő mértékű versenytorzító hatással rendelkező közszolgáltatásoknak, így a kisebb közszolgáltatások esetében az egyszerűsített megítélés, míg a nagy, az Európai Unió piacára jelentős hatással bíró közszolgáltatások esetében a hatékonyság és a versenyszempontok előtérbe helyezése.

Jelen cikk célja, hogy az új szabályok lényegi módosulásainak bemutatásán keresztül elemezze, mennyiben jutottak valóban érvényre a fenti elvek a kialakított szabályozásban, és figyelemmel az első néhány hónap hazai tapasztalataira is, mennyiben születtek jól alkalmazható közszolgáltatási szabályok.

rópai uniós keretszabály. (HL C 8., 2012.01.11., 15–22.o.)

⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet. (HL L 114., 2012.04.26., 8–13.o.)

⁷ A C-280/00. sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahrverkehrs-gesellschaft ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: Altmark-ítélet).

⁸ (1) A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell. (2) A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektív kritériumok alapján és átlátható módon meg kell határozni. (3) A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a bevételeket. (4) Közbeszerzési eljárás lefolytatása vagy hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerült költségek elemzése.

2. A csavar fordul egyet

Tartalmi bevezetésként összefoglaltuk José Luis Buendia⁹ *A csavar fordul egyet* című cikkét¹⁰, amely jól kiemeli az új szabályozás néhány olyan fontos területét, amelyek kérdéseket vethetnek fel az alkalmazás során.

„E blog szerkesztője nagyon kedvesen meghívta, hogy írjam meg a véleményem a nemrég elfogadott Almunia-csomagról, amelyben a Bizottság felülvizsgálta az állami támogatási szabályok alkalmazását a közszolgáltatások finanszírozása területén.

Két okból választottam 'a csavar fordul egyet' kifejezést e rövid vélemény címeül. Az első és legnyilvánvalóbb ok az, hogy az új szabályok – legalábbis első látásra – mintha növelnék nyomást a nagy közszolgáltatókra, és jelentősen megnehezítenék számukra az életet. A második ok utalás *A csavar fordul egyet* című Henry James regényre, amelyet később, 1961-ben *Az ártatlanok* címen Jack Clayton filmvásznonra vitt. Számomra találónak tűnik a regényre utalás, mivel annak számos, gyakran egymást kölcsönösen kizáró, igen eltérő értelmezése létezik. A történet kétértelműsége miatt nehéz eldönteni, hogy a nevelőnő valóban látta a szellemeket vagy pusztán csak álmodott. A csavar fordul egyet végül is szellem-történetnek tűnik, azonban ez tényleg egy szellem-történet? Mindenesetre egy nagyszerű könyv, csak ajánlani tudom.

Amint azt megpróbálom elmagyarázni az Almunia-csomag és a 2005. évi poszt-Altmark-(Monti-Kroes-)csomag összehasonlítása során, nagyon úgy néz ki, hogy a közszolgáltatások finanszírozására alkalmazott szabályok tekintetében a csavar fordult egyet.

Véleményem szerint, és figyelembe véve a jelenlegi politikai környezetet, a leginkább figyelemre méltó sajátosság, hogy a Bizottság egyáltalán elfogadta a csomagot. Emlékeznünk kell arra, hogy néhány tagállam álláspontja szerint a közszolgáltatási szabályokat a Lisszaboni Szerződés által bevezetett EUMSZ 14. cikk szerinti új jogalapon kellett volna elfogadni, amely nem csak a Bizottság, hanem a Tanács és a Parlament számára is hatáskört biztosít. A politikai nyomás ellenére a Bizottság úgy döntött, nem ezen új jogalap alapján tesz javaslatot (valószínűleg hasonló

⁹ José Luis jelenleg partner a Garrigues Ügyvédi Irodánál Brüsszelben. Korábban az Európai Bizottságnál dolgozott, többek között a Verseny Főigazgatóságnál, ahol részt vett a 2005. évi Monti-Kroes közszolgáltatási csomag kidolgozásában.

¹⁰ José Luis BUENDIA: A turn of the screw. In: *Chillin' Competition* <http://chillingcompetition.com/2012/03/14/a-turn-of-the-screw-jl-buendia-on-sgeis/>

okból, amiért a pulykák nem szavaznak a hálaadásra). Ehelyett saját hatáskörében az EUMSZ 106. és 107. cikke szerint vizsgálta felül a csomagot. A döntés bölcsnek és jogilag igen megalapozottnak tűnik, különös tekintettel a 14. cikk korlátaira, de az EU-szinten jelentkező centrifugális tendenciák idejében mindenképp igen bátornak.

Nyilvánvaló, hogy ez a rövid vélemény nem terjedhet ki a csomag kapcsán felmerülő valamennyi érdekes kérdésre. Azt azonban világosan ki kell mondanunk, hogy a felülvizsgált csomag tartalma nem tűnik különösen megengedőnek azokkal, akik nagyobb rugalmasságot akartak a közszolgáltatások számára. Igaz, hogy van néhány változás, amely ebbe az irányba mutat. Ez a helyzet a kisebb közszolgáltatók esetében, akiket mentesítettek a bejelentési kötelezettség alól (így például egyes szociális szolgáltatások tekintetében új mentesség került bevezetésre, és elfogadásra került egy új, kifejezetten a közszolgáltatásokra megfogalmazott de minimis rendelet). Azonban a történet egészen másnak tűnik a nagyobb szolgáltatók esetében, akik továbbra is az egyedi bejelentési kötelezettség hatálya alá tartoznak. Az Almunia-csomag nagy szolgáltatókra alkalmazandó szabályai – ellentétben a korábbi Monti-Kroes-csomaggal – különböznek és szigorúbbak a kisebbekre alkalmazandó szabályoknál.

A leglátványosabb tünete ennek az aszimmetriának a megerősített kapcsolat az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok között, különösen azon szabályok esetében, amelyek a közszolgáltatásokat végző vállalkozások állam általi kiválasztására alkalmazandóak. Ez egy nagyon kényes pont. Mostanáig a tagállamoknak nem volt egyértelmű kötelezettsége arra, hogy a közszolgáltatókat versenyeztetési eljárás útján válasszák ki. Az Altmark-ítélet egyszerűen arra ösztönzött, hogy ezt a mechanizmust használják, hiszen egy tender kizárhatja az állami támogatás jelenlétét. A korábbi Monti-Kroes-csomag szerint azonban az ilyen eljárás hiánya nem akadályozta a közszolgáltató által kapott támogatás összeegyeztethetőségét.

Ez nyilvánvalóan megváltozott az Almunia-csomaggal, amely úgy tűnik, most megköveteli a versenyeztetési eljárást, mint a támogatás jóváhagyásának feltételét a nagyobb közszolgáltatók esetében. Más szóval, ha a közszolgáltató a közszolgáltatás ellátására tender nélkül kap megbízást, a Bizottságnak elvileg nem kell engedélyeznie a nyújtott állami támogatást.

Ez a követelmény úgy tűnik, összhangban van azzal az igénnyel, hogy a közpénzeket a tagállamok hatékonyabban használják fel, és e tekintetben logikusnak és pozitívnak látszik. Azonban véleményem szerint rend-

kívül, talán túlságosan is ambiciózus, ha valaki a való világból szemléli. A való életben a közszolgáltatók nagy többségét a hatóságok mindenféle pályázat, versenyeztetési eljárás nélkül bízzák meg, és a helyzet nem valószínű, hogy egyik napról a másikra megváltozik, csak azért, mert a csomag hatályba lépett. Ez azt jelenti, hogy az új csomag következtében számos közszolgáltatás finanszírozása összeegyeztethetlenné válik?

Attól tartok, hogy a tények kényszerítő ereje valószínűleg a csomag rugalmasabb olvasatához fog vezetni. Valójában annak ellenére, hogy számos területen a csomag részletesen szabályzó nyelvezetet használ, néhány kulcsfontosságú ponton több kétértelmű kijelentést tartalmaz, beleértve a tendereket. Például a szociális és környezetvédelmi kritériumok használata az Altmark-teszt teljesítéséhez meglepő módon megengedett, annak ellenére, hogy a társadalom számára *legkisebb költségű* megoldást kellene keresni. Továbbá, érthető okból, a csomag nyelvezete arra utal, hogy ahelyett, hogy a tagállam már tendert használna, egyszerűen megígérhetik, hogy majd a jövőben használja ezeket. Ez a körütekintő megfogalmazás úgy tűnik nehezen összeegyeztethető az elv szigorú alkalmazásával.

Az új csomag más olyan elemet is tartalmaz, amely megerősíti a szabályok értelmezésében alkalmazandó rugalmasság benyomását. A csomag mellett érvel, hogy egy kizárólagos jog átruházása pályázat nélkül önmagában is állami támogatást eredményezhet. Emellett azonban a Bizottság feltételezi, hogy bizonyos állami támogatások, amelyek általában összeegyeztethetetlenek minősülnének (például a megfelelő kiválasztási eljárás hiánya miatt), engedélyezhetőek, ha a tagállam kötelezettséget vállal bizonyos kizárólagos vagy különleges jogok megszüntetésére. A Bizottság úgy tűnik ezért itt relativizálja a hagyományos vonalat az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése és a 107. cikk (1) bekezdése között, és kifejezi azon szándékát, hogy a jövőben a közszolgáltatások állami támogatását mint a liberalizáció eszközét használja. Ez összhangban van a Verseny Főigazgatóság azon általános tendenciájával, hogy bizonyos stratégiai eszközöket (pl. fúzió kontroll) használjon más területeken (pl. liberalizáció) való célok elérése érdekében. Nyilvánvaló kockázat lehet a jogbiztonság bizonyos mértékű fellazítása. Ha valamely összeegyeztethetőségi feltételek esetében ügyeskedni lehet alternatív kötelezettségvállalásokkal, nehéz megérteni, hogy tulajdonképpen mit követel meg a jogszabály.

Ezért először várni kell az új keretszabályt alkalmazó döntésekre, hogy megértsük, mit is jelent tulajdonképpen a nagy közszolgáltatásokra vonatkozó tendereztetés kötelezettsége. Sőt, figyelembe véve a valós jelen-

legi helyzetet, és egy megfelelő átmeneti időszak hiányát, ennek a kötelezettségnek a rugalmas értelmezése ésszerűnek tűnik, és valószínűleg elkerülhetetlen.

Így, akár csak *A csavar fordul egyet* regény esetében, az új csomag olvasója – miközben nagyszerűen szórakozik annak tartalmán – nem lehet mindig teljesen biztos, vajon egy kökemény jogi kötelezettség előtt, vagy inkább egy rugalmasabb elv előtt áll.

Az értelmezéstől függetlenül mindamellett fontosnak tűnik, hogy a Bizottság a jövőben következetes, kiszámítható módon alkalmazza ezeket a szabályokat. Végére is hagyományosan a Bizottság fő célja a tagállamok, a közszolgáltatások és a vállalkozások számára a közszolgáltatások területén jogbiztonságról, egyenlő bánásmódról és ésszerű egyensúlyról gondoskodni. Ez a cél most, a jelenlegi euroszeptikus járvány tükrében még fontosabbnak tűnik.

A Bizottság már tett egy fontos lépést, amikor elfogadta a csomagot, most egy még nagyobb kihívás előtt áll, végre is kell hajtania azt.”

3. Az új közszolgáltatási szabályok legfontosabb újdonságai

3.1. A közszolgáltató kiválasztásának kérdései

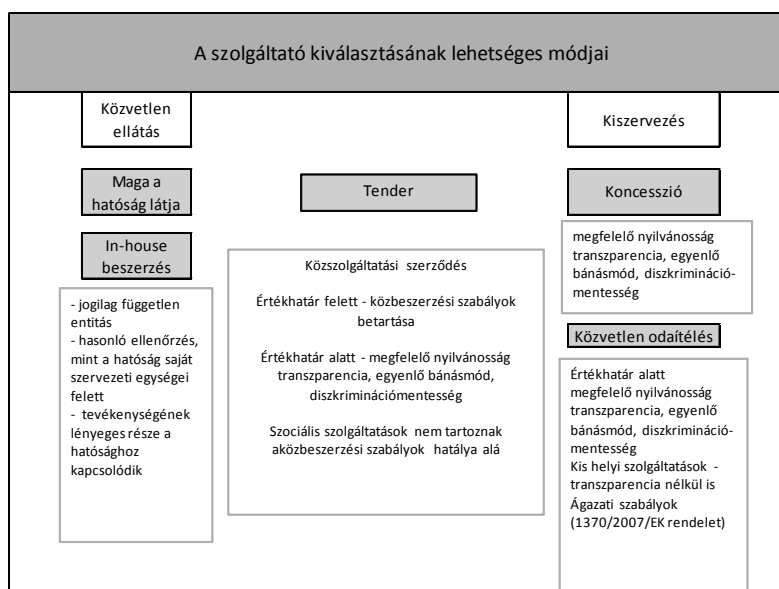
Ahogy az a fenti gondolatébresztőben is megfogalmazásra kerül, az új közszolgáltatási keretszabály talán legvitatottabb pontja a közbeszerzési szabályok betartásának összeegyeztethetőségi feltétellel tétele. Az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok együttes értékelésének követelménye csak a bizottsági jóváhagyást igénylő esetekben, a keretszabály alapján jóváhagyott kompenzációkra vonatkozik, a kisebb értékű megbízásokra alkalmazandó határozat esetében a közbeszerzési szabályok betartása nem összeegyeztethetőségi követelmény.

A közszolgáltatók kiválasztása során röviden az alábbi lehetőségek állnak a tagállamok rendelkezésére. A hatóság nyújthatja saját maga a szolgáltatást, de dönthet annak kiszervezése mellett is. Amennyiben a közbeszerzési jog lehetővé teszi belső szolgáltató alkalmazását (in-house szerződés megkötését), választhatja a tagállam a szolgáltató ilyen keretek közötti kijelölését. A közbeszerzési értékhatár felett az irányelvben¹¹ fog-

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építé-

lalt versenyeztetési eljárást kell lefolytatni, de az értékhatár alatti beszerzések esetében is be kell tartani a transzparencia, az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség követelményét¹². Ez utóbbi három követelmény a koncessziók, illetve az esetleges értékhatár alatti kiválasztásra alkalmazott közvetlen odaítélések esetében is fennáll. Tehát ezen elvek teljesülését a kisebb értékű ügyletek esetében is biztosítani kell, de figyelemmel az arányosság követelményre, alacsonyabb követelmények teljesítése is előírható (pl. nyílt pályázat helyett három ajánlattevő versenyeztetése).

1. ábra: A szolgáltató kiválasztásának lehetséges módjai



Amennyiben az adott közszolgáltatót az Altmark-ítélet 4. feltételében megfogalmazott nyílt¹³, átlátható és megkülönböztetéstől mentes közbe-

si beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (a továbbiakban: 2004/18/EK irányelv) (HL L 134., 2004.04.30., 114–240 .o.), az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv (a továbbiakban: 2004/17/EK irányelv) (HL L 134., 2004.04.30., 1–113. o.).

¹² A C-324/98. sz. *Telaustria Verlags GmbH és Telefonadress GmbH kontra Telekom Austria AG* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, I-10745. o.].

¹³ A 2004/18/EK irányelv 1. cikke (11) bekezdésének a) pontja, a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének a) pontja.

szerzési eljárás lefolytatásával választják ki, a részére nyújtott kompenzáció nem jelent előnyt, így állami támogatást sem számára, feltételezve, hogy az Altmark-ítélet 1–3. feltételei is teljesülnek. A közlemény tovább pontosítja ennek bizottsági értelmezését, amely szerint a közbeszerzési irányelvek szerinti meghívásos eljárás¹⁴ is megfelelő lehet, kivéve, ha egyes érdeklődő gazdasági szereplőket jogos ok nélkül kizárnak az ajánlattételből. A versenypárbeszéd¹⁵ és a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárás¹⁶ csak kivételes esetekben lehet elégséges az állami támogatás kizárására. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás¹⁷ önmagában pedig egyáltalán nem alkalmas annak biztosítására, hogy az eljárás azon ajánlattevő kiválasztásához vezessen, amely az érintett szolgáltatásokat a közösség számára legkisebb költségen képes nyújtani. A legkisebb költség elve mellett a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat¹⁸ is elégségesnek tekinthető, feltéve, hogy az elbírálási szempontok szorosan kapcsolódnak a nyújtott szolgáltatás tárgyához, és nem akadályozzák, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat a piaci árat közelítse.

Az új közszolgáltatási csomag első bizottsági tervezete¹⁹ megjelenésével a tagállamokat ért első sokk után azért jelentősen finomodott ezen követelmény értelmezése, azonban valóban kérdéses, hogy a Bizottság a gyakorlatban hogyan fogja alkalmazni. A rendelkezésnek alapvetően azon közbeszerzési eljárások alkalmazásakor lehet jelentősége, amelyek nem tudják teljesíteni az Altmark-ítélet negyedik feltételét, azaz döntően a tárgyalásos eljárások, illetve a koncessziók esetében.

¹⁴ A 2004/18/EK irányelv 1. cikke (11) bekezdésének b) pontja, a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének b) pontja.

¹⁵ A 2004/18/EK irányelv 29. cikke.

¹⁶ A 2004/18/EK irányelv 30. cikke és a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének a) pontja.

¹⁷ A 2004/18/EK irányelv 31. cikke. Lásd még a 2004/17/EK irányelv 40. cikkének (3) bekezdését.

¹⁸ A 2004/18/EK irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja, a 2004/17/EK irányelv 55. cikke (1) bekezdésének a) pontja; A C-31/87. sz. *Beentjes-ügyben* hozott ítélet [EBHT 1998, 4635. o.] és a C-225/98. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, I-7445. o.]; a C-19/00. sz. *SIAC Construction* ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I-7725. o.].

¹⁹ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_sgei/index_en.html

3.2. A közlemény (Communication)²⁰

A csomag egyik teljesen új eleme az állami támogatási fogalmi elemeit és az Altmark-ítélet feltételeit értelmező közlemény. A benne foglalt, a Bíróság és a Bizottság gyakorlatát összefoglaló értelmezések azért különösen szükségesek, mert a közszolgáltatási kompenzációk nagy részét önkormányzatok nyújtják, amelyek általában kevesebb ismerettel rendelkeznek az állami támogatások területén.

A közszolgáltatási szabályok felülvizsgálata során a tagállamok a legtöbb alkalmazási problémát az állami támogatás fogalmi elemei közül a gazdasági tevékenység és a tagállamok közötti kereskedelem érintettségére kapcsán jelezték.

A közlemény elemzi a gazdasági tevékenység fogalmát többek között olyan területeken, mint az egészségügy vagy az oktatás. A Fenin-ügyben²¹ például a Törvényszék megállapította, amennyiben a közkórházak a nemzeti egészségügyi rendszer szerves részét képezik, és finanszírozásuk majdnem teljes mértékben a szolidaritás elvére épül, azaz a kórházakat közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozzák, valamint szolgáltatásaikat a rendszer minden tagja számára térítésmentesen nyújtják, az érintett szervezetek nem minősülnek vállalkozásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. A közoktatás szintén alapvetően nem gazdasági jellegű tevékenység, és nem gazdasági jellegét nem érinti az a tény, hogy a tanulóknak vagy a szülőknek néha tandíjat vagy beiratkozási díjat kell fizetniük, amelyek hozzájárulnak a rendszer működési költségeihez²². Az ilyen pénzügyi hozzájárulások gyakran a szolgáltatás valódi költségeinek csupán töredékét

²⁰ A 3.2–3.5. fejezet az alábbi cikkek felhasználásával készült: Adinda SINNAEVE: What's new in the SGEI in 2012 – An overview of the Commission's SGEI package in EStAL 2/2012); Nicola PESARESI – Adinda SINNAEVE – Valerie GUIGE-KOEPPEN – Joachim WIEMANN – Madalina RADULESCU: The New State aid rules for Services of General Economic Interest. *Competition Policy Newsletter*, 2012/1.; Nicola PESARESI – Adinda SINNAEVE – Valerie GUIGE-KOEPPEN – Joachim WIEMANN – Madalina RADULESCU: The New State aid rules for Services of General Economic Interest: the Commission Decision and Framework of 20 December 2011. *Competition Policy Newsletter*, 2012/1.

²¹ A T-319/99 sz. FENIN-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, II-357. o.].

²² Az EFTA-Bíróság E-5/07. sz. ügyben 2008. február 21-én hozott ítélete; lásd még a C-263/86. számú Humbel és Edel-ítéletet [ECR 1998, I-05365. o.] 17. pont.

fedezik, és ezért nem tekinthetők a nyújtott szolgáltatás díjazásaként. E hozzájárulások ezért nem változtatják meg az elsősorban állami forrásokból finanszírozott általános oktatási szolgáltatás nem gazdasági jellegét.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége mindenképpen fennáll, ha az uniós, illetve a tagállami jogszabályok alapján vagy a gazdasági fejlődés révén *de facto* megnyitották a piacokat. A tagállamok az ilyen esetekben megfelelő keretek között szabadon mérlegelhetik a közszolgáltatások szervezését és finanszírozását. Ha a piac egyetlen vállalkozás számára van fenntartva, ide értve az in-house szolgáltatót is, az e vállalkozásnak nyújtott ellentételezések az állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak. Ugyanakkor a nem liberalizált piacon tevékenykedő vállalkozásnak nyújtott támogatás is érintheti a kereskedelmet, amennyiben a kedvezményezett vállalkozás liberalizált piacokon is működik²³. A kizárólag helyi vonatkozásokkal rendelkező, csak helyi lakosságot érintő tevékenységek, mint pl. helyi lakosság által használt uszoda²⁴, helyi lakosságot ellátó kórház²⁵, helyi múzeumok²⁶ vagy helyi közönséget vonzó kulturális események²⁷ általában nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. A kereskedelem érintettségére vonatkozó bizottsági döntések azonban e tekintetben nagyon szűken értelmezendők és analógia alkalmazása mindig csak az adott eset körülményeinek alapos elemzésének fényében lehetséges.

Az Altmark-ítélet feltételei kapcsán a közlemény bemutatja, hogy az eddigi gyakorlat alapján milyen tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, mely kritériumok alapján lehet egy tevékenységet ekként értékelni, milyen nyilvánvaló hibákat követtek el a tagállamok a közszolgáltatási feladattá minősítés során. Nem lehet közszolgáltatásnak tekinteni olyan szolgáltatást, tevékenységet, amelyeket normál piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak vagy a piac által kielégítően nyújt-

²³ A T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97–T-607/97., T-1/98., T3/98–T-6/98. és T-23/98. sz. *Mauro Alzetta és mások kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000, II-2319. o.] 143–147. pont.

²⁴ A Bizottság határozata a N 258/00. – Németország – Dorsteni élményfürdő ügyben (HL C 172., 2001.06.16., 16. o.).

²⁵ A Bizottság határozata a N 543/01 – Írország – Leírás kórházak számára ügyben (HL C 154., 2002.06.28., 4. o.).

²⁶ A Bizottság határozata a N 630/03 – Olaszország – Szardínia régió helyi múzeuma-inak juttatandó támogatás ügyben (HL C 275., 2005.12.08., 3. o.).

²⁷ A Bizottság határozata a N 257/07 – Spanyolország – Támogatás színházi produkciók számára Baszkföldön ügyben (HL C 173., 2007.07.26., 2. o.).

hatók. A közszolgáltatás megfelelő ellátásának követelménye azt jelenti, hogy az adott szolgáltatást a közösség számára megfelelő áron, objektív minőségi jellemzőkkel, a folytonosságot és a szolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítva nyújtja az érintett vállalkozás²⁸. Ez alapul szolgálhat olyan tagállami érvelésekhez, hogy a kérdéses szolgáltatás azért tekinthető közszolgáltatásnak, mert a piac nem biztosítja a szolgáltatást az adott áron, színvonalon, földrajzi területen stb.

A negyedik Altmark-feltétel szerepe, hogy biztosítsa megfelelő piac árának a megfizetését, és így az előny kizárását a közszolgáltatónál. Ez az ár vagy közbeszerzési eljárás lefolytatásával, vagy egy megfelelő benchmark képzésével biztosítható. A kiválasztási szabályok már korábban bemutatásra kerültek. Amennyiben nem kerül sor nyílt, diszkriminációmentes eljárás alkalmazására, és a tagállamnak az ellentételezés összegét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének, a gyakorlati alkalmazás sokszor meglehetősen nehézkes, hiszen bizonyos esetekben egyszerűen nincs megfelelő benchmark. A jól vezetett vállalkozás kapcsán a tagállamoknak olyan objektív kritériumokat kell alkalmazniuk, amelyek gazdasági szempontból megfelelően reprezentálják a jó vállalatvezetést. A Bizottság szerint a profittermelés önmagában nem elégséges. Az átlagos vállalkozás arra utal, hogy megfelelő számban található olyan vállalkozások, amelyek költségeit, működését példaként figyelembe lehet venni. Fontos azonban kiemelni, hogy egy monopolhelyzetben lévő vagy az állami támogatási szabályokat sértő kompenzációban részesülő vállalkozás nem tekinthető megfelelő referenciának, hiszen az ő költségei nagy valószínűséggel a normál költségek felett vannak, illetve hatékonysága megkérdőjelezhető.²⁹

²⁸ A C-205/99. sz. Analir- ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I-1271. o.] 71. pont.

²⁹ A Bizottság 2009/845/EGK határozata a Postbus Lienz körzetében érvényes közszolgáltatási szerződésére vonatkozó C 16/07 (ex NN 55/06) számú állami támogatásról (HL L 306., 2009.11.20. 26. o.).

3.3. A határozat (Decision) új elemei

A hazai gyakorlatban a közszolgáltatások területén a legtöbbet alkalmazott szabály a korábbi 842/2005/EK közszolgáltatási határozat³⁰ volt. Az európai uniós értelemben vett állami támogatások ellenőrzéséért felelős Támogatásokat Vizsgáló Iroda a határozat hatálybalépése óta számos közszolgáltatás ellátásáért nyújtott kompenzációt hagyott jóvá e szabály alapján. A Monti-Kroes-csomag keretszabálya alapján hazai támogatások vonatkozásban nem került sor előzetes bejelentésre a Bizottság részére, azonban az új határozat értékhatárának csökkenése (30 millió euró helyett maximum évi 15 millió eurónak megfelelő forint kompenzáció adható bejelentés nélkül) miatt valószínű, hogy a jövőben ez a helyzet változni fog.

Egyszerűsítések

Az új határozat több egyszerűsítést is tartalmaz a korábban hatályoshoz képest. Így valamennyi szociális szolgáltatás esetében értékhatár nélkül biztosítja a bejelentés alóli mentességet, szemben a korábbi határozattal, mely csak a szociális lakásépítés és a kórházak esetében tette ezt lehetővé. A szociális szolgáltatások körébe az egészségügy és a hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, a szociális lakáshoz juttatás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása tartozik bele, amely definíció a Bizottság álláspontja szerint elég rugalmas ahhoz, hogy az explicit módon nem nevesített szociális szolgáltatások is beleérthetőek legyenek.

A megfelelő transzparencia érdekében a nem közszolgáltatási tevékenységet is végző kedvezményezettek esetében a 15 millió eurót meghaladó ellentételezés nyújtása esetén közzé kell tenni a megbízási aktust és évente a kompenzáció összegét is.

A határozat előzetes konzultációja során számos tagállam kérte, hogy az értékhatár nélküli mentességet élvező közszolgáltatások körébe kerül-

³⁰ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozat (HL L 312., 2005.11.29. 67–73. o.)

jenek be a kulturális szolgáltatások is. A Bizottság ezt végül nem fogadta el, azonban a tagállamoknak lehetőségük van a kulturális szolgáltatásokat is közszolgáltatásnak tekinteni, és az általános szabályok alapján, azaz a 15 millió eurós értékhatár betartásával, közszolgáltatási kompenzációt nyújtatni ellátásukért.

A közszolgáltatóra vonatkozó (a közszolgáltatási tevékenységtől akár független) 100 millió eurós árbevételi korlát eltörlése további egyszerűsítést jelent. E megoldás logikus és hazai szempontból is támogatandó megoldás, hiszen e korlát miatt számos olyan nagy közszolgáltató, városfejlesztési holding vagy regionális ernyőszervezet esett ki a határozat alkalmazási köréből, amelyek több közszolgáltatási feladattal is meg voltak bízva. Bár a határozat szövegéből nem tűnik ki teljesen egyértelműen, a Bizottság megközelítésének lényege, hogy a lehetséges versenytorzulás az egy-egy közszolgáltatási feladathoz nyújtott kompenzáció, és nem a szolgáltató nagyságától függ.

Az új szabály nem követeli meg a túlkompenzáció éves ellenőrzését sem, elegendő azt a megbízás lejártakor, de legalább háromévente megtennie a támogatást nyújtónak. A hazai gyakorlatban ez az új rendelkezés valószínűleg ritkábban kerül majd alkalmazásra, hiszen jellemzően többéves keretszerződéseken belül éves szerződések kerülnek megkötésre, amelyek esetében rendszerint évente ellenőrzik az esetleges túlkompenzációt. A lehetőség azonban nyitva áll a nagyobb rugalmasság biztosítására.

Szigorítások

Az egyik legfontosabb szigorítás az éves kompenzáció nagyságára vonatkozó új, felére csökkentett 15 millió eurós felső korlát közszolgáltatási feladatonként értendő, bár a határozat szövege ezt nem egyértelműsíti. Tehát, amennyiben egy vállalkozás több közszolgáltatási feladattal van megbízva, akkor feladatonként kaphat 15 millió eurót évente, előzetes bejelentési kötelezettség nélkül (természetesen a költségek és bevételek megfelelő elválasztása mellett), míg ha egy feladat ellátásával több közszolgáltató van megbízva, akkor ők együttesen vehetnek igénybe évente maximum 15 millió euró összegű kompenzációt. Az új értékhatár valószínűleg növelni fogja azon hazai kompenzációk számát, amelyek a Bizottság előzetes jóváhagyásához lesznek kötve.

A Bizottság repterekkel szemben tanúsított egyre szigorúbb megközelítését jelzi a repterekre vonatkozó egymillió fős éves utasforgalmi korlát évi 200 ezer utasra csökkentése és kizárólagossá tétele. A Bizottság álláspontja alapján csak az ilyen kisméretű repterek esetében mondható el, hogy gazdaságilag nem életképesek. Ez az új megoldás azonban még mindig nem tűnik túl koherensnek a repülőtéri iránymutatás³¹ regionális repterekre vonatkozó évi egy millió fő utasforgalmi korlátjával. Elképzelhető azonban, hogy a szigorodó gyakorlat tükrében a repterekre vonatkozó új iránymutatás már módosított utasforgalmi számokat fog tartalmazni.

A megbízás időtartamát a Bizottság az új szabály alapján tíz évben korlátozta, tekintettel arra, hogy a megbízási aktus kiemelt szerepet játszik a közszolgáltatási feladat és a kompenzáció paramétereinek meghatározásában. Egy túl hosszú időtartamú megbízás lehetetlenné teszi a kalkuláció időben változó elemeinek előre meghatározását, ráadásul a verseny lényegesen nagyobb mértékű korlátozásával is jár. A hazai gyakorlatban a fenti érvek alapján a Támogatásokat Vizsgáló Iroda a korábbi határozat alapján is csak határozott idejű közszolgáltatási szerződéseket hagyott jóvá, melyek jellemzően messze a tíz éves kereten belül maradtak. Tekintettel arra, hogy bizonyos közszolgáltatások nagymértékű beruházási igényvel rendelkeznek, ilyen esetekben a megbízás időtartama szólhat az amortizáció idejére is. Kérdés azonban, hogy mit tekintünk jelentős mértékű beruházásnak egy közszolgáltatási feladat vonatkozásában, illetve az, hogy ez milyen módon bizonyítható. A tízéves időtartam után is lehetséges a szerződés újrakötése, azonban csak az aktualizált feltételekkel, az akkor hatályos uniós állami támogatási szabályok feltételeinek teljesítése mellett.

A hazai tapasztalatok alapján nagyon fontos kiemelni, hogy a korábbi szabály elvárásait követve mind a megbízást, mind a kompenzáció számításának paramétereit előzetesen kell rögzíteni.

Az ésszerű profit mértéke kapcsán – a tagállamok konzultáció során jelzett észrevételeire reagálva – az új határozat bevezetett egy korlátot,³² amely szerint egy utólagos, a közszolgáltatás valamennyi nettó költségét finanszírozó kompenzáció esetében a tőkemegtérülési ráta nem haladhatja meg a (szerződés hosszának megfelelő) releváns swap-

³¹ A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatás (HL C 312., 2005.12.09., 114.o.).

³² A korábbi közszolgáltatási szabályok alapján pl. a szállítási ágazatban jellemzően 5-12% mértékű profit volt a Bizottság által jóváhagyott.

kamatláb (pl. Magyarországon ilyen lehet a szerződés hosszához igazodó diszkontkincstárjegy kamatlába) plusz 100 bázispont mértéket. Ez viszonylag alacsony profitnak tűnik, így jelentős kockázatok vállalása – ha például a teljes kompenzáció nem biztosított – esetén nem túlságosan vonzó a szolgáltatóknak. Amennyiben a tagállamok bizonyítani tudják, hogy ez nem megfelelő módszer az ésszerű profit mértékének meghatározására, más indikátorokat is használhatnak, amelyekre viszont nem állapított meg felső határt a Bizottság.

Az átmeneti rendelkezések kapcsán fontos megjegyezni, hogy a létező támogatási programokat 2014. január 30-ig kell összhangba hozni az új határozattal, míg a régi határozat alapján kötött közszolgáltatási szerződések lejáratukig hatályban maradhatnak. Nem teljesen egyértelmű azon szerződések kérdése, amelyek tartalmilag (megbízás, kompenzációszámítás, értékhatárok) megfelelnek a 842/2005/EK határozatnak, azonban nem határozott időre kerültek megkötésre. Bár a régi határozat nem tartalmazta explicit módon, hogy csak határozott időre lenne köthető szerződés, azonban az elvekből valószínűleg ez következik, és egy ilyen szerződés eleve sem volt ténylegesen összeegyeztethető a korábbi határozattal. Ennek alapján e szerződéseket a jogbiztonság érdekében érdemes az új határozat által biztosított átmeneti időszak végéig átalakítani.

3.4. A közszolgáltatási de minimis rendelet (SGEI de minimis regulation)

A határozat egyszerűsítésre törekvő rendelkezései mellett, ezen elv tükrében került elfogadásra a közszolgáltatási de minimis rendelet. Ameddig ugyanis a kompenzáció viszonylag kis összegű marad, a Bizottság szerint nincs szükség annak pontos kalkulációjára, és ellenőrzésére. Még ha némi túlkompensációra is sor kerül, az még nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ebből következően a rendelet ezeket a kompenzációkat nem minősíti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak.

Az eredeti tervezet tartalmazott az ellátandó lakosság (10 ezer fő) és a szolgáltató árbevételére vonatkozó (öt millió euró) korlátokat, azonban az elfogadott rendeletben ezek számos tagállam, többek között Magyarország erőteljes és megalapozott tiltakozása következtében már nem szerepelnek. Szintén a negatív tagállami jelzések miatt emelkedett az eredeti-

leg 150 ezer euró/év/vállalkozás értékhatár, 500 ezer euró/3év/vállalkozás összegre (a kezességvállalásokra és hitelekre az általános szabályok az összeghatár módosításával analóg módon kerültek kiterjesztésre)³³. A Bizottság az általános 200 ezer eurós de minimis értékhatárnál³⁴ magasabb összeget azzal indokolja, hogy a támogatást elsősorban azokra a költségekre adják, amelyeket a közszolgáltató vállalkozásnak a többletfeladatok miatt viselnie kell, és a tényleges támogatástartalom ennél általában lényegesen alacsonyabb.

Ugyanakkor az 500 ezer eurós értékhatár a vállalkozás által igénybe vett általános és közszolgáltatási de minimis együttes viszonylatában érteendő, ami így eléggé hátrányos azon vállalkozások esetében, amelyek közszolgáltatási és közszolgáltatáson kívüli tevékenységet is ellátnak, és ahhoz állami forrást kapnak.

A közszolgáltatási de minimis támogatás esetében is szükség van egy írásos megbízásra, annak érdekében, hogy dokumentálva legyen, hogy a támogatást közszolgáltatási feladatra nyújtják. Nem kell azonban tartalmaznia a megbízási aktusnak a határozatban foglalt egyéb elemeit (pl. kompenzáció számításának elemeit).

Szintén nagy vitát váltott ki a tagállamok és a Bizottság között a kumulációs szabályok kérdése. Az általános de minimisszel való támogatáshalmozódás már említésre került, azonban még két szabályra ki kell térni. Az egyik az általános de minimis szabályban is létező rendelkezés, mely szerint a közszolgáltatási de minimis támogatás egyéb támogatásokkal (pl. regionális beruházási támogatás) nem halmozható, azaz a két támogatás együttesen nem vezethet az uniós állami támogatási szabályokban foglalt irányadó intenzitás vagy támogatási mérték meghaladásához. A másik rendelkezés értelmében a közszolgáltatási de minimis támogatás nem halmozható ugyanazon közszolgáltatáshoz kapcsolódó bármiféle ellentételezéssel, függetlenül attól, hogy az ellentételezés állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Ez kizárja – azonos közszolgáltatási feladat esetében – hogy a már a határozat, a keretszabály vagy az

³³ A magyar álláspont a feladatonkénti számítást javasolta, hivatkozva a közszolgáltatási szabályok általános elveire, vagy amennyiben ez nem lehetséges, más több tagállammal együtt kérte legalább 800 000 eurós értékhatár bevezetését, ez azonban nem került elfogadásra.

³⁴ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006.12.28. 5.o.).

Altmark-ítélet alapján kompenzációban részesült kedvezményezett közszolgáltatási de minimis igénybe. Ennek háttérében a Bizottság szerint az áll, hogy amennyiben a de minimis rendelet más támogatással kiegészül, a tagállamok közötti kereskedelem érintetté válik, és amennyiben a vállalkozás már részesült kompenzációban az adott feladatért, akkor nem indokolható annak esetleges túlkompenzációhoz vezető kiegészítése. Így a tagállamok a már – akár részben is – kompenzált közszolgáltatások esetében ezt a támogatási kategóriát nem alkalmazhatják a korábban megítélt kompenzáció növelésére. Bár az alapelvek, amelyek a Bizottság szabályozásának háttérében állnak érthetőek, a hazai alkalmazás problémákat vehet fel. Nem engedélyezhető ugyanis egy, a központi költségvetésből finanszírozott, az új határozat hatálya alá tartozó támogatási program önkormányzati kiegészítése, amely csak a központi költségvetésből a közszolgáltatási költségek 80%-át engedi finanszírozni, és amelyhez az önkormányzat kiegészítésként szeretne közszolgáltatási de minimis támogatást adni a maradék 20%-ra. Bár ebben az esetben a kompenzáció bizonyosan nem haladná meg a 100%-ot, és így nem vezetne túlkompenzációhoz, azonban a bizottsági rendelet értelmében nem megengedett. Ugyanakkor létezik a rendelkezésnek egy olyan, megengedőbb értelmezése is, ami az azonos feladat alatt az azonos feladat azonos elszámolható költségeit érti, azonban ennek további tisztázása szükséges.

3.5. A keretszabály (Framework) új elemei

A keretszabály a már korábban említett közbeszerzési szabályokkal való összhang biztosításának kötelezettsége mellett számos új elemet – többek között az előzetes nyilvános konzultáció, a diszkriminációmentesség, hatékonysági ösztönzők követelménye, a nettó elkerülhető költség módszer – tartalmaz, átalakítva a korábbi szabályrendszert.

A keretszabály alapvetően háromszintű értékelést szabályoz: 1. standard értékelést, 2. egyszerűsített értékelést az alapesetben a határozat hatálya alá tartozó, de annak egyes követelményeit nem teljesítő kompenzációkra³⁵ és 3. részletes vizsgálatot a jelentős versenytorzító hatással rendelkező támogatások esetében.

³⁵ Ilyen lehet például a 15 millió euró alatti kompenzáció, amely megbízási aktusa nem tartalmazza a határozatra való utalást.

Az egyszerűsített értékelés esetén a keretszabály korábban említett, lényegi újításai nem alkalmazandóak, azaz nem szükséges pl. hatékonysági ösztönzők bevezetése, nettó elkerülhető költségek módszere stb.

A diszkriminációmentesség követelményéből következik, hogy amennyiben ugyanazzal a közszolgáltatással több közszolgáltatót bíznak meg, így például, ha az önkormányzat a területén végrehajtandó hulladékkezeléssel két magántulajdonban lévő és egy önkormányzati céget bíz meg, akkor a kompenzáció számításának módszertana nem térhet el ezen cégek esetében.

A nyilvános konzultáció célja, hogy felhasználók és a szolgáltatók érdekeit figyelembe véve kellően mérlegeljék közszolgáltatás iránti igényeket. Ennek formája, tartalma és terjedelme azonban a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik. A megbízás időtartamát objektív kritériumokkal kell alátámasztani, ilyen lehet például a közszolgáltatáshoz szükséges eszközök amortizációjának ideje. Ez úgy tűnik, több rugalmasságot ad a támogatást nyújtóknak, mint a határozat, azonban akár szigorúbb is lehet, hiszen egy nem túl nagy beruházási igényű közszolgáltatás esetében nem biztos, hogy eléri a tíz évet, míg a határozat a tízéves időtartamot minden esetben lehetővé teszi.

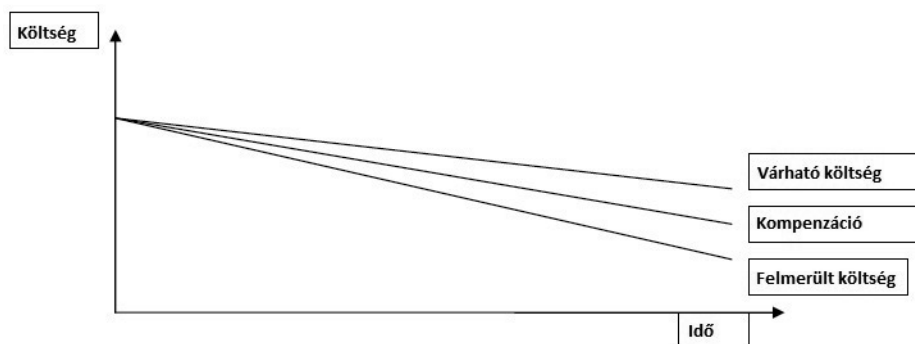
A tagállamok a közbeszerzési szabályok mellett erősen támadták a hatékonysági kritériumok bevezetését a tervezetbe, mondván, hogy nem az uniós állami támogatási politika feladata a közszolgáltatók hatékony működésének biztosítása, hanem az a tagállamok saját hatásköre. Ráadásul számos olyan közszolgáltatás létezik, ahol a hatékonyság elég nehezen értelmezhető a szolgáltatás jellegéből, egyediségéből fakadóan³⁶. A Bizottság – némileg enyhítve korábbi álláspontján – ragaszkodott ennek az elvnek az érvényre juttatásához a keretszabályban. Álláspontja szerint ugyanis a hatóságok által leggyakrabban alkalmazott teljes és utólagos kompenzáció egyáltalán nem ösztönzi a szolgáltatót hatékony működésre, és ha a szolgáltatás elvégzéséhez még kizárólagos jogot is kap, akkor az kizárja a versenytársakat, és túlzott mértékű költségen való szolgáltatásnyújtást eredményez.

Szemben az Altmárk-ítélettel, amely a 4. feltételében a szolgáltató hatékonyságát követeli meg, a keretszabály előírásai szerint a kompenzációs mechanizmusba kell hatékonysági ösztönzőket beépíteni. Ezt a

³⁶ Az első bizottsági tervezet emellett a hatékonyság folyamatos növelését írta elő, ami sok esetben valószínűleg egy szint elérését követően nem teljesíthető, illetve a szolgáltatón kívüli körülményektől függ.

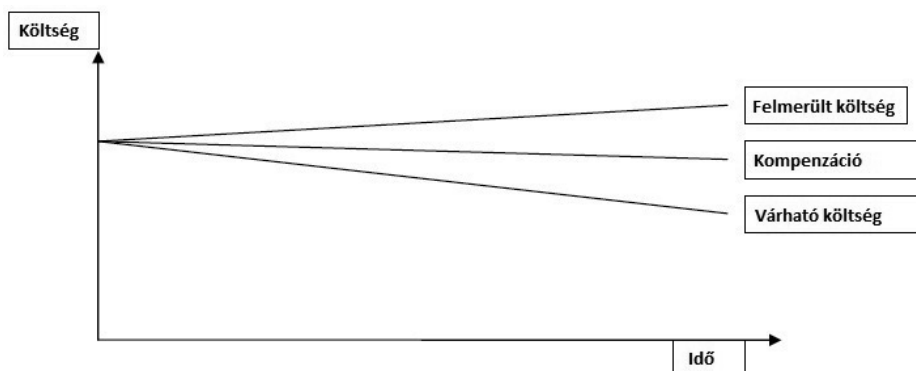
tagállamok többféle módszerrel is megtehetik. A keretszabály két lehetséges megoldást tartalmaz: a) eleve megállapíthatnak egy olyan rögzített ellentételezési szintet, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes; b) megállapíthatnak termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat is, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthetik. Amennyiben a vállalkozás nem éri el a kitűzött célokat, úgy az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszernek megfelelően csökken. Fordított esetben, ha a vállalkozás túlteljesíti a kitűzött célokat, akkor az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszernek megfelelően nő. A hatékonysági ösztönzők következtében a kompenzáció már nem alapulhat csak a felmerült költségeken. Az vagy a várható költségeken alapul (a) eset – ilyenkor a vállalkozás megtarthatja a profitot, ami abból keletkezik, hogy hatékonyabban tevékenykedett – vagy a várható és a felmerült költségek kombinációján (b) eset. A b) eset két lehetséges verzióját az alábbi ábrák szemléltetik.

2. ábra – Hatékonyan működő vállalkozás³⁷



Amennyiben a hatékonysági nyereség magasabb, mint a várt, és így felmerült költségek alacsonyabbak a vártnál, akkor a kompenzáció meghaladhatja a felmerült költségeket, és így növeli a vállalkozás profitját. Nem lehet azonban magasabb a várható költségek (plusz ésszerű profit) mértékénél.

³⁷ Az ábra forrása: Nicola PESARESI – Adinda SINNAEVE – Valerie GUIGE-KOEPPEL – Joachim WIEMANN – Madalina RADULESCU: The New State aid rules for Services of General Economic Interest: the Commission Decision and Framework of 20 December 2011. *Competition Policy Newsletter*, 2012/1. 15.o.

3. ábra – Nem hatékonyan működő vállalkozás³⁸

Amennyiben a hatékonysági nyereség alacsonyabb a vártnál, azaz a felmerült költségek a várt költségek felett vannak, a kompenzáció nem haladhatja meg a ténylegesen felmerült költségeket, így a veszteséget a vállalkozásnak kell viselnie, akár a profit, akár a költségek kompenzálásának terhére, vagyis ez a megközelítés hosszabb távon a kompenzáció ellenére is veszteségesse teheti a szolgáltatás nyújtását a szolgáltató számára. Ez a kockázat viszont korlátozhatja a versenyt, mivel elképzelhető, hogy egyes cégek nem mernek ilyen feltételek mellett a tenderen elindulni.

Amennyiben a tagállam bizonyítja, hogy nem lehet megfelelő hatékonysági ösztönzőket bevezetni, és a teljes, utólagos kompenzáció mellett dönt, akkor az ésszerű profit a határozathoz hasonlóan nem haladhatja meg a szerződés hosszához igazodó swap kamatláb plusz 100 bázispont mértéket.

A keretszabály szintén fontos újítása az ún. nettó elkerülhető költség módszerének bevezetése, amely már eddig is alkalmazandó volt bizonyos ágazati szabályokban, mint például a posta³⁹ vagy a telekommunikáció.

A módszer alapján a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges, vagy várhatóan szükséges nettó költség nem más, mint a szolgáltató közszolgáltatási kötelezettség melletti nettó működési költsége és

³⁸ Az ábra forrása: uo.

³⁹ Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 108., 2002.04.24.) és a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 1997. december 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv 97/67/EK irányelv (HL L 15., 1998.01.21., 14. o.).

ugyanazon szolgáltató ilyen kötelezettség nélküli nettó működési költsége vagy nyeresége közötti különbség.

A módszer lényege egy példával bemutatva az alábbi: egy postai elosztó központ rendelkezik közszolgáltatási és nem közszolgáltatási feladatokkal is. Költségeinek 70%-a a közszolgáltatási tevékenységéhez tartozik, 30%-a tisztán kereskedelmi tevékenységekhez. A nettó elkerülhető módszer alkalmazása során a közszolgáltatás költségeinek meghatározásához szükséges annak bemutatása, hogy a központ mekkora kapacitással működne, ha nem lenne a közszolgáltatási feladat. Ha például csak az állomány 40%-át tartanák meg, akkor valamennyi fix költsége és ez a 40% tekintendő a tisztán kereskedelmi tevékenységekhez kapcsolódónak, és az állomány költségének 60%-a az, ami a közszolgáltatási feladat által okozott többletköltség. (A költségallokációs módszerrel a kompenzálható költség a 70% lenne.)

A módszer előnye a határozat által elsődlegesnek tekintett költségallokációs módszerrel⁴⁰ szemben, hogy ezzel jobban becsülhető a közszolgáltatónak a közszolgáltatási feladat okozta tényleges gazdasági terhe. Hátránya, hogy a közszolgáltatás nélküli állapot költségeinek becslése meglehetősen összetett és a bejelentés során külső szakértő bevonását is igényli, ami megnöveli az eljárás költségeit. A keretszabály lehetővé teszi, hogy amennyiben a módszer egyáltalán nem alkalmazható egy adott közszolgáltatás kompenzációja kapcsán, akkor a tagállam a 'hagyományos' költségallokációs módszert használja.

Az értékelés harmadik szintjét jelenti az ún. részletes vizsgálat. Ugyanis kivételes körülmények között előfordulhat, hogy a támogatás az Unió érdekével ellentétes mértékben befolyásolhatja a kereskedelmet. Ilyen lehet például, ha a megbízás időtartama nem támasztható alá objektív kritériumokkal, vagy a megbízás több olyan feladatot fog össze, amelyeket a szolgáltatásnyújtás hatékonyságának és eredményességének veszélyeztetése nélkül több különálló megbízásra is fel lehetne osztani. Ilyenkor a Bizottság megvizsgálja, hogy az adott közszolgáltatást lehet-e kevésbé versenytorzító módon biztosítani. Szintén alaposabb vizsgálatot igényel, ha a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan kizárólagos jogokkal párosul, amelyek a belső piaci versenyt súlyosan korlátozzák,

⁴⁰ A költségallokációs módszer szerint a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó költség a kijelölt szolgáltató közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos – a megbízási aktusnak megfelelően meghatározott és becsült – költségeinek és bevételeinek különbsége.

vagy ha a vállalkozás a támogatással egyedi infrastruktúra létrehozását vagy használatát képes finanszírozni, és ez által alkalmas a közszolgáltatás piacának vagy az érintett kapcsolódó piacoknak a lezárására. A Bizottság ilyen esetekben megvizsgálja, hogy e torzulások mérsékelhetőek-e a tagállamok számára előírandó feltételek vagy kötelezettségek révén. A keretszabály első tervezetének részletes elemzésre vonatkozó szabályaihoz képest némileg finomodott az elfogadott szöveg, azonban továbbra is meglehetősen tág értelmezési lehetőséget, és így széles diszkrecionális jogot foglal magában a Bizottság számára, ami a tagállamok számára jogbizonytalanságot és a bejelentési eljárás elhúzódását eredményezheti. *A csavar fordul egyet* című véleményben foglaltak, miszerint az értelmezési kérdéseket a bizottsági gyakorlat fogja majd tisztázni, különösen igaz a keretszabály részletes vizsgálatra vonatkozó rendelkezései kapcsán. Emellett kérdés, hogy az Unió Bíróságok egy jövőbeli jogvita kapcsán hogyan fogják ezeket a rendelkezéseket értelmezni.

4. Konklúzió

Mint ahogy az a bevezetőben is említésre került, az új közszolgáltatási csomag célja az egyszerűsítés és a közszolgáltatások diverzifikált megközelítése volt. Az elfogadott szabályokat végignézve számos pozitív és negatív elem emelhető ki, amelyek a fenti célokat szolgálták, több-kevesebb sikerrel. Pozitívumként említendő a közlemény magyarázó, összefoglaló szerepe, amely elég széleskörűen gyűjti össze a Bizottság vonatkozó gyakorlatát és a bírósági joggyakorlat megállapításait, és így viszonylag jól alkalmazható háttér-információkat nyújt a korlátozott állami támogatási ismeretekkel rendelkező támogatást nyújtók számára. A közszolgáltatási de minimis rendelet elfogadása az egyszerűsítés irányát jelenti, azonban a speciális halmozódási szabályok miatt kérdéses, hogy a gyakorlatban mennyiben lesz valóban alkalmazott eszköz. Az új határozat talán legfontosabb módosítása az árbevételi korlát eltörlése és az értékhatár felére csökkentése, ami közül az előbbi rendkívül pozitívan értékelendő, utóbbi miatt azonban várhatóan lényegesen növekedni fog a bejelentendő támogatási tervezetek száma, amelyeket viszont a már rendkívül összetett, és több helyen a Bizottság jövőbeli gyakorlatán keresztül értelmezendő keretszabály alapján kell majd értékelnie Bizottságnak. Ez várhatóan nemcsak a tagállamok számára fog fejtörést okozni.