

## TARTALOM

BOLF-GALAMB ZSÓFIA és MOHAY ÁKOS A közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozó új szabályok – az Almunia-csomag elemei	3
STAVICZKY PÉTER Az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesülése az Európai Bizottság gyakorlatának tükrében	25
GYÜRKÉS ANITA Az átengedett díjbevételekből finanszírozott közszolgáltatások állami támogatási szempontú megítélése	35
BOLF-GALAMB ZSÓFIA Az Európai Unió versenyjogi értelemben vett állami támogatási és a közbeszerzési szabályok kapcsolata	41
MIKOLA ORSOLYA IRÉN A fővárosi autóbuszos személyszállítási közlekedés	59



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

BOLF-GALAMB ZSÓFIA ÉS MOHAY ÁKOS<sup>1</sup>

*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-csomag<sup>2</sup>), a közszolgáltatások állami támogatására vonatkozó uniós szabályok három elemét, amelyek 2012. január 31-én léptek hatályba. A közlemény<sup>3</sup>, a határozat<sup>4</sup> és a keretszabály<sup>5</sup>, valamint az

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> A csomag a nevet betérjesztőjéről, a versenyügyekért felelős biztosról, Joaquín Almuníaról kapta.

<sup>3</sup> 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.)

<sup>4</sup> 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.)

<sup>5</sup> A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló eu-

Almunia-csomag utolsó részeként 2012 áprilisában elfogadott és hatályba lépett közszolgáltatási de minimis rendelet<sup>6</sup> 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-ítélet<sup>7</sup> feltételeinek<sup>8</sup> 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.)

<sup>6</sup> 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.)

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> (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 Buendia<sup>9</sup> *A csavar fordul egyet* című cikkét<sup>10</sup>, amely jól kiemeli az új szabályozás néhány olyan fontos területét, amelyek kérdéseket vethetnek fel az alkalmazás során.

„E blog szerkesztője nagyon kedvesen meginvitált, 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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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. Végtére 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

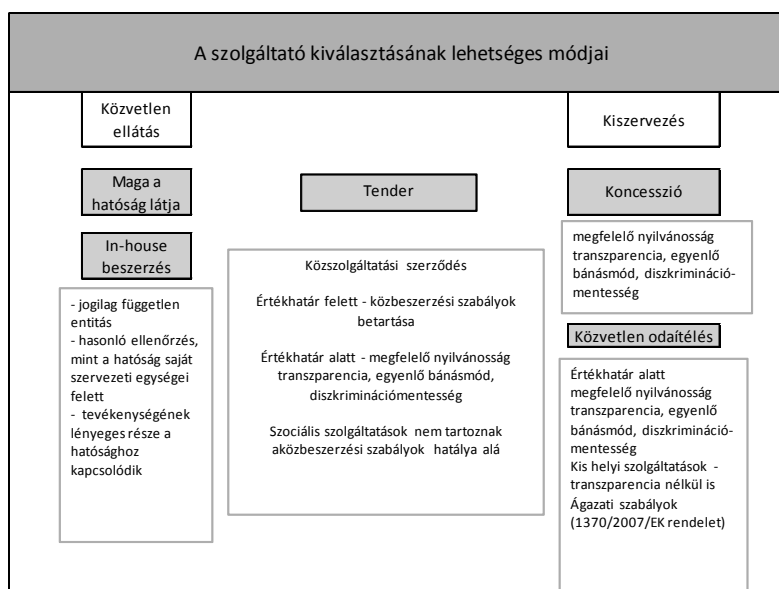
Ahogy az a fenti gondolatébresztőben is megfogalmazásra kerül, az új közszolgáltatási keretszabály talán legvitatottabb pontja a közbeszerzési szabályok betartásának összeegyeztethetőségi feltétellel tétele. Az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok együttes értékelésének követelménye csak a 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 irányelvben<sup>11</sup> fog-

<sup>11</sup> 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 követelményét<sup>12</sup>. 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 nyílt<sup>13</sup>, 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.).

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

<sup>13</sup> 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 eljárás<sup>14</sup> is megfelelő lehet, kivéve, ha egyes érdeklődő gazdasági szereplőket jogos ok nélkül kizárnak az ajánlattételből. A versenypárbeszéd<sup>15</sup> és a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárás<sup>16</sup> csak kivételes esetekben lehet elégséges az állami támogatás kizárására. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás<sup>17</sup> 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 ajánlat<sup>18</sup> 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 tervezete<sup>19</sup> 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.

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

<sup>15</sup> A 2004/18/EK irányelv 29. cikke.

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

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

<sup>18</sup> 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.].

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011\\_sgei/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_sgei/index_en.html)

### 3.2. A közlemény (Communication)<sup>20</sup>

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-ügyben<sup>21</sup> 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 költségeihez<sup>22</sup>. Az ilyen pénzügyi hozzájárulások gyakran a szolgáltatás valódi költségeinek csupán töredékét

<sup>20</sup> 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.

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

<sup>22</sup> 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 működik<sup>23</sup>. A kizárólag helyi vonatkozásokkal rendelkező, csak helyi lakosságot érintő tevékenységek, mint pl. helyi lakosság által használt uszoda<sup>24</sup>, helyi lakosságot ellátó kórház<sup>25</sup>, helyi múzeumok<sup>26</sup> vagy helyi közönséget vonzó kulturális események<sup>27</sup> 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-

<sup>23</sup> 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.

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

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

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

<sup>27</sup> 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 vállalkozás<sup>28</sup>. 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.<sup>29</sup>

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

<sup>29</sup> 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 határozat<sup>30</sup> 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-

<sup>30</sup> 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 iránymutatás<sup>31</sup> 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,<sup>32</sup> amely szerint egy utólagos, a közszolgáltatás valamennyi nettó költségét finanszírozó kompenzáció esetében a tőkemegtérülési ráta nem haladhatja meg a (szerződés hosszának megfelelő) releváns swap-

<sup>31</sup> 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.).

<sup>32</sup> 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)<sup>33</sup>. A Bizottság az általános 200 ezer eurós de minimis értékhatárnál<sup>34</sup> 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 érthető, 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 támogatáshalmazódás 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 kompenzációkra<sup>35</sup> és 3. részletes vizsgálatot a jelentős versenytorzító hatással rendelkező támogatások esetében.

<sup>35</sup> 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.

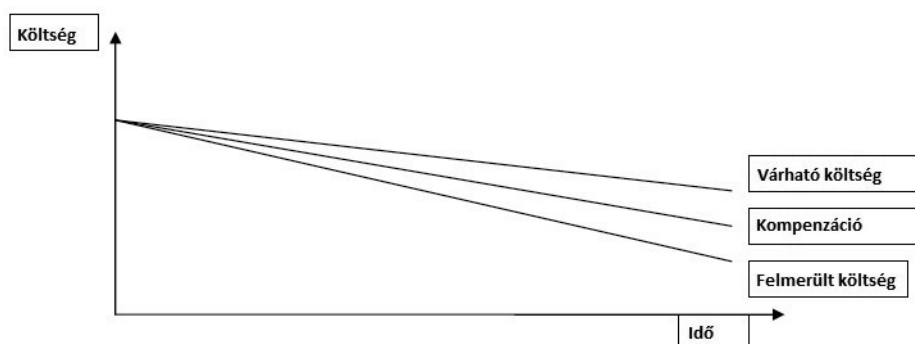
A tagállamok a közbeszerzési szabályok mellett erősen támadták a hatékonysági kritériumok bevezetését a tervezetbe, mondván, hogy nem az uniós állami támogatási politika feladata a közszolgáltatók hatékony működésének biztosítása, hanem az a tagállamok saját hatásköre. Ráadásul számos olyan közszolgáltatás létezik, ahol a hatékonyság elég nehezen értelmezhető a szolgáltatás jellegéből, egyediségéből fakadóan<sup>36</sup>. 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 Altmark-ítélettel, amely a 4. feltételében a szolgáltató hatékonyságát követeli meg, a keretszabály előírásai szerint a kompenzációs mechanizmusba kell hatékonysági ösztönzőket beépíteni. Ezt a

<sup>36</sup> 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.

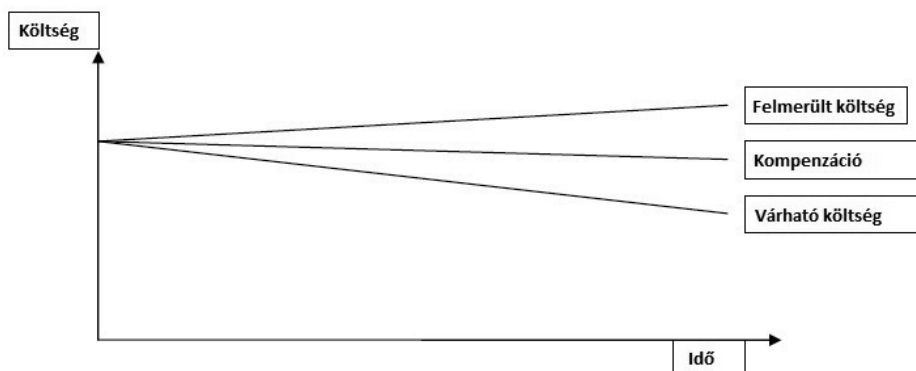
tagállamok többféle módszerrel is megtehetik. A keretszabály két lehetséges megoldást tartalmaz: a) eleve megállapíthatnak egy olyan rögzített ellentételezési szintet, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt 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 vállalkozás<sup>37</sup>



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.

<sup>37</sup> 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 vállalkozás<sup>38</sup>

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 veszteségesé 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 posta<sup>39</sup> 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

<sup>38</sup> Az ábra forrása: uo.

<sup>39</sup> 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 módszerrel<sup>40</sup> 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,

<sup>40</sup> 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.

## AZ ALTMARK-ÍTÉLET NEGYEDIK FELTÉTELÉNEK TELJESÜLÉSE AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG GYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN

STAVICZKY PÉTER<sup>1</sup>

### 1. Bevezetés

Az Európai Bíróság 2003-ban az Altmark Trans ügyben<sup>2</sup> hozott ítéletével alapvetően megváltoztatta a tagállamok általi általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ, közszolgáltatások) finanszírozás állami támogatási megítélésére vonatkozó gyakorlatát. A korábbi gyakorlat ugyanis nem volt egyértelmű a tekintetben, hogy a közszolgáltatások állami finanszírozását állami támogatásnak tekintette-e vagy sem.<sup>3</sup> A Bíróság által felállított négy elemből álló feltételrendszer célja annak megállapítása, hogy az állam által az ÁGÉSZ ellátásáért nyújtott kompenzáció az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Amennyiben a kompenzáció nyújtása során a tagállam teljesíti a négy konjunktív feltételt,<sup>4</sup> az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, és nincsen szükség

<sup>1</sup> A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó képviselőjének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

<sup>2</sup> A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.].

<sup>3</sup> Az Altmark-ítéletet megelőző joggyakorlat bemutatását lásd: TVI Információs Füzetek 21. szám [http://tvi.kormany.hu/download/1/e1/00000/TVI\\_infofuzet\\_21\\_Kozszolgaltatas.pdf](http://tvi.kormany.hu/download/1/e1/00000/TVI_infofuzet_21_Kozszolgaltatas.pdf)

<sup>4</sup> A feltételek röviden: 1. A közszolgáltatási feladat világosan meghatározott. 2. A

az Európai Bizottság számára előzetes bejelentés megtételére, valamint a Bizottság jóváhagyásának megvárására (EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés). Ha azonban a kompenzáció nyújtása során valamelyik feltétel nem teljesül, az intézkedést előzetesen jóvá kell hagyatni a Bizottsággal, jellemzően az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján (a közlekedési ágazatban a jóváhagyás alapja az EUMSZ 93. cikke).

A Bíróság későbbi döntéseiben több alkalommal is konzekvensen megerősítette<sup>5</sup> az Altmark-ítéletben elfogadott megközelítést, így az jelenleg az állami támogatások jogának immanens és megkerülhetetlen részét képezi.

Mivel az Altmark-ítélet meghozatalát követően a Bizottság a realitásokat figyelembe véve felismerte, hogy a tagállamok nem voltak képesek, illetve nem kívánták a – sokszor évtizedek óta azonos módon finanszírozott esetleg monopolisztikus – közszolgáltatásaik finanszírozását az Altmark-feltételekkel összhangba hozni, 2005-ben szabályokat fogadott el (ún. Monti–Kroes-csomag),<sup>6</sup> amelyek útmutatóul szolgáltak arra, hogy a tagállamok által nyújtott kompenzáció milyen feltételek teljesítése esetén minősül belső piaccal az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján összeegyeztethető támogatásnak. Az Altmark-ítéletben előírt feltételekhez képest a fő különbség az volt, hogy az összeegyeztethetőséget szabályozó

---

közszolgáltatás kompenzálásának paraméterei előzetesen és világosan meghatározásra kerültek. 3. A kompenzációs mechanizmus kizárja a túlkompenzáció lehetőségét. 4. A közszolgáltató vagy versenyeztetéssel kerül kiválasztásra, vagy a közösség számára leghatékonyabb szolgáltató látja el a feladatot (*a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre*).

<sup>5</sup> Lásd például a C-140/09. sz. Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA kontra a Presidenza del Consiglio dei Ministri ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé], a C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, I-2843. o.] vagy a C-148/09. P sz. Belgium kontra Deutsche Post és mások ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

<sup>6</sup> A Bizottság 2005/842/EK határozata az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról (HL L 312., 2005.11.29. 67. o.) és a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keret-szabály (HL C 297. 2005.11.29. 4. o.).

bizottsági dokumentumok nem követelték meg a hatékonyság (negyedik Altmark-feltétel) teljesítésének igazolását.

Ezek a szabályok a közelmúltban módosultak (ún. Almunia-csomag), A korábbi kétszintű szabályozás (határozat és keretszabály) háromeleművé bővült. Egyrészt, a Bizottság külön rendeletben meghatározta, hogy mely kis jelentőségű közszolgáltatások kompenzálása nem torzítja a versenyt, illetve nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezáltal nem minősül állami támogatásnak.<sup>7</sup> Másrészt, a Bizottság határozatban szabályozta az EUMSZ 106 cikk (2) bekezdése alapján előzetes bejelentés nélkül összeegyeztethető támogatásnak minősülő kompenzációk feltételeit.<sup>8</sup> Harmadrészt, a Bizottság keretszabályban írta elő a bejelentési kötelezettség alá tartozó kompenzációk összeegyeztethetőségi feltételeit.<sup>9</sup> Emellett a Bizottság a csomag részeként közleményt is kiadott, ami a közszolgáltatásokkal kapcsolatosan felmerülő leggyakoribb kérdésekre ad választ a joggyakorlatból levont következtetéseket felhasználva.<sup>10</sup>

Az új keretszabály alapján úgy tűnik, a bejelentési kötelezettség alá eső kompenzációk jóváhagyása a korábbinál sokkal bonyolultabbá válik, valamint a bejelentési értékhatár is a felére csökkent.<sup>11</sup> Ennek eredményeként az Altmark-ítéletben lefektetett feltételek alkalmazása várhatóan „felértékelődik” a tagállamok számára. Ugyanakkor látható, hogy a Monti-Kroes-csomag éppen azért vette ki az összeegyeztethetőségi vizsgálatból a negyedik Altmark-feltétel által támasztott hatékonysági köve-

<sup>7</sup> A Bizottság 360/2012/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 114., 2012.04.26. 8. o.).

<sup>8</sup> A Bizottság 2012/21/EU 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 007., 2012.01.11. 3. o.).

<sup>9</sup> A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011) (HL C 008., 2012.01.11. 15. o.).

<sup>10</sup> A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 008., 2012.01.11. 4 o.).

<sup>11</sup> A korábban hatályos évi 30 millió eurós kompenzációs összeget a Bizottság az új határozatában 15 millió euróra csökkentette, ugyanakkor eltörölte a cégek árbevételére vonatkozó 100 millió eurós értékhatárt.

telményt, mivel annak teljesítése meglehetősen nehéz, sok esetben a szolgáltatás egyedi jellege miatt szinte lehetetlen.

A fentiek alapján tehát különösen fontos lehet az Altmark feltételek betartása azokban az esetekben, amikor a tagállam nem kíván bejelentést tenni és megvárni a Bizottság jóváhagyását, azonban az állami támogatási szabályok megsértéséből fakadó kockázatokat minimalizálni kívánja miközben az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szervezése terén az EUMSZ (14. cikk és 26. jegyzőkönyv) és a joggyakorlat<sup>12</sup> által elismert nagyfokú szabadságával élni kíván.

## **2. A negyedik Altmark-feltétel értelmezése a Bizottság gyakorlatában**

Az alábbiakban röviden bemutatásra kerül, hogy az Európai Bizottság bizonyos esetekben miért fogadta el, vagy miért utasította el az Altmark-ítélet alkalmazhatóságát, különös tekintettel annak negyedik feltételére és tekintette ennek következtében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartóznak a tagállam által a közszolgáltatónak nyújtott állami kompenzációt, illetve milyen kifogásokat fogalmazott meg a tagállamok erre irányuló érvelésével szemben. Az összefoglaló bizonyos, az Altmark-ítélet szempontjából fontos elemeket emel ki, de nem tartalmazza a hivatkozott döntések kimerítő összefoglalását.

1. A Pyrénées Atlantiques-esetben<sup>13</sup> (N381/2004. sz. bejelentés) a Bizottság – döntési gyakorlatában először – azért fogadta el a szélessávú internet-infrastruktúra állam által finanszírozott biztosítását közszolgáltatásnak, mivel magas hozzáadott értéket jelentett az oktatás, iskolák ingyenes hozzáférése, e-egészségügy és e-kormányzati szolgáltatások nyújtása terén a régió egész lakossága számára. A francia hatóságok két független tanulmánnyal ismertették az ágazatra jellemző nem túl élénk versenyhelyzetet a régióban, ami az állam beavatkozását szükségessé tette a megfelelő szolgáltatás nyújtása érdekében. A rendszer bizonyos

<sup>12</sup> A C-174/97. sz. FFSA kontra Bizottság- ügyben hozott ítélet [EBHT 1998, I-1303. o.], a T-1702. sz. Fred Olsen kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, II-2031. o.], a T-289/03. sz., BUPA és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, II-00081. o.]

<sup>13</sup> HL C 162., 2005.06.02. 5. o.

nyereségráta feletti megtérülésnél profit-visszaforgatási mechanizmust tartalmazott az állam részére (claw-back mechanism). A szolgáltató nyilvános tenderen került kiválasztásra, a legjobb ajánlatot adó jelölt nyert. A koncessziós szerződés 20 évre került megkötésre. Az állam csak az infrastruktúra kiépítéséhez adott finanszírozást, a működtetéshez nem. A megbízási szerződés éves ellenőrzést és elszámolást írt elő. A szerződés %-os mértékben tartalmazta a közszolgáltató megtérülését is (az ésszerű profitot, 10,89% IRR). A közszolgáltató egyéb tevékenységeitől nem csak számvitelileg választotta el ezt a tevékenységet, hanem külön leányvállalatot hozott létre. A két tenderen induló közül a tárgyalási folyamatban az került kiválasztásra, amelyik kevesebb támogatásból és alacsonyabb elvárt profit mellett vállalta a tevékenység végzését.-

2. Bizottság cseh busztársaságok finanszírozásának vizsgálata során (C3/2008. sz. eljárás<sup>14</sup> kétségét fejezte ki a cseh jogszabályok szerinti előre nem látható, de kompenzálható költségek fogalmát illetően, mivel ez a tétel felhasználható arra, hogy indokolja az ellentételezés maximális összegének rendkívüli esetekben történő megemelését. A cseh hatóságok a szolgáltatók kiválasztását célzó tenderkiírásban előre meghatározták, hogy maximum mennyit kívánnak fizetni (kilométerenként). A Bizottság szerint az a tény, hogy a szolgáltatás ára statisztikai adatokkal alátámasztható, és részét képezi a tenderdokumentációnak, még önmagában nem jelenti a negyedik Altmark feltétel teljesülését. Egy ilyen eljárás nem minősíthető közbeszerzési eljárásnak vagy olyan eljárásnak, amely biztosítaná, hogy az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján határozzák meg, amelyek egy jól működtetett és szállítóeszközökkel megfelelően ellátott tipikus vállalkozásnál merülnének fel. Tehát a díj előzetes maximálása, akár objektív referenciák alapján, nem egyenlő a legelőnyösebb szolgáltató költségstruktúrájával, vagyis nem teljesíti a negyedik Altmark-feltételt.

3. Az osztrák Postbus Lienz ügyben (C 16/2007. sz. ügy) a Bizottság kimondta,<sup>15</sup> hogy az iparági átlag figyelembevétele, nem jelenti a jól mű-

<sup>14</sup> A Bizottság 2009/325/EK határozata dél-morvaországi buszvállalatoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezésre vonatkozó C 3/08 (ex NN 102/05) számú állami támogatásról (HL L 97., 2009. 04. 16. 14. o.).

<sup>15</sup> A Bizottság 2009/845/EK határozata a Postbus Lienz körzetében érvényes közszolgáltatási szerződésére vonatkozó C 16/07 (ex NN 55/06) számú állami támogatásról

ködtetett, hatékony vállalatok költségeinek alapul vételét. A hosszú ideig monopóliumok által uralt és ajánlattételi felhívások nélkül odaítélt szerződésekkel jellemzett autóbusz-közlekedési ágazatban nem feltétlenül mondható el minden aktív piaci szereplőről, hogy jól vezetett vállalkozás lenne. Ebből következően az iparági átlag nem feltétlenül a jól működött vállalkozás költségeit tükrözi. A Bizottság szerint Ausztriának olyan vállalkozások átlagos költségeit is be kellett volna mutatnia, amelyek az utóbbi években nagy számban nyertek el ajánlattételi felhívásokat az ágazatban, e költségekhez történő viszonyítás már megfelelő viszonyítási alap lett volna. A társaság egyébként az iparági átlag alatt kapott kompenzációt. A Bizottság mindazonáltal a kompenzációt a belső piaccal összegeztethető támogatásnak minősítette.<sup>16</sup>

4. A közszolgáltatási szerződés feltételeinek utólagos módosítása, szigorítása önmagában nem zárja ki a támogatás lehetőségét (N265/2006. sz. bejelentés).<sup>17</sup> Vagyis nem a kompenzáció összegét kell előre meghatározni, hanem a kiszámításának módszerét, amiben lehetnek bizonyos mozgó (pass-through) elemek is (pl. bérékhez kapcsolódó adók és járulékok).

5. A Dorsal-esetben (szélessávú internet-fejlesztés finanszírozása) a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a negyedik Altmark-feltétel teljesül (N382/2004. sz. bejelentés),<sup>18</sup> mivel alapos összevető elemzés bizonyította, hogy az államnak milyen indokolt igényei vannak és tenderen került kiválasztásra a szolgáltató. Az állam csak a beruházás finanszírozta, a rendszer működtetését nem. A Pyrénées Atlantiques esethez hasonlóan az 5%-os profit feletti megtérülést az állam elvonta. Mivel a versenyeztetés (közbeszerzés) során az állam tárgyalt is az ajánlattevőkkel, a Bizottság határozatában kiemelte, hogy ezekben az eljárásokban nem lehet automatikusan kijelenteni, hogy a végső nyertes piaci árat kapott a szolgáltatásért, hanem ezt külön meg kell vizsgálni. Ugyanakkor, mivel a szolgáltatást nem lehetett előzetesen a közbeszerzés első fázisában teljesen meghatározni és a közbeszerzés tárgyalásos fázisa is megfelelő ver-

---

(HL L 306., 2009.11.20.26. o.).

<sup>16</sup> Az eset összefoglalását lásd STAVICZKY: *Állami Támogatások Joga*, 2010/1. 33. o.

<sup>17</sup> HL C 196., 2007.08.24. 1. o.).

<sup>18</sup> HL C 230., 2005.09.20. 6. o.

senyt biztosított a három ajánlattevő között, a Bizottság végül elfogadta, hogy az összességében legelőnyösebb ajánlat került kiválasztásra.

6. A túlkompensáció elkerülése automatikusan nem biztosítható a korábbi jegyárak csökkentésére épülő mechanizmussal (N332/2008. sz. bejelentés),<sup>19</sup> hiszen az csak az igazolt bevételek csökkenését (a korábbinál hatékonyabb működést) indokolja, a költségek (teljes) optimalizálását nem. Vagyis előfordulhat, hogy a korábbi – nem hatékony – szolgáltatóhoz képest az új szolgáltató akár kevesebb kompenzáció mellett is csökkenteni tudja a jegyárakat, de ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy az új szolgáltató egyben a leghatékonyabb is.

7. Ugyanígy nem teljesíti a negyedik Altmark-feltételt az utasforgalomhoz kötött állandó kompenzáció, mivel nem közvetlenül veszi figyelembe a forgalomtól nem függő fix költségeket (N604/2005.,<sup>20</sup> N207/2009.<sup>21</sup> és N206/2009.<sup>22</sup> sz. bejelentések), így nem zárható ki, hogy túlkompensáció történik.

8. A tendereztetés célja, hogy a szolgáltatás megrendelője megtalálja a legolcsóbb, vagy az elvárt minőséghez képest legolcsóbb szolgáltatót (N46/2007. sz. bejelentés<sup>23</sup>). A negyedik Altmark-feltételnek a közbeszerzési szabályok mindkét kiválasztási megoldása (legolcsóbb ár, legjobb ár/érték arány) megfelel. Ebben az eljárásban az ár mellett értékelésre került: a mögöttes technikai színvonal, a nyújtani kívánt szolgáltatás színvonala, az elvárt profit és a kiírástól való eltérés (ez utóbbi esetében minden ajánlattevő megkapta a többiek javaslatait). Mivel a szolgáltató kiválasztására megfelelő tender kiírásával került sor a Bizottság elfogadta az Altmark-ítélet alkalmazhatóságát.

9. A Bizottság ugyancsak elfogadta, hogy a fordított megközelítés – legjobb minőség elvárása fix árért, Genehmigungswettbewerb – is megfelel az Altmark-ítéletnek (Bitterfeld és Wittenberg buszszolgáltatás,

<sup>19</sup> HL C 46., 2009.02.25. 8. o.

<sup>20</sup> HL C 207., 2006.08.30. 2. o.

<sup>21</sup> HL C 255., 2009.10.24. 4. o.

<sup>22</sup> HL C 255., 2009.10.24. 4. o.

<sup>23</sup> HL C 157., 2007.07.10. 3. o.

N 206/2009. sz. bejelentés), többek között azért is, mivel a közszolgáltató kiválasztására nyílt versenyeztetésben került sor. A tenderben húsz minőségi kritérium került kiírásra. Az 5%-os profitot meghaladó nyereség túlkompensációként elvonásra került, az alulkompensációra (és ezzel az esetleges alacsonyabb nyereségre) viszont nem volt ellentételezés.

10. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a tendereztetés (közbeszerzés) önmagában nem zárja ki automatikusan az előny létét, főleg, ha a finanszírozó eltér a harmadik Altmak-feltételtől. A Bizottság ezt is érdemben vizsgálhatja (a kiírt és elvárt feltételek mennyiben szükségesek a szolgáltatás nyújtásához N475/2003. sz. bejelentés).<sup>24</sup> Vagyis, a közbeszerzési/tendereztetési szabályok eljárási előírásai mellett a negyedik Altmak-feltétel elemzése *tartalmi* vizsgálatot is magában foglal.

11. A szlovén áramtermelési támogatások rendszeréről szóló jóváhagyó határozatában (C 7/2005. sz. eljárás)<sup>25</sup> a Bizottság a piaci szintű kompenzáció meghatározásánál elfogadta a bizonyíthatóan legolcsóbb megoldást (két erőmű volt képes ellátás-biztonsági célú áramtermeléshez a szlovén szén felhasználására, és közülük az egyik nem volt környezetvédelmi okok miatt alkalmazható a feladatra). A Bizottság azt is figyelembe vette, hogy rövid távon csak új erőmű építésével lehetne a feladatot másképp ellátni, ami növelné az állami kompenzáció mértékét. A Bizottság az értékelése során elemezte azt is (bár nem túl alaposan), hogy a cég hatékonyan működik, és nem részesül semmilyen profitban, csak a költségeit fedezi az állami kompenzáció, és a kompenzáció csak néhány évig kerül kifizetésre, amely idő alatt új erőmű nem építhető. E peremfeltételek mellett a Bizottság bizonyítottnak találta az Altmak-ítélet negyedik feltételének teljesülését.

12. Az olasz posta egyes betéti termékek forgalmazásáért állami kompenzációban részesült. A Posta a Cassa Depositi e Prestiti SpA (Betéti és Hitelpénztár – a továbbiakban: CDP) nevében történő forgalmazta ezt a terméket. A CDP állami irányítás alatt álló pénzügyintézet, amelynek célja az állami befektetés, a helyi közszolgáltatási infrastruktúrával kapcsola-

<sup>24</sup> HL C 34., 2004.02.07. 8. o.

<sup>25</sup> A Bizottság 2007/580/EK határozata a Szlovénia által a minősített energiatermelőkről szóló törvény értelmében alkalmazott állami támogatási rendszerről (HL L 219., 2007.08.24. 9. o.).

tos munkák és a nemzeti érdekeltségű főbb közművek fejlesztésének előmozdítása. E tevékenységek finanszírozását a CDP a posta által kibocsátott, államilag garantált takaréklevelekből végzi. A posta a takaréklevelek finanszírozásáért ellentételezésben részesült. Egy hozzá intézett panasz alapján a Bizottságnak eljárást indított C49/2006. sz. eljárás), mert kétségei voltak, hogy a fizetett díj piacnak minősül, vagyis hasonló-e a hasonló termékek forgalmazásért a piacon fizetett díjhoz. A díj meghaladta az állampapírok eladásáért jogszabályban meghatározott jutalékot és a bankok által kapott vállalati kötvény-értékesítési jutalékot is. A panaszos szerint a posta által kezelt takaréklevelek nagyon jó kockázati minősítéssel rendelkeznek az állami garancia miatt, így a jutaléknak alacsonyabbnak kellene lennie. Olaszország természetesen ezzel ellentétes referenciákra hivatkozott. Emellett a Bizottság független szakértő segítségét is igénybe vette a piaci díjazás megállapítása érdekében. A szakértő által végzett igen komplex (az egyes termékeket külön-külön is értékelő, valamint több módszert is alkalmazó, komparatív) elemzés azt az eredményt hozta, hogy a postának fizetett ellentételezés piaci jellegű volt. Ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a posta nem részesült állami támogatásban.<sup>26</sup>

### 3.Összegzés

A bemutatott esetek alapján látható, hogy a Bizottság jellemzően csak a közszolgáltatás iránti igények megfelelő indokolása és a szolgáltatók nyílt versenyeztetéssel történő kiválasztása esetén fogadja el az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesítését. Amennyiben nincsen versenyeztetés, csak különleges indokok (pl. a szlovén eset), vagy nagyon alapos, független szakértő által elvégzett költségelemzés (pl. az olasz posta esete) igazolhatja azt, hogy a tagállam által bizonyos ÁGÉSZ ellátásáért fizetett ellenszolgáltatás nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak. Ugyanakkor maga a versenyeztetés, vagy közbeszerzetés – különösen, ha tárgyalásos, vagy kétszakaszos eljárásról van szó – önmagában még nem elegendő bizonyíték arra, hogy a legelőnyösebb ajánlat került kiválasztásra, vagy a legolcsóbb (piaci) árat fizeti az

<sup>26</sup> A Bizottság 2009/554/EK határozata a Poste Italiane postai takaréklevelek forgalmazása miatti díjazása érdekében Olaszország által bevezetett állami támogatásról (HL L 189., 2009.06.21. 3. o.).

állam a szolgáltatásért. A tagállamnak ezt adott esetben külön tartalmilag is bizonyítani kell. E nélkül annak kockázata áll fenn, hogy a nyújtott kompenzáció egy része nem indokolható és a kedvezményezettnek azt egy bizottsági vizsgálat végén vissza kell fizetnie a tagállam részére.

Jelenleg még nem ismert, hogy az új szabályozás gyakorlati végrehajtása végül konkrétan milyen feltételek teljesítését, illetve a fennálló támogatásnyújtási rendszerek milyen mértékű módosítását követeli majd meg a tagállamoktól. Mindenesetre az új szabályok szövege alapján várható, hogy a mostaninál sokkal szigorúbb előírások teljesítésével válik csak összeegyeztethető támogatássá a bejelentési kötelezettség alá tartozó kompenzáció (pl. közbeszerzési megfelelés bizonyítása). Mindazonáltal, és tekintettel arra, hogy a Bizottság által alkotott szabályok csak kiegészítik, és nem írják felül a joggyakorlat megállapításait, a fentiekben bemutatott esetek és az azokból levonható következtetések továbbra is erős hivatkozási alapul szolgálhatnak, amennyiben egy tagállam az Altmark-ítélet teljesítése mellett kíván érvelni. Könnyen előfordulhat, hogy a jövőben erre sokkal gyakrabban lesz szükség, mivel a tagállamoknak kevesebb adminisztrációt és jogbizonytalanságot jelent majd az Altmark-ítélet feltételeinek teljesítése, mint egy hosszadalmas bizottsági bejelentés megtétele és az abban rejlő buktatók vállalása.

## AZ ÁTENGEDETT DÍJBEVÉTELEKBŐL FINANSZÍROZOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSE

GYÜRKÉS ANITA<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* közszolgáltatás, átengedett díjbevétel, állami forrás, kompenzáció

Az utóbbi pár hónapban a különféle közszolgáltatások<sup>2</sup> (kéményseprőipari 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-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Az állami támogatások joga a közszolgáltatásokra az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát alkalmazza.

lezésére való alkalmazásáról<sup>3</sup> 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 keretszabály<sup>4</sup> 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-feltételek<sup>5</sup> teljesü-

<sup>3</sup> HL C 8., 2012.01.11. 4. o.

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 határozatában<sup>7</sup> 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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> (2012/C 213/04) 2012.1.11.

költségvetést terheli-e.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.

<sup>8</sup> Lásd 5. lábjegyzet (35) pont.

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

<sup>10</sup> 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, összefhatárra 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 szabályok<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> 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.

## AZ EURÓPAI UNIÓS VERSENYJOGI ÉRTELEMBEN VETT ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉS A KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYOK KAPCSOLATA

BOLF-GALAMB ZSÓFIA<sup>1</sup>

*A cikk első közlésére a Közbeszerzési Szemle (www.kozbeszerzes.hu)  
2012. évi VI. számában került sor.*

*Tárgyszavak:* közbeszerzés, PPP, legelőnyösebb ajánlat, közszolgáltatás

### 1. Bevezetés

Jelen cikk rövid áttekintést ad a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok viszonyáról, kitér arra, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazása minden esetben kizárja-e az európai uniós értelemben vett állami támogatás jelenlétét.

Az uniós állami támogatási szabályok betartása azért fontos, mert amennyiben a támogatás nyújtására e szabályok megsértésével kerül sor, és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) egy hivatalból vagy panasz alapján indított vizsgálati eljárásban megállapítja az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetlenségét, annak kedvezményezett általi visszafizetését rendelheti el. Mint ahogy a későbbiekben bemutatásra kerül, a közbeszerzési szabályok betartása mellett is figyelni kell az intézkedés állami támogatási szempontú értékelésére.

<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.

Az uniós állami támogatási szabályozás célja, hogy a vállalkozások számára egyenlő feltételeket biztosítson, és megakadályozza, hogy egyes vállalkozások az állami támogatások révén jogtalan előnyhöz jussanak. A szabályozás tágabb értelemben a belső piac megfelelő működéséhez kapcsolódik, szűkebb értelemben a versenyjog részét képezi, mivel az állami támogatások befolyásolják és torzíthatják a versenyt.

Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás nyújtása az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében főszabály szerint tilos. Az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése, illetve az ezen alapuló rendkívül kiterjedt másodlagos joganyag rendelkezik azon kivételekről, amelyek esetében az állami támogatásnak minősülő intézkedések a belső piaccal összeegyeztethetőek, illetve összeegyeztethetőnek tekinthetőek.

Meg kell jegyezni azonban, hogy egy állami támogatási intézkedés nem mentesíthető az általános tilalom alól, amennyiben sérti az uniós jog alapvető elveit, így belső piac megvalósulását elősegítő négy alapszabadságot.<sup>2</sup>

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásról akkor beszélhetünk, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek.<sup>3</sup>

A *vállalkozás* fogalmába beletartozik minden olyan piaci szereplő, amely tényleges gazdasági tevékenységet fejt ki a belső piacon. Az Európai Bíróság a Klaus Höfner-esetben<sup>4</sup> határozta meg a vállalkozás fogalmát, e szerint állami támogatási értelemben vállalkozásnak minősül „minden gazdasági tevékenységet végző személy, függetlenül jogi helyzetétől és finanszírozási formájától.” A Bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata alapján gazdasági tevékenység „bármely, egy adott piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával járó tevékenység, amely feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot”.<sup>5</sup> Állami támogatási szempontból mindig azt kell vizsgálni, hogy ki (vagy kik) a támogatás végső kedvezményezettje(i), aki(k)nél a *gazdasági* előny ténylegesen megjele-

<sup>2</sup> Áruk szabad áramlása, tőke szabad áramlása, szolgáltatások szabad áramlása, személyek szabad mozgása.

<sup>3</sup> A C-280/00. sz. az *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.] 74. pontja és az ott hivatkozott gyakorlat.

<sup>4</sup> A C-41/90. sz., a *Klaus Höfner*-ügyben hozott ítélet [ECR 1991, I-01979. o.] 21. pont.

<sup>5</sup> A C-184/98. sz., a *Pavel Pavlov és mások* [ECR 2000, I-6451.o.], valamint a C-475/99. sz., *Ambulanz Glöckner* [ECR 2001, I-09089. o.] ügyben hozott ítéletek.

nik, és ez nem minden esetben azonos azzal az entitással, amely részére a támogatás nyújtásra, kifizetésre került.<sup>6</sup>

A támogatásnak *állami forrásból* kell származnia, amely forrásba beletartoznak többek között a központi költségvetésből finanszírozott kifizetések, állami bevételkiesések, az állam által befolyásolt, valamint az állami tulajdonban lévő vállalatokon keresztül, illetve a Strukturális Alapokból történő finanszírozás és az önkormányzatok forrásai.

Az intézkedés *szelektív*, ha nem terjed ki a gazdaság minden szereplőjére, csak egy régióra, egy gazdasági ágazatra, vagy konkrét vállalkozás(ok)ra stb.

A *versenytorzító hatás megvalósul*, ha az érintett vállalkozás olyan piacon tevékenykedik, amelyen a vállalkozások között verseny van (vagy lehetne). Ezen feltétel meglétét az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) általában vélelmezi. A verseny torzítását nem kell számszerűsíteni vagy pontosan meghatározni, elégséges a versenytorzítás *lehetőségének* fennállása is.<sup>7</sup> Ennek ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania.

A *tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása* az áruk és szolgáltatások szabad áramlása következtében a legtöbb esetben fennáll, a Bizottság a feltétel teljesülését általában vélelmezi, ennek ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania. Akkor is teljesül e feltétel, ha harmadik országba irányuló termék vagy szolgáltatás nyújtásáról van szó.

Az Unió Bíróságok joggyakorlata alapján az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett *előny* akkor áll fenn, ha az állami intézkedés olyan előnyt jelent a kedvezményezett számára, amelyet azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem szerezhette meg. Az előny nem csak kifizetés formájában jelentkezhet, hanem például adókedvezmény, kedvezményes hitel vagy kezességvállalás stb. formájában. Előnynek minősül továbbá az olyan szerződéses feltétel, amely a szerződő feleket a piacon általában el nem érhető helyzetbe hozza, különösen, ha az ügyleti kockázatukat a hasonló ügyletekben szokásos piaci ellenérték alatti áron vagy megfelelő mértékű ellentételezés nélkül jelentős mértékben csökkenti, vagy gyakorlatilag megszünteti.

<sup>6</sup> A C-30/59. sz., *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra High Authority of the ECSC-ügyben* hozott ítélet [EBHT 1961, 3. o.] 27. pontja, a C-156/98. sz. *Németország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, I-6857], a C-382/99. sz. *Hollandia kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet [EBHT 2002., I-5163].

<sup>7</sup> A C-148/04. sz. *Unicredito Italiano SpA kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I* ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-11137. o.] 54. pontja.

## 2. A kiválasztási eljárás kiküszöbölheti-e az állami támogatás jelenlétét?<sup>8</sup>

Az, hogy egy kiválasztási eljárás, így például a közbeszerzési eljárás ki tudja-e küszöbölni egy adott intézkedés kapcsán az állami támogatás jelenlétét, alapvetően attól függ, hogy képes-e kizárni, hogy a kiválasztott vállalkozás előnyhöz jusson.

Az előny fogalmának értelmezése kiemelten fontos a fenti kérdés megválaszolására tekintetében. Kiemelendő, hogy az állami intézkedések értékelése során azokat hatásaik és nem céljuk alapján kell megítélni.<sup>9</sup> A Bíróság ítéletében rögzítette, hogy előnynek minősül minden olyan állami, vagy államnak betudható intézkedés, amely következtében a vállalkozás által normál körülmények között viselt terhek csökkennek, és amely könnyítéshez normál piaci körülmények között a kedvezményezett nem juthatna hozzá. Azaz bármilyen, az adott vállalkozás szokásos működési költségét csökkentő intézkedés előnyt biztosít a vállalkozásnak.

Az előny fogalma tehát két dolgot foglal magában, egyrészt azt, hogy az állami beavatkozás csökkenti az adott vállalkozás működési költségeit, másrészt ez a csökkenés nem a piac szokásos működéséből következik.<sup>10</sup>

Az, hogy állami támogatást biztosít-e az eladó számára az állam, mikor szolgáltatást vagy árut vásárol a piacon, attól függ, hogy az ár, és ezért az ebből fakadó bevétel is magasabb-e, mint az adott áruk és szolgáltatások releváns piacán az adott időpontban. Amennyiben az eladó az állam részére a legolcsóbban biztosítja az igénybe vett kérdéses szolgáltatást, akkor nem jelenik meg nála előny. Az állami beavatkozás azonban befolyásolhatja, torzíthatja is a piaci árakat, például, ha az állam túl nagy, és számára nem szükséges mennyiségben vásárol, a kialakult magas ár már nem a normál piaci körülmények következménye lesz.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Ez a fejezet Phedon Nicolaidis: State aid, Advantage and Competitive Selection: What is Normal Market Transaction cikkének (In: EStAL 1/2010) felhasználásával készült.

<sup>9</sup> A C-173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.] 13. pont, C-75/97. sz. *Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter)* ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-3671. o.] 25. pont.

<sup>10</sup> A C-237/04. sz., *Enirisorse SpA kontra Sotacarbo SpA* ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, I-2862. o.].

<sup>11</sup> A T-14/96. sz., *Bretagne Angletterre Irlande kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, II-319. o.].

Elvieken tehát amennyiben az állam 'átlagos fogyasztóként' viselkedik, nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni. A Bíróság ítéletében<sup>12</sup> megállapította, hogy az állami támogatás sokkal inkább az állam részéről készpénzben, illetve más módon biztosított kifizetést jelent a kedvezményezett számára, mint az állam által beszerzett áruk és szolgáltatások ellenértékének megfizetését. A Bizottság az Automobile Ford Craiova privatizációja ügyében hozott döntésében<sup>13</sup> leszögezte, hogy az előny, amelyben a kedvezményezett vállalkozás részesül, valójában egy olyan kedvezmény az állam részéről, amelyhez normál piaci körülmények között nem juthatna hozzá. Így a vállalkozások és az állami szervek közötti normál pénzügyi tranzakciók nem minősülnek állami támogatásnak.

A fenti logikát követve megállapítható, hogy a nyílt, diszkriminációmentes versenyeztetési eljárás elvben megszünteti az állami támogatás jelenlétét az állami beszerzések során, mivel az így kialakult ár piaci árnak tekintendő. Ezt az elvet számos állami támogatási másodlagos joganyag is rögzíti, így többek között a K+F+I keretszabály,<sup>14</sup> a hatóságok általi föld- és ingatlanértékesítés állami támogatási szabályait tartalmazó bizottsági közlemény,<sup>15</sup> az 1994-es repülőterekről szóló iránymutatás.<sup>16</sup>

Ezen elv gyakorlati alkalmazása azonban távolról sem egyértelmű, és számos helyen további értelmezésre, pontosításra szorul.

A francia GEMO-esetben<sup>17</sup> a nyílt tenderben kiválasztott vállalkozások számára kompenzációt biztosítottak azért, hogy a farmerek gazdálkodása során keletkező állati tetemeket ingyen elszállítsák és megsemmisítsék. A Főtanácsnok indítványában megállapította, hogy abban az esetben beszélhetünk állami támogatásról, amennyiben az állam a nyílt eljárásban

<sup>12</sup> A C-30/59. sz., *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra High Authority of the ECSC* ügyben hozott ítélet [EBHT 1961, 3. o.].

<sup>13</sup> A Bizottság C-46/07. sz. – *Állami támogatás az Automobile Craiovanak (Románia)* – ügyben hozott határozata (HL L 239., 2008.09.06.; 12–25.o.).

<sup>14</sup> A kutatáshoz, fejlesztéshez, és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretszabálya (HL C 323., 2006.12.30.) 2.1. pont.

<sup>15</sup> A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről (HL C 209., 1997.07.10.).

<sup>16</sup> EK-Szerződés 92. és 93. cikkeinek és az EGT-megállapodás 61. cikkének a légi közlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (HL C 350., 1994.12.10., 5. o.).

<sup>17</sup> A C-126/01. sz., *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA* ügyben hozott ítélet [EBHT, 2003, I-13769. o.].

kiválasztott vállalkozásokat túlkompenzálja, azaz olyan mértékű kifizetést teljesít számukra, ami egy ilyen szolgáltatás biztosításának költségeit jelentősen meghaladja. A Bíróság azonban ítéletében azt is kimondta, hogy ez az intézkedés normális működési költség viselése alól mentesíti az állattenyésztőket, így a támogatás a versenyeztetéstől függetlenül is megvalósult.

Az Altmark Trans-ügyben<sup>18</sup> a Bíróság azt állapította meg, hogy amennyiben négy kumulatív feltétel<sup>19</sup> teljesül, akkor az adott személyszállítási közszolgáltatásért járó kompenzáció nem minősül állami támogatásnak, hiszen a kedvezményezett nem jut előnyhöz a versenytársaihoz képest az intézkedés által. A negyedik feltétel értelmében a szolgáltatót egy olyan közbeszerzési eljárás során kell kiválasztani, amely lehetővé teszi, hogy a szolgáltatásokat a közösség számára legkisebb költségen nyújtsák. Közbeszerzési eljárás hiányában a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítésére képes eszközzel rendelkező, tehát megfelelően felszerelt – vállalkozásnál felmerülhetnek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a bevételeket.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a közbeszerzési eljárás alkalmazása csak akkor zárhatja ki az állami támogatás meglétét, amennyiben lehetővé teszi annak a szolgáltatónak a kiválasztását, amely a szolgáltatást a „közösség számára a legkisebb költség mellett” képes nyújtani. A „legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás”<sup>20</sup> egyértelműen teljesíti ezt a

<sup>18</sup> A C-280/00. sz., *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahrverkehrsgesellschaft*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: Altmark-ítélet).

<sup>19</sup> (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.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési 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.) 53. cikke (1) bekezdésének b)

kritériumot. A „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat”<sup>21</sup> (a hazai törvényi szóhasználatban összességében legelőnyösebb ajánlat) 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.

A cseh busztársaságok kompenzációja ügyében hozott döntésében<sup>22</sup> a Bizottság az Altmark-ítélet négy feltételének való megfelelést vizsgálta, és a negyedik feltétellel kapcsolatban megállapította, hogy mivel a tender nem volt megfelelően közzétéve és a kompenzációsámítás paraméterei sem voltak megfelelően meghatározva, nem bizonyítható, hogy a kiválasztott vállalkozások a leghatékonyabbak. A támogatás tehát nem felel meg az Altmark-ítéletben foglalt feltételeknek, így az állami támogatást tartalmaz.

A londoni metró ügyében született bizottsági határozat<sup>23</sup> szerint, amennyiben egy PPP megállapodás nyilvános, transzparens és diszkriminációmentes eljárás lefolytatását követően jön létre, az biztosítja a piaci árat, és így az állami támogatás hiányát a projekt során. A nyílt eljárás azt jelenti, hogy a felhívást kellően széles körben és megfelelő időben közléseztik, úgy, hogy valamennyi érdekelt vállalkozás be tudja nyújtani az ajánlatát. A transzparencia követelménye szerint valamennyi feltételnek, kötelezettségnek egyértelműnek és előre meghatározottnak kell lennie. A diszkriminációmentesség értelmében pedig nem lehet olyan eljárási elem vagy egyéb klauzula, amely valamely érdekelt felet kizár, azonban a minőségi követelmények, amennyiben azok előre meghatározottak, és indokoltak, nem tekintendők ilyennek. A Bizottság ezen döntése azért is volt jelentős, mert először alkalmazta az állami támogatási szabályokat

---

pontja, 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.) 55. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

<sup>21</sup> 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.).

<sup>22</sup> A Bizottság 2009/325/EK határozata a dél-morvaországi buszvállalatoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezésre vonatkozó C 3/08 (ex NN 102/05) számú állami támogatásról – Cseh Köztársaság (HL L 97.; 2009.4. 16.,14–25.o.).

<sup>23</sup> A Bizottság határozata a N 264/2002. – *London Underground Public Private Partnership* -ügyben (HL C 309., 2002.12.12. 15.).

a PPP konstrukciókra, és mert elismerte, hogy abban az esetben is lehet állami támogatás hiányáról beszélni, amennyiben a nyertes vállalkozást tárgyalásos eljárás során választják ki, és nemcsak az ár, hanem a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlat alapján.

A Bizottság a Welsh Public Sector Network-ügyben hozott döntésében<sup>24</sup> azt állapította meg, hogy a szolgáltatási szerződés odaítélése közbeszerzési eljárással kiválasztott szolgáltató részére abban az esetben nem tartalmaz állami támogatást, amennyiben nem vezet a kedvezményezett vállalkozás számára olyan gazdasági előnyhöz, amelyet az normál piaci feltételek mellett nem érhetne el. E tekintetben a Bizottság azt vizsgálta, hogy a szerződést a közbeszerzési eljárás feltételeinek eleget téve ítélték-e oda, amely során az állam a közszektor világosan meghatározott szükségleteit kielégítő szolgáltatást vásárolt a piacról, a közbeszerzési irányelvek rendelkezései teljes mértékben betartásra kerültek. A közszektor szükségletei jelentik mind az állam saját működéséhez szükséges szükségleteit, mind azon szükségleteket, amelyek az állam állampolgárok irányába fennálló kötelezettségeinek teljesítéséhez szükségesek.

Annak értékelése során, hogy egy tranzakció valóban piacinak tekintendő-e, nagy jelentősége van, hogy a beszerzett árukra, szolgáltatásokra valóban szüksége van-e az államnak, illetve az állampolgároknak. A közbeszerzési eljárások, illetve az egyéb versenyeztetési eljárások rendszerint olyan szerződést eredményeznek a hatóságok és a szolgáltató vállalkozások között, ahol mindkét félnek vannak kötelezettségei, ez azonban önmagában nem zárja ki az állami támogatás jelenlétét a szolgáltató szintjén. A Törvényszék a Bretagne Angleterre Irlande kontra Bizottság ügyben<sup>25</sup> hozott ítéletében megállapította, hogy egy olyan intézkedés, amelynek keretében az állam egy kompkat üzemeltető vállalkozástól három éven keresztül előre meghatározott áron kompjegyeket vásárol, olyan mennyiségben, amely mind az ő, mind az állampolgárok valós igényét jelentősen meghaladja, állami támogatást jelent, mivel mesterségesen generál olyan keresletet, amely normál piaci körülmények között nem jelentkezne, ráadásul jelentősen csökkenti a szolgáltató piaci kockázatát is. A szolgáltató állami beavatkozás következtében megerősödött piaci pozícióját az sem semlegesíti, hogy a meglehetősen magas szolgáltatási szín-

<sup>24</sup> A Bizottság N 46/2007. sz. – *Welsh Public Sector Network Scheme* -ügyben hozott határozata (HL C 157., 2007.10. 3. o.).

<sup>25</sup> A T-14/96. sz., *Bretagne Angleterre Irlande kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, II-319. o.].

vonat teljesítésére köteles. Ez az elv a Törvényszék *P&Q European Ferries (Vizcaya)* kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében<sup>26</sup> is megerősítésre került. Vizsgálható az előny kérdése abban az esetben is, amennyiben az állam olyan szolgáltatást rendel meg a piacon, amely szolgáltatás iránti igény az állami megrendelés hiányában egyáltalán nem létezne, hiszen ezzel keresletet teremthet.

Különösen fontos, hogy a Bizottság gyakorlata szerint minden olyan feltétel előírása, amely hatással van a vételárra, vagy az ajánlatok speciális szempontok szerinti súlyozását teszi lehetővé, állami támogatás gyanúját veti fel.<sup>27</sup> A Bíróság az *Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou* ügyben hozott ítéletében<sup>28</sup> megállapította, hogy az állami támogatási szabályokat speciális klauzulák alkalmazásával sem lehet megkerülni.

Az állam saját belső és adminisztratív szükségleteit kielégítő, illetve az állam állampolgárok irányába fennálló hagyományos kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges beszerzések esetében a beszerzési eljárás akkor jelent előnyt, és így – a többi feltétel teljesülése esetén – állami támogatást a szolgáltató vállalkozás részére, amikor a beszerzett mennyiség meghaladja az állam szükségleteit, illetve a beszerzési ár a piaci árat, mivel ebben az esetben a szolgáltató nagyobb mennyiségben vagy magasabb áron értékesíthet, mint tenné az állami beavatkozás nélkül. Olyan esetekben, amikor az állam olyan áruk és szolgáltatások rendelkezésre állását támogatja harmadik felek részére, amelyek nem a tradicionális állami feladatokhoz kapcsolódnak (pl. szélessávú hálózatok kialakítása, postai szolgáltatás bizonyos küldemények tekintetében), és a beszerzett termék nincs összhangban az állam feltételezett szükségleteivel, a nyílt versenyeztetési eljárásban kiválasztott szolgáltató is előnyben részesülhet, mivel az állam piacot teremt, vagy a kiválasztott vállalkozás az új piacon lényegesen alacsonyabb kockázatokat visel, illetve hosszabb távon az első új belépő előnyét élvezheti.

<sup>26</sup> A T-116/01. sz., *P&Q European Ferries (Vizcaya)* kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, II-02957.o.].

<sup>27</sup> A 2008/717/EK sz. bizottsági határozat az *Automobile Craiova* vállalat részére nyújtott állami támogatásról (HL L 239/12., 2008.02.27.), 2008/767/EK bizottsági határozat a *Tractorul vállalat* részére nyújtott állami támogatásról (HL L 263/5., 2008.10.27.) és a N 408/2000. sz. ügyben hozott bizottsági határozat a *GSG eladásáról* (HL C 67/22., 2002.03.16.).

<sup>28</sup> Case T-384/06 sz., az *Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou*, *Howaldtswerke-Deutsche Werft GmbH* és *ThyssenKrupp Marine Systems AG* kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2011] 72. és 74. pont.

A Bíróságok és a Bizottság döntési gyakorlata értelmében az állam abban az esetben lép be a piacra 'jogszerű' módon, azaz a verseny torzulása nélkül, amennyiben normál piaci feltételek között bonyolít le tranzakciót a beszerzései során. Kérdés azonban, hogy mit tekintünk normál piaci feltételnek. Az esetjog alapján a piaci feltételek nem egy absztrakt, ideális szintjét jelentik a versenynek, hanem az állami beavatkozás előtti állapotot. A Bíróság álláspontja szerint kiindulási pontként az állami intézkedés előtt a belső piacon fennálló versenyhelyzetet kell tekinteni.<sup>29</sup>

Amennyiben tehát a kiválasztás során nyílt versenyeztetési eljárást alkalmaz az állam, az előny fogalmának teljesülése állami támogatási szempontból relatívvá válik. A legtöbb állami támogatási intézkedés azért jelent előnyt a vállalkozás számára, mivel csökkenti a kedvezményezett normál költségeit. Ekkor a viszonyítási alapot a kedvezményezett által viselt költségek jelentik. Amennyiben azonban tenderre kerül sor, a helyzet összetettebbé válik, hiszen a kedvezményezettnek egy, az állam által rárótt feladatot is teljesítenie kell. Ebben az esetben meg kell vizsgálni, hogy az állami beavatkozás és az állam által előírt feladat következtében a kedvezményezett kedvezőbb piaci pozícióba került-e.

Összességében egy nyílt,<sup>30</sup> átlátható és megkülönböztetés mentes közbeszerzési eljárás lefolytatása összhangban a 2004/18/EK és 2014/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel<sup>31</sup> általában megfelelő módszer annak kizárására, hogy egy állami intézkedés szelektív előnyt, ezért állami támogatást jelentsen a kiválasztott vállalkozás(ok) számára.

Az irányelv szerinti meghívásos eljárás<sup>32</sup> is megfelelő lehet, kivéve, ha egyes érdeklődő gazdasági szereplőket jogos ok nélkül kizárnak az ajánlattételből. A versenypárbeszéd<sup>33</sup> és a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárás<sup>34</sup> széles mérlegelési jogkört biztosít az elbíráló hatóságnak, és korlátozhatja az érdeklődő szereplők részvételét. Ennek

<sup>29</sup> A C-173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.].

<sup>30</sup> A 2004/18/EK irányelv 1. cikke (11) bekezdésének a) pontja, a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének a) pontja.

<sup>31</sup> HL L 134., 2004.04.30., 114–240. o. és HL L 134., 2004.04.30., 1–113. o.

<sup>32</sup> A 2004/18/EK irányelv 1. cikke (11) bekezdésének b) pontja, a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének b) pontja.

<sup>33</sup> A 2004/18/EK irányelv 29. cikke.

<sup>34</sup> A 2004/18/EK irányelv 30. cikke és a 2004/17/EK irányelv 1. cikke (9) bekezdésének a) pontja.

megfelelően, ezen eljárások csak kivételes esetekben lehetnek elégségesek az állami támogatás kizárására. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás<sup>35</sup> 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.

Végül vannak olyan körülmények, amelyek esetén a beszerzési eljárás nem biztosít kellően nyílt és valódi versenyt, így például az adott szolgáltatás jellegzetességei, szellemi tulajdonjogok megléte, az adott szolgáltató tulajdonában álló infrastruktúra, vagy az olyan eljárások esetében, amelyeknél csak egy ajánlat érkezik be.

Kivételes esetben az uniós állami támogatási jognak nem megfelelő állami támogatások eredményezhetnek kirívóan alacsony árat egy közbeszerzési eljárás során. Az 2004/18/EK irányelv 55. cikk (3) bekezdése ezt kívánja kiküszöbölni, azzal, hogy lehetővé teszi az ajánlat elutasítását, ha az ajánlatban szereplő ellenszolgáltatás ára azért kirívóan alacsony, mert az ajánlattevő állami támogatásban részesült. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv által megállapított kellő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatást jogszerűen (azaz az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban) szerezte. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv erről a tényről köteles tájékoztatni a Bizottságot. Az okozati összefüggés bizonyítása azonban rendkívül nehéz, ezért kérdéses, hogy ténylegesen mennyiben alkalmazható ez a rendelkezés.

### **3. Az állami támogatási és a kiválasztási szabályok viszonya a közszolgáltatások területén**

A közbeszerzési és az állami támogatási szabályok együttes alkalmazásának elemzése során kiemelten fontos az ún. általános gazdasági érdekű szolgáltatások (közszolgáltatások<sup>36</sup>) vizsgálata.

<sup>35</sup> A 2004/18/EK irányelv 31. cikke. Lásd még a 2004/17/EK irányelv 40. cikkének (3) bekezdését.

<sup>36</sup> Fontos kiemelni, hogy az állami támogatási értelemben vett közszolgáltatás (általános gazdasági érdekű szolgáltatás) fogalom és a közbeszerzési értelemben vett közszolgáltatás fogalma, amely a közszolgáltatókra vonatkozó külön eljárásrend hatályát határozza meg, nem azonos.

Állami támogatási értelemben a közszolgáltatások olyan sajátos, a polgárok vagy a társadalom egészének érdekét szolgáló feladatokat<sup>37</sup> jelentenek, amelyeket egy vállalkozás saját üzleti érdekeinek figyelembevételével nem, nem olyan mértékben, vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el.<sup>38</sup> Nem lehet közszolgáltatási kötelezettséget előírni olyan tevékenységek kapcsán, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy azok által kielégítően nyújthatók a közérdek állam által meghatározott feltételei – például az ár, az objektív minőségi jellemzők, a folytonosság és a szolgáltatáshoz való hozzáférés – mellett.<sup>39</sup>

Az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok eltérő célokra irányulnak. A közszolgáltatások területén az állami támogatási szabályok célja, hogy elkerüljék az állam által a szolgáltatónak biztosított előnyök által okozott versenytorzulást, míg a közbeszerzési szabályok arra vonatkoznak, hogy ezeket a szolgáltatásokat milyen feltételek mellett ítélik oda az egyes gazdasági szereplőknek, és e tekintetben minél szélesebb körű verseny biztosítása. Az illetékes hatóságoknak (ajánlatkérőknek) tehát mind a közbeszerzési, mind az állami támogatási szabályokat szem előtt kell tartani a közszolgáltatások megszervezése során.

Ahogy az már a korábbiakban bemutatásra került, az Altmark-ítélet feltételeinek eleget tevő állam általi kompenzáció esetében a szolgáltató nem jut a versenytársaihoz képest előnyhöz, így állami támogatáshoz sem.

A szolgáltatók kiválasztása azonban számos esetben nem nyílt, átlátható és megkülönböztetés mentes eljárásban történik. Amennyiben a közszolgáltatási szerződést akár közvetlen megbízás útján pl. személyszállítási közszolgáltatás esetében a kis távolságra, vagy alacsony összegre vonatkozó szerződések esetében,<sup>40</sup> akár belső szolgáltató<sup>41</sup> számára ítélik oda, az állami támogatási szabályok betartására kiemelt figyelmet kell

<sup>37</sup> A C-127/73 sz. *BRT kontra SABAM*-ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 313. o.].

<sup>38</sup> Különösen 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 (a továbbiakban: 1370/2007/EK rendelet) 2. cikke (HL L 315., 2007.12.03., 1. o.).

<sup>39</sup> A C-205/99 sz. *Analir-ügyben* hozott ítélet [EBHT 2001, I-1271. o.] 71. pont.

<sup>40</sup> 1370/2007/EK rendelet 5. cikk (4) bekezdés.

<sup>41</sup> 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.

fordítani (ugyanúgy igaz ez a közbeszerzés alól az in house szabályok szerint mentesülő szerződésekre).

Szintén ez a helyzet akkor is, ha egy szolgáltató számára a hatóság ún. kizárólagos jogot<sup>42</sup> biztosít.

Meg kell jegyezni, hogy egy kizárólagos jog biztosítása önmagában – az állam által a kedvezményezettnek kifizetett ellentételezés nélkül – is felvethet állami támogatási kérdéseket. Az állami hatáskörbe tartozó területek igénybevételére vagy használatára vonatkozó engedélyek, vagy gazdasági értékkel bíró speciális vagy kizárólagos jogok nyilvános versenyezettetés nélküli odaítélése jelentheti az állam részéről az állami forrásokról való lemondást, a kedvezményezetteket előnyös helyzetbe hozhatja, és így állami támogatásnak minősülhet.<sup>43</sup> A belső piaccal való összeegyeztethetőséget az intézkedés szükségessége (az intézkedés hozzájárul az adott piaci hiányosság orvoslásához és csak szükséges mértékben torzítja a versenyt) és az arányosság (minimálisan szükséges szintre korlátozódik) alapján kell megvizsgálni.

A hatóságok (ajánlatkérők) azonban az esetek döntő többségében nemcsak jogot vagy kötelezettséget biztosítanak a kiválasztott vagy kijelölt szolgáltató számára, hanem valamilyen finanszírozást, például vissza nem térítendő támogatást, kedvezményes kamatozású kölcsönt, állami kezességvállalással támogatott hitelt, illetve átengedett díjbevételt is. E finanszírozási formák esetében mindig szükséges megvizsgálni, hogy az adott forrás betudható-e az államnak, azaz valóban állami forrásnak minősül-e állami támogatási értelemben.

Az államnak betudhatóság szempontjából kérdéses az átengedett díjbevételek állami támogatási szempontú értékelése. Az önkormányzat/állam által átengedett díjbevétel bizonyos feltételek teljesülése esetén nem minősül állami forrásnak, ebből következően az így finanszírozott köz-

<sup>42</sup> Kizárólagos jog az a jog, amely jogszabályon vagy az illetékes hatóság által kiadott közigazgatási határozaton (engedélyen) alapul, és amely alapján valamely tevékenység folytatására egy vagy csak korlátozott számú vállalkozás szerezhethet jogosultságot, és ez által jelentősen befolyásolja más szervezetek e tevékenységek végzésére vonatkozó lehetőségeit.

<sup>43</sup> A C-462/99. sz. *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission, és Mobilkom Austria AG*-ügyben hozott ítélet 92. és 93. pontja [EBHT 2003, I-05197. o.], a T-475/04. számú *Bouygues és Bouygues Télécom SA kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 101., 104., 105. és 111. pontjai [EBHT 2007, II-02097. o.].

szolgáltatás tekintetében állami támogatás nem valósul meg. A Bíróság Preussen Elektra-ügyben hozott ítélete<sup>44</sup> alapján, amennyiben egy állami intézkedésben nincs állami forrás, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak. Ezt a gondolkodási irányt követi *argumentum a contrario* a Törvényszék TV2 Danmark A/S és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete,<sup>45</sup> amely szerint a TV előfizetési díjat a dán hatóságok állapítják meg, annak fizetésére vonatkozó kötelezettség nem a TV2 és az előfizető közötti szerződéses viszonyból, hanem a televízió vagy rádiókészülék egyszerű birtoklásából ered. Továbbá amiatt, hogy egyrészt a díjak behajtása adott esetben az adóbeszedésre vonatkozó szabályoknak megfelelően történik, valamint másrészt a dán hatóságok határozzák meg az előfizetési díjaknak a TV2 számára átutalandó részét, az előfizetési díjakból származó források a dán hatóságok rendelkezésére, és azok ellenőrzése alatt állnak, és így állami forrásokat jelentenek.

Összefoglalva, amennyiben a közszolgáltatás díja az állam rendelkezésére áll, azt az állam szedi be, és ellenőrzést gyakorol felette, átengedése esetén állami forrásnak tekintendő. Amennyiben ez az állami rendelkezési jog nem áll fenn, az átengedett díjbevételek nem minősülnek állami forrásnak.

A közszolgáltatások ellentételezésének uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét a közlekedési szolgáltatások esetében az EUMSZ 93. cikke, egyéb szolgáltatások tekintetében pedig a 106. cikk (2) bekezdése és a kapcsolódó másodlagos joganyag<sup>46</sup> alapján kell

<sup>44</sup> A C-379/98 számú *PreussenElektra AG kontra Schleswig AG, in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I-02099 o.] A PreussenElektra-ügyben hozott ítéletében a Bíróság olyan mechanizmust vizsgált, ahol magántulajdonban lévő vállalatokat az állam arra kötelezett, hogy meghatározott villamosenergia-termelőktől az állam által rögzített, a piaci árnál magasabb áron vásároljanak energiát. A Bíróság úgy döntött, hogy ilyen esetben nincs szó közforrások felhasználásáról, így nem áll fenn állami támogatás. A PreussenElektra-ügyben a kedvezményezettől a forrásig visszakövetve a pénz útját, az derült ki, hogy az soha nem került az állam akár közvetett, akár közvetlen irányítása alá. A pénz állami irányítás alá kerül abban az esetben, ha útja során visszavezethető egy olyan állami vállalatig, amelynek magatartása, a konkrét esetben, az államnak tudható be.

<sup>45</sup> A T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. sz., *TV 2/Danmark A/S és mások kontra Európai Bizottság* egyesített esetek [EBHT 2008, II-02935].

<sup>46</sup> A személyszállítási ágazatban a 1370/2007/EK rendelet ld. 33. lábjegyzet; *a Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről*

értékelni. Az összeegyeztethetőség legfontosabb kritériuma, hogy a közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az ésszerű nyereséget.<sup>47</sup>

*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 2012/21/EU bizottsági határozat kimondja,<sup>48</sup> hogy az csak az uniós közbeszerzési rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó, míg az előzetes bizottsági engedéllyel nyújtható támogatásokra alkalmazandó keretszabály ennél is szigorúbban fogalmaz. A közszolgáltatásért nyújtott ellentételezést csak abban az esetben tekinti a belső piaccal összeegyeztethetőnek, amennyiben az illetékes hatóság az adott vállalkozás szolgáltatásnyújtással való megbízásakor megfelel a vonatkozó uniós közbeszerzési szabályoknak, vagy arra kötelezettséget vállal. Ide kell érteni a közvetlenül a Szerződésből és adott esetben a másodlagos uniós jogból eredő, átláthatósággal, egyenlő bánásmóddal és megkülönböztetés mentességgel kapcsolatos vonatkozó követelményeket is. A fenti követelményeknek nem megfelelő támogatás olyan mértékben befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése szerint ellentétes az Unió érdekeivel, ezért az nem lehet összeegyeztethető állami támogatás.<sup>49</sup>*

---

*szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (a továbbiakban: 2012/21/EU határozat) (HL L 007., 2012.01.11.3–10. o.); a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (a továbbiakban: keretszabály) (HL C 8., 2012.01.11. 15–22. o.); 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 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012.04.26., 8–13.o.).*

<sup>47</sup> A Keretszabály alapján elsődlegesen a nettó elkerülhető költségek módszerével kell számítani, mely 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.

<sup>48</sup> Határozat 29. preambulumbekkezdés.

<sup>49</sup> Keretszabály 10. b) és 19. pontja.

A személyszállítási ágazatban alkalmazandó 1370/2007/EK rendelet értelmében főszabály szerint a közszolgáltatási szerződéseket versenyeztetési eljárás keretében kell odaítélni, amelynek a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályokkal, a transzparencia, és a diszkriminációmentesség elveivel összhangban kell történnie. Ebben az esetben, amennyiben a versenyeztetés és a kompenzáció nyújtásának egyéb feltételei megfelelnek az előző fejezetben foglaltaknak, azaz az Altmark ítélet feltételei teljesülnek, a kompenzáció nem minősül állami támogatásnak. Azonban, ahogy az már korábban bemutatásra került, lehetőség van a szerződések közvetlen odaítélésére, például a kis értékű szerződések, az ellátás folyamatosságának biztosítása, a vasúti közszolgáltatások,<sup>50</sup> valamint az egyéb kötöttpályás szolgáltatások esetében, illetve belső szolgáltatók kijelölésére. Ezekben az esetekben, illetve az előző fejezetben foglalt feltételeknek nem megfelelő versenyeztetések esetében, a kompenzáció állami támogatásnak minősül, és a 1370/2007/EK rendelet mellékletében foglalt mértékig nyújtható.

A kompenzáció összeegyeztethetőségét jelentősen befolyásolhatja, ha a szolgáltatást kizárólagos jog alapján vagy versenyeztetés nélkül kiválasztva nyújtja egy adott szolgáltató, hiszen ez nagymértékű versenytorzulást okoz. Ekkor a Bizottság részletesen vizsgálja, hogy e torzulások mérsékelhetőek-e a tagállamok számára előírandó feltételek vagy kötelezettségek révén.

Az Unió érdekeivel ellentétes versenytorzulás kizárólag kivételes körülmények között következhet be. Részletes értékelést igényel, amikor egy tagállam versenyeztetési eljárás nélkül bíz meg egy szolgáltatót közszolgáltatások nyújtásával egy olyan nem védett piacon, amelyen a közszolgáltatások hiányában már most is, vagy várhatóan a közeljövőben nyújtanak nagyon hasonló szolgáltatásokat. A kereskedelem fejlődésére gyakorolt kedvezőtlen hatások még erőteljesebbek lehetnek, ha a közszolgáltatásokat a tényleges vagy lehetséges szolgáltatók költségeinél alacsonyabb díjon kínálják, és ezzel lezárják a piacot. A Bizottság ezért módosításokat kérhet a támogatás odaítélését illetően, amennyiben a közszolgáltatás a felhasználó szempontjából azonos feltételek mellett kevésbé versenytorzító módon, és az állam számára alacsonyabb költséggel is nyújtható. Kiemelt elemzés szükséges akkor is, ha a szolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan speciális vagy kizárólagos jogok-

<sup>50</sup> 1370/2007/EK rendelet 5. cikk (5) bekezdés.

kal párosul, amelyek a belső piaci versenyt az uniós érdekekkel ellentétes mértékben súlyosan korlátozzák. Az ilyen esetekben az állami támogatás nem tekinthető összeegyeztethetőnek, ha a kizárólagos jog olyan előnyöket biztosít, amelyeket az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nettó költségeinek kiszámítására szolgáló módszer alapján nem lehet kellőképpen értékelni, számszerűsíteni vagy értelmezni.

Amennyiben a versenytorzulás oka, hogy a megbízás akadályozza a belső piac megfelelő működésének védelmére hivatott uniós jogszabályok hatékony végrehajtását vagy érvényesítését, a Bizottság megvizsgálja, hogy a közszolgáltatás ugyanolyan jól nyújtható-e kevésbé torzító módon, például az uniós ágazati jogszabályok maradéktalan végrehajtása révén.<sup>51</sup>

#### **4. Konklúzió**

Összességében megállapítható, hogy a kiválasztási és a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok betartása önmagában nem minden esetben zárja ki az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás jelenlétét. A nyílt, diszkriminációmentes, átlátható közbeszerzési eljárás során kiválasztott szerződő félnél (amennyiben megfelelő számú ajánlattevő vesz részt az eljárásban) valószínűleg nem jelentkezik előny az állami beavatkozás következtében. Amennyiben azonban közvetlen odaítéléssel jelöl ki az állam például egy közszolgáltatót, akkor a részére biztosított kompenzáció során figyelemmel kell lenni az uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségre, mivel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny léte nem zárható ki. A kizárólagos jogok adományozása önmagában felvethet állami támogatási kérdéseket, és ha a szolgáltató emellett még támogatást is kap, akkor a jelentős versenytorzulás miatt az összeegyeztethetőség megteremtéséhez részletes vizsgálatra, esetleg egyéb, ezt a hatást mérséklő intézkedésekre lehet szükség.

---

<sup>51</sup> Keretszabály 2.9. fejezet.



## A FŐVÁROSI AUTÓBUSZOS SZEMÉLYSZÁLLÍTÁSI KÖZLEKEDÉS

MIKOLA ORSOLYA IRÉN<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* közösségi közlekedés, belső szolgáltató, közszolgáltatási szerződés, idegenforgalmi piac, liberalizáció

### 1. Bevezetés

A közszolgáltatások – uniós kontextusban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások – alapvető és meghatározó szerepet töltenek be mindennapjainkban és a közös uniós értékekben<sup>2</sup>, előmozdítják a területi és társadalmi kohéziót, elősegítik az emberek jólétét és egész Európa gazdasági fejlődését. Az Európai Unió elismeri ennek jelentőségét az állampolgárok életszínvonalának biztosítása terén. Azt, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak, legtöbb esetben maguk a tagállamok határozhatják meg. Uniós és hazai szinten is közszolgáltatásnak tekintendő a közösségi közlekedés ellátása.

---

<sup>1</sup> A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Egyetem Doktori Iskolájában PHD hallgató. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza.

<sup>2</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Szerződések) 26. jegyzőkönyvének az általános érdekű szolgáltatásokról 1. cikke. Alapjogi Charta (Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010) 308.o.

E közfeladat biztosítását az Önkormányzati törvény<sup>3</sup> 63/A. § g) pontja<sup>4</sup> a főváros esetén a Fővárosi Önkormányzat feladatkörébe utalja. Az Önkormányzat ezen feladatok ellátását teljes mértékben átadhatja gazdasági társaságoknak, amelyre az uniós liberalizációs és állami támogatási szabályokat tartalmazó vasúti és a közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK rendelet<sup>5</sup> (a továbbiakban: PSO-rendelet) is lehetőséget ad.<sup>6</sup> Ezen alapul a Fővárosban bevezetett új közszolgáltatási struktúra, mely keretében jött létre a Budapesti Közlekedési Központ (a továbbiakban: BKK)<sup>7</sup>, és vezették be az ún. új buszüzemeltetési modellt<sup>8</sup>, megteremtve a szolgáltatók közötti versenyt az autóbuszos személyszállítás területén, megtéve a liberalizáció első lépéseit.

Elemzésemben egyrészt a fővárosi autóbuszos személyszállítási közszolgáltatás (verseny)jogi aspektusait, kiemelt aktualitással bíró, folyamatosan változó helyzetének pillanatképét<sup>9</sup> kívánom bemutatni, másrészt az idegenforgalmi piac helyzetét egy GVH-határozat<sup>10</sup> apropójából, ahol

<sup>3</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.). 2013. január 1-jétől az új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény válik hatályossá, e körben azonban nem okoz változást.

<sup>4</sup> „A Fővárosi Önkormányzat feladata különösen: (...) ellátja a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatait, kijelöli a főútvonalakat, a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalakat, ellátja Budapest területén a fővárosi önkormányzat tulajdonában levő országos közutak, közúti hidak, alul- és felüljárók – az autópályák és autóutak kivételével – üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését, valamint a kerületi önkormányzatok tulajdonában levő tömegközlekedés által igénybe vett utak üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését. Az e pontban meghatározott feladatok – a fővárosi közutak útosztályba sorolása kivételével – az önkormányzat által kijelölt, 100%-ban köztulajdonban álló, közlekedés-szervezési feladatot ellátó gazdasági társaság útján is elláthatók.”

<sup>5</sup> HL L 315.; 2007.12.03., 1–10. o.

<sup>6</sup> PSO-rendelet preambuluma (14) bekezdése.

<sup>7</sup> 75/2007. (XII.28.) Főv. Kgy. rendelet 52.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján.

<sup>8</sup> 157/2012. (01.25.) Főv. Kgy. határozata alapján.

<sup>9</sup> A kézirat lezárva: 2012. július 20-án.

<sup>10</sup> A Gazdasági Versenyhivatal a Dr. K. és Dr. K. Ügyvédi Iroda valamint az Oppenheim Ügyvédi Iroda által képviselt City Tour Hop on Hop Off Idegenforgalmi Kft. és a Budapesti Közlekedési Zrt.-t vonta eljárása alá VJ-121/2008-as ügyszámon 2008. szeptember 16-án.

már korábban piaci szereplőként és versenytársként jelent meg az akkor még egyedüli személyszállítást szolgáltató BKV a 'hop on hop off' turistabuszok viszonylatában.

## 2. Az új szolgáltatási struktúra és a verseny megjelenése

Az Unióhoz való csatlakozás előestéjén, 2004. április 30-án Budapest Főváros Önkormányzata és a Budapesti Közlekedési Részvénytársaság nyolc évre megkötötte a szolgáltatási szerződését (a továbbiakban: SzSz), melynek hatálya a közelmúltban lejárt. Az új szerződést már a 2009 decemberében hatályba lépett PSO-rendelettel összhangban kellett megkötni.

Annak ellenére, hogy a felek elkötelezett hívei voltak az Európai Uniónak<sup>11</sup>, az akkor kötött szolgáltatási szerződés az akkori formában semmiképp nem volt meghosszabbítható, mind vertikálisan, mind horizontálisan változtatásokra volt szükség: egyrészt létre kellett hozni a BKK<sup>12</sup>-t, hogy a megrendelő elváljon a szolgáltatótól; másrészt pedig a szolgáltatói oldalt kellett tágítani. Továbbá, ahogy az már említésre került, csak olyan szerződést lehetett kötni, ami megfelel az uniós állami támogatási szabályoknak is.

### 2.1. Letéteményese: a BKK

A BKK-t a Fővárosi Közgyűlés a Fővárosi Önkormányzat vagyonáról, a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló rendelet alapján<sup>13</sup> alapítói jogkörében eljárva, 2010. október 27-ei döntésével<sup>14</sup> hozta létre, a budapesti közlekedés új irányító szervezeteként.

Megalakulásával az volt a cél, hogy fokozatosan létrejöjjön egy egységes budapesti közlekedési kassza, melyben az állam, az önkormányzat támogatása és a jegybevételek mellett minden egyéb, közlekedésből származó bevétel – például a parkolás-szervezési feladatok bevétele, teherfor-

<sup>11</sup> SzSz. 5.o.

<sup>12</sup> A 2010. október 27-ei közgyűlésen hozott határozatok szerint.

<sup>13</sup> 75/2007. (XII.28.) Föv. Kgy. rendelet 52.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján. Hatályon kívül helyezve 22/2012. (III.14.) Föv. Kgy. rendelet 63.§.

<sup>14</sup> Föv. Kgy. határozata 1832/2010. (10.27.).

galmi engedélyek díjai, közlekedésfejlesztési hozzájáruláskénti behajtási díj – a BKK költségvetésébe kerüljön, mely révén követhetőbb, kiszámíthatóbb és átláthatóbb lesz a fenti feladatok finanszírozása.

E mellett fontos szerepe van a BKK-nak a fejlesztésekhez rendelkezésre álló európai uniós források megszerzésében, a város egésze számára fontos közlekedésfejlesztési beruházások előkészítésében.

A BKK előkészítő munkálatai során görcső alá vettek számos, esetlegesen mintaként szolgáló európai nagyvárost, fővárost, egyrészt intézményi oldalról, másrészt a régió közlekedésszervezése szempontjából. Leginkább követendőnek a londoni közlekedés bizonyult, ahol 2000-ben létrehozták a Transport for London-t (a továbbiakban: TfL) a Nagy-London-t újra életre hívó 1999-es törvény keretében,<sup>15</sup> és amellyel a londoni önkormányzati rendszer – a budapestihez hasonlóan – kétszintű lett.

## *2.2. A liberalizáció első lépései (!?)*

A fővárosi autóbuszos személyszállítás jogi környezete minden szempontból átalakulóban van. A Busztörvény helyébe lépő nemrég hatályba lépett új személyszállítási törvény<sup>16</sup> egységesen kívánja szabályozni a személyszállítást, különös figyelmet fordítva a fővárosi közlekedésszervezés lehetőségeinek jogszabályi megalapozására, a BKK hatékony működésének jogszabályi támogatására, igazodva az Európai Unió által előírt piaci modellhez. Cél a közösségi közlekedés versenyképességének növelése megfelelő árképzési elvek rögzítésével.<sup>17</sup>

A PSO-rendelet és az új személyszállítási törvény értelmében a belföldi menetrend szerinti személyszállítással – a közforgalmú kötöttpályás közlekedést helyettesítő autóbuszjáratokkal végzett és a kobotázis személyszállítás kivételével – a szolgáltató kizárólag közszolgáltatási szerződés keretében bízható meg. A közszolgáltató kiválasztása vagy nyilvános pályázat útján, vagy belső szolgáltató részére, közvetlen odaítéléssel tör-

<sup>15</sup> Greater London Authority Act 1999. Elérhető: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga\\_19990029\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf) (Lehívás időpontja: 2012.07.15.)

<sup>16</sup> A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Személyszállítási törvény) Hatályos: 2012.07.02-től.

<sup>17</sup> Lsd. Személyszállítási törvény indoklása 18–50.o.

ténhet. Közvetlen odaítélésére kerülhet sor még a kis értékű szerződések, illetve az ellátás folyamatosságának biztosítása<sup>18</sup> érdekében is.

Ezáltal a fővárosi közösségi közlekedés autóbusz-ágazatában liberalizáció történik. Míg korábban a monopolhelyzetben lévő BKV Zrt.<sup>19</sup> volt az egyetlen szolgáltató, mely alvállalkozók keretében vont be más szolgáltatókat is a szolgáltatás nyújtásában, most – átmenetileg – a belső szolgáltató szerepét fogja betölteni, mellette pedig pályázhatnak más szolgáltatók is buszos szolgáltatás nyújtására. A cél azonban a piac egyre növekvő mértékű liberalizációja.

A buszágazat fokozatos liberalizációja azonban jelentős előrelépés, mely mindenképpen a szolgáltatás színvonalának emelkedését vonja maga után. Egyrészt azért, mert Budapesten a buszágazat részaránya a legnagyobb az összes tömegközlekedési mód közül, amely az utasok több mint 40%-át szállítja, másrészt azért, mert a BKV Zrt. és a Fővárosi Önkormányzat jelenlegi finanszírozási helyzete nem teszi lehetővé 'nagykorú' buszállományának<sup>20</sup> cseréjét<sup>21</sup>, azonban a külső üzemeltetők bevonásával jelentős mennyiségű járművet lehetne behozni, és így a verseny megnyitásával a buszüzemeltetésben hatékonyságjavulás érhető el.

A kiválasztásra kerülő buszüzemeltető vállalkozások feladata a megfelelő számú és színvonalú járművek biztosítása mellett azok karbantartása, napi szintű üzemeltetése, továbbá a járművezetők és általában a menetrendszerű közlekedés feltételeinek garantálása, tehát a szolgáltatás. A forgalomszervezést, az értékesítést, a jegyellenőrzést, a menetrendkészítést a BKK, azaz a megrendelő látja el. A szolgáltatást igénybe vevő utas számára technikai szempontból nem lesz érzékelhető a változás, hiszen a kiszervezés ellenére a bérlet, az utas-tájékoztatás, a menetrend, a járat-számozás egységes marad.

<sup>18</sup> PSO -rendelet 5. cikk (4)-(5) bekezdés.

<sup>19</sup> Négy nagyméretű, háromszáz jármű feletti férőhellyel rendelkező autóbuszgarázst és egy, a trolibuszokkal vegyes garázst üzemeltet, amelyek tárolási, üzemeltetési és karbantartási feladatokat látnak el.

<sup>20</sup> Összességében 1100 darab autóbusz cseréje elengedhetetlen, a legtöbb több mint 18 éves, 1990 előtti gyártású.

<sup>21</sup> Ehhez közel 70-80 milliárd forintra lenne szükség.

### 2.3. Az új közszolgáltatási rendszer kiválasztási és vagyoni jogi kérdései

Az említett belső szolgáltató<sup>22</sup>, vagyis a BKV Zrt. közvetlen odaítéléssel, pályáztatás nélkül is megbízható a szolgáltatás elvégzésével, melyben a közszolgáltatási tevékenységét a PSO-rendelet 5. cikk (2) bekezdésének a)-c) és e) pontjában meghatározottak alapján, kizárólag az ellátásáért felelős illetékességi területén végezheti. Felette a megrendelő ellenőrzési jogkört gyakorol, melynek nem követelménye a 100%-os tulajdoni részesedés, amennyiben az állami, önkormányzati befolyás meghatározható és az ellenőrzés más kritériumok alapján megvalósítható. Kiemelendő, hogy belső szolgáltató részére közvetlen odaítélésre csak abban az esetben van lehetőség, ha a megrendelő az említett szabályoknak megfelelően ellenőrzési jogkört gyakorol a közszolgáltató felett. Ennek érdekében elengedhetetlen, hogy a közlekedésszervező-megrendelő BKK a közszolgáltató BKV Zrt.-t ezen szabályok szerint ellenőrizhesse, mivel a BKV Zrt. csak ebben az esetben tud közvetlen odaítélés útján továbbra is közszolgáltatási tevékenységet folytatni.

A közszolgáltatási struktúra kialakítására vonatkozó koncepció feltételezte, hogy a BKV Zrt. részvényeinek apportjával a BKV Zrt. a BKK tulajdonába kerül. A 2011. december 31-én hatályba lépett Vagyontörvény<sup>23</sup> azonban a többségi önkormányzati tulajdonban álló, közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságokban fennálló részesedéseket a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyona<sup>24</sup> sorolta, így a BKV Zrt. részvényei a jelenlegi jogszabályi környezetben nem idegeníthetők el és nem terhelhetők meg<sup>25</sup>. A Vagyontörvény azonban továbbra is lehetővé teszi, hogy a tulajdonosi jogok egy részének gyakorlását vagyongazdálkodási szerződés<sup>26</sup> alapján a tulajdonos átengedhesse a Vagyontörvényben meghatározott személyek részére, így a PSO-rendelet szerinti belső szolgáltatóval szemben támasztott követelmények továbbra is teljesíthetőek. A

<sup>22</sup> „A belső szolgáltató olyan elkülönült jogi egység, amely felett az illetékes helyi hatóság (...) a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakorol.” PSO-rendelet 2. cikk j) pontja.

<sup>23</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontörvény). Kihirdetve a Magyar Közlöny 164. számában. 2011. december 30.

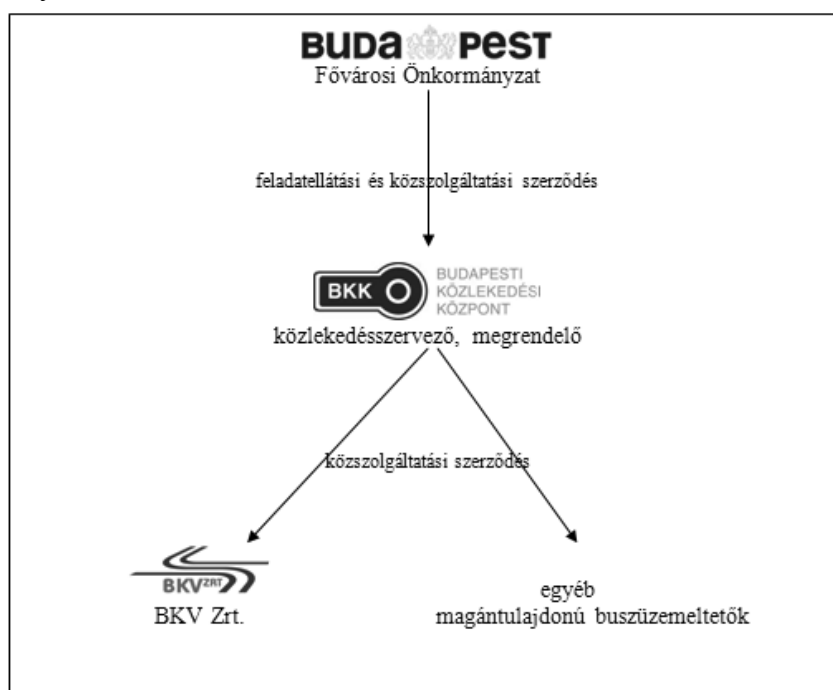
<sup>24</sup> Vagyontörvény 5.§ (2) bekezdése.

<sup>25</sup> Vagyontörvény 3.§ 3. pontja.

<sup>26</sup> Vagyontörvény 11.§.

jelenlegi rendszer azért működőképes, mert most a BKK a BKV részvényeinek vagyongazdálkodója. A Vagyontörvény 2012. június 30-tól hatályos módosítása azonban alapvetően megváltoztatja/-ta ezt a rendszert, hiszen a gazdasági társaságban fennálló állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés nem lehet vagyongazdálkodás tárgya.<sup>27</sup> A következő időszak feladata a jogszabályoknak megfelelő új struktúra kialakítása, és ennek megfelelően, a fennálló szerződések módosítása.

A legújabb javaslatok<sup>28</sup> szerint, mivel az autóbuszos és a kötöttpályás közlekedés különálló (üzemeltetési) rendszerben működik célszerű és indokolt a két közlekedési ágazat cégjogi szétválasztása. Fontos elem, hogy a cégjogi szétválasztással megszüntethető az ágazatok keresztfinanszírozásának lehetősége. Nem lenne a jövőben lehetőség arra, hogy a versenyhelyzetbe kerülő autóbuszos ágazat a nem versenyző más ágazatok rovására kerüljön finanszírozásra, mely eljárást egyébként az uniós szabályozások is tiltanak.



<sup>27</sup> Vagyontörvény 8.§ (7) bekezdés.

<sup>28</sup> A 2012. június 20-ai Fővárosi Közgyűlésen elhangzott, a Közösségi közlekedés finanszírozásával kapcsolatos egyes döntésekre vonatkozó javaslat tárgyában tett előterjesztés 4. pontja szerint.

### 3. A BKV az idegenforgalmi piacon?

Az idegenforgalmi piacon, az idegenforgalomban a turisták látványosságokhoz szállítása kapcsán a BKV már korábban is versenyhelyzetben szerepelhetett. A BKV Zrt. és a 'hop on hop off' cégek konkuráltak és konkurálnak egymással, a cégek, illetve a jegyárusok egymástól függetlenül törekszenek a vevők kegyeiért, hogy bizonyos üzleti célkitűzéseket elérjenek, például növeljék a profitot, az eladási mennyiséget és/vagy piaci részesedést. A verseny az ár, a minőség, a szolgáltatás vagy ezek kombinálása, illetve a fogyasztók által értékelhető más tényezők alapján valósul meg. A verseny egy fontos hozadéka, hogy rákényszeríti a gazdasági szereplőket a hatékonyságra, illetve a szélesebb körű, de alacsonyabb árú termékválaszték vagy szolgáltatás nyújtására.<sup>29</sup>

A BKV egykori kiemelt helyzetét kiválóan példázza egy, a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által 2008-ban folytatott, majd a vizsgálati szakban<sup>30</sup> megszüntetett<sup>31</sup> eljárás<sup>32</sup>, melyben a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés<sup>33</sup> és a versenykorlátozó megállapodás tilalmának<sup>34</sup> megsértését vizsgálták.

<sup>29</sup> Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law. Organisation for Economic Co-operation and Development. 29. pont, 22–23.o. (Letölthető: [www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf); lehívás időpontja: 2012.07.15.)

<sup>30</sup> A GVH versenyfelügyeleti eljárása négy szakaszra bontható: 1. vizsgálat; 2. a Versenytanács eljárása; 3. utóvizsgálat; 4. végrehajtás. Lsd. Bővebben BOYTHA Györgyné – TÓTH Tihamér: *Versenyjog*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 380–391.o.

<sup>31</sup> 2009. január 14-ei dátummal a hivatalból indított versenyfelügyeleti eljárást végzéssel megszüntették.

<sup>32</sup> A Gazdasági Versenyhivatal a Dr. K. és Dr. K. Ügyvédi Iroda valamint az Oppenheim Ügyvédi Iroda által képviselt City Tour Hop on Hop Off Idegenforgalmi Kft. és a Budapesti Közlekedési Zrt.-t vonta eljárása alá VJ-121/2008-as ügyszámon 2008. szeptember 16-án.

<sup>33</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tptv.) 21.§.

<sup>34</sup> Tptv. 11.§ (1) bekezdése.

### 3.1. A GVH vizsgálódása

A BKV és a City Tour Hop On Hop Off Idegenforgalmi Kft. (a továbbiakban: City Tour) megállapodást kötött, mely szerint 2008. március 31-étől a két cég négy éven keresztül együttműködik. Az együttműködés célja a főváros turisztikai jellegzetességeinek megismertetése, illetve 2008. április 1-jétől a hop on hop off városnéző buszjáratok üzemeltetése. A megállapodás értelmében kombinált jegyeket forgalmaznak és a BKV a buszmegállói használatára kizárólagosan csak a City Tour jogosult. Több, hasonló idegenforgalmi szolgáltatást nyújtó autóbuszos vállalkozás a GVH tudomására hozta, hogy bár a BKV látszólag több utazási irodával is szándékozott megállapodást kötni, csak egy céggel, a City Tourral<sup>35</sup> kötött kizárólagos megállapodást. Az ügyben a GVH 2008. szeptember 16-án megindította eljárását.

Azonban a GVH-eljárás megindulását követően, 2008. december 18-án az együttműködési megállapodást a BKV Zrt. egyoldalúan felmondta a szerződés jogszabálysértő voltára hivatkozva, hiszen a buszmegállók közterületek<sup>36</sup>, így az ezeket érintő szerződés megkötéséhez Budapest Főváros Önkormányzatának<sup>37</sup> mint tulajdonosnak a hozzájárulása lett volna szükséges.

Így a megállapodás a GVH szerint csak rövid ideig – 2008. március 31-e és december 18-a között – érvényesült, ezáltal a valószínűsíthető jogsértések nem valósultak meg, s ezalatt még a közvetlen versenytársak is működtek. A fenti érvekre, így a közérdek sérelmének hiányára hivatkozva a GVH a vizsgálati szakaszban megszüntette az eljárást.

Az időbeli terjedelemre való hivatkozást teljesen indokolatlannak tartom, hiszen már a potenciális versenykorlátozás is tiltott<sup>38</sup>, másrészt a magánjogi értelemben vett semmisség a szerződés tényleges hatásán nem

<sup>35</sup> Ez két utazási iroda, a Budatours Kft. és az EURAMA Utazási Iroda Kft. közös vállalata.

<sup>36</sup> 59/1995. (X.20.) Főv. Kgy. rendelet a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről. Közzétéve a Fővárosi Közlöny 1999/1. különszámában.

<sup>37</sup> 59/1995. (X.20.) Főv. Kgy. rendelet 4.§ (1) bekezdés: „A közterület rendeltetésétől eltérő használatához (...) a tulajdonos hozzájárulása és a hozzájárulást is tartalmazó írásbeli szerződés megkötése szükséges (...)”.

<sup>38</sup> Tpv. 11.§ (1) „Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás (...), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki (...)”.

változtat. Az, hogy az eleve érvénytelen és nem az arra jogosult felek kötötték, egy másik eljárást eredményez. Ezen felül további vizsgálatra ad okot az is, hogy vélhetően a szerződés felmondása csak látszólagos volt, s a GVH eljárásának megszüntetését kívánták vele elérni, hiszen a kombinált jegyek forgalmazása csak ez év január elsejétől szűnt meg.

### 3.2. A jelenlegi helyzet

A piaci szerkezet – tapasztataim alapján is – változott. Több, köztük külföldi – a Big Bus Tour – hop on hop off cég is megjelent a piacon a két legnagyobb szereplő, örök vetélytárs<sup>39</sup> City Tour és a Program Centrum Utazásszervező Kft. mellett. Előbbi helyzete azonban most is privilegizáltnak mondható, hiszen a Budapest Turisztikai Desztináció Menedzsment Nonprofit Kft. (a továbbiakban: BTDM) nyílt közbeszerzési pályázatát<sup>40</sup> a City Tour nyerte meg<sup>41</sup>, mellyel egy hasonló helyzet jött, jöhet létre, mint amely korábban fennállt, hiszen az ún. Budapest Kártyát igénybe véve csak ennek<sup>42</sup> a cégnek a buszaival lehet ingyenesen utazni.

<sup>39</sup> Legutóbb 2012 januárjában hozott ítéletet a Fővárosi Bíróság a két cég közötti vitában : „A Fővárosi Bíróság megállapítja, hogy az I. r. alperes (Program Centrum Utazásszervező Kft.) 2008. június 1-jétől azzal, hogy 'hop on hop off' típusú városnéző szolgáltatásait reklámozó prospektusait narancssárga alapszínben jelenteti meg, melyeken élénksárga feliratokat szerepeltet, továbbá ugyanezen időponttól azzal, hogy 'hop on hop off' jellegű szolgáltatását olyan városnéző buszokkal nyújtja, melyek piros alapszínűek és azokon élénksárga feliratok olvashatók, tisztességtelen piaci magatartást tanúsít az I. és II.r. felperessel (City Tour Hop On Hop Off Kft., EURAMA Utazási Kft.) szemben”. (A hír letöltve 2012. február 29-én a Program Centrum Utazásszervező Kft. hivatalos oldaláról.)

<sup>40</sup> A BTDM ajánlati felhívását a Közbeszerzési Értesítő (továbbiakban K.É.) 2012. évi 35. számában tették közzé 2012. 03.26-án. 38-47.o.

<sup>41</sup> Tájékoztató a „Vállalkozási szerződés hop on hop off budapesti városnézési szolgáltatásra” tárgyú eljárás eredményéről K.É.. 2012. évi 63. szám. 2012.06.06. 99–105.o.

<sup>42</sup> Megjegyzem, hogy a kártya hivatalos honlapján a kizárólagos használat nincs feltüntetve, ezáltal az interneten tájékozódó turistákat meglehet téveszteni. Lsd: [www.budapest-card.com](http://www.budapest-card.com) (Lehívás ideje: 2012.07.15.)

A hop on hop off tevékenység<sup>43</sup> megfelelő szabályozására már vannak törekvések<sup>44</sup>, melynek mozdatója a BKK<sup>45</sup>.

### *3.3. Az új személyszállítási törvény és az idegenforgalmi személyszállítás*

Az új személyszállítási törvény az általam vizsgált terület vonatkozásában nem teljesen egyértelmű. Míg a korábbi Busztörvény egyértelműen derogálja az idegenforgalmi szolgáltatás részeként végzett személyszállítást, függetlenül annak menetrend szerinti jellegétől<sup>46</sup>, a Személyszállítási törvény csak az idegenforgalmi szolgáltatás részeként végzett vízi személyszállítási szolgáltatásokat függetlenül annak menetrend szerinti jellegétől<sup>47</sup>, és a különleges szállítási igénnyel rendelkező utascsoportok részére biztosított, nem közforgalmú személyszállítási szolgáltatásokat (betegszállítás, szállító szolgáltatások stb.)<sup>48</sup> vonja ki a hatálya alól, pontosan nem rendelkezve az idegenforgalmi személyszállítás kérdéséről.

## **4. Konklúzió**

A fővárosi autóbuszos személyszállítás közlekedés közösségi közlekedési és idegenforgalmi szolgáltatási ága is rengeteg változás alatt és előtt áll. Meg kell felelnie az Európai Unió és legközvetlenebbül az utasok által elvárt követelményeknek is. A versenyhelyzet, mely mind a köz-, mind

<sup>43</sup> Maga a kifejezés bárki számára való használhatóságát a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.887/2009/5. számú ítéletében mondta ki, s úgy határozta meg, hogy a hop on hop off, vagyis 'szállj fel, szállj le' speciális turisztikai szolgáltatás, melyet úgy lehet leírni, hogy 'városnézés során meghatározott díj ellenében, adott időtartamon belül a menetrendszerűen közlekedő városnéző járműre fel- illetve le lehet szállni'.

<sup>44</sup> Lsd. „az autóbusszal végzett külön célú menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatás végzéséhez szükséges járatí engedély kiadásának feltételeiről” szóló Főv. Kgy. rendelettervezet.

<sup>45</sup> Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III.14.) Főv. Kgy. rendelet.

<sup>46</sup> Busztörvény 1.§ (2) bekezdés.

<sup>47</sup> Személyszállítási törvény 1.§ (2) bekezdés a) pont.

<sup>48</sup> Személyszállítási törvény 1.§ (2) bekezdés b) pont.

az idegenforgalmi szolgáltatások esetén megjelenik valamilyen formában. Ez egy olyan piaci helyzet, melyben a cégek vagy eladók, egymástól – esetünkben valamelyest – függetlenül törekszenek a vevők kegyeiért, hogy így elérjenek egy bizonyos üzleti célkitűzést; maga a verseny pedig az ár, a minőség, a szolgáltatás vagy ezek kombinálása, illetve a fogyasztók által értékelhető más tényezők alapján valósul meg, s fontos hozzáadéka, hogy rákényszeríti a gazdasági szereplőket a hatékonyságra, illetve a szélesebb körű, de alacsonyabb árú termékválaszték vagy szolgáltatás nyújtására.<sup>49</sup> E verseny végső nyertesei azonban az utasok lesznek, kell, hogy legyenek.

---

<sup>49</sup> Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law. Organisation for Economic Co-operation and Development. 29. pont. 22-23.o. (Letölthető: [www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf); lehívás időpontja: 2012.08. 20.)