

## A KÖZSZOLGÁLTATÁSI CSOMAG REFORMJA

*Az Európai Bizottság javaslatai a közszolgáltatások finanszírozására  
vonatkozó állami támogatási szabályok felülvizsgálatára*

BOLF-GALAMB ZSÓFIA<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* vállalkozás fogalma; gazdasági tevékenység; közszolgáltatás; közszolgáltatás ellentételezése; közszolgáltatási határozat; közszolgáltatási keretszabály; közszolgáltatási de minimis rendelet; hatékonyság; túlkompensáció

*Jelen cikk az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: közszolgáltatások) működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások felülvizsgálatára vonatkozó új európai bizottsági tervezeteket, és az azokhoz kapcsolódó kérdéseket ismerteti röviden<sup>2</sup>.*

### 1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) hosszas előkészítő folyamatot követően 2011 szeptemberében nyilvános konzultációt

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

<sup>2</sup> A kézirat lezárásának időpontja: 2011. 10. 10.

kezdeményezett az ún. közszolgáltatási csomag felülvizsgálatával kapcsolatban az érintett tagállami hatóságok és egyéb szervezetek bevonásával. Az új tervezetek a 2005-ben elfogadott, és idén lejáró szabályok gyakorlati alkalmazása során felmerült problémákra, kérdésekre kívánják választ és megoldást adni. A tagállami tapasztalatok megismerését segítették a Bizottság részére a tagállamok által 2008-ban készített jelentések, illetve az érdekeltek és a tagállami hatóságok számára 2010-ben közzétett kérdőívre adott válaszok. A felülvizsgálatra kerülő Monti-Kroes csomag része az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének [jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (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<sup>3</sup> (a továbbiakban: 2005/842/EK határozat) és a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály<sup>4</sup>. A keretszabály és a határozat előzménye az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) Altmark ítélete<sup>5</sup> volt. Mint az ismeretes, e feltételek mindegyikének teljesülése esetén adott állami kifizetés nem minősül támogatásnak.

<sup>3</sup> HL L 312., 2005.11.29., 67–73. o

<sup>4</sup> HL C 297., 2005.11.29., 4–7.o.

<sup>5</sup> C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügy, EBHT 2003, I-7747. o. A négy feltétel: A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, melyeket teljesítenie kell.(1) A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.(2)A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(3). Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(4)

Az Altmark -ítélet alkalmazásának problémáira adott részben választ a keretszabály és a határozat.

A most közzétett, 2011 végén elfogadni tervezett csomag az alábbi négy tervezetet tartalmazza:

- az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény tervezete<sup>6</sup> (a közlemény tervezete);
- 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 bizottsági rendelet tervezete<sup>7</sup> (a közszolgáltatási de minimis rendelet tervezete);
- 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 tervezete<sup>8</sup> (a határozat tervezete);
- a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály tervezete<sup>9</sup> (a keretszabály tervezete).

## 2. A közlemény tervezete

A közlemény célja a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó olyan alapvető fogalmak, mint a vállalkozás, a gazdasági tevékenység, az állami forrás, a

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/forms\\_docs/sgei\\_draft\\_communication\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_communication_hu.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/forms\\_docs/sgei\\_draft\\_deminimis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_deminimis_en.pdf)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/forms\\_docs/sgei\\_draft\\_decision\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_decision_hu.pdf)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/forms\\_docs/sgei\\_draft\\_framework\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_framework_hu.pdf)

kereskedelemre gyakorolt hatás értelmezése, illetve a Bíróság Altmark-ítéletében megállapított feltételek tisztázása, részletezése. A közlemény a közszolgáltatások finanszírozásában érintett, ám a vonatkozó uniós joggyakorlatot teljesen nem ismerő tagállami döntéshozók segítségét szolgálja.

A Bíróság gyakorlata alapján a vállalkozás gazdasági tevékenységet végző entitás, függetlenül annak jogállásától<sup>10</sup>, és attól, hogy azt profit elérése céljából hozták-e létre. Másrészt, egy adott entitás vállalkozásnak minősítése mindig az adott tevékenység alapján történik, sőt adott esetben két külön jogalany is egyetlen gazdasági entitásnak minősülhet az állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából<sup>11</sup>.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint bármely tevékenység, amelynek keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak, gazdasági tevékenységnek minősül<sup>12</sup>. Az, hogy létezik-e piaca egy adott szolgáltatásnak, attól függ, hogy az állam hogyan szervezi meg az adott szolgáltatást. Egy szolgáltatás gazdasági vagy nem gazdasági jellege alapvetően függ az adott tagállam politikai és gazdasági sajátosságaitól, másrészt időben is változhat, ezért a Bizottság nem adhat taxatív listát e tekintetben. A tervezet összefoglalja a vonatkozó bírósági gyakorlatot az állami közhatalom gyakorlása, az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátások és a kutatási szervezetek tevékenysége területén.

Az állami forrás fogalmi eleme kapcsán a tervezet rögzíti, hogy nemcsak a közvetlen állami kifizetések, a kizárólagos vagy különleges jogok közbeszerzési eljárás nélküli odaítélése, a közvállalkozásokon keresztüli finanszírozás tekinthető államnak betudható ellentételezésnek, hanem a közszolgáltatások ellátásáért fizetett olyan kompenzációk is, amelyeket adójellegű díjakból vagy az állam által kivetett kötelező hozzájárulásokból finanszíroznak, és amelyek kezelése és szétosztása jogszabály rendelkezéseinek megfelelően történik.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek [EBHT 2000, 06451 o.] 118. pont.

<sup>11</sup> E tekintetben azt kell vizsgálni, hogy fennáll-e az irányító részesedés, a funkcionális, a gazdasági vagy az intézményi kapcsolat a két entitás között. Lásd még: C-480/09 P sz. AceaElectrabel Produzione SpA kontra Európai Bizottság ügy [EBHT 2010] 47–55. pont.

<sup>12</sup> 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, 75. pont.

<sup>13</sup> C-78/90–C-83/90. sz. Compagnie Commerciale de l'Ouest és társai kontra

A kereskedelemre gyakorolt hatás a közszolgáltatások finanszírozása esetében is a legtöbb esetben fennáll. A verseny számára nem nyitott piacok esetében a támogatás valószínűleg nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, azonban ha a kedvezményezett liberalizált piacon is működik, a részére nyújtott támogatás már érintheti a kereskedelmet. Ha a kedvezményezett nem vesz részt határon átnyúló tevékenységekben, azonban más tagállamokban letelepedett vállalkozások számára csökken annak lehetősége, hogy szolgáltatásaikat az érintett tagállamban biztosíthassák, szintén fennáll a kereskedelem érintettsége.<sup>14</sup>

Az Altmark -ítéletben rögzített bírósági teszt vonatkozásában a tervezet a közszolgáltatás fogalmát, az azzal való megbízást, az ellentételezés kiszámítását, és a túlkompenzáció elkerülése érdekében megkövetelt intézkedéseket elemzi.

Adott tevékenység közszolgáltatásként minősítése kapcsán a tagállamok széles diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek, a Bizottság és a Bíróság csak a nyilvánvaló hibák esetén léphet fel.<sup>15</sup> A közszolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyeket egy vállalkozás saját üzleti érdekeinek figyelembevételével nem, vagy nem olyan mértékben, minőségben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el.<sup>16</sup> A közszolgáltatás ellátását az adott vállalkozásra hivatalos megbízási aktussal kell ráruházni, ennek jogi formája tagállamonként változhat. A megbízás fogalma tágan értelmezendő, a hatóság ugyanis olyan szolgáltatást is finanszírozhat, amelyeket maga a szolgáltató fejlesztett ki és javasolt, feltéve, hogy a hatóság a kompenzáció nyújtását megelőzően döntött a szolgáltató javaslatának jóváhagyásáról.<sup>17</sup>

Az ellentételezés mértéke azonban nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek

---

Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port egyesített ügyek [EBHT 1992, I-1847. o.] 35. pont; C-34/01– C-38/01. sz. Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze egyesített ügyek [ EBHT 2003, I-14243. o.]26. pont.

<sup>14</sup>

<sup>15</sup> T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ügy [EBHT 2008, II-81. o.] 166–169. és 172. pont; T- 17/02. sz. Fred Olsen- ügy [EBHT 2005, II-2031. o.] 216. pont.

<sup>16</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke, HL L 315., 2007.12. 03, 1. o.

<sup>17</sup> T-17/02. sz. Fred Olsen -ügy [EBHT 2005, II-2031. o.] 188. pont.

teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az ésszerű nyereségre.<sup>18</sup>

Az ellentételezés paramétereinek előzetes meghatározásának követelménye azt jelenti, hogy az ellentételezés meghatározásának módja az elejétől fogva egyértelmű kell, hogy legyen, az azonban nem szükséges, hogy az ellentételezést egy meghatározott képlet alapján számítsák ki. Amennyiben a vállalkozás az ésszerű nyereségre is részesül ellentételezésben, a megbízási aktusnak értelemszerűen a nyereség kiszámításának kritériumait is tartalmaznia kell.

A negyedik Altmark -feltételben a szolgáltató kiválasztására kínált két lehetőség közül a nyílt diszkriminációmentes eljárás alkalmazása tűnik az egyszerűbb megoldásnak. A közbeszerzési eljárás alkalmazása csak akkor zárja ki az állami támogatást, amikor a hatóság által meghatározott odaitélési kritériumok biztosítják, hogy a szolgáltatást a közönség számára a legkisebb költség mellett nyújtják.

Amennyiben a közszolgáltatót nem a fenti eljárással választják ki, az ellentételezés összegének meghatározásához az adott szolgáltatásra vonatkozó általánosan elfogadott piaci díjazás a legjobb viszonyítási alap.<sup>19</sup> Amennyiben ilyen piaci díjazás nem létezik, más módon kell biztosítani, hogy az ellentételezés megállapítása ne egy nem hatékony vállalkozás magas költségei alapján történjen. A megfelelő viszonyítási alap egy jól vezetett, átlagos, a szükséges eszközökkel felszerelt vállalkozás, illetve annak költségszerkezete.

Jól vezetettnek tekinthető a vállalkozás, amennyiben objektív kritériumokkal bizonyítható a jó vállalatvezetés, amennyiben a cég megfelel a nemzeti, uniós vagy nemzetközi számviteli standardoknak. Azonban önmagában a profittermelés miatt még nem lesz jól vezetett egy vállalkozás.

Az átlagosnak minősítéshez szükséges bizonyítani, hogy jelentős számban vannak azok a vállalkozások ugyanabban vagy másik tagállamban, amelyek költségeit figyelembe lehet venni. A megfelelő eszközökkel felszereltség pedig azt jelenti, hogy a kedvezményezett ren

<sup>18</sup> Az ésszerű nyereség meghatározása kapcsán ld. a IV. fejezetet.

<sup>19</sup> a Bizottságnak a C 49/2006 – Olaszország – a Poste Italiane postai takaréklevelek forgalmazása miatti díjazása érdekében Olaszország által bevezetett állami támogatás ügyben hozott határozata, HL L 189., 2009.07.21., 3. o.

delkezik azokkal a szükséges forrásokkal, amelyekkel a közszolgáltató azonnal el tudja látni közszolgáltatási kötelezettségeit.

Összességében megállapítható, hogy bár a közlemény céljai alapvetően támogathatók, hiszen egy eddig nem létező, hiánypótló összefoglalását próbálja adni azoknak a közszolgáltatási támogatások alkalmazásához szükséges fogalmaknak, amelyeket eddig alapvetően csak a joggyakorlat határozott meg, azonban egyrészt számos elem további tisztázásra szorul, másrészt pedig fontos kiemelni, hogy a Bizottság nem veszélyeztetheti a tagállamok diszkrecionális jogkörét a közszolgáltatások meghatározása terén.

### 3. A közszolgáltatási *de minimis* rendelet tervezete

Az állami támogatási szabályoknak a közszolgáltatásokat ellátó vállalkozásokra való alkalmazásával kapcsolatos bizottsági tapasztalatok azt mutatják, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendeletben<sup>20</sup> (a továbbiakban: 1998/2006/EK rendelet) meghatározott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra alkalmazandó általános határtól bizonyos esetekben eltérhet az a tényleges határ, amely alatt az ilyen vállalkozásoknak biztosított előny úgy ítélt meg, hogy az nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem torzítja a versenyt.

A tervezet szerint, amennyiben kevesebb, mint 10 000 lakost képviselő helyi hatóság nyújt ellentételezést egy közszolgáltatás ellátásáért olyan vállalkozás részére, amelynek éves forgalma a megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg az évi 5 millió eurót, valamint a kedvezményezettnek nyújtott ellentételezés összege egy pénzügyi évben nem haladja meg a 150 000 eurót, úgy kell tekinteni, hogy a közszolgáltatásért nyújtott kompenzáció nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. E rendelkezés tekintetében tisztázásra szorul, hogy a megelőző két pénzügyi év éves forgalma kapcsán a megbízás vagy a támogatás nyújtásának időpontja számít. Szintén fontos megjegyezni, hogy a hazai tapasztalatok alapján vélhetően meglehetősen alacsonynak tekinthető a 10 000 lakosra vonatkozó li-

<sup>20</sup> HL L 379., 2006.12.28., 5–10. o.

mit, így egy ilyen értékhatár mellett meglehetősen kevés esetben lenne alkalmazható a rendelet. Ráadásul nem indokolt, hogy a megrendelő önkormányzat mérete határozza meg azt, hogy van-e versenytorzítás.

Szintén nem egyértelmű, hogy amennyiben egy ilyen önkormányzat területén működő, ilyen mértékű lakosságot ellátó közszolgáltatónak a központi állami hatóságok adnak ellentételezést a helyi közszolgáltatási feladatokra, az vajon mentesíthető-e ezen rendelkezés alapján.

A kizárt ágazatok, a támogatástartalom kiszámítása, a támogatás mesterséges feldarabolásának tilalma, a támogatás odaítélésének időpontja tekintetében a tervezet az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben foglalt elveket és rendelkezéseket követi. A közszolgáltatási de minimis rendelet az általános de minimis rendelethez hasonlóan csak az ún. átlátható támogatásokra alkalmazandó, azaz az olyan támogatásokra, amelyeknél a bruttó támogatástartalom előzetesen pontosan kiszámítható, anélkül, hogy komolyabb kockázatértékelést kellene végezni. Itt fontos megjegyezni, hogy a kezességvállalásra vonatkozó értékhatárok tekintetében meglehetősen problémás, hogy ugyanaz a szabály alkalmazandó, mint az általános de minimis esetében. Ezáltal a közszolgáltatás nyújtóját rosszabb adósnak vélelmezi a tervezet, amely nem indokolt. Amennyiben magasabb a támogatás, elvileg nőnie kellene arányosan a nyújtható garanciának is.

A támogatáshalmozódás szempontjából a tervezet tartalmazza azt az 1998/2006/EK rendeletben bevezetett, a tagállamok által korábban meglehetősen sérelmezett szabályt, mely szerint a csekély összegű támogatás ugyanazon elszámolható költségek tekintetében nem halmozható állami támogatással, ha az ilyen jellegű halmozódás olyan támogatási intenzitást eredményezne, amely túllépi a csoportmentességi rendeletben vagy a Bizottság által elfogadott határozatban az egyes esetek meghatározott körülményeire vonatkozóan rögzített támogatási intenzitást.

A közszolgáltatási de minimis és az általános de minimis támogatás nem halmozható egymással. Ez azt jelenti, hogy azonos közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó költségek finanszírozása során a támogatást nyújtónak döntenie kell, hogy melyik szabályt alkalmazza. Azonban a tervezet nem korlátozza az 1998/2006/EK bizottsági rendelet általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásokra való alkalmazását, azaz – a tagállam döntésétől függően – a közszolgáltatásért járó ellentételezésre a tervezet vagy az 1998/2006/EK bizottsági rendelet is alkalmazható, azzal, hogy a két rendelet előnyeinek egy időszakban



való halmozását meg kell előzni. A két rendelkezést együtt olvasva nem teljesen egyértelmű a tervezetből egyrészt, hogy a vállalkozás nem közszolgáltatásnak minősülő tevékenységeire adható-e de minimis támogatás az 1998/2006/EK bizottsági rendelet alapján a közszolgáltatási de minimis mellett, másrészt, hogy mi minősül egy időszaknak, hiszen a 1998/2006/EK rendelet három éves, míg a tervezet csak éves időtartamban számol. Remélhetőleg az észrevételeket követő korrekciók nyomán e bizonytalanság meg fog szűnni.

A támogatáshalmozódási szabályokat figyelembe véve, a támogatást nyújtó a támogatási döntést megelőzően köteles nyilatkozatni a kedvezményezettet az általa a tervezet vagy az 1998/2006/EK bizottsági rendelet értelmében kapott csekély összegű támogatásokról.

Az újonnan kialakított közszolgáltatási de minimis rendelet akkor lehetne valóban hasznos és széleskörűen alkalmazható a tagállamok számára, ha egyrészt nem csak a helyi hatóságok számára lenne nyitott, másrészt, ha a lakosság szám és az árbevételi korlát törlésre kerülne.

#### **4. A határozat tervezete**

A jelenleg hatályos 2005/842/EK határozat helyébe lépő új határozat azon feltételeket fogja meghatározni, amelyeket teljesítő közszolgáltatásért nyújtott ellentételezést, bár állami támogatásnak minősül, továbbra sem szükséges az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerint előzetesen bejelenteni a Bizottság részére, és az összegegyeztethető lesz az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdésével.

Az alkalmazási tapasztalatokat, és a közben a piacon bekövetkezett változásokat figyelembe véve, a tervezet szerint az eddigi éves, közszolgáltatási feladatonként juttatható 30 millió eurós támogatási összeg helyett, csak 15 millió euró/év/közszolgáltatási feladat esetében mentesíthető a támogatás a szabály alapján a bejelentési kötelezettség alól. Ha az ellentételezés összege a megbízás időszaka alatt változik, úgy éves összegként a különböző éves ellentételezési összegek átlagát lehet használni. Azonban az eddig alkalmazott 100 millió eurós éves árbevételi korlát megszűnne a tervezet értelmében, így csak egy összeghatárt kellene figyelembe venni. A kórházak és a szociális lakhatás esetében továbbra sincs értékhatárra vonatkozó korlát, mint ahogy a tervezetben újonnan szereplő egészségügyi, gyermekgondozási, munkaerőpi-

acra való belépéshez kapcsolódó, továbbá a kiszolgáltatott társadalmi csoportok gondozása és társadalmi integrációja érdekében nyújtott közszolgáltatások esetében sem, amennyiben az adott kedvezményezett tevékenysége csak ezekre a szolgáltatásokra korlátozódik. A légi és tengeri közlekedésben az értékhatár általában megegyezik az általánosan alkalmazandóval, azonban a hatályos és az új határozat is alternatív, utasszámhoz kötött értékhatárt is megad. A hatályoshoz képest jelentősen csökkent a repülőterek esetében az az értékhatár, amely alatti utasforgalommal rendelkező repülőterek esetében a határozat alkalmazható. Az közszolgáltatással történő megbízást megelőző két pénzügyi évben eddigi 1 000 000 átlagos éves forgalom helyett ez már csak 200 000 utas lehet. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó iránymutatás<sup>21</sup> D kategóriás, kis regionális repterek definíciójában 1 millió éves utas forgalmat határozott meg, és az az új érték ennél lényegesen alacsonyabb. Kérdésként merül fel továbbá, hogy amennyiben több vállalkozás együtt végez egy adott közszolgáltatási feladatot, akkor a fenti értékhatárok vállalkozásonként vagy feladatonként értendőek. Megfontolandó lenne továbbá bizonyos kulturális tevékenységekre lehetővé tenni közszolgáltatási ellentételezés nyújtását.

Az új szabályok csak akkor lesznek alkalmazhatók, ha a közszolgáltatással való megbízás időtartama nem több 10 évnél. Ennél hosszabb időszakra kiterjedő megbízási aktusok csak akkor tartozhatnak a határozat hatálya alá, ha a közszolgáltató olyan jelentős beruházásra kényszerül, amelyet az általánosan elfogadott számviteli elvekkel összhangban a megbízás teljes időtartama alatt kell amortizálni. Bár a magyar gyakorlatban ez nem újdonság, de a megbízási aktus kötelezően előírt tartalma kiegészül a határozatra való utalással.

A közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés mértéke továbbra sem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az észszerű nyereséget. A tervezet továbbá kimondja, hogy a közszolgáltatás költségeinek fedezéséhez szükséges összeget meghaladó ellentételezés nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, ezért az összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, azt a kedvezményezettek visz-

<sup>21</sup> HL C 312., 2005.12.29., 1–14.o.

szá kell, hogy fizessék. Ugyanilyen megítélés alá esik a közszolgáltatás nyújtásához nyújtott, de a vállalkozás által valójában egy másik piacon, a megbízási aktusban nem szereplő célra felhasznált ellentételezés is, amely ugyancsak nem szükséges a közszolgáltatási feladat ellátásához. Kérdés, hogy ebben az esetben a túlkompenzációra alkalmazandó-e a tiltott támogatások visszatéríttetésénél irányadó, a 794/2004/EK rendeletben<sup>22</sup> foglalt visszafizetési kamatláb. Egy ilyen jellegű előírás adott esetben ellehetetlenítené a közszolgáltató feladatvégzését (amennyiben az indokolt költségek több külső tényezőtől erősen befolyásoltak), illetve növelné a vállalandó kockázat szintjét, aminek következtében a vállalkozás elvárt profitszintje – és így végső soron a megbízó kiadásai – növekednének. Az is kérdés, hogy ez a kamat csak a túlkompenzáció 10%-a (lásd alább) felett alkalmazandó-e.

Az ésszerű nyereség meghatározásával kapcsolatban jelzett tagállami észrevételekre és jogbizonytalanságra reflektálva, a tervezet az állami támogatási szabályok történetében először részletes rendelkezéseket tartalmaz e tekintetben. Ésszerűnek tekinthető a nyereségráta, amennyiben a tagállami hatóságok releváns swap-kamatlábát nem meghaladó tőke megtérülési rátát maximum 100 bázispontos felárral növelik. Relevánsnak az a swap-kamatláb tekinthető, amelynek lejáratát és pénzneme megfelel a megbízási aktusban meghatározott időtartamnak és pénznemnek. Amennyiben a tőke megtérülési ráta használata nem lehetséges, úgy eltérő nyereségmutató is alkalmazható, például számviteli nyereségmutatók (átlagos tőkearányos jövedelmezőség (ROE), a befektetett tőke jövedelmezősége (ROCE), az eszközarányos jövedelmezőség (ROA) vagy az értékesítési jövedelmezőség (ROS)). A tagállamnak a választott mutatótól függetlenül bizonyítani kell tudnia, hogy a nyereség nem haladja meg azt a mértéket, amely mellett egy átlagos vállalkozás a szolgáltatás nyújtása mellett döntene.

Az eddigi 1 éves kompenzációs időszak helyett új szabályként kerül bevezetésre, hogy a tagállami hatóságok kötelesek a megbízás végén, de legalább háromévente ellenőrizni, hogy az adott kedvezményezett nem részesül-e a fentiek értelmében túlkompenzációban. Amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az ellentételezés összegé-

<sup>22</sup> Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet, HL L 140., 2004. 04.30., 1–134. o.

nek 10 %-át, a túlkompensáció átvihető a következő időszakra, és levonható az akkor fizetendő ellentételezés összegéből. Kikerült viszont a tervezetből a kórházak, és a szociális lakhatás esetében alkalmazott 20%-os átvihetőségi értékhatár.

A korábbi hároméves jelentési kötelezettség helyett a tagállamok két évente kötelesek részletesen beszámolni a Bizottságnak a határozat alkalmazásáról. Meg kell, hogy nevezzék többek között szolgáltatási kategóriánként és ágazatonként a támogatás összegét, a határozat alkalmazásának nehézségeit, harmadik felek panaszait, a belső szolgáltatók részére megítélt támogatások arányát.

A 2005/842/EK határozat alapján nyújtott támogatások tekintetében a tervezetben rögzített átmeneti idő – figyelemmel a közszolgáltatási szerződések jellemzően több éves időtartamára – meglehetősen rövid, egy év.

A hazai tapasztalatok alapján, a jelenlegi tervezet alacsonyabb értékhatára miatt valószínűleg növekedni fog a bejelentési kötelezettség hatálya alá eső közszolgáltatásért járó ellentételezések száma, ezt vélhetően a hazai és más tagállami támogatást nyújtók is jelezni fogják a konzultáció során. Szintén kifogásolható a jelentéstételi idő két évre csökkentése, és a meglehetősen részletes tartalmi követelmények, hiszen ezek további adminisztrációs terheket rónak a tagállamokra.

## **5. A keretszabály tervezete**

A tervezet azokat a feltételeket rögzíti, amelyek alapján a határozat hatályán kívül eső, és ezért a bejelentési kötelezettség alá tartozó közszolgáltatásért járó ellentételezések belső piaccal való összeegyeztethetőségét a Bizottság értékelni fogja.

A keretszabály alkalmazása során a tagállamoknak be kell mutatniuk, hogy a felhasználók és a szolgáltatók érdekeinek figyelembevételében nyilvános konzultáció segítségével kellően mérlegelték a közszolgáltatás iránti igényeket, azaz a közszolgáltatássá minősítés csak a megfelelő indokoltság (általános érdek) eseté lehetséges, és nem egyedi érdekek alapján. A megbízási időtartamát objektív kritériumokkal kell alátámasztani, az semmiképp sem haladhatja meg közszolgáltatás nyújtásához szükséges eszköz számviteli leírásához szükséges időt. Érvényesíteni kell a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat,

miszerint ha egy feladattal több szolgáltatót bíznak meg, az ellentételezést mindig azonos módszerrel kell kiszámítani.

A keretszabály részletesen szól az ellentételezés összegének meghatározásáról. Ennek mértéke a várható költségek és bevételek vagy a ténylegesen felmerült költségek és bevételek alapján, vagy a két módszer kombinációjával határozható meg. A várható költségek és bevételek módszerének alkalmazása esetén a megbízási aktusban meg kell határozni a várható költségeket és bevételeket, és a tagállamoknak meg kell adniuk, hogy várakozásaikat mely forrásokra (nyilvános adatbázisok, a közszolgáltató múltbeli költségadatai, a versenytársak költségadata stb.) alapozták. A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges, vagy várhatóan szükséges nettó költséget lehetőség szerint a nettó elkerülhető költség módszerét alkalmazva kell kiszámítani, vagy amennyiben ez nem lehetséges, a Bizottság más indokolt módszereket, pl. a költségallokációs módszert is elfogad. A nettó elkerülhető költség módszere szerint a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges, vagy várhatóan szükséges nettó költség a szolgáltató közszolgáltatási kötelezettség melletti nettó működési költsége és ugyanazon szolgáltató ilyen kötelezettség nélküli nettó működési költsége vagy nyeresége közötti különbség. A költségallokációs módszer szerint ez a nettó költség a szolgáltató közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos – a megbízási aktusnak megfelelően meghatározott és becsült – költségeinek és bevételeinek különbsége. A bevételeknek mindenképp magukban kell foglalniuk a közszolgáltatásból származó becsült bevételeket, valamint a kizárólagos vagy különleges jogokból<sup>23</sup>keletkező bevételeket is.

A keretszabály tervezete a határozat tervezetéhez képest még tovább pontosítja az ésszerű nyereség meghatározásához használt lehetséges módszereket.

Új elemként jelenik meg továbbá a hatékonysági ösztönzők követelménye, amelyeknek objektív és mérhető kritériumok szerint kialakított mechanizmusát a tagállamok kötelesek a megbízási aktusban rögzíteni, és azok teljesülését utólagosan ellenőrizni. A hatékonyság teljesülését esetenként és ágazatonként a legmegfelelőbb módszerrel kell biztosíta-

<sup>23</sup> A kizárólagos vagy különleges jogok az érintett tagállam illetékes hatósága által törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések útján adott jogok, amelyek hatása az, hogy adott tevékenységek gyakorlását egy vagy több szervezet számára tartják fenn, és jelentősen befolyásolják más szervezetek e tevékenységek végzésére vonatkozó lehetőségeit.

ni, amit abban az esetben lehet csak mellőzni, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy annak bevezetése nem célszerű. Ennek módja lehet például egy olyan ellentételezési mérték megállapítása, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes, vagy a megbízási aktusban megállapíthatnak termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat is, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthetik. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy maga az Altmark-ítélet negyedik feltétele is azt hivatott biztosítani, hogy az a szolgáltató kerüljön megbízásra, aki az adott szolgáltatást a közösség számára legkisebb költséggel tudja nyújtani. Kérdés, hogy ezt a hatékonysági követelményt hogyan, milyen kiterjesztően kell értelmezni, abban az esetben, amikor állami támogatásnak minősülő, az Altmark-teszten megbukott intézkedésről van szó. A közbeszerzési szabályok betartására vonatkozó rendelkezés értelmetlen, hiszen ezeket az előírásokat már vagy be kell tartani, vagy az adott feladat nem tartozik a hatályuk alá. A szöveg továbbá a közbeszerzés kötelezővé tételével elmosza az Altmark-ítéletben foglalt kereteket.

Szintén rögzítésre kerül a tervezetben, hogy amennyiben egy vállalkozás az ellentételezett közszolgáltatás körén kívül eső tevékenységek tekintetében különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkezik, és amelyekből az ésszerű nyereséget meghaladó nyereségre tesz szert, vagy ha más állami kedvezményekben is részesül, akkor ezeket is hozzá kell adni a kedvezményezett bevételeihez.

A túlkompensáció ellenőrzése kapcsán a keretszabály, a határozathoz hasonlóan, rögzíti, hogy a közszolgáltatás költségeinek fedezéséhez szükséges összeget meghaladó ellentételezés nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, ezért az összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. A vállalkozás a vártnál magasabb hatékonyság-növekményekből származó többletet az ésszerű nyereség többleteként a megbízási aktusban előírtak alapján megtarthatja. A túlkompensáció felülvizsgálatának időszaka maximum 3 év, illetve koncessziók és az ún. „in-house” szerződések<sup>24</sup> esetén két év.

<sup>24</sup> In-house, azaz belső szolgáltatónak az olyan elkülönült jogi egység minősül, amely felett az adott hatóság olyan ellenőrzési jogot gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, amely jog megnyilvánulhat az irányítási, igazgatási, felügyeleti testületekben való képviselésben, a döntésekre gyakorolt tényleges befolyás egyéb formáiban, nem feltétel azonban a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdon.

A keretszabály a továbbfejlesztett túlkompensáció ellenőrzési rendszer mellett bevezet egy részletes elemzési kötelezettséget bizonyos, nagyobb versenytorzító potenciállal rendelkező ellentételezések<sup>25</sup> vonatkozásában. Ezekben az esetekben a Bizottság a támogatás szükségességének és arányosságának biztosítása érdekében további feltételek teljesítését követeli meg a tagállamoktól. Ilyenek például a megbízás időtartamának, alkalmazási körének, területi hatályának szűkítése; a közszolgáltatás odaitélési módszerének vagy a finanszírozási megoldások módosítása; a közszolgáltatás odaitélésének versenyeljáráshoz kötése; az ellentételezés csökkentése a közszolgáltatások körén kívül eső, de azzal egyező infrastruktúrát használó egyéb tevékenységekből származó többletnyereség figyelembevételével; a közszolgáltatáshoz kötődő speciális vagy kizárólagos jogok korlátozása; indokolt, vagyis tisztességes és megkülönböztetésmentes feltételek melletti hozzáférés biztosítása harmadik felek számára az ellentételezésből finanszírozott infrastruktúrához vagy hálózathoz.

A tervezet alapján a tagállamokat közzétételi kötelezettség terheli az adott közszolgáltatások és a hozzájuk kapcsolódó ellentételezés tekintetében. Ennek alapján meg kell nevezni a kedvezményezett nevét, a részére nyújtott éves kompenzáció összegét, a közszolgáltatási feladat időtartamát és tartalmát, annak területét, valamint a közszolgáltatási feladat tényleges igényének felmérése érdekében végzett konzultáció

<sup>25</sup> Például a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás egy olyan hálózat része, amely az adott földrajzi vagy termékpiacon adott hasonló megbízásokból áll, és amelynek együttes hatása valószínűleg az érintett piac lezárását eredményezi; az adott megbízással összefogott feladatokat a szolgáltatásnyújtás hatékonyságának és eredményességének veszélyeztetése nélkül több különálló megbízásra is fel lehetne osztani, ami jelzi, hogy az érintett piacon az egyéb szolgáltatók versenylehetőségei komoly korlátok közé vannak szorítva; ha a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan speciális vagy kizárólagos jogokhoz kötődik, amelyek révén a vállalkozás nehezen számszerűsíthető immateriális előnyökhöz jut, vagy amelyek indokolatlanul gátolják a többi szereplő piacra jutását; a támogatással a vállalkozás finanszírozni tudja egy olyan infrastruktúra létrehozását, amely nehezen utánozható, és amely a versenytársak tisztességes és megkülönböztetésmentes hozzáférését biztosító rendelkezések hiányában valószínűleg alkalmas a közszolgáltatás piacán vagy a kapcsolódó üzleti területeken tevékeny szereplők kiszorítására; a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan mértékben gátolja vagy valószínűleg gátolja a belső piac megfelelő működésének védelmére hivatott európai uniós jogszabályok érvényesítését, amely a verseny komoly torzulását eredményezheti.

eredményét. A tervezet – a határozathoz hasonlóan – egyéves átmeneti időszakot biztosít.

A keretszabály számos, a tagállamok számára nehezen elfogadható szigorítást tartalmaz a hatályoshoz képest, mint például a nyilvános konzultáció kötelezővé tétele a közszolgáltatássá minősítés esetében, a kötelező hatékonysági kritériumok és a részletes vizsgálat bevezetése kellően körülhatárolt alkalmazási kör megjelölése nélkül. Ezzel a Bizottság több esetben túllépheti a hatáskörét a közszolgáltatások szervezése kapcsán a tagállamok részére biztosított diszkrecionális jog megsértésével.

## 6. Konklúzió

A bizottsági tervezetek közzétételével az érdemi munka most a tagállamokra vár, hogy észrevételeikkel még befolyásolják a véglegesen kialakuló és a későbbiekben általuk is alkalmazandó szabályokat. A Bizottság törekvése egyrészt az egyszerűsítés, másrészt a nagy versenytorzító hatással rendelkező közszolgáltatások ellentételezése kapcsán egy alaposabb elemzést előíró szabály megalkotása volt. A tagállamok várhatóan leginkább a de minimis rendelet és a határozat tervezett értékhatárait (pl. lakosságszám, éves ellentételezési összeg, árbevétel nagysága stb.), a keretszabály hatékonysági és közbeszerzésre vonatkozó rendelkezéseit fogják vitatni, próbálva számukra lényegesen több mozgásteret biztosító szabályokat elfogadtatni.

Az eddigi hazai tapasztalatok alapján a határozat szabályai kerültek leginkább alkalmazásra, azonban, ha marad a csökkentett összegű értékhatár, illetve az új de minimis rendelet is a tervezetek megfelelő feltételekkel kerül elfogadásra, akkor a bizottsági bejelentések száma jeletősen növekedni fog.