

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Általános érdekű szolgáltatások Európában

(2001/C 17/04)

ÖSSZEFOGLALÁS

Az általános érdekű szolgáltatások az európai társadalommodell kulcsfontosságú elemei. Az EK-Szerződés új 16. cikke megerősíti e szolgáltatások helyét az Unió közös értékrendjében, valamint a társadalmi és területi kohézió előmozdításában betöltött szerepüket. E szolgáltatások hozzájárulnak az európai gazdaság általános versenyképességéhez is, és a szolgáltatásnyújtásra folyamatosan fejlődő piaci és technológiai környezetben kerül sor. A kereskedelem globalizációja, a belső piac megvalósítása és a gyors technológiai fejlődés fokozottan szükségessé teszi, hogy új ágazatokat nyissanak meg a verseny előtt. Ez a háttér annak, hogy az Európai Tanács lisszaboni ülésén felkérte a Bizottságot arra, hogy vizsgálja felül 1996. évi közleményét az európai általános érdekű szolgáltatásokról.

Elsősorban a megfelelő helyi, regionális vagy nemzeti szintű hatóságok feladata, hogy – teljes átláthatóság mellett – meghatározzák az általános érdekű szolgáltatások rendeltetését és e rendeltetés teljesítésének módját. A Közösség a Szerződés szabályainak alkalmazása során és a rendelkezésére álló eszközökkel biztosítja, hogy e szolgáltatások teljesítése az ár és a minőség tekintetében a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen a szolgáltatásokat igénybe vevők és általában az állampolgárok szükségleteinek.

Néhány olyan ágazatban, amelyeket méretük és hálózati felépítésük természetüknél fogva európai léptékűvé tesznek, már tettek közösségi intézkedéseket. A közlemény a jelenleg elérhető információt biztosítja ezen intézkedéseknek az általános érdekű szolgáltatások elérhetőségére, minőségére és megfizethetőségére gyakorolt pozitív hatásairól az érintett ágazatokban.

Az eddigi tapasztalatok szintén megerősítik, hogy a Szerződés versenyszabályai és belső piaci szabályai teljes mértékben összeegyeztethetők az általános érdekű szolgáltatások biztosításának magas színvonalával. Bizonyos körülmények között, különösen akkor, ha a piaci erőviszonyok önmagukban nem eredményeznek kielégítő szolgáltatásnyújtást, a hatóságok egyes szolgáltatókat általános érdekű kötelezettségekkel bízhatnak meg, és szükség

esetén különleges vagy kizárólagos jogokkal ruházhatják fel őket, és/vagy finanszírozási mechanizmust alakíthatnak ki e szolgáltatások biztosításához.

A tagállamoknak és az érintett szolgáltatóknak jogbiztonságra van szükségük. A közlemény tisztázza a belső piaci és versenyszabályok alkalmazási körét és alkalmazásuk feltételeit. Mindenekelőtt e szabályokat csak abban az esetben kell alkalmazni, ha az érintett tevékenységek olyan gazdasági tevékenységek, amelyek érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. Amennyiben a szabályokat alkalmazni kell, a szabályoknak való megfelelés három alapelven nyugszik:

- semlegesség a vállalkozások köz- vagy magántulajdonban léte tekintetében,
- a tagállamok szabadsága az általános érdekű szolgáltatások meghatározása terén, a nyilvánvaló tévedés esetének kivételével,
- arányosság, amely megköveteli, hogy a versenykorlátozások és az egységes piac szabadságainak korlátozásai ne haladják meg azt a mértéket, amely a rendeltetés hatékony teljesítésének biztosításához szükséges.

A helyzet folyamatos változásával a Bizottság további tapasztalatokat szerez a belső piaci és versenyszabályok alkalmazása terén, és ennek megfelelően további pontosítást biztosít.

A közlemény arra is kitér, hogy – a 16. cikk alapján – hogyan alakíthat ki a Közösség a helyi, regionális és nemzeti szintű hatóságokkal együttműködve proaktív, európai szintű politikát annak biztosítása érdekében, hogy Európa minden polgára a legjobb szolgáltatásokhoz jusson.

1. BEVEZETÉS

1. 1996-ban a Bizottság közleményt adott ki az európai általános érdekű szolgáltatásokról¹. E közleményében a Bizottság hangsúlyozta az általános érdekű feladatok fontosságát az Európai Unió alapvető célkitűzéseinek elérése érdekében. Javasolta, hogy az EK-Szerződést egészítsék ki egy erre vonatkozó hivatkozással. Az 1996. évi közleményben közzétett kifejezések meghatározása², valamint az e szolgáltatások jövőbeli szerepe tekintetében meghatározott nézőpontok és célkitűzések

¹ HL C 281., 1996.9.26., 3. o.

² Lásd a II. mellékletet.

az egységes piac összefüggésében ma is érvényesek. Ez a közlemény az 1996. évi közlemény aktualizált változata.

2. Az első közlemény elfogadása óta számos előrelépés történt. A Bizottság javaslatának megfelelően az Amszterdami Szerződésbe beépítették az általános érdekű szolgáltatások szerepére vonatkozó hivatkozást. Az EK-Szerződés új 16. cikke elismeri az e szolgáltatásokat alátámasztó értékek alapvető fontosságát, valamint azt, hogy a Közösségnek figyelembe kell vennie ezek szerepét valamennyi politikájának kialakítása és végrehajtása során, és ezt a Szerződés alapelvei közé sorolja:

„A 73., a 86. és a 87. cikk sérelme nélkül, és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, a Közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és e szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.”

3. Az 1996. évi közlemény kimondta, hogy a Bizottság nézőpontja szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, a belső piac és a Bizottság versenypolitikája egyáltalán nem összeegyeztethetetlenek, és kiegészítik egymást a Szerződés alapvető célkitűzéseinek elérésében. Ezek kölcsönhatásának mind az egyes állampolgárok, mind pedig a társadalom egészének a javát kell szolgálnia.
4. 1996. óta a piacok, a technológia és a felhasználók igényei továbbra is rohamosan fejlődtek. Tapasztalatokat szereztek azon ágazatokban, amelyek az egységes piac programja alapján akkor még a liberalizáció folyamatában voltak. Közösségi szinten további liberalizáció történt, miközben biztosították és egyes esetekben fejlesztették a minőség színvonalát és a felhasználók védelmét. A belső piac elmélyülésével együtt felmerültek bizonyos olyan szolgáltatások elhatárolására vonatkozó új kérdések, amelyeket korábban elsősorban nem versenyalapon biztosítottak, de amelyek ma már versenytársakat vonzanak vagy vonzhatnak. Mi több, különösen az információs társadalom kialakulása és a technológia fejlesztése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy e szolgáltatások egy része tekintetében a területi megközelítés idejétmúlt, és ezeket határokon átnyúló megközelítéssel kell kezelni.

5. A liberalizáció pozitív hatásai ellenére továbbra is aggályok merülnek fel az általános érdekű szolgáltatások és a közösségi intézkedések tekintetében. A technológia és az általános szabályozási környezet változásai kapcsán, valamint a fejlődő fogyasztói igényekkel összefüggésben az állampolgárok részéről aggodalom tapasztalható arra vonatkozóan, hogy az általános érdekű szolgáltatások minősége romolhat. Erre az aggodalomra építve a hagyományos szolgáltatók és az őket támogató hatóságok arra hivatkoznak, hogy a közösségi jog alkalmazása veszélyeztetheti e szolgáltatások biztosításának azon szervezeti kereteit, amelyek hosszú működésük során már bizonyították értékeiket, valamint a köz részére nyújtott szolgáltatások minőségét. A magánszektorban működő versengő szolgáltatók ezzel szemben azt állítják, hogy a fennálló megállapodások tisztességtelen előnyt nyújtanak azon szervezet részére, amelyet a hatóságok e szolgáltatások nyújtásával megbíztak, és ez sérti a közösségi jogszabályokat.
6. Ilyen körülmények között, és az Európai Tanács lisszaboni ülésének felkérésére, amelyet annak feirai ülése is megerősített, a Bizottság vállalta, hogy aktualizálja 1996. évi közleményét. Ennek célkitűzése kettős:
- annak további tisztázása, hogy a különböző szintű hatóságoknak és az általános érdekű szolgáltatásokra alkalmazott versenyszabályozó és belső piaci rendelkezéseknek milyen szerepük van abban, hogy megfeleljenek a szolgáltatók részéről fennálló nagyobb jogbiztonság iránti elvárásoknak. Külön figyelmet érdemel az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazási köre,
 - az általános érdekű szolgáltatások megfelelő működésére vonatkozó európai keretszabály további fejlesztése, amelyben mind a helyi, regionális és nemzeti szintű hatóságoknak, mind pedig a Közösségnek megvan a saját szerepe, összhangban az EK-Szerződés 16. cikkével.
7. A közlemény több szakaszból áll. A 2. szakaszban a Bizottság kifejti az általános érdekű szolgáltatások által teljesített célkitűzéssel kapcsolatos nézeteit. A 3. szakasz tisztázza a versenyszabályok és a belső piaci szabályok alkalmazását az általános érdekű szolgáltatásokra. A 4. szakasz bemutat néhány előzetes eredményt az egyetemes szolgáltatás elvének alkalmazására vonatkozó tapasztalatok közül azon ágazatokban, amelyeket az egységes piac programjának keretében liberalizáltak. Az

egyres ágazatok helyzetére vonatkozó további információ az I. mellékletben található. Az 5. szakasz előremutatást nyújt olyan további intézkedésekhez, amelyek az európai társadalommodell kulcsfontosságú elemének tekinthető általános érdekű szolgáltatások minőségének és hatékony biztosításának javítását célozzák.

2. **AZ ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK RENDELTETÉSE**

8. Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közösségi politika középpontjában az állampolgárok érdeke áll. Az általános érdekű szolgáltatások jelentősen hozzájárulnak az európai gazdaság általános versenyképességéhez, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz. E szolgáltatások igénybevevőiként az európai polgárok kiváló minőségű szolgáltatásokat várnak el megfizethető áron. Így a felhasználók és igényeik állnak az e területen véghezvitt közösségi intézkedés középpontjában. A Közösség védi az általános érdekű célkitűzéseket és a köz szolgálatának rendeltetését.
9. Rendeltetésük teljesítése érdekében az érintett hatóságoknak teljes átláthatóság mellett kell működniük, megfelelő pontossággal meghatározva azon felhasználók igényeit, akik számára az általános érdekű szolgáltatásokat létrehozzák, valamint azt, hogy ki felelős a vonatkozó kötelezettségek meghatározásáért és érvényesítéséért, és hogyan teljesítik e kötelezettségeket. A megfelelő – közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi – szinten kell intézkedni annak érdekében, hogy meghatározzák az általános érdekű szolgáltatások kritériumait. Ennek az intézkedésnek kölcsönösen támogatottnak és koherensnek kell lennie.
10. A felhasználók igényeit széleskörűen kell meghatározni. A fogyasztói igények természetesen fontos szerepet játszanak. A fogyasztók elvárásainak alapját az egyetemes hozzáférés, a kiváló minőség és a megfizethetőség garanciája képezi. A vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások szintén az általános érdekű szolgáltatások jelentős felhasználói, így az ő elvárásaiknak is meg kell felelni. Az állampolgárok szempontjai szintén szerteágazóak, így például:
 - magas szintű környezetvédelem,
 - a népesség bizonyos csoportjainak egyedi igényei, mint például a fogyatékkal élők és az alacsony jövedelműek,

- az alapvető szolgáltatások terén teljes területi lefedettség a távoli vagy nehezen megközelíthető térségekben.
11. Néhány alapelv segíthet az általános érdekű szolgáltatások felhasználói elvárásainak meghatározásában. Ezek az alapelvek a következők:
- a szolgáltatásnyújtás jó minőségét, a közegészségügy magas színvonalát és a szolgáltatások fizikai biztonságát garantáló alapvető kötelezettségek egyértelmű meghatározása,
 - teljes átláthatóság, például a díjak, a szerződéses feltételek, valamint a szolgáltatásnyújtók kiválasztása és finanszírozása terén,
 - választási lehetőség a szolgáltatások és adott esetben a szolgáltatók között, valamint hatékony verseny a szolgáltatók között,
 - indokolt esetben az üzemeltetőktől független szabályozó testületek megléte, és jogorvoslat biztosítása a panaszok kezelésére és a jogviták rendezésére kialakított mechanizmusok útján.

Ide tartozhat még a felhasználók képviselete és aktív részvétele a szolgáltatások meghatározásában, valamint a fizetési módok közötti választás lehetősége.

12. Az általános érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók szintén fontos szerepet játszanak, és mivel nagy tapasztalattal rendelkeznek a felhasználók igényeinek kielégítésében, jelentős mértékben hozzá tudnak járulni e szolgáltatások további fejlesztéséhez. Ezért velük – a felhasználókhöz hasonlóan – megfelelő konzultációt kell folytatni³. A konzultáció megszervezése során azonban a hatóságoknak világos különbséget kell tenniük a felhasználók és a szolgáltatók elvárásai között.
13. A hatóságok azzal a kérdéssel kerülnek szembe, hogy hogyan biztosítsák az általános érdekű szolgáltatások általuk előírt rendeltetésének magas minőségi színvonalon és a leghatékonyabb módon történő teljesítését. A rendeltetésnek számos módon meg lehet felelni. Ennek kiválasztása során különösen a következőket kell figyelembe venni:

³ Az ETUC és a CEEP javasolta az Általános érdekű szolgáltatások chartájának kidolgozását, amely jelentősen hozzájárult az általános érdekű szolgáltatások jövőjéről szóló jelenlegi vitához.

- az adott szolgáltatás műszaki és gazdasági jellemzői,
- a felhasználók egyedi igényei,
- az érintett tagállam kulturális és történelmi sajátosságai.

A különféle eszközök közötti választási lehetőség a különböző szolgáltatások vonatkozásában – vagy akár ugyanazon szolgáltatás tekintetében is, ha a körülmények az egyes tagállamok esetében vagy egy adott tagállamon belül eltérőek – éppen ezért nem tekinthető ellentmondásnak, hanem ez a hatékonyság alapvető jellemzője.

3. **AZ ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK ÉS AZ EGYSÉGES PIAC**

14. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások abban különböznek a szokásos szolgáltatásoktól, hogy a hatóságok véleménye szerint ezeket akkor is kell biztosítani, ha a piacon nincsenek erre ösztönző megfelelő tényezők. Ez nem jelenti azt, hogy sok esetben nem a piac lenne a legmegfelelőbb mechanizmus e szolgáltatások biztosítására. Sok alapvető igény – mint például az élelmiszer, ruházkodás, lakóhely – kielégítése kizárólag vagy túlnyomórészt piaci alapon történik. Ha azonban a hatóságok úgy vélik, hogy bizonyos szolgáltatások általános érdekűek, és a piaci erők nem eredményezik ezek kielégítő biztosítását, akkor megállapíthatnak számos egyedi szolgáltatási rendelkezést, hogy ezen igényeket általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségek formájában elégítsék ki. E kötelezettségek teljesítése – bár nem szükségszerűen – együtt járhat különleges vagy kizárólagos jogok biztosításával vagy egyedi finanszírozási mechanizmusok biztosításával. Az egyedi általános érdekű rendeltetés és a rendeltetés teljesítéséhez szükséges kapcsolódó szolgáltatás meghatározásának nem kell magában foglalnia egyetlen egyedi szolgáltatásnyújtási módot sem. Ennek klasszikus esete az egyetemes szolgáltatási kötelezettség⁴, vagyis az a kötelezettség, hogy az adott területen egy bizonyos szolgáltatást megfizethető ár mellett és egységes minőségi feltételekkel biztosítanak, tekintet nélkül az egyes műveletek nyereségességére.

⁴ Az egyetemes szolgáltatás és a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát a Bíróság joggyakorlata is elismeri (*Corbeau* C-320/91. sz. ügy [1993]; *Almelo* C-393-92 sz. ügy [1994]), és a közösségi joganyagban azon szolgáltatásokra vonatkozóan alakították ki, amelyek tekintetében közös szabályozási keretszabályt hoztak létre az egységes európai piac megvalósítása érdekében (lásd alább: 4. szakasz).

15. A hatóságok dönthetnek úgy, hogy egy piacon minden szolgáltatóra alkalmazzák az általános érdekű kötelezettségeket, vagy – egyes esetekben – egy vagy korlátozott számú szolgáltató részére egyedi kötelezettségeket írnak elő, különleges vagy kizárólagos jogok biztosítása nélkül. Így a lehető legnagyobb versenyre van lehetőség, a felhasználók pedig a lehető legnagyobb szabadsággal rendelkeznek a szolgáltató kiválasztása tekintetében. Amennyiben egy bizonyos piacon versengő valamennyi szolgáltató közül csak egy vagy korlátozott számú szolgáltató számára írnak elő közszolgáltatási kötelezettséget, a többiek számára pedig nem, akkor célszerű lehet az adott piacon tevékenykedő valamennyi szolgáltatót bevonni az általános érdekű szolgáltatás nettó többletköltségeinek finanszírozásába, kiegészítő díjak vagy közszolgáltatási alap rendszerén keresztül. Ebben az esetben fontos, hogy az egyes vállalkozások által viselt részesedésnek arányosnak kell lennie annak piaci tevékenységével, és ezt világosan el kell különíteni azon egyéb költségektől, amelyeket tevékenysége szokásos gyakorlása során kell esetleg viselnie.
16. Ma például a nyilvános hangtelefon-szolgáltatás a Közösségen belül a közösségi jogszabályokban meghatározott egyetemes szolgáltatási kötelezettség alá tartozik, a távközlési ágazat 1998-ban bekövetkezett teljes liberalizációja ellenére. Ezenkívül az 1990-es évek elején a fokozatos liberalizáció érdekében hozott döntések maguk is a piaci és a technológiai fejlődésre adott válaszok voltak, ami azt jelenti, hogy az ágazatban a különleges és kizárólagos jogok fenntartása többé már nem minősült hatékony és arányos eszköznek azon bevétel biztosításához, amelyre a szolgáltatóknak az egyetemes szolgáltatás teljesítéséhez szükségük van. A versenyző piacon a közösségi keretszabály lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy mechanizmusokat alakítsanak ki a közösségi szinten meghatározott egyetemes szolgáltatások teljesítése költségeinek megosztására. A legtöbb tagállam azonban nem tartotta szükségesnek ilyen rendszer kialakítását, tekintettel a szóban forgó viszonylag alacsony költségekre.
17. Bizonyos általános érdekű szolgáltatások esetében azonban nem működhet egyszerre több szolgáltató, például abban az esetben, ha csak egyetlen szolgáltató működése lehet gazdaságos. Ilyen körülmények között a hatóságok általában különleges és kizárólagos jogokat biztosítanak az általános érdekű szolgáltatás teljesítése ellenében oly módon, hogy versenytárgyalási eljárással határozott idejű koncessziókat ítélnak oda. A koncesszió odaítélésekor fennálló verseny biztosítja, hogy az általános érdekű

szolgáltatás rendeltetése a köz számára a lehető legalacsonyabb költség mellett teljesüljön.

18. Amennyiben a fenti két lehetőség egyike sem biztosítja az általános érdekű rendeltetés kielégítő teljesítését, szükség lehet arra, hogy összekapcsolják az egyetlen szolgáltatónak vagy korlátozott számú szolgáltatóknak az adott közszolgáltatási feladattal való megbízását és a különleges vagy kizárólagos jogok odaítélését vagy fenntartását, az említett egyetlen szolgáltató vagy szolgáltatói csoport tekintetében. Ebben az esetben, illetve a fent leírt azon esetben, amikor a kizárólagos jogokat versenytárgyalás útján ítélik oda, a hatóságok gondoskodhatnak olyan megfelelő finanszírozásról, amely a megbízott szolgáltatók számára lehetővé teszi a rájuk kirótt egyedi közszolgáltatási feladat teljesítését.
19. Az EK-Szerződés rendelkezéseit megvizsgálva – különös tekintettel a versenyszabályokra és a belső piaci szabályokra – megállapítható, hogy ezek teljes mértékben összeegyeztethetők az általános érdekű szolgáltatások teljesítésének biztosításával. A Szerződés 86. cikke és különösen 86. cikkének (2) bekezdése alkotja azt a központi rendelkezést, amely összehangolja a közösségi célkitűzéseket – beleértve a versenyre és a belső piac szabadságaira vonatkozó célkitűzéseket – a hatóságok által előírt általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésének hatékony teljesítésével. E cikk így szól:
 - „1. A köztársaságok és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e Szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.
 2. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e 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.
 3. A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”

20. Annak megértése érdekében, hogy hogyan hatnak e rendelkezések a hatóságok által kötött azon megállapodásokra, amelyek célja, hogy biztosítsák bizonyos szolgáltatások teljesítését a köz részére, fontos kifejtteni a 86. cikk alkalmazásának alapját képező három alapelvet. Ezek: a semlegesség, a meghatározás szabadsága és az arányosság.
21. A vállalkozások tulajdoni rendjére – köz- vagy magántulajdon – vonatkozó semlegességet az EK-Szerződés 295. cikke biztosítja. A Bizottság egyrésztől nem teheti kérdéssé, hogy az általános érdekű szolgáltatások biztosításáért felelős vállalkozások köz- vagy magántulajdonban legyenek-e. Ennélfogva nem követeli meg a közvállalkozások privatizációját. Másrésztől a Szerződés szabályait, különösen a versenyszabályokat és belső piaci szabályokat a vállalkozás tulajdoni rendjétől (köz- vagy magántulajdon) függetlenül alkalmazzák.
22. A tagállamok meghatározásra vonatkozó szabadsága azt jelenti, hogy elsősorban a tagállamok felelősek annak meghatározásáért, hogy a tevékenységek egyedi jellemzői alapján mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak. Ez a meghatározás csak nyilvánvaló tévedés esetén vizsgálható felül. Biztosíthatnak olyan különleges vagy kizárólagos jogokat, amelyek szükségesek a szolgáltatásnyújtással megbízott vállalkozások számára, szabályozhatják ezek tevékenységét, és adott esetben finanszírozhatják e vállalkozásokat. Azon területeken, amelyek nem tartoznak kifejezett közösségi szabályozás hatálya alá, a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek politikáik kialakításában, amelyek csak nyilvánvaló tévedés esetén vizsgálhatók felül. Elsődlegesen és alapvetően helyi szinten kell eldönteni, hogy valamely szolgáltatás általános érdekű szolgáltatásnak minősül-e, és hogy ezt a szolgáltatást milyen módon kell teljesíteni. A Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az alkalmazott eszközök összeegyeztethetők legyenek a közösségi joggal. Azonban minden esetben – a 86. cikk (2) bekezdésében meghatározott kivétellel – a közszolgáltatási rendeltetést világosan meg kell határozni, és annak ellátására egyértelmű megbízást kell adni valamely hatósági jogi aktusban (beleértve a szerződéseket is)⁵. E kötelezettség a jogbiztonságnak, valamint az átláthatóságnak az állampolgárok tekintetében történő biztosításához szükséges, és elengedhetetlen a Bizottság számára ahhoz, hogy elvégezhesse arányossági értékelését.

⁵ EFA C-159/94 sz. ügy [1997].

23. A 86. cikk (2) bekezdése szerinti arányosság azt jelenti, hogy az általános érdekű rendeltetés teljesítésének eszközei nem idézik elő a kereskedelem szükségtelen torzítását. Főként azt kell biztosítani, hogy az EK-Szerződés szabályainak bármely korlátozása, különösen a versenykorlátozások és a belső piac szabadságainak korlátozása ne haladják meg a rendeltetés hatékony megvalósításának biztosításához szükséges szintet. Biztosítani kell az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítését, a megbízott vállalkozásoknak pedig képesnek kell lenniük a rájuk bízott meghatározott feladat egyedi terheinek és nettó többletköltségeinek viselésére. A Bizottság ezt az arányossági ellenőrzést a Bíróság felülvizsgálati hatásköre alatt ésszerű és reális módon gyakorolja, amit mutat az, hogy a 86. cikk (3) bekezdésével ráruházott döntéshozatali hatáskörökkel ténylegesen hogyan él⁶.
24. A 86. cikk alapján kialakított alapelvek olyan rugalmas és helyzetűl függő egyensúlyt tesznek lehetővé, amely figyelembe veszi a tagállamok eltérő körülményeit és célkitűzéseit, valamint az ágazatonként változó műszaki korlátokat.
25. A tapasztalatok alapján kellően sokféle lehetőség áll rendelkezésre az általános érdekű, valamint a verseny- és belső piaci követelmények összehangolása egyedi módjainak tekintetében⁷. A fent leírtaknak megfelelően a tagállamoknak számos lehetősége van az általános érdekű szolgáltatások teljesítésének biztosítására, a piacnak a verseny számára való megnyitásától kezdve a közszolgáltatási kötelezettségek előírásán keresztül egészen a kizárólagos vagy különleges jogok átadásáig az egyedüli szolgáltató vagy korlátozott számú szolgáltató részére, finanszírozás biztosításával vagy anélkül.
26. Ami a finanszírozás kérdését illeti, az Elsőfokú Bíróság a közelmúltban kimondta, hogy az állam által egy vállalkozás részére az általános érdekű feladatok teljesítéséért nyújtott ellentételezés az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül⁸. Noha ez nem esik a 73. vagy a 87. cikkben megjelölt mentességek hatálya alá, a 86. cikk (2) bekezdése alapján összeegyeztethető lehet az

⁶ Lásd a Bizottság versenypolitikáról szóló éves beszámolóját.

⁷ A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása a versenyjoggal a 86. cikk (2) bekezdése alapján való összeegyeztethetőségének példájára lásd az 1999.2.24-i bizottsági határozatot a *Kinderkanal és Phoenix* NN 70/98. sz. ügyben, HL 1999 C 238/3, és az 1999.9.29-i bizottsági határozatot a *BBC News 24* NN 88/98. sz. ügyben, HL 2000 C 78/6.

⁸ *FFSA* T-106/95 sz. ügy [1997]; *SIC* T-46/97 sz. ügy [2000]; *FFSA* C-174/97P sz. ügy [1998].

EK-Szerződéssel. Ez az eset áll fenn akkor, ha e rendelkezés minden feltétele teljesül, és különösen ha az ellentételezés nem haladja meg a vállalkozásra bízott egyedi feladat nettó többletköltségeit. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy amennyiben az ellentételezést nyílt, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárást követően egy megfelelő időszakra határozzák meg, vélelmezhető, hogy ez az állami támogatás összeegyeztethető a Szerződésnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályaival⁹.

27. A 86. cikk által megengedett, a versenyszabályoktól és a belső piaci szabályoktól való eltérések megállapítása előtt érdemes megvizsgálni, hogy e közösségi szabályokat kell-e egyáltalán alkalmazni. Ennek vizsgálatakor három szempontot érdemes figyelembe venni, ezek: a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek közötti különbségtétel, a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás és a kevésbé jelentős ügyekre vonatkozó közösségi politika.
28. 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, ameddig e szolgáltatások nem gazdasági tevékenységeket képeznek. Ez elsősorban azt jelenti, hogy azokat az ügyeket, amelyek természetüknél fogva állami előjognak minősülnek (mint a belső és külső biztonságról való gondoskodás, igazságszolgáltatás, külkapcsolatok ápolása és a közhatalom gyakorlásának egyéb formái), 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 szervezet, amely ellenőrzi és felügyeli a légiteret és díjakat szed be az általa üzemeltetett légiközlekedési rendszer használatáért¹⁰, vagy az a magánjogi szerv, amely egy tengeri kikötőben a szennyezés ellenőrzését végzi¹¹, olyan hatásköröket gyakorol, amelyek jellegzetesen közhatalmi, és nem pedig gazdasági természetűek.

⁹ Ugyanezen alapelv alkalmazására lásd a szárazföldi szállításról szóló, 2000. július 26-i COM(7) 2000/9 rendelettervezetet, valamint az átláthatóságról szóló, 2000.7.26-i 2000/52/EK bizottsági irányelvet, amely a 80/723/EGK irányelvet módosítja (HL L 193., 2000.7.29.).

¹⁰ *SAT kontra Eurocontrol* C-364/92 sz. ügy [1994].

¹¹ *Diego Calí* C-343/95 sz. ügy [1997].

29. Másodsorban, az olyan szolgáltatások, mint a nemzeti oktatás vagy a kötelező alapvető szociális biztonsági rendszer szintén nem tartoznak a versenyszabályok és belső piaci szabályok alkalmazásának hatálya alá. Az előbbi tekintetében az Európai Bíróság úgy rendelkezett, hogy az állam ilyen rendszer kialakításával és fenntartásával nem kíván jövedelemszerző tevékenységet folytatni, hanem feladatát teljesíti saját lakosságával szemben a szociális, kulturális és oktatási területen¹². Az utóbbi vonatkozásában pedig az Európai Bíróság kimondta, hogy azok a szervezetek, amelyeknek feladata az állam által előírt olyan szociális biztonsági rendszerek működtetése – mint például a kötelező betegségbiztosítás –, amelyeknek alapját a szolidaritás, és nem a nyereségtermelés képezi, és amelyekben a kifizetett juttatások nem arányosak a kötelező hozzájárulás összegével, kizárólagosan szociális feladatot látnak el, és nem gyakorolnak gazdasági tevékenységet¹³.
30. Általánosabban a Bíróság joggyakorlata alapján¹⁴ számos, a főként olyan társadalmi feladatokat ellátó szervezetek által végzett tevékenység, amelyek nem nyereségorientáltak és amelyek nem végeznek ipari vagy kereskedelmi tevékenységet, általában nem tartozik a Közösség versenyszabályainak és belső piaci szabályainak hatálya alá. Ide tartozik számos olyan nem gazdasági tevékenység, amelyet például a szakszervezetek, a politikai pártok, az egyházak és vallási közösségek, fogyasztói szövetségek, tudós társaságok, jótékonyági szervezetek, valamint a mentő- és segélyszervezetek látnak el. Ha azonban egy ilyen szervezet az általános érdekű feladata teljesítése során gazdasági tevékenységet folytat, akkor a közösségi szabályoknak az e gazdasági tevékenységekre való alkalmazása tekintetében irányadónak kell tekinteni az e közleményben foglalt alapelveket, különösen azon társadalmi és kulturális környezet figyelembevételével, amelyben az adott tevékenységek megvalósulnak. Továbbá, amennyiben a közösségi jogot alkalmazni kell e tevékenységekre, a Bizottság azt is megvizsgálja – mérlegelési jogkörei felhasználásának általánosabb értelmezésében –, hogy a Közösség érdekei szükségessé teszik-e, hogy ezen ügyekben további lépéseket tegyen, az EK-Szerződésben meghatározott jogi kötelezettségeire is figyelemmel.

¹² *Humbel* 263/86 sz. ügy [1988].

¹³ *Poucet* C-159/91 sz. és C-160/92 sz. ügy [1993].

¹⁴ *Wirth* C-109/92 sz. ügy [1993].

31. Hangsúlyozni kell 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 e tevékenységek minden tekintetben egyetlen tagállamra korlátozódnak.
32. Az antitröszt szabályok tekintetében (az EK-Szerződés 81. és 82. cikke) az a tevékenység, amely a piacra csak jelentéktelen mértékben van hatással – és ez lehet a helyzet számos helyi jellegű általános érdekű szolgáltatás esetében –, általában nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és így nem tartozik a közösségi szabályok hatálya alá¹⁵. Utalni kell arra a politikára, amely szerint a közösségi versenyszabályok alapján kevésbé jelentős ügyekkel nem foglalkoznak, és amellyel kapcsolatban a Bizottság részletes magyarázatot adott ki¹⁶. Számos helyi szolgáltatás feltehetően kevésbé jelentős ügynek minősül, így a Bizottságnak nem kell e tekintetben az antitröszt szabályok feltételezett megsértése ellen fellépnie.
33. Ami az EK-Szerződésnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályai szerinti vizsgálatot illeti, a támogatás viszonylag alacsony összege, illetve az ebben részesülő vállalkozás viszonylag kis mérete önmagában nem zárja ki a közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatás lehetőségét. A kialakult joggyakorlat alapján azonban a kereskedelemre gyakorolt hatás csak akkor állapítható meg, ha a kedvezményezett vállalkozás olyan gazdasági tevékenységet folytat, amely érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bizottság felső határértékeket is meghatároz, amelyek alatt úgy tekinti, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni¹⁷. Ennek eredményeként sok helyi szolgáltatás kizárható az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazási köréből.

¹⁵ Az Európai Bíróság szerint (*Bagnasco* C-215/96 sz. és C-216/96 sz. ügy [1999]) fennáll a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás esete, amennyiben jogi vagy ténybeli objektív tényezők összessége alapján kielégítő valószínűséggel feltehető, hogy a kérdéses magatartás hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelem rendjére, és mint ilyen, sértheti a valamennyi tagállam egységes piaca céljának megvalósítását. E feltételek megállapítása során figyelembe kell venni az érintett piac résztvevőinek helyzetét és fontosságát.

¹⁶ Közlemény a 81. cikk (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó, csekély jelentőségű megállapodásokról (HL C 372., 1997.12.9., 13. o.).

¹⁷ Közlemény az állami támogatásokra vonatkozó *de minimis* szabályról (HL C 68., 1996.3.6., 9. o.), amelyet követett az állami támogatásokra vonatkozó *de minimis* rendelet, amelynek tervezetét a Hivatalos Lapban kihirdették (HL C 89., 2000.3.28., 6. o.).

34. Ezen túlmenően, az olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatások közfinanszírozását, amelyek érinthetik a kereskedelmet, a Szerződésnek az állami támogatásokra vonatkozó egyedi rendelkezéseire való tekintettel kell megvizsgálni, annak megállapítása érdekében, hogy ez mégis megengedhető-e. A 86. cikk fentiekben értelmezett (2) bekezdésében biztosított kivétel mellett számos egyedi mentesség is létezik az állami támogatás tilalma alól. Különösen jelentősek például azok a mentességek, amelyeket a 73. cikk a közlekedési támogatás esetére, a 87. cikk (3) bekezdésének d) pontja pedig a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások esetére ír elő¹⁸. A 87. cikk (3) bekezdése szerinti összeegyeztethetőségi feltételeket keretszabályok vagy iránymutatások szabályozzák, amelyek rendelkeznek a kis- és középvállalkozások (KKV-k)¹⁹, a hátrányos helyzetű városi térségekben működő vállalkozások²⁰, a foglalkoztatás²¹, a képzés²², a nemzeti regionális támogatás²³, a környezetvédelem²⁴, valamint a kutatás-fejlesztés²⁵ részére nyújtott állami támogatásokról.
35. Az e közleményben meghatározott alapelvek valamennyi gazdasági ágazatra vonatkoznak. Például, az Európai Tanács felkérése alapján a Bizottság 1998-ban elfogadott egy a Miniszterek Tanácsának tett, bankszektorban megvalósuló általános

¹⁸ A 87. cikk (3) bekezdésének d) pontjában meghatározott, az állami támogatás általános tilalmától való eltéréshez szükséges, hogy a támogatást kulturális célra, pl. filmkészítésre használják fel. Lásd például a Bizottság 1998. július 29-i határozatát arról, hogy nem emel kifogást a francia filmkészítés támogatási rendszere ellen (3/98, HL 1998. C 279.), valamint az ezt követő határozatokat arról, hogy nem emel kifogást a filmkészítés támogatási rendszere ellen Hollandiában (486/1997, 1998.11.25-i határozat, HL 1999. C 120/2), Írországból (N 237/2000, 2000.6.28-i határozat, a Hivatalos Lapban még nem tették közzé), Németországban (Bund) (4/1998, 1999.4.21-i határozat, HL 1999. C 272/4) és Svédországban (748/1999, 2000.2.2-i határozat, HL 2000. C 134/3). Amint e határozatokból kitűnik, a 87. cikk (3) bekezdésének d) pontja a filmkészítés támogatását az egyes tagállamok egyedi körülményeinek figyelembevételével teszi lehetővé, és rugalmasságot biztosít főként a nehezen értelmezhető és alacsony költségvetésű filmek részére nyújtott támogatásokhoz. A más tagállamok támogatási programjai áttekintésének eredményétől függően a Bizottság megvizsgálja egy pontosabb keretszabály kialakításának szükségességét. Erre a tagállamokkal folytatott szoros konzultációt követően kerül sor (lásd „A Bizottság audiovizuális politikájának alapelvei és iránymutatásai a digitális korban” című, 1999. december 14-i bizottsági közleményt, COM(1999) 657 végleges).

¹⁹ Iránymutatás a KKV-k részére nyújtott állami támogatásról (HL C 213., 1996.7.23., 4. o.); ezt csoportmentesség követi. Rendelet a KKV-k részére nyújtott állami támogatásról, a tervezetet kihirdették: HL C 89., 2000.3.28., 15. o.

²⁰ Iránymutatás a hátrányos helyzetű városi térségekben működő vállalkozások részére nyújtott állami támogatásról (HL C 146., 1997.5.14., 6. o.).

²¹ Iránymutatás a foglalkoztatási támogatásról (HL C 334., 1995.12.12., 4. o.).

²² A képzési támogatásról szóló keretszabály (HL C 343., 1998.11.11., 10. o.); ezt egy csoportmentességi rendelet követi a képzési támogatásról, a tervezetet kihirdették: HL C 89., 2000.3.28.

²³ Iránymutatás a nemzeti regionális támogatásról (HL C 74., 1998.3.10., 9. o.).

²⁴ Közösségi iránymutatások a környezetvédelem állami támogatásáról (HL C 72., 1994.3.10., 3. o.).

²⁵ Közösségi keretrendszer a kutatás-fejlesztés állami támogatásáról (HL C 45., 1996.2.17., 5. o.).

gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló jelentést²⁶, amelynek alapját egy valamennyi tagállamhoz címzett kérdőív szolgáltatta. A Bizottság vizsgálatának eredménye szerint néhány tagállam úgy tekinti, hogy egyes hitelintézetek olyan egyedi feladatokat látnak el, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülnek. E feladatok közé főként a kis- és középvállalkozások támogatása, az exporthitel-nyújtás és -garantálás, a szociális lakáshitelek, az önkormányzati finanszírozás, az infrastrukturális projektek és a területfejlesztés finanszírozása tartoznak. Két tagállam álláspontja szerint a hitelintézetek bizonyos csoportja által nyújtott olyan átfogó pénzügyi infrastruktúra, amely a 10. bekezdésben jelzett területi lefedettséggel rendelkezik, általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül. A jelentés arra következtet, hogy minden egyes ilyen rendszer és feladat esetében egyedileg kell megvizsgálni ezek összeegyeztethetőségét az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdésével.

36. Végül, a technológia és a piacok fejlődése következtében a hatóságok és a szolgáltatók újabb és újabb bizonytalansági tényezőkkel szembesülnek az EK-jogszabályoknak a tevékenységükre történő alkalmazása során. A Bizottság ezért továbbra is arra törekszik, hogy a lehető leghatékonyabban alkalmazza a rendelkezésére álló eszközöket a jogbiztonság növelése érdekében. Amint a Bizottság elegendő tapasztalattal rendelkezik az általános érdekű szolgáltatások területén felmerülő új helyzetek kezelésében, arra törekszik, hogy még világosabbá tegye az EK-szabályok alkalmazásának körét és az azokkal való összeegyeztethetőség feltételeit. Erre – a bevett gyakorlat szerint – a tagállamokkal való szoros konzultáció útján kerül sor. Az erre szolgáló eszközök közé tartoznak a közlemények, iránymutatások és csoportmentességi rendeletek.

4. **BIZONYOS ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK LIBERALIZÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK**

37. Az 1996. évi közlemény idején számos jelentős általános érdekű szolgáltatás piacának liberalizációjáról határoztak az egységes piaci program alapján, de ekkor még túl korai lett volna azt megítélni, hogy ez milyen hatással lehet a szolgáltatások minőségére, árára és elérhetőségére. Bizonyos ágazatokban – különösen a távközlés terén – a

²⁶ Az Európai Bizottság „Általános gazdasági érdekű szolgáltatások a bankszektorban” című, a Miniszterek Tanácsának tett jelentése, amelyet a Bizottság 1998. június 17-én fogadott el és 1998. november 23-án terjesztett az ECOFIN-Tanács elé.

helyzet azóta megváltozott. Általában azonban még mindig hiányoznak az e szolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalatok értékelésére szolgáló főbb dimenziókra vonatkozó jó minőségű, aktualizált adatok. A legátfogóbb információk a távközlés esetében állnak rendelkezésre, ezt követi a légi közlekedés. Az energiaágazatban az árszínvonal tekintetében jelentős az adatállomány, és a Bizottság – az Eurostat által már elvégzett munkára alapozva – most kezdett bele egy tanulmányba annak érdekében, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a „versenymutatókat”, azaz a piaci verseny valós szintjét jelző tényezőket. Ezen kívül már beérkeztek a Bizottsághoz a tagállamoknak a gáz- és villamosenergia-ágazatban a közszolgáltatások szintjére és céljaira vonatkozó válaszai, és ennek alapján a Bizottság közleményt fogalmaz meg, amely teljesítményértékelő eszközként szolgál majd a közszolgáltatási szintek fenntartásához és fejlesztéséhez.

38. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a szolgáltatásoknak az egységes piaci program alapján történő liberalizációja pozitív hatással volt az általános érdekű szolgáltatások elérhetőségére, minőségére és megfizethetőségére. Ez azonban nem jelenti szükségképpen azt, hogy e szolgáltatások kielégítően működnek. Más tényezőket is figyelembe kell venni, mint például a hálózathoz történő csatlakozáshoz szükséges eszközök ára, a telítettség vagy különféle olyan versenyellenes magatartások, amelyek ellen még nem léptek fel megfelelően, illetve a felhasználók rendelkezésére álló hatékony jogorvoslati lehetőségek hiánya abban az esetben, ha a szolgáltatások nem működnek megfelelően. Következésképpen még nem áll a társadalom minden rétegének és a Közösség minden részének rendelkezésére a liberalizáció valamennyi előnye.
39. Az egyetemes szolgáltatás, különösen az egyedi egyetemes szolgáltatási kötelezettségek meghatározása kulcsfontosságú eleme az Európai Unióban az olyan szolgáltatási ágazatok liberalizációjának, mint a távközlés. Az egyetemes szolgáltatás meghatározása és garantálása biztosítja a rendelkezésre álló szolgáltatások folyamatos hozzáférhetőségének és minőségének fenntartását minden felhasználó és fogyasztó számára azon folyamat során, amikor a monopol-szolgáltatásnyújtást nyíltan versenyző piacok váltják fel. A nyílt és versenyző távközlési piaci környezetben az egyetemes szolgáltatást a meghatározott minőségű szolgáltatások minimális csomagjaként határozzák meg, amelyhez valamennyi felhasználó és fogyasztó hozzáfér az egyedi nemzeti feltételeknek megfelelően, megfizethető áron. E

rendeletek képezik a szolgáltatás minősége és ára tekintetében történő verseny alapú fejlesztések kiindulópontját.

4.1. Távközlés

40. A Közösség távközlési jogszabályaiban az egyetemes szolgáltatás jelenlegi meghatározása magában foglalja a hangtelefon-szolgáltatást, fax-szolgáltatást és a modemen keresztül történő beszédsávú adatátvitelt (tehát Internet-hozzáférést). A felhasználóknak egy kötött helyszínen hozzáférést kell biztosítani a nemzetközi és belföldi hívásokhoz, valamint a segélyhívó szolgálatokhoz. A meghatározás tartalmazza továbbá az üzemeltetői segítségnyújtást, a tudakozószolgáltatást, a nyilvános telefonállomásokat és különleges létesítményeket a fogyatékkal élő vagy különleges szociális igényekkel rendelkező ügyfelek számára. Nem tartalmazza viszont a mobiltelefon-szolgáltatást, sem a szélessávú Internet-hozzáférést.
41. A hangtelefon-szolgáltatás tekintetében egy közelmúltbeli tanulmány²⁷ szerint az európai háztartások 96%-a rendelkezik otthon hangtelefon-hozzáféréssel. A fennmaradó háztartások alig több mint fele vagy nem érdeklődik a szolgáltatás iránt, vagy alternatív hozzáférési eszközzel rendelkezik. Kevesebb mint 2% azok aránya, akik anyagi okokból nem rendelkeznek hangtelefon-hozzáféréssel. 1998 eleje óta valamennyi fogyasztó profitált a jelentős árcsökkenésekből: csak az első évben az árak 40%-kal csökkentek a nemzetközi, 30%-kal a távolsági és 30%-kal a regionális hívások tekintetében; a helyi hívások esetében azonban nem történt jelentős árcsökkenés. Az 1997–1999-es időszakban az árak átlagosan több mint 40%-kal csökkentek a lakossági fogyasztók esetében.
42. A verseny felgyorsította a mobiltelefon-szolgáltatások fejlődését. Az elterjedtségi mutatók a liberalizáció óta a lakosság viszonylatában 11%-ról 48%-ra emelkedtek. Az alacsony jövedelmű háztartások nagyobb arányban használnak kizárólag mobiltelefon-szolgáltatást, mint a magas jövedelműek (a háztartások 6, illetve 2%-a), bár az általános használati arány a jövedelemmel arányosan nő. Mindez azt mutatja, hogy az alacsony jövedelmű háztartások jelentős része számára a mobiltelefon-szolgáltatás a

²⁷ Gallup Europe, jelentés: „A távközlési szolgáltatások helyzete az Európai Unió régióiban”, 2000. április.

helyhez kötött telefonszolgáltatás elfogadható alternatívája, még az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek hiánya esetén is.

43. Amint a harmadik generációs mobiltelefonokon és a tévéhálózaton keresztüli Internet-hozzáférés megtöri a számítógépektől való függést (az EU-beli háztartások 33%-ában) az Internet-hozzáférésben, az elkövetkező öt évben az elterjedtségi mutatók növekedésének erőteljes gyorsulása várható.
44. A vidéki előfizetők nem tűnnek hátrányos helyzetűnek az alapvető szolgáltatások térbeli eloszlása tekintetében. Mindent összevetve, a vidéki háztartásokban valójában több telefonkészülék található, mint a nagyvárosi háztartásokban. Úgy tűnik, hogy a jövedelemnek sokkal nagyobb hatása van a szolgáltatások megválasztására, mint a vidéki/városi megoszlásnak.

4.2. **Közlekedés**

45. A légiközlekedési piac fokozatos megnyitása 1998. július 1-jére fejeződött be. Tavaly elfogadott közleményében a Bizottság értékelte a liberalizáció első 10 évének (vagy 10 éves) eredményeit²⁸. A légi közlekedés liberalizációja a légi fuvarozók számát az 1993. évi 132-ről 164-re növelte 1998-ban. A nemzeti légi fuvarozók piaci részesedése folyamatosan csökkent, és 1992 óta háromszorosára nőtt azon útvonalak száma, amelyekén kettőnél több társaság üzemeltet járatokat. A kedvezményes jegyárak egyre növekvő aránya következtében a vonzó viteldíjak széles választéka áll az utasok rendelkezésére. A teljes árú viteldíjak ezzel szemben tovább növekedtek. Ezek árszintje a kedvezményes jegyárak szintjének a kétszerese.
46. Egy adott útvonalon fennálló verseny szintje alapvetően befolyásolja a légi közlekedés árát. Amint a piac a monopóliumról duopóliumra vagy kettőnél több fuvarozóra áll át, a viteldíjak szintje csökken. A monopóliumról a három vagy több fuvarozóra történő átállás esetén az árcsökkenés az üzleti jegyek esetében 10%, a teljes árú turistajegyek esetében 17%, a kedvezményes jegyáraknál pedig 24%.
47. Számos tényező hátráltatja vagy csökkenti a liberalizáció hatását. A résidőkhöz való hozzáférés és a repülőtér-kapacitás korlátai valós problémát jelentenek az új belépők

²⁸ COM(1999) 182 végleges, 1999. július 20.

számára. A hűségprogramok, mint például a törzsutas-rendszerek a nagy hálózattal rendelkező légitársaságoknak kedveznek, amelyek több lehetőséget kínálnak utasaik számára törzsutaspontok gyűjtésére és felhasználására. Ez különösen a költséghatékony kis légitársaságokkal szemben jelent hátrányos megkülönböztetést. A földi járatkiszolgálás magas ára és alacsony színvonala fix költségtöbbletnek számít, ami csökkenti az új belépők versenyképességét az árak tekintetében. Végül, a torlódások és a rendelkezésre álló légtér rossz kihasználása következtében romlik a szolgáltatás minősége és gyakoribbak a késések.

48. Közszolgáltatási kötelezettségek előírásával e problémák egy része megoldható. Az útvonalak kiválasztása és az előírt rendelkezések tekintetében a Bizottság ellenőrzési joggal rendelkezik. 1993 óta közszolgáltatási kötelezettségeket írtak elő száznál több útvonalon a Közösségen belül, főként Franciaországban, Írországban és Portugáliában, de Svédországban, Németországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban is. Ez azonban a Közösség teljes légi forgalmának csak nagyon kis hányadát érinti.
49. A piaci fejlesztések következtében a vasúti és közúti személyszállítási szolgáltatások tekintetében jelenleg fontos változások tapasztalhatók. Számos piaci szereplő kezdett más tagállamokban is aktív szerepet játszani. Ezzel párhuzamosan a tagállamok elkezdtek megnyitni hazai piacukat a verseny előtt. A magas minőségi színvonal biztosítása érdekében szükséges a verseny alapvető szintjének és az átláthatóság minimumkövetelményeinek harmonizációja a szolgáltatási szerződések odaítélésekor. A Bizottság új keretszabályra²⁹ tett javaslatot, amely biztosítja, hogy a verseny arra kényszerítse a tömegközlekedési szolgáltatókat, hogy az utasok számára jobb szolgáltatásokat kínáljanak, a költségeket ellenőrzésük alatt tartásuk és biztosítsák a legmagasabb szintű biztonságot.

4.3. **Energia**

50. A távközléssel vagy a légi közlekedéssel összehasonlítva sokkal kevesebb információ áll rendelkezésre az energiaágazat liberalizációjának az általános érdekű szolgáltatásokra gyakorolt hatásáról. A villamosenergia- és a gázágazat verseny előtti megnyitása óta még nem telt el elegendő idő ahhoz, hogy a működésre vonatkozó

²⁹ COM(2000) 9, 2000. július 26.

következtetéseket vonhassunk le. A legtöbb országban – Belgium, Dánia és Írország kivételével – a háztartások árcsökkenést tapasztaltak 1996 júliusa és 2000 januárja között, amelynek átlagos mértéke 5,2% volt az EU-ban. A kisvállalkozások számára az árcsökkenés nagyobb mértékű, átlagosan 7,9%-os volt, Dániában és Görögországban azonban jelentős áremelkedés következett be.

4.4. **Az általános érdekű szolgáltatások fogyasztói értékelése**

51. Az Eurobarometer közvélemény-kutatási felméréssorozat³⁰ részeként a megkeresett háztartásoknak számos kérdést tettek fel egy sor általános érdekű szolgáltatással kapcsolatban. A felmérés kiegészíti a fent említett lakossági fogyasztói jelentésből származó részletesebb távközlési adatokat. Az eredmények azért jelentősek, mert lehetővé teszik a különböző típusú szolgáltatások közötti összehasonlítást. Nem lehet azonban kimutatni a szolgáltatások időbeli fejlődését. Az egyes tagállamokból érkezett válaszok természetében megfigyelhető alapvető különbségek arra utalnak, hogy a szolgáltatásokkal szembeni elvárások jelentősen meghatározzák az elégedettség érzékelt szintjét. Ennek következtében a különböző szolgáltatástípusok közötti összehasonlítások feltehetően érzékletesebbek, mint a válaszadások abszolút értékei.
52. A fogyasztói elégedettséget egy sor szempontból (elérhetőség, ár, minőség, rendelkezésre álló információ, szerződési feltételek, panaszok) egyénileg mérték egy rögzített, a telefon-, a villamosenergia-, a gáz- és a vízszolgáltatást, a postai szolgáltatásokat, a városi tömegközlekedést és az intercity vasúti szolgáltatásokat tartalmazó szolgáltatási kosár alapján. A különböző szolgáltatások esetében mind a hozzáférés, mind pedig a használat jelentős eltéréseket mutatott. Például a válaszadók közel 13%-ának nincs hozzáférése a gázellátáshoz. A válaszadók közel 7%-a nem jut hozzá az intercity vasúti szolgáltatáshoz, 5%-a pedig a helyi tömegközlekedéshez. A villamosenergia-ellátás, a postai szolgáltatások és a vízellátás tekintetében csaknem teljes az egyetemes hozzáférés. A kérdésre adott „nem alkalmazható” válaszok alapján úgy tűnik, hogy a szolgáltatások tényleges igénybevétele meglehetősen szorosan követi azok fizikai elérhetőségét.

³⁰ Eurobarometer 53. sz., 2000. július, „Az európaiak és az általános érdekű szolgáltatások”.

53. Az ár tekintetében a postai szolgáltatások kapták a legpozitívabb értékelést, ezt a közüzemi szolgáltatások követték. Ennek ellenére a jelenlegi árszínvonalra vonatkozó lényeges elégedetlenséget tükröz az a tény, hogy a válaszadók több mint 30%-a szerint az árak minden esetben tisztességtelenek vagy túlzottak. A válaszok a telefonszolgáltatások és a távolsági vasúti szolgáltatások esetében voltak a legkedvezőtlenebbek. A szolgáltatások minőségének megítélése általában jó, a közlekedés és – kisebb mértékben – a postai szolgáltatások kivételével. Az árat a minőséggel összehasonlítva a távolsági vasúti szolgáltatások meglehetősen rosszul szerepelnek. A fogyasztók szerint a közüzemi szolgáltatások (villamos energia, víz és gáz) felelnek meg leginkább az elvárásaiknak, a távközlés és a helyi közlekedés tekintetében a vélemények erősen megoszlanak. A panaszok kezelése tekintetében szintén nagyon alacsony volt az elégedettség szintje, mivel minden egyes vizsgált szolgáltatás esetében a válaszadók több mint 45%-a ezt rossznak vagy nagyon rossznak minősítette.

5. EURÓPAI PERSPEKTÍVA

54. A Közösség céljai változatlanok: az európai gazdaság versenyképességének támogatása az egyre nyitottabb világpiacon; hozzájárulás a fogyasztóvédelem és fogyasztói bizalom magasabb szintjéhez, egyebek mellett azáltal, hogy a fogyasztók részére nagyobb választékot, jobb minőséget és alacsonyabb árakat kínálnak; a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése. Az általános érdekű szolgáltatások kulcsfontosságú szerepet töltenek be e célok elérésében. A hatékony szolgáltatások döntően befolyásolják a termelési tevékenységek helyének megválasztását, mivel e szolgáltatások mind a felhasználó vállalkozások, mind pedig az ott élő munkavállalók számára előnyt jelentenek. A társadalmi kohézió alapvető eleme az általános érdekű szolgáltatások hálózatának kiépítettsége; ezzel ellentétben e szolgáltatások eltűnése intő jele egy vidéki térség elnéptelenedésének vagy egy város hanyatlásának. A Közösség elkötelezett amellett, hogy e szolgáltatások feladatát változatlanul hagyja, miközben fejleszti hatékonyságukat.
55. E célok elérésében a Közösség kellőképpen figyelembe veszi a szubszidiaritás elvét. Ezen elv, különösen a tagállamoknak az általános érdekű szolgáltatások meghatározására vonatkozó szabadságának tiszteletben tartása az e szolgáltatások szabályozásában játszott megfelelő szerepek gondos vizsgálatát követeli meg a

különböző kormányzati szintek részéről. A Bizottság részletesebben kidolgozza álláspontját e témakörrel, a kormányzatról szóló, készülő Fehér Könyv keretében.

56. A Szerződés új 16. cikke egyértelműen elismeri az általános érdekű szolgáltatások gazdasági, társadalmi és területi kohéziós szerepét, és közösségi feladatnak tekinti ezek rendeltetése teljesítésének elősegítését. E rendelkezések fontosságát az állam- és kormányfők is kiemelték 2000. márciusi lisszaboni csúcstalálkozójukon³¹:

„Az Európai Tanács alapvető fontosságúnak tekinti, hogy a belső piac és a tudás alapú gazdaság keretein belül teljes mértékben figyelembe vegyék a Szerződésnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és az ilyen szolgáltatások teljesítésével megbízott vállalkozásokra vonatkozó rendelkezéseit.”

57. Mind e politikai nyilatkozat, mind a jelenleg zajló változások olyan proaktív szemléletet tesznek szükségessé az általános érdekű szolgáltatások tekintetében, amely magában foglalja az egységes piacon alapuló megközelítést, de túl is lép azon. Erre tekintettel a Bizottság – együttműködve a nemzeti, regionális és helyi szintű szervekkel – továbbra is három területen támogatja az általános érdekű szolgáltatások európai szintű kezelését az állampolgárok érdekében: a piaci nyitás kiaknázásával; az európai koordináció és szolidaritás erősítésével; és az általános érdekű szolgáltatásokat támogató más közösségi hozzájárulások fejlesztésével.

5.1. **A piaci nyitás kiaknázása**

58. A gazdasági szolgáltatások – különösen a hálózati szolgáltatások – piacainak megnyitása és az egyetemes vagy közszolgáltatási kötelezettségek ehhez kapcsolódó bevezetése során figyelembe kell venni az egyes ágazatok jellegzetességeit, beleértve a piaci integráció már elért szintjét. A közös célkitűzés az, hogy a versenyképes egységes piac fejlesztése Európa állampolgárai javát szolgálja. E célkitűzést határozottan megerősítette az Európai Tanács lisszaboni ülése, amely a liberalizáció felgyorsítását szorgalmazta a gáz- és villamosenergia-szolgáltatás, valamint a közlekedési és postai szolgáltatások területén, és arra kérte a Bizottságot, hogy 2001. tavaszi ülésére készítsen helyzetjelentést és megfelelő javaslatokat.

³¹ Az Európai Tanács lisszaboni ülése, 2000. március 23–24., az elnökség következtetései, SN 100/00, 19. pont.

59. A Bizottság a piacok nyitását célzó politikája során az alábbi elveket követi:
- értékelési eszközök alkalmazása az általános érdekű szolgáltatások működésének, teljesítményének és versenyképességének felmérésére annak érdekében, hogy a rendeletet a technológiai változásokkal (amelyek növelik a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtási lehetőségeket a belső piacon), az új fogyasztói igényekkel és új közérdekű igényekkel összhangban módosíthassák. A széles körű gazdaságpolitikai iránymutatások az ezek végrehajtásáról szóló jelentéssel, és a „Gazdasági reform – jelentés az áru- és tőkepiacok működéséről” (cardiffi jelentés) című éves bizottsági közlemény³² keretét nyújtják többek között az általános érdekű szolgáltatások egységes piacon való működésének rendszeres értékeléséhez. Az egyes ágazatok, különösen a távközlés tekintetében rendszeresen megjelennek a szabályozási reformmal és annak hatásaival foglalkozó beszámolók³³; hasznos lenne az időszakos beszámolók gyakorlatának általánosítása minden olyan ágazatban, ahol létezik közösségi szintű közös keretrendszer³⁴;
 - a lépésről lépésre haladó megközelítés fenntartása, amelynek alapja a reform értékelése és a különböző érintett felekkel való konzultáció, beleértve a fogyasztókat is. A Bizottság továbbra is azt a gyakorlatot követi, hogy a szabályozási keretszabály változtatására zöld könyvek³⁵ kiadásával készül fel, amelyeket a nyilvános konzultáció³⁶ egyéb szintjei is kísérhetnek vagy kiegészíthetnek;

³² COM(1999) 10, 1999. január 20., COM(2000) 26, 2000. január 26.

³³ „Ötödik jelentés a távközlési szabályozási csomag végrehajtásáról, COM(1999) 537, 1999. november 11.”

³⁴ A Bizottság jelenleg is dolgozik a gáz- és villamosenergia-ipar szabályozási reformjáról és szolgáltatási követelményeiről szóló beszámolón.

³⁵ Példák a zöld könyvekre: „A polgárok hálózata: az európai személyszállítás lehetőségeinek kiaknázása”, COM(95) 601; „A tisztességes és hatékony közlekedési árképzés felé – elvi lehetőségek a szállítás külső költségeinek internalizálására az Európai Unióban”, COM(95) 691; „Zöld könyv az európai távközlési szolgáltatások számkiosztási politikájáról” COM(96) 590; „Zöld könyv a távközlési, média- és informatikai ágazatok konvergenciájáról, és ennek szabályozási vonzatairól – az információs társadalom irányába mutató megközelítés”, COM(97) 623.

³⁶ Lásd például „A közösségi konzultáció a versenyszabályoknak a postai ágazatra történő alkalmazásáról szóló közlemény tervezetéről, különös tekintettel a postai szolgáltatásokra vonatkozó egyes állami intézkedések értékelésére” című közleményt, COM(1996) 480, amely a Bizottságnak „A postai szolgáltatások egységes piacának fejlesztése” című zöld könyvét követte, COM(1991) 476; „Az 1999. évi kommunikációs áttekintés nyilvános konzultációjának eredményei és iránymutatás az új szabályozási keretéről” című közleményt, COM(2000) 239.

- az általános érdekű szolgáltatásokat teljesítők működésével kapcsolatos átláthatóság érvényesítése, függetlenül attól, hogy azok köz- vagy magánvállalkozások, különös tekintettel a verseny esetleges torzítására. Az úgynevezett „átláthatósági irányelvet” módosító bizottsági irányelv³⁷ ezen átláthatóság érvényesítését úgy kívánja elérni, hogy kiterjeszti a jelenleg csak bizonyos ágazatokban érvényes számviteli elkülönítési szabályt minden olyan vállalkozásra, amely olyan különleges vagy kizárólagos jogot élvez, amelyet részére a tagállam a Szerződés 86. cikkének (1) bekezdése alapján biztosított, illetve amely vállalkozást általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével bíztak meg a Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján és bármilyen formában állami támogatásban részesül, beleértve bármely juttatást, támogatást vagy ellentételezést e szolgáltatással összefüggésben, és amely vállalkozás egyéb tevékenységeket is folytat.
60. Amennyiben az európai gazdaság a lehető legjobban ki kívánja aknázni a piaci nyitás által kínált lehetőségeket, fontos, hogy a Bizottság függőben lévő javaslataira vonatkozó döntéseket a lehető leghamarabb meghozzák. A Bizottság arra számít, hogy a keretirányelvre és négy egyedi irányelvre vonatkozó javaslatain alapuló új távközlési szabályozási keretszabályt³⁸ 2001 folyamán elfogadják, összhangban az Európai Tanács lisszaboni ülése által a belső piac megvalósítására meghatározott ütemtervvel³⁹. A Bizottság várakozása szerint a Tanács és az Európai Parlament a lehető leghamarabb elfogadja a postai szolgáltatásokra és a közlekedésre vonatkozó javaslatait⁴⁰.
61. Ugyanezen indokok alapján, különösen a köz- és magánszolgáltatók egyenlő bánásmódban részesítésének érdekében, a Bizottság javaslatot⁴¹ nyújtott be, amely lehetővé teszi többek között, hogy mentesüljenek a 93/38/EGK irányelv alkalmazási köre alól azon ágazatok vagy szolgáltatások (víz, energia, közlekedés és távközlés), amelyekre az irányelv vonatkozik, és amelyek egy adott tagállamban valódi

³⁷ 2000. július 26-i 2000/52/EK bizottsági irányelv a 80/723/EGK irányelv módosításáról (HL L 193., 2000.7.29., 75. o.).

³⁸ Lásd az I. mellékletet.

³⁹ Az Európai Tanács lisszaboni ülése, 2000. március 23–24., az elnökség következtetései, SN 100/00, 17. pont.

⁴⁰ COM(2000) 319, 2000. május 30. és a közlekedésről szóló I. melléklet.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács javaslata a víz- és energiaszolgáltatási, valamint a szállítási ágazatokban működő jogalanyok eljárásának összehangolásáról szóló irányelvre, COM(2000) 276, 2000. május 10.

versenykörülmények között működnek, miután az adott tevékenységet ténylegesen liberalizálták a vonatkozó EK-jogszabályok szerint. A távközlés liberalizációja már hatással van a beszerzési szabályok alkalmazására. A 93/38/EGK irányelv egyedi rendelkezéseinek értelmében a Bizottság egy közleményében⁴² kimondta, hogy az e területen megvalósuló legtöbb szolgáltatást az EU-ban (néhány kivétellel) mentesnek tekinti a 93/38/EGK irányelv alkalmazási köre alól.

5.2. Az európai koordináció és szolidaritás erősítése

62. Az egyre mélyülő európai integráció egyes ágazatokban szükségessé teszi, hogy párhuzamosan erősödjön a szabályozók és piaci szereplők tevékenysége európai szintű ellenőrzésének koordinációja. A szükséges intézményi rendelkezések eltérőek lehetnek a piaci integráció elért szintjétől és a vizsgálni kívánt esetleges hiányosságoktól függően, beleértve a meglévő nemzeti szabályozók hatékonyságát is.
63. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások értékelésének elősegítése érdekében a Bizottság azt tervezi, hogy megvizsgálja a tagállamokban e szolgáltatások teljesítése során általában elért eredményeket, valamint a szabályozási keretszabály hatékonyságát. E vizsgálat során különösen figyelmet kell fordítani a különböző infrastruktúra-hálózatok közötti kölcsönhatásokra, továbbá a gazdasági hatékonyság, a fogyasztóvédelem, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió célkitűzéseire.
64. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében betöltött és a Szerződés 16. cikkében elismert szerepe szükségessé teszi, hogy ezzel párhuzamosan az általános érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés és az európai polgárság közötti kapcsolatot is elismerjék. Bár a tagállamok széles körű szabadsággal rendelkeznek azon eszközök megválasztásában, amelyekkel az általános érdekű szolgáltatások által szolgált szolidaritási célkitűzéseket elérik, az Unió iránti hűség fenntartása érdekében szükséges lehet az ezen általános érdek közös alapfogalmának meghatározása. A Bizottság álláspontja szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezések megjelenése az alapjogi charta tervezetében fontos, ez irányban tett lépés.

5.3. Az általános érdekű szolgáltatásokat támogató egyéb közösségi hozzájárulások

⁴² HL C 156., 1999.6.3., 3. o.

65. Az általános érdekű szolgáltatásokat érintő közösségi lépések túlmutatnak az egységes piac kialakításán, beleértve a minőségi előírások biztosítására szolgáló eszközöket, a szabályozók összehangolását és a műveletek értékelését. Az egyéb közösségi politikai eszközök és intézkedések közös célkitűzései közé tartozik a fogyasztóvédelem, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások segítése rendeltetésük teljesítésében. E hozzájárulások feladata, hogy erősítsék – de semmiképpen se helyettesítsék – a nemzeti, regionális és helyi szint szerepét az adott területen. Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 1996. évi közlemény óta a következő egyedi előrelépések történtek:

- a Bizottság és a tagállamok elfogadták az európai területfejlesztési tervet, amely meghatározza az európai területfejlesztés keretszabályát és főbb politikai lehetőségeit,
- a transzeurópai hálózatok programjának megvalósítása, összhangban az állam- és kormányfők által tett kötelezettségvállalásokkal, valamint a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott ágazati iránymutatásokkal. A közlekedési hálózatokra vonatkozó iránymutatás felülvizsgálata várhatóan elősegíti e terület célkitűzéseinek megvalósítását,
- az európai kutatási térség kialakítására vonatkozó kezdeményezés a nemzeti és a közösségi politikák közötti koordináció javítása érdekében⁴³, beleértve a kutatási és az elektronikai hálózatok „territorializációjának” szempontjait is,
- a Bizottság elfogadta az 1999–2001. évi fogyasztóvédelmi cselekvési tervet, amely kiemelten kezeli az általános érdekű szolgáltatások területét,
- az e-Európa cselekvési terv a mindenki számára elérhető információs társadalom érdekében, amelynek célja a digitális technológiák elterjesztésének felgyorsítása egész Európában. Ennek érdekében a cselekvési terv a megfizethető hozzáférésre, a szükséges képességek fejlesztését és az Internet-használat ösztönzését szolgáló intézkedésekre összpontosít (például e-tanulás, e-egészségügy, e-kormányzat).

⁴³ „Az európai kutatási térség felé”, COM(2000) 6, 2000. január 18.

66. A horizontális fogyasztóvédelmi jogszabályok szintén vonatkoznak valamennyi általános érdekű szolgáltatásra. E horizontális jogszabályok az alapvető fogyasztóvédelem kérdéseivel foglalkoznak, mint a tisztességtelen szerződési feltételek, távollévők között megvalósuló értékesítés stb. Szükség van mindazonáltal a horizontális és ágazati fogyasztóvédelmi jogszabályok hatékony és megkülönböztetéstől mentes végrehajtásának fejlesztésére az EU-ban. Ehhez valamennyi érintett fél összehangolt erőfeszítésére van szükség, beleértve a tagállamok, a nemzeti szabályozó hatóságok, a szolgáltatók és a fogyasztók képviselői közötti szorosabb közigazgatási együttműködést.
67. A Kereskedelmi Világszervezet, azon belül a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános megállapodás keretében a Közösség szintén elkötelezett általános gazdasági érdekű szolgáltatásai fenntartása mellett. Megjegyezzük, hogy a GATS-megállapodás fenntartja a WTO-tagországok szuverén jogát arra, hogy területükön szabályozzák a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket, és biztosítsák a törvényes közcélok érvényre juttatását. Így az egyes országoknak lehetőségük van a minőségi követelmények és a rendszerük alapját képező társadalmi célkitűzések fenntartására azokon a területeken is, amelyekre a kötelezettségvállalások irányulnak. Ennek ellenére a tagállamok azon törvényes joga, hogy a szolgáltatási ágazat hatékony működésének biztosítására megfelelő szabályozási keretszabályt alkosson, nem használható fel indokolatlan kereskedelmi akadályként.
68. A jóléti és szociális védelmi feladatokhoz kapcsolódó általános érdekű szolgáltatások nemzeti vagy regionális hatáskörbe tartoznak. Mindazonáltal elismerik a Közösség szerepét az e területeken megvalósuló együttműködés és a koordináció elősegítésében. A Bizottság különösen fontosnak tartja a tagállamok együttműködésének előmozdítását a szociális védelem reformjával összefüggő kérdések területén. Miután a Tanács jóváhagyta a szociális védelem modernizációjáról szóló közleményt⁴⁴ és az Európai Tanács lisszaboni ülése által a szociális védelemmel foglalkozó magas szintű csoportnak adott megbízást, a Bizottság továbbfejleszti a reform felügyeletével és a politikákról szóló viták előmozdításával kapcsolatos tevékenységeit, amelyek az e területen megvalósítandó európai konszenzus irányába mutató eszközök.

⁴⁴ „A szociális védelem modernizációjának összehangolt stratégiája”, COM(1999) 347, 1999. július 14.

*I. MELLÉKLET***AZ EGYES ÁGAZATOK HELYZETE**

Egyes általános érdekű szolgáltatások esetében piaci nyitás valósult meg az egységes piacra vonatkozó jogszabályok és az EU versenypolitikájának alkalmazásával. E szakasz áttekinti a közösségi szabályok hatálya alá tartozó ágazatokban történt előrelépéseket. Ez nem fedi le az általános érdekű szolgáltatások teljes körét. Különösen a nem gazdasági jellegű szolgáltatások hiányoznak e körből⁴⁵.

Elektronikus hírközlés

1990 óta az Európai Bizottság fokozatosan léptette hatályba a távközlési piac liberalizációjára vonatkozó átfogó szabályozási keretet. A verseny felszabadításával e politika jelentős hatással volt a piac fejlődésére, és hozzájárult ahhoz, hogy Európában erős hírközlési ágazat alakuljon ki, amely a fogyasztók és a vállalati felhasználók számára lehetővé teszi, hogy élvezzék a nagyobb választék, az alacsonyabb árak, valamint az innovatív szolgáltatások és alkalmazások által kínált előnyöket.

A meglévő keretszabály rendelkezései valamennyi távközlési szolgáltatást és hálózatot liberalizáltak 1998. január 1-jétől. Ennek eredményeképpen a hagyományosan az állami monopóliumok által jellemzett ágazat olyan dinamikus ágazattá alakult át, amely kész kihasználni a globális piac által kínált valamennyi lehetőséget.

A kialakult szabályozási keretszabály mögött a növekedés, a munkahelyteremtés és a versenyképesség támogatásának, a fogyasztói érdekek védelmének, a szolgáltatók és szolgáltatások széles választéka valamennyi felhasználó számára történő biztosításának, valamint az innováció, a versenyképes árak és a szolgáltatás minősége előmozdításának politikai célkitűzése állt.

⁴⁵ Lásd a 28–30. pontot.

Az 1998. évi liberalizációval hatályba léptetett szabályozási keretet felülvizsgálták a piaci és technológiai fejlesztések, valamint a végrehajtási folyamat tapasztalatainak figyelembevételével. Az EU távközlési piacának számos területét – az üzemeltetők és szolgáltatók számának növekedése ellenére – továbbra is uralják a tagállamok nemzeti szolgáltatói. A felülvizsgálat lehetőséget kínál a hatályos szabályozás újraértékelésére annak biztosítása érdekében, hogy előmozdítsa a verseny fejlődését és a fogyasztók választási lehetőségeinek szélesítését, és továbbra is védelmezze az általános érdekű célokat. E célból a 2002. január 1-jétől hatályos új keretszabály öt új irányelvre tesz javaslatot⁴⁶, amelyek közül egy – nevezetesen „az egyetemes szolgáltatások és a felhasználók jogai az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások tekintetében” című – kifejezetten az általános közérdekű szolgáltatásokra vonatkozik.

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek, amelyeket a tagállamok a Közösség felkérésére a szolgáltatók számára előírnak, az alapszolgáltatások széles választékának teljesítését biztosítják. Az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó hatályos szabályozási keret azt írja elő, hogy egy bizonyos, meghatározott minőségű minimális szolgáltatáscsomagot megfizethető áron valamennyi felhasználó részére hozzáférhetővé kell tenni, függetlenül földrajzi elhelyezkedésüktől. A jogszabályok részletezik az e körbe tartozó szolgáltatásokat, a szolgáltatók meghatározott kötelezettségekkel történő megbízásának eljárását, amennyiben szükséges, és a piaci szereplők részéről az e szolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatban felmerülő nettó költségek finanszírozásának keretszabályát. A javasolt új irányelv fenntartja az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó fenti megközelítést.

A tagállamokból származó tapasztalatok szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeknek a piac folyamatos nyitásával párhuzamosan történő kiegyensúlyozása arra ösztönözte a szolgáltatókat, hogy az egyetemes szolgáltatás fogalmának dinamikus megközelítését alkalmazzák. Bár a formális jogszabályi keret ténylegesen csak minimális garantált szolgáltatásnyújtást ír elő, a versenyhelyzet arra ösztönözte a vállalkozásokat, hogy olyan új tarifacsomagokat és szerződési feltételeket kínáljanak, amelyek kiszélesítik a fogyasztók által a Közösség minden részében alapszolgáltatásként elvárható szolgáltatáskört. Ez ma már magától értetődő a mobil távközlési szolgáltatások biztosítása terén, amelyekre nem vonatkoznak egyedi egyetemes szolgáltatási kötelezettségek, de ahol a kieléztett verseny a szolgáltatások gyors innovációját eredményezte, beleértve a felhasználók rendelkezésére álló

⁴⁶ Lásd: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>

előfizetéses szolgáltatási lehetőségek széles körét. A legfrissebb felmérések eredményei⁴⁷ a Közösségben azt igazolják, hogy a lakossági felhasználók jelentős része dönt ma mellett, hogy kizárólag a mobiltelefon-szolgáltatást válassza (a helyhez kötött telefonszolgáltatás helyett), és hogy főként az alacsony jövedelmű háztartások legalább annyira vagy még inkább hajlanak arra, hogy kizárólag mobiltelefon-előfizetésük legyen, mint a magasabb jövedelmű háztartások.

Postai szolgáltatások

A hatályos szabályozási keret⁴⁸ megközelítőleg az európai piac 3%-át nyitotta meg a postai szolgáltatások (azaz a 350 grammnál súlyosabb vagy az alapdíj több mint ötszörösébe kerülő levélküldemények) előtt. Hét tagállam (Dánia, Finnország, Hollandia, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország) a piaci nyitás néhány vonatkozásában túllépett a postai irányelv által megkövetelt szinten.

2000. május 30-án az Európai Bizottság új irányelvjavaslatot fogadott el, amely 2003-ban a postai szolgáltatások piaca átlagosan 20%-ának további megnyitását javasolta (azaz teljes piaci nyitás az expressz és a kimenő külföldi levelekre, a súly/ár korlátok pedig minden más levélküldemény esetében 50 grammra és az alapdíj 2,5-szeresére csökkennek). Szintén kiszélesíti a jelenlegi fogyasztóvédelmi jogokat a jogorvoslati és panaszkezelési mechanizmusok tekintetében, kiterjesztve ezeket a közszolgáltatókon kívül valamennyi postai szolgáltatóra.

A hatályos irányelv meghatározása szerint az „egyetemes szolgáltatás” minden felhasználó számára elérhető és „magában foglalja a meghatározott minőségű postai szolgáltatások állandó biztosítását a tagállamok területének minden pontján, minden felhasználó számára elérhető áron”. A postai irányelv pontosabban meghatározza továbbá azt, hogy a minimális egyetemes szolgáltatás tartalmazza a legfeljebb 2 kg súlyú postai küldemények és a legfeljebb 10 kg súlyú csomagok, továbbá az ajánlott és a biztosított küldemények napi begyűjtését és kézbesítését (legalább heti öt alkalommal). A tagállamoknak biztosítaniuk kell a legfeljebb 20 kg súlyú külföldi csomagok kézbesítését, és szabadon kiterjeszthetik a belföldi minimális egyetemes szolgáltatást a legfeljebb 20 kg súlyú csomagokra is. Végül a postai irányelv

⁴⁷ Bizottsági tanulmány, „A távközlési szolgáltatások helyzete az EU régióiban”, 2000. április, amelyet az EOS Gallup készített.

⁴⁸ 97/67/EK irányelv (HL L 15., 1998.1.21., 14. o.)

meghatározta a szolgáltatás minőségének európai követelményeit a rendelkezésre álló „leggyorsabb kézbesítési kategóriába” tartozó, határon átmenő küldemények tekintetében. A postai szolgáltatóktól független nemzeti szabályozó hatóság felelős az irányelvből fakadó kötelezettségek betartásának biztosításáért.

Az egyetemes szolgáltatás alkalmazási körén kívüli nem fenntartott szolgáltatások esetében a tagállamok általános engedélyezési eljárásokat vezethetnek be az alapvető követelmények betartásának biztosításához szükséges mértékben. Az egyetemes szolgáltatás alkalmazási körén belüli nem fenntartott szolgáltatások esetében a tagállamok egyedi engedélyeket vezethetnek be az alapvető követelmények betartásának biztosításához szükséges mértékben. A tagállamok alternatív szolgáltatóknak is biztosíthatnak engedélyeket, hogy azok meghatározott földrajzi területeken nyújtsanak egyetemes szolgáltatást. Végül kompenzációs alap hozható létre annak érdekében, hogy biztosítsák az egyetemes szolgáltatás védelmét arra az esetre, ha az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek az egyetemes szolgáltatást nyújtó szolgáltató számára aránytalan pénzügyi terhet jelentenének.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyetemes szolgáltatás az egész Unióban fennmaradt, beleértve azt a hét tagállamot is, amely bizonyos szempontból szélesebb körű piaci nyitást hajtott végre, mint amelyet a postai irányelv előírt. Összességében a postai szolgáltatók – beleértve az egyetemes szolgáltatásokat biztosítókat is – hatékonyabbak, a szolgáltatások pedig fejlődtek a néhány évvel ezelőtti helyzethez képest (például a szolgáltatások választéka, valamint a belföldi és a határon átnyúló küldemények szolgáltatási minősége tekintetében). Jó példa e fejlődésre, hogy a külföldi elsőbbségi küldemények szolgáltatási minősége tekintetében az 1997–1999-es időszakban a feladástól számított 3 napon belüli kézbesítés (D+3) aránya 84%-ról 91%-ra nőtt.

Az elkövetkező években a postai ágazat viszonylag gyors fejlődése várható, mivel az elektronikus levelezés fejlődése bizonyos mértékig a hagyományos levélküldés helyébe léphet, a levélfeldolgozás automatizálása lehetővé teszi a hatékonyság növelését, és igény mutatkozik új vagy továbbfejlesztett szolgáltatásokra is (az e-kereskedelemhez hatékony logisztikai hálózat szükséges az áruk és szolgáltatások Unión belüli továbbítása érdekében). Az egyetemes szolgáltatás fejlődő jellege következtében minden felhasználó hozzáférhet e szolgáltatásokhoz.

Közlekedés

1. Liberalizáció

A közlekedési piacok közösségi verseny előtt történő megnyitása által keltett egyedi kihívásokra adott válaszként a Szerződés 70. cikkében létrehozta a közös közlekedéspolitikát. Ezáltal a tagállamok felismerték a tényt, hogy a belső közlekedési piacok kialakítása, a liberalizáció és a közszolgáltatási célkitűzések megvalósítása mind az úgynevezett integrált politikai megközelítés központi elemei. Így a Közösség fokozatosan liberalizálja a közlekedési piacokat, hogy biztosítsa a biztonsági előírások betartását és garantálja az alapvető közszolgáltatási célkitűzéseket. Jelentős előrelépés történt a piacok megnyitásában az EU-szerte jelenlévő verseny előtt:

Légi közlekedés:

A fokozatos piacnyitás 1987-ben kezdődött és a „harmadik légiközlekedési csomaggal”⁴⁹ fejeződött be, amely 1993-ban lépett hatályba. A csomag 1997. április 1-jével teljesen liberalizálta a közösségen belüli légi forgalmat, amikor is a légi fuvarozók kabotázsjogokat kaphattak olyan tagállamban is, ahol a társaságuk nem rendelkezett székhellyel.

A földi kiszolgálási repülőtéri szolgáltatásokat a légitársaság saját kiszolgálása tekintetében egy 1996. évi közösségi jogszabály⁵⁰ liberalizálta 1998. január 1-jétől az évente több mint 1 millió utast kiszolgáló repülőterek esetében. A harmadik fél általi kiszolgálás 1999. január 1. óta van liberalizálva (3 milliós utaslétszám esetén – a következő lépés a 2 milliós utaslétszám-határ 2001. január 1-jétől).

Tengeri közlekedés:

A tagállamok közötti nemzetközi fuvarozás tekintetében teljes a liberalizáció. A közösségi joganyag⁵¹ a tengeri kabotázs szolgáltatásokat 1993. január 1-jével liberalizálta. Ideiglenes mentességet biztosítottak Franciaország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Görögország számára. E tagállamokban a szigetközi kabotázs szolgáltatásokat liberalizálták utoljára, amelyek 1999. január 1-jével váltak nyitottá, két ágazat kivételével Görögországban,

⁴⁹ A légifuvarozók engedélyezéséről szóló, 1992. július 23-i 2407/92/EGK tanácsi rendelet; A közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról szóló, 1992. július 23-i 2408/92/EGK tanácsi rendelet; A légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól szóló, 1992. július 23-i 2409/92/EGK tanácsi rendelet.

⁵⁰ A közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelv (HL L 272., 1996.10.25., 36. o.).

⁵¹ A szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri szállításra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról szóló, 1992. december 7-i 3577/92/EGK tanácsi rendelet.

amelyek további ideiglenes mentességet élveznek 2004. január 1-jéig. A kikötői ágazatban a Közösség jövőbeli jogszabályainak kell rendezniük a piacra való bejutás és a finanszírozás kérdéseit.

Közúti közlekedés:

A közösségi verseny először 1969-ben jelent meg a nemzetközi utazásokra vonatkozó közösségi kvóták rendszerének bevezetésével. 1992-ben e rendszert felváltotta a közösségi engedélyezés⁵², amely objektív minőségi feltételek alapján engedett belépést az EU-piacokra. A közösségi jogszabályok eredményeképpen 1998. július 1-jétől a kabotázs szolgáltatások biztosítására vonatkozó valamennyi mennyiségi korlátozást teljesen eltörölték⁵³.

A nemzetközi személyszállítási piacra való bejutás 1992. június 1. óta liberalizálva van⁵⁴. A vonatkozó rendelet meghatározza a piacra való bejutás feltételeit minden egyes közúti személyszállítási szolgáltatás esetében (eseti, menetrend szerinti, ingajárat és különcélú menetrend szerinti járat). A kabotázsjogokat – a nemzeti menetrend szerinti szolgáltatások kivételével – két rendelet vezette be⁵⁵, amelyek 1996. január 1. óta szabad piaci hozzáférést biztosítanak egy engedélyezési rendszer alapján.

A kombinált szállítási szolgáltatások (szigorú meghatározás, amelynek célja, hogy ne a közúti szállítás legyen a kombinált szállítási út fő eleme) piaca mára teljesen liberalizálttá vált 1993. július 1. óta⁵⁶.

Belvízi utak:

A történelem során kialakultak a nemzeti „rotációs hajóbérleti” rendszerek. A közösségi jogszabályok⁵⁷ a tagállamokat e rendszerek felszámolására kötelezték 2000. január 1-jétől,

⁵² A nemzetközi közúti áru fuvarozási piacra való bejutás mennyiségi korlátozásainak eltörléséről szóló tanácsi rendelet (HL L 95/1., 1992.4.9., 1. o.).

⁵³ A 4059/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 390., 1989.12.30., 3. o.), 3118/93/EGK rendelet (HL L 279., 1993.11.12., 1. o.).

⁵⁴ Az autóbusszal végzett nemzetközi személyszállítás közös szabályairól szóló, 1992. március 16-i 684/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 74., 1992.3.20., 1. o.)

⁵⁵ A valamely tagállam területén nem honos fuvarozók által végzett belföldi közúti személyszállítási szolgáltatás feltételeinek megállapításáról szóló, 1992. július 23-i 2454/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 251., 1992.8.29.), amelynek helyébe a valamely tagállamban nem honos fuvarozók számára a belföldi közúti személyszállítási szolgáltatás feltételeinek megállapításáról szóló, 1997. december 11-i 12/98/EGK rendelet lépett (HL L 4., 1998.1.8., 10. o.)

⁵⁶ A tagállamok közötti kombinált áru fuvarozás egyes típusaira vonatkozó közös szabályok megállapításáról szóló, 92/106/EGK tanácsi irányelv (HL L 368., 1992.12.17., 38. o.).

⁵⁷ Az 1996. november 19-i 96/75/EGK tanácsi irányelv (HL L 304., 1999.11.27., 12. o.).

amikortól a Közösségben a nemzeti és nemzetközi belvízi közlekedés területén szabadon köthetők szerződések, és az árak szabad megállapodás tárgyát képezik.

Vasúti közlekedés:

Világossá vált, hogy a piacra való bejutásra és a vasúti társaságok szervezeti és pénzügyi felépítésére, valamint a vágányok engedélyezésére és kiosztására vonatkozó hatályos közösségi jogszabályok túl pontatlanok, így nem elég hatékonyak. A Bizottság válaszul javaslatcsomagot⁵⁸ dolgozott ki ezen elemek megerősítésére. Ez kiterjeszti az engedélyezési szabályokat a Közösség valamennyi vasúttársaságára, továbbá világos és részletes szabályokat és eljárásokat hoz létre a díjak megállapítására és a kapacitáselosztásra. Ami pedig a legfontosabb, megnyitja az áruszállítás piaca előtt a Közösség vasúti hálózatának fővonalait. A csomagot a Bizottság 1998 júliusában fogadta el, és 2001 elején továbbítják a Tanácshoz elfogadásra.

2. A közszolgáltatási eszközök általános elvei

A közösségi jogszabályok által bevezetett valamennyi liberalizáció esetében az általános érdekű közlekedési szolgáltatások magas színvonalát a gyakorlatban is biztosították. A jogszabályok rendelkeznek azokról az eszközökről, amelyeket a minimális minőségi követelmények biztosítása érdekében kell alkalmazni. A légi és tengeri közlekedési ágazatokban tapasztalható éles verseny nem veszélyezteti a közcélú igényeknek megfelelő szolgáltatások ellátását, mivel a tagállamok megfelelő védintézkedéseket fogadtak el.

Egyértelmű, hogy e folyamatnak kulcsfontosságú eleme volt egy sor olyan intézkedés és politika elfogadása, amelyek biztosítják az alapvető közszolgáltatási követelmények fenntartását és továbbfejlesztését a fokozatos piaci nyitással összefüggésben, különös tekintettel a következőkre:

- A nem jövedelmező útvonalakon teljesített szolgáltatás biztosítása. Liberalizáció esetén gyakran szükséges intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy a nem jövedelmező útvonalakon a szolgáltatás folyamatos maradjon. Ez kétféle módon

⁵⁸ COM(1998) 480 végleges, amelyet a Bizottság 1998. július 22-én fogadott el (HL C 321., 1998.10.20., 6. o.), és ezt módosította a COM(1999) 616 végleges, amelyet a Bizottság 1999. november 25-én fogadott el; javaslat tanácsi irányelvre a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK irányelv módosításáról; javaslat tanácsi irányelvre a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK irányelv módosításáról;

történhet. Egyrészt közvetlen támogatással, amely megkülönböztetéstől mentesen az útvonalon üzemelő valamennyi fuvarozó rendelkezésére áll. Másrészt pedig a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó kizárólagos jogok odaítélésével, ellentételezéssel vagy a nélkül.

Ez utóbbira példák a repülőtereket, szigetek kikötőit vagy távoli régiókat ellátó szolgáltatások. Ilyen módon biztosítják az e területeken élő lakosság és az itt letelepedett vállalkozások alapvető mobilitását és a szükséges áruellátást.

Sok esetben e megállapodásokhoz jóváhagyás szükséges az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás szerint. Ilyen esetekben a Bizottság következetesen elfogadja e rendszereket, amennyiben ezeket olyan módon alakítják ki, hogy a lehető legkevésbé legyenek alkalmasak a kereskedelem és a verseny torzítására, és a kérdéses esetben meglehetősen szükségesek. Amennyiben például a kizárólagos jogokat nyílt és megkülönböztetéstől mentes versenytárgyalás útján adják át, akkor ezeket elvben a Szerződéssel összeegyeztethetőnek kell tekinteni;

- A folyamatos minimális szolgáltatási színvonal fenntartása bármely adott útvonalon. Amikor megnyitják a piacokat a verseny előtt, a közlekedési ágazatban gyakran szükség van annak biztosítására, hogy a szolgáltatási színvonal ne romoljon, mivel a vállalkozások hajlamosak a minőség és a folyamatosság rovására csökkenteni költségeiket. Ez ellentétes a közszolgáltatás célkitűzéseivel. Erre válaszul a tagállamok általában minimális piacra jutási feltételeket alkalmaznak az üzemeltetési engedély megadásához, amely minden potenciális piacra lépőre megkülönböztetéstől mentesen vonatkozik. Az EU szárazföldi része és a szigetek közötti tengeri közlekedés esetén gyakran előírnak bizonyos minimumkövetelményeket a járatok rendszeressége, kapacitása, valamint az árukra és utasokra vonatkozó díjszabás tekintetében. Közvetlen támogatásokra az e feltételeknek való megfelelés következtében felmerülő költségnövekmény kiegyensúlyozása érdekében lehet szükség. E támogatások például csökkenthetik az egy utasra vagy szállított árura eső viteldíj összegét. E támogatásokat megkülönböztetéstől mentesen az ugyanazon útvonalon üzemelő valamennyi fuvarozó számára kell biztosítani.

javaslat tanácsi irányelvre a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról.

Ezen elvek gyakorlati alkalmazására a légi és a szárazföldi szállítási ágazatban találunk példákat.

3. **Példák a közlekedési ágazatokból**

Légi közlekedés

A légiközlekedési ágazat kitűnő példa arra, hogy a teljes körű liberalizációs folyamat hogyan egyeztethető össze a közszolgáltatási kötelezettségek fenntartásával. A liberalizáció mellett a tagállamokat feljogosították arra, hogy közszolgáltatási kötelezettséget írjanak elő, ha úgy vélik, hogy az adott útvonal elengedhetetlenül fontos azon régió gazdasági fejlődéséhez, ahol a repülőtér található. Ez vonatkozhat a tagállam peremterületén vagy fejlődő régiójában található repülőteret ellátó útvonalakra, vagy a tagállam területén bármely regionális repülőteret érintő gyér forgalmú útvonalra. A közszolgáltatási kötelezettség alapján előírt követelmények érinthetik az árakat, a férőhelyek számát, a gyakoriságot stb., amennyiben a légi fuvarozók nem nyújtanának hasonló szolgáltatási színvonalat, ha pusztán kereskedelmi érdekeiket vennék figyelembe. Az útvonalak kiválasztása és az előírt rendelkezések tekintetében a Bizottság ellenőrzési joggal rendelkezik.

Miután egy útvonalra közszolgáltatási kötelezettséget írnak elő, az ezen útvonalhoz való hozzáférés minden olyan légi fuvarozó számára nyitva áll, amely tiszteletben tartja a közszolgáltatási kötelezettséget. Ha azonban egy légi fuvarozó sem kíván az adott útvonalon járatot üzemeltetni, mivel az nem jövedelmező, a tagállamok az útvonalhoz való hozzáférést legfeljebb három évre egyetlen légi fuvarozóra korlátozhatják. Ebben az esetben e szolgáltatások üzemeltetésének jogát közösségi szintű versenytárgyaláson kell meghirdetni.

A közszolgáltatási kötelezettségek előírása mellett a tagállamok szociális jellegű támogatást is adhatnak. Spanyolországban, Portugáliában és Franciaországban e módszert alkalmazzák a nem jövedelmező útvonalak támogatására. Ez a megközelítés össze is kapcsolható a közszolgáltatási kötelezettség előírásával, bizonyos szolgáltatási színvonalat biztosítva az érintett útvonalon. A támogatás akkor minősül szociális jellegűnek, ha csak az útvonalat igénybe vevő utasok bizonyos csoportjaira – például gyerekekre vagy fogyatékkal élőkre – vonatkozik. Hátrányos helyzetű régiók, például szigetek esetében a támogatás az érintett régió teljes lakosságára vonatkozhat.

A szolgáltatási minimumkövetelményeknek a nem jövedelmező útvonalakon való fenntartására a fenti két rendszer mindeddig igen alkalmasnak bizonyult a légi közlekedés területén.

Szárazföldi szállítás

A magas minőségi színvonal biztosítása érdekében szükséges a verseny alapvető szintjének és az átláthatóság minimumkövetelményeinek harmonizációja a szolgáltatási szerződések odaítélésekor. A Bizottság elfogadott egy rendelettervezetet a személyszállítási közszolgáltatásokról⁵⁹, amely biztosítja, hogy a tömegközlekedési szolgáltatások üzemeltetőit a verseny arra készítse, hogy az utasok számára jobb szolgáltatásokat kínáljanak, mérsékeljék a költségeket és biztosítsák a legmagasabb szintű biztonságot. A közlekedési hatóságok részére egyértelműen előírja, hogy megfelelő szolgáltatásokra törekedjenek a minőség, a szolgáltatások integrációja és az alkalmazottak érdekeinek védelme érdekében. A hatékony tömegközlekedés alapvető szerepet játszik a torlódások megelőzésében és a tisztább környezet elérésében.

Energia

A villamosenergia-irányelv⁶⁰ előírja a tagállamok számára, hogy 2000-ben a hazai kereslet legalább 30%-át megnyissák az EU-szintű verseny előtt, a gáz-irányelv⁶¹ pedig legalább 20%-os piaci nyitást ír elő. A nyílt és versenyképes belső gáz- és villamosenergia-piac kialakítása során a Közösség fokozatos megközelítést alkalmazott. Ezekben az ágazatokban az első liberalizációs irányelveket a tagállamoknak rendre 1999. februárig^{62,63} és 2000. augusztusig⁶⁴ kellett végrehajtaniuk. E megközelítés alkalmazásának indoka az volt, hogy az ágazat alkalmazkodni tudjon a változásokhoz, és hogy biztosítsák e területeken az általános érdekű szolgáltatások fenntartásának és javításának biztosításához szükséges intézkedések megtételét.

Bár a két irányelv tükrözi az érintett ágazatok közötti különbségeket, mindkettő hasonló megközelítést alkalmaz; a kereslet liberalizációjának minimális nyitási szintű fokozatos

⁵⁹ COM(7) 2000, 2000. július 26.

⁶⁰ 96/92/EK irányelv a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról.

⁶¹ 98/30/EK irányelv a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról.

⁶² Belgium és Írország számára további egy év, Görögország számára két év állt rendelkezésre.

⁶³ 96/92/EK irányelv a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról.

⁶⁴ 98/30/EK irányelv a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról.

bevezetése⁶⁵, a hálózatokhoz és az alapvető létesítményekhez – pl. gáztárolás – való hozzáférés harmadik felek részére történő megkülönböztetéstől mentes biztosításának előírása, a továbbító és elosztó létesítményekre vonatkozó szétválasztó intézkedések előírása, és a megkülönböztetések megelőzésére szolgáló hatékony szabályozás előírása.

Valójában a liberalizáció sokkal gyorsabban zajlott le a Közösségben, mint ahogyan azt az irányelvek előírták, vagy arra számítani lehetett. A villamosenergia-kereslet körülbelül 65%-a és a teljes európai gázkereslet 80%-a már teljesen nyitott az EU-szintű verseny előtt, és a legtöbb tagállam úgy döntött, hogy néhány éven belül eléri a teljes liberalizációt⁶⁶. Ezen túlmenően, bár végrehajtásuk tekintetében az irányelvek számos választási lehetőséget kínáltak a tagállamoknak – például a harmadik felek részére biztosított hozzáférés és a szétválasztási módszerek tekintetében –, csaknem valamennyi tagállam – mind a villamos energia, mind pedig a gáz esetében – olyan megközelítéseket alkalmazott, amelyeket széles körben a tényleges versenyhez vezető legalkalmasabb módszerek tartanak.

Egyértelmű, hogy a közszolgáltatási kérdések e piacok liberalizációjának központi elemei. Ezenkívül sok tekintetben az elfogadható árú villamosenergia-ellátás, vagy – ahol van csatlakozási lehetőség – gázellátás biztosítása az EU valamennyi fogyasztója számára egyike a legalapvetőbb közszolgáltatásoknak. Ezért mindkét irányelv számos rendelkezést és biztosítéki intézkedést tartalmaz annak biztosítására, hogy megvalósuljanak az alapvető közszolgáltatási célkitűzések, például az ellátás biztonságának garantálása, a villamosenergia-hálózatokhoz elfogadható áron történő egyetemes csatlakozás, és a veszélyeztetett állampolgároknak a hálózatról történő lekapcsolása elleni védelem. A liberalizált piacon e célokat úgy érik el, hogy a piaci szereplők számára szigorú engedélyezési feltételeket írnak elő.

Így a liberalizációnak e területeken alapvető előfeltétele volt és marad a lehető legmagasabb szintű követelmények fenntartása a Közösség egészében. Ennek érdekében mind a gáz-, mind a villamosenergia-irányelv lehetőséget nyújt a tagállamok számára, hogy megtegyék a

⁶⁵ A villamos energia tekintetében a tagállamoknak a kereslet 28%-át kellett megnyitni 1999-ben és 35%-át 2003-ig. A gázszolgáltatás tekintetében a tagállamoknak 2000-ben a kereslet legalább 20%-át kellett megnyitni, 2003-ig pedig 28%-át.

⁶⁶ A villamos energia tekintetében például az Egyesült Királyság, Finnország, Svédország, és Németország már a kereslet 100%-át felszabadította. Belgium, Hollandia, Dánia és Spanyolország középtávon kívánják teljesen megnyitni keresletüket.

szükséges intézkedéseket az általános érdekű szolgáltatások fenntartásának biztosítására, valamint a szolgáltatási követelmények fenntartására és fejlesztésére.

Az általános érdekű szolgáltatások megfelelő teljesítésének biztosítására szolgáló alábbi mechanizmusok Európa-szerte követett normává válnak:

– A hálózat biztonsága és megbízhatósága

Az átviteli és elosztó hálózatokat⁶⁷ monopolrendszerben üzemeltetik. Így a helyzet a liberalizáció előtt és után is változatlan maradt. A tagállamok e feladat végzésével és működtetésével továbbra is szabadon megbízhatnak egy köz-⁶⁸ vagy magánvállalkozást. Mindkét esetben a tagállamok általában akár egy független szabályozó szerv, akár pedig a kormányzat részvételével gondoskodnak a követelmények betartásának független felülvizsgálásáról és ellenőrzéséről. Európában a hálózat biztonsága és megbízhatósága magas színvonalú volt és továbbra is az, ezen a liberalizáció nem változtatott.

– Az ellátás biztonsága

Az irányelvek szerint a tagállamok – ahogy korábban is tették – szabadon hozhatnak a villamosenergia- és gázellátás biztonságát garantáló intézkedéseket. A meghozott intézkedéseknek azonban elengedhetetleneknek kell lenniük a kérdéses célkitűzések eléréséhez, és nem lehetnek megkülönböztető jellegűek. A tagállamok meghatározhatják például, hogy az új villamos energia előállítása milyen üzemanyag felhasználásával történjen abban az esetben, ha túlzottá válik egy adott energiaforrástól való függőség, vagy intézkedéseket hozhatnak a gázellátás forrásai tekintetében a megfelelő választék biztosítására.

– A hálózathoz való csatlakozás joga

A tagállamok általában csak a villamos energia tekintetében tekintik szükségesnek a csatlakozás jogát. Ebben az esetben az irányelv kifejezetten kimondja, hogy „a tagállamok kötelezhetik az elosztó vállalkozásokat egy adott területen lévő fogyasztók ellátására. A díjszabás ezen esetekben szabályozható, például az érintett fogyasztókkal

⁶⁷ A gázhálózatok bizonyos átfedéseinek kivételével, nevezetesen Németországban.

⁶⁸ Néhány országban, például Spanyolországban, folyamatban van az átviteli hálózat köztulajdonba vétele.

szembeni egyenlő bánásmód érdekében”. Amennyiben a végső felhasználókat liberalizálják, az elosztó hálózat tulajdonosait továbbra is kötelezni lehet az egyetemes csatlakozás biztosítására. Ezt követően az egyes tagállamok dönthetik el azt, hogy engedélyezés feltételeként kívánják-e meghatározni a végső felhasználóknak villamos energiát eladó vállalkozások számára azt, hogy egy adott területen belül valamennyi hasonló fogyasztót azonos áron lássanak el.

– Különleges fogyasztóvédelem

Mivel a villamos energia és a gáz alapvető szolgáltatások, különös rendelkezések szükségesek annak biztosítására, hogy a társadalom veszélyeztetett tagjait ne zárják ki az ellátásból. A piacok teljes liberalizálása esetén a közszolgáltatási követelmények fenntartását a minimális engedélyezési feltételek biztosítják. Ha e feltételeknek nem felelnek meg, visszavonják a villamosenergia- vagy gázellátási engedélyt.

– Szolgáltatási követelmények

Egyértelműen közérdeknek minősül annak biztosítása, hogy a villamosenergia- és gázellátáshoz kapcsolódó szolgáltatási követelmények – így például a csatlakozási igények gyors teljesítése, a javítások elvégzése, a számlázás pontossága, és a fogyasztók részére nyújtott egyéb szolgáltatások minősége – a lehető legszigorúbbak legyenek és folyamatosan fejlődjenek. A liberalizált piacon elengedhetetlen e követelmények fenntartása és továbbfejlesztése. A tapasztalatok szerint liberalizáció esetén – különösen országos szinten – e követelmények egyre szigorúbbá válnak, aminek két oka van. Először is, a villamosenergia-értékesítési engedély megadása mindig feltételekhez kötött. A feltételek egy része minimális szolgáltatási követelményeket tartalmaz. A nemzeti szabályozó szervek e követelményeket évről évre szigorítják és szélesítik. Másodsor pedig, mivel a szolgáltatási színvonal olyan fontos terület, ahol a vállalkozások versenyben állnak, a verseny a színvonal emelkedéséhez vezet. Ennek eredményeként a szolgáltatási színvonal a szabályozó szervek vagy a kormányzat által meghatározott minimális szint fölé emelkedik.

Így az európai villamosenergia- és gázágazat fokozatos liberalizációja jogszabályi keretrendszerének célja kettős: az árak csökkentése és a közérdekű szolgáltatások fenntartása, sőt növelése. A tapasztalatok szerint a megfelelő szabályozási intézkedések alkalmazásával – szükség esetén – e közérdekű szolgáltatások nemcsak

fenntarthatók, hanem javíthatók is a versenyző piacon. Ezen kívül, bár az irányelvek lehetőséget adnak⁶⁹ a követelményeiktől való eltérésre, amennyiben nem áll rendelkezésre más, kevésbé korlátozó jellegű megoldás a jogos közszolgáltatási célkitűzések elérésére, ezt valójában egy tagállam sem tartotta még szükségesnek.

A fenti célkitűzések eléréséhez természetesen aktív ellenőrzés és – szükség esetén – szabályozás szükséges. Bár e kérdések közül számos a szubszidiaritás elvének a hatálya alá tartozik – például az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik a hálózatról való lekapcsolás elleni védelem szintjének meghatározása –, a Bizottságnak az a célja, hogy a Közösség egészében biztosítsa az általános közérdekű szolgáltatások valamennyi formájának legmagasabb szintjét.

Rádió és televízió

A kereskedelmi televíziók szolgáltatásai főként az 1980-as évek óta fejlődtek jelentősen, létrehozva a jelenlegi kettős – közszolgálati/kereskedelmi – műsorszolgáltatási rendszert. Mind a tagállamok, mind a Közösség elismeri és támogatja a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatás párhuzamos létezésének szükségességét. Jelenleg a televízió- és rádióágazat közösségi szinten liberalizálva van.

A műsorszolgáltató médiumok központi szerepet játszanak a modern demokratikus társadalmak működésében, különösen a társadalmi értékek fejlődésében és átadásában. Ezért a műsorszolgáltatási ágazat a kezdetek óta egyedi szabályozás alá tartozik, amint azt az általános érdekek megkívánják. E szabályozás olyan közös értékeken alapul, mint a szólásszabadság, a válaszadás joga, a pluralizmus, a szerzői jog védelme, a kulturális és nyelvi sokszínűség támogatása, a kiskorúak és az emberi méltóság védelme vagy a fogyasztóvédelem.

Az ezen értékek tiszteletben tartását biztosító szabályozást elsősorban és alapvetően a tagállamok végzik, az EK jogszabályaival összhangban. A tagállamokban történő közszolgálati műsorszolgáltatás rendszeréről szóló jegyzőkönyv, amelyet az Amszterdami Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, elismeri a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepét és fontosságát, és megerősíti, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek a közszolgáltatási megbízás meghatározásában, szervezésében és

⁶⁹ Mindkét irányelv 3. cikkének (2) bekezdése.

finanszírozásában, feltéve, hogy ez nem érinti a Közösségben a kereskedelmi feltételeket és a versenyt olyan mértékben, amely ellentétes lenne a közös érdekekkel, miközben figyelembe veszik a közszolgáltatási megbízás teljesítését.

Közösségi szinten a „Televízió határok nélkül” irányelv határozza meg azt a jogi keretrendszert, amely biztosítja a belső piacon a televíziós műsorszórás szolgáltatások teljesítésének szabadságát, kellőképpen figyelembe véve az adott általános érdeket. Azonban a módosított „Televízió határok nélkül” irányelv átültetését még valamennyi tagállamnak el kell végeznie. Ezen kívül az Európai Közösséget létrehozó szerződés versenyszabályai a Bizottságra ruházzák azt a feladatot, hogy megelőzze a fogyasztókat károsító versenyellenes magatartást, különösen az erőfölénnyel való visszaélést és az egyesülések létrejöttének ellenőrzése alapján az oligopolisztikus vagy monopolisztikus piaci struktúrák kialakulását.

Az EK-jogszabályokkal összhangban a tagállamok határozhatják meg, hogy kívánják-e közszolgálati műsorszolgáltatási rendszert létrehozni, és meghatározhatják az erre vonatkozó pontos megbízást, valamint a finanszírozás módját. Finanszírozásuk jellegéből fakadóan a közszolgálati műsorszolgáltatók az állami támogatásokra vonatkozó, az EK-Szerződésben található szabályok hatálya alá tartozhatnak. A Bizottságnak biztosítania kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók közfinanszírozása arányos legyen az érintett tagállam által meghatározott közszolgáltatási megbízással, különösen arra való tekintettel, hogy az államilag biztosított ellentételezések egyike se haladja meg a kérdéses közszolgálati műsorszolgáltató részére meghatározott adott feladat nettó többletköltségeit.

A tagállamok által a közszolgálati műsorszolgáltatók részére nyújtott finanszírozás a Bizottsághoz benyújtott számos panasz tárgyát képezte, különös tekintettel a közszolgálati műsorszolgáltatók jelenlétére a reklámpiacokon⁷⁰. Fontos megjegyezni, hogy az e panaszokban felvetett problémák általában az olyan finanszírozási rendszerek végrehajtásával függnnek össze, amelyek egyaránt tartalmaznak reklámbevételeket és közfinanszírozást is. A finanszírozási program kiválasztása a tagállam illetékessége, és elvileg nem lehet kifogásolni, ha kettős finanszírozású programot választ (állami alapok és reklámbevételek kombinációja) az egyszerű finanszírozású program (kizárólag állami alapok) helyett, ha ez az érintett piacokon (pl. hirdetés, programok megvásárlása és/vagy eladása) nem befolyásolja a versenyt a Közösség érdekeivel ellentétes mértékben. A Bizottság néhány hónapon belül elkészül a

⁷⁰ Lásd a Bizottság XXIX. versenypolitikai jelentését (1999), 89. o.

függőben lévő panaszok elemzésével. Ennek során a tagállamokkal szoros konzultációt kíván folytatni.

A Bizottság álláspontja szerint a digitális forradalom nem kérdőjelezi meg annak szükségességét, hogy az audiovizuális politika határozza meg a vonatkozó általános érdekeket, és a szabályozási folyamatok révén – szükség esetén – védelmet nyújtson azok számára. A technológiai fejlesztések mindazonáltal szükségessé teszik az alkalmazott eszközök és módszerek folyamatos értékelését annak biztosítása érdekében, hogy ezek továbbra is arányosak legyenek az elérni kívánt célkitűzésekkel.

Míg a műsorszórási eszközök kérdése (különös tekintettel arra, hogy ez több végpontú vagy végpontok közötti) továbbra is kétségtelenül kulcsfontosságú, néhány új szolgáltatástípus szintén indokoltá teheti más tényezők figyelembevételét valamely szabályozási megközelítés szükségességének és arányosságának értékelése során (pl. „kódolt vagy kódolatlan”).

II. MELLÉKLET

A KIFEJEZÉSEK MEGHATÁROZÁSA

Általános érdekű szolgáltatások

E kifejezés olyan piaci vagy nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Ez a kifejezés a Szerződés 86. cikkében olvasható, és olyan piaci szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá helyeznek az általános érdek kritériuma alapján. Ez általában a közlekedési hálózatokra, az energiaszolgáltatásra és a hírközlésre terjed ki.

Közszolgáltatás

Többértelmű kifejezés, mivel vonatkozhat magára a szolgáltatást nyújtó szerve, vagy az érintett szerve ruházott általános érdekű feladatra is. Az általános érdekű feladat

teljesítésének támogatása vagy elősegítése céljából az adott közszolgáltatási kötelezettségeket a hatóságok előírhatják a szolgáltatást végző szervezet számára, például a szárazföldi szállítás, a légi vagy vasúti közlekedés, illetve az energiaszolgáltatás területén. E kötelezettségek nemzeti vagy regionális szinten alkalmazhatók. Gyakran összetévesztik a közszolgáltatás kifejezést, amely a köz részére nyújtandó szolgáltatás biztosítására vonatkozik, figyelemmel magára a nyújtandó szolgáltatásra, valamint a közszektor kifejezést (ideértve a közszolgáltatást is), amely a szolgáltatás nyújtójának jogállására vonatkozik, figyelemmel a szolgáltatás tulajdonosára.

Egyetemes szolgáltatás

Az egyetemes szolgáltatás, különösen az egyedi egyetemes szolgáltatási kötelezettségek meghatározása kulcsfontosságú eleme az Európai Unióban az olyan szolgáltatási ágazatok liberalizációjának, mint a távközlés. Az egyetemes szolgáltatás meghatározása és garantálása biztosítja a rendelkezésre álló szolgáltatások folyamatos hozzáférhetőségének és minőségének fenntartását minden felhasználó és fogyasztó számára azon folyamat során, amikor a monopol-szolgáltatásnyújtást nyíltan versenyző piacok váltják fel. A nyílt és versenyző távközlési piaci környezetben az egyetemes szolgáltatást a meghatározott minőségű szolgáltatások minimális csomagjaként határozzák meg, amelyhez valamennyi felhasználó és fogyasztó hozzáfér az egyedi nemzeti feltételeknek megfelelően, megfizethető áron.