

*Dr. Gyulai-Schmidt Andrea, Ph. D., Dr. jur. (Hamburg)**

Az uniós állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra,– különös tekintettel a szociális szolgáltatásokra – vonatkozó alkalmazása¹

1. Bevezetés

A tág értelemben használt általános érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ) fogalma az Európai Unióban olyan gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenységeket (a továbbiakban: ÁGÉSZ és ÁÉSZ) foglal magában, amelyekre a tagállami hatóságok specifikus közszolgáltatási kötelezettsége vonatkozik. Az ÁÉSZ, más néven az állami gondoskodás körébe tartozó közérdekű szolgáltatások² a tagállamok hagyományaitól függően rendkívül változatosak. Ide tartoznak többek között a víz-, gáz-, energiaellátás, távközlés, hulladékgazdálkodás, a személyszállítás és a helyi tömegközlekedés, közszolgálati műsorszolgáltatás, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint az oktatás és a kultúra.³

A jóléti társadalmak működése szempontjából különösen érzékeny szabályozási területet érint a szociális szolgáltatások köre, amelyek – az egészségügyi és közoktatási feladatokat is magukba olvasztva – abban különböznek más piaci alapon működő szolgáltatás megrendelésektől, hogy ezeket az állam akkor is köteles a társadalom széles rétegei számára biztosítani, ha azt a piaci szereplők nyereségorientált szempontok miatt nem kívánják ellátni, illetve a kedvezményezettek az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét nem vagy csak részben képesek megfizetni.

Az állam széles körű gondoskodásához hozzászokott modernkori polgár igényeinek kielégítése egyre nehezebb feladattá válik. Az állami bevételek ugyanis nem tartanak lépést a közkiadások növekedésével. Összeurópai probléma a társadalmak megállíthatatlan öregedése, ami miatt például az egészségügyi szolgáltatások fokozódó igénybevétele várható. Az aktívkorúak száma csökken, a munkalehetőségek korlátozottak. A szociális feszültségekkel együtt növekszik a bűnözés, ezért egyre több forrást kell elkülöníteni a börtönviszonyok fenntartására és javítására. Ilyen körülmények között a tagállamok arra kényszerülnek, hogy egyfelől privatizációs, koncessziós, PPP és egyéb szerződések keretében bevonják a magánszféra szereplőit a közfeladatok ellátásába, másfelől figyelemmel kísérve a piaci szolgáltatók teljesítését, szükség szerint támogassák azokat. Az állam a szolgáltató szerepéből (Leistungsstaat) visszavonul, és egyre inkább csak háttérgaranciát vállal a teljesítésért (Gewährleistungsstaat)⁴.

*A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszékének docense.

¹ A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TAMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg, a szerző 2012. október 4-én az „Európai Közbeszerzési Nap Dr. Tátrai Tündével” című gyakorlati konferencián megtartott „Állami támogatások Európában” című előadása alapján.

² Németül: Daseinsvorsorge; angolul: services of general interest; franciául: service public.

³Vö. Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közszolgáltatásokra történő alkalmazásához (fordította: Mohay Ákos), Állami Támogatások Joga 2011/3, 23. skk. o.; Krautscheid, Andreas [Szerk.]: Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, 18. skk. o.; Eilmansberger, Thomas – Hertzog, Günter: Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Social services of general interest (SSGI), Studie im Auftrag des BM für Soziales und Konsumentenschutz, Salzburg 2008, 6. o.

⁴ Vö bővebben az állam új közszolgáltatási szerepéről, Krajewski, Markus: Vom Primat des Wettbewerbs zum gemeinsamen Verfassungswert: Perspektivenwandel im europäischen Recht öffentlicher Dienstleistungen?, in:

A tagállamok rendszerint úgy próbálják állampolgáraik köz- és szociális szolgáltatásokhoz való megfelelő áron és színvonalon történő hozzáférését támogatni, hogy a szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplőket közvetlenül vagy közvetetten vagyoni előnyhöz juttatják. Annak érdekében, hogy az állami beavatkozás ezen bevált módja ne vezessen a gazdasági szereplők egyenlő versenyfeltételeinek torzításához, az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) európai szintű kontrollt gyakorol.

Jelen tanulmány az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) joggyakorlatát és a Bizottság kapcsolódó reformintézkedéseit mutatja be a közérdekű, illetve általános szociális érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: szociális szolgáltatások) európai jogban betöltött szerepe, a közbeszerzésekhez fűződő kapcsolata és azok állami finanszírozása szempontjából. Az állami támogatások európai normarendszere az elmúlt évtizedben jelentősen átalakult. Figyelemre méltóak a 2011. évtől kiteljesülő reformfolyamatok. A tanulmány – a magyar jogi vonatkozások mellett – a modernizációs törekvések bemutatására is vállalkozik.

2. Primerjogi alapok

A Lisszaboni Szerződéssel⁵ megújított európai primerjog az állami gondoskodás fogalma helyett az általános érdekű szolgáltatást, ezen belül pedig az ÁGÉSZ-t és az ÁÉSZ-t nevesíti, anélkül, hogy bármelyik fogalmat vagy azok egymástól való elhatárolását meghatározná. A szociális szolgáltatás rendszertani elhelyezésével szintén adós marad a primerjog, ezért ezzel összefüggésben a másodlagos európai jogforrások vizsgálata, az EUB és a Bizottság jogértelmező gyakorlatának elemzése, látszik szükségesnek.

Mindazonáltal az EUMSZ 14. cikke (az EKSZ korábbi 16. cikke), az általános érdekű szolgáltatásokról szóló újonnan bevezetett 26. Jegyzőkönyvvel összhangban, világossá teszi, hogy az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásokra (ÁÉSZ), amelyek kulturális vagy szociális természetűek lehetnek, nem vonatkozik az európai primerjog és egyértelműen a tagállamok szabályozási körébe tartoznak (26. Jegyzőkönyv 2. cikk). Ezzel szemben az ÁGÉSZ-re – a sokszínűség, minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés jegyében – kiterjednek a Lisszaboni Szerződés, illetve az EUMSZ európai belső piacról és a fair versenyfeltételekről szóló szabályai.

Az európai versenyjogi szabályok hatékony érvényre juttatása érdekében az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése (az EKSZ korábbi 87. cikk 1. bek.) általános tilalmat fogalmaz meg az állam által bármilyen formában odaítélt támogatások nyújtása esetén, ha egyes vállalkozások vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése következtében a verseny ténylegesen vagy potenciálisan torzulhat és ez a tagállamok közötti kereskedelmet érinti.

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdésében megfogalmazott tilalmat csak szűk körben, jellemzően ÁGÉSZ teljesítésére hivatkozva, lehet áttörni. Ennek szellemében a belső piaccal összeegyeztethető a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják (EUMSZ 107. cikk 2. bekezdés a) pontja). A 107. cikk 3. bekezdésének a) és d) pontjai alapján a belső piaccal az is összeegyeztethetőnek minősül, ha az állami támogatás valamely szociálisan elmaradott

Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen [Hrsg.], Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft Heft 31, Berlin 2009, 59. skk. o.

⁵ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (EUHL 2007/C 306/01).

társág gazdasági fejlődésének előmozdítására, vagy a kultúra támogatására irányul, amennyiben az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételek nem sérülnek.

Általános érvényű kivételt fogalmaz meg a közszolgáltatások megszervezése és finanszírozása tekintetében az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése (az EKSZ korábbi 86. cikk 2. bek.), amely kimondja, hogy a Szerződések és különösen a versenyszabályok hatálya csak abban az esetben terjeszthető ki az ÁGÉSZ működtetésével megbízott vállalkozásokra, „amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.”

A köz érdekében ellátandó *sajátos feladat* olyan hivatkozási alap, amely tág teret nyit a kivételi szabály értelmezésére, de nem alkalmazható korlátlanul. A tagállamok nem tekinthetnek el a primerjogi versenyszabályok – ezáltal a közbeszerzési és állami támogatási normák – kötelező alkalmazásától, ha a kivételi szabály érvényre juttatása a kereskedelem fejlődését olyan mértékben befolyásolná, amely ellentétes az Unió érdekeivel.⁶

További normatív pontosítás hiányában a jogalkalmazás eseti mérlegelés függvénye. Ennek szellemében értelmezte az EUB az EKSZ korábbi 86. cikk 2. bekezdését⁷. A normaszöveg ugyan főszabály alóli kivételt határoz meg, az EUB mégsem szűkítően, restriktíven értelmezi azt. Amennyiben megállapítható, hogy a szolgáltatás nyújtása veszélybe kerül, az EUB elfogadhatónak tartja a közérdek hatékony érvényesítése céljából, hogy az uniós versenyjogi szabályok háttérbe szoruljanak.⁸ Ezen túlmenően az EUB nem taglalja az egyes szolgáltatások sajátosságait, de az adott területen elismeri a tagállamok széles döntési jogosultságát.

Ez az értelmezés összhangban áll a 26. Jegyzőkönyv 1. cikkével, amely – a szubszidiaritás elvére figyelemmel – rámutat arra, hogy a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepe és széles mérlegelési jogköre megmarad „a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről.”

Primerjogi szabályozás hiányában vita tárgyát képezi, hogy konkrét esetben a szociális szolgáltatások odaítélése kizárólag tagállami, önkormányzati hatáskörbe tartozik, vagy mint más gazdasági érdekű szolgáltatásokra, vonatkoznak rájuk a primerjogi alapelvek és a versenyszabályok. A kérdés eldöntése azért fontos, mert ha a szociális szolgáltatást az európai uniós versenyjogi szabályok szerinti vállalkozás nyújtja, és nem pusztán saját kockázatra végzi a tevékenységet, akkor működése finanszírozása során figyelembe kell venni az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályait.

3. Az állami támogatások tilalma és annak korlátai

Az európai uniós szabályozás általános jelleggel tiltja, hogy a tagállamok egyes vállalkozásoknak, vagy kiemelt iparágaknak szubvenciót ítéljenek oda. A tilalom alól a

⁶ Lásd EUMSZ 106. cikk 2. bek. 2. mondat: „A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”

⁷ C-320/91. számú *Corbeau* ügyben 1993.05.19-én hozott ítélet (EBHT 1993, I-2533.); C-393/92. számú *Almelo* ügyben 1994.04.27-én hozott ítélet (EBHT 1994, I-1477.); C-147/97. és 148/97. számú *Deutsche Post* ügyben 2000.02.10-én hozott ítélet (EBHT 2000, I-825.); C-162/06. számú *International Mail Spain* ügyben 2007.11.15-én hozott ítélet (EBHT 2007, I-9911.).

⁸ C-157/94. számú *Kommission/Niederlande* ügyben 1997.10.23-án hozott ítélet 45. pontja (EBHT 1997, I-5699.); C-115/97 bis 117/94. számú *Brentjens* ügyben 1999.09.21-én hozott ítélet 107. pontja (EBHT 1999, I-6025.).

primerjog csak kivételesen és szűk körben, az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése értelmében nyújtott ÁGÉSZ és egyes szociális szolgáltatások teljesítése esetén ad felmentést. A szigorú szabályozás célja, hogy egyes vállalkozásoknak vagy kiemelt iparágaknak juttatott állami támogatások, amelyek jogtalan előnyt képezve befolyásolják az egyenlő piaci feltételeket, ne torzítsák a versenyt. Annak megállapítására, hogy mely állami juttatás ütközik az európai állami támogatási szabályokba, meg kell határoznunk a tiltott állami támogatás fogalmát és a belső piac jogával összeegyeztethető kivételek körét.

3.1. Az állami támogatás fogalma

Az állami támogatások fogalmának primerjogi kereteit az EUB gyakorlata és a Bizottság jogértelmező dokumentumai pontosították. Ezek alapján állami támogatásnak minősül minden gazdasági előny, amely állami forrásból származik (központi költségvetésből, önkormányzati forrásból vagy Strukturális Alapokból), meghatározott piaci szereplőnek (vállalkozásnak), ágazatnak vagy régióknak szelektíven juttatják és ezáltal vélelmezhető a versenytorzító hatás.⁹

3.1.1. A vállalat fogalma

Az állami támogatások megállapítása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy a szelektíven nyújtott gazdasági előny végső kedvezményezettje egy a belső piacon tevékenykedő vállalkozás legyen. Az EUB a „vállalat” fogalmát a versenyjogi relevancia oldaláról közelíti meg, és a *Höfner und Elser* ítéletében kifejti, hogy vállalatnak minősül a jogszabály által létrehozott monopolhelyzetben lévő állami munkaközvetítő intézet (Bundesanstalt für Arbeit) éppúgy, mint minden más gazdasági tevékenységet folytató egység, függetlenül annak jogi formájától és finanszírozása módjától¹⁰.

Ezzel összhangban az EUB *Aéroports de Paris* ítélete kimondja, hogy egy adott szervezet is végezhet egyrészt – gazdasági jellegűnek nem minősülő – igazgatási, például rendőri tevékenységeket, másrészt tisztán kereskedelmi jellegűeket.¹¹ Előbbi esetben nem vonatkoznak rá a Szerződések versenyjogi szabályai, míg az utóbbiban igen. A vállalati jelleget tehát nem a szolgáltatást nyújtó személye, hanem a szolgáltatás természete dönti el. Ebből az is következik, hogy közjogi személyek, állami intézmények éppúgy lehetnek tiltott állami támogatás kedvezményezettjei, mint nyereségorientált gazdálkodó vagy éppen nonprofit szervezetek.

Nem kerülnek általános kivételi körbe a közhasznú, illetve a szociális intézmények sem. Ahogyan az EUB a *Cassa di Risparmio di Firenze* ítéletében – közhasznú banki alapítványokkal összefüggésben – világossá tette, a vállalati jelleg a gazdasági tevékenység kifejtésében ragadható meg, függetlenül a működési és finanszírozási formától, valamint attól, hogy nyereségorientált-e az adott tevékenység.¹² Az EUB gyakorlata azt a kérdést helyezi a középpontba, hogy az érintett piacon az adott tevékenységet, szolgáltatást végzik, vagy

⁹ Vö. *Bolf-Galamb Zsófia*, Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/6, 49 sk. o.

¹⁰ Lásd az EUB C-41/90. számú *Höfner und Elser* ügyben 1991.04.23-án hozott ítéletének 21. pontját (EBHT 1991, I-1979.).

¹¹ C-82/01. számú *Aéroports de Paris* ügyben hozott ítélet (EBHT 2002, I-9297.).

¹² C-222/04. számú *Cassa di Risparmio di Firenze* ügyben 2006.01.10-én hozott ítélet (EBHT 2006, I-289.).

végezhetnék-e a magánszféra szereplői nyereségszerzés céljából. Igenlő válasz esetén a közhasznú tevékenységet is vállalkozásnak kell tekinteni.¹³

Az EUB a „vállalat” fogalmát még olyan esetekben is kiterjesztően értelmezte a közjogi személyekre illetve nonprofit, közhasznú szervezetekre, amikor a szolgáltató és az ügyfél között nem volt közvetlen pénzmozgás, de például egészségügyi intézmények esetében harmadik fél, a megbízósító közreműködésével fizették meg az ellenértéket¹⁴. Ezzel összefüggésben az EUB a *Smits und Peerbooms* ügyben¹⁵ kimondta, hogy az egészségügyi tevékenység az EKSZ 50. cikke (jelenleg az EUMSZ 57. cikke) alapján szolgáltatásnak minősül, és ezáltal a primerjog hatálya alá tartozik. Ezzel ellentétben az EUB a *Humbel* és *Wirth* ügyekben a nemzeti oktatási rendszerrel összefüggésben megállapította, hogy amennyiben nem magániskola működtetéséről van szó, akkor ez a terület nem tartozik a négy szabadság körében szabályozott szolgáltatások közé.¹⁶

Mindebből az is következik, hogy a nyereségérdekeltség hiánya vagy a szolgáltatás szociális jellegének bizonyítottsága önmagában nem elegendő a vállalati jelleg elutasításához. Az EUB *Enirisorse SpA* ügyben hozott ítéletében kifejti, hogy a „vállalkozás” fogalma minden gazdasági tevékenységre kiterjed, amely az áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatát foglalja magában. A tevékenység gazdasági minősítése szempontjából az EUB sem a finanszírozás módját, sem azt a ténytet nem értékeli, hogy a jogalanyra közérdekű feladatok ellátását bízták.¹⁷

A Bizottság 2007-es közleménye az EUB addigi esetjogát összefoglalva rámutatott arra, hogy ha az adott árukat vagy szolgáltatásokat piaci elvek mentén nyújtják, szervezik és finanszírozzák, akkor a szolgáltató személyétől függetlenül, előtérbe kerül a gazdasági jelleg, de ha többnyire adókból finanszírozott, közérdekű tevékenység kifejtéséről van szó, akkor az – eseti mérlegelés függvényében – megalapozhatja a versenyjogi szabályok alóli kivétel alkalmazását.¹⁸

3.1.2. Szelektív előny nyújtása

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetetlen minden állami forrásból származó támogatás, amely bizonyos piaci szereplőket előnyben részesít, és ezáltal torzítja a versenyt. Az előny fogalmának és hatásának értelmezése egyaránt fontos,

¹³ Lásd bővebben, *Hüttemann, Rainer: Gemeinnützigkeit im Lichte des EG-Beihilferechts (Vortrag), Dokumentation der Tagung im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung am 26. Februar 2009, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. Berlin, 15. skk. o.; Hasonló álláspontra helyezkedik az EUB a *Höfner und Elser* ítélet 22–26. pontjaiban.*

¹⁴ Főtanácsnoki indítvány a C-157/99. számú ítélethez 42. skk. pontjai (EBHT 2001, I-5473.); C-157/99. számú *Smits und Peerbooms* ügyben 2001.07.12-én hozott ítélet 47., 53. skk. pontjai. (EBHT 2001, I-5473.). Vö. további EUB ítéletekkel, *Eilmansberger – Herzig*: i.m. 7. o. 11. lábjegyzet.

¹⁵ C-157/99. számú ítélet, 47. skk. pontjai.

¹⁶ C-263/86. számú *Humbel* ügyben 1988.09.27-én hozott ítélet 20. pontja (EBHT 1988, 5375.); C-109/92. számú *Wirth* ügyben 1993.12.07-én hozott ítélet 19. pontja (EBHT 1993, I-6447.).

¹⁷ C-237/04. számú *Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA* ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet 28–29 és 33–34. pontjai (EBHT 2006 I-2862.).

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az „Egységes piac a 21. századi Európa számára” című közleményt kísérő dokumentum, Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás, Brüsszel, 20.11.2007, COM(2007) 725 végleges., 5. o. (a továbbiakban: A Bizottság 2007. évi közleménye).

mert a protekcionista intézkedés nem önmagáért tilalmazott, hanem annak versenytorzító hatása miatt.¹⁹

Az EUB *Enirisorse SpA* ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy minden olyan állami intézkedés előnynek minősül, amelynek következtében a vállalkozás olyan terhektől szabadul meg, amelyeket normál piaci körülmények között viselnie kellene. Az előny tehát nem mindig kifizetés formájában jelenik meg mint effektív vagyongyarapodás, hanem adókedvezmény²⁰, kedvezményes hitel, kezességvállalás, bizonyos szolgáltatással összefüggő terhek átvállalása²¹ vagy utólagos szerződésmódosítás alakjában is megnyilvánulhat. Az előny fogalma bármilyen állami intézkedést magában foglalhat, amely enyhíti a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terheket, ezáltal ugyanolyan hatása van, mint egy ténylegesen nyújtott kifizetésnek és ehhez szokásos piaci körülmények között a kedvezményezett nem jutna hozzá.²²

Ha az állam, az általa igénybe vett áruk vagy szolgáltatások ellenértékét normál pénzügyi tranzakció útján megfizeti, anélkül, hogy túl nagy és számára nem szükséges mennyiségben vagy szándékoltan túl magas áron szerezne be azokat, akkor a vállalkozás és az állami szerv között nem jön létre állami támogatás.²³ Jogszerűen lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megállapított ellenérték – különösen a legalacsonyabb ellenszolgáltatás kiválasztása esetén – általában a piaci értéket tükrözi és ezért nem minősül túlzottnak az állami támogatások szempontjából. Magasabb kockázatot jelentenek azok a közbeszerzések, amelyek során nem nyílt, hanem tárgyalásos eljárásban, az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásával hirdetnek eredményt.²⁴

Nyílt eljárásban lefolytatott kiválasztás eredménye is megkérdőjelezhető, ha a beszerzett termék nincs összhangban az állam feltételezett szükségleteivel. Azok az esetek sorolhatóak ide, amelyekben az állam harmadik személyek részére olyan áruk vagy szolgáltatások rendelkezésre állását biztosítja, amelyek nem kapcsolódnak tradicionális állami feladatokhoz²⁵, és a tényleges igény fennállta nem igazolható. Ezekben az esetekben az állam piacot teremt, ahol a kiválasztott nyertes ajánlattevő gazdasági kockázata az új piacon jelentősen redukálódik.²⁶

Állami forrásból származó vagyoni előny juttatása továbbá akkor tilalmazott, ha annak pozitív hatása nem a gazdaság minden szereplőjére vagy objektív szempontrendszer alapján azok meghatározott csoportjára terjed ki, hanem konkrét vállalkozásokra, egy régióra vagy egy meghatározott gazdasági ágazatra²⁷. A szelektíven nyújtott támogatás sérti az adott releváns piacon tevékenykedő más vállalkozások esélyegyenlőségét, ezáltal torzítja a versenyt.

¹⁹ C-173/73. számú *Olaszország / Bizottság* ügyben 1974.07.02-én hozott ítélet 13. pontja (EBHT 1974, 709); C-75/97. számú *Belgium / Bizottság* ügyben 1974.07.02-én hozott ítélet 25. pontja (EBHT 1999, I-3671.).

²⁰ Lásd az EUB C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ügyben 2005.12.15-én hozott ítéletét az olasz állam adócsökkentéssel megnyilvánuló támogatásáról.

²¹ Lásd az EUB C-126/01. számú *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / GEMO SA.* ügyben 2003.11. 20-án hozott ítéletét (EBHT, 2003, I-13769.).

²² Lásd a C-237/04. számú *Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA ítélet* 38–39 és 42. pontjait.

²³ Vö. *Bolf-Galamb*: i.m. 52. o.

²⁴ A Bizottság határozata az N 264/2002. – London Underground PPP – ügyben (HL C 309.; 2002.12.12. 15.9.).

²⁵ Például: szélessávú hálózatok kialakítása vagy speciális postai szolgáltatások.

²⁶ A mesterségesen generált kereslethez lásd a T-14/96. számú *Bretagne Angletterre Irlande / Bizottság* ügyben hozott ítéletet (EBHT 1999. II-319.).

²⁷ Lásd a 148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 44–52. pontjait.

3.1.3. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése értelmében tilos valamely vállalkozást állami forrásból támogatni, mert az a kedvezményezettnek a többi gazdasági szereplőhöz képest olyan előnyt biztosíthat, amely versenytorzító, és alkalmas arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozza²⁸.

E két feltétel értékelése során a Bizottság nem azt vizsgálja, hogy a támogatás ténylegesen kihat-e a kereskedelemre, hanem csak azt állapítja meg, hogy az adott támogatás képes torzítani a versenyt és ezáltal befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet. A korlátozás potenciális lehetősége elegendő, annak számszerűsített meghatározása nélkül. Ennek megállapítása esetén a támogatás a belső piac szabályaival összeegyeztethetetlennek minősül.²⁹

Az állami beavatkozás versenytorzító hatása az érintett piacon akkor valósulhat meg, ha az ott működő vállalkozások között verseny van, és a nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét a többiekkel szemben megerősíti. Amennyiben a piacon nincs effektív verseny, de az állam intézkedése nélkül lehetne, akkor a Bizottság általában vélelmezi a versenytorzítást, amelynek ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania. Ennek értelmében az EUB a *Höfner und Elser* ügyben állami intézkedés révén monopol helyzetbe hozott vállalkozás egyedüli működését jogellenesnek ítélte. A Német Munkaközvetítő Intézet (Bundesanstalt für Arbeit) közérdekre hivatkozva, kizárólagos jog alapján végezte a tevékenységét, de az adott piacon képtelen volt teljes körűen kielégíteni a fennálló igényeket. Ezzel szemben a tagállami jogalkotó más privát szolgáltatókat azzal lehetetlenített el, hogy adott ügykörben megkötött szerződéseiket a semmisség jogkövetkezményével sújtotta. Ezzel korlátozta a versenyt.³⁰ További kérdést vet fel a tagállamok közötti kereskedelem korlátozása, amelyet az EUB már akkor valószínűsít, ha a kifogásolt magatartás alkalmas ilyen hatás kifejtésére.³¹

Az EUB továbbá az olaszországi bankszektornak nyújtott adócsökkentéssel összefüggésben kimondta, hogy „*az a körülmény, hogy valamely gazdasági ágazatot közösségi szinten liberalizálnak, eleget tesz annak a feltételnek, hogy a támogatásnak tényleges vagy potenciális hatása legyen a versenyre, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre.*”³² A kereskedelem belső piacon történő korlátozásához az sem szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozás saját maga részt vegyen a tagállamok közötti kereskedelemben. Elegendő, hogy a nyújtott támogatás révén a belföldi tevékenység megerősödhet, növekedhet, és ezáltal csökken a többi tagállamban letelepedett vállalkozás belépési esélye az érintett tagállam piacára.³³

²⁸ A német szerződésszöveg fejezi ki leginkább a hátrányos befolyásolás tényét. Az EUMSZ magyar szövege szerint „érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”; angolul: „in so far as it affects trade between Member States”; németül: „soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen”.

²⁹ Lásd a C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 54–55. pontjait.

³⁰ Lásd a C-41/90. számú *Höfner und Elser* ítéletének 29–30. pontjait.

³¹ Lásd a C-41/90. számú *Höfner und Elser* ítéletének 32–33. pontjait.

³² Lásd a C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 57. pontját.

³³ Lásd a C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 58–64. pontjait.

3.1.4. Jogsértés megállapítása és annak jogkövetkezménye

A Bizottság feladata, hogy a tagállamokkal együttműködve rendszeresen vizsgálja, illetve kövesse nyomon azok támogatási stratégiáját. Aggályos támogatási programok bevezetése esetén javaslatot tesz megfelelő korrekciós intézkedés meghozatalára (EUMSZ 108. cikk 1. bek.).³⁴ Ha a Bizottság megállapítja, hogy – az érintettek figyelmeztetése ellenére – valamely tagállam az EUMSZ 107. cikkébe ütköző támogatást nyújtott, akkor határozatot hoz a jogellenes állapot megszüntetésére. Az érintett tagállam határidőn belül köteles a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást megszüntetni, vagy módosítani. Ha az érintett állam a Bizottság határozatának nem tesz eleget, a Bizottság vagy bármely érdekelt tagállam az EUB-hez fordulhat (EUMSZ 108. cikk 2. bek.).

Az EUMSZ 108. cikkel összefüggésben a Tanács 659/1999/EK rendelete³⁵ (a továbbiakban: Rendelet) részletezi a kapcsolódó eljárás szabályait. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése és a Rendelet 2. cikke értelmében az érintett tagállam köteles az új támogatás nyújtására vagy a meglévő módosítására vonatkozó tervezeteket a Bizottságnak kellő időben bejelenteni. A Bizottság előzetes vizsgálat során határoz a bejelentett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségéről. Kétség esetén a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményez.

A hivatalos vizsgálati eljárás eredményeként a Bizottság határozhat arról, hogy a bejelentett intézkedés nem minősül támogatásnak, vagy az érintett tagállam által végrehajtott módosítást követően az intézkedést a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja. A megengedhetőség érdekében további feltételeket is szabhat. Amennyiben a Bizottság úgy találja, hogy a bejelentett támogatás nem egyeztethető össze a közös piaccal, akkor elutasító határozatot hoz és a támogatást nem lehet bevezetni (7. cikk).

Amennyiben a Bizottság bármilyen forrásból olyan információ birtokába jut, hogy valamely tagállam feltételezett jogellenes támogatást nyújt, a Bizottság késedelem nélkül megvizsgálja a tényeket, és határozata meghozataláig a jogellenes támogatás nyújtásának felfüggesztését rendelheti el (11. cikk). A Rendelet 14. cikk (1) bekezdése értelmében jogellenes támogatások esetén „a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére (a továbbiakban: „visszatérítési határozat”). A Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.”³⁶

Az állami támogatásokra vonatkozó primerjogi szabályozásnak a Rendelettel összhangban közvetlen hatálya van. Ennek értelmében a jogellenes állami támogatás által érintett versenytársak vagy azok szakmai szervezetei közvetlenül a tagállamok bíróságai előtt érvényesíthetik kártérítési, visszatérítési vagy jogsértés megszüntetése iránti igényüket. Fogyasztók, adófizetők szintén felléphetnek kárigényükkel, amennyiben a jogellenesen nyújtott állami támogatás következtében bizonyíthatóan hátrány érte őket.³⁷

³⁴ Vö. bővebben, *Staviczky Péter*, Az Európai Bizottság legjobb eljárási gyakorlatokat összefoglaló kódexe, Állami Támogatások Joga 8 (2010/4) 13–25.

³⁵ A Tanács 1999. március 22-én meghozott 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83/1, 1999.03.27.).

³⁶ Vö. *Lucius Ágnes*, A tiltott támogatások visszatérítésének legújabb esetjoga, Állami támogatások joga 5 (2010/1), 101-116. o.

³⁷ Vö. *Mohay Ákos*, Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról, 6 (2011/1), 36. o.

3.2. Állami támogatások a közszolgáltatások területén

Az állami támogatásokra vonatkozó általános tilalmi szabályok áttörését a primerjog akkor teszi lehetővé, ha az EUMSZ 107. cikk 2. és 3. bekezdéseiben nevesített szociális célok megvalósítása, vagy az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott feltétel érvényesül, amely szerint ÁGÉSZ működtetésével megbízott vállalkozások sajátos feladatainak hatékony végrehajtása indokolhatja a versenyszabályok alkalmazásának felfüggesztését.³⁸

A primerjogban nevesített kivételek jellemzően olyan közszolgáltatásokat foglalnak magukban, amelyek többnyire szociális jellegűek. Ezek közül a nem gazdasági tevékenységgel megvalósított ÁÉSZ eleve nem tartozik a primerjog hatálya alá. Az ÁGÉSZ keretében kifejtett szociális szolgáltatások szintén kivételi körbe kerülhetnek, ha a tagállamok közötti kereskedelmet nem korlátozzák, vagy a rájuk bízott sajátos feladatok ellátása miatt megfelelnek az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésében foglalt feltételnek.

A tiltott állami támogatások kivételi körének közelebbi meghatározásához el kell határolni egymástól a gazdasági és a nem gazdasági jellegű szociális szolgáltatásokat, majd az ÁGÉSZ körében definiált közszolgáltatások tekintetében a tanulmány ismerteti az EUB és a Bizottság állami támogatásokra vonatkozó aktuális joggyakorlatát.

3.2.1. A szociális szolgáltatások európai megítélése

A tágran értelmezett ÁÉSZ keretein belül kiemelkedő a szociális szolgáltatások társadalomban betöltött szerepe. Ezek a szolgáltatások rendkívül sokrétűek. Koronként, tagállamonként és politikai rendszerektől függően is változnak. Ide tartozik a fiatalok támogatása és védelme, a gyermekgondozás, a katasztrófavédelem, tűzoltói és mentőszolgáltatások, a szociális lakásépítés, a munkanélküliek és hajléktalanok ellátása, az időskorúak és fogyatékosok ápolása, egyes egészségügyi szolgáltatások, például a függő és pszichiátriai betegek ellátása stb.³⁹

A Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere” című közleményében a szociális szolgáltatást részben gazdasági, részben nem gazdasági tevékenységként határozza meg, és leszögezi, hogy a szociális szolgáltatások nélkülözhetetlen védőhálót jelentenek a polgárok számára, előmozdítják a társadalmi kohéziót, és kulcsszerepet kaptak az Unió növekedési és foglalkoztatási programjában⁴⁰.

Jelentőségük ellenére homályban marad, hogy a szociális szolgáltatások mikor tekinthetők gazdasági jellegűnek, azaz konkrétan mely esetkörökben terjed ki rájuk a primerjogi szabályok hatálya. A jogbizonytalanság a tagállami jogalkalmazó számára komoly dilemmát és kockázatot hordoz magában, mert a gazdasági jelleg eseti, hibás minősítése a tag értelemben vett belső piaci normák, szűkebb értelemben pedig a versenyjogi és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértését hozza magával.

³⁸ Lásd a tanulmány 2. pontját „Primerjogi alapok” címmel.

³⁹ Vö. *Eilmansberger – Herzig*: i.m. 6. o.

⁴⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere, Brüsszel, 2011.12.20. COM(2011) 900 végleges, 2. o.

3.2.2. A gazdasági és nem gazdasági jellegű közszolgáltatások elhatárolása

Uniós szinten nem készült taxatív katalógus, amely a közérdekű szolgáltatások egyes részterületeit gazdasági jelleg szempontjából elhatárolná. Ez indokolható ugyan az állandóan változó és bővülő tevékenységi körök komplex természetével, azonban a precízebb elhatárolás alapvető fontosságú az adott közérdekű tevékenységre alkalmazandó uniós jog szempontjából.

Primerjogi részletszabályok hiányában még mindig iránymutató a Bizottság 2007. évi közleménye „Az általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás” címmel⁴¹ és az EUB számos ítélete, amelyek támpontot nyújtanak, különösen a szociális és egészségügyi szolgáltatások gazdasági jellegének besorolása szempontjából.

3.2.2.1. Az ÁGÉSZ körébe tartozó szolgáltatások

Az egységes belső piac szabályainak alkalmazása gazdasági tevékenység kifejtését feltételezi. A Bizottság 2007. évi közleménye – az EUB ítélkezési gyakorlatát összefoglalva – rámutatott arra, hogy nem a szolgáltatást nyújtó szervezet státusza, vagy az ágazat, amelyben működik (magánvállalkozás vagy közszféra) határozza meg a gazdasági jelleget, hanem a tevékenység természete. Amennyiben az adott árut vagy szolgáltatást piaci elvek mentén nyújtják, szervezik és finanszírozzák, valószínűsíthető annak gazdasági jellege⁴².

Nyilvánvalóan gazdasági tevékenységnek minősül a nagy hálózatot működtető iparágak – a távközlés, a villamosenergia- és gázszolgáltatás, a közlekedés és a postai szolgáltatások – területe, amelyekről külön közösségi jogi keretszabályok rendelkeznek, vagy a közszolgálati műsorszolgáltatás. Nincs önálló közösségi szabályrendszer például a hulladékgazdálkodás, vízszolgáltatás, szennyvízkezelés területén, ugyanakkor a szolgáltatások bizonyos jellemzőire – például a közbeszerzéssel, a környezet- és fogyasztóvédelemmel összefüggésben – közösségi normák érvényesülnek.⁴³

Az egészségügyi és szociális szolgáltatások minősítésével összefüggésben visszatérő viták alakultak ki. Míg a Bizottság túlnyomóan ezeket is gazdasági jellegűnek minősíti, a tagállamok, – a szubszidiaritás elvére hivatkozva – a sajátos tevékenységhez fűződő társadalmi érdek és annak lokális jellege miatt, nemzeti hatáskörben, nem gazdasági szolgáltatásokként kívánják megvalósítani azokat.⁴⁴

3.2.2.2. Az ÁÉSZ körébe tartozó szolgáltatások

A többnyire adókból finanszírozott hagyományosan állami felségjogúnak minősülő kül- és belbiztonság (rendőrség, hadsereg), az igazságszolgáltatás, a katasztrófavédelem, a külkapcsolatok⁴⁵, a légtér és a vízi kikötők biztonsága és szennyezésük ellenőrzése, valamint a törvény által előírt egyéb szociális biztonsági rendszerek nem tartoznak külön közösségi szabályozás alá.⁴⁶ A kultúra és az oktatás területe is tipikusan nem gazdasági jellegű, feltéve,

⁴¹ Lásd a 18 lábjegyzetet.

⁴² A Bizottság 2007. évi közleménye, 5. o.

⁴³ A Bizottság 2007. évi közleménye, 4. o.

⁴⁴ Vö. *Eilmansberger – Herzig*: i.m. 7. skk. o.

⁴⁵ Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge, ABl 2001 C 17/4, 28. pont.

⁴⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja, Brüsszel, 2011.3.23. COM(2011) 146 végleges, 4. o.

hogy a tevékenységet a nemzeti oktatási rendszerbe beágyazva folytatják, és nem magánóvoda vagy iskola működtetése a szolgáltatás tárgya.⁴⁷

Közhasznú szervezetek nyereségérdekeltség hiányában is tekinthetők vállalkozásnak, ha a szolgáltató és az ügyfél között ugyan nincs pénzmozgás, de például egészségügyi intézményeknél a megbiztosító útján történik az ellenszolgáltatás kiegyenlítése.⁴⁸ Más helyzetet teremt, ha teljesítménytől függetlenül fix összeg fizetése ellenében történik a szolgáltatás nyújtása, illetve ha a közhasznú tevékenységet helyi jelleggel, önként, ellenérték nélkül nyújtják.⁴⁹

A nem gazdasági ÁÉSZ megszervezése, finanszírozása és odaítélése tagállami hatáskörben marad. Nem vonatkoznak rájuk a belső piac szabályaival összefüggő versenyjogi normák, és a diszkrimináció tilalmát kivéve, az alapelvek sem.⁵⁰ Az ÁÉSZ körében a tagállami-önkormányzati szereplők maguk dönthetik el, hogy az adott közszolgáltatásokat közvetlenül, saját hatáskörben, vagy a magánszféra bevonásával, fair versenyeztetés útján valósítják meg. Utóbbi esetben a Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy az addig nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat ÁGÉSZ-szé minősítse, és a továbbiakban azok megszervezése és finanszírozása csak a belső piaccal összeegyeztethető módon történhet.⁵¹

3.2.2.3. Szociális és egészségügyi szolgáltatások rendszertani elhelyezése

A szociális szolgáltatások nem tartoznak a nem gazdasági szolgáltatások köréhez. A Bizottság két csoportjukat különítette el, anélkül, hogy a gazdasági jelleg alapján elhatárolta volna ezeket. Megkülönböztette egyfelől a kölcsönösségen alapuló vagy szakmai, jogszabályban előírt és kiegészítő szociális védelmi rendszereket, amelyek az egészséggel, öregkorral, munkahelyi balesetekkel, munkanélküliséggel, nyugdíjjal, fogyatékkal kapcsolatban az élet alapvető kockázatait fedik le, másfelől kiemelte közvetlenül az egyénnek nyújtott egyéb szolgáltatások csoportját. Ide tartoznak például a szociális segítségnyújtással, a munkaközvetítéssel és képzéssel összefüggő szolgáltatások, a szociális lakások biztosítása és a hosszú távú gondozás. A második csoportba tartozó szolgáltatásokat jellemzően helyi szinten szervezik, és erőteljesen függenek a költségvetési finanszírozástól.⁵²

Amennyiben a második csoportba tartozó szociális szolgáltatásokat, közhasznú tevékenységként, helyi jelleggel, a társadalmi szolidaritás jegyében, fix összegért, illetve közvetlen ellenérték fizetése nélkül nyújtják, akkor valószínűsíthető a nem gazdasági jelleg.⁵³ Ezen kívül a szociális és egészségügyi szolgáltatások nagy részét a Bizottság gazdasági tevékenységként kezeli.

⁴⁷ Lásd fent a 16. lábjegyzetet.

⁴⁸ Lásd az EUB C-157/99. számú *Smits und Peerbooms* ítélet 53. skk. pontjait; továbbá *Eilmansberger – Herzig*, i.m. 7. o. 11. lábjegyzetét.

⁴⁹ Vö. *Eilmansberger – Herzig*: i.m. 5. sk. o. és a szociális szolgáltatások katalogizált jellemzőiről 49. o.

⁵⁰ A Bizottság 2007. évi közleménye, 5. o.

⁵¹ A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02), 2. o.; *Hassel-Reusing, Sarah Luzia*: Der „Gewährleistungsstaat“ von Lissabon – ein verfassungsfeindlicher Staatsformwechsel, (24.11.2009), <http://www.radio-utopie.de/2009/11/24/der-%E2%80%9Cgewahrleistungsstaat%E2%80%9D-von-lissabon-%E2%80%93-ein-verfassungsfeindlicher-staatsformwechsel/>.

⁵² A Bizottság 2007. évi közleménye, 6. o.

⁵³ C-159/91. és a C-160/91. számú *Poucet und Pistre* ügyben 1993.02.17-én hozott ítélet (EBHT 1993, I-637.); C-70/95. számú *Sodemare* ügyben 1997.06.17-én hozott ítélet (EBHT 1997, I-3395.).

Visszatérő dilemma marad a gazdasági és a nem gazdasági szolgáltatások egymástól való megkülönböztetése. Taxatív katalógus hiányában a jogalkalmazónak, az EUB ítéleteire figyelemmel, az eset összes körülményét mérlegelve kell döntenie.

3.2.3. A közszolgáltatások ellentételezésének különös szabályai

Az ÁGÉSZ keretében kifejtett szociális szolgáltatások állami támogatása főszabály szerint tilalmi körbe tartozik. Mindazonáltal közös társadalmi érdek, hogy ezekhez a szolgáltatásokhoz a fogyasztók széles köre, jó színvonalon és elérhető áron hozzájusson. Az ily módon történő szolgáltatások nyújtása gyakran nem volna rentábilis, ezért a teljesítés vagy annak elmaradása az állam beavatkozásától függ. A szociális érdekekre tekintettel az Európai Bizottság, az EUMSZ 108. cikkében foglalt felhatalmazottság alapján, és az EUB kidolgozta azokat a méltánylást érdemlő körülményeket, amelyek fennállta esetén az állami beavatkozás összeegyeztethetőnek minősül a belső piac jogával.⁵⁴

3.2.3.1. Az *Altmark Trans* ítélet⁵⁵

A közszolgáltatások finanszírozása, illetve kompenzációja terén megkerülhetetlen az *Altmark Trans* ítélet ismertetése. Az alapügy tényállása szerint Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH sérelmezte, hogy a tömegközlekedésben résztvevő buszjáratok anyagi támogatása és engedélyük megújítása körében versenytársa, Altmark Trans GmbH jogellenesen jutott olyan támogatáshoz, amely nélkül nem lett volna életképes.

Az EUB sokat idézett 2003. júliusában meghozott ítélete alapján az illetékes hatóságok akkor támogathatnak egy vállalatot a közszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítése céljából, ha a támogatás négy feltételnek együttesen megfelel. Egyrészt a vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell. Másrészt a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni. A harmadik feltétel, hogy a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. A negyedik feltétel szerint, ha a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem közbeszerzési eljárással választják ki, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve a kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. Amennyiben a hatóság úgy támogat valamely közszolgáltatást, hogy a feltételek valamelyike nem teljesül, akkor az a vagyoni előny tiltott állami támogatásnak minősül.

Annak ellenére, hogy az EUB *Altmark Trans* ítélete nyomán a közszolgáltatások kompenzációja nem minősül eleve tiltott magatartásnak, mégis a tapasztalatok azt mutatják, hogy a megfogalmazott második és negyedik feltétel túl szigorú. Azok teljesítése és igazolása

⁵⁴ Lásd bővebben a belső piaci relevancia problémáját, *Gyulai-Schmidt Andrea: Die Zukunft des Vergaberechts als Bestandteil der europäischen Binnenmarktpolitik*, in: Schäfer, Wolf/ Graf Wass von Czege, Andreas [Szerk.], Band „Aktuelle Probleme der europäischen Integration” Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2012, 140. sk. o.

⁵⁵ C-280/00. számú *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft* ügyben 2003.07.24-én hozott ítélet (EBHT 2003, I-7747.).

komoly nehézségekbe ütközik.⁵⁶ A hatóságnak nem csupán gazdaságilag megalapozottan kell érvelnie a kompenzáció előre meghatározott számítási alapja, valamint a tekintetben, hogy a vagyoni előny a működés költségeit és egy minimális profitot nem lépi túl, hanem a negyedik feltétel értelmében, egy versenyeztetési eljárás nélkül kiválasztott és támogatott vállalkozás esetén, hipotetikus költséganalízist is készítenie kell. Utóbbi nehézsége abban rejlik, hogy adott esetben a tevékenységek valamelyikét különleges vagy kizárólagos jog alapján végzik és nincs valódi piac, valamint nincs az összehasonlítás érdekében vizsgálható átlagosan hatékony más vállalkozás sem. Aki a feltételes adatokhoz képest magasabb összegű támogatást kap, az tilos illetve engedélyköteles támogatási körbe kerül.

Az ítélet pozitív üzenete ellenére jogbizonytalanságot hozott. A komplex feltételek mérlegelése és annak kimenetele elbizonytalanította a piaci szereplőket. Szükségessé vált a joggyakorlat továbbfejlesztése, amelynek eredményeként későbbi EUB jogesetek pontosították a közszolgáltatások érdekében megengedhető állami támogatások körét⁵⁷. Ezen kívül az Európai Bizottság az *Altmark Trans* ítéletre alapított reformintézkedéseivel és konkrét jogvitákban hozott határozataival⁵⁸ továbbfejlesztette a kialakult gyakorlatot.

3.2.3.2. A Monti-csomag

A Bizottság az EUB *Altmark Trans* ítéletére az ún. *Monti*-csomaggal válaszolt.⁵⁹ Az intézkedéscsomagot 2005-ben fogadták el, és három részből áll: egy csoportmentességi határozatból (2005/842/EK)⁶⁰, egy közösségi keretszabályból⁶¹, és a transzparencia irányelv módosításából⁶². Az intézkedéscsomag átveszi az *Altmark Trans* ítélet első három feltételét, a negyediket kivéve, amely szerint a támogatott vállalkozást egy másik képzeletbeli hatékony vállalkozással kell összehasonlítani.

A csoportmentességi határozat (a továbbiakban : 2005-ös Határozat) szabályozza, hogy milyen feltételekkel van lehetőség ÁGÉSZ ellátásával megbízott vállalkozások külön bejelentés nélküli állami kompenzációjára. Az *Altmark Trans* ítélet negyedik kritériumának elvetésével a belső piac szabályaival összeegyeztethetőnek minősül az a kompenzáció, amely a közszolgáltatás ellátásával járó tényleges költségeket kiegyenlíti. További hipotetikus vizsgálódás, vagy hatékonyságelemzés nem szükséges.

⁵⁶ Vö. *Galamb Zsófia – Kányási Zsófia*: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások (I. rész fogalommagyarázat, jogeset bemutatás), Állami támogatások joga 5 (2010/1) 88. skk. o.; *Rühle, Heide*: Auslaufmodell Daseinsvorsorge? Öffentliche Dienste zwischen europäischem Binnenmarkt und Gemeinwohlorientierung, Juni 2007, 3. o., in: <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>.

⁵⁷ Vö. *Staviczky Péter*: Az Európai Bíróság 2010-ben hozott, közszolgáltatások kompenzálására vonatkozó ítéletei, Állami támogatások joga 7 (2010/3) 42 skk. o.; *Bolf-Galamb*: i.m. 51. sk. o.

⁵⁸ Lásd a Bizottság 2009/325/EK határozatát a *dél-morvaországi buszvállalatoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezésre vonatkozó C 3/08 (ex NN 102/05) számú állami támogatásról / Cseh Köztársaság* (HL L 97, 2009.04.16., 14-25.) és a Bizottság határozatát az N 264/2002 *London Underground Public Private Partnership* ügyben (HL C 309, 2002.12.12. 15.9.).

⁵⁹ Vö. *Krautscheid* [Szerk.]: i.m. 259. o.

⁶⁰ A Bizottság határozata (2005. november 28.) 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 312/67, 2005.11.29.).

⁶¹ A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (HL C 297/04, 2005.11.29.).

⁶² A Bizottság 2005/81/EK irányelve (2005. november 28.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint a 80/723/EGK irányelv módosításáról (HL L312/47, 2005.11.29.).

A 2005-ös Határozat szerint azok a vállalkozások lehetnek a mentesség alanyai, amelyek ÁGÉSZ körében nyújtott szolgáltatásukért évente 30 millió eurónál kevesebb ellentételezésben részesültek, és áfa nélküli éves árbevételük megbízásukat megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt. A 100 millió eurós értékhatár megállapításához nemcsak a vizsgált ÁGÉSZ nyújtásának árbevételét, hanem a vállalkozás valamennyi tevékenységének árbevételét figyelembe kell venni. A 100 millió eurós két pénzügyi évre vonatkozó éves átlag két évre, 200 millió eurón belül, tetszőleges bontásban elfogadható.⁶³ Speciális szabályok vonatkoznak a hitelintézetekre, valamint a tengeri és légi közlekedésre.

Ezen túlmenően a 2005-ös Határozat az egyes ágazatokhoz fűződő szociális érdekeket is figyelembe veszi. Kórházaknak és szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatások értékhatártól függetlenül mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól, feltéve, hogy ezeket a tevékenységeket az adott tagállam ÁGÉSZ-ként értékeli.

Azokat a közszolgáltatásokért járó ellentételezéseket, amelyek nem tartoznak a 2005-ös Határozat hatálya alá, bizottsági jóváhagyás céljából előzetesen be kell jelenteni. A Bizottság a bejelentett intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét az állami támogatásról szóló közösségi keretszabályban (a továbbiakban: 2005-ös Keretszabály) rögzített feltételek alapján vizsgálja.⁶⁴ A 2005-ös Keretszabály 2011. év decemberéig volt hatályban.

A *Monti*-csomagot 2006-ban az ún. *De minimis* rendelet egészítette ki.⁶⁵ Ez alapján, ha a vagyoni előnyt bármely vállalkozás részére – tehát nem feltétlenül ÁGÉSZ körében – nyújtják, és a támogatás összege három pénzügyi év időszakában nem haladhatja meg a 200.000 eurót, akkor az adott juttatás csekély összegűnek (*de minimis*) minősül. Úgy kell tekinteni, hogy az nem érinti az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdését és ezért nem tartozik az EUMSZ 108. cikk 3. bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alá sem. Közúti szállítás terén működő vállalkozás részére odaítélt csekély összegű (*de minimis*) támogatás nem haladhatja meg három évente a 100.000 eurót. A felső határok a csekély összegű támogatás formájától és a kitűzött céltól függetlenül alkalmazandók, tekintet nélkül arra, hogy a tagállam által biztosított támogatást teljesen vagy részben közösségi eredetű forrásokból finanszírozzák (*De minimis* rendelet 2. cikk 2. bek.).

Az állami ellentételezések rugalmasabbá váló szabályai ellenére a szigorú *Altmark Trans* kritériumok alkalmazása továbbra is gyakran indokolja a támogatások jogellenességének megállapítását. 2010 májusában az ún. *Monti*-jelentés új belső piaci stratégiát hirdetett⁶⁶, amely többek között arra tett javaslatot, hogy a bejelentés-köteles állami támogatások alsó értékhatárait megemeljék, valamint a szociális érdekek figyelembevételével bővüljön a bejelentést nem igénylő tevékenységek köre.⁶⁷

⁶³ Vö. *Galamb Zsófia – Kányási Zsófia*: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások (II. rész határozat és keretszabály) Állami támogatások joga 7 (2010/3), 11. sk. o.

⁶⁴ Vö. bővebben *Galamb – Kányási*: Állami támogatások joga 7 (2010/3), 19. skk. o.

⁶⁵ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379/5, 2006.12.28.).

⁶⁶ Vö. *Monti, Mario*: Az egységes piac új stratégiája az európai gazdaság és társadalom szolgálatában, Jelentés José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke számára, 2010. május 9.

⁶⁷ Egyetértve, Beschluss des Bundesrates Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse KOM (2011) 146 endg., 2. o.; továbbá, Kommunale Selbstverwaltung im Vertrag von Lissabon = mehr Handlungsfreiheit für Kommunen? , Europabüro der Bayerischen Kommunen, v. 21.06.2010, 2. o.; Konsultation der Europäischen

3.3. Az ÁGÉSZ ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok reformja

Az elmúlt években a tagállamok egyre határozottabban fejezték ki az ÁGÉSZ körében alkalmazott uniós állami támogatási szabályok iránti megújítási igényüket. A *Monti*-csomag a De-minimis-rendelettel alapvetően beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Az évek múltával azonban szükségessé vált a belső piaci szabályok modernizációja és ezzel párhuzamosan világosabb és hatékonyabb állami támogatási szabályok megalkotása.⁶⁸ További pontosításra szorult – a joggyakorlatban problémát jelentő – kereskedelem érintettsége a tagállamok között, valamint a belső piaci relevancia megállapításának kritériuma, amelyet az EUB joggyakorlata nem tisztázott kellőképpen.

A tagállamok, és közöttük a német Bundesrat, határozottan követelték az európai jogalkotótól, hogy a szociális szolgáltatások kiemelt fontosságát azzal is fejezze ki, hogy a kórházak és szociális lakásépítés támogatásának mintájára a tisztán szociális szolgáltatásokat, például az egészségügyi szolgáltatásokat, idősek és fogyatékosok ápolását, gondozását, vagy a családsegítést is bevonják az értékhatár nélküli és bejelentést nem igénylő kivételi körbe. Javaslatot tettek továbbá arra, hogy a közszolgáltatások (Daseinsvorsorge) eseteit továbbra is nemzeti hatáskörben a tagállamok állapíthassák meg.⁶⁹

Tekintettel arra, hogy a *Monti*-csomag egy része 2011 végén hatályát veszítette, a Bizottság évekig tartó konzultációs folyamat eredményeként 2011 márciusában közzétette részletes jelentését, meghatározta a reform célkitűzéseit és megnyitotta az erre vonatkozó politikai vitát.⁷⁰ A reformfolyamat az Európa 2020 stratégia jegyében a több verseny és foglalkoztatás célját, valamint a szociális szolgáltatások keretrendszerének könnyítését tűzte zászlajára.⁷¹

3.3.1. A reformdokumentumok

A 2011-es reformfolyamat eredményeként a Bizottság 2011.12.20-án közzétette az ún. *Almunia*-csomagot⁷², amely a *de minimis* szabályokat kivéve 2012.01.31-én hatályba lépett. A tagállamok az új támogatási szabályok tekintetében fennálló harmonizációs feladataikat 2014. január végéig kötelesek teljesíteni.

Kommission zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen, Evaluierung des „Monti-Kroes-Pakets“, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, v. 09.09.2010; *Eilmansberger – Herzig*: i.m. 34. o.

⁶⁸ Lásd, http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/cc0015_hu.htm; Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt neue Regeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) an, Europäische Kommission – Pressemitteilung, IP/11/1571; lásd továbbá IP/11/1579, MEMO/11/929.

⁶⁹ Beschluss des Bundesrates, 2011.05.27., 8–9. pontok.

⁷⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja, Brüsszel, 2011.3.23. COM(2011) 146 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0146:FIN:HU:PDF>.

⁷¹ A Bizottság közleménye Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges; Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10.07.2012 (SB), Beihilferechtsreform der EU, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 09356, Referat für Arbeit und Wirtschaft.

⁷² Európai Bizottság – Sajtóközlemény, Állami támogatás: A Bizottság új szabályokat fogadott el az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatásával kapcsolatban, IP/11/1571, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1571_hu.htm?locale=FR.

Az *Almunia*-csomag négy dokumentumból áll: egy bizottsági közleményből az ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezésére (a továbbiakban: Közlemény)⁷³, egy *de minimis* rendeletből, amely az EUMSZ 107. és 108. cikkeivel összhangban az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozások csekély összegű támogatását szabályozza (a továbbiakban: De minimis rendelet)⁷⁴, bizottsági határozatból, amely az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésének alkalmazását szabályozza az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozás állami támogatása esetén (a továbbiakban: Határozat)⁷⁵, valamint a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásokról szóló keretszabályból (a továbbiakban: Keretszabály)⁷⁶.

A dokumentumok az EU állami támogatási politikáját új alapokra helyezik. A *Monti*-csomagot részben kiegészítik, részben módosítják. Az egyértelműsítés, valamint a diverzifikált és arányos megközelítés alapelveire hivatkozva⁷⁷ egyszerűbb és hatékonyabb keretrendszert kívánnak az állami támogatások uniós ellenőrzésére megalkotni. Ezzel együtt – a szubsidiaritás elvét figyelembe véve – a tagállamok döntési kompetenciája megmarad a közszolgáltatások körének meghatározása.

A Közlemény a közszolgáltatások finanszírozásában érintett tagállami döntéshozók segítségét szolgálja, amennyiben alapfogalmakat határoz meg, és összefoglalja az EUB eddigi joggyakorlatát. A gazdasági és nem gazdasági jellegű szolgáltatások kellő elhatárolásával a Bizottság adós marad, de tovább konkretizálja a vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalmát. Elhatárolja a szociális- és oktatási szolgáltatás területét, az egészségügyi ellátást (21–25. pont), valamint a pusztán helyben kifejtett tevékenység jellegét, amelynek nincs kihatása a tagállamok közötti kereskedelemre. A minősítés kétség esetén továbbra is eseti vizsgálat függvénye marad.

A 2012-es *De minimis* rendelet az 1998/2006/EK rendelethez hasonlóan meghatározza, hogy bizonyos ellentételezési intézkedések mely feltételek fennállta esetén nem ütköznek az EUMSZ 107. cikkébe. Az új szabályozás ÁGÉSZ nyújtása körében magasabb értékhatárt vezet be. A jövőben a három pénzügyi évre vonatkozó 200.000 euró helyett ÁGÉSZ esetén már az 500.000 eurós támogatás is csekély összegűnek minősül (2. cikk). Az ÁGÉSZ esetkörein kívüli tevékenységekre megmarad az eredeti 200.000 eurós küszöb. Csekély összegű támogatásokra továbbra sem vonatkozik bejelentési kötelezettség.

A Határozat az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében foglalt általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó kivételi szabályokat egyszerre enyhíti és szigorítja. A *Monti*-csomaghoz képest 30 millió euróról 15 millió euróra csökkenti az ÁGÉSZ körében nyújtott szolgáltatások ellentételezésének szabad értékhatárát. Azzal viszont enyhül a szabályozás, hogy a mentesség alanyainak éves árbevételét, – ami korábban két pénzügyi év éves átlagában a 100 millió eurót nem haladhatta meg – nem kell figyelembe venni. Az

⁷³ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, 2012.01.11. HL C 8/02.

⁷⁴ A Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (2012.04.26, HL L 114/8.).

⁷⁵ 2012/21/EU, A Bizottság határozata (2011. december 20.) 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 (2012.01.11. HL L 7/3–10.).

⁷⁶ A Bizottság Közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011), (2012.01.11. HL C 8/15–22.).

⁷⁷ Lásd a 70. lábjegyzetet.

értékhatárt nemzetközi ajánlattevők befolyására csökkentették. A változás előreláthatólag a nagyobb önkormányzatok bejelentési kötelezettségét fogja gyarapítani.⁷⁸

Az ÁGÉSZ területén bevezetett szigorúbb intézkedések ellentételezéseként kibővül azon szociális szolgáltatások köre, amelyek értékhatártól függetlenül mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól. Ide tartoznak a kórházaknak és a szociális lakások építőinek nyújtott támogatásokon túlmenően a hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása (2. cikk (1) bek. c) pontja). Az ellentételezés mértéke továbbra sem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az ésszerű nyereséget.

Új szabály, hogy a Határozat akkor alkalmazható, ha a vállalkozás ÁGÉSZ nyújtásával való megbízásának időtartama nem haladja meg a tíz évet. Ha a megbízás időtartama alatt a Határozat alkalmazásához szükséges feltételek már nem teljesülnek, akkor a támogatást az EUMSZ 108. cikk 3. bekezdésével összhangban be kell jelenteni. A tagállamok a korábbi három éves jelentési kötelezettség helyett két évente kötelesek a Határozat alkalmazásáról részletes beszámolót készíteni a Bizottságnak (9. cikk).

A negyedik reformdokumentum az ún. Keretszabály, amely az évente 15 millió euró fölötti ÁGÉSZ támogatásokra vonatkozik. Azokat a feltételeket rögzíti, amelyek a Bizottságnál a bejelentés-köteles támogatásokat érintik. A Bizottság a nagyobb értékű támogatások ellenőrzését, a belső piaccal való összeegyeztethetőség érdekében, még alaposabb módszerekkel kívánja lefolytatni.

Új szabály, hogy az ÁGÉSZ megvalósítása iránti igényt előzetes nyilvános konzultációval, vagy más megfelelő intézkedéssel fel kell mérni. A megbízás időtartamát objektív kritériumokkal alá kell támasztani. A Keretszabály az ellentételezés összegének (költségek és bevételek) meghatározására több módszert is lehetővé tesz. Új szigorúbb költségszámítási mód a nettó elkerülhető költség módszere (Net-avoided-cost-Methode).⁷⁹ További újdonság a hatékonyság ösztönzésének követelménye. A tagállamok a megbízási fázisban kötelesek objektív és mérhető kritériumok alapján rögzíteni az optimalizáció módszereit és utólagos ellenőrzést biztosítani a költségek alacsonyan tartása érdekében.

A Keretszabály rögzíti, hogy a közszolgáltatás költségeit meghaladó ellentételezés nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, ezért tiltott állami támogatásnak minősül. A túlkompensációt ezért a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie. A túlkompensáció felülvizsgálatának időszaka maximum három év, koncessziók és *in-house* szerződések esetén két év (47–50. pontok). Visszafizetési kötelezettséget ró a kedvezményezettre az a mulasztás is, ha hatóság a támogatott szervezet megbízása körében a közbeszerzési szabályokat nem tartotta be.⁸⁰

⁷⁸ Lásd bővebben, Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10.07.2012 (SB), Beihilferechtsreform der EU, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 09356, Referat für Arbeit und Wirtschaft, 7. o.

⁷⁹ Lásd bővebben, *Bolf-Galamb*: A közszolgáltatási csomag reformja, Állami Támogatások Joga 12 (2011/4), 15. o.

⁸⁰ Lásd a Keretszabály 19. pontját az uniós közbeszerzési szabályoknak való megfelelésről: „A Szerződés 106. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a támogatás csak akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha a felelős hatóság az adott vállalkozás szolgáltatásnyújtással való megbízásakor megfelel a vonatkozó uniós közbeszerzési szabályoknak, vagy arra kötelezettséget vállal. Ideértendők a közvetlenül a Szerződésből és adott esetben a másodlagos uniós jogból eredő, átláthatósággal, egyenlő bánásmóddal és megkülönböztetésmentességgel kapcsolatos vonatkozó követelmények is. A szóban forgó szabályoknak és követelményeknek nem megfelelő támogatás vélhetően olyan mértékben befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdése szerint ellentétes az Unió érdekeivel.”

3.3.2. Értékelés

Az *Almunia*-csomag a *Monti*-csomaghoz képest lényegesen terjedelmesebb és tartalmilag differenciáltabb szabályrendszert hozott létre. Az egyszerűbb és hatékonyabb szabályozás céljának megvalósítása ezért kétségsbe vonható.

Némi könnyítés valóban tapasztalható a *De minimis* rendelet ÁGÉSZ-re bevezetett 500.000 eurós emelt összeghatára tekintetében, és egyszerűsítést hozott a Határozat kiterjesztett csoportmentességi szabálya is a szociális szolgáltatások felsorolt eseteiben. A könnyítés azonban nem egyértelmű a 15 millió euró alatti állami támogatások körében eltörölt árbevétel-vizsgálat vonatkozásában, mert a Határozat ugyanezen szabályának másik része 30 millió euróról 15 millió euróra, azaz felére csökkenti az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésében foglalt ÁGÉSZ nyújtására vonatkozó kivételi szabályok értékhatárát. Az értékhatár csökkentése az eredeti tervek ellenére valósult meg, és a tagállamok, így Magyarország is, kritikával fogadták a bejelentési kötelezettség valószínűsíthető növekedése miatt.⁸¹

A Keretszabályban rögzített feltételek, a nagyobb értékű közszolgáltatások támogatásának ellenőrzése terén, jelentősen szigorodtak. A versenyszabályok hangsúlyosabb figyelembe vétele már 15 millió euró értékhatártól kötelező, éppúgy, mint az értékhatár feletti támogatások bizottsági bejelentése. A Bizottság – az új szabályok alapján – az *Altmark Trans* ítéletben foglalt kritériumokon túlmenő feltételeket is vizsgál. A hatóságok, illetve önkormányzatok eljárási terhei is növekednek. Példaként említhető az igényfelmérés, az optimalizációs kényszer, a bonyolultabb költségszámítás, a tíz éves szerződéskötési korlát vagy a közbeszerzési szabályok betartásának súlyozott követelménye.

Az *Almunia*-csomagot összességében és az ÁGÉSZ-re vonatkoztatva is szigorításként értékeli a tagállamok. Kizárólag a szociális szolgáltatások tekintetében érezhető egyszerűsítés és könnyítés, bár ott sem általánosan, csak taxatívan felsorolt tevékenységi körökben. A gyakran veszteséges önkormányzati közérdekű tevékenységeknél, például óvodák, uszodák, sport- és kultúrlétesítmények működtetése esetén a szabályok nem szigorodtak, de nem is egyszerűsödtek.⁸² A Bizottság ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy koherens csomag jött létre, amely megfelel az európai állami támogatási politika elsődleges céljainak.⁸³

4. Záró gondolatok magyar szemmel

A szociális kiadások az egyik legdinamikusabban növekvő állami költségtenyezőt jelentik Európa-szerte. A csőd közelébe sodródott városok és önkormányzatok – a drámai tendenciák megfordítása érdekében – új racionalizáló és költségcsökkentő stratégiák kidolgozására

⁸¹ Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10.07.2012 (SB), Beihilferechtsreform der EU, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 09356, Referat für Arbeit und Wirtschaft, 7. o; *Bolf-Galamb*: Állami Támogatások Joga 12 (2011/4), 14. o.

⁸² Vgl. *Jung, Christian – Deuster, Jan*, Daseinsvorsorge und EU-Beihilfeverbot „Almunia“-Paket: Vollkostenausgleich oder Optimierungszwang?, 2012/3., in: www.publicus-boorberg.de/sixcms/detail.php?template=pub_artikel&id=boorberg01.c.245222.de; Das neue DAWI-Paket: „Startschuss“ für eine umfassende Reform des europäischen Beihilfenrechts, (28.03.2012), www.recht.euroforum.de/recht-events/dawi-beihilfenrecht/; valamint www.fiw-online.de/de/aktuelles/2008/eu-kommission-legt-entw%FCrfe-zur-%DCberarbeitung-der-eu-beihilfavorschriften-f%FCr-dienstleistungen-von-allgemeinem-wirtschaftlichem-interesse-vor/.

⁸³ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, den 20.12.2011, SEK(2011) 1582 endg., 12. o.

kényszerülnek.⁸⁴ Ilyen módszer lehet a magánszféra teljes vagy részbeni bevonása a teljesítésbe. A szolgáltatások megfelelő színvonalú ellátása érdekében azonban a hatóság folyamatos ellenőrzésre, illetve költség-kiegészítésre kényszerül.

A kommunális költségek csökkentése fokozatos szemléletváltást igényel, amelynek következtében a szociális szolgáltatások egyre inkább gazdasági kontextusba kerülnek. A költséghatékonyság követelménye döntő tényezővé válik, noha a szociális és munkapiaci szolgáltatások sajátosságai, és az ezekkel szemben támasztott magas minőségi követelmények a nem gazdasági szempontok nyomatékos figyelembevételét is megkívánják.

A tagállami – önkormányzati szereplők kötelesek az Európai Unió jogát szem előtt tartva eldönteni, hogy az adott közszolgáltatásokat közvetlenül, saját hatáskörben látják-e el, vagy a magánszféra bevonásával, – közbeszerzési eljárás keretében – fair versenyztetés útján valósítják meg azokat. Utóbbi esetben azt is figyelembe kell venni, hogy az állami támogatások torzíthatják a versenyt, ezért az ÁGÉSZ körébe sorolt szociális szolgáltatások megszervezése és finanszírozása csak a belső piaccal összeegyeztethető módon történhet.

Hazánkban az állami támogatási szabályok betartásáért 1999 óta a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (a továbbiakban: TVI) felel. Uniós csatlakozási feltétel volt egy olyan szerv felállítása, amely az állami támogatások előzetes ellenőrzését végzi. A TVI a csatlakozást követően sem vált feleslegessé. Az állami támogatásokat koordináló és bizonyos esetekben engedélyező tagállami szervként működött tovább. Feladata a támogatást nyújtó szervezetek tájékoztatása és segítése, hogy az uniós előírásoknak megfeleljenek. Ezen túlmenően a TVI képviseli a magyar álláspontot az uniós állami támogatási szabályok módosítása során.⁸⁵

Magyarországon az állami támogatási szabályok anyagi és eljárásjogi rendjét kezdettől fogva kormányrendeleti szinten szabályozták. A 2012. január 1-jétől hatályos 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet⁸⁶ az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szól. Előírja, hogy minden állami támogatást előzetesen be kell jelenteni a miniszternek, aki a kormányrendeletben rögzített hatásköröit a TVI útján gyakorolja.

Olyan esetekben, ahol az uniós jog csoportmentesítést alkalmaz, illetve nemzeti hatáskörbe utalja a szabályok betartását, a TVI dönt arról, hogy a támogatási tervezet az uniós előírásoknak megfelel-e és bevezethető-e. Ha a TVI szabálytalanságot észlel, módosítani kell a támogatási szerződést. Bizottsági bejelentést igénylő esetekben a bejelentésre csak a TVI által javasolt és jóváhagyott módosítások átvezetése után kerülhet sor. A belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése során a TVI koordinálja a hazai visszatéríttetési eljárást. A TVI feladata továbbá, hogy a Bizottság éves jelentéséhez (Scoreboard) összegyűjtse a szükséges adatokat a támogatásokat nyújtó szervezetektől.⁸⁷

Magyarországon a támogatások nyújtására a központi költségvetésből – általában többéves támogatási programok keretében –, állami szerveken keresztül vagy önkormányzatok által kerül sor. Az előző évek statisztikai adatai azt mutatják, hogy közel állandó számú bejelentés mellett a legjelentősebb munkaterhet a pályázati felhívások elbírálása jelentette. Bizottsági bejelentésre elenyésző számban került sor. Az ÁGÉSZ körében nyújtott 30 millió euró feletti

⁸⁴ Jasper, Ute – Frfr. v. der Recke, Barbara: Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen – Kostendruck versus Qualität?, Kirche und Recht (KuR) 2010, 105. o.

⁸⁵ Vö. Staviczky Péter: Az állami támogatási politika jelene és jövője, Állami Támogatási Nap – 1. panel, Állami Támogatások Joga 10 (2011/2), 21. sk. o.

⁸⁶ Magyar Közlöny 2011/30. (III. 22.), Nemzetgazdasági Közlöny 2011/4. (IV. 27.).

⁸⁷ Vö. Staviczky: i.m. 23. o.

támogatási eset nem vált ismertté. Az *Almunia*-csomag előtti időben komoly gyakorlati problémát okozott az uniós szabályok változásainak nyomon követése, valamint az állami támogatás fogalmának értelmezése.⁸⁸

Az új európai állami támogatási szabályok előreláthatóan még több munkaterhet rónak a tagállami hatóságokra. A szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva, ugyan a tagállamok hatáskörében marad a közszolgáltatássá minősítés lehetősége, de az ÁGÉSZ körében meghirdetett egyszerűsítés és könnyítés – a szociális szolgáltatásokat leszámítva – elmaradt. Tekintettel az új értékhatárokra, az optimalizációs – hatékonysági feltételekre és a közbeszerzések betartására vonatkozó *Altmark Trans* ítéleten is túlmutató kritériumokra, előreláthatóan a bizottsági bejelentések száma és a jogsértések valószínűsége is emelkedni fog.

⁸⁸ Vö. *Staviczky*: i.m. 23. o.