

AZ ÁTENGEDETT DÍJBEVÉTELEKBŐL FINANSZÍROZOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSE

GYÜRKÉS ANITA¹

Tárgyszavak: közszolgáltatás, átengedett díjbevétel, állami forrás, kompenzáció

Az utóbbi pár hónapban a különféle közszolgáltatások² (kéményseprő-ipari közszolgáltatás, hulladékgyűjtési közszolgáltatás) újraszabályozása és a Támogatásokat Vizsgáló Iroda felé történő bejelentése kapcsán merült fel a kérdés, hogy az adott közszolgáltatások átengedett díjbevételekből történő finanszírozása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül-e? A vizsgált közszolgáltatási konstrukciók közös vonása, hogy az állam, illetve önkormányzat megbízza a jellemzően nem közbeszerzés, vagy egyéb – nyílt versenyfeltételeket biztosító – pályázati eljárás útján kiválasztott szolgáltatót az adott közszolgáltatás ellátásával, megállapítja a szolgáltatás hatósági árát, és a közszolgáltatás költségei és esetlegesen az annak ellátásához szükséges beruházások fedezésére felhatalmazza a szolgáltatót a közszolgáltatás díjának a beszedésére.

A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentéte-

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen cikk a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² Az állami támogatások joga a közszolgáltatásokra az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát alkalmazza.

lezésére való alkalmazásáról³ a 34–36. pontjaiban a közszolgáltatások fogyasztók által fizetett díjakból, hozzájárulásokból és adókból történő finanszírozásának azokat az eseteit ismerteti, amelyekben ezek a bevételek az államon keresztül jutnak el a közszolgáltatóig, és ebből fakadóan állami támogatásnak minősülnek. A Bizottság megállapítása szerint a joggyakorlat alapján „[E]nnek megfelelően az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáért kifizetett ellentételezések, melyeket adójellegű díjakból, vagy az állam által kivetett kötelező hozzájárulásokból finanszíroznak, és melyek kezelése és szétosztása jogszabály rendelkezéseinek megfelelően történik, állami forrásokból finanszírozott ellentételezések.”

Mivel az uniós bíróságok, illetve az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) gyakorlata nem teljesen egyértelmű a kérdésben, illetve a konkrét kérdésre vonatkozó választ nem ad, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda informális egyeztetést kezdeményezett a Bizottság illetékes osztályával.

A kapott válasz azonban nemhogy tisztázta volna az átengedett díj-bevételek állami támogatási megítélésének kérdését, hanem – különösen egybevetve a közszolgáltatási keretszabály⁴ megállapításaival – számos újabb kérdést vetett fel.

1. A közszolgáltatás biztosításának állami támogatása

A közszolgáltatások állam (önkormányzatok) általi finanszírozásának általános elve, hogy az állam az uniós szabályoknak megfelelő megbízás esetén kompenzálhatja a közszolgáltató bevételekkel nem fedezett, indokolt közszolgáltatási költségeit és az ésszerű profitot. Vagyis az állam által fizetett kompenzáció mértékének megállapításakor a közszolgáltatás költségeiből ki kell vonni a közszolgáltatás kapcsán beszedett díjakat és egyéb bevételeket, és az így keletkezett összeget mint veszteséget lehet megtéríteni a közszolgáltató számára. Amennyiben ilyen állam általi kompenzációfizetésre kerül sor az – kivéve az Altmark-feltételek⁵ teljesü-

³ HL C 8., 2012.01.11. 4. o.

⁴ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03).

⁵ C-280/00. sz. Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark (Altmark-) ügy [EBHT 2003, I-7747. o.].

lésének esetét – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősül.⁶ Mi a helyzet azonban abban az esetben, ha kompenzáció fizetésére nem kerül sor, azaz a közszolgáltató a felmerülő költségeket kizárólag az – állam által meghatározott mértékű és az állami felhatalmazás alapján beszedett – átengedett és a fogyasztók által fizetett díjbevételekből közvetlenül fedezi. Ebben az esetben ugyanis felmerül a kérdés, hogy egyáltalán az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó állami támogatásról beszélünk-e, mivel kétséges az 'állami forrás' fogalmi elem teljesülése.

2. Az állami forrás fogalma

A Bizottság a közelmúltban az SA.33927 (2012/C) számú, a pénzügyi szövetkezetek egyéni tagjainak részjegyeit védő belga garanciarendszer vonatkozásában megjelent hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatában⁷ foglalta össze az állami forrás fogalmának értelmezését. Az eset egy szövetkezeti garanciaprogramról szól, melynek keretében a pénzügyi szövetkezetek egyéni részjegy-tulajdonosai részesülnek kártalanításban a szövetkezet pénzügyi nehézsége esetén. A szövetkezeti garanciaprogram finanszírozása, egy alapon keresztül az éves hozzájárulásokból és egy egyszeri belépési díjből történik, emellett a pénzügyi szövetkezet kötelezhető arra, hogy a tőkenyereségből hozzájárulást fizessen.

A Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatában kifejtette, hogy véleménye szerint a szövetkezeti befizetésekből az egyes betéteseknek fizetett kártalanítás állami forrásnak és ezáltal állami támogatásnak minősül. Ezen állítás indoklásául kifejtette, hogy az állandó joggyakorlat értelmében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alkalmazása szempontjából minden olyan támogatási eszköz állami forrásnak minősül, amely állami befolyás alatt, illetve az állam rendelkezésére áll, függetlenül attól, hogy az állami

⁶ Lásd a 2012/21/EU bizottsági határozat (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 szóló bizottsági határozat) (4)-(5) preambulumban bekezdését.

⁷ (2012/C 213/04) 2012.1.11.

költségvetést terheli-e.⁸ A Bizottság kiemelte, hogy különösen azokban az esetekben beszélhetünk az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami forrásról, ha az alap, amelyből a támogatás kifizetésre kerül, jogszabály által meghatározott hozzájárulásból áll és az alap működtetését és felhasználását jogszabály határozza meg (abban az esetben is, ha magát az alapot az államtól független szereplő működteti).⁹ A szövetségi garanciaprogram esetében kimondta a Bizottság, hogy mivel a programban részt vevők által fizetendő hozzájárulást jogszabály határozza meg, ami egyúttal szabályozza a befizetésekből létrejövő alap felhasználását is, a forrás állami forrásnak minősül, annak ellenére, hogy eredetileg magánforrásból származik.¹⁰

A Verseny Főigazgatóság illetékes osztálya kérdésünkre megerősítette a fentiek alkalmazhatóságát a közszolgáltatások átengedett díjbevételből történő finanszírozása esetében is. A Bizottság informális válaszában hangsúlyozta továbbá, hogy amennyiben az állam által meghatározott hatósági ár alapján számított díjbevétel nem egy alapba folyik, hanem azt közvetlenül a közszolgáltató szedi be, az nem kerül állami befolyás, irányítás alá, így az nem minősül állami támogatásnak, függetlenül attól, hogy állami jogi aktus hatalmazza fel a közszolgáltatót a díj beszedésére.

3. Következtetés és felmerülő kérdések

Mivel a belga szövetségi garanciaprogram egy alap formájában működött, a Bizottság a fenti határozatban külön nem mondta ki – nem volt szükség arra, hogy kimondja –, hogy az átengedett díjbevétel elkülönült pénzalapba történő befolyása feltétele annak, hogy ez a forrás állami forrásnak minősüljön. Arra azonban hivatkozott, hogy abban az esetben, ha az alap létrehozatala, a befizetési kötelezettség, illetve az alap működésének és felhasználásának szabályai jogszabályon alapulnak irreleváns, hogy azt az államtól független magánszereplő működteti.

⁸ Lásd 5. lábjegyzet (35) pont.

⁹ Lásd 5. lábjegyzet (36) pont, illetve a 173/73 Olaszország kontra Bizottság [EBHT 1974, 709. o.] 16. pont.

¹⁰ Lásd 5. lábjegyzet (40) pont, illetve az SA.33001 (2011/N) – Amendment of the Danish winding-up scheme for credit institutions Part B HL C 271/2011, 4.o.

Visszavetítve az eljárást megindító határozatban foglalt megállapításokat, illetve a Bizottság informális véleményét a kiinduló kérdésekre – az állam, illetve önkormányzat megbízza a közszolgáltatót, jogszabályban meghatározza a közszolgáltatás díját, illetve annak felhasználását és feljogosítja a közszolgáltatót annak beszédésére – érdekes eredményre juthatunk. Mivel ugyanis a kiindulási esetünkben maga a közszolgáltató szedi be a szolgáltatást igénybe vevőktől a díjat (amit jogszabály állapít meg, ami annak általános felhasználási feltételeit is meghatározza) az átengedett díjbevétel a Bizottság informális álláspontja szerint nem minősül állami támogatásnak, mert nem teljesül az 'állami forrás' feltétele. Abban az esetben azonban, ha a díjbevétel egy alapba kerülne (amely alapot jogszabály hozza létre, a befizetendő díjat jogszabály állapítja meg, ami annak felhasználási feltételeit is meghatározza) és ezen alapot az államtól független szereplő, adott esetben a közszolgáltatók szakmai szervezete, abszurd esetben maga a közszolgáltató működtet, akkor viszont az eljárást indító határozat értelmében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősül.

Álláspontom szerint egy államtól független szereplő beékelése a rendszerbe nem kellene a felhasználóktól beszédett díjak állami kontroll alá kerülése szempontjából akkora változást előidézzon, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősülését megváltoztassa. Ugyanakkor a fenti értelmezés jelentősen megkönnyíti a kizárólag díjbevételekből, közvetlen állami kompenzáció nélkül ellátott, gyakorlatilag az igénybe vevők által finanszírozható közszolgáltatások állami támogatási szabályok alkalmazása alóli mentesítését, összeghatárra tekintet nélkül. Ez, az állami forrás szűk értelmezésére alapuló megközelítés különösen azért jelentős, mivel a Bizottság a közszolgáltatások finanszírozására vonatkozó új szabályok elfogadásakor az évente előzetes bizottsági bejelentés nélkül kifizethető állami kompenzáció (állami támogatás) összegét felére, 15 millió euróra (kb. 4,5 milliárd forint) csökkentette. Vagyis a fenti értelmezés legfőbb következményei, hogy a tagállam, ha jól szabályozza az adott közszolgáltatás ellátását, nem köteles a vonatkozó másodlagos szabályok¹¹ betartására, a konstrukció Bizottság felé történő bejelentésére, éves jelentés készítésére, a maximális profitráta meghatározására stb.

Az azonban a fenti érvelés alapján nem teljesen egyértelmű, hogy amennyiben az állam a díjfizetés elmaradása esetén az állami behajtási

¹¹ Lásd 6. lábjegyzet.

rendszer (adóhatóság) a közszolgáltató rendelkezésére bocsátja, és az elmaradt díjak beszedésére nem polgári peres eljárásban kerül sor, a díjbevétel állami forrássá válik-e.

További kérdés, hogy az uniós bíróságok egy eléjük kerülő esetben a díjbevételek felhasználásának jogszabály általi meghatározását nem értékelnék-e oly módon, hogy attól az átengedett díjbevétel állami forrássá válik.