

Sztankó Éva\*

## Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban

*Az elmúlt közel tíz évben az európai társadalommodellről folytatott vita középpontjában az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jövőbeni szerepének megfogalmazása állt. Az Európai Bizottság széleskörű nyilvános konzultációt indított el az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közszolgáltatási célkitűzéseiről, az életminőségre, a környezetre és az európai vállalkozások versenyképességére gyakorolt hatásairól, valamint a szolgáltatások szervezésének és finanszírozásának módjáról. Ehhez a konzultációhoz az Európai Közösségek Bírósága (European Court of Justice) és az Elsőfokú Bíróság (Court of First Instance) általános érdekű szolgáltatásokkal<sup>1</sup> kapcsolatos ügyekben hozott határozatai is hozzájárultak. Bár a bíróságok döntései nem voltak mindig konzisztensek, mégis nagyban segítették az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmának pontosabb meghatározását.*

### Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetése

Az európai közösség tagállamaiban a 80-as évek második felében kezdődött el a nagy közszolgáltató hálózatok liberalizációja, és ezzel együtt a közszolgáltató társaságoknak jutott különleges jogok megkérdőjelezése (European Commission 1996). Az EK Szerződés (továbbiakban Szerződés) 86. cikkének (2) bekezdése azonban továbbra is lehetővé tette, hogy a tagállamok az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatokra nézve kedvezőbb, a közösségi versenyjogtól eltérő jogszabályokat alkalmazhassanak<sup>2</sup>.

Ez utóbbi cikk alapján (részletesen lásd a 2. fejezet) az Európai Közösségek Bírósága (1993 óta) elismeri, hogy a közszolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás feladatának elvégzéséhez a Szerződés versenyszabályaitól eltérően (illetve akár a verseny teljes kizárásával is) működhet, amennyiben az általános gazdasági érdekű szolgáltatás megfelelő szintű ellátásához erre szüksége van. A bírósági esetjog pedig elfogadottá tette, hogy nem minősül állami támogatásnak (bizonyos feltételek teljesülésekor) a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő vállalat tevékenységének ellenértékeként járó kompenzáció.

\* Dr. Sztankó Éva egyetemi docens a Pannon Egyetemen, e-mail címe: esztanko@mvm.hu.

<sup>1</sup> Szélesebb körű, mint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kifejezés és mindazon piaci és nem piaci szolgáltatások beleértendők, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek.

<sup>2</sup> Az Amszterdami Szerződéssel (1997) módosított 86. cikk korábbi számozása 90. cikk volt. A továbbiakban minden hivatkozásnál az EK Szerződés (Szerződés) módosított változatának számozásai értendők.

Az 1997-es Amszterdami Szerződés 16. cikke<sup>3</sup> egyértelműen megerősítette az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szerepének fontosságát az Európai Unió közös értékrendjében és közösségi feladatként előírta e szolgáltatások teljesítésének elősegítését, de a közszolgáltatói piac szereplőire vonatkozó politika alapelveiről, az állami szerepvállalás mértékéről, módjáról és a piac működtetéséről semmit nem mondott.

Előrelépést jelentett az Európai Tanácsnak a lisszaboni ülésen (2000) tett javaslata, amely szerint „*meg kell valósítani és teljesen működőképesé kell tenni a belső piacot*” az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén is, a hálózatos közszolgáltatások széles körű liberalizációjával és a versenynek a nemzeti piacokra való kiterjesztésével, különösen a vasúti közlekedés, a postai szolgáltatások, az energia- és távközlési piac területén. Ugyancsak ezen az ülésen döntöttek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésének és pontos meghatározásának aktualizálásáról, amelynek lényegi elemei a következők (*Communication 2001*):

- ❑ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások célja, az állampolgárok megfelelő minőségű szolgáltatásokkal való ellátása, megfizethető áron.
- ❑ A felhasználói igények meghatározásánál figyelembe kell venni a környezetvédelmi előírásokat, a népesség bizonyos csoportjainak egyedi igényeit és az alapvető szolgáltatások területén a teljes területi lefedettséget (egyetemes hozzáférés).
- ❑ Elsősorban a helyi, regionális vagy a nemzeti hatóságok feladata (a teljes átláthatóság mellett) az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésének és a teljesítés módjának a meghatározása.
- ❑ Ezeket a szolgáltatásokat akkor is biztosítani kell az állampolgárok részére, ha a piacon nincsenek erre ösztönző megfelelő tényezők<sup>4</sup>.
- ❑ A kötelezettségeknek a teljesítése együtt járhat (bár ez nem szükségszerű) különleges, kizárólagos jogok és egyedi finanszírozási módok biztosításával. Ennek egyik formája a *klasszikus egyetemes szolgáltatási kötelezettség*, amelyet az adott területen megfizethető ár mellett és egységes minőségi feltételekkel biztosítanak függetlenül attól, hogy ez a tevékenység nyereséges vagy veszteséges<sup>5</sup>.
- ❑ A hatóságok a kötelezettségek delegálásánál többféleképpen dönthetnek, amelyek gyakorlati megvalósítása a távközlési ágazatból vett példákkal jól szemléltethető.
  - A piacon lévő minden szolgáltatóra alkalmazzák.  
A távközlésben 1998-ban bekövetkezett teljes liberalizáció ellenére, a nyilvános telefonszolgáltatás az Európai Unión belül egyetemes szolgáltatási kötelezettség

<sup>3</sup> A 16 cikk tartalma: „A 73., 86., és 87. cikkek sérelme nélkül, és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Európai Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, a közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződés alkalmazási körén belül, gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.”

<sup>4</sup> Ez nem jelenti azt, hogy számos esetben nem a piac lenne a legmegfelelőbb e szolgáltatások biztosítására feltéve, hogy a piac megfelelően működik.

<sup>5</sup> A szolgáltatás árát, az össztársadalmi szempontokat figyelembe véve határozzák meg, ami többnyire eltér a versenypiaci ártól, így magában hordozhatja a kompenzáció iránti igényt.

Az egyetemes szolgáltatás fogalmát az Elsőfokú Bíróság joggyakorlata is elfogadja (Corbeau C-320/91 sz. és Almelo C-393-92 sz. ügyek). Olyan szolgáltatásokra vonatkozóan alkalmazzák, amelyek szabályozására az egységes európai piac kialakítása érdekében közös keretszabályokat alakítottak ki.

alá tartozik. Az ágazatban a különleges és kizárólagos jogok fenntartása azonban, már nem minősült hatékony és arányos eszköznek azon bevételek biztosításához, amelyekre a szolgáltatóknak az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükségük van. A közösségi keretszabály ezért lehetővé teszi a többletköltségek megosztását a piacon jelenlévő szolgáltatók között különböző módszerek kialakításával.

- Egy vagy korlátozott számú szolgáltató számára írják elő különleges vagy kizárólagos jogok biztosításával, illetve anélkül.

Abban az esetben, ha csak egyetlen (vagy néhány) szolgáltató működése lehet gazdaságos, akkor ehhez általában különleges és kizárólagos jogok is kapcsolódnak. Verseny tárgyalási eljárások során határozott idejű koncessziókat ítélnek oda, és ha szükséges a hatóságok feladata a megfelelő finanszírozás biztosítása.

Ennél a változatnál elképzelhető olyan megoldás, hogy az egyébként költségvetési bevételeket növelő tételekkel (privatizációs bevételek, koncessziók, frekvenciaaukciók) finanszírozzák az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek terheit<sup>6</sup>, sőt hosszabb távon egyes tagállamok nem zárkoznak el az adóbevételekből származó finanszírozástól sem (*Commission 2007. OJ C185*).

### Az egységes piac és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kapcsolata

Felvetődhet a kérdés, hogy a belső piaci szabályokat minden esetben kötelező jelleggel kell-e alkalmazni az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, illetve mennyire van összhangban e szolgáltatások biztosítása a Szerződésben foglaltakkal. Először tekintsük át ez utóbbi kérdéskört.

Az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* kifejezés a Szerződés 16. cikkében, illetve a 86. cikk (2) bekezdésében olvasható, de pontos fogalma nincs meghatározva sem a Szerződésben, sem a másodlagos jogszabályokban. Ennek ellenére elfogadott a közösségi gyakorlatban, hogy olyan gazdasági természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket az adott tagállam, vagy a Közösség meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá helyez az általános érdek szempontjai alapján. Ebbe a körbe tartoznak a hálózatos iparágak által nyújtott szolgáltatások (közlekedés, postai szolgáltatások, energiaszolgáltatás, hírközlés), de a kifejezés természetesen kiterjedhet bármely más, a közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozó, gazdasági tevékenységre is.

- A szerződés 86. cikke és különösen annak (2) bekezdése alkotja azt a központi rendelkezést, amely a közösségi célkitűzéseket összehangolja az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésével az alábbiak szerint:

<sup>6</sup> A német ARD és ZDF közszolgálati televízió adók négy évre mentességet kaptak a frekvenciadíj fizetése alól. Az összesen 27.200 millió € támogatást (évente 6.800 millió €) a működtetés finanszírozásához használhatják fel 2005 és 2008 között.

1. *„A közzállalkozásoknál és olyan vállalkozásoknál, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak, és nem tarthatnak fenn a Szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.”*

Ennek a bekezdésnek az alkalmazása a vállalkozások tulajdoni formájára (köz- vagy magántulajdon) vonatkozó *semlegességen* alapul, amelyet a Szerződés 295. cikke biztosít. A Bizottság egyrésztől nem teheti kérdésessé, hogy az általános érdekű szolgáltatások biztosításáért felelős vállalkozások köz- vagy magántulajdonban legyenek-e (ezért nem követelheti meg a közzállalkozások privatizációját sem), másrésztől a Szerződés szabályait, különösen a versenyszabályokat és a belső piaci szabályokat a vállalkozás tulajdoni formájától (köz- vagy magántulajdon) függetlenül kell alkalmazni.

2. *„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”*

A 86. cikk alapját képező másik két alapelv a tagállamok *szabadsága* és az *arányosság*, amelyek alkalmazásával lehetővé válik a tagállamok eltérő gazdasági körülményeinek és céljainak, valamint az ágazatonként változó műszaki korlátoknak, technikai fejlettségi szinteknek a minél rugalmasabb figyelembe vétele. Tiszteletben kell tehát tartani az adott ország történelmén, a hagyományokon, az intézményrendszeren alapuló és a szolgáltatás típusától függő szabályozási módszerek sokféleségét, természetesen a közösségi célok figyelembe vételével. A tagállamok *szabadsága* azt jelenti, hogy elsősorban a tagállamok felelősek azért, hogy a tevékenységek egyedi jellemzői alapján meghatározzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jellemzőit, amihez különleges vagy kizárólagos jogokat is biztosíthatnak, és adott esetben finanszírozhatják a vállalkozásokat. A nem kifejezetten közösségi szabályozás hatálya alá tartozó területeken tehát széleskörű mozgástérrel rendelkeznek, nincs semmilyen egységes megoldás ráerőltetve a tagállamokra.

Az *arányosság* alapelve pedig azt jelenti, hogy az általános gazdasági érdekű célok teljesítésének eszközei nem eredményezhetik a kereskedelem szükségtelen torzítását. Főként azt kell biztosítani, hogy a Szerződés szabályainak bármely korlátozása (különösen a versenykorlátozások és a belső piac szabadságának korlátozása) *ne haladja meg az adott szolgáltatás hatékony megvalósításának biztosításához szükséges szintet*.

Ez utóbbi pontatlan megfogalmazás gyakran eredményezi azt, hogy számos vitás ügyben a bíróságnak kell ítéletet mondania, mivel a Bizottság döntései ellen fellebbezéssel lehet élni. Az esetjog alkalmazásának ezért komoly szerepe van, különösen a finanszírozási kérdések jogosságának eldöntésében.

A közszolgáltatási kötelezettség kompenzációjának megítélése, a megfelelő jogbiztonságot eredményező szabályok hiányában számos vitát váltott ki és vált ki ma is. Ebben a kérdésben, az Altmark Trans ügyben hozott bírósági döntés nyomán történt előrelépés (Arhold 2005).

A Bíróság azt vizsgálta, hogy a helyi menetrendszerinti autóbuszjáratok üzemeltetési veszteségeinek támogatása állami támogatásnak minősül-e. Az ítélet szerint, ha másként nem biztosítható a megfelelő közlekedési ellátás (ennek eldöntése a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik), akkor megengedhető a támogatás, bizonyos feltételek teljesülésekor<sup>7</sup>. A feltételeket túlzott általánosságuk miatt sokszor kritizálták, de a Bíróság joggyakorlata alapján mégis általánosan elfogadottá vált az ügyben hozott ítélet.

Az *Altmark Trans* döntésben a Bíróság megerősítette, hogy amennyiben egy állami intézkedés *általános gazdasági érdekű szolgáltatás* ellátását vállaló vállalkozás kompenzálására szolgál, a kedvezményezett nem részesül pénzügyi előnyben, ezért nem kerül versenytársaihoz képest előnyösebb helyzetbe, így ez az intézkedés nem minősül állami támogatásnak<sup>8</sup>.

A Szerződés tehát kimondja, hogy az állami támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal, de ilyen támogatás megadását kivételes körülmények indokolttá tehetik (*Vademecum* 2007).

3. „A Bizottság biztosítja a 86. cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”

Összességében elmondható, hogy a Szerződés rendelkezései, ha nem is minden esetben egyértelműen, de összeegyeztethetők az általános érdekű gazdasági szolgáltatások rendeltetésével.

- A következőkben nézzük meg, hogy mikor van lehetőség a 86. cikkben foglaltaktól való eltérésre, illetve mikor nem szükséges alkalmazni a 86. cikk feltételeihez kapcsolódó közösségi szabályokat. Ennek vizsgálatakor három szempontot érdemes kiemelni:

1. a gazdasági és a nem gazdasági tevékenységek közötti különbségtételt,
2. a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást
3. és a kevésbé jelentős ügyekre vonatkozó közösségi politikát.

<sup>7</sup> C-280 számú ügy: A kedvezményezett vállalkozást szerződésben vagy jogszabályban kell feljogosítani a szolgáltatás elvégzésére; A kompenzáció alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon kell rögzíteni; Nem lehet túlkompensálni, azaz a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg azt a mértéket, amely részben vagy egészében szükséges a költségek fedezéséhez (figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és a szolgáltatás teljesítésért járó ésszerű profitot is); Ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét olyan költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy versenypiacon működő, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhettek volna.

<sup>8</sup> Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások teljesítéséért nyújtott állami támogatás a Szerződés 87. cikke (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül, de a 86. cikk (2) bekezdése alapján összeegyeztethető lehet az Szerződéssel feltéve, ha a rendelkezés minden feltétele teljesül, és ha az ellentételezés nem haladja meg a vállalkozás által nyújtott szolgáltatás nettó többletköltségét.

1. A 86. cikkben foglalt feltételek az *általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra* vonatkoznak. Általánosságban a belső piaci és a versenyszabályok nem vonatkoznak a nem gazdasági tevékenységekre, így nincsenek hatással az általános érdekű szolgáltatásokra sem, ameddig ezek a szolgáltatások nem gazdasági tevékenységeket jelentenek<sup>9</sup>. A nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra nincs tehát külön közösségi szabályozás, valamint nem tartoznak a belső piac, a versenyjog, és az állami támogatások szabályainak hatálya alá sem. A gazdasági és nem gazdasági jelleg közötti különbség meghatározása azonban meglehetősen homályos és bizonytalan<sup>10</sup> (*Communication 2006*).
2. Hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy a közösségi versenyjogot csak abban az esetben kell alkalmazni, ha a kérdéses magatartás hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Hasonlóképpen nem kell alkalmazni a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályait, ha ezek a tevékenységek csak egyetlen tagállamra korlátozódnak.

Ezen túlmenően, az olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatások közfinanszírozását, amelyek érinthetik a kereskedelmet, a Szerződésnek az állami támogatásokra vonatkozó egyedi rendelkezéseire alapján is meg kell vizsgálni. A 86. cikk fentiekben értelmezett (2) bekezdésében biztosított kivétel mellett számos egyedi mentesség is létezik az állami támogatás tilalma alól<sup>11</sup>.

3. A trösztellenes szabályokat tekintve (Szerződés 81. és 82. cikk) az a tevékenység, amely a piacra csak jelentéktelen mértékben van hatással (pld. helyi jellegű általános gazdasági érdekű szolgáltatások), általában nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és így nem tartozik a közösségi szabályok hatálya alá. Számos helyi szolgáltatás feltehetően kevésbé jelentős ügynek minősül, így a Bizottságnak nem kell ezen ügyeknél a trösztellenes szabályok feltételezett megsértése ellen fellépnie.

<sup>9</sup> Az olyan ügyeket, amelyek természetüknél fogva állami előjognak minősülnek (pld. biztonság, közhatalom gyakorlása), kizárják a versenyszabályok és belső piaci szabályok alkalmazásából. Ennek megfelelően a 86. cikket és annak feltételeit itt nem kell figyelembe venni. Az Elsőfokú Bíróság megállapította például azt, hogy az a magánjogi társaság, amely egy tengeri kikötőben a szennyezés ellenőrzését végzi, olyan hatásköröket gyakorol, amelyek jellegzetesen közhatalmi, és nem pedig gazdasági természetűek.

<sup>10</sup> Szinte minden általános érdekű szolgáltatásnyújtás, még a nonprofit vagy jótékonyági jellegű is, rendelkezik valamilyen gazdasági értékkel anélkül, hogy a versenyszabályok alkalmazása felmerülne. Ráadásul minden szolgáltatás lehet kereskedelmi, illetve nem kereskedelmi jellegű is. A különböző európai intézmények között sem egyértelmű a meghatározás. Az Európai Bizottság számára az általános érdekű szolgáltatás fogalma minden általános érdekű szolgáltatásra kiterjed, a kereskedelmi és a nem kereskedelmi jellegűekre egyaránt, míg az Európai Parlamentben az általános érdekű szolgáltatás fogalma csak a nem gazdasági jellegűeket fedli le.

<sup>11</sup> Különösen jelentősek például azok a mentességek, amelyeket a 73. cikk a közlekedési támogatásokra, a 87. cikk (3) bekezdésének d) pontja pedig a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokra írja elő. A 87. cikk (3) bekezdés a)-c) pontja szerinti összeegyeztethetőségi feltételeket keretszabályok vagy iránymutatások szabályozzák, amelyek rendelkeznek a kis- és középvállalkozások, a hátrányos helyzetű városi térségekben működő vállalkozások, a foglalkoztatás, a képzés, a nemzeti regionális támogatás, a környezetvédelem, valamint a kutatás-fejlesztés részére nyújtott állami támogatásokról.

## Közszolgáltatás vagy egyetemes szolgáltatás?

A terminológiai különbségek, a szemantikai zavar és a tagállamok különböző hagyományai sok félreértéshez vezethetnek, mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kontextusában különböző kifejezéseket és meghatározásokat használnak. A Bizottság ezért megkísérelte pontosan megfogalmazni az egyes szolgáltatások jelentéstartalmát a 2004-ben közzétett Zöld Könyvben, az alábbiak szerint<sup>12</sup> (*European Commission 2003*).

### Meghatározások

*Általános gazdasági érdekű szolgáltatás* (lásd 1. fejezet)

Olyan gazdasági természetű szolgáltatást jelent, amelyet az adott tagállam vagy a Közöség meghatározott közszolgáltatási kötelezettségként definiál. A hálózatos iparágak szolgáltatásai is ebbe a kategóriába tartoznak (pld. közlekedés, postai szolgáltatások, energiaszolgáltatás).

*Közszolgáltatás*

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezést nem szabad a *közszolgáltatás* kifejezéssel összetéveszteni. Ez utóbbi kevésbé pontos, különböző jelentéstartalmú és így zavaró lehet. A kifejezés néha arra hivatkozik, hogy az adott szolgáltatást mindenki számára kötelező biztosítani, néha azt emeli ki, hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelölnek ki a köz érdekében, és néha a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára vonatkozik<sup>13</sup>. Ezért ennek a kifejezésnek a használatát az európai bizottsági és tanácsi anyagokban a Fehér Könyv megjelenését követően (2005) igyekeznek elkerülni (*Communication 2004*).

*Közszolgáltatási kötelezettség*

A közszolgáltatási kötelezettségek kifejezést viszont használja a Fehér Könyv. Olyan meghatározott követelményekre vonatkozik, amelyeket a hatóságok a szolgáltatásnyújtónak kötelezően előírnak annak biztosítására, hogy bizonyos közérdekű célkitűzéseknek eleget tegyen (pld. légi-, vasúti- és közúti közlekedés, energiaszolgáltatás). A közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó előírásokat közösségi, nemzeti és regionális szinten lehet meghatározni a feladattól függően.

*Közvállalkozás*

A közvállalkozás fogalmát a szolgáltatásnyújtó tulajdoni formájának meghatározására használják, amelyre a Szerződés szigorú semlegességet ír elő. A közösségi jog szerint lényegtelen, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató köz- vagy magánkézben van-e, ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak rá.

<sup>12</sup> A Zöld Könyvhöz hasonlóan a Fehér Könyv (2005) is elsősorban, de nem kizárólag, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdésekre összpontosít, mivel maga a Szerződés elsősorban gazdasági tevékenységekre koncentrál. Az általános érdekű szolgáltatás kifejezést a Fehér Könyv csak ott használja, ahol a szöveg nem gazdasági szolgáltatásokra is vonatkozik, vagy nem szükséges az érintett szolgáltatások gazdasági vagy nem gazdasági természetét meghatározni.

<sup>13</sup> A «közszolgáltatás» és a «közszektor» kifejezéseket gyakran összetévesztik. A «közszektor» kifejezés magába foglal minden közigazgatási szervet, minden a hatóságok által ellenőrzött vállalkozással együtt.

Ezek a meghatározások kiegészültek a hálózatos iparágak liberalizációjával összefüggő európai uniós irányelvekben használt új, egyetemes (univerzális)<sup>14</sup> szolgáltatás fogalmával, a következő tartalommal:

#### *Egyetemes szolgáltatás*

Az egyetemes szolgáltatás az alapvető szolgáltatásokhoz kapcsolódó kifejezés, amely biztosítja mindenki jogát az alapvető szolgáltatásokhoz való tényleges hozzáférésre, és a szolgáltatók számára előírja azok meghatározott feltételeknek megfelelő kínálatát, beleértve a területi lefedettséget és a megfizethető árat is<sup>15</sup>. A szolgáltatás tartalma időszakosan újradefiniálást igényel, alkalmazkodva a környezeti változásokhoz, mivel a technológiai fejlődés miatt folyamatosan változnak az ágazatok jellemzői és ehhez kapcsolódóan a fogyasztói elvárások is.

Az egyes kifejezések nem mindig pontos meghatározása továbbra is gyakori fogalmi keveredéseket okozhat. A közszolgáltatást és az egyetemes szolgáltatást változatlanul azonos tartalmúnak értelmezik a legtöbb esetben. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás homályos megfogalmazása miatt pedig sokszor csak az uniós esetjog alapján lehet eldönteni, hogy mely szolgáltatások tartoznak ebbe a kategóriába. Ilyenkor a bírósági döntéseket például értékűnek tekintve próbálják a hasonló ügyeket azonosan kezelni, de a helyzetet tovább bonyolítja, hogy a bírósági döntések nem mindig konzisztensek, és a többségi szavazással meghozott nyilvános ítélek ellen fellebbezni nem lehet.

#### ***Egyetemes szolgáltatás***

Az előzmények alapján tekintsük át az *egyetemes szolgáltatás* körébe tartozó legfontosabb alapelveket annak ismeretében, hogy ez egy olyan közszolgáltatási kötelezettség, amely a piaci alapon szerveződő hálózatos iparágakra értelmezendő.

- ❑ Közszolgáltatási kötelezettség alatt a mindennapi élethez nélkülözhetetlen szolgáltatások értendők, amelyek az adott kor technikai és társadalmi színvonalának megfelelnek, nélkülük a mai életvitel vagy a termelési rendszer összeomlana. Ezért ezek a szolgáltatások társadalmi-szociális és ellátásbiztonsági szempontból is különleges figyelmet érdemelnek. Szabályozásuk gazdaságilag indokolható okai mellett mindig megtalálhatók a nem tisztán gazdasági megfontolások is. A társadalmi és a gazdasági szabályozás keveredése általában jellemző a szabályozó rendszerekre és intézményeikre egyaránt (*Foster 1992*).
- ❑ A hálózatos szolgáltatásokat (víz, távközlés, energia, közlekedés) korábban a legtöbb országban, állami tulajdonban lévő monopóliumok biztosították. (Gyakran előfordult, hogy a méretgazdaságosság miatt társadalmilag az volt a leghatékonyabb, ha egyetlen vállalat volt a piacon.)

<sup>14</sup> A továbbiakban a távközlésben már meghonosodott, és a többi hálózatos iparágban is elfogadott egyetemes szolgáltatás kifejezést használom az angol *universal service* fordításaként.

<sup>15</sup> Az egyetemes szolgáltatás abban különbözik a kötelező szolgáltatás fogalmától (az egész ország területén bárki által, bármikor hozzáférhetőnek kell lennie megfelelő minőségben), hogy követelmény az elérhető ár alkalmazása is.



A liberalizációs folyamat előre haladtával a monopóliumokat lassan felváltják kezdetben az oligopol, majd a versenypiaci struktúrák.

- Az elmúlt közel két évtizedben mind a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének módja, mind a velük szemben támasztott követelmények lényegesen megváltoztak. Erősödött a fogyasztóvédelem, a választék és a minőség kérdése egyre inkább előtérbe került. A magánszektor is ígéretes befektetésnek tekinti az egyetemes szolgáltatást nyújtó vállalatokat. Az egyes területein lezajlott technológiai áttörések (pld. műsorszórás, távközlés) pedig megkérdőjelezték a korábban kialakult monopolhelyzetek létjogosultságát.
- A kínálati oldali szereplő(k)nek nem biztos, hogy kizárólag gazdasági megfontolások alapján érdekében állna az adott szolgáltatást egyenlő feltételekkel mindenki számára biztosítani. Erre a szabályozás keretében előírt egyetemes szolgáltatási kötelezettsége kényszerítheti, természetesen ésszerű keretek között, mivel az nem lehet független a felmerülő költségektől<sup>16</sup>. A kötelezettségnek az olyan árdiszkrimináció tilalmát is magában kell foglalnia, amelyet sem költségoldalról, sem a termékminőség különbözőségével nem lehet megindokolni.
- A szolgáltatás alapelvei a következőkben foglalhatók össze:
  - Egyenlőség (mindenkit azonos mércével mérnek).
  - Egyetemesség (mindenkire kiterjed).  
A kevésbé differenciált szolgáltatásoknál (pld. víz, villamosenergia) az egyetemes szolgáltatás fogalma alapvetően a hozzáférésre vonatkozik. A szolgáltatási kötelezettség (a fogyasztó szolgáltatásba való bekapcsolása) bizonyos feltételek fennállásakor, igény esetén nem tagadható meg<sup>17</sup> (*Commission 2007. OJ C206*).
  - A szolgáltatások megfizethetősége (mindenki számára megfizethető legyen).  
Az egyetemes szolgáltatásnak az előzőhöz hasonlóan fontos eleme a szolgáltatásból való kizárás szabályozása. A korábbi monopolhelyzetek megszűnése, illetve csökkenése miatt a szolgáltatók egyre inkább rákényszerültek/nek a szociális és más problémákat is kezelni képes kifinomultabb eszközök alkalmazására<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> A szolgáltatás nyújtásához kiterjedt fizikai hálózatra van szükség, amiből eredően igen magas a fix költségek aránya a költségszerkezetben. A rosszul kialakított szabályozás felesleges kapacitások vagy szűk keresztmetszetek kialakulását is okozhatja.

A közszolgáltatási kötelezettségekkel először 1996-ban foglalkozó bizottsági dokumentum hangsúlyozta a tulajdonsemlegesség követelményét, a versenysemlegességet nem sértő finanszírozási módot és a tagországok jogát a fogalom meghatározására, valamint kiemelte, hogy a megvalósításhoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

<sup>17</sup> Az „ésszerűség” elve alapján természetesen ez a kötelezettség is csak bizonyos feltételek mellett áll fenn. Az elosztóvezeték-től adott távolságban lévő fogyasztó kérheti a bekapcsolást, de a nagyobb távolságban lévőknek hozzá kell járulniuk a vezetéképítés költségeihez (pld. tanyavillamosítási programok).

<sup>18</sup> A brit egyetemes szolgáltatási rendszerek bevezetésének és működtetésének tapasztalatait, az Európai Unió többi tagországában is igyekeztek/igyekeznek hasznosítani. A kártyás fogyasztásmérő felszerelésével például megakadályozható az adósságok felhalmozása és egyben a korábbi felhalmozódott adósságok visszafizetésére is lehetőség, nyílnak. A közszolgáltatási díjakat nem fizető fogyasztókat az adott terület szolgáltatója felkeresi, és különböző lehetőségeket ajánl fel a díjhátralék kiegyenlítésére.

A TIGÁZ Tiszántúli Gázszolgáltató Zrt. 2007. I. féléves adatai szerint, 1,15 millió lakossági fogyasztójából (teljes fogyasztók száma 1,2 millió) 35% nem fizet időben és sokan, csak többszöri felszólításra rendezik számlájukat. A társaságnak 2007. II. negyedévében 23.000 esetben kellett kikapcsolást kezdeményeznie a szolgáltatási területén.

- Folyamatosság (a szolgáltatás mindenkor biztosítandó).
- A szolgáltatások finanszírozása (méltánytalanul nagy teher esetén a szolgáltatót kompenzáció illeti meg).

Az egységes európai belső piac kialakítása az egyetemes szolgáltatások területén különleges közösségi támogatásokat, eszközöket is igényelhet a tagállami lehetőségek mellett. Ide tartozhat a hálózati beruházások finanszírozásának közösségi támogatása (különösen a regionálisan fejletlen területeken) és a fejlesztések európai szintű koordinációja. Az új tagállamok egy részének csak korlátozott finanszírozási lehetőségei vannak, akár a szolgáltatások fenntartásához szükséges beruházásokat, akár a szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó kompenzációs igényeket tekintjük, ezért nagyon fontos szerepük lehet a szolgáltatásokat támogató gazdasági és nem gazdasági jellegű közösségi eszközöknek.

- A szolgáltatás tartalma időben változhat az ágazat technológiai, piacszerkezeti változásainak, valamint a fogyasztói szükségletek és a társadalmi elvárások változásainak függvényében (*Directive 2007/2/EC*).

### **Egyetemes szolgáltatási kötelezettség az energiaiparban a teljes piacnyitást követően**

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek pontos meghatározása és szabályozása, kulcsfontosságú eleme a hálózatos szolgáltatási ágazatok európai uniós liberalizációjának.

Az egyetemes szolgáltatás fenntartása/garantálása biztosíthatja az adott szolgáltatás folyamatos hozzáférhetőségének és minőségének fenntartását az egyedi nemzeti feltételeknek megfelelően, megfizethető áron minden fogyasztó számára azon piaci folyamatok során, amikor a korábbi monopolszolgáltatás nyújtását a versenypiaci szolgáltatások váltják fel (*Einhorn 1995*).

A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján, a szolgáltatások fokozatos liberalizációja kedvező hatással volt az egyetemes szolgáltatások elérhetőségére, minőségére és megfizethetőségére. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a szolgáltatások minden területen kielégítően működnek (*Opinion 2006*).

Az Európai Unióban az egyetemes szolgáltatás koncepciója a távközlés és a légi közlekedés területén a legkidolgozottabb, és a liberalizáció mindkét piacon jelentős árcsökkenést eredményezett. A többi hálózatos szolgáltatásnál az elmaradás az előzőkhöz képest jelentős, különösen a vasúti közlekedésnél.

A távközlésben és a légi közlekedésben az egyetemes szolgáltatások körét és az általános alapelveket európai uniós szinten határozzák meg. A tagországok hatáskörébe a szolgáltatási módok közötti választás és a megfizethetőség meghatározása tartozik. Teljes viszont a tagállami szabadság arra vonatkozóan, hogy a finanszírozáshoz szükség van-e bármilyen rendszer kiépítésére<sup>19</sup>. A tagállamok politikai prioritásai és az adott ágazat be-

<sup>19</sup> Elképzelhető, hogy a tagállam a közvetlen vagy közvetett állami támogatás mellett dönt. Ekkor automatikusan az EU állami támogatásokról szóló rendelkezései lépnek életbe. Biztosítani kell az átláthatóságot, a diszkriminációmentességet, az egyenlő bánásmódot, és a támogatás nem haladhatja meg a kötelezettség miatt felmerülő költségeket.

csült gazdasági bevételei alapján, nemzeti, regionális vagy helyi szinten, rugalmasan dönthetnek arról, hogy hogyan kívánják finanszírozni a közszolgáltatási kötelezettséget nyújtó szolgáltatásokat.

A távközléshez és a légi közlekedéshez viszonyítva az energiaágazat liberalizációja a legtöbb uniós országban később kezdődött el, így a piacnyitásnak az egyetemes szolgáltatásokra gyakorolt hatásáról még kevés releváns információ áll rendelkezésre. Az ágazatra vonatkozó európai uniós direktívák 2007. július 1-jétől teszik kötelezővé minden tagország számára a teljes körű piacnyitást (ipari nagyfogyasztók, kis- és középvállalkozások, háztartási fogyasztók) és ezzel egyidejűleg megszűnik a közüzemi szolgáltatás, amelynek szerepét csak részben azonos tartalommal, az egyetemes szolgáltatás veszi át (*Directive 2003/54/EC, 2003/55/EC*).

Néhány országot kivéve (pld. Nagy-Britannia, skandináv államok) a szolgáltatások körének meghatározása, szabályozása és bevezetése még kezdeti szakaszban tart, a fogyasztók nagy részének nincs valós lehetősége energiaszolgáltatója megválasztására<sup>20</sup>. Ezért a tanulmány a következőkben elsősorban az egyetemes szolgáltatások területén várható legfontosabb változások ismertetésére próbál koncentrálni.

Az energiaszektor jelentős hatással van az adott ország nemzetgazdaságának versenyképességére, hiszen olyan alapvető iparág, amelynek termékét infrastrukturális, szolgáltató jellegénél fogva a gazdaság szinte minden területén felhasználják. Az energiaipar másoknak szolgáltatott input árai költségelemként az összes többi szektor teljesítményére és így versenyképességére befolyással vannak.

Az Európai Unió a 2000-ben meghirdetett lisszaboni stratégiáját követően felgyorsította az energiapiac versenypiacá alakítását, majd az energiaipart érintő direktívák idéztek elő radikális változásokat a villamosenergia- és a földgázszektorban<sup>21</sup>. A környezetvédelmi szabályozás szigorodása és az újonnan bevezetett CO<sub>2</sub> kvóta kereskedelme is folyamatosan alakítja az ágazat vállalati szerkezetét, értékrendjét és költségviszonyait. Az energetikai cégek termékei, szolgáltatásai sok területen olyan versenyhelyzetbe kerültek, amely korábban szinte elképzelhetetlen volt.

Az egyik legfontosabb feladat az állami beavatkozás helyes mértékének meghatározása, ügyelve arra, hogy a piaci liberalizáció (az állami szabályozás visszaszorítása) megfelelő jogi biztosítékok mellett valósuljon meg. Ez nem könnyű feladat, ahogy azt az elmúlt évek Enron botránya<sup>22</sup> is mutatta, ráirányítva a figyelmet a stabil jogrendszer és fogyasztóvédelem fontosságára és a szektor súlyos piaci instabilitását kezelni nem tudó állami intéz-

<sup>20</sup> A kivételnek számító Nagy-Britannia és a skandináv országok jóval megelőzik az európai országokat az energetikai liberalizáció területén, mivel az ágazat átalakításához már a 80-as évek végén hozzákezdtek.

<sup>21</sup> A lisszaboni ülést követő fontos lépés az állam és kormányfők 2002-es barcelonai csúcstalálkozója volt, ahol döntöttek az ipari fogyasztók szabad szolgáltatóváltásának pontos dátumáról. A találkozó után jelentek meg a földgáz- és a villamosenergia-piacok liberalizációs menetét előíró 2003/54/EK és 2003/55/EK európai uniós irányelvek, amelyek szerint 2007. július 1-jétől már a lakossági fogyasztók is szabadon választhatnak energiaszolgáltatót.

<sup>22</sup> Az amerikai gazdaságtörténet eddigi legnagyobb csődjét produkálta 2001 végén, a 90-es évek amerikai sztárvállalatának számító Enron energia-nagykereskedő cég. Az amerikai tőzsdefelügyelet vizsgálata számos, éveken át folytatott, a társaság veszteségeit eltüntető, hamis nyereségadatokat kimutató pénzügyi büvészmutatványt leplezett le az Enron gazdálkodásában. A botrány az egész pénzügyi világot megrázta, és kiterjedt a cég könyvvitelét végző nemzetközi hírű Arthur Andersen könyvvizsgáló társaságra is, mely hitelesítette a könyvekben szereplő adatokat.

A kongresszus az Enron-botrány megismétlődésétől tartva 2002-ben megalkotta az úgynevezett Sarbanes – Oxley törvényt, ami az amerikai értékpapírpiacon jogbiztonságába vetett hit megerősítését szolgálja. Egyik kiemelt célja, hogy törvényi szinten szabályozza a gazdasági társaságok pénzügyi-számviteli jelentéseinek formaiságát és a felelősségre vonás kérdését.

ményrendszer működésére<sup>23</sup>. Az a privatizáció, amely nem jár együtt a hatásos szabályozás bevezetésével, komoly veszélyeket rejthet magában, hiszen csökken az állami beavatkozás lehetősége, miközben annak szükségessége nem szűnik meg (pld. egyetemes szolgáltatás területén).

Az egyetemes szolgáltatás megbízható, kiszámítható szabályozási környezetének kialakításával befolyásolni lehet a liberalizált piac szereplőinek számát és viselkedését, beleértve a beruházási szándékot is. Különösen a szabályozási környezet kiszámítható volta fontos a piaci szereplők számára. Természetesen a piac szereplői igyekeznek a szabályozási változásokra felkészülni és azokat befolyásolni. Az adott társaság érdekében történő lobbitevékenységet a szabályozó hatóságoknak mindenkor versenysemlegesen kell kezelniük a stabil szabályozási környezet fenntartása érdekében. Több tagállamban is előfordul például, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a nagy energetikai cégek befolyása alatt áll.

Ha összehasonlítjuk az egyes tagállamok különféle egyetemes szolgáltatási (közszolgáltatási) szabályozási rendszereit, azt tapasztaljuk, hogy egyik modell sem tekinthető mintának, mert mindegyik az adott ország történelmétől, intézményeitől, hagyományaitól, részben a földrajzi elhelyezkedésétől, valamint az adott ágazat technológiai fejlettségétől függ.

Az energiaárakat, különösen az új tagállamokban gyakran politikai döntések befolyásolták, miközben olyan kompenzációs rendszerek alakultak ki, amelyek nem képesek a jóléti szempontokat érvényesíteni. Az árszabályozás és a jóléti intézkedések gyakran összekeveredtek.

Az egyetemes szolgáltatás (közszolgáltatás) árainak szóródása az Európai Unióban eddig is lassan csökkent, és a bővítéssel ez a folyamat új alapokra helyeződve feltehetően tovább fog lassulni.

A jövőben az egyetemes szolgáltatások területén is fontos szabályozási feladat lehet, a közszolgáltatási kötelezettséget ellátó piacra való belépés adminisztratív korlátainak csökkentése. Olyan jogi környezetet kell kialakítani – ügyelve a speciális előírásokra és az állami felügyeletre –, amely lehetővé teszi a szükséges erőforrásokkal rendelkező és az üzleti kockázatot vállaló befektetők részvételét a beruházásokban<sup>24</sup>.

A liberalizált-privatizált szolgáltatási piacokon az állam feladata a szabályozás révén megteremteni azon feltételeket, amelyek alapján a piaci szereplők az állam közvetlen tevékenysége helyett látják el a közszolgáltatási kötelezettségeket. Az állam szabályozói eszköze az egyetemes szolgáltatási kötelezettsége, amely előírja, hogy milyen feltételekkel kell az energetikai szolgáltatónak nyújtania a szolgáltatást olyan fogyasztóknak, illetve olyan területeken, akiknek és ahol saját piaci, gazdaságossági és versenyszempontjai alapján ezt nem tenné meg.

Az egyetemes szolgáltatás központi eleme az energia piacok liberalizációjának is. Az elfogadható áru villamosenergia-ellátás vagy a gázellátás (ahol van csatlakozási lehetőség) biztosítása az Európai Unió valamennyi fogyasztója számára egyike a legalapvetőbb közszolgáltatási kötelezettségeknek. Ezért a villamosenergia- és a földgázpiacokkal foglalkozó irányelvek számos rendelkezést és biztosítékot tartalmaznak annak érdekében, hogy meg-

<sup>23</sup> A korábbi monopóliumok magánmonopóliummal történő felváltása komoly, megbízható szabályozási rendszert és a hozzátartozó intézményrendszer kialakítását igényli.

<sup>24</sup> A pénzügyintézetek is piaci alapon működnek, mégis az állam előír tartalékolási kötelezettségeket, korlátozhatja befektetési szabadságukat.

valósulhassanak az alapvető célkitűzések, például az ellátás biztonságának garantálása, a villamosenergia-hálózathoz elfogadható áron történő egyetemes csatlakozás, valamint a veszélyeztetett állampolgároknak a hálózatról történő lekapcsolása elleni védelem.

Mind a gáz-, mind a villamosenergia-irányelv lehetőséget nyújt a tagállamok számára az egyetemes szolgáltatások fenntartására és fejlesztésére.

A szolgáltatások megfelelő teljesítésének biztosítására az Európai Unió tagországaiban követett normává váltak/válnak a következők (*Directive 2006/32/EC*):

- ❑ A hálózat biztonsága és megbízhatósága.  
Az átviteli és elosztó hálózatokat természetes monopóliumokként üzemeltetik, így a helyzet a liberalizáció előtt és után is változatlan maradt. A tagállamok továbbra is szabadon megbízhatnak egy köz- vagy magánvállalkozást a feladatok elvégzésével, amelyek végrehajtásának ellenőrzését vagy egy független, vagy a kormányzattól függő szabályozó szervezet végezheti.
- ❑ Az ellátás biztonsága.  
Az irányelvek szerint, a tagállamok (ahogy korábban is tették) szabadon hozhatnak a villamosenergia- és gázellátás biztonságát garantáló intézkedéseket (energiadiverzifikáció). A meghozott intézkedések azonban nem lehetnek megkülönböztető jellegűek.
- ❑ Hálózathoz való csatlakozás joga.  
A villamosenergia-irányelv kimondja, hogy „a tagállamok kötelezhetik az elosztó vállalkozásokat egy adott területen lévő fogyasztók ellátására”. (A gázhálózatra ez nem vonatkozik.) Az elosztó hálózat tulajdonosait a teljes piacnyitás után (2007. július 1.) is kötelezni lehet az egyetemes csatlakozás biztosítására. Tagállami hatáskörbe utalt viszont annak eldöntése, hogy az egyetemes szolgáltató(k) egy adott területen belül valamennyi hasonló fogyasztót azonos áron köteles(ek)-e ellátni.
- ❑ Különleges fogyasztóvédelem (*COM(2007)386*).  
Mivel mind a villamosenergia-, mind a gázellátás alapvető szolgáltatás, szigorú rendelkezések szükségesek annak biztosítására, hogy a társadalom veszélyeztetett tagjait ne zárják ki az ellátásból.
- ❑ Szolgáltatási követelmények.  
Egyértelműen közérdeknek minősül annak biztosítása, hogy a villamosenergia- és gázellátáshoz kapcsolódó szolgáltatási követelmények (pld. a csatlakozási igények gyors teljesítése, a javítások elvégzése, a számlázás pontossága) a lehető legrövidebb időn belül megvalósuljanak, és folyamatosan fejlődjenek.

## Összefoglaló értékelés az energiaipari egyetemes szolgáltatás Európai Unió tapasztalatairól

Az energiapiaci liberalizáció reformfolyamata a fejlett európai uniós országokban már közel két évtizede elindult, és alapvetően a keresztfinanszírozás megszüntetését és a költségeket tükröző árak, bevezetését tűzte ki célul<sup>25</sup>.

Ennek ellenére kevés országban áll rendelkezésre sok éves elemezhető tapasztalat az eddigi piacnyitás eredményeiről és a tapasztalatok összehasonlításában további problémát okoz az egyes országok liberalizáció előtti piacszerkezetének nagymértékű különbözősége is.

Összességében elmondható, hogy a legtöbb tagállamban még nem létezik valódi verseny (*Communication 2005, 2007*). Az okok egyrészt tagállami oldalról az uniós irányelvek hiányos átültetésével, másrészt a vállalati oldalról, a jelentős energiamonopóliumok fennmaradásával/ kialakulásával magyarázhatók.

Az energetikai ágazat privatizációja és átalakulása eddig nem változtatta meg lényegesen a piacon már jelenlévő szolgáltatók (a korábbi monopóliumok) pozícióit, továbbra is meghatározó szereplői maradtak az energiapiacoknak, bár a vállalati, tulajdonosi struktúrák átalakulásával a piaci koncentráció foka csökkent, és oligopol piacok alakultak ki, ahol már több kisebb szereplő is megjelenhetett.

Egyértelműen előnynek könyvelhető el viszont a munkatermelékenység emelkedése a szolgáltatási színvonal csökkenése nélkül és az egyetemes szolgáltatók fogyasztóorientáltabb piaci megközelítése.

Az eddigi tagállami fogyasztói értékelések szerint, a villamosenergia-ellátás (és a vízellátás) területén csaknem teljes az egyetemes hozzáférés. A gázellátásnál (és a közlekedésnél) a szolgáltatáshoz való hozzáférésnél jelentős eltérések mutatkoznak, mivel a szolgáltatások tényleges igénybevétele szorosan követi azok fizikai elérhetőségét.

Egy 2005-ös felmérés pedig az összes hálózatos szolgáltatások közül az energiaellátást regisztrálta a legmagasabb vevőelégedettségi mutatókkal annak ellenére, hogy az árakkal kapcsolatos vélemények alacsony értéket mutattak (*European Commission 2005*).

A privatizációk nagyban segítették a termelékenység növekedését, amit természetesen befolyásolt az, hogy a privatizációt követően az állam milyen tulajdonosi pozíciókat tartott meg, és a privatizáció együtt járt-e az ágazat liberalizálásával.

A hálózatos, közszolgáltatási kötelezettséget végző vállalatok korábban társadalmi és szociális feladatokat is elláttak. Részben a társadalmi funkciók betöltésének ellentételezéseként ezek a társaságok kizárólagos jogokkal is rendelkezhettek. Az átalakuló vállalatoknál azonban a közvetlen társadalmi funkciók már kevésbé meghatározóak. A politikai befolyásolás lehetőségének csökkentése egyrészt növeli a vállalati autonómiát, másrészt hozzájárulhat az eredményes gazdálkodás körülményeinek a kialakításához, növelve ezzel a termelékenységet.

<sup>25</sup> A kormányzatok részéről gyakran felmerülhet az igény a társadalmilag érzékenyek tekintett szolgáltatások adott áron történő értékesítésére, ami nem feltétlenül jelent veszteséges értékesítést. Elképzelhető a szokásos megtérülési rátától alacsonyabb hozamok realizálása és veszteséges értékesítés is. Ilyenkor a bevételhiányt más szolgáltatások bevételével igyekeztek kipótolni, vagyis keresztfinanszírozást alkalmaztak. A liberalizáció folyamatos kiteljesedésével és a drasztikus szabályozási reformokkal, a vállalati tevékenységek számviteli és egyes területek jogi szétválasztásával, az átláthatóságot, a keresztfinanszírozási rendszer megszüntetését kívánják biztosítani.

Kedvező az is, hogy a pénzügyi szektor is elfogadta a liberalizációs lépéseket, hiszen sikerült tőkét mozgósítani a magánosításhoz, illetve a közszolgáltatási kötelezettségekhez kapcsolódó beruházások finanszírozásához.

Annak ellenére azonban, hogy a tagállamokban a liberalizációs folyamatok azonos irányban haladnak, az országok közötti eltérések változatlanul igen jelentősek, hiszen az ágazat liberalizációját célul tűző direktívák nem kívánják meg semmiféle piacszerkezeti azonosságot, és nincs is közeledés ezen a területen. A direktívák alapvetően a széttagolt nemzeti piacok összekapcsolását, egységes energiapiac létrehozását és ezáltal a verseny nemzetközi méretekben történő kiterjesztését célozzák.

Az Európai Unió új tagjainak felvételével pedig tovább sokasodhatnak a feldolgozatlan és részben nem kellő alaposítással eldöntött, az állami támogatásokkal, a versenyszabályokkal foglalkozó ügyek, amelyeket a Bíróságok ítéletei alapján általánosan elfogadott uniós esetjog alkalmazásának elterjedése is jól szemléltet (Arhold 2007).

Néhány új tagállamnak (köztük Magyarországnak) meg kell küzdenie azokkal a problémákkal, amelyek az adott gazdaság méretével és piacgazdasággá alakulásának viszonylag rövid történetével függnek össze. Ez utóbbit tekintve, a radikális átalakulás ellenére az energiapiacokon viszonylag kevés számú piaci szereplő van, és a piacok koncentráltak. A piacok relatíve kis mérete miatt pedig nem tud mindig kialakulni a méretgazdaságosság szempontjából hatékony vállalatméret, ami előrevetítheti a régiós terjeszkedés jelentőségét a jövőben.

Újabb problémaként körvonalazható az ellátásbiztonság kérdése (ehhez kapcsolható a folyamatos szolgáltatás biztosításának egyetemes szolgáltatói alapelve), és a profitszempontok korábbinál nagyobb érvényesülése. A közösségi energiarendszerhez való csatlakozás (egy nagyobb rendszer részeként működve) elviekben megnövelheti az ellátásbiztonságot, de az áramszünetek számát, gyakoriságát és hosszát tekintve az elmúlt években Európában inkább negatív fejleményeket találunk. A piaci alapú működés önmagában nem csökkenti az ellátásbiztonságot, bár az állami beavatkozás lehetősége csökken és megjelennek a piaci típusú bizonytalanságok (üzleti kockázat). Ugyanakkor az állam mentesül az alól, hogy minden kockázatért kizárólag ő legyen a felelős. Egyelőre azonban még nehezen felmérhetők a liberalizáció hatásai az ellátásbiztonság hosszú távú alakulása szempontjából.

Az energiaiparban is sok más iparághoz hasonlóan megindultak a vállalati felvásárlások, összeolvadások a vertikális integráció egyes elemeit újraépítve/bővítve (pld. termelés, elosztás), vagy esetenként teljesen új regionális alapon felépítve. A liberalizáció piaci újrendező hatása egyre határozottabban érzékelhető a nemzetek feletti vállalatok létrehozásában, illetve az ágazatközi összeolvadásokban<sup>26</sup>.

Az Európai Unió versenyügyi biztosa, *Neelie Kroes* több nyilatkozatában is kijelentette, hogy fel kell darabolni azokat az energiavállalatokat (pld. német RWE, E.ON, francia EDF), amelyek az energiaszolgáltatás minden fázisát ellenőrzik. Természetesen az iparág nagy vállalatainak ellenállása igen erős és jelentős politikai érdekérvényesítő képességük sem elhanyagolható. Az Európai Bizottság pedig már előkészített Németország és Franciaország ellenkezése ellenére egy tulajdonjogi szabályozó csomagot, amelytől a versenypiaci feltételek javulását remélik.

<sup>26</sup> Az Európai Bizottság eddig sikertelenül próbálkozott azzal, hogy a túlzott koncentráció elkerülésére szabályokban rögzítsék a felvásárlásokra, fúziókra vonatkozó felső határokat.

A fúziók fő mozgatóereje azonban már nem a hagyományosan a monopóliumokra jellemző méretgazdaságságból eredő költségelnyök, hanem a fogyasztóorientált, minél szélesebb szolgáltatási választékkal elérhető költségmegtakarítási elnyök kihasználása. Ezeknek az elnyöknek a kihasználásban nemcsak energiaipari, hanem más szektorokban (vízszolgáltatás, távközlés) működő egyetemes szolgáltató társaságok is részt vehetnek. A jövőben feltehetően elterjednek majd az olyan vállalati struktúrák, amelyek több szektorú, széles választékú egyetemes szolgáltatást fognak nyújtani ugyanannak a fogyasztói körnek. Ami nem feltétlenül fogja azt jelenteni, hogy a szolgáltatott „terméket/termékcsomagot” az adott társaságnál állítják elő<sup>27</sup>. A vállalatoknak lehetőségük nyílhat arra, hogy ugyanazt a fogyasztóbázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körükbe eső termékekkel lássák el.

Az energiapiacokon belüli koncentrációs folyamatok (részben a globalizációs verseny elleni védekezésékként) a vállalati akvizíciókkal, összeolvadásokkal tovább fognak folytatódni, és egyre több vállalat lesz képes arra, hogy az Európai Unió kívüli piacokra is belépjen.

A több szektorban tevékenykedő szolgáltató társaságok megjelenésével a ma még ágazati alapon működő szabályozói kereteknek is meg kell változniuk, és a regionális (esetleg globális) szabályozás létrehozására is egyre nagyobb lesz az igény a nemzetközi nagyvállalatok kialakulásával. Az elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó szervezetek a jövőben együttműködésre kényszerülhetnek esetleg össze is olvadhatnak.

Ezzel együtt erősödhet az egymáshoz kapcsolódó piacok szabályozási problémája és elképzelhető, hogy az ágazati szabályozás sok piaci szegmensben át fogja adni a helyét az általános belső piaci és a versenyszabályoknak. A szabályozásnak biztosítania kell, hogy az egyes tevékenységekhez kapcsolódó szolgáltatásoknak új kombinációi jöhessenek létre.

Az Európai Unió tagállamainak többségében már megkezdődött az egyetemes szolgáltatások koncepciójának kidolgozása, de komoly hiányosságok vannak a felügyelet, az ellenőrzés, a minőség biztosítása és a finanszírozás feltételeinek kidolgozása területén. Összegezve elmondható, hogy az energetikai egyetemes szolgáltatás európai uniós tagállami gyakorlata egyelőre a kezdeti megvalósítás stádiumában van.

## Hivatkozások

- Arhold, C. (2005): *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2004/2005*. European State Aid Law Quarterly, 2., 175–235.
- Arhold, C. (2007): *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2006/2007*. European State Aid Law Quarterly, 2., 151–215.
- Commission (2007): *Information from the European Union Institutions and Bodies, State aids. Decisions propose appropriate measures pursuant to Article 88 (1) of the EC Treaty where the Member State concerned has accepted those measures*. OJ C206, 5. 9. 1. o.
- Commission (2007): *Information from the European Union Institutions and Bodies, State aids- Decisions propose appropriate measures pursuant to Article 88 (1) of the EC Treaty where the Member State concerned has accepted those measures*. OJ C185, 8. 8. 1–6.
- Communication from the Commission (2001): *Services of general interest in Europe*. OJ C17, 19. 1. 4–24.
- Communication from the Commission (2006): *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*. COM(2006)177 final, 1–10.

<sup>27</sup> A hálózatos iparágak konvergenciájára, vagyis az egyes iparágak szereplőinek más hálózatos iparágakba való át-lépésére, az energiapiaci liberalizáció jelenlegi (2007) szintjén is találhatóunk példákat, leggyakrabban a távközlésbe történő befektetések révén.



- Communication from the Commission (2007): *Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*. COM(2007)386 final, 1–18.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (2005): *Report on progress in creating the internal gas and electricity market*. COM(2005)568 final, 1–16.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (2007): *Prospect for the internal gas and electricity market*. COM(2006)841 final, 1–22.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2004): *White Paper on services of general interest*. COM(2004)374 final, 1–20.
- Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, OJ L176, 15. 7. 37–56.
- Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC, OJ L176, 15. 7. 57–79.
- Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, OJ L114, 27.4. 64–86.
- Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community, OJ L108, 25. 4. 1–14.
- Einhorn, M. (1995): *Universal Service: Realities and Reforms*. Industrial and Corporate Change, 4. évf., 4. sz., 721–726.
- European Commission (1996): *Services of general interest in Europe*. COM(1996)443 final, 1–18.
- European Commission (2003): *Green Paper on services of general interest*. COM(2003)270 final, 1–63.
- European Commission (2005): *Project for the European Commission Directorate General on Health and Consumer Protection: Development of indicators on consumer satisfaction and pilot survey*. 1. 02. 2005. 1–138.
- European Commission (2007): *Vademecum Community Rules on State Aid*. 15. 02. 2007. 1–37.
- Foster, C. (1992): *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*. Blackwell, Oxford.
- Opinion of the European Economic and Social Committee (2006): *The future of services of general interest*. OJ C309, 16. 12. 135–142.

