

A gazdasági érdekű szolgáltatási szerződés és közszolgáltatási szerződés hasonlóságai és eltérései a közlekedési szolgáltatások területén

Dr. Szeri István – Dancz Ákos

KTI Nonprofit Kft.

e-mail: szeri.istvan@kti.hu, dancz.akos@kti.hu

Absztrakt

Az Európai Unió szabályozásában a gazdasági érdekű szolgáltatási szerződés és a közszolgáltatási szerződés közötti megkülönböztetés függ a szerződés jellegétől, a szolgáltatás típusától a jogi környezettől, de különösen a releváns jogszabályoktól. Általában a „közszolgáltatási szerződés” kifejezés olyan szerződésekre utal, amelyek a közérdekű szolgáltatásokat érintik, mint például az egészségügyi, oktatási, szociális szolgáltatások postai vagy közlekedési szolgáltatások. A „gazdasági érdekű szolgáltatási szerződések” olyan szerződéseket jelentenek, amelyek magánvállalkozások és a közhatalmi szervek (kormány vagy más állami szervek, tartományok, régiók, önkormányzatok között jönnek létre, gazdasági tevékenységek ellátására, amelyek lehetnek nyereség-orientáltak is. Az, hogy egy gazdasági érdekű szolgáltatási szerződés közszolgáltatási szerződésnek minősül-e, attól függ, hogy a szerződés milyen szolgáltatásokat érint, és hogy ezek a szolgáltatások hogyan kapcsolódnak a közérdekhez.

Kulcsszavak: általános gazdasági érdek, közszolgáltatás, közérdek, társadalmi érdek, összeköttetések, szolgáltatási szerződés típusok

DOI:<https://doi.org/10.24228/KTSZ.2025.3.1>

1. BEVEZETÉS

„Az általános érdekű szolgáltatások azok, amelyeket a tagállami hatóságok közszolgáltatásnak minősítenek, és amelyekre ezért meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek vonatkoznak. A közhatalmi (állami, tartományi, önkormányzati) és a magánszektor egyaránt nyújthat ilyen szolgáltatásokat. Általános érdekű szolgáltatásnak minősülnek többek között a közforgalmú közlekedési, az egészségügyi és egyéb közszolgáltatások.

Az általános érdekű szolgáltatások lehetnek gazdasági, nem gazdasági és szociális alapúak. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások azok, amelyek ellenszolgáltatás fejében vehetők igénybe. Ebbe a kategóriába tartoznak például a közforgalmi és postai szolgáltatások. Ezek a szolgáltatások a belső piacra és a versenyre vonatkozó európai uniós szabályok hatálya alá tartoznak. A kérdéses szabályoktól azonban el lehet térni, ha ezt az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez fűződő jog védelme indokolja. A nem gazdasági jellegű általános érdekű

szolgáltatásokra – például a rendőrségi és az igazságügyi szolgáltatásokra, valamint a törvényben előírt szociális ellátásra nem vonatkoznak külön európai uniós jogszabályok, illetve belső piaci vagy versenyszabályok. Az általános érdekű szociális szolgáltatások a szolidaritás és az egyenlő hozzáférés elve alapján a kiszolgáltatott emberek szükségleteit hivatottak kielégíteni. Ezek a szolgáltatások gazdasági és nem gazdasági jellegűek egyaránt lehetnek. Idetartoznak például a szociális biztonsági rendszerek keretében nyújtott szolgáltatások, valamint a foglalkoztatási és a szociális lakhatási szolgáltatások. 2011-ben az EU elfogadta az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszerét, ami egyértelművé teszi, hogyan kell az uniós szabályokat alkalmazni az alapvető szolgáltatásokra vonatkozóan, és szükség esetén felülvizsgálja ezeket a szabályokat egyes specifikus szükségletek kielégítése érdekében, biztosítja az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést; elősegíti a szociális szolgáltatások minőségének javítását, és az elért eredményeket modellként alkalmazza más alapvető szolgáltatások esetében is. Ennek folyamánként a jogalkotók korszerűsítették az európai uniós közbeszerzési szabályokat, és új jogszabályt dolgoztak ki, amely meghatározza, hogyan kell alkalmazni az állami támogatásra vonatkozó rendelkezéseket az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan.” [1]

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (továbbiakban: ÁGÉSZ) és a közszolgáltatások fogalmait persze gyakran használják egymás szinonimájaként, azonban fontos megkülönböztetni azokat mind az Európai Unió mind a tagállamok jogszabályi kontextusában. Az ÁGÉSZ tehát olyan szolgáltatás, amely piaci alapon működik. Ez esetben nem kell feltétlenül a megrendelőnek ellentételezést biztosítani a szolgáltatónak, de amelyek ellátását a tagállamok közérdekűnek ítélik, ezért különleges és speciális kötelezettségekkel ruházzák fel azokat. Az ÁGÉSZ-ek tartalmazhatnak kereskedelmi és/vagy gazdasági tevékenységeket, mint például postai szolgáltatások, közforgalmú közlekedés, energiaellátás, hulladékkezelés vagy víz és csatornaszolgáltatás. A közhatalmi szolgáltatások állhatnak persze ellentételezés alatt is annak érdekében, hogy biztosítsák az általános hozzáférhetőséget mindenki számára, de az árak megfizethetők legyenek és a minőségi elvárások garantált módon megvalósuljanak.

A közszolgáltatások tartalmilag szélesebb körűek és magukban foglalhatják az ÁGÉSZ-eket is. Általában olyan alapvető szolgáltatások megrendeléséről és ellátásáról szólnak, amelyeket a közhatalmi szervek közvetlenül nyújtanak, vagy amelyek ellátását -más szervezetek által- szigorúan szabályozzák és felügyelik. Ilyen szolgáltatások lehetnek például az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás vagy a közbiztonság stb. A közszolgáltatások jórészt nem piaci alapon működnek, és elsődleges céljuk a közösség jólétének biztosítása, garntálása. Bár az ÁGÉSZ-ek bizonyos esetekben speciális közszolgáltatásoknak tekinthetők, hiszen az államok, tartományok, régiók vagy önkormányzatok általános érdekből szabályozzák és támogatják, mégis fontos megkülönböztetni a kettőt, mivel az ÁGÉSZ-ek többnyire piaci alapú tevékenységek érdekében jönnek létre, és különleges egyedi vagy sokszor nem tipikus közszolgáltatási kötelezettségek is kapcsolódnak hozzájuk. Az Európai Unión belül az egyes nemzetállamok alaptörvényei, (alkotmányai), jogszabályai, de az EU generális szabályozásai (szerződésai, közvetlen hatályú rendeletei, irányelvei) alapján történnek. Különösen figyelembe kell venni a megítélésnél a szolgáltatás specifikus jellegét, a szabályozási környezetet és a szolgáltatás nyújtásának módját. A közlekedésre fókuszálva egy adott közlekedési szolgáltatás lehet általános érdekű (pl. taxi vagy települési terítő árufuvarozás) vagy közszolgáltatás (közforgalmú közlekedés), illetve mindkettő az adott kontextustól függően. A szerzők a fentiek alátámasztására és mintegy a hazai gyakorlat jobb megismerése érdekében hat szolgáltató vállalatot kérdeztek meg kiemelten a közlekedés, de emellett a víz, a csatornaszolgáltatás és a környezetvédelem területén is végeztek felmérést.

2. KÖZLEKEDÉSI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

2. 1. A közlekedési közszolgáltatások jellemzői

A közlekedési közszolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyeket az állam vagy az állam által létrehozott, ill. engedélyezett szervezetek, önkormányzatok nyújtanak az állampolgárok számára. A közszolgáltatások célja az, hogy megfelelő helyváltoztatási lehetőségeket biztosítsanak

a közösség számára, a szükséges utazásokat (elsősorban hivatásforgalmi okokból) megszervezzék, biztonságossá és kényelmessé tegyék, vagyis úgy tegyék lehetővé az állampolgárok számára az általuk biztosított közlekedési szolgáltatásokat, hogy az ahhoz kapcsolódó eszközök ülo- vagy állóhely megosztását lehetővé tegyék. A közlekedési közszolgáltatások általában az állam vagy önkormányzatok szabályozása alatt működnek, és számos szigorú regulációnak kell megfelelniük. A közlekedési közszolgáltatások fontos szerepet töltenek be a társadalom életében, ezért a közszolgáltatásként ellátott közforgalmú közlekedésnek az emberek számára elérhetőnek kell lennie.

A közszolgáltatásokon túl a közlekedési eszközök megosztása, a környezetbarát közlekedési alternatívák előnyben részesítése az ellátási felelősök (állam, önkormányzat) feladata, hozzájárulva ezzel a gazdasági és társadalmi igények kielégítéséhez. A közérdekből kialakított közlekedési közszolgáltatások, tehát a társadalom közlekedési szükségleteinek kielégítését kell, hogy szolgálják.

A közszolgáltatások tehát azok a közlekedési szolgáltatások (vasúti, közúti légügyi vízi közlekedés stb.), amelyek társadalmi igényeket (közérdeket) szolgálnak ki. A közlekedési közszolgáltatások célja, hogy a lakosság számára biztosítsák a biztonságos, hatékony és megfizethető közlekedési lehetőségeket. Az ilyen szolgáltatások általában az állami hatóságok vagy a helyi önkormányzatok által biztosított szolgáltatások, amelyeket a közösségért felelős szervezetek működtetnek. A közszolgáltatásoknak számos előnyük van, többek között a fenntarthatóság, a környezetbarát közlekedési megoldások alkalmazása, a forgalmi torlódások csökkentése és a mobilitás biztosítása azoknak az embereknek, akik nem birtokolnak egyéni közlekedési eszközöket. A közlekedési közszolgáltatásokat általában állami vagy önkormányzati forrásokból finanszírozzák, amelyek gyakran küzdenek finanszírozási problémákkal, valamint az utasok minőségi, műszaki, feladatellátási elégedetlenségével. A közlekedési közszolgáltatások kulcsfontosságúak egy modern társadalomban, mivel azok lehetővé teszik az emberek számára az eljutást az úti céljukhoz, a munkahelyekre, az oktatási, és kulturális intézményekbe, segítve a hozzáférést a közigazgatási

és egészségügyi szolgáltatásokhoz. A közlekedési közszolgáltatásoknak tehát infrastruktúra pótló szerepük is van, biztosítva az állampolgárok számára a helyben nem elérhető társadalmi szolgáltatásokat. Mindezeket azonban az említettek szerint közszolgáltatási szerződésekben kell rögzíteni, ha azt nem maguk az ellátási felelősökkel, hanem vállalkozásokkal kívánják ellátatni.

2. 2. Közlekedési közszolgáltatási szerződések vs. általános gazdasági érdekű szerződések

A közlekedési szolgáltatások esetében is köthetők általános gazdasági érdekű szerződések (ÁGÉSZ-ek). Mindkét típusú szerződés lehetővé teszi az ellátási felelős számára, hogy biztosítsa a közlekedési szolgáltatások általános hozzáférhetőségét, a közérdek szempontjából. Ugyancsak mindkét típusú szerződés a közlekedési szektorban lehetővé teszi a szolgáltató számára, hogy olyan szolgáltatást nyújtson, amely piaci alapon teljes verseny alapján nem látható el, vagyis csak nem megfelelő minőségben és mennyiségben nyújtanák azt maradék elven. Mind az általános érdekű gazdasági szolgáltatási szerződések mind a közszolgáltatási szerződések biztosítják, hogy egy szabályozott és korlátozott, vagy inkább regulált versenyben legyenek vállalkozások, amelyek a közszolgáltatásokat ellátják, így a közlekedési szolgáltatások széles körben elérhetővé válnak, még akkor is, ha ellátásuk eredményességi alapon nem rentábilis. A rentabilitás helyreállítása persze társadalmi kötelezettség szolidaritási alapon, amit ellentételezésnek, köznyelven veszteségtérítésnek hívnak.

A közlekedési általános érdekű szerződések jogi hátterét az Európai Unió működéséről szóló szerződés különösen a 93. és 106. cikkek szabályozzák, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy indokolt körülmények között közszolgáltatási kötelezettségeket írjanak elő, elsősorban a közforgalmú közlekedési alágazatban. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan EU rendeletek és direktívák, de maguk a közbeszerzési irányelvek és koncessziós rendelkezések részletesen szabályozzák, hogyan kell biztosítani a közlekedési közszolgáltatásokat az ÁGÉSZ-ek keretében. Végső cél az, hogy elősegítsék a fenntartható közlekedési

hálózatok fejlesztését, támogassák a környezetvédelmi célok elérését, és hozzájáruljanak a gazdasági és társadalmi kohézióhoz. Az ÁGÉSZ-ek így kulcsfontosságú eszközök a közlekedési szektorban is a közszolgáltatások biztosításához, előtérbe helyezve a közérdeket a szabályozott verseny piaci körülmények között. Az ÁGÉSZ-ek esetében különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a kiválasztás, a szerződéskötési aktus, a szerződéses tartalom ne sértse meg az EU versenyjogát és az állami támogatásra (ellentételezésre) vonatkozó szabályokat.

Kérdés, hogy akkor milyen premisszákat mentén lehet elkülöníteni a két szerződéstípust, hiszen mind az általános gazdasági érdekű szolgáltatási szerződés (ÁGÉSZ), mind a közszolgáltatási szerződés fontos jogi kereteket biztosít a közszolgáltatások ellátásához és azok igénybevételehez. Ha csak a közlekedési közszolgáltatásokat vizsgáljuk, a közös és különböző jellemzőket röviden úgy lehet megrajzolni, hogy a közös jellemzők a közszolgáltatások ellátása hiszen mindkét szerződéstípus arra összpontosít, hogy olyan szolgáltatásokat nyújtson közösségi érdekből, amelyek pusztán érdek alapon, profitszerzés céljából nem vagy csak nehezen elláthatók.

A különbségek, elsősorban a szerződő felek eltérő pozíciójából erednek, míg az ÁGÉSZ-ek esetében a szolgáltatók legtöbb esetben profitorientált, magán tulajdonú vállalkozások vagy non-profit szervezetek, addig a közszolgáltatási szerződések esetében a jellemzők, hogy a szolgáltatók általában állami vagy önkormányzati tulajdonú szervezetek, ami persze nem azt jelenti, hogy az ellátásért felelős hatóságok – amelyek a szerződéseket odaítélik – nem bízhatnak meg profitorientált magán, ill. non-profit szervezeteket, amelyek leginkább gazdasági érdekeiket éppen a közszolgáltatások ellentételezésében (állami támogatásokban) találják meg.

Ugyanakkor a „A Szerződés 107. cikke értelmében vett állami támogatásnak csak azok az előnyök tekinthetők, amelyeket közvetlenül vagy közvetve állami forrásokból nyújtanak. A magánforrásokból finanszírozott előnyök megerősíthetik ugyan bizonyos vállalkozások helyzetét, de nem tartoznak a Szerződés 107. cikkének hatálya alá. Az állami források ilyen átadása történhet közvetlen támogatások, adójóváírások vagy természetbeni juttatások formájában” [2]

A szerződések tartalmi jellegei is eltérnek, hiszen addig amíg az ÁGÉSZ-ek általában kereskedelmi célokra kötöttek és a szolgáltatók profitot realizálnak, a közszolgáltatási szerződések mindig közérdekű célból kötődnek, ahol a cél nem elsősorban a profit megszerzése, hanem a köz- vagy társadalmi érdek szolgálata. Persze ezekben az esetekben is lehetséges, hogy minimális ún. „ésszerű nyereséget” biztosítsanak a közszolgáltatóknak. Ami a szabályozást illeti a közszolgáltatások általában szigorúbb szabályozások alá esnek, mivel a köz- vagy társadalmi érdek védelme és kielégítése a kizárólagos cél. Az ÁGÉSZ-ek esetében általában kevésbé szigorúak és főleg nem kógenek a szabályozások és szemben a közszolgáltatásokkal, nagyobb szabadságot biztosítanak a szolgáltatóknak mind tevékenységükben, mind döntéseikben. Különbség jelenik meg az árképzés, áralkalmazás tekintetében is hiszen a közszolgáltatások általában közhatalmi (állami, önkormányzati) szabályozások vagy szerződéses kötelek alá esnek, addig az ÁGÉSZ-ek esetében jellemzőbbek, de nem kizárólagos a szabályok alkalmazása, ahol a megbízók csak kivételes esetekben avatkoznak be az árakba. Más minőségűek a kapcsolatok a szolgáltatásokat igénybe vevőkkel, a felhasználókkal is, hiszen a közszolgáltatások esetében a közszolgáltató közvetlen kapcsolatban áll az igénybe vevőkkel, mivel a közhatalmi szervek vagy az általuk megbízott szervezetek közvetlenül biztosítják a közszolgáltatást, míg az ÁGÉSZ-ek esetében az üzleti kapcsolat általában a szolgáltató és az igénybe vevők között alakul ki, és a megbízók csak kivételesen avatkoznak be.

2. 3. Közérdek és magánérdek elkülönítése

Az Európai Unióban és jogi rendszerében a közérdek és a magánérdek elkülönítése fontos elv, amely számos területen, többek között a közbeszerzésben, adatvédelemben, versenyjogban és környezetvédelemben jelenik meg. Ezek az elvek, ill. standardok biztosítják, hogy az állami és magánérdekek egyensúlyban legyenek, miközben védelmezik az egyének jogait és előmozdítják a közjót. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatási szerződéseknek és a közszolgáltatási szerződéseknek a közlekedési szolgáltatások terén vannak tipikus jellemzői, amelyeket

szintén a közös és különböző jegyekben érdekes vizsgálni: a legerősebb közös jellemzők a közlekedési szolgáltatás ellátása, ugyanis mindkét szerződéstípus arra összpontosít, hogy köz vagy közösségi típusú szolgáltatásokat nyújtson a társadalom vagy egy jól körül határolt közösség számára, ilyen például a közlekedési infrastruktúra fenntartása, (fejlesztése, üzemeltetése) a szolgáltatások ellátásával összefüggésben a közlekedési eszközök üzemeltetése, de ide tartoznak a hálózati, menetrendi és kereskedelmi feladatok is.

Mindkét esetben a közösségi érdek a mérvadó hiszen a szerződések fő célja az állampolgárok és más érdekazonos közösségek szolgálata a feladatellátás biztosításával. A szerződéses kötelek is azonosak, hiszen mind a megrendelők, mind a szolgáltatók, de még a szolgáltatások felhasználói is jól körül határolt kötelezettségeit, jogait és felelősségeit tekintve jórészt ugyanazok. Azonban a különbségek is beszédesek abban a kontextusban különösen, hogy a szerződések odaítélése, így a szerződő felek is más-más jogi státuszban léteznek jól körülhatárolva a köz- és magánérdekeket.

Például az EU közbeszerzési direktíváinak a célja is a nyílt és tisztességes verseny biztosítása az állami szerződések odaítélésében, megakadályozva a közpénzekkel való visszaélést, és elősegítve a közpénzek hatékony felhasználását. Ezek a szabályok előírják a pályázati eljárások átláthatóságát és diszkriminációmentességét. Ugyanez vonatkozik az európai versenyjogra, ami szabályozza a vállalkozások közötti tisztességes versenyt, megakadályozva a piaci erőfölénnyel való visszaélést, elősegítve a fogyasztói választékot. Fő cél tehát az, hogy megőrizze a versenyt és a szabályozott piacok tisztességes működését és védelmezzék a közérdeket.

Bár az európai standardok és jogszabályok részletesen szabályozzák a közérdek és magánérdek elkülönítését különböző területeken, alkalmazásuk és értelmezésük az egyes tagállamok jogrendszereiben eltérőek lehetnek. Az EU szintjén tett erőfeszítések azonban biztosítják, hogy az alapvető elvek és célok egységesek legyenek a tagállamokban, elősegítve ezzel a közérdek védelmét az európai közösségen belül.

3. A SZABÁLYOZÁSRÓL

3. 1. Európai Unió szabályok az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban

Az Európai Unióban az általános érdekű gazdasági szolgáltatásokat számos jogszabály és irányelv szabályozza, amelyek a szolgáltatások széles körét lefedik, beleértve a közszolgáltatásokat, gazdasági és nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat. Ezek a jogszabályok az EU belső piacának megfelelő működését és a polgárok számára nyújtott szolgáltatások minőségét hivatottak biztosítani.

A legfontosabb szabályozások közé tartoznak:

- Szerződés az Európai Unió Működéséről, különösen a 14. cikk, amely elismeri az ÁGÉS-ek fontosságát az európai polgárok és vállalkozások számára. A Szerződés biztosítja az ÁGÉS-ekhez való hozzáférés alap és irányelveit.
- Általános gazdasági érdekekben végzett szolgáltatásokra vonatkozó Csoportmentességi Rendelet (Általános csoportmentességi rendelet), amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos feltételek mellett állami támogatást nyújtsanak.

3. 2. Közszolgáltatási szerződések szabályozása

- 1407/2013/EU rendelet, ami szabályozza az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazását.
- 1370/2007/EU rendelet, ami szabályozza a vasúti és közúti közlekedési szolgáltatásokra vonatkozó közszolgáltatási szerződéseket. A rendelet előírja, hogy a közszolgáltatási szerződéseknek transzparenseknek és versenyképeseknek kell lenniük, és megállapítja azokat a szolgáltatásokhoz nyújtott ellátási felelősi ellentételezéseket (támogatásokat) úgy, hogy lehetőség szerint ne torzítsák a belső piaci versenyt, és azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségeket írhatnak elő a közlekedési vállalkozások számára.
- Az Európai Unió Működéséről Szerződése, különösen annak szabályai, amelyek az állami támogatásokra vonatkoznak, hogy a

közlekedési szolgáltatásokra vonatkozó állami támogatást nyújtsanak az ÁGÉSZ -al rendelkező szolgáltatóinak anélkül, hogy az EU állami támogatási szabályait megsértenék.

- Állami támogatásokra vonatkozó szabályok, amelyek rendelkeznek arról, hogy a tagállamok miként nyújthatnak pénzügyi támogatást a szolgáltatások végzői számára, beleértve az ÁGÉSZ-okat anélkül, hogy torzítsanak a versenyt az EU belső piacán.
- Szolgáltatási Irányelv (2006/123/EK, a belső piaci szolgáltatásokról, amely szabályozza a szolgáltatások szabad mozgását az EU-n belül, beleértve az ÁGÉSZ-okat is, annak érdekében, hogy növeljék a határokon átnyúló kereskedelmet a szolgáltatási szektorban.
- Szociális és egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó külön szabályok, amelyek külön kezelik azokat a szolgáltatásokat, amelyek kritikus jelentőségűek a társadalmi jólét és a polgárok egészségének védelme szempontjából.
- Vízügyi keretirányelv (2000/60/EK), amit a vízgazdálkodásra vonatkozó ÁGÉSZ-ok szabályozását tartalmazzák.
- Fentiekén túl a tagállamok saját nemzeti jogszabályai is szabályozhatják a közlekedési közszolgáltatási szerződéseket az uniós jogszabályokkal összhangban. Ilyen hazánkban a 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról.

Az előző jogszabályok és irányelvek általánosan és együttesen biztosítják, hogy az ÁGÉSZ-ok megfeleljenek az elvárt alapelveknek és a társadalmi elvárásoknak. A szolgáltatások minőségével, megfizethetőségével és hozzáférhetőségével kapcsolatban a szerződések esetében fontos figyelembe venni a versenyjogot, az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat, valamint a szolgáltatások minőségére és hozzáférhetőségére vonatkozó elvárásokat.

4. ÁLLAMI TÁMOGATÁS VS. BEVÉTELEL NEM FEDEZETT INDOKOLT KÖLTSÉGTÉRÍTÉS

4.1. A fogalmak közötti különbségek

Az állami támogatás és a bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítés két különböző, de összefüggő gazdasági és pénzügyi fogalom az Európai

Unió jogrendjében. Mindkettő fontos szerepet játszik a közszolgáltatások és általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásában.

Az állami támogatás a tagállamok által vállalkozásoknak biztosított valamilyen pénzügyi előny, amely torzíthatja a versenyt és befolyásolhatja az EU belső piacának működését.

Az állami támogatás számos formát ölthet, beleértve a közvetlen pénzügyi támogatást, adókedvezményeket, kedvező hiteleket, állami garanciákat vagy akár a vállalkozások számára biztosított kivételes gazdasági előnyöket.

Az EU szabályai szerint az állami támogatásokat általában be kell jelenteni az Európai Bizottságnak, amely értékeli, hogy az adott támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal és nem torzítsa-e indokolatlanul a versenyt [3].

A bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítés speciális típusú pénzügyi elszámolás, amelyet elsősorban az ÁGÉSZ-ekkel összefüggő szolgáltatások ellátásával alkalmaznak. A bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítés akkor kerül alkalmazásra, amikor egy vállalkozás közszolgáltatást nyújt, és a szolgáltatás nyújtásából származó bevételek nem fedezik a szolgáltatás indokolt költségeit. Az ilyen indokolt költségtérítés célja az, hogy a vállalkozásokat kompenzálja a közszolgáltatásból eredő többletköltségekért, veszteségekért, lehetővé téve számukra, hogy fenntartható módon nyújtsák ezeket a szolgáltatásokat. A két fogalom közötti fő különbség tehát az, hogy míg az állami támogatás szélesebb értelemben valós pénzügyi előnyt jelent, amit a tagállamok nyújtanak a vállalkozásoknak, addig a bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítés konkrét kompenzáció, amely kifejezetten az ÁGÉSZ-ben megjelölt szolgáltatások indokolt többletköltségeinek fedezésére szolgál. Cél tehát az, hogy a szolgáltatást nyújtó vállalkozások pénzügyileg életképesek maradhassanak anélkül, hogy indokolatlan piaci előnyhöz jutnának. Tehát, ha egy vállalkozás általános gazdasági érdekelt szolgáltató szolgáltatást nyújt és a piaci feltételek mellett nem lenne képes fedezni a költségeit vagy észszerű nyereséget elérni [4].

Mind a támogatásoknak, mind pedig a bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítéseknek átláthatónak és diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az Európai Unióban az általános gazdasági

érdeklő szerződések megkötése esetén, ha nemzetállami hatáskörben döntenek a támogatásokról be kell tartani az ún. „de minimis” szabályokat. A „de minimis” szabály azt jelenti, hogy ha egy tagállam által egy vállalkozásnak nyújtott állami támogatás nem haladja meg a küszöbértéket (ami 2024-ben már 500 000 euró, hároméves időszakon belül). Ilyen esetekben nem minősítik engedélyhez kötött állami támogatásnak, így nem szükséges az Európai Bizottság előzetes jóváhagyását kérni.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az ÁGÉSZ szerződések esetén más speciális és egyedi szabályok is érvényesek lehetnek, amelyek például az átláthatóságra, a piaci feltételek betartására, információs szabadságra stb. vonatkoznak.

5. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A bevezetőnkben már említésre került, hogy az elméleti háttereket elemezve a szerzők kíváncsiak voltak arra is – a hazai gyakorlat jobb megismerése érdekében –, hogy mit gondolnak erről az egyes hazai közszolgáltatást és általános gazdasági érdekű szolgáltatási szerződésekkel rendelkező vállalkozások. Hat szolgáltatót kérdeztünk meg különösen a közlekedés, de a víz, a csatornaszolgáltatás és a környezetvédelem területén is.

A kutatás célja volt megvizsgálni, hogy a megkérdezett vállalkozások tudatában vannak-e a közszolgáltatások és általános gazdasági érdekű szolgáltatások tartalmi és végrehajtási körülményeivel?

A kvantitatív kutatás 2024. október 30. és 2024. november 30. között zajlott, kérdőíves adatgyűjtéssel vizsgálva az egyes vállalati szereplők véleményét. A Google Űrlapon keresztül feltett 22 nyitott és zárt kérdés szerepelt, amelyek többek között érintették a szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokat és rendeleteket, a szabályozási és ellenőrzési kötelezettségeket, a környezetvédelmi előírásokat, a fenntarthatósági követelményeket, valamint a finanszírozás kérdéskörét is (1. táblázat).

1. táblázat: Kérdőíves megkérdezés során feltett kérdések

1.	Milyen jogszabályok és rendeletek szabályozzák a szolgáltatás nyújtását? Kérjük, fejtse ki válaszát.
2.	Van-e a szolgáltatásra vonatkozó külön jogi keret (pl. engedélyezési eljárás, licenc, koncesszió, stb..)?
3.	Milyen szerződéseket köt a szolgáltatás ellátása során?
4.	Az „Egyéb” opció megjelölése esetén kérjük, fejtse ki válaszát.
5.	Milyen minőségi követelmények vagy feltételek vonatkoznak a szerződések teljesítésére? Kérjük, fejtse ki válaszát.
6.	Milyen felelősségi szabályok vonatkoznak a szerződésre (pl. kártérítés)? Kérjük, fejtse ki válaszát.
7.	Milyen megfelelést tesz a szervezet a jogi felelősség minimalizálása érdekében, azaz van-e megfelelési utasítása a cégnek a feladat végrehajtására?
8.	Hogyan biztosítja a szervezet a szerződéssel kapcsolatos információk, adatok védelmét? Kérjük, fejtse ki válaszát.
9.	Milyen adatkezelési politikát alkalmaz, és hogyan tartja be a vonatkozó adatvédelmi jogszabályokat (pl. GDPR)? Kérjük, fejtse ki válaszát.
10.	Milyen hatóságok felügyelik a szolgáltatás nyújtását? Kérjük, fejtse ki válaszát.
11.	Milyen jelentési kötelezettségei vannak a szervezetnek a megbízó ill. a hatóságok felé? Kérjük, fejtse ki válaszát.
12.	Biztosít-e fogyasztóvédelmi jogokat a fogyasztó felé a szolgáltatás igénybevétele során?
13.	Hogyan kezeli a panaszokat és a vitás ügyeket?
14.	A vállalat milyen jogorvoslati lehetőségeket biztosít a szolgáltatás igénybe vevői számára? Kérjük, fejtse ki válaszát.
15.	Milyen eljárásokat követ a szervezet a jogi viták rendezésére?
16.	Az „Egyéb” opció megjelölése esetén kérjük, fejtse ki válaszát.
17.	Milyen módon határozzák meg a szolgáltatás díját?
18.	Vannak-e jogszabályok, amelyek korlátozzák az árakat vagy díjakat?
19.	Milyen környezetvédelmi jogszabályokat kell betartani a szolgáltatás nyújtása során? Kérjük, fejtse ki válaszát.
20.	Milyen jogi tanácsadást vesz igénybe a szervezet a szolgáltatás nyújtása során?
21.	A hatályos szerződés szerint kell-e koncessziós vagy egyéb díjat fizetni a megrendelőnek?
22.	A hatályos szerződés szerint térít-e a megrendelő „bevétellel nem fedezett indokolt költségterítést” (veszteségtérítést) vagy egyéb jogcímen a szolgáltatónak?

Forrás: Saját szerkesztés

5. 1. A minta bemutatása

A megkérdezett vállalkozásokból két helyközi közlekedési közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik, további két cég településen belüli közlekedési közszolgáltatást végez, még egy-egy vállalkozás víz- és csatornaszolgáltatást, valamint környezetvédelmi tevékenységet lát el szerződéssel. Az eredmények feldolgozása anonim módon történt.

5. 2. A kvantitatív kutatás eredményei

5. 2. 1. A szolgáltatás jogi alapja

A vizsgált szereplők mindegyike esetében van a **szolgáltatásra vonatkozó külön jogi keret**. A szolgáltatás jogi alapja kapcsán elmondható, hogy a 1370/2007/EK rendelet és a 2012. évi XLI. törvény kiemelt jelentőséggel bír a válaszadó szervezetek jogi szabályozásában. Ezek többszöri említése (3 alkalom) arra utal, hogy ezen jogszabályok alapvető keretet biztosítanak, különösen a személyszállítási tevékenységek esetében.

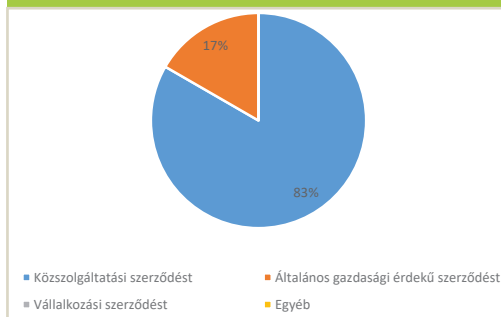
További hivatkozások, mint a 2011. évi CCIX. törvény (víziközmű-szolgáltatásról), a 2015. évi CXLI. törvény (közbeszerzésekről), illetve az 1991. évi XVI. törvény (koncesszióról), azt jelzik, hogy a válaszadók – tevékenységük okán – eltérő ágazatokhoz és szolgáltatási típusokhoz kapcsolódó szabályozási környezeteket érintettek.

5. 2. 2. Szerződéses kötelezettségek

A szerződéskötéseket bemutató diagram adatai alapján megállapítható, hogy a megkérdezettek jelentős mértékben a **közszolgáltatási szerződésekre támaszkodnak**, amelyek az összes válaszadó 83,3%-át érintik. Az általános gazdasági érdekű szerződések szerepe ugyanakkor marginálisabb, mivel csak a válaszadók 16,7%-a említette ezt a kategóriát. A diagramon nem szerepel más kategória (például vállalkozási vagy egyéb szerződések), ami arra utal, hogy ezek az adott kontextusban nem relevánsak vagy prioritást nem képviselnek. Az adatok tükrében arra lehet következtetni, hogy a közszolgáltatási tevékenységek túlnyomó része strukturált és standardizált szerződéses keretek között zajlik, míg az alternatív szerződési típusok kisebb szerepet kapnak.

A szerződések teljesítésére vonatkozó minőségi követelmények kapcsán a közszolgáltatási szerződések (pl. SLA-mutatók Service Level Agreement, Szolgáltatási Szint Megállapodás) egyértelműen tartalmaznak szolgáltatási színvonalra vonatkozó feltételeket, amelyek biztosítják a minőség mérhetőségét, valamint meghatározzák az elvárt teljesítési szintet.

1. ábra: Szerződéskötések a szolgáltatás ellátása során



Forrás: Saját szerkesztés kérdőíves megkérdezés alapján

5. 2. 3. Felelősség és kártérítés

A **jogi felelősség** minimalizálása érdekében minden megkérdezett szervezetnek van megfelelő utasítása a feladat végrehajtására.

5. 2. 4. Adatvédelem és titoktartás

Az **adatvédelem és adatkezelési politika** kapcsán a válaszadók kifejtették, hogy a szerződéssel kapcsolatos információk védelmét jellemzően vállalati adatvédelmi szabályzatok (vállalati GDPR) keretein belül biztosítják.

5. 2. 5. Szabályozási és ellenőrzési kötelezettségek

A szervezeteknek rendszeres, jellemzően szerződésben előírt (havi, negyedéves és éves) **beszámolási kötelezettségeik** vannak a megbízó, ill. a hatóságok felé.

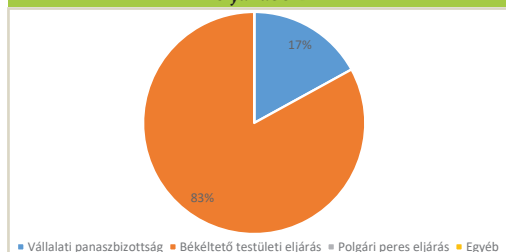
5. 2. 6. Fogyasztói jogok

A megkérdezettek mindegyike biztosít **fogyasztóvédelmi jogokat** a fogyasztóik felé a szolgáltatás igénybevétele során. A panaszok és vitás ügyek kezelése minden vállalat esetében saját hatáskörben kerül kivizsgálásra.

5. 2. 7. Jogorvoslati lehetőségek

A vállalatok különböző **jogorvoslati lehetőségeket biztosítanak** a szolgáltatások igénybe vevői számára. A panasz elbírálása minden vállalat esetében megtörténik. A jogi viták rendezésére döntően békéltető testületi eljárás, csekély mértékben pedig vállalati panaszbizottsági eljárást alkalmaznak.

2. ábra: Jogi viták rendezésére alkalmazott eljárások



Forrás: Saját szerkesztés kérdőíves megkérdezés alapján

5. 2. 8. Szabályozott árak és díjak

A **szolgáltatási díjak** meghatározása minden szereplő esetében hatósági vagy megrendelői hatáskörben történik, azonban vannak jogszabályok, amelyek korlátozzák az árakat vagy díjakat.

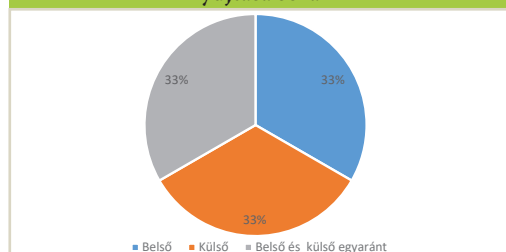
5. 2. 9. Környezetvédelmi és fenntarthatósági követelmények

Valamennyi megkérdezett vállalkozás esetében megállapítható, hogy mind a **környezetvédelmi előírásokkal**, mind pedig a **fenntarthatósági előírásokkal** tisztában vannak, sőt azok érdekében aktív tevékenységet végeznek.

5. 2. 10. Jogi tanácsadás

A megkérdezett szervezetek azonos mértékben vesznek igénybe belső, külső **jogi tanácsadást** a szolgáltatás nyújtása során.

3. ábra: Jogi tanácsadás típusa a szolgáltatás nyújtása során



Forrás: Saját szerkesztés kérdőíves megkérdezés alapján

5. 2. 11. Finanszírozás

A hatályos szerződések szerint a vállalatok felének szükséges koncessziós vagy egyéb díjat fizetni a megrendelő felé, és ezzel megegyező arányban térít a megrendelő bevétellel nem fedezett indokolt költségtérítést (veszteségtérítést) vagy egyéb jogcímen ellentételezést a szolgáltatónak.

6. KONKLÚZIÓ

Az Európai Unió szabályozása szerint az általános gazdasági érdekű (ÁGÉSZ) szerződések a szabályozott piaci versenyben átszövik az európai gazdaság szinte valamennyi szféráját. A fentiek alapján az is látható, hogy mind jogalapjában, mind pedig tartalmában nehéz a közszolgáltatási szerződéseket és az általános érdekű gazdasági szolgáltatási szerződéseket elhatárolni. Az azonban megállapítható, hogy a közszolgáltatási szerződések valamennyi válfaja az általános gazdasági érdekű szerződésekbe tartozik. Más „átalakított kölcsönvett kifejezéssel” élve minden közszolgáltatási szerződés általános gazdasági érdekű szerződés, de nem minősül minden általános gazdasági érdekű szerződés közszolgáltatási szerződésnek. A szerződések kapcsán az indokolt költségtérítésre vonatkozó szabályok és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok eltérnek egymástól, azokkal összefüggésben az ellentételezések fajtái másképpen értelmezendők. Az állami támogatásokkal kapcsolatos szabályok szigorúbbak, de nem szabad torzítaniuk a szabad vagy szabályozott versenyt. Ezért, ha egy tagállam az ÁGÉSZ szerződés keretében ellentételezést nyújt, a szolgáltatásnak valóban általános gazdasági érdekűt kell szolgálnia. Az ellentételezés nem haladhatja meg a szükséges mértéket az adott szolgáltatás nyújtásához. A támogatásnak átláthatónak és diszkriminációmentesnek kell lennie. Ezért a tagállamok a kötelezettségszegési eljárások elkerülése érdekében akkor járnak el helyesen, ha lefuttatják az ún. „Altmark” kritériumok tesztjét:

Az C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH ügyben 2003. július 24-én hozott ítéletének (1) 87–95. bekezdésében az Európai Közösségek Bírósága úgy határozott, hogy a közszolgáltatási ellentételezések nem képeznek a Szerződés 87. cikke szerinti előnyöket, feltéve, hogy négy feltétel együttesen teljesül. Amennyiben ezek a

feltételek együttesen nem teljesülnek, és fennállnak a Szerződés 87. cikke (1) bekezdése alkalmazásának általános feltételei:

- a közszolgáltatási ellentételezések a Szerződés 73., 86., 87. és 88. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősülnek,
- a támogatás kedvezményezettje világosan meghatározott közszolgáltatást végez,
- a kompenzációs összegek számítási alapjául szolgáló paramétereket objektív és átlátható módon, előzetesen meghatározták,
- a kompenzáció összege nem haladja meg a közszolgáltatás ellátása közben felmerült kiadások és a szolgáltatás nyújtásából származó bevétel különbségét (a kompenzáció azonban tartalmazhat méltányos mértékű nyereséget is),
- amennyiben a vállalkozás a közszolgáltatás végzésére vonatkozó jogot nem versenytárgyalás keretében nyerte el, a közszolgáltatás kötelezettség teljesítéséért fizetendő ellentételezés mértékét egy tipikus, jól működtetett, eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozás költségeinek elemzésével kell megállapítani, figyelembe véve a közszolgáltatással kapcsolatban realizálható bevételeket, valamint az észszerű nyereség mértékét. [5]

A tagállamoknak tehát figyelemmel kell lenniük az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályaira, és gondoskodniuk kell arról, hogy a támogatások összhangban legyenek ezekkel a szabályokkal.

Ami a mini kutatást illeti, megállapítható volt, hogy a megkérdezett vállalatok tisztában voltak a közszolgáltatások és általános gazdasági érdekű szolgáltatások szükséges tartalmával és elkülönítésével, jórészt pontosan alkalmazták azok rendelkezéseit. Szerződési kellékeik megfeleltek azoknak a kritériumoknak, amelyeket az Európai Unió és hazai szabályozások előírnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Általános érdekű szolgáltatások - Európai Bizottság (europa.eu) https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_hu
- [2] A Bizottság közleménye az Európai Unió állami támogatási szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások

nyújtásának ellentételezésére történő alkalmazásáról. EUR-Lex - 52012XC0111(02) - HU - EUR-Lex (europa.eu)

- [3] Erdős É. (szerk.): Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái, Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006-2009 Miskolc, Novotni Kiadó, 2010.
- [4] Pfeffer Zs.: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból, Miskolci Jogi Szemle 11. évfolyam, 2016/2 96-110
- [5] Az Európai Közösségek Bíróságának C-280 sz. az Altmark Trans GmbH ügyben hozott ítélete



The similarities and differences between the service contract of economic interest and the public service contract in the field of transport services

Keywords: general economic interest, public service, public interest, general interest, conflicts, service types

In the regulations of the European Union, the distinction between an economic service contract and a public service contract depends on the nature of the contract, the type of service and the relevant legislation. In general, the term “public service contract” refers to contracts that concern services of public interest, such as health, education, social services, postal services or transport services. “Economic service contract” generally means a contract between private enterprises and the government or other public bodies for the performance of economic activities that may be profit-oriented. Whether an economic service contract is considered a public service contract depends on what services the contract concerns and how these services are related to the public interest.