

# Horváth M. Tamás<sup>[1]</sup>: Csendes fordulat (JK, 2013/4., 173-182. o.)

## A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan - korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni e speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A tanulmány ennek az ezredforduló utáni első évtizedben kibontakozó szemléletnek, irányzatnak az eredetét és jelenkori hatását elemzi. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

Az Európai Unió az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében az állami támogatások megengedhetőségére, illetve a versenyszabályok érvényesülése alóli kivételekre külön szabályokat alkalmaz. Kezdetből fogva volt rendelkezés erről az alapszerződésekben, amit az integrált piacgazdaság egészéhez képest eleinte inkább kivételnek lehetett tekinteni. A szabályozás részletei csak később a 2000-es évek folyamán kezdtek kibontakozni, és ezzel az addigi "kivétel" rendszere kezdett kiterjedélyesedni. Ami azt is jelenti, hogy a feszültség tapinthatóvá vált. 2012 eleji hatállyal újraszabályozták a kérdéskört az ún. közszolgáltatási csomag útján. A rendelkezések pontosító jellegűek, ami a közérdekű szolgáltatási specialitások megerősítéseként értelmezhető - vagyis a feszültség a versenyszabályokhoz való viszonyban fennmaradt. Honnan ered mindez, és mi a hatása<sup>[1]</sup> a továbbiakban?

A kérdés vizsgálata jelen tanulmányban empirikus és jogösszehasonlító módszerrel végzett kutatáson alapul. A közigazgatási és a közszolgáltatás-szervezési összefüggéseket, valamint a probléma kapcsán fölmerülő szakpolitikai kérdéseket a munka során igyekeztünk egységben kezelni.

I.

## Közszerződési sajátosságok az uniós jogban

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján.<sup>[2]</sup> A közszolgáltatás olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.<sup>[3]</sup> A közszolgáltatások szervezése körében az alapértelmezés<sup>[4]</sup> szerint idetartozó hálózatos közüzemi tevékenységeket ellátó gazdasági társaságok, szerveze-

- 173/174 -

tek különböző szerződési<sup>[5]</sup> és/vagy igazgatási viszonyok részesei. Ezek rendszere országonként más és más, ami jelentős mértékben függ az adott jogrendszer hagyományaitól, valamint az aktuális jogi környezet sajátosságai tól.

Az Európai Uniónak közszolgáltatási politikáját nem szokták külön nevesíteni. Valójában egy irányzatról van szó, amelyet a szabályozásokban érvényesített változtatások tartalmi fejeznek ki. A kilencvenes évek liberalizációs programjainak ellenhatásaképpen jelentek meg ezek a törekvések<sup>[6]</sup> melyeket határozott formában először az 1997. évi Amszterdami Szerződésben fogalmaztak meg. A tagországoknak kifejezetten ettől kezdve kellett beépíteniük jogrendszerükbe az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös szabályokat. Az érdekesség az volt, hogy közben a versenyt ezekre a területekre kiterjesztő és garanciális

védelemmel biztosító liberalizációs programok is zajlottak. Olyannyira, hogy a 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia kifejezett gyorsításra[7] szólított föl a gáz-, villamos áram-, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok piacosítása irányában.[8]

A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe. Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása ebben a témakörben 1980-ra nyúlik vissza ([a Bizottság 80/723/EGK irányelve](#) [1980. június 25.]). Az ún. közszolgáltatási csomag részleteiben 2005-ben nyert formát. Újabb változatát 2011 végén fogadták el és 2012 elején lépett hatályba, amelyik az addigi szellemben tovább pontosítja a rendelkezéseket.

Ez idő szerint a szabályozási csomag, amelyik az [EK-szerződés 86. cikk \(2\) bekezdését](#), jelenleg [az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk \(2\) bekezdését](#) értelmezi, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozóan, a következők elemekből áll:

Bizottsági közlemény (2012/8/02) értelmezi a szabályozásban használt alapvető fogalmakat, illetve az Európai Unió Bíróságainak vonatkozó ítéletében (Altmark-ügy) megállapított, versenyszabályok alkalmazásának korlátozását megengedő kereteket és feltételeket;

- a Bizottságnak a tagállamok és a közvállalkozások közötti viszonyában a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló irányelve (Bizottság 2006/11 I/EK irányelve);
- Bizottsági határozat ([a Bizottság 2011. december 20-ai 2012/21/EU bizottsági határozat](#)) azokról a feltételekről, amelyek alapján az állami ellentételezések az egységes piaccal összeegyeztethetők, tehát nem kell külön bejelenteni a Bizottságnak;
- a Bizottság közleménye, közösségi keretszabály (2012/C 8/03) a bejelentésköteles állami támogatások Bizottság által való vizsgálatának tartalmáról.

Egyes fontos részletszabályok azonban közvetlen hatállyal bíró rendeletekbe kerültek, mint a meghatározott értékhatárt, ez idő szerint 200.000 eurót bármely három pénzügyi év vonatkozásában el nem érő (de minimis) támogatások témája, amelyek eszerint nem minősülnek állami támogatásnak (Bizottság közleménye, 2012/C 8/04). Egyes ágazatokra, illetve egyes közszolgáltatásokra külön, eltérő de minimis küszöbököt határoznak meg rendeletekben.

A Bizottság által 2011-12. fordulóján elfogadott közszolgáltatási csomagban az addigi magas bejelentési küszöböt csökkentik (az éves 30 millió euróról 15 millió/év/közszolgáltatásra, ugyanakkor megszűnik a 100 millió eurós éves árbevételi korlát), pontosítják a bejelentett ellentételezések elbírálásának értékekését. Bevezetnek egy új, az eddigi feltételek mellett érvényesülő formát nem érintő de minimis határt, ami 150 ezer euró/vállalkozás/pénzügyi év mértéket meg nem haladó közszolgáltatásért járó kompenzáció.

A szabályok jelentősége röviden az alábbiak szerint összegezhető,[9] mely irányokat az új módosítás még inkább elmélyíti, tehát nagyjából azonos logika mentén halad tovább:

- a) A Transzparencia Irányelv bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- b) A határozat meghatározott alkalmazási feltételeket megállapítva számos területre és továbbra is viszonylag magas küszöböt meghatározva sok támogatást mentesít a kontrollt jelentő, Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól. A közüzemi szolgáltatások szempontjából releváns a küszöbök tervezett változása. Igaz, a hazai bejelentési kötelezettséget a Támogatásokat Vizsgáló Irodának (TVI-nek) az esetleges bizottsági bejelentés alóli mentesülés nem érinti.
- c) A Keretszabály részletesebb szabályokat határoz meg az elbírálásra vonatkozóan azokon a területeken, ahol a Bizottságnak történő bejelentésre szükség van.

- 174/175 -

## II.

# Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei

A közszolgáltatási szabályozásokkal kapcsolatos implementációs folyamat alakulása és tartalma ugyanakkor egyáltalán nem független maguktól az adott nemzeti jogoktól. Erre a problémára viszonyítási pontokként az európai és némely más fejlett országbeli szolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a

német típusú mintákat vehetjük alapul.[10] A kitekintéshez háttérként és összefoglalásul több, hasznos adatbázis szolgál.[11]

## 1. A kiszervezés jellegzetességei az angolszász országokban

Az angolszász közszolgáltatási szervezési megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. Amit a törvények a szabad verseny korszakának államára, és annak részeként helyi önkormányzataira ráruháztak, nagyon hatékonyan elvégezték. Idetartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közzállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a kiszervezésnek is az angolszász rendszer a hazája,[12] azonban jóval későbbtől, csak a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyztetés követelménye a közszektor megrendeléseinek tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenye a közmegebízások elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiépült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályoztak. Annál is inkább, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány "elkapkodott" magánosítás tranzakciós költségei akár egy-egy szektor[13] piacgazdaságilag célszerű fejlődését is egy ideig félrevihették.

A versenyzgazdaság kiterjesztése igényétől vezetve a kötelező tendereztetés[14] nem kivételezte, még kevésbé mentesítette a köztulajdonú társaságokat. A szerződések legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20% önkormányzati részesedés fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

A közérdeket nem a részvényhányad növelésével, hanem másképpen juttatták érvényre: piacsabályozó regulációs hatóságok révén, amelyek bizonyos függetlenséggel rendelkeztek a kormányzatoktól. Az angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, valamint a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban, Európában Skandináviában terjedt el.

Ami azonban a folyamatból adódó versenyelőnyt illeti, a kép ellentmondásos. Az európai piacok megnyitása e területeken a liberalizációs politikák megvalósításával valójában helyzetbe is hozta az fejlett kontinentális gazdaságok erős közüzemi szolgáltató monopóliumait. Ők immáron összeadva a tradíciókat a versenyhelyzetben való részvétel feltételeinek maradéktalan teljesítésével tőkeerős, biztos háttérrel rendelkező és felkészült szakmai befektetőknek bizonyultak.

A pragmatikus és piacgazdasági értelemben véve szerves fejlődés nem feltétlenül bírta az intézményrendszerek kifinomultsága iránti kihívásokat. Ebben a kontinentális rendszerek hagyományosan jobbak, mindig is nagyobb ráutaltságuk révén. Közülük egy eszközcsoporthként a közszerződésekre mindjárt igaznak látszik ez a megállapítás. A szerződési intézmények sajátos részletei nem az angolszász modellhez kötődnek alapvetően. Onnan inkább a közüzemi szektor gazdasági szabályozási, regulációs mechanizmusait és technikáit érdemes eltanulni. Tudván tudva, hogy ott az intézmények működési környezete azért más mint a kontinensen.

## 2. A közfeladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban

A francia rendszer lényege tradicionálisan, már a 19. század első felétől kezdve, a közszolgáltatási feladat ún. delegálása a magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan magáncégek. A közszefera védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban különböző pontokon a területi államigazgatás felügyelte a prefektuson keresztül. A garanciális

- 175/176 -

szempont érvényesítése két okból volt fontos mindig is. Egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt. Másrészt pedig a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású,[15] a községek kiszolgáltató helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó nagy cégekkel szemben. A közszerződések kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó volt, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok.

A francia rendszerben a közszolgáltatási jogviszony kidolgozottsága és komplexitása az érdekes. A modell nem szűkül le a jogdogmatikára, ami a hosszú spontán fejlődés folyamatának köszönhető. Az anyagi felelősség megosztásának kérdése például középpontban áll. Az önkormányzat szerződéses pozíciója világosan kiderül abból, hogy kompenzációt kell fizetnie, ha egyoldalúan eláll a megállapodástól.

Ez a kötelezettség persze a magánvállalkozóra is kiterjed. Ugyanez a helyzet a szolgáltatási kritériumok meghatározásakor, amikor a többletigények kielégítésének anyagi következményeit az önkormányzat viseli. A piaci szolgáltató sokszor hosszú távra köthet szerződést. Kapacitásait pedig nagyobb ellátási területre méretezheti. A monopolhelyzetek ellen mégis garanciákat próbáltak teremteni. Ilyen például már a szerződések pusztá léte is, valamint ilyen meghatározott időre szóló megkötésük. Fontos a kontroll szerepe, amely ebben a rendszerben nem lehet pusztán piaci. Mégis a közigazgatási karakter nem jelent állami beavatkozást közgazdasági értelemben. Hiszen általában nincs állami támogatás és semmiféle államosítás nem történik.

A közszolgáltatási feladatok ellátásának közigazgatási és bírói kontrollja nagyon tanulságos. Törvényességi ellenőrzést gyakorol a prefektus, továbbá maga a község. Ezen túlmenően a felek közigazgatási bírósághoz fordulhatnak. A versenytanács pedig a konkurenciaharc tisztaságán hivatott őrködni. A közszolgáltatás ellátása megfelelő garanciáinak meglétéért maga a szolgáltató, saját szervezetén belül is felelős. Végül a pénzügyi kontroll intézményeire kell utalni. Az egész szabályozás egyik központi témája az anyagi felelőségek rendezése. Egyáltalán nem állítják szembe ezt a jogi rendezéssel, sőt azzal szigorúan összhangban rendezik.

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az "állami", illetve másfelől a "piaci" fekete-fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logikában a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása magától értetődően az önállóságot megőrzött két szektor közötti kapcsolatrendszer mindenkor állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és közfunkcióknak tekintett feladatok ellátásához szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződészerű bevonása. Ezzel kapcsolatban láttuk, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felfogása különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a miénkhez hasonlóan szétagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. Ebben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolelles megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőségi hatáskör kiszélesítése.

### 3. Erős helyi közszektor keretei a német rendszerben

A német modellben a közüzemi forma, azaz a költségvetési üzem volt a tradicionális minta, mégpedig erős önkormányzati befolyás alatt. A Stadtwerke hagyományosan a helyi igazgatás munkaszervezete. A 20. század utolsó negyedében azonban emellett szolgáltató magántársaságokban való helyi részesedések súlya is jelentőssé vált. A helyhatóságok ekkor a magánjog hatálya alatt álló tulajdonosi szerepükkel sokszor többségi vagy kizárólagos pozíciójukkal sikeresen befolyásoltak a közszolgáltatás-nyújtás alakulását. Az ún. konzernként működő város filozófiája volt a gazdaságosság mellett a szolgáltatáspolitikai célkitűzések respektálása, egyúttal azok kötelező beárazása is. A német rendszerekre inkább jellemzőek a több profilú szolgáltató cégek vagy cégcsoportok. Már csak azért, mert a különböző ágazatok tevékenységei között az önkormányzati tulajdonos pozíciója a közös pont.

Az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsmentje

- 176/177 -

(Beteiligungsmanagement) alapján a helyi közfeladatok ellátását részben a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft-k és rt-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebbségi, többségi vagy éppenséggel 100%-os tulajdoni részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képesek megszerezni ennek érdekében, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfólió-igazgatásról beszélhetünk, ami formailag fedi is a tevékenység mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100%-os részesedés mellett is, pl. a vízművek, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését ideértve.

A nagyobb városok portfóliója átfogta a közfeladatellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100%-tól 1-2%-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltsége van, milyen befolyást akar fenntartani magának a képviselőtestület. Ennek megítélése ágazonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra, mint súlypontokra, helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, vagyis az ebben a körben megalkotott szabályozások hatályba lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott keresztfinanszírozás is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon.[16] Továbbá Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt a szektorban a magánosítás feltételeinek kiszélesítéséről, amit a tartományok részéről további jogalkotás kísért.[17] A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizede közepére érték a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig, vagyis azoknak a kereskedelmi (magán-)jog hatálya alá helyezéséhez. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüli voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közsférához tartozó jogalany. Mindezek azonban nem gyökereznek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterjedélyesedni.[18]

A kormányzati szerepek érvényesítési formáinak a szerződési eszköz alkalmazása körében való átalakulása most már jelentősen az európai szabályozások hatására történik. A hagyományos modell csak ilyen folyamat keretében alakulhatott át. A keresztfinanszírozásra épülő alapmodell eredeti formájában éppúgy ütközött az uniós követelményekbe, mint számos, a csatlakozásra ekkoriban felkészülő, illetve az európai integrációba éppen belépett ország esetében.

Ugyanakkor az Unió keretében való átalakulás esélyt is teremtett, különösen a német (valamint a francia) működési központú társaságoknak tevékenységük kiterjesztésére, diverzifikálására a kelet-középeurópai országokban. A kötelező átalakulás révén egyfelől maguk is képessé váltak a versenyre, másrésztben az új közüzemi közszolgáltatási piacok ugyanazon szabályok alapján megnyíltak előttük, immár mint versenyzők számára. Különösen arra az állapotra igaz ez, amikor a piacokon privatizáltak, azaz értékesítették a helyi kormányzati közüzemi (vállalati) részesedéseket. Ebben a szituációban jól érvényesülhetett az ezredforduló körül mindezen társaságoknak a közszolgáltatás-szervezési és közpolitikai gyakorlata, beleértve az adaptációs képességeiket is. Hiszen másik, de hasonló irányú alakulásban lévő jogi környezetekhez kellett alkalmazkodniuk.[19]

## 4. A kontinentális modellfejlődés "csendes" hatásai

Erre a formálódásban lévő folyamatra kapcsolódott rá az Európai Unió folyton alakuló közbeszerzési és formálódó közszolgáltatási politikájának újabb fázisa.

- 177/178 -

Az utóbbiak között a közüzemi politikának[20] egymással is küzdő szakaszai lettek, ami a szolgáltatások szervezési formáinak alakulására nagy hatással volt.

Az EU szintjén az 1997. évi Amszterdami Szerződésig egy irányban húzó liberalizációs politikát készítettek elő, illetve igyekeztek érvényesíteni. Ezt követően azonban a szektor kormányzati politikai, azaz közszektorra is orientáló szempontjai határozottabban előtérbe kerültek. Adott esetben ezek viszont már keresztbe mentek a liberalizációs irányvonallal. Egyes értelmezések szerint[21] e törekvés főleg a francia és német érdekek érvényesítése keretében valósult meg. De felfoghatjuk úgy is, hogy a kormányzati szerepekkel, a közérdek kifejezésével kapcsolatos kontinentális logikák jutottak kompromisszumra egy számukra ugyan nem teljesen

idegen, de azért történeti hagyományaiknál fogva messzebb eső modellhez (az angolszászhoz) képest. Azonban ennek az újabb keletű konszenzusnak a közvetlen joghatásai csak később jelentkeztek az elhúzódo jogalkotási és hatályba lépési folyamatok miatt.

Mindezek következményeként a kormányzati érdekeltségű szektorokban kiterjedten érvényesültek az újabb hatások, az eredetileg célzott energia-ágazaton túl is. Mégpedig azért, mert a kormányzati érdekeltségeket kifejező fogalmak (amilyen az általános gazdasági érdekeltségű szolgáltatások, kizárólagos jog adásának köre) értelmezési tartományát az EU csak lényeges elemeiben, de nem mindenre kiterjedően szabályozza. Azaz mozgásteret hagy a tagállamoknak. Értelemeszerűen ennek kitöltése elsősorban a tágabb értelemben vett közszolgáltatások köréből történik, mindenekelőtt közvetlenül a közüzemi szektor különböző kormányzati szervezési érdekeltségű ágaiból. Így "képbe jön" az egyébként közvetlen uniós szakpolitikával nem érintett településüzemeltetési infrastrukturális szakterületek tágabb köre is.

Mindenesetre a kelet-közép-európai térségben a következő helyzet alakult ki a közüzemi szolgáltatásokra nézve. Az országoként és ágazatonként különböző előrehaladású piacnyitási folyamatokba beléptek a kormányzati szektor által a közérdeket kifejezni hivatott intézmények éppen az uniós szabályok változásai hatására. Ilyenek különösen az állami ellentételezés megengedésével kapcsolatos rendelkezések, a kizárólagos jogok adását lehetővé tevő nemzeti és uniós szabályozás, valamint a közüzemi kör jó részét érintően a közbeszerzési szabályok alóli kivételek engedélyezése a közszolgáltató vállalkozások számára. A korábban (vagy egyszerűen csak jó időben) magánosítás nyomán kötött hosszú távú közszolgáltatási, szindikátusi és más jogi formájú megállapodások érvényességét ez a szabályozási fejlemény visszamenőlegesen nem érinthette, így ezek a kontraktusok különös módon, de logikus következményképpen még inkább "bebetonozódtak". Adott esetben a nemzetközi piac szakmai befektetői számára, egy-egy meghatározott nemzeti piacon keletkeztek hosszú távra védelmet biztosító, esetleg igen kedvező helyzeteket rögzítő lehetőségek.

A kilencvenes évek eleji nemzetközi liberalizációs várakozásokat jelentősen árnyalja a vonatkozó uniós szakpolitikák változása. Ugyancsak megfontolásra ad okot a különböző nemzetközi érdekeltségek szerepe is, hiszen nem egyszerűen elvi vitákról van szó. Azok inkább csak következményei különböző ellentéteknek. Nem egyszerűen a változott szituáció hatott a térségre, hanem a változás különböző fázisainak akkor és ott egymásra tolódó következményei. A liberalizációs folyamat közben jött, a kormányzati közvetlen rendelkezésű szerepeket a korábbinál inkább artikuláló intézmények végeredményben kettős hatással járnak. Egyrészt ebben a térségben e szektorokban meglehetősen gyors változások újabb szakaszát nyitják meg, aminek a már helyzetbe került szolgáltatók maradnak kulcsszereplői. Másrészt ezen együttes hatások eredőjeként a kormányzatok ágazatpolitikai mozgásterüket a rendszerváltások korábbi szakaszaihoz képest immár egészen másképpen határozzák meg.

### III.

## A fordulat

1. Az uniós szabályozás eddigi története[22] korántsem volt egyenes vonalú fejlődés. Egyrészt kezdetben a francia ellenállás erős volt a közüzemi liberalizációs politikával szemben. Feltehetően abból az érdekből és hagyományból kiindulva, amelyik a közszolgáltatási körben a kormányzati megrendeléseket széles körűen és az előbbieken vázolt meghatározott közigazgatási jogi tradíción keresztül alkalmazta. Másfelől a tagállami érdekek amúgy is erősen jelen voltak az egyeztetési folyamatokban. Ugyanakkor a kilencvenes években meghatározó nemzetközi liberalizációs politika részben követelte a világos rendezést, másrészt kiélezte a helyzetet. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a közszolgáltatási területen tradicionálisan tartós kormányzati motivációk és ezt beárazó piaci érdekek vannak. Az uniós versenyszempontokat tehát korántsem lehetett ellentmondásmentesen előrevinni. A kilencvenes évektől több nagy ügyben döntésre jutottak az Euró-

- 178/179 -

pai Bíróságon, minek hatására a konfliktusok nyilvánvalóvá váltak, mondhatni Európa-szerte, azaz lényegében egy időben mindegyik tagállamban. A szabályozási szintű rendezést az Európai Bíróság esetjoga jelentősen ösztönözte.

Az Altmark-ügyben[23] hozott döntés jelentős befolyással volt a versenyszabályok és az általános érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjai összeegyeztetésének kísérletére. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett és további szabályozásoknak kiindulópontjává vált. A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek. (1) A kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el.

(2) Az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek. (3) A támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az ésszerű nyereséget. (4) Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

A precedens jelentős hatással volt az európai esetjogra. Témánk szempontjából nagyon fontos, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételesek voltak. Tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött. Az esetjog azonban kiterjesztette az alkalmazást más hasonló közszolgáltatási területekre és az azokhoz szorosan kapcsolódó témakörökre, rögtön 2003-tól kezdődően. Erre ismert példa a Stadt Halle ügy,[24] ahol a városi hulladékgazdálkodás megszervezése volt vitatott, illetve a CADA-ügy,[25] amelyik a fejlesztésért kedvezményezett áramtermelők jogviszonyáról szólt. Korábbi eredetű kapcsolódás a Teckal döntés,[26] amelyik a közbeszerzési fogalmak szerinti ajánlattevő önkormányzati tulajdonú voltának státuszát értelmezi.

2. Az Altmark-döntés értékelhető bírói bravúrnak, ha gyors alkalmazási elterjedését, majd jogalkotásban való hivatkozását és átvételét tekintjük. Egy másik olvasat azonban nagyobb magyarázó érvényű. Eszerint kétségtelenül jelentős és fordulatot hozó fejlemény az EU politikában annak elismerése, hogy vannak a versenyjog alól lényegében kivett területek, amelyeken aztán meghatározott mércékkel lehet csak minősíteni a szolgáltató gazdasági tevékenységeket. Az alkalmazott viszonyítások célja a korlátozások határainak megvonása. Csakhogy az "ésszerű nyereség" fogalma a fenti (3) kritériumban olyan gumi-elv, aminek értelmezése azóta is vita és állandó kibúvás alapja. Vagy például a (4) kritérium szerinti, más hasonló vállalkozásokkal való összemérés, azaz a benchmark következetes alkalmazása elvileg igen érdekes eredményre vezet. Mert mi is történik akkor, ha a kedvezményezett ajánlattevő árai nem állják ki az összehasonlítás próbáját? Talán megkapja a megbízást más, nem kormányzati tulajdonú, vagy nem teljes körben azonos közmegebízótól megbízásokat teljesítő, tehát nem "házon belüli" vállalkozás? No, azt már nem, hiszen a közszolgáltatót illető kizárólagos jog, illetve más őt védő kritériumok miatt másnak nem adható a megbízás. Akkor pedig mit és miért is benchmarkolunk, ha előre tudjuk, hogy végül nem vehetjük komolyan? - Innen nézve tehát a döntést "kínjukban" hozták a bírúk. Azaz, mivel nem voltak világos jogi szabályok, sőt azok egymásnak ellentmondtak a versenyjogi alapok és a közszolgáltatói körben közérdekből alkalmazandó megengedő kivételek tekintetében, valahogy megpróbálták feloldani a konfliktust.

Még abszurdabb, hogy ezek után az uniós jogi szabályozás pontról-pontra beemelte, magáévá tette a kompromisszumos, azaz a világos szabályokat pótló mércéket! Előbb áttételesen 2005-ben az egységes közszolgáltatási csomagba tették bele, majd tényleg szó szerint 2011 végén történt ugyanez. A jogalkotó tehát nem oldotta föl az ellentmondást további szabályozással, hanem "úgy hagyta"...

Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják (1. különösen a már említett [2012/21/EU bizottsági határozatot!](#)), így egy meghatározott szakpolitika körében az európai fórumon keletkezett ellentmondást maradandóan tükrözik. Ha most nemcsak a jogi tükröződést, hanem magát az alapul fekvő gazdasági folyamatot is nézzük, akkor arra jutunk, hogy a privatizáció a közüzemi szektorban közös politikai prioritásként a (nyolcvanas-) kilencvenes években nagyjából egy időben indult a tagországokban. Ez a folyamat azonban a legtöbb fejlett országban is konfliktusokat szült a tradicionális tagállami közszolgáltatás-szervezési gyakorlatokon belül. Hi-

- 179/180 -

szen, mint láttuk a német rendszerektől nem volt idegen a költségvetési üzem formájában az önkormányzati, illetve állami tulajdon és az ahhoz kapcsolódó házon belüli megbízási formák. Ugyancsak megvoltak a hálózatos szolgáltatások nemzetközi kiterjedésű szerepei, amelyek sok tekintetben szintén hagyományosan kialakultak, miként azt a francia nagyszolgáltatók múltja mutatja. Az uniós liberalizációs politikák következtében a tagállamoknak, különböző kormányzati színtereiken szinte egyöntetűen hagyományos struktúráik módosításába, átalakításába kellett kezdeniük. A közös politika hatása saját közfeladat-ellátási szervezési színvonaluktól függetlenül egységesen érte őket kihívásként. Jellemzően ekkortól, a kilencvenes évek derekától alakultak át a német típusú rendszerek közüzemi vállalatai kereskedelmi jogi társaságokká. Ugyancsak a francia rendszer köz-magán vállalatai ekkor kaptak modernebb szabályozási keretet és tartalmakat.

És éppen ekkor értek a privatizáció búvkörébe a kelet-közép-európai országok. Az itt megnyílt piacon megjelentek az említett tradicionálisan jó, de már átalakított (német, francia stb. tulajdoni háttérű) társaságok, hogy eredményesen váljanak szakmai befektetőkké. Ezt követően azonban, már az új évezredben, pozícióikat stabilizálva inkább érdekeltek lettek a közüzemi szolgáltatások feltételeit mindig is meghatározó állammal való

belső viszonyok rögzítésében, mintsem a verseny további kiterjesztésében. Mondhatni ennek lenyomata a kétezres első évtized közepétől egyértelmű ellen-liberalizációs politika jogi elemeinek lecövekése a közszolgáltatások biztosítása körében. Az Altmark-döntés félmegoldásai bebetonozásának ez az igaz jelentősége.

3. A közszolgáltatási csomag által meghatározott, a szerződési szolgáltatások kormányzati ellentételezése tiltott állami támogatásnak nem minősülő voltán kívül, ebben a körben kötött az ilyen jogviszonyok keletkezésének eljárásrendje, mégpedig a közbeszerzések általánostól eltérő, sajátos szabályozása folytán. A közbeszerzési eljárás a közszolgáltatói körben ugyan nem vág egybe teljesen az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokéval. Annak csak egy külön nevesített részhalmazát határozza meg. Az e változást híven követő hazai új [közbeszerzési törvény](#)[27] szóhasználatában a közszolgáltatói szerződés tárgyául szolgáló közszolgáltatói tevékenységek[28] köre célzottabb, mint a tiltott állami támogatásnak nem minősülő megengedett ellentételezések alkalmazási területe. Annyiban a szabályozás azonban hasonló műfajú, hogy csak az uniós politikák szempontjából fontos tárgyakra koncentrál. Azaz koherenciát csak a tagállami belső joganyaggal összhangban lehet elvárni.

Nos, a közbeszerzési szabályozásban és ennél fogva a közbeszerzési politikában is van fordulat. A [92/50/EGK irányelv](#) még egyértelműen a kötelező versenyeztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította tovább az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet - a jogalkalmazás lehetségesen adott keretei között. Kialakult azon értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100%-ban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése, bizonyos feltételek teljesülése esetén mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90%, később 80%) egy közmegrendelőtől származik. Végül a [2004/18/EK irányelv](#) szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi! A továbbiakban a tagállami szabályozások tehát már ehhez az új szemponthoz igazodhattak, vagyis ahhoz, hogy az állam, önkormányzat tulajdonában álló társaságok esetében a versenyeztetés alól kivételt adnak.

Hasonló hatású, azaz felmentési tartalmú a kizárólagos jogok nyújtásának újabb megengedő szabályozási gyakorlata. Erre a közbeszerzési és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok is kitérnek. Ezek szerint a kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Mely esetben a versenyeztetés oka fogynak látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás - bizonyos feltételek mellett - a tagállam joghatóságába tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásért felelősnek saját elhatározásán is múlhat a versenyfeltételek kiiktatása.

A közbeszerzések közösségi szolgáltatási érdekű tárgyaira vonatkozó legutóbbi irányelv[29] kerüli a  
- 180/181 -

közszolgáltatás (public service) vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (services of general economic interest)[30] fogalmakat és a közszférának történő szolgáltatás nyújtásáról (provide a service to the public) beszél, amire vonatkozólag a közszolgáltatói tevékenység folytatása megfelelő elhatárolás. A megelőző irányelv[31] által használt fogalom, még inkább szűkítő volt, amennyiben közellátó és közüzemi szerződésekről (public supply and works contracts) szólt. De nyilván nem véletlen a fogalomhasználat megváltoztatása.[32] Ebben a körben az általános közbeszerzési szabályokat az ott meghatározott tárgyakat illetően nem kell alkalmazni. Vagy koncessziókötelesek a tevékenységek, és ilyenként ki vannak vonva[33] a közbeszerzés - szigorúbb - rendezése alól. Vagy felhatalmazást adnak a szabályok közvetlen odaítélésre, bizonyos értékhatár alatt. Ha összevetjük egymással, összességében a közbeszerzési politika elemei azért szigorúbbak, kevesebb kivételt engednek a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések rendelkezéseihez képest. Azaz az eltérés lehetősége a verseny szabadságát garantáló generális szabályoktól itt szűkebb körre vonatkozik csak.

A 2004. évi lazítást követték az európai szakpolitikák. A közösségi közlekedésre vonatkozó esetjogra azonnal, annak szabályozásra[34] vonatkozóan 2007-re gyűrűzött be[35] a hatás. A hulladékgazdálkodásra is kimutatható ugyanez.[36]

A közbeszerzési szabályok imperatív jellege miatt talán kevésbé nyilvánvaló, hogy ezek értelme is csak a tagállami joganyagok és főleg joggyakorlatok egységes értelmezése keretében tud megvalósulni. Egészen másképp realizálódnak az intézmények és előírások az angolszász környezetben, ahol már megelőzően, "saját szorgalomból" általánosan kötelező versenyeztetést írtak elő a közszektor megbízásaira, mint ott, ahol a közös politika unszolására kezdtek bele egyáltalán a nyilvános és kötött eljárások alkalmazásába. Mégis, ez az összefüggés itt talán nem annyira a jogból magából, mint inkább az adaptáció eredményességéből következik.



## IV.

# A fordulat megjelenése Magyarországon

A fordulatot különös módon azonnal követte a magyar szabályozás! A közszolgáltatókra vonatkozó különleges közbeszerzési szabályokat tartalmazó [2004/17/EK irányelvet](#), mely a korábbinál megengedőbb volt, gyorsan követte 2005. elején a [közbeszerzési törvény módosítása](#)[37] itthon. Ekkortól a 100%-osan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságoknak, ha nettó árbevételük legalább 90%-ban az adott önkormányzattól származott, nem kellett közbeszerzésen indulniuk a fölöttük teljeskörű irányítási és ellenőrzési jogokkal bíró önkormányzat megbízásának elnyeréséért. E rendelkezésnek a hulladékgazdálkodás tekintetében már 2004. októberében megágyazott a hulladéktörvény módosítása.[38] A vízgazdálkodásban mindez úgy csapódott le az ágazati törvény 2006. évi módosításával[39], hogy az állam kizárólagos tulajdonában vagy az önkormányzat törzsvagyonaiban lévő víziközmű fenntartásáról csak 100%-os állami/ önkormányzati részesedésű társaság útján vagy koncessziós szerződéssel csakis időlegesen engedhető át e jog gyakorlása.[40] Itt részben a tulajdoni egység, részben a koncesszió kivétele okán[41] a közbeszerzés alóli mentesség szintén nyilvánvaló. Érdekes összefüggés, hogy a villamosenergia-szektorban pontosan éppen ekkor, 2005 végével szüntették meg az önálló rendszerirányító Mavir-t, és került az az állami MVM csoport tulajdonába.[42]

Egyébként a már említett irányelvi változások más ágazatokban (pl. közösségi közlekedés) a hazai jogrendszerbe való jogalkotási implementáció nélkül is hatással lehettek, mivel az európai bíróság esetjogára - 181/182 -

az irányelvek közvetlenül hatással vannak, mint a közszolgáltatási csomag kapcsán láthattuk. Az esetjognak pedig már van közvetlen hatálya a tagállami bírói gyakorlatra. Sőt, ennek visszahatása van adott esetben a szabályozás továbbfejlesztésére. Jelen esetben ez a jogalkalmazási-jogalkotási láncolat egyáltalán nem elvont, hiszen az érintett nagyvállalatok rendelkeznek olyan kapacitásokkal, amelyekkel az érdekeik szerinti szabályokat eséllyel érvényesíteni tudják, határokon minden tekintetben átnyúlóan.

Ezeknek a szabályoknak az implementálása a hazai jogrendszerbe azonban még csak megakasztotta a liberalizációs folyamatokat az érintett közszolgáltatási és közüzemi ágazatokban. De nem akadályozta a már meglévő jogviszonyok érvényesülését. Továbbá nem volt végrehajtás abban a tekintetben sem, hogy az új szabályoknak kifejezetten meg nem felelő viszonyokat hasonlóan kell-e alakítani, és ha igen, vajon hogyan és mikor? Megjegyzendő Európában máshol is küzdöttek ezzel az ellentmondással. Azonban a közüzemi privatizáció tárgyi oldalán álló kelet-közép-európai országokban) az értelemszerűen nagyobb feszültség robbanásának is nagyobb volt az esélye.

E helyzetet fejelte meg 2007-2008. évi válság a világban, amely a globalizált piaci környezet nagy multinacionális társaságaival szembeni általános társadalmi szkepszist erősítette. De a közszolgáltatások körében legalább ekkora jelentőségű volt a nagyvállalati érdekeltségek változása. A liberalizáció és az újonnan csatlakozó országok privatizációja révén helyzetbe került szolgáltatók utóbb már inkább pozícióik stabilitása iránt lettek elkötelezettek. Vagyis a közmegrendeléseket, köztulajdonból való részesedést, kizárólagosságokat belülről nézve már nem utasították el úgy, miként a korlátozott piacok megnyitása időszakában tették. E szempontjukat aztán képesek voltak a nyugati kormányok politikájában is megjeleníteni.

A magyarországi jogalkotás ezt a hullámot lovagolta meg 2011-12 folyamán. Mégpedig oly módon, hogy egyben a meglévő állapotok radikális visszabontását immár szintúgy érvényesíteni rendeli. Ez a megnyilvánulás elemeiben nem példa nélküli ugyan, de a maga átfogó, minden közüzemi szolgáltatási ágazatra kiterjedő voltában azért merőben szokatlan az európai és más fejlett világbeli gyakorlatban. A közbeszerzések hazai újraszabályozása[43] még csak követte az európai változásokat. [A nemzeti vagyonról szóló törvény](#)[44] viszont már messzemenően kiterjesztette az állam tulajdonosságából fakadó kizárólagos jogosultságok rendszerét, végigvezetve annak következményeit, aminek egyebek mellett a közszolgáltatók a fő címzettjei. Majd a közüzemi ágazatok körében folytatódott ennek az összefüggésnek a "deriválása".

Az új [közbeszerzési törvény](#) messzemenően átvezeti az uniós irányelvekben történt változásokat. Egyben arra a szabályozási koncepcióra épül, hogy sürgősen az európai rendelkezésekhez bármit is hozzátenni. A nemzeti vagyon-törvény messzemenően ráépít arra a vázra, a közös jogból újabban származó lehetőségre, hogy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzési és pályázat alóli mentességhez is vezethet. Csakhogy ezért az állami tulajdon körét, valamint a kizárólagos jog lehetőségét a főszabály erejéig kiterjesztik. Kivételt hagyva már csak a versenyeztetésre. [A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény](#)[45] aztán ennek szellemében kiterjedt vagyonrendezést, szolgáltatói integrációt és állami szolgáltatási monopolizációt valósít meg.[46] A [hulladékgazdálkodási törvény](#)[47] masszív állami kizárólagosságokat rögzít.

[A távhőszolgáltatásról szóló törvény](#) módosítása[48] alapján a távhőtermelők és a - szolgáltatók közötti szerződési viszonyok helyett hatósági ármeghatározás került kialakításra. Aztán tovább, már a [kéményseprőipari szolgáltatások törvényi szabályozása](#)[49] is, az állami monopólium körét kiterjeszti és a helyi díjmegállapítási jogkör terjedelmét korlátozza.

A magyar szabályozás 2010-től már nem egyszerűen utat enged az európai uniós fordulatnak, hiszen ez már korábban fokozatosan bár, de igen gyorsan megvalósult. Sokkal inkább ezen az úton "egyéni" továbbhaladva, immár az állami felhatalmazást tekintve főszabályszerűnek, míg a versenyeztetést kivételnek. Utóbbit úgy biztosítják egyébként, hogy a feladatgazdák (kiírók, önkormányzatok stb.) számára meglehetősen ellenérdekeltséget teremtenek a szabályozással.

E jogi változások viszonylag hosszas hatályba lépése közben és majdan azt követően sok értelmezési probléma lesz, elhúzódó jogviták keletkeznek. Az EU jogának megfelelés lényeges pontokon megkérdőjelezhető. Mindazonáltal az európai politikák változása, ha nem is kitöltetlen felhatalmazást, de legalábbis lehetőséget adott egy határozott ellenpályán való indulásra. Az ehhez megnyert gazdasági és gazdaságpolitikai támogatottság legalábbis elgondolkodtató. Abban a tekintetben mindenképpen, hogy milyen alapfolyamatok, és abban mely érdekviszonyokon alapuló ellentmondások váltottak ki ennyire súlyos kontrahatásokat. Első látásra bármennyire is furcsa, az ellenerőket csak egymástól elválaszthatatlanul lehet eredménnyel kecsegtető módon vizsgálni majd a továbbiakban. ■

## JEGYZETEK

[1] A tanulmány koncepciója az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Területi közszolgáltatások szabályozásai című kutatása keretében illeszkedik, mely az MTA Támogatott Kutatócsoportok Irodája és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar projektje. Az empirikus alapok a Budapesti Városüzemeltetési Központ Holding Zrt. Közszolgáltatási programja által végzett munkából származnak.

[2] Osztovits András (szerk): Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) és [az Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) magyarázata 1-3. Complex, Budapest 2011. [a továbbiakban: Magyarázat] 2035.

[3] Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus, Budapest 2002.15.

[4] Az általános gazdasági érdekű szolgáltatók fogalmi köréhez kapcsolódva ma már az általános nem gazdasági érdekű szolgáltatók terminológiája is használatos az Európai Unió megfelelő politikai körében.

[5] L. ennek aktuális gazdasági igazgatási jelentőségére a következőt: Horváth M. Tamás: Közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljei. BVK HOLDING, Budapest 2011. <http://www.bvkholding.hu/kozzszolgalatasok/nemzetkozi-hazai-gyakorlatok/> (2013.01.11)

[6] Kende Tamás: Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. Doktori disszertáció. Budapest, 2006. Kézirat; Varjú Márton: A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.) Kilengések. Közszolgáltatási változások. Dialóg Campus, Budapest 2013.

[7] Kende Tamás-Szűcs Tamás (szerk.) Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Osiris, Budapest 2011.261.

[8] Fulmini, Azelio: Közvállalkozások és általános érdekű szolgáltatók. 2006. [http://circa.europa.eu/irc/opocefact/sheets/info/data/market/rules/article\\_7197\\_hu.htm](http://circa.europa.eu/irc/opocefact/sheets/info/data/market/rules/article_7197_hu.htm) (2013.01.11.)

[9] Jó tartalmi áttekintésként 1. a következőt: Bolf-Galamb Zsófia: A közszolgáltatási csomag reformja. Állami Támogatások Joga, 12 (2011/4)3-17.

[10] Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások...; Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus, Budapest 2005.

[11] Sub-National Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance. La Defense, Dexia 2008.; Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations. European Commission 2010. [www.ceep.eu](http://www.ceep.eu) (2013.01.11)

[12] Valentiny Pál: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. In: Valentiny Pál, Kiss Ferenc László (szerk.) Verseny és szabályozás, 2007. Budapest, MTA KRTK KTI, 2008. pp. 231-251., 237-239.

[13] Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

[14] Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltöröltek, mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

[15] Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a község (commune), amely minden települési közösség alapvető joga, a legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a községekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

[16] Lorrain, Dominique: Urban Capitalisms: European Models in Competition. International Journal of Urban and Regional Research. 2005. Vol. 29.2, June, 231-267.; 2005: 241. és 243.

[17] CEEP, 2010: 153.

[18] Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Budapest: Akadémiai 1983: 98-101.; Olajos István (2011) A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazások útja. Sectio Jueirdica et Politica, Miskolc, 2011. Tomus, XXIX/2. 503-514.

[19] A német modell hagyományosan pragmatikus adaptációs képességét a szakirodalom általánosságban is kiemeli (Lorrain, i. m. 243.), tulajdonképpen megelőlegezve az ezredforduló körüli, illetve azt közvetlenül követő folyamatokat.

[20] Az itt témába vágó városüzemeltetési politika szempontjából az energia- (villamosenergia és földgáz) politikának van különösen jelentősége.

[21] L. erről: Kende-Szűcs, i. m. 261.

[22] L. erről és v.ö. Varju, i. m. tanulmányával!

[23] Európai Közösségek Bírósága ítélete [C-280/00](#). Altmark Trans Gmbh és Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark Gmbh (24 July 2003. ECR I-7747.)

[24] [C-26/03](#) Stadt Halle döntés. L. erről: Hoffman István: [Az \(uniós jogi\) színpalak mögött: a helyi önkormányzatok szerepe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésében](#). Európai Jog, 2011. évi 5. sz. 28-34. 29.

[25] Commission Decision of 16 December 2003 in Case N-475/2003-Ireland (CADA) L. erről: Kende: i. m. 260.

[26] C-107/98 Teckal döntés

[27] [2011. évi CVIII. tv.](#)

[28] Közszolgáltató tevékenységek a közbeszerzésekről szóló [2011. évi CVIII. tv. 114. § \(2\) bek.](#) szerint a következők:

a) ivóvíz, villamos energia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása terén közszolgáltatás nyújtása céljából működtetett helyhez kötött hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése; vagy ilyen hálózatok ivóvízzel, villamos energiával, gázzal vagy hőenergiával történő ellátása;

b) egy meghatározott földrajzi terület hasznosítása

ba) kőolaj, gáz, szén vagy más tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából vagy

bb) repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő, vagy más kikötői létesítmények - légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő - rendelkezésre bocsátása céljából;

c) közszolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén;

d) postai szolgáltatás nyújtása, vagy postai szolgáltatástól eltérő szolgáltatás nyújtása, amennyiben ez utóbbit olyan szervezet nyújtja, amely postai szolgáltatást is nyújt.

[29] A vízügyi, az energiaipari, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i [2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv](#)

[30] SGEI

[31] A vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 1992. február 25-i [92/13/EGK tanácsi irányelv](#)

[32] Egyébként abban a tekintetben is eltérő a szabályozás tárgya, hogy előbb még vonatkozott távközlésre, az utóbbi irányelv már nem, tekintve, hogy ott a liberalizációs uniós politika megvalósultnak tekinthető.

[33] L. erről és v.ö. Előházi Zsófia: A helyi közszolgáltatások szervezésének eljárásjoga. Készült a Területi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012-16. keretében. Kézirat, 2012.18.

[34] Varjú Márton: A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban. Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi szolgáltatások területén. Készült a Helyi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012-16. keretében. Kézirat, 2012.16-23..

[35] van de Velde, Didier: A new reguládon for the European public transport Research in Transportation Economics, 2008. 22,78-84., 82.

[36] [Hoffman, i. m. 29.](#)

[37] [2005. évi XXIX. tv.](#)

[38] Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén. PhD-értekezés. Budapest, ELTE, 2011. 53. A dolgozat részletesen kifejti és modellezi ennek akkori hatását a hulladékkezelési közszolgáltatás szervezésének alakulására Magyarországon.

[39] [2006. évi CXXI. tv.](#)

[40] Kökényesi József: A településüzemeltetés új kihívásai. Épületenergetikai Civil Akadémia 2012. november 22-i konferencia-előadás írásos anyaga. Kézirat, pp. 9. Uő. fejti ki e rendelkezés akkori kikényszerítése elmaradásának hatásait.

[41] A közbeszerzés és a koncesszió össze nem férhetőségéről 1. Előházi, i. m. 38.

[42] Vincze Péter: Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál, Kiss Ferenc László (szerk.) Verseny és szabályozás, 2007. Budapest, MTA KRTK KTI, 2008. 303-323.

[43] [2011. évi CVIII. tv.](#) a közbeszerzésekről

[44] [2011. évi CXCVI. tv.](#) a nemzeti vagyonról

[45] [2011. évi CCIX. tv.](#) a víziközmű-szolgáltatásról

[46] L. erről Horváth M. Tamás-Péteri Gábor: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepeinek átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál - Kiss Ferenc - Nagy Csongor István (szerk) Verseny és szabályozás, 2013 - megjelenés alatt.

[47] [2012. évi CLXXXV. tv.](#) a hulladékról

[48] A távhőszolgáltatásról szóló [2005. évi XVIII. tv.](#) módosítása a [2011. évi XXIX. tv.](#) és a [2011. évi CXXVI. törvénnyel.](#)

[49] [2012. évi XC. tv.](#) a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról.

Lábjegyzetek:

[1] A szerző egyetemi tanár, Debreceni Egyetem (Debrecen).