

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására ellentételezés formájában adott állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása**

**(2012/21/EU határozat és közösségi keret)**

**(saját kezdeményezésű vélemény)**

(2017/C 345/07)

Előadó: **Milena ANGELOVA**

Közgyűlési határozat:	2016.9.22.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2017.6.14.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.7.6.
Plenáris ülés száma:	527.
A szavazás eredménye:	116/0/0
(mellette/ellene/tartózkodott)	

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) nagyra értékeli az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról (ÁGÉSZ) szóló csomag végrehajtását, amely jogbiztonságot teremt a közszolgáltatást nyújtó vállalatok számára. A csomag megfelelő egyensúlyt teremt az általános gazdasági érdekű szolgáltatások elősegítésének és támogatásának szükségessége, valamint a verseny lehetséges torzulásainak megelőzésére irányuló célkitűzés között. Ugyanakkor a regionális és helyi szintű érintettek és különösen az állami tulajdonban álló ÁGÉSZ-szolgáltatók (ezt „Az Európai Bizottság általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására adott állami támogatásokról szóló határozatának végrehajtásával kapcsolatban készült tagállami jelentések vizsgálata” című tanulmány tárta fel) aggályaiknak adnak hangot a jelenlegi szabályozás kulcskérdései kapcsán, mert a szabályok szükségtelen akadályokat vagy jogi bizonytalanságot teremtenek. Ezért az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy hozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a hatályos szabályok és gyakorlati alkalmazásuk javítása, iránymutatások nyújtása, valamint a bevált gyakorlatok gyűjteményének összeállítása érdekében, és adott esetben vizsgálja meg a csomag korszerűsítésének és módosításának szükségességét.

1.2. Az ÁGÉSZ-csomag végrehajtásáról beküldött tagállami jelentések első két hullámának áttekintése után az EGSZB aggodalommal állapítja meg, hogy ezek a jelentések nem foglalkoznak a kompatibilitási követelmények lényegi kérdésével, amelyet a keretszabály mélységeiben tárgyal.

1.3. Az EGSZB megjegyzi, hogy a legtöbb esetben a biztonság hiánya vagy a követelmények teljesítésével kapcsolatos jelentős költségek olyan akadályokat támasztanak, amelyek indokolatlanul akadályozzák a hatóságokat az ÁGÉSZ-politika teljes körű végrehajtásában. Ezek az akadályok súlyosan érintik a regionális és a helyi hatóságokat, mivel az állami támogatásokról a tagállamok és az Európai Bizottság között folytatott párbeszédet a központi kormányzat folytatja le, míg más közigazgatási szintek nem rendelkeznek közvetlen hozzáféréssel ehhez a folyamathoz.

1.4. Az, hogy (a fenti tanulmány szerint) csak egy maroknyi regionális és helyi szintű ÁGÉSZ-ről érkezett jelentés, azt mutatja, hogy az Európai Bizottsághoz vezető közvetlen csatornák hiánya akadályozza a közszolgáltatások finanszírozását, ami miatt a megfelelő hatóságok jobban vonakodnak a határozat teljes alkalmazásától és a végrehajtással kapcsolatos kétélyek tisztázásától.

1.5. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a határozat korszerűsítésének és hatóköre kibővítésének lehetőségeit, a következő elemek kezelése érdekében:

1.5.1. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság szüntesse meg a mentességi küszöböt és az összes ÁGÉSZ-t illessze be a határozatba, az éves kompenzációs összegtől függetlenül. A jelenlegi végrehajtás gondos tanulmányozása azt igazolja, hogy ez csökkenti az adminisztrációs költségeket és azt a bonyolultságot, amellyel ezeknek a hatóságoknak egyébként szembe kellene nézniük, különösen helyi szinten, a verseny bármilyen torzítása nélkül.

1.5.2. A munkaerőpiacra és a folyamatosan kihívásokat támaztó strukturális munkaerőhiányra való tekintettel az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a határozat hatókörének kiszélesítési lehetőségét olyan támogatható szolgáltatások mérlegelése révén, amelyek az emberek ismereteinek és szakképzettségének javítását célozzák, és így segítik őket munkaerőpiaci kilátásaik javításában.

1.5.3. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy gondosan vizsgálja meg és esetlegesen módosítsa a határozat adott szövegrészeit, elsősorban a következők kapcsán: a megadott ellentételezés kompatibilitásának megállapításához szükséges összes információ nyilvántartásának időtartama; annak tisztázása, hogy a megbízások határideje semmiféle lényegi hatást nem gyakorolhat a közszolgálati feladatot ellátó szolgáltatók jogosultságának megújítására vagy meghosszabbítására; egy könnyen elérhető módszer meghatározása az észszerű nyereség kiszámításához; annak további tisztázása, hogy miként kezeljék a termelési hatékonyságból származó előnyök vállalatokon belüli megosztásának követelményeit; rugalmasabb megközelítési mód biztosítása az éves átlagos ellentételezés 10 %-át meg nem haladó kisebb túllépések tekintetében, hogy azok mentesüljenek a paraméterek frissítésének kötelezettsége alól.

1.6. Az EGSZB úgy látja, hogy szükség van a keretszabályban szereplő kompatibilitási feltételek további tisztázására a következők kapcsán:

- tovább kell pontosítani a kompatibilitás biztosítására vonatkozó követelmények alternatív teljesítési módjait az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (2) bekezdése szerint, amelyeket már széles körben alkalmaznak a gyakorlatban,
- kerülni kell azokat a kötelező előírásokat, amelyek beleavatkozhatnak a tagállami jogalkotási eljárásokba és ezáltal indokolatlan problémákat idézhetnek elő,
- megfelelő módon figyelembe kell venni a beszerzéssel és a koncessziókkal kapcsolatos új jogi követelményeket,
- az előzetes módszereket össze kell kapcsolni a nettó költségek utólagos kiszámításának teljes körű alkalmazásával, kivéve akkor, ha a hatóság előnyben részesíti a megbízás időpontjában kifizetett egyösszegű ellentételezés megállapítását,
- mindkét megközelítési mód – nettó összesített költségek és nettó elkerülhető költség – jóváhagyása az ellentételezés kiszámításához, és további iránymutatások nyújtása ezekről a keretszabályban, mivel ez jelenleg szinte semmiféle utalást nem tartalmaz az állami támogatás nélküli releváns alternatív forgatókönyvek létrehozásáról,
- a speciális vagy kizárólagos jogok megkülönböztetése, amelyek előnyt jelentenek azoknak a vállalatoknak a számára, amelyeknek nyereségét figyelembe kell venni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek finanszírozásában és az egyetemes lefedettségben, amely a kijelölt szolgáltató számára jelentkező hátrányokra is kiterjed,
- a jövedelmezőségi szabványok további pontosítása és különféle szabványok használatának engedélyezése ahelyett, hogy egyetlen konkrét szabványt írnának elő a tagállamok számára,
- az ezen ösztönzők alternatív kiszámítási módjainak további pontosítása, amelyeknek használata bonyolultságuk miatt nem lehet kötelező.

1.7. Az EGSZB megjegyzi, hogy az Európai Parlament és a Tanács nem fogadta el azokat a szabályokat, amelyek meghatározzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra irányadó elveket és feltételeket, különösen a gazdaság és a pénzügyek területén. Ezért annak vizsgálatára kéri az Európai Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot, hogy milyen módon teljesíthető az Európai Unió működéséről szóló szerződés 14. cikkében foglalt megbízatás a tagállamok hatáskörének és az ebben a cikkben említett szerződésbe foglalt szabályoknak a sérelme nélkül.

## 2. A saját kezdeményezésű vélemény tárgya

2.1. 2017. évi cselekvési tervében az EGSZB hangsúlyozta az általános gazdasági érdekű szolgáltatások mint európai gazdasági és szociális modellünk nélkülözhetetlen elemének fontosságát, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 14. cikkében meghatározottak szerint.

2.2. A 14. cikk felszólítja az Uniót és a tagállamokat, hogy saját hatáskörükben gondoskodjanak arról, hogy „ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését”. A Szerződés továbbá úgy rendelkezik, hogy „ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról”. Ezt a rendelkezést mindmáig nem ültették át konkrét jogalkotási kezdeményezésekbe. Ugyanakkor az Európai Bizottság – az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata alapján – mélyreható szabályokat dolgozott ki az ÁGÉSZ-re vonatkozó állami támogatásokról.

2.3. A Szerződés állami támogatásokkal kapcsolatos szabályaival, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (2) bekezdésével való kompatibilitási feltételek vitatott kérdéskört alkotnak már azóta, hogy az Elsőfokú Bíróság 1997-ben úgy határozott<sup>(1)</sup>, hogy a közszolgáltatási feladatokat ellátó vállalatoknak nyújtott ellentételezést állami támogatásnak kell tekinteni. Mindaddig az volt az általánosan elfogadott konszenzus, hogy az ÁGÉSZ-szellemmel kapcsolatos, szigorúbb kötelezettségekből fakadó többletköltségek ellentételezése semmiféle előnyt nem jelent. A Bíróság 2001-ben megváltoztatta az álláspontját<sup>(2)</sup>, és úgy vélte, hogy az ellentételezést csak akkor szabad állami támogatásnak tekinteni, ha ez túllépi a kijelölt szolgáltatóra háruló többletköltségeket. Végül a 2003. évi Altmark-ítélet<sup>(3)</sup> megfogalmazta azt a kritériumot, hogy minden ellentételezési rendszernek az állami támogatásokról szóló szabályok hatókörén kívül kell esnie.

2.4. Az Európai Bizottság állapítja meg az ÁGÉSZ állami támogatási szabályokkal való kompatibilitását, szorosan követve a három bevezető Altmark-kritériumot. Ehhez a következőkre van szükség:

- a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek és a kijelölt szolgáltató jogszabályban történő konkrét megbízásának egyértelmű meghatározása,
- az ellentételezés kiszámításával kapcsolatos paraméterek objektív és átlátható módon történő előzetes meghatározása,
- az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatás végrehajtása során felmerült költségeket, az ezzel kapcsolatos bevételek és egy észszerű nyereség figyelembevételével,
- a kijelölt szolgáltató kiválasztására vonatkozó előírások:
  - vagy közbeszerzési eljáráson keresztül,
  - vagy pedig úgy, hogy meghatározzák az ellentételezés szintjét azoknak a költségeknek az alapján, amelyek egy megfelelően vezetett és felszerelt átlagos vállalat számára a szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerülnek, kiegészítve a kapcsolódó bevételekkel és egy észszerű nyereséggel.

2.5. Az Európai Bizottság 2005-ben elfogadta a „Monti-Kroes-csomagot”, amelyet 2011-ben frissítettek (az „Almunia-csomag”) az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásának legfontosabb szabályaival: a csomagban szerepel egy európai bizottsági közlemény<sup>(4)</sup> (a továbbiakban „a keretszabály”), amely meghatározza az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó kompatibilitási szabályokat, és egy bizottsági határozat<sup>(5)</sup>, amely mentesíti a bejelentési rendszerek alól azokat, amelyek kisebb valószínűséggel torzítják a versenyt a korlátozott finanszírozás miatt (a határozat 2. cikke (1) bekezdésének (a) pontja 15 millió euróban állapítja meg az éves küszöböt), vagy azért, mert társadalmi szükségleteket kielégítő tevékenységekre irányulnak (azaz: kórházak; egészségügy és tartós ápolás-gondozás; gyermekgondozás; munkaerőpiaci hozzáférés és reintegráció; szociális lakhatás; sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása; és alacsony utasforgalmú szigetek, repülőterek és kikötők tengeri összeköttetései). Az Európai Bizottság bejelentette, hogy tervezi ezeknek a szabályoknak a felülvizsgálatát a hatálybalépést követő öt év eltelte után.

2.6. Európai programjának részeként az EGSZB-nek az a célkitűzése ezzel a saját kezdeményezésű véleménnyel, hogy az ÁGÉSZ-csomag végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok részletes áttekintésével hozzájáruljon a közelgő európai bizottsági felülvizsgálathoz. Ebből a célból az EGSZB tanulmányt készített az ÁGÉSZ-szabályok állami ellentételezéssel kapcsolatos alkalmazásáról („Az Európai Bizottság általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására adott állami támogatásokról szóló határozatának végrehajtásával kapcsolatban készült tagállami jelentések vizsgálata”).

<sup>(1)</sup> T-106/95. sz. ügy

<sup>(2)</sup> C-53/00. sz. ügy

<sup>(3)</sup> C-280/00. sz. ügy

<sup>(4)</sup> HL C 8., 2012.1.11., 15. o.;

<sup>(5)</sup> HL L 7., 2012.1.11., 3.o.

2.7. Az ÁGÉSZ-ellentételezések ritkán érintik a versenyt, mivel azokat a többletköltségeket fedezik, amelyek a közszolgáltatás nyújtása során a kijelölt szolgáltatók számára felmerülnek. Így tehát az állami támogatásokkal kapcsolatos bejelentések terhének előírása túlbuzgó lépésnek tűnik, és ez csak azokban az esetekben indokolt, ha a többi résztvevő egyébként vitathatatlan kárt szenvedhet. Ezzel ellentétben a piaci feltételeket súlyosan aláásó magatartás, például harmadik országokból származó dömping, vagy az indokolt szintnél alacsonyabb rögzített árak alkalmazása esetén a közösségi fellépés kiegyensúlyozatlan. Így tehát a határozat hatókörének kiterjesztése, amely mentesíti az ÁGÉSZ-t a bejelentési kötelezettség alól, fokozott jogbiztonsággal és a végrehajtási szabályok nagyobb rugalmasságával párosítva nélkülözhetetlennek tűnik, ha gondoskodni akarunk arról, hogy a Szerződés rendelkezései elősegítsék ezen alapvető szolgáltatások megfelelő módon történő teljesítését.

### 3. A határozat korszerűsítése és hatókörének kiterjesztése

3.1. Az EGSZB úgy véli, hogy a csomag megfelelő egyensúlyt teremt az ÁGÉSZ-ek elősegítésének és támogatásának szükségessége, valamint a verseny lehetséges torzulásainak megelőzésére irányuló célkitűzés között. A bejelentés alóli mentesség csökkenti az adminisztrációs költségeket és azt a bonyolultságot, amellyel ezeknek a hatóságoknak egyébként szembe kellene nézniük, különösen helyi szinten. Mivel azokra az ÁGÉSZ-ekre, amelyek a határozat alapján nem jogosultak, szigorúbb szabályok vonatkoznak, csak a verseny szempontjából különleges aggályokat felvető eseteknek nem kell annak hatálya alá tartozniuk, azzal a céllal összhangban, hogy az erőforrásokat az Unió szintjén az állami támogatások vizsgálatára összpontosítsuk. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az Európai Bizottság az általa megvizsgált ÁGÉSZ-rendszerek túlnyomó többségét törli. A 2012. évi határozat és a keretszabály bevezetése óta csak három ÁGÉSZ-est vezetett részletes vizsgálati eljáráshoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése alapján. Két eset a postai szolgáltatásokra vonatkozott (SA.35608. számú állami támogatás a Görög Posta (ELTA) számára, SA.37977. számú állami támogatás a Spanyol Posta számára), egy másik pedig egy kórházi rendszerre (SA.19864. számú állami támogatás a brüsszeli régióban működő IRIS-kórházak finanszírozásához), egy bírósági ítélet alapján, amely megsemmisítette az Európai Bizottság egyik elszámolási határozatát, ugyanis a bonyolultsága miatt hivatalos vizsgálatra volt szükség. Az Európai Bizottság által megvizsgált összes esetben kulcsszerepet játszanak a versenytársak által benyújtott panaszok, és ez gondoskodik a határozat teljes betartásáról, az ÁGÉSZ-rendszerek szisztematikus bejelentésének szükségessége nélkül. Ezenkívül az ítélkezési gyakorlat és az Európai Bizottság gyakorlata elegendő iránymutatással szolgál az érintettek számára annak felméréséhez, hogy képesek-e biztonságosan alkalmazni a határozatot a teljes bizonyosság elérése érdekében, az ÁGÉSZ-rendszerek bejelentésének szükségessége nélkül. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy az Európai Bizottság szüntesse meg a mentességi küszöböt és az összes ÁGÉSZ-t illessze be a határozatba, az éves kompenzációs összegétől függetlenül, az utasszállítás ellentételezési rendszereinek példáját követve <sup>(6)</sup>.

3.2. A küszöbnek az érintett támogatások volumene szerint történő meghatározása és ezen keresztül a bejelentés kiváltása fontos lehet az uniós szintű vizsgálatoknál, különösen azokban az esetekben, amikor a támogatás megadása nem átlátható módokat érint, ilyenek például az adókedvezmények, a felelősség alóli mentesítések, a kedvezményes kamatozású kölcsönök és az állami garanciák. Ezenkívül a határozat úgy rendelkezik, hogy bizonyos tevékenységek versenyjogi szempontok miatti vizsgálatot tehetnek szükségessé, és így lehetővé teszi kötelező bejelentés előírását az ilyen esetek kezeléséhez. Mindenesetre a határozat 2. cikke (1) bekezdésének (a) pontjában jelenleg szereplő küszöb ilyen rendkívül alacsony szinten tartása túlzottan megterhelő a hatóságok számára, és semmiféle látható előnyt nem kínál a verseny kikényszerítéséhez. Ezért az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy a bejelentési követelményt korlátozza a támogatás olyan formáira vagy azokra a konkrét tevékenységekre, amelyekben a potenciális torzulások szorosabb felügyeletet indokolhatnak az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében.

3.3. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a határozat hatóköre kiszélesítésének lehetőségét a támogatható szolgáltatások bevonása céljából, hogy javítsuk az emberek tudását és szakképzettségét, és így segítséget nyújtsunk nekik munkaerőpiaci kilátásaik javításához. Ezenkívül tisztázni kell a magánbefektetéseket érintő homályos pontokat, ahol a további iránymutatás örvendetes lenne.

3.4. A határozatnak gondoskodnia kell a magasabb szintű közösségi jogszabályokkal való teljes kompatibilitásról, és kerülnie kell a regionális és a helyi hatóságok szükségtelen megterhelését. Különösen a 8. cikk megköveteli, hogy a tagállamok a megbízási időszak során és az időszak vége után még legalább tíz évig megőrizzék az összes olyan információt, amely szükséges a megadott ellentételezés kompatibilitásának megállapításához. Ez a szabály ellentétes az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet 17. cikkével, amely úgy rendelkezik, hogy egy tízéves időszak lejárta után már semmilyen kiutalt támogatást nem lehet visszafizettetni, így az Európai Bizottság nem is vonja ezeket összeegyeztethetőségi vizsgálat alá, ahogyan ezt a szokásos gyakorlat mutatja. Az információk tíz évnél hosszabb ideig történő megőrzése, amelynek semmiféle célja nincs az állami támogatások ellenőrzése szempontjából, szükségtelen terhet helyez a hatóságokra, és sérti az arányosság és a megfelelő közizgatás Szerződésbe foglalt elvét.

<sup>(6)</sup> OJ L 315., 2007.12.3., 1. o.

3.5. A határozat 2. cikkének (2) bekezdése a legfeljebb tíz évre szóló megbízásokra vonatkozik, azoknak az ÁGÉSZ-eknek a kivételével, amelyek jelentős beruházásokat igényelnek, és amelyek hosszabb időszakot tehetnek indokolttá. Jóllehet az Európai Bizottságnak a keretszabály alapján alkalmazott gyakorlata általában úgy értelmezi ezt a szabályt, mint amely megakadályozza az említett határidőt meghaladó megbízásokat, a határozat megszövegezéséből az is következik, hogy azok a vállalkozások, amelyek ennél hosszabb időn keresztül nyújtanak közszolgáltatásokat, nem tartoznak a határozat hatálya alá. Ezért az EGSZB kéri az Európai Bizottságtól annak tisztázását, hogy a megbízások határideje nem gyakorolhat semmiféle lényeges hatást azok megújítására vagy meghosszabbítására, vagy a közszolgálati feladatot ellátó szolgáltatók jogosultságára. Ez egy különösen érzékeny természetű kérdés az állami tulajdonban álló és a hatóságaiktól megbízást nyerő szolgáltatók esetében, mivel ezeknek kizárólagos célja a kérdéses közszolgáltatás nyújtása.

3.6. Az 5. cikk (5), (7) és (8) bekezdésének, amelyek az észszerű nyereséget szabályozzák, meg kell határozniuk egy könnyen elérhető módszert ennek kiszámításához. A jelenlegi megközelítés, hasonlóan a keretszabályban szereplő módszerhez, olyan módszereket tartalmaz, mint a belső megtérülési ráta, amely túlságosan bonyolultnak bizonyult a helyi ÁGÉSZ-ek számára, és ezért eltántorítja őket attól, hogy használják ezeket az ellentételezés kiszámításához. A jövedelmezőségi referenciaértékek meghatározásához költséges tanácsadási szolgáltatásokat kell igénybe venni, amelyek a legtöbb ÁGÉSZ számára elérhetetlenek. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságtól ennek a kérdésnek a tisztázását, mivel az Európai Bizottság gyakorlata támogatja a kapcsolódó ágazatok jövedelmezőségével történő közvetlen összehasonlítást, a rendelkezésre álló, széles körben reprezentatívnak elismert hivatalos vagy magánjellegű adatforrások alapján.

3.7. Az 5. cikk (6) bekezdésében figyelembe vesznek hatékonysági ösztönzőket, jóllehet ezekről semmiféle meghatározás nem létezik, ezért további tisztázást igényelnek, különösen a termelési hatékonyságból származó előnyöknek a vállalatok, a tagállamok és/vagy a felhasználók közötti megosztására vonatkozó követelmény kezelése tekintetében. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság osszassa el az ezen követelmény értelmezésével kapcsolatos összes kétséget.

3.8. A határozat 6. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a túlzott ellentételezésnek ki kell váltania a paraméterek jövőre vonatkozó frissítését. Az éves átlagos összeg 10 %-át meg nem haladó ellentételezés ennek ellenére átvihető a következő időszakra. A teljes körű konzisztencia mellett szólna, hogy ez utóbbi esetben nem kell frissíteni a paramétereket az újraértékelés elkerülése érdekében, amely jogi bizonytalanságot vonna maga után a kijelölt szolgáltatókra nézve olyan esetekben, amelyek nem érintik a versenyt. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság gondoskodjon rugalmasabb megközelítési módról az éves átlagos ellentételezés 10 %-át meg nem haladó kisebb túllépések tekintetében, hogy azok mentesüljenek a paraméterek frissítésének kötelezettsége alól.

3.9. El kell kerülni a helyi és a regionális hatóságok, és ezen keresztül az ezeken a szinteken nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások mindennemű hátrányos megkülönböztetését. Jelenleg a helyi és a regionális hatóságoknak a tagállami hivatalos csatornán keresztül kell benyújtaniuk kérdéseiket, válaszaikat és kétélyeiket, mivel csak a tagállamok folytathatnak hivatalos párbeszédet az Európai Bizottsággal az állami támogatások nyújtásáról. Így tehát a helyi és a regionális hatóságok által kiadott információkat, amelyekről tájékoztatni akarják az Európai Bizottságot, az érintett tagállamnak kell kezelnie. Ezért az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy hozzon létre jobban strukturált párbeszédet a helyi és a regionális hatóságokkal az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásokról és kérdésekről. Az állami támogatásokról szóló szabályokat és követelményeket a regionális és helyi hatóságok különleges szükségleteihez és a rendelkezésükre álló eszközökhöz is hozzá kell igazítani, hogy a gyakorlatban is megvalósuljon a méltányos és egyenlő bánásmód.

#### 4. A keretszabályban szereplő kompatibilitási feltételek tisztázása

4.1. A keretszabály részletesen meghatározza a kompatibilitás biztosításának különféle követelményeit, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (2) bekezdése, valamint az azt értelmező ítélkezési gyakorlat szerint. Miközben átfogó módon kifejti az Európai Bizottság által alkalmazott kritériumokat, gyakran túlzottan óvatos magatartást tanúsít, amivel szükségtelen problémákat okoz és bizonyos mértékű jogi bizonytalanságot hoz létre. Az Európai Bizottság gyakorlata azt mutatja, hogy ezeket a bizonytalanságokat sok területen sikerült leküzdeni a keretszabály pragmatikus értelmezésének gyakorlatával. Az ezen megoldásokra történő konkrét hivatkozások növelnék a jobbiztonságot és hatékonyan megerősítenék az egyenlő bánásmódot, miközben fenntartanák azt az alapelvet, hogy az egyes eseteket a saját érdekeik szerint kell megítélni. Ezért az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság pontosabban határozza meg a követelmények kielégítésének a gyakorlatban már ma is széles körben alkalmazott alternatív lehetőségeit. Ez a tisztázás sok kételyt eloszlatna, amelyekkel a hatóságoknak és a szolgáltatóknak ma szembe kell nézniük.

4.2. A Szerződés értelmében a közszolgálati feladatok ellátásának átruházása és meghatározása a tagállamok alapvető hatáskörébe tartozik. Így tehát a keretszabály 13. pontjában szereplő, azon feltételekre vonatkozó utalások, amelyeket az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak és a szolgáltatóknak teljesíteniük kell, csak hasznos útmutatásként szolgálnak. Ezeknek a hivatkozásoknak a beillesztése azonban jogi aggályokat vethet fel a tagállami jogkörök potenciális korlátozásai tekintetében. Ugyanis a közérdek alapján a tagállamok dönthetnek „a jó minőség, magas fokú biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód, az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítása” normáiról, amelyeknek az egyes nélkülözhetetlen szolgáltatásoknak meg kell felelniük, a lefedett piactól és a rájuk bízott feladatoktól függetlenül. A



tagállamok ennek megfelelően arról is jogosultak dönteni, hogy ezeknek a szabványoknak a biztosításához szükség van-e ÁGÉSZ-ekre/közszolgáltatásra. Jóllehet a piaci feltételek rendkívüli mértékben relevánsak, mégsem bírálhatják felül és nem kurtíthatják meg a hatóságok képességeit a közérdek védelmének területén. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy az Európai Bizottság ebből a szempontból arra korlátozza tevékenységét, hogy hivatkozik saját iránymutató közleményére, amely az Európai Bizottság értékelési hatáskörét a nyilvánvaló hibák potenciális meglétének ellenőrzésére korlátozza, ami végeredményben az Európai Bíróság jogkörébe tartozik.

4.3. A keretszabály 14. pontja indokolatlan feltételekhez köti a tagállamok hatáskör-átruházási jogkörét annak megkövetelésével, hogy folytassanak nyilvános konzultációkat a felhasználók és a szolgáltatók érdekeinek figyelembevétele érdekében, és így beavatkoznak olyan nemzeti hatáskörökbe, amelyek az Európai Bizottság illetékességi területén kívül esnek. Miközben a hatóságok mindig megfelelő módon figyelembe veszik az érintettek érdekeit, arra kötelezni őket, hogy indokolják meg a feladatátruházás szükségességét, folytassanak le nyilvános konzultációkat, vagy hogy vezessenek be alternatív eszközöket, nehezen egyeztethető össze a Szerződés rendelkezéseivel és alapelveivel. Az Európai Bizottság gyakorlata azt mutatja, hogy csak korlátozottan veszi figyelembe ezt a szabályt, különösen akkor, ha a tagállamok akadályokba ütköznek ennek végrehajtása során. Ezért az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság fogalmazzá át ezt a pontot azon kötelező előírások elkerülése érdekében, amelyek beleavatkozhatnak a tagállami jogalkotási eljárásokba és ezáltal indokolatlan problémákat idézhetnek elő.

4.4. A keretszabály 19. pontjában szereplő követelmény, amely szerint a megbízásoknak meg kell felelniük az Unió közbeszerzési szabályainak, nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a másodlagos jog ezen a területen alapos felülvizsgálaton esett át a 2014. évi közbeszerzési csomagot követően. Az 1. cikk (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési irányelv csak az ajánlatkérő szervek általi beszerzésekre vonatkozik, és nem írhat elő kötelező rendszert az ÁGÉSZ-ekre nézve, mivel azok egy vállalkozás által a hatóság nevében elvégzett feladatokra vonatkoznak. Így tehát a közbeszerzési jog bármely követelménye ellentétes lenne a vonatkozó irányelvvel. A 2014. évi közbeszerzési csomag emellett első ízben szabályozza a koncessziók kérdését. De rendkívül félrevezető lenne azt a következtetést levonni, hogy az ÁGÉSZ-ek ezen rendszer alá tartoznak: a koncessziók azt vonják maguk után, hogy a vállalkozásokra hárul minden kockázat az odaítélés után, éles ellentétben az ÁGÉSZ-ekkel, ahol a hatóságok fedezik a szolgáltatás működtetése során felmerülő többletköltségeket és ilyen módon minimumra csökkentik a kockázatot. Ez a rendszer csak akkor alkalmazható, ha a hatóságok úgy döntenek, hogy koncessziós alapon kezelik az ÁGÉSZ-eket, de ezekben az esetekben nincs támogatás, mert a kijelölt szolgáltató viseli az összes kockázatot. Így sem a közbeszerzési, sem pedig a koncessziós szabályok nem vonatkoznának az ÁGÉSZ-ekre. Jogi nyelven fogalmazva: a keretszabály csak felszólíthatja a tagállamokat arra, hogy a szolgáltatók – és különösen a magánszolgáltatók – kiválasztása során adott esetben alkalmazzák az átláthatóság és az egyenlő bánásmód alapelvét, de ehhez a felhíváshoz nem kapcsolódhat jogi kötelezettség. Ezért az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy dolgozza át a keretszabály 19. pontját, és ebben megfelelő módon vegye figyelembe a közbeszerzésekre és a koncessziókra vonatkozó új jogi előírásokat.

4.5. Jóllehet a keretszabály 22. pontja úgy rendelkezik, hogy az ellentételezés a várt vagy a ténylegesen felmerülő költségekre és bevételekre épülhet, az Európai Bizottság gyakorlata túl gyakran megköveteli az ellentételezés összegének *előzetes* megállapítását. Az ilyen számítási módszer, amely megakadályozza, hogy a hatóságok *utólag* állapítsák meg az ellentételezés összegét a tényleges nettó költségek alapján, indokolatlan beavatkozásnak tűnik, ami megoldhatatlan problémákhoz vezethet, mivel ha az *előzetesen* megállapított összegek nem fedezik a nettó költségeket, akkor a szolgáltató rendszeres alulfinanszírozással szembesülhet. Továbbá ha a hatóság további támogatást nyújt ennek a hiánynak az áthidalására, akkor elvben potenciális bírságokkal számolhat, mert megsérti a felhatalmazó határozatban lefektetett feltételeket. Az Európai Bizottság gyakorlata általában figyelmen kívül hagyja ezt a következtetlenséget, azoknak az eseteknek a kivételével, amikor egy igényjogosult felveti ezt a kérdést. Jóllehet helyénvalónak tűnik *előzetesen* meghatározni az ellentételezés kiszámításának módját, az ebből következő, becslésszerű összegeknek semmiféle kötelező jellegük nem lehet. A nettó költségeket csak akkor lehet kiszámítani és csak akkor kerülhet sor a megfelelő ellentételezésre, miután már rendelkezésre állnak az éves eredmények. Ezért az EGSZB felkéri a Bizottságot, hogy gondoskodjon a második Altmark-kritériummal való teljes konzisztenciáról és annak teljes betartásáról azáltal, hogy az előzetes módszereket összekapcsolja a nettó költségek utólagos kiszámításának teljes körű alkalmazásával, kivéve akkor, ha a hatóság előnyben részesíti a megbízás időpontjában kifizetett egyösszegű ellentételezés megállapítását.

4.6. Az ellentételezés kiszámítására alkalmazott nettó elkerülhető költség módszere arra a feltételezésre épül, hogy közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek hiányában a kijelölt szolgáltató ronthatja tevékenységeinek színvonalát a bevételek maximalizálása érdekében. A hagyományos nettó elkerülhető költség (NAC) módszer azt jelentené, hogy a szolgáltató megszünteti az összes veszteséges tevékenységét. Az ezen állami támogatás nélküli forgatókönyv, valamint a szolgáltató által ténylegesen elért eredmények közötti különbség határozza meg az ellentételezés összegét. Az Európai Bizottság a közelmúltban támogatta a jövedelmezőségi költség (PC) megközelítési módot, ahol az állami támogatás nélküli forgatókönyvben megszüntetnék azokat a tevékenységeket, amelyek miatt a vállalkozás nem tudja maximalizálni az eredményeit. Így az ellentételezés nemcsak az ÁGÉSZ többletköltségeit fedezi, hanem a kevésbé hatékony tevékenységek költségeit is, még akkor is, ha egyébként nyereségesek. Az ellentételezési kifizetések megnyirbálása érdekében az Európai Bizottság megköveteli, hogy a vállalkozó által élvezett piaci és nem anyagi előnyöket vonják le az ellentételezésből. A jövedelmezőségi költség megközelítés előnyben részesítése *tényleges* eltérésekhez vezet egy közös alapelv végrehajtása során,

így tehát veszélyezteti a jogbiztonságot. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság mindkét megközelítési módot hagyja jóvá, és nyújtson további iránymutatásokat ezekről a keretszabályban, mivel ez jelenleg szinte semmiféle utalást nem tartalmaz az állami támogatás nélküli releváns alternatív forgatókönyvek létrehozásáról.

4.7. A költségfelosztási módszer tűnik a legmegfelelőbbnek a legtöbb ÁGÉSZ esetében, mivel a számítás a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének költségei, valamint a kapcsolódó bevételek közötti különbségre épül. Ennek ellenére azoknak a tagállamoknak, amelyek használni akarják ezt a módszert, meg kell indokolniuk, miért vetik el a nettó elkerülhető költség (NAC) módszert, amelyet egyébként kötelezőnek tekintenek. Mivel a NAC módszer összetett és költséges elemzéssel jár együtt, és gyakran külső tanácsadási szolgáltatásokat kell igénybe venni, az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság ismerje el teljes mértékben érvényesként a költségfelosztási módszert a nettó elkerülhető költség módszerrel egyenlő alapon, kivéve az olyan speciális tevékenységek esetében, mint a postai szolgáltatások, ahol a harmadik postai irányelvnek megfelelően ez a módszer maradna kötelező.

4.8. A keretszabály bevételekkel foglalkozó 32. pontja helyesen tartalmazza a speciális vagy kizárólagos jogok alkalmazásával termelt túlzott nyereséget. Ám a közelmúlt gyakorlatában ez magában foglalta az egyetemes szolgáltatásból szerzett nyereséget, még akkor is, ha nem ezeknek a jogoknak a gyakorlásából származott, és ez félrevezető értékelésekhez vezetett. Hangsúlyoznunk kell, hogy az egyetemes lefedettség hátránnyal is jár, mivel a kijelölt szolgáltató köteles szolgáltatást nyújtani adott területen, a felmerülő költségektől függetlenül. Így tehát, ha a szolgáltatónak a jövedelmezőség szempontjai alapján kell nyújtania a szolgáltatást, akkor megsértik a Szerződés alapelveit, ha ebből a többletből kötelező jelleggel finanszírozni kell más, veszteséges közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségeket. Ezért az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság tisztázza ezt a pontot és különböztesse meg az előnnyel járó speciális vagy kizárólagos jogokat, amelyeknek nyereségét figyelembe kell venni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek finanszírozásában és az egyetemes lefedettség, amely a kijelölt szolgáltató számára hátránnyal is jár.

4.9. A keretszabályban említett észszerű nyereség felvet bizonyos kérdéseket, amelyek további tisztázásra szorulnak. Jóllehet a keretszabály támogatja a belső megtérülési ráta használatát, mégis elismeri ezen módszer alkalmazásának elkerülhetetlen bonyolultságát. Tehát a gyakorlatban az Európai Bizottság összehasonlítja az azonos vagy a kapcsolódó ágazatokban tevékenykedő vállalatokat, amelyek szabványos jövedelmezőségi kritériumokat használnak, például a ROE-t vagy a ROS-t. Ám a biztonság ebben a kérdésben tapasztalható hiánya mégis gyakran eltérő eredményekhez vezet. Ezért az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság ismerje el az összes szabványos és jól megalapozott jövedelmezőségi kritériumot, ahelyett hogy bármelyiknek a használatát kötelezően előírná. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy még jobban pontosítsa a jövedelmezőségi szabványokat és engedélyezze különféle szabványok használatát ahelyett, hogy egyetlen konkrét szabványt írnanak elő a tagállamok számára.

4.10. A keretszabály 39–46. pontjában szereplő hatékonysági követelmény komoly akadálynak bizonyult az érintettek és a hatóságok számára egyaránt. Miközben a keretszabály semmiféle támpontot nem kínál a hatékonysági ösztönzők kiszámítási módjára vonatkozóan, az Európai Bizottság gyakorlata nagyon eltérő felméréseket is lehetővé tesz, és ezzel veszélyezteti a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód alapelveit. Az EGSZB ezért kéri, hogy az Európai Bizottság pontosítsa tovább az ezen ösztönzők alternatív kiszámítási módjait, amelyeknek használata nem lehet kötelező azok bonyolultsága miatt.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 6-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Georges DASSIS