

8. fejezet

Közzolgáltatások ellentételezése a belső piacon – vállalati erőforrások bevonása állami támogatás útján

Bartha Ildikó

Az uniós jogrendszer mai formájának létrejötté összetett gazdasági és politikai tényezők által befolyásolt folyamat eredménye. Az Európai Közösség (mai formájában unió) alapítói a római szerződés (jelenleg: az Európai Unió működéséről szóló szerződés, EUMSZ) aláírásával elsősorban egy gazdasági jellegű, a tagállamok közötti kereskedelem akadályainak lebontását célzó együttműködést kívántak létrehozni. Ennek megvalósítását egy olyan belső határok nélküli térség megteremtésével kívánták elérni, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A közös, illetve a belső piac hatékony működése ugyanakkor a négy alapszabadság elvének érvényesülése mellett a versenyfeltételek minden piaci résztvevő számára való azonosságát, valamint a közös, illetve a belső piac megfelelő működését akadályozó nemzeti jogszabályok léte esetén azok harmonizációját is megkívánja.

A belső piac fogalmát az EUMSZ 26. cikke (2) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében „[a] belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a szerződések¹ rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”. E négy gazdasági tényezőre (alapszabadságra) vonatkozó liberalizációs elv több dimenzióban is érinti azt a kérdést, hogy a tagállamok milyen eszközöket vonhatnak be a közösségi feladatok (közfeladatok) ellátása érdekében, illetve milyen mértékű szabadsággal rendelkeznek az ellátás megszervezése terén. Így a vállalati erőforrások bevonása a közfeladat-ellátás megoldási körének

¹ Azaz az Európai Unió alapító szerződésai: EUMSZ és Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ).

szélesítésére egyre inkább jellemző; igény mutatkozik a költségvetéstől elkülönült vagyonnal és önálló felelősséggel rendelkező jogi személyek keretei közötti állami feladatellátásra. Kérdés, hogy milyen teret enged ennek az Európai Unió belső piaci joga és versenyjoga.

A vállalati erőforrások közfeladat-ellátásba való bevonásának több esetkörét is elkülöníthetjük. Jelen kötet következő fejezeteiben az alábbi megoldási lehetőségeket tárgyaljuk:

- Az állam „kiszervezi” a közfeladat ellátását és támogatást (ellentételezést) nyújt a közfeladatot ellátó vállalkozásnak.
- Az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít meghatározott vállalkozásoknak bizonyos közfeladatok ellátására.
- Az állam tulajdonjoggal vagy meghatározó befolyással rendelkezik a közfeladatot ellátó vállalkozás felett.

Közszolgáltatások ellentételezéseinek szabályozása az Európai Unióban

Habár az „általános gazdasági érdekű szolgáltatás” fordulatot már a római szerződés is tartalmazta, a közszolgáltatások terén az uniós szabályozási folyamatnak igazából a nyolcvanas évek közepétől, nagyjából az *Egységes Európai Okmány* (a továbbiakban: EEO) hatálybalépéséhez köthetően van jelentősége. Az Európai Közösség tagállamaiban a nyolcvanas évek második felében kezdődött el a nagy közszolgáltató hálózatok liberalizációja, és ezzel együtt a közszolgáltató társaságoknak jutott különleges jogok és ehhez köthető állami támogatások megkérdőjelezése (Európai Bizottság 1996; SZTANKÓ 2008, 49.). Az EEO és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) közös piac reformjáról szóló *Fehér könyve* célként tűzte ki az egységes belső piac 1992. december 31-éig történő megvalósítását. Mivel olyan fontos ágazatok, mint a közlekedés és az energia nemzeti piacainak megnyitása is részét képezte e koncepciónak, a „közérdekű szolgáltatások” és „közszolgáltatási kötelezettségek” formáját öltő állami beavatkozás olyan akadállyá vált, amelyet a liberalizáció érdekében le kell győzni.² Így az EEO által folytatott folyamat az egyes ágazatok fokozatos liberalizációját eredményezte. A Bizottság és az Európai Bíróság

² Colomer főtanácsnok indítványa a C-265/08. sz. ügyben, 3. pont (ECLI:EU:C:2009:640).

gyakorlata, összhangban ezen integrációpárti megközelítéssel, ugyancsak megszorító módon értelmezte a közszolgáltatásokra vonatkozó kivételeket (PROSSER 2005, 12.).

E folyamatokat már a kilencvenes évek első felében kritikus szakmai vélemények és a közszolgáltatások védelmében kelt civil mozgalmak követték. Az uniós jogalkotásban, illetve szakpolitika-alkotásban ekkortól érzékelhető egy olyan irányváltás, amely nagyobb hangsúlyt fektet a közszolgáltatások társadalmi jelentőségére, és már nem törekszik „minden áron” a liberalizáció kiteljesítésére.³ Az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződés-módosítás pedig már egy új rendelkezéssel (korábbi EKSZ 16. cikk) is kiegészítette az alapító szerződés szövegét, amely az EU alapelvei szintjén rögzíti az ÁGÉSZ-kötelezettségek védelmét. E rendelkezés egyben meg is erősítette a tagállamok hagyományos előjogait és diszkrecionális jogköreit az ilyen szolgáltatások megszervezésében (RUSCHE 2013, 102.; SCHWEITZER 2011, 55.; VARJU 2013, 112.). A Bizottság ÁEGSZ-ekre vonatkozó szakpolitikai dokumentumai és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) gyakorlata is követte ezen új megközelítést. Az Európai Unió által 2001-ben elfogadott Alapjogi Charta pedig már egy külön rendelkezést (36. cikk) tartalmazott az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogáról. A fenti folyamat meghatározó jelentőségű volt egyes ágazatok liberalizációjának folyamatában, különösen a közüzemi szolgáltatások terén: észrevehető, hogy a piacnyitás és a piachoz való hozzáférés biztosítása mellett más érdekek is jobban előtérbe kerültek (PROSSER 2005, 174.).

Az amszterdami szerződés által bevezetett „védelmi” rendelkezést (az EKSZ korábbi 16. cikkét, jelenleg EUMSZ 14. cikkét) módosította a 2009-ben hatályba lépett lisszaboni szerződés. Az új szövegezés kifejezetten kiemeli a tagállami hatáskör elsődlegességét e területen: „Figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket

³ 1996-ban adta ki a Bizottság az első, általános közérdekű szolgáltatásokról szóló közleményét, amely különös hangsúlyt fektetett a közszolgáltatások társadalmi elemeire és a piaci erők korlátaira (bővebben erről lásd: PROSSER 2005, 156.).

az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, *a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak a szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.*” [Kiemelés tőlem – B. I.]

A tagállami hatáskörök sérthetetlenségét az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez fűzött 26. jegyzőkönyv is megerősíti, külön rámutatva a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepére és széles mérlegelési jogkörére abban a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről; valamint a szolgáltatásszervezés módjának meghatározása tekintetében.

A 14. cikk és a jegyzőkönyv együttes olvasatából látható tehát, hogy a piaci liberalizáció érdekében előtérbe helyezése helyett a közszolgáltatások szervezése terén még inkább a nemzeti és a helyi érdekekre, illetve a tagállami szabályozási autonómiára helyeződik a hangsúly (RUSCHE 2013, 106.; KRAJEWSKI 2011, 186.; MARCOU 2016, 14.). Mindezzel párhuzamosan azt láthatjuk, hogy az EU ágazati szabályozásaiban is kezd kiterjedélyesedni a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségeire tekintettel a piaci integrációs kötelezettségek alóli kivételek rendszere.⁴

Tiltott állami támogatások meghatározása az Európai Unió jogában

Az állami támogatások tilalmáról jelenleg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése rendelkezik az alábbiak szerint: „(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a *tagállamok által vagy állami forrásból* bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által *torzíja a versenyt*, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”⁵ [Kiemelés tőlem – B. I.]

⁴ Vö. HORVÁTH 2015.

⁵ Az állami támogatások tilalmának fent kiemelt fogalmi elemeiről bővebben lásd: VÁRNAY–PAPP 2016.

Ugyanezen rendelkezés (2) és (3) bekezdése pedig belső piaccal összeegyeztethető, illetve összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások kategóriáit sorolja fel.⁶

Közzolgáltatások ellentételezése – kivétel az állami támogatások tilalma alól

Az állami támogatásra vonatkozó, 107. cikk szerinti tilalommal összefüggésben további kérdést vet fel a vállalkozásoknak nyújtandó közzolgáltatási kötelezettség kompenzációjának jogi megítélése is, amelynek kérdését az EUB ítélezési gyakorlata és a kapcsolódó uniós másodlagos jog és bizottsági szakpolitikai dokumentumok alapján vizsgáljuk.

Az EUB korai ítélezési gyakorlatában⁷ még egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a közzolgáltatási kötelezettség teljesítésének kompenzációja nem tekinthető kivételnek az általános állami támogatási tilalom alól (amennyiben az adott támogatás nem esik az EUMSZ 106. cikk (2)

⁶ Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése értelmében a belső piaccal összeegyeztethető: „a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. A (3) bekezdés szerint pedig a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint (az elmaradt) térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel; b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben; d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben; e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.”

⁷ Lásd például az Elsőfokú Bíróság 1997-ben hozott ítéletét a T-106/95. sz. FFSA és társai ügyben, ECLI:EU:T:1997:23.

bekezdése szerinti kivételezett körbe).⁸ 2001-ben viszont a Bíróság megváltoztatta korábbi álláspontját, és megállapította, hogy a közszolgáltatási kötelezettség mentesítése nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése hatálya alá, ha csupán a közszolgáltatási feladat ellátóját kompenzálja a szolgáltatási kötelezettség végrehajtása miatt felmerülő költségekért. Az *Altmark Trans*⁹ ügyben hozott döntésében a Bíróság megerősítette ezt az elvet, és rögzítette, hogy e kompenzáció milyen feltételek teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak, azaz pénzügyi előnynek, amely a kedvezményezettet versenytársaihoz képest előnyösebb helyzetbe hozza. Tekintettel az ügy jelentőségére és a jogfejlődésre gyakorolt hatására, a hátteret és a Bíróság érvelését részletesen is vizsgáljuk.

Az ügy tudományos és gyakorlati jelentőségének értékelésénél fontos figyelembe vennünk, hogy az érintett ágazat a közúti személyszállítás. A közösségi közlekedés mint közszolgáltatási ágazat szabályozási igényei mindig is sajátosak voltak az uniós jogban.

A közösségi közlekedés az integráció korai éveiben jellemzően a nem piacosítható közszolgáltatási ágazatok közé tartozott. Az európai államok közül elsőként az Egyesült Királyság lépett a változás útjára, 1986-ban, a buszközlekedési ágazatban addig érvényben lévő kizárólagos jogok megszüntetésével. London és Észak-Írország kivételével teljes dereguláció valósult meg a szigetszágban. Ezt követően több állam is döntött a piac megnyitása mellett, de inkább a szabályozott verseny valamilyen modelljét választva.

E folyamatokat szoros összefüggésben kell néznünk a fent bemutatott liberalizációs folyamatok (nem kizárólag jogi kötelezettségként értékelhető) hatásairól is. Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttével életre hívott közös piac, de még inkább az 1987-es *Egységes Európai Okmányhoz* kötődő belső piaci program és az itt megfogalmazott, a négy alapszabadság regulációs, fizikai és pénzügyi korlátainak minél teljesebb körű lebontását előrevetítő célkitűzések ösztönző módon hatottak a helyi közlekedési szektorra is, amelynek országhatáron kívüli terjeszkedésével sokáig az európai jogalkotó sem számolt.

⁸ Lásd a Bíróság C-53/00 Ferring-ügyben (ECLI:EU:C:2001:627) hozott ítéletét, amelyben a Bíróság már azt alapította meg, hogy a kompenzáció csak abban az esetben tekinthető állami támogatásnak, ha meghaladja a kijelölt szolgáltató által viselt többletköltségeket.

⁹ Lásd az EUB C-280/00. sz. *Altmark Trans* és *Regierungspräsidium Magdeburg* ügyben hozott ítéletét, 89–93. pontok.

Ennek eredménye az lett, hogy az uniós jog már az integráció korai éveiben létrehozta a szárazföldi közlekedés terén a közszolgáltatási kötelezettségekre alkalmazandó általános keretet, számolva a közlekedési szektor sajátosságaival, és – az uniós állami támogatási szabályok alóli kivételként – meghatározta a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésének szabályait, kiszámítási módját.¹⁰ E rendelkezéseket viszont nem kellett alkalmazni az elsősorban helyi vagy regionális szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra.¹¹

A városi, elővárosi és regionális közösségi közlekedési szolgáltatások terén a verseny hosszú ideig valóban nem lépte át az országhatárokat.¹² Nem volt indokolt tehát megvizsgálni az uniós versenyszabályoknak való megfelelés szempontjából sem a több tízezer helyi piac odaítélésének módját, sem a szolgáltatóknak nyújtott ellentételezéseket. A helyzet nagyjából a kilencvenes évek második felében változott meg, ebben az időszakban vált gyakoribbá, hogy egyes szolgáltatók más tagállamokban meghirdetett ajánlattételi felhívásokra is jelentkeztek, és arra is volt példa, hogy elutasítás esetén panasszal a helyi bíróságokhoz¹³ vagy a Bizottsághoz¹⁴ fordultak.¹⁵

Ehhez az időszakhoz köthető az EUB meghatározó jelentőségű Altmark-ítélete is, amely rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (és ebben a körben a helyi közlekedési szolgáltatások) körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül tiltott állami támogatásnak.¹⁶

¹⁰ 1191/69/EGK rendelet, 3–13. cikkek.

¹¹ 1191/69/EGK rendelet (az 1969-es eredeti szöveg), 19. cikk (2) bekezdés.

¹² Lásd a szárazföldi közlekedésben a közszolgáltatási kötelezettségekre alkalmazandó általános keretet létrehozó 1191/69/EGK rendelet 19. cikkének (2) bekezdését, valamint az ezt módosító 1893/91/EGK módosító rendeletet.

¹³ Ennek eredménye lett például előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Altmark-ítélet is.

¹⁴ Lásd többek között: 2003/5033 (DE) jogsértés – helyi és regionális közlekedési szolgáltatások közbeszerzései – 2004. október 13-i felszólítás.

¹⁵ A Bizottság javaslata: A Tanács és az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, COM (2005) 319 végleges.

¹⁶ A későbbi ítélkezési gyakorlat kiterjesztette az Altmark-feltételek alkalmazhatóságát a közszolgáltatások közlekedési szektoron kívüli területeire is, sőt az uniós jogalkotás eredményeibe is beépültek e kritériumok (lásd az 1370/2006/EK rendeletet a IV. alfejezetben). Az ítélet hatásának elemzését lásd részletesen: HORVÁTH 2015, 199–201.

Az Altmark Trans Németországban, Stendal körzetben helyi menetrend szerinti autóbuszjárat üzemeltetésére engedéllyel rendelkező vállalkozás. A helyi hatóság (*Regierungspräsidium*) elutasította a Nahverkehrsgesellschaft nevű versenytárs vállalkozás által benyújtott, ugyanezen szolgáltatások üzemeltetésére vonatkozó engedély iránti kérelmet. Határozatának indokolásaként megállapította, hogy az Altmark Trans eleget tesz a tagállami jog által meghatározott feltételeknek, és mint régóta fennálló vállalkozás, az Altmark Trans a megszerzett helyzet védelmét élvezte. Ez a védelem magában foglalta, hogy a menetrend szerinti szállítási szolgáltatás üzemeltetését már végző vállalkozás jobb fuvarozási ajánlat nyújtására képes, mint egy új jelentkező. A Nahverkehrsgesellschaft ezzel szemben azt állította panaszában, hogy az Altmark Trans nem felel meg a tagállami törvényi követelményeknek. Valójában álláspontja szerint az Altmark Trans gazdaságilag nem életképes vállalkozás, mivel nem volt képes közpénzből nyújtott támogatások nélkül létezni. Ennélfogva a számára kiadott engedélyek jogellenesek.

Az ügyben eljáró tagállami bíróság kérdése nem kizárólag az állami támogatások tilalmáról szóló (jelenlegi) EUMSZ 107. cikkének értelmezésére vonatkozott, hanem az ágazati másodlagos uniós jogra is kiterjedt az alábbiak szerint: „Az EK Szerződés [77. és 92.] cikkének [jelenleg EUMSZ 93. és 107. cikkének – B. I.], valamint az 1893/91/EGK rendelettel módosított 1191/69/EGK rendelet rendelkezéseinek együttes olvasatával ellentétes-e azon nemzeti szabályozás alkalmazása, amely a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedés keretében a szükségszerűen közpénzből nyújtott támogatásoktól függő, menetrend szerinti szállítási szolgáltatások engedélyeinek koncessziójára ad felhatalmazást [...]”?

1. szövegdoboz

Altmark-ítélet: mikor nem állami támogatás a közszolgáltatások ellentételezése?

Az EUB szerint a menetrend szerinti városi, elővárosi vagy regionális szállítási szolgáltatások üzemeltetését lehetővé tevő, közpénzből nyújtott támogatások nem tartoznak az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, amennyiben az ilyen támogatásokat a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének ellenértékét képviselő ellentételezésnek kell

tekinteni. Az Altmark ítéletben az EUB azt is rögzítette, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés az alábbi négy (konjunktív) feltételnek való megfelelés esetén nem minősül állami támogatásnak:

1. a kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el;
2. az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek;
3. a támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő indokolt költségek és elismert nyereség részben vagy egészben történő fedezéséhez;
4. amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó, jól működtetett vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.¹⁷

Közzszolgáltatások ellentételezésének szabályozása az Altmark-ítélet után

Az Altmark-döntés meghatározó jelentőségű előrelépés volt a versenyszabályok és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjainak összeegyeztethetőségéhez (HORVÁTH 2015). Fontos hangsúlyoznunk, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételesek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött. Az ítélkezési gyakorlat azonban kiterjesztette az alkalmazást más hasonló közszolgáltatási területekre is 2003-tól kezdődően. Erre ismert példa a Stadt Halle ügy,¹⁸ ahol a városi hulladékgyűjtés megszervezése

¹⁷ Az Altmark-feltételek értékeléséről bővebben lásd: HORVÁTH 2015. Szintén a közlekedési szektor sajátosságaiból következik, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének szintjét – amely megalapozza az uniós versenyjogi szabályok alkalmazhatóságát e területen – nem az úgynevezett „de minimis” szabályokból, hanem a tényleges tagállami gyakorlatból vezette le jelen esetben a Bizottság és az EUB.

¹⁸ C-26/03 sz. Stadt Halle ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:5).

volt vitatott, illetve a CADA-ügy,¹⁹ amelyik a fejlesztésért kedvezményezett áramtermelők jogviszonyáról szólt (HORVÁTH 2015).

Az ítélet további, tisztázóbb szabályozások kiindulópontjává vált (HORVÁTH 2015) a másodlagos uniós jogalkotás és a Bizottság szakpolitika-alkotási tevékenysége terén is. Minderre azért is szükség volt, mert azzal, hogy a közszolgáltatási tevékenység pénzügyi ellentételezése – az Altmark-feltételek teljesülése esetén – kikerült az EUMSZ 107. cikke által tiltott állami támogatás fogalmi köréből, az EUB hatásköre jelentősen csökkent a közszolgáltatási ellentételezést biztosító nemzeti intézkedések ellenőrzése terén (BAUBY–SIMILIE 2016b) – hiszen az ítélet lehetővé teszi, hogy az Altmark-tesztet maguk a tagállamok végezzék el. Ez valójában azt jelenti, hogy a tagállamok az Altmark-ítéletben meghatározott kritériumok alapján viszonylag szabadok maradtak. Különösen a negyedik feltétel (a referenciaértéknek a közbeszerzési eljárás alternatívájaként történő felhasználása a hatékonyság biztosítása érdekében) enged széles teret a tagállamok mérlegelési jogkörének. Az ítélet ezen olvasata egyértelműen összefügg az alkotmányos keretrendszer fent részletezett paradigma-váltásával, vagyis azzal, hogy az uniós jog a tagállamok számára egyre nagyobb mozgásteret enged az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozása és szervezése tekintetében. (VEDDER–HOLBRODA 2013, 66.)

Az Altmark-ítéletet követően a Bizottság jogalkotási és szakpolitika-alkotási tevékenységének különösen fontos eredménye a 2005-től 2013-ig hatályos Monti-Kroes-csomag, a 2013 óta hatályban lévő Almunia-csomag és a 2016-os állami támogatásról szóló legutóbbi közlemény. Általános szabályként e „támogatási csomagok” csak azokat a területeket érintik, amelyekben nincsenek külön (másodlagos jogban rögzített) ágazati szabályok. Kivételt képeznek ez alól a bejelentési kötelezettségre vonatkozó mentességek. Ezeket az energia (villamos energia és gáz), a postai és hírközlési szolgáltatások, a hulladék, a víz és a szennyvíz stb. területén is alkalmazni kell akkor is, ha az ÁGÉSZ finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket a megfelelő ágazati irányelvek tartalmazzák. (BAUBY–SIMILIE 2016b.)

Két évvel az Altmark-ítélet után a Bizottság elfogadta az úgynevezett Monti-Kroes-csomagot,²⁰ majd néhány évvel később az Almunia-csomagot

¹⁹ Commission, 16 December 2003, State aid N 475/2003 Security of Supply Ireland (CADA).

²⁰ A Monti-Kroes-csomag három jogi aktusból áll: 1. az EK 86. cikk (2) bekezdése közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról

(2013-tól hatályos). Egyrészt a Monti-Kroes-csomag célja az volt, hogy lefedtesse e területre vonatkozóan a Bizottság ellenőrzési és döntéshozatali hatáskörére vonatkozó legfontosabb szabályokat, mivel e hatáskört az Altmark-ítélet – potenciálisan legalábbis – jelentősen csökkentette. (BAUBY–SIMILIE 2016b.) Ez a szándék mindenekelőtt a csomag részét képező bizottsági határozat elfogadásához vezetett, amely az Altmark-ítélet alapján meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése nem minősült állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében. Másfelől a deklarált cél a jogbiztonság növelése volt, nemcsak a határozat elfogadásával, hanem a „közösségi keretrendszer” bevezetésével is, amely meghatározta azokat a feltételeket, amelyek alapján a határozat által nem szabályozott ellentételezés összeegyeztethető a belső piaccal. (BAUBY–SIMILIE 2016b.)

E várakozások azonban nem teljesen valósultak meg a gyakorlatban. Mivel a határozat alá tartozó támogatásokat nem kellett bejelenteni a Bizottságnak, ezzel szemben a keretszabály alá tartozókat igen, számos kérdés merült fel a fogalmi elhatárolást illetően. Mint a tudományos irodalom²¹ és maga a Bizottság is rámutatott, a Monti-Kroes-csomag végrehajtása számos nehézséget okozott egyes ágazatokban, különösen a szociális szolgáltatások terén, valamint helyi és regionális szinten.²² Ezért vélhetően számos olyan intézkedést, amelyet – mivel ténylegesen tiltott állami támogatást valósított meg – be kellett volna jelenteni a Bizottságnak, a tagállamok hatóságai bejelentés nélkül hajtottak végre, megsértve az EUMSZ 107. cikkét. A Bizottság ennek okaként azt jelölte meg, hogy az ÁGÉSZ állami támogatási szabályait alapul vevő kulcsfontosságú fogalmak nem egyértelműek. Fontos megjegyezni azonban, hogy a bizonytalan és kétértelmű nyelv gyakran több lehetőséget biztosít

szóló, 2005. november 28-i bizottsági határozat (HL L 312., 2005. 11. 29., 1., 67); 2. közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatás közösségi kerete (HL C 279., 2005. 11. 29., 4.); 3. az átláthatóságról szóló irányelv módosítása (a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK bizottsági irányelv (HL L 318., 2006. 11. 17., 318.).

²¹ Bővebben lásd: BAQUERO CRUZ 2013, 310.; SINNAEVE 2011, 213., 217.

²² A Monti-Kroes-csomag elfogadásával párhuzamosan ugyanis a Bizottság közleményt bocsátott ki a jóléti szolgáltatókról, azon megközelítés alapján, hogy a szociálpolitikai célkitűzések igazolhatják a piac szabályozása érdekében hozott intézkedések alkalmazását. (SAUTER 2014, 28.)

az illetékes hatóságok oldalán az értelmezési „manőverek” számára az arra irányuló döntéshozatal során, hogy a vitatott támogatás bejelentési kötelezettség alá esik-e, vagy sem – és az értékelési hibát utóbb könnyen meg lehet magyarázni az alkalmazandó szabályok alapjául szolgáló kétértelmű fogalmakkal.

Az új 2011–2012-es és jelenleg is hatályban lévő csomag (Almunia-csomag) elfogadásával²³ a Bizottság elősorban arra törekedett, hogy a tagállamok számára egyszerűbb, világosabb és rugalmasabb keretet biztosítson a megfelelő színvonalú közszolgáltatás feltételrendszerének megteremtése érdekében, ami a válság idején különösen fontos célkitűzésként jelent meg. Ebből kiindulva minden szociális szolgáltatás mentesül a Bizottság értesítésének kötelezettsége alól, a kapott ellentételezés összegétől függetlenül (korábban csak a kórházak és a szociális lakások mentesültek). A korábbi szabályrendszer módosításán túl két új eszköz is részét képezi az Almunia-csomagnak; egy új de minimis rendelet, amely előírja, hogy egy bizonyos küszöbérték alatti összeg (500 ezer euró három év alatt) nem tartozik az állami támogatások körébe (ezáltal az állami támogatások további kategóriáját teremtette meg, amely mentes a bejelentési kötelezettségtől) és egy új közleményt, amely tisztázza az állami támogatás azon fontosabb fogalmi elemeit (támogatás fogalma, gazdasági tevékenység stb.), amelyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szempontjából relevánsak. Mindazonáltal az utóbbi eszköz nem érinti a tagállamok eddig is fennálló, széles körű mérlegelési lehetőségét az általános érdekű szolgáltatások meghatározása terén. A fenti ambiciózus célok ellenére ez a szabályrendszer nem tudott jelentős változtatásokat eszközölni az alapfekvő fogalmak tisztázása és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellentételezési szabályai alkalmazásának hatékonyabbá tétele érdekében.

²³ Az Almunia-csomag négy intézkedésből áll: 1. A Bizottság közleménye az Európai Unió állami támogatási szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására nyújtott kompenzációra történő alkalmazásáról (HL C 8., 2012. 01. 11., 4–14.); 2. Az EUMSZ. 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások számára nyújtott de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 20. 12. 2011 (EU) rendelettervezet (HL C 8., 2012. 01. 11., 23–27.) 3. A Bizottság határozata (2011. december 20.) az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak nyújtott közszolgáltatási ellentételezés formájában történő alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-i határozatára (HL L 7., 2012. 01. 11., 3–10.); 4. A Bizottság Közleménye: A közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatások európai uniós keretrendszere (HL C 8., 2012. 01. 11., 15–22.).

Zárógondolatok

A Bizottság legutóbbi 2016-os állami támogatási közleménye (a továbbiakban: Közlemény)²⁴ kiterjesztette azon intézkedések alkalmazási körét, amelyekre az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésének tilalma nem vonatkozik. Vagyis a tagállamok több lehetőséget nyernek a „tisztán helyi beavatkozások” számára az általános állami támogatási szabályok alóli mentességgént, mivel ezek a helyi szolgáltatások nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet (SZYSZCZAK 2017). Azáltal, hogy a Közlemény célként fogalmazza meg, hogy segítse a tagállamokat olyan támogatási intézkedések kialakításában (mintegy a támogatási eljárás egyszerűsítéseként), amelyek nem igényelnek előzetes bejelentést, a Közlemény meg is erősíti, hogy az utakon, belvízi utakon, vasúthálózatokon és vízelosztó hálózatokon történő állami beruházások tipikusan a Bizottság előzetes kontrollja és beleegyezése nélkül hajthatók végre.

A Bizottság megközelítése ilyen irányú változásának értékelése során figyelembe kell vennünk a Közlemény kibocsátását megelőző időszak pénzügyi és gazdasági környezetét is. A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság nyomán a Bizottság egy éven belül több mint száz, a pénzügyi intézményeknek nyújtott nemzeti támogatási programot és intézkedést nyilvánított az uniós állami támogatási szabályokkal összeegyeztethetőnek (LOWE 2009, 3.). A Bizottság emellett közleményeket és rendeleteket fogadott el annak érdekében, hogy a tagállamok a pénzügyi szektor bizonyos típusainak támogatást nyújthassanak a válság negatív hatásainak csökkentése érdekében, útmutatást nyújtva az állami támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kritériumok alapján az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése *b)* pontjának értelmezésére. Ezek az intézkedések – alapvetően a bankok közötti tisztességes verseny és a rendes piaci működéshez való visszatérés érdekében – a korábbinál több lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak arra, hogy állami támogatást nyújtsanak a pénzügyi szektorban. A válság így hozzájárult az EU állami támogatásának és versenypolitikájának befolyásolásához, így a tagállami kormányok ösztönzést kaptak a „patrióta” nemzeti politikákkal (lásd: VARJU–PAPP 2016, 28.) való kísérletezésre is, nemcsak a pénzügyi szektorban, hanem más szabályozási területeken is.

²⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, 2016/C 262/01.

Ami a belső piaci liberalizáció és a nemzeti szabályozói kompetenciák uniós megközelítésének változásait illeti, az ágazati szabályozások tendenciái többé-kevésbé megegyeznek a fent ismertetettekkel. Általánosságban elmondható többek között, hogy a fogyasztóvédelem (különösen a kiszolgáltattott fogyasztói csoportok) erősödése figyelhető meg (SAUTER 2014, 215.). Az energia példája mutatja, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításának és a fogyasztói jogoknak a védelmét kiterjesztették a szabályozási rendszer minden elemére (SAUTER 2014, 202.). Mára már külön fogyasztóvédelmi záradékkal egészítették ki mind a villamosenergia-, mind pedig a gázirányelveket. Megfigyelhetjük (mind a villamosenergia-, mind a gázirányelvek esetében), hogy a fogyasztók jólétén túl számos egyéb közérdekű célkitűzés (többek között a környezetvédelem) megfogalmazása az irányelvek részét képezi, és ezek biztosítására nagymértékű mérlegelési jogkört hagynak a tagállami jogalkotó számára a közszolgáltatási ágazatokban (SAUTER 2014, 199.). Bár a liberalizáció mértéke és a nemzeti autonómia szintje nyilvánvalóan ágazatonként eltérő (MARCOU 2016, 18.), hasonló tendenciák vagy legalábbis e megengedőbb irányba tett lépések szinte mindegyik területen láthatók.

Irodalomjegyzék

- BACON, Kelyn (1997): State Aids and General Measures. *Yearbook of European Law*, Vol. 17, No. 1. 269–321. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/17.1.269>
- BAQUERO CRUZ, Julio (2013): Social Services of General Interest and the State Aid Rules. In NEERGAARD, Ulla – SZYSZCZAK, Erika – VAN DE GRONDEN, Johan Willem – KRAJEWSKI, Markus eds.: *Social Services of General Interest and the State Aid Rules*. The Hague, T.M.C. Asser Press. 287–316. DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-876-7_12
- BAUBY, Pierre – SIMILIE, Mihaela M. (2014): Europe. In UCLG (*United Cities and Local Governments*), GOLD III (*Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*). *Basic Services for All in an Urbanizing World*. Abingdon, Routledge. 94–131.

- BAUBY, Pierre – SIMILIE, Mihaela M. (2016a): What Impact Have the European Court of Justice Decisions Had on Local Public Services? In KOPRIC, Ivan – MARÇOU, Gerard – WOLLMANN, Hellmut eds.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 27–40. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_3
- BAUBY, Pierre – SIMILIE, Mihaela M. (2016b): *The European Union's State aid rules and the financing of SGEIs' tasks*. (Kézirat)
- BAUBY, Pierre (2011): From Rome to Lisbon: SGIs in Primary Law. In SZYSCZAK, Erika – DAVIES, Jim – ANDENÆS, Mads – BEKKEDAL, Tarjei eds.: *Developments in Services of General Interest*. The Hague, T.M.C. Asser Press. 19–36. DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-734-0_2
- European Economic and Social Committee (2017): *Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest*. Elérhető: www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-04-17-493-en-n.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 05.)
- HAJNAL György (2014): Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary's post-2010 governance reforms. In *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: from Pre-Weberianism to Neo-Weberianism*. Bratislava: NISPAcee PRESS. (CD-ROM) Elérhető: www.researchgate.net/profile/Hajnal_Gyorgy/publication/273447223/ (A letöltés dátuma: 2017. 05. 01.)
- HALL, David (2012): *Re-Municipalising Municipal Services in Europe*. (A European Federation of Public Service Unions (EPSU) megbízásából készített jelentés.) Business School, University of Greenwich. Elérhető: www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf (A letöltés dátuma: 2013. 09. 19.)
- HALMAI, Gábor (2017): *Much Ado About Nothing? Legal and Political Schooling for the Hungarian Government*. Verfassungsblog. Elérhető: <http://verfassungsblog.de/much-ado-about-nothing-legal-and-political-schooling-for-the-hungarian-government-on/> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 25.)
- HANCHER, Leigh – LAROCHE, Pierre (2011): The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest. In CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne eds.: *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press. 743–782. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1628573>

- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH, M. Tamás – PÉTERI, Gábor eds. (2001): *Navigation to the market: regulation and competition in local utilities in Central and Eastern Europe*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- HORVÁTH, M. Tamás (2016): From Municipalisation to Centralism: Changes in the Hungarian Local Public Service Delivery. In KOPRIC, Ivan – MARCÓU, Gerard – WOLLMANN, Hellmut eds.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 185–199. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_13
- HORVÁTH, M. Tamás (2018): Evaluation of an Anti-Monopoly Programme in Hungarian Public Utilities. In KOPRIC, Ivan – MARCÓU, Gerard – WOLLMANN, Hellmut eds.: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. More Evidence for Better Results*. London, Palgrave Macmillan. 279–296.
- HORVÁTH, M. Tamás – BARTHA, Ildikó (2018): EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary. *International Public Administration Review*, Vol. 16, No. 1–2. 99–121. DOI: <https://doi.org/10.17573/cepar.v16i1.362>
- KLASSE, Max (2013): The Impact of Altmark: The European Commission Case Law Responses. In SZYSZCZAK, Erika – VAN DE GRONDEN, Jan Willem eds.: *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 35–51. DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-906-1_2
- KRAJEWSKI, Markus (2011): *Grundstrukturen des Rechtsöffentlicher Dienstleistungen*. Heidelberg, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-16855-0>
- MARCÓU, Gerard (2016): The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In KOPRIC, Ivan – MARCÓU, Gerard – WOLLMANN, Helmut eds.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 13–26. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_2
- PROSSER, Tony (2005): *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199266692.001.0001>

- PROSSER, Tony (2010): EU competition law and public services. In MOSSIALOS, Elias – PERMANAND, Govin – BAETEN, Rita – HERVEY, Tamara K. eds.: *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press. 315–336. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750496.008>
- ROSS, Malcolm (2000): Article 16 E.C. and Services of General Interest: From Derogation to Obligation? *European Law Review*, Vol. 25, No. 1. 22–38.
- RUSCHE, Tim Maxian (2013): The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices. In SZYSZCZAK, Erika – VAN DE GRONDEN, Johan Willem eds.: *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. The Hague, T.M.C. Asser Press. 99–124. DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-906-1_6
- SAUTER, Wolf (2012): The Altmark Package Mark II: New Rules for State Aid and the Compensation of Services of General Economic Interest. *European Competition Law Review*, Vol. 33, No. 7. 307–313. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107588844>
- SAUTER, Wolf (2014): *Public Services in EU Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHÖN, Wolfgang (1999): Taxation and state aid law in the European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 36, No. 5. 911–936.
- SCHWEITZER, Heike (2012): Services of General Economic Interest. In CREMONA, Marise ed.: *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford, Oxford University Press. 12–63.
- SINNAEVE, Adinda (2011): The report and communication on services of general economic interest: stocktaking and outlook for reform. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 10, No. 2. 211–223. DOI: <https://doi.org/10.21552/ESTAL/2011/2/235>
- SZTANKÓ Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. *Competitio*, Vol. 7, No. 1. 49–65. DOI: <https://doi.org/10.21845/comp/2008/1/3>
- SZYSZCZAK, Erika (2017): *Recent Case Law: Altmark and Local and Regional Subsidies to Public Services*. “The Law and Economics of State Aid Before National Courts” európai uniós bírói képzésen tartott előadás anyaga. (Kézirat) Dublin, 2017. 07. 7–8.

- TSEKOS, Theodore N. – TRIANTAFYLLOPOULOU, Athanasia (2016): From Municipal Socialism to the Sovereign Debt Crisis: Local Services in Greece 1980–2015. In KOPRIC, Ivan – MARÇOU, Gerard – WOLLMANN, Helmut eds.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 135–149. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_10
- VARJU Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 103–137.
- VARJU, Márton – PAPP, Mónika (2016): The crisis, national economic particularism and EU law: What can we learn from the Hungarian case? *Common Market Law Review*, Vol. 53, No. 6. 1647–1674.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2016): *Az Európai Unió Joga*. Budapest, Wolters Kluwer.
- VEDDER, Hans – HOLWERDA, Marijn (2013): The European Courts’ Jurisprudence After Altmark; Evolution or Devolution? In SZYSZCZAK, Erika – VAN DE GRONDEN, Jan Willem eds.: *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. The Hague, T.M.C. Asser Press.