



GONDOLATOK AZ INTEGRÁLT, NON-PROFIT
VEZETÉKES KÖZMŰSZOLGÁLTATÓ LÉTREHOZÁSÁNAK
ÉS ÜZEMELTETÉSÉNEK EGYES SZABÁLYOZÁSI
KÉRDÉSEIRŐL

Magyar Energetikai Társaság Interdiszciplináris Tagozat

Készítette:

Dr. Bálint Norbert

Herczeg András MBA

Dr. Tóth Máté LLM

Gebhardt Gábor

Oldalak száma:

35

Dátum:

2014. szeptember 18.

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|----|
| Tartalomjegyzék..... | 2 |
| 1 Bevezetés..... | 3 |
| 2 A nonprofit közműholdingtől várható lehetséges előnyök..... | 5 |
| 2.1 Fogyasztói-lakossági dimenzió..... | 5 |
| 2.2 Szabályozási stabilitás..... | 5 |
| 2.3 Gazdálkodási-üzemeltetési dimenzió..... | 6 |
| 3 A potenciális szabályozási korlátok és akadályok..... | 7 |
| 3.1 EU jogi korlátok..... | 7 |
| 3.2 Az uniós fúziókontroll-szabályozás kérdése..... | 7 |
| 3.3 Az állami támogatások kérdése..... | 9 |
| 3.4 Ágazati szabályozások..... | 12 |
| 3.5 Befektetővédelmi aspektus..... | 15 |
| 3.6 Belső szabályozási és intézményi korlátok..... | 16 |
| 4 A vizsgálatra érdemes külföldi modellek..... | 18 |
| 4.1 Az integrált közmű-szolgáltatás amerikai modellje..... | 18 |
| 4.2 Az integrált közmű-szolgáltatás európai modelljei..... | 22 |
| 4.2.1 A német Stadtwerke-modell szabályozási környezete..... | 23 |
| 4.2.2 A Stadtwerkék felépítése és üzemeltetése..... | 25 |
| 4.2.3 A közösségi közműszolgáltatói modell gazdasági és társadalmi előnyei.... | 29 |
| 4.2.4 A következő évek legnagyobb kihívásai a Stadtwerkék előtt..... | 32 |
| 5 Konklúzió..... | 34 |

1 BEVEZETÉS

Kevésbé kétséges immáron, hogy hazánk energiaszektorának szabályozásában jelentős paradigmaváltásnak lehetünk tanúi. Az 1990-es évek derekán megalkotott első villamos energia- és gáztörvényekkel, valamint az ezzel egy időben megindított energetikai privatizációval kezdődően az iparági szabályozás – igaz, kisebb-nagyobb megszakításokkal – a liberalizáció irányába haladt, és (főként a kilencvenes évek második felében) a privatizáció nyomán ezzel párhuzamosan csökkent a közvetlen és közvetett állami tulajdon hazánk energiaszektorában. Az elmúlt egy-másfél évben azonban ez a folyamat nem csupán megtorpant, hanem láthatóan meg is fordult: a magyar állam – elsősorban az MVM Zrt-n keresztül – jelentős részesedéseket szerzett az energiaszektor azelőtt magánkézben lévő társaságaiban. Előbb az E.ON földgázvállalatok (Magyar Földgázkereskedő Zrt., korábban E.ON Földgáz Trade Zrt. és a Magyar Földgáztároló Zrt., korábban E.ON Földgáz Storage Zrt.), majd az algyői gáztárolót üzemeltető MMBF Zrt. 51%-os tulajdonrésze, végül pedig a FŐGÁZ 49%-os részvénytartása került közvetett állami tulajdonba. 2014. június 30-án pedig a Fővárosi Közgyűlés zárt ülésen döntött a FŐGÁZ 50% + törzsrésztartalommal rendelkező többségi részvénytartásának az állam részére (állami cégnek) történő értékesítéséről is.

2014. augusztus 15-én pedig megjelent a Kormány 1465/2014. (VIII.15.) Korm. határozata az állami tulajdonú, non-profit alapon működő holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezésének előkészítéséhez szükséges intézkedésekről. A lassan körvonalazódó kormányzati szándék arra enged következtetni, hogy a magyar állam több lépcsőben szinte a teljes közműszektort át kívánja strukturálni, és az eddigi piaci modell helyett legalábbis a lakossági ellátásban nonprofit elven működő rendszert kíván bevezetni,¹ melyet a hivatkozott Korm. határozat szerint állami tulajdonú holding struktúrában kíván a kormányzat megvalósítani. Ez ugyanakkor értelemszerűen feltételezi az energiaipar, valamint a potenciális közműszektor területén történő további állami tulajdonszerzést. Ezen a pályán tovább haladva, a Kormány 1484/2014. (VIII.27.) Korm. határozata tovább pontosította a holding alapú közszolgáltatási rendszerre vonatkozó kormányzati koncepciót. A jogszabály első körben a villamosenergia-, a földgáz- és a távhő-közszolgáltatások integrálásaként képzelel el a holding alapú közszolgáltatási rendszer felállítását. A határozat a holding mellett egy központi adatfeldolgozó társaság létrehozásáról is rendelkezik, azzal, hogy az

¹ A kormányfő szerint kívánatos lenne, "ha Magyarországon egy olyan, köztulajdonban lévő szolgáltató is létrejönne, amely úgy szolgáltat, hogy nem akar ezen profitot elérni, hanem csak a rendszer fenntartásához szükséges költségeket és az eladott termék - gáz, víz, áram - tényleges költségét szedi be." In: Országos nonprofit szolgáltató létrehozását tervezi Orbán Viktor – Hirado.hu, 2014.03.14. (<http://www.hirado.hu/2014/03/14/orszagos-nonprofit-szolgáltato-szervezet-letrehozast-tervezi-orban-viktor/>) Letöltve: 2014. 07. 15.

árszabályozási feladatok továbbra is a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörében maradnának.

A non-profit, integrált holding-alapú közműszolgáltatás – megfelelő jogszabályi megoldásokkal – alkalmas lehet előnyök realizálására. Mi három ilyen dimenziót azonosítottunk: a fogyasztói érdekek érvényesülése szempontját, az eddigi szabályozási tendenciába illeszkedően az állami beavatkozás határának végleges kijelölését (stabilitás), végül a gazdálkodási és szolgáltatás-fejlesztési lehetőségek vonatkozását. Ezeket a *lehetséges előnyöket* a 2. pont mutatja be.

Viszont akármilyen modellt is választ hazánk, annak több fontos jogi korlát közé kell megfelelően illeszkednie, melyek az új szabályozás potenciális buktatói. Egyrészt igen széles spektrumú közösségi joganyagoknak kell majd megfelelnie, így vonatkoznak majd rá az EU alapelvei mellett a Szerződésekben lefektetett belső piaci rendelkezések, a fúziós és kartell szabályok, az állami támogatásokat szabályozó rezsím, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra (ÁGÉSZ) vonatkozó joganyag is. Emellett figyelembe kell venni az EU egyes vertikális, ágazati szabályozásait is, különös tekintettel a villamos energia és gázszektorra. A fentiekén túl nem szabad megfeledkezni az állam és a közvállalkozások közötti pénzügyi viszonyok átláthatóságáról, a közbeszerzésekről és a koncessziós szerződésekről szóló uniós joganyagról sem, a befektető-védelmi és a hazai belső szabályozási kérdésekre is figyelemmel. Annak érdekében tehát, hogy a kitűzött célok valóban megvalósulhassanak, szintén három nagy korlát-csoportot azonosítottunk: egyrészt EU-s, másrészt nemzetközi, végül hazai szabályozási-intézményi korlátokat – ezeket a 3. pontban vesszük számba.

Látni kell viszont, hogy a domináns állami illetve önkormányzati jelenlét a közműszektorban nem új keletű gondolat sem Európában, sem – kicsit távolabb tekintve – az Egyesült Államokban, és számos példa található rá az uniós tagállamokban is. A legfontosabb ilyen *benchmark célra általunk alkalmasnak tartott megoldásokat* a 4. pontban mutatjuk be, külön felhívva a figyelmet arra, hogy a már működő európai megoldások, közelebbről a Stadtwerke maga azért érdemel behatóbb vizsgálatot, mivel a most tervezett hazai struktúra tekintetében fennálló legfontosabb EU-s szabályozási korlátok tekintetében mindez az EU próbáját már sikeresen kiállt megoldás.

2 A NONPROFIT KÖZMŰHOLDINGTÓL VÁRHATÓ LEHETSÉGES ELŐNYÖK

2.1 Fogyasztói-lakossági dimenzió

Véleményünk szerint a villamos energia, földgáz és távhő szolgáltatás lakossági szegmensét egy integrált, állami, non-profit alapon működő holdingba szervező struktúrával minden bizonnyal a lakossági fogyasztók nyerhetik a legtöbbet – aligha kétséges módon a struktúra elsődleges motivációja is éppen ez. Az állami non-profit holding kialakítása és annak hatásai fogyasztói szempontból a közelmúlt hazai és EU-s fogyasztó-fókuszú szabályozási perspektívájába illeszkednek. A legfontosabb közműszolgáltatásnak számító villamos energia és földgáz szektor működését alapvetően meghatározó ún. "harmadik energiacsomag" már deklaráltan is a szolgáltatások igénybe vevői érdekeinek védelmét jelölte meg első számú célkitűzésének. A 2011-ben elfogadott fogyasztóvédelmi irányelv rendelkezéseinek implementálásával valamint a fogyasztói jogok érvényesülése szempontjából kiemelkedő új Polgári Törvénykönyv márciusi hatályba lépésével Magyarországon is jelentősen megerősödött a fogyasztói érdekek jogi védelme. E folyamatba illeszkedve a holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezésével jelentős mértékben tovább erősödhet a fogyasztók helyzete speciálisan az energiaszektorban, emellett olyan szinergiák érhetők el, amelyek véleményünk szerint nem csak a lakosság, hanem az állam és a közműhálózat egésze számára is komoly előnyöket jelenthetne, mindenekelőtt az egyes szolgáltatásoknak egy áttekinthető, transzparens és hatékony szervezeti struktúra keretében történő, országosan egységes kereskedelmi feltételekkel való igénybevételének lehetőségével.

Az egyes közmű-szolgáltatások egy intézmény alá szervezésével lehetőség nyílna a védendő fogyasztók következetesebb védelmére. Ehhez kapcsolódóan a jelenleg szétaprózódott ügyfélszolgálati rendszer és a nehézkes fogyasztói érdekvédelem egységesítésére is alkalmat adhat: a kisebb településeken is jelen levő, egyablakos ügyintézés („one-stop shop”) lehetővé tevő, gazdaságosan működő, elérhető és ügyfélbarát ügyfélszolgálatok biztosításával valamennyi integrált közmű-szolgáltatásra kiterjedően, ideértve a nyilvántartási és számlázási tevékenység, valamint a panasz- és követeléskezelés egységesítését is a költséghatékonyság és a fogyasztói tudatosság állami erősítésének nem mellékes lehetőségével társulva.

2.2 Szabályozási stabilitás

A következő és igen lényeges szempont véleményünk szerint a szabályozási változások következetes kiteljesítése és lezárása a befektetői bizalom és a kiszámíthatóság szükséges javítása okán.

2010 után az ismert módon az energiaszektor újabb területein (földgáz és villamos energia egyetemes szolgáltatás, részben a távhő, majd a "rezsicsökkentés") került sor az állami-központi szabályozás és a hatósági beavatkozás irányába történő átrendeződésre akkor, amikor bizonyos aspektusokban már eleve a valós piaci folyamatoktól eltérített avagy éppenséggel hatósági áras tendenciák érvényesültek (kötelező átvétel, de eredendően az egyetemes szolgáltatás korábbi árképzési rendszere, és a végig hatósági áras távhő is ilyen). A fokozódó állami beavatkozás eltérő ritmikája érezhető iparági és befektetői bizonytalanságot teremtett, mely a kiszámíthatóság és tervezhetőség tekintetében növelte a kockázatot. A piaci szereplők, közöttük különösen azok, akiknek tulajdonosa külföldi cég, e szabályozási változásokat, azok hektikusságát piaci bizonytalanságként élték meg, visszajelzéseiken keresztül bizonyíthatóan a country risk körében értékelve („árazva be”) mindezt. Éppen ezért a szabályozás zártsága és következetessége szempontjából – átfogó jellege miatt – a non-profit közmű megteremtése lehet az a végső és tartós intézkedés, mely a piacot végre megnyugtatta véglegesen, egységesen és kiszámíthatóságot teremtve rögzítené az állami-közjogi beavatkozás iparági határát, főként, ha annak intézményi és hatósági-felügyeleti oldala is körültekintő rendezésre kerül. Ezt viszont magának a szabályozásnak a nyelvezete is egyértelművé kell, hogy tegye; javaslatunk, hogy a szabályozási csomag részeként, akár azt időben követve új, a befektetői bizalmat és a szabályozási stabilitást deklaráló szabályozási aktusok is kerüljenek kidolgozásra és elfogadásra (pl. új befektetés-védelmi törvény a rendszerváltás előkészítéseként született jelenleg hatályos helyett).

2.3 *Gazdálkodási-üzemeltetési dimenzió*

Végezetül gazdálkodási és hálózat-üzemeltetési oldalról kétségkívüli előny lehet, ha az egy helyen koncentrálódó bevételek az országban maradván a közműhálózat fejlesztésére, az üzembiztonság és a szolgáltatás színvonalának növelésére, valamint a hatósági árak mérséklésére, további "rezsicsökkentésre" fordíthatóak. E körben érdemes a külföldi példák vonatkozó tanulságaira figyelemmel lenni.

A közműholding gazdálkodásának sikeressége az integráció mélységétől és a lehetséges szinergiák kihasználásától fog függeni. A rövidtávon megvalósítható szervezeti szintű racionalizálás mellett hosszú távon a stabil működtetés kiszámítható finanszírozási megoldásokat tesz szükségessé. Utóbbi megvalósítható tarifális alapon is, azonban kedvezőtlen feltételek mellett várhatóan jelentős költségvetési forrásokat igényel a közműholding, amely felveti az EU-s jogszabályoknak való megfelelés kérdéskörét.

Ide tartozó fontos szempont, hogy a hatósági árszabályozás és az országos lefedettség olyan működés tervezését eredményezheti, amelyben a szolgáltatást igénybevevők által megfizetett díjak biztosítják a holding számára egyrészt a működési költségeket (önfenntartás), másrészt ezen felül a hálózati infrastruktúra

fejlesztéséhez szükséges forrásokat is, kizárva a számos jogi (ld. tiltott állami támogatás!) és gazdasági problémát felvető közvetlen állami vagy önkormányzati transzferek problémáját.

3 A POTENCIÁLIS SZABÁLYOZÁSI KORLÁTOK ÉS AKADÁLYOK

3.1 EU jogi korlátok

Az elmúlt két évtizedben a közmű-szolgáltatások területén egyértelmű volt azon európai uniós törekvés, amely a szektor liberalizációjával és piaci szemléletű átszervezésével igyekezett versenyképes vállalkozásokat létrehozni a közmű-szolgáltatókból. Ebben a modellben az üzleti szemlélet nehezen volt összeegyeztethető a társadalmi szükségletek és a közérdek elsőbbségével. Az elmúlt évek tapasztalatai megmutatták, hogy az európai gazdasági és társadalmi berendezkedés fenntartásához elengedhetetlen az állami/önkormányzati részvétel a legalapvetőbb társadalmi szükségletek kielégítésében, így a közmű-szolgáltatások területén is. Napjainkban már tisztán látszik, hogy van, és kell is, hogy legyen alternatívája a tisztán piaci szemléletű közmű-szektornak. Egy, az állammal és/vagy a helyi önkormányzatokkal szorosan együttműködő, szociális, társadalompolitikai és gazdaságfejlesztési jövőképpel rendelkező, piaci szemléletben, de extra profit nélkül működő integrált közmű-szolgáltató lehet az, ami mind a társadalmi elvárásoknak, mind a gazdasági környezet által támasztott igényeknek meg tudna felelni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az állami, nonprofit közműholdingnak ne lennének jelenleg is igen szigorú EU-s szabályozási korlátai és akadályai több téren: elsősorban fúziókontroll és versenyjog, másrészt állami támogatási, végül iparág-specifikus vonatkozásokban.

3.2 Az uniós fúziókontroll-szabályozás kérdése

Az egyes szolgáltatók állami akvizíciója során nyilvánvaló kérdésként merül fel, hogy az uniós és hazai fúziókontroll (*merger control*) szabályozás érinti-e, gátolja-e ezeket a tranzakciókat, és ha igen, mennyiben. A közösségi fúziókontroll-szabályozás jogi alapját az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (az ún. EUMSZ) belső piaci és versenyjogi rendelkezései (101.-109. cikkek), valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet² képezik, a releváns magyar joganyagot pedig elsősorban a Tpv³ tartalmazza.

² A Tanács [139/2004/EK](#) rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről

³ Azaz a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

A tanácsi rendelet alapján egy felvásárlás jóváhagyására alapvetően vagy az az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága, azaz a DG Competition, vagy pedig a magyar Gazdasági Versenyhivatal rendelkezik hatáskörrel. A kettő közötti vízvonal pedig az, hogy egy adott tranzakció ún. közösségi léptékű összefonódásnak minősül-e, vagy sem. Ha igen, úgy az eljáró versenyhatóság a DG Competition; minden esetben viszont az ügy hazai pályán marad, és azt főszabály szerint a GVH bírálja el, egyes kivételes esetekben pedig a Kormány rendelettel mentesítheti az adott összefonódást a versenyhatósági engedélyezési eljárás alól.⁴

Az, hogy egy összefonódás közösségi léptékű-e vagy sem, elsősorban az érintett vállalkozások világméretű, illetve közösségi szintű forgalmának nagyságától függ. Eszerint közösségi léptékűnek számít egy tranzakció, amennyiben az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót; és az érintett vállalkozások közül legalább két vállalkozás mindegyikének teljes EU-szintű forgalma meghaladja a 250 millió eurót. Ezen küszöbértékek alatt is lehet egy összefonódás közösségi léptékű, amennyiben az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja a 2,5 milliárd eurót; legalább három EU-tagállam mindegyikében az összes érintett vállalkozás összevont teljes forgalma meghaladja a 100 millió eurót; legalább három EU-tagállam mindegyikében legalább két érintett vállalkozás mindegyikének a teljes forgalma meghaladja a 25 millió eurót, és az érintett vállalkozások közül legalább két vállalkozás mindegyikének teljes EU-szintű forgalma meghaladja a 100 millió eurót. Van azonban ez alól egy fontos kivétel: az ún. kétharmados szabály. Az említett tanácsi rendelet ugyanis abban az esetben is nemzetinek és nem közösségi léptékűnek minősít egy tranzakciót, ha az a forgalmi küszöbértékek alapján közösségi léptékű lenne, de az érintett vállalkozások (azaz a vállalatcsoport, amelybe a megvett vállalat tartozik és a vevői vállalatcsoport) mindegyike a teljes *releváns* uniós forgalmának⁵ több mint kétharmadát egy és ugyanazon tagállamban éri el. E szabály célja, hogy azon ügyleteket, amelyek valóban csak egyetlen tagállamban éreztetik hatásukat, azokat az elbírálni leginkább alkalmas nemzeti hatóság elé utalja.

A nyilvánosan elérhető mérlegadatok és a közelmúltbeli állami tulajdonszerzések gyakorlati tapasztalatai alapján a jelenlegi magyar energiaszektor vállalatai (ideértve a jelentős európai vállalatcsoportok hazai leányvállalatait is) valószínűsíthetően jellemzően a kétharmados szabály alkalmazási körébe fognak tartozni. Ennek megfelelően járt el a magyar versenyhatóság a közelmúlt befolyásszerzései során is. Emiatt a hazai közműszektor kialakítása során várhatóan lezajló állami akvizíciók előreláthatóan

⁴ Tpv. 24/A.§, és 97.§

⁵ 2008/C95/01 Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings p35-43

nem lesznek közösségi léptékűek, elbírálásukra a magyar hatóságok rendelkeznek hatáskörrel majd.

Az, hogy Magyarországon egy állami tulajdonszerzés esetén ki jár el, szintén kettős lehet. Egy 2013. novemberi jogszabály-módosítás⁶ nyomán lehetővé vált, hogy a Kormány rendelettel mentesítsen egy tranzakciót a GVH vizsgálata alól. A Főgáz 49%-os részvénycsomagjának megszerzésével kapcsolatban viszont a Kormány idén januárban már élt is a jogszabály-módosítás nyújtotta lehetőséggel, és a tranzakció nemzetstratégiai jelentőségűvé nyilvánításával⁷ mentesítette az ügyletet a magyar GVH kötelező engedélyeztetési hatásköre alól. (noha kétségtelen, hogy ilyenkor a Kormánynak vizsgálnia kell(ene) az ügylet versenyjogi hatásait). Nem okozna meglepetést, ha a várható jövőbeli állami tulajdonszerzések forgatókönyve hasonló lenne, és több ügylet is nemzetstratégiai jelentőségénél fogva mentesülne majd a GVH vizsgálata alól.

Látható tehát, hogy nem csupán az uniós fúziókontroll szabályozás nem feltétlenül gátolja majd az állami tulajdonszerzést, hanem adott esetben már annak is megvan a jogszabályi kerete, hogy a GVH vizsgálata alól is mentesíthető legyen egy állami akvizíció.

3.3 Az állami támogatások kérdése

Komolyabb problémát jelent viszont és jóval több figyelmet kell fordítani az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályrendszerre. A befolyásszerzés – az eddigi felvásárlások alapján – minden bizonnyal az MNV közel 100%-os tulajdonát képező MVM-en vagy a Magyar Fejlesztési Bankon keresztül fog megvalósulni, de a vevő mindenképpen állami entitás lesz, amely állami forrásból gazdálkodik és fizeti ki a vételárat az eladónak. Különösen a villamos energia és gázszektor szereplőinek felvásárlásához jelentős állami forrásokra lesz szükség, például tőkeemelés, tulajdonosi kölcsön vagy akár állami garanciával kötött hitel-megállapodás formájában, amely nagyon könnyen minősülhet – akár a hitelezőknek, akár a vevőknek nyújtott – állami támogatásnak is. Az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal összeegyeztethetetlen műveleteknek komoly következményei lehetnek, így az Unió akár a támogatásnak minősített összeg kamatokkal együtt történő visszafizettetésére kötelezhet, amint az például a

⁶ A 2013. évi CXCI. törvény 1. § 2013. november 22-i hatállyal a Tptv. 24./A §-t a következőképpen állapította meg: "A Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódáshoz nem kell a Gazdasági Versenyhivatal 24.§ szerinti engedélyét kérni."

⁷ 14/2014. (I.29.) Korm. rendelet a Fővárosi Gázművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság 49,83%-os társasági részesedése MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilvánításáról

magyar erőművek hosszú távú kapacitás-lekötési szerződéseinek ügyében történt⁸.

Az uniós jog állami támogatási alapvetése az, hogy 4 feltételnek való megfelelés esetén minősül valamilyen gazdasági ügylet állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján, és főszabály szerint minden állami támogatás összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Vannak azonban olyan esetek, amelyekben az EUMSZ szabályai szerint az állami támogatás az EUMSZ. megengedő szabályai folytán minden esetben, vagy pedig a Bizottság mérlegelésétől függően összeegyeztethető a közös piaccal⁹, ám energetikai vagy egyéb közművállalkozások állami akvizíciójára *prima facie* megítélésünk szerint egyik kivétel sem alkalmazható, így a tiltott állami támogatási jelleg elkerüléséhez magát az állami támogatási jelleget legcélszerűbb elkerülni.

Az uniós jog alapján pedig állami támogatásnak minősül¹⁰ mindaz, amit

1. állami vagy állami forrásokból¹¹ –vagy akár az államnak betudhatóan¹²– nyújtott támogatások, amelyek (állami forrás)
2. bizonyos vállalatoknak vagy egyes áruk termelésének nyújtott(szelektivitás)¹³
3. kedvezményekkel a versenyt eltorzítják, vagy annak eltorzításával fenyegetnek, feltéve, hogy(előny)
4. a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolásával fenyegetnek¹⁴.

⁸ Ld. a Bizottság C-41/2005. sz. ügyben hozott 2008. július 4-i határozatát.

⁹ A mérlegelési körbe nem tartozó esetek a természetes személyeknek nyújtott szociális támogatás, a természeti katasztrófák enyhítésére nyújtott támogatás és a Németország újraegyesítését követően a volt NDK-nak nyújtott támogatás. A Bizottság mérlegelése alapján összeegyeztethető támogatások körébe az EUMSZ. 107. cikkének (3) bekezdésében felsorolt esetek tartoznak, azaz a kohéziós támogatás, a közös európai érdekű projektek támogatása, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatása, a kulturális támogatások. Emellett egyes iparágak (szektorális szabályok) és egyes támogatási prioritások (horizontális szabályok) vonatkozásában Tanács további, támogatható eseteket határozhat meg. A Bizottság illetve a Tanács határozatokat és rendeleteket fogadott el, illetve a Bizottság iránymutatásokat, keretszabályokat és egyéb orientáló jellegű szabályokat is kiadott, abból a célból, hogy meghatározza az ilyen típusú támogatások összeegyeztethetővé nyilvánításának feltételeit, szempontjait.

¹⁰ Ld. *Olaszország kontra Bizottság (Italy v. Commission)* 173/73. sz. ügy, [1974] ECR 709. para 13. és Európai Bizottság, *Vademecum, Az állami támogatásokról szóló közösségi jog*, 2008,

¹¹ Ld. *Franciaország kontra Bizottság (France v Commission, C-482/00, [2002] ECR I-4397 para 24.)* és *Pearle & Others C-345/02 ECR I-7139 20*; ld még: a Bizottság határozata az NN 53/2005. sz. ügyben 47., és a Bíróságnak a *Stardust Marine (C-482/99. sz.)* ügyben hozott 2002. március 16-i ítélete, továbbá *Nazaraidis* ügy – a Bíróság 2005. október 27-i ítélete, C 266/04 sz., 45. skk.; *Streekgewest* ügy - a Bíróság 2005. január 13-i ítélete, C 174/02 sz., 26. skk.

¹² Ld. *Adria-Wien Pipeline and others v Finanzlandesdirektion fur Karnten C-143/99 [2001] ECR I-8365, 41.*

¹³ Ld. az N 46/2007. sz. ügyben hozott bizottsági határozat, és a *Siciliana Acque Minerali Srl* ügyben hozott 2000/648/EKsz. bizottsági határozat

Ezek közül a vállalkozásnak juttatott előny megítélése az, amelynek megléte vízvázasztó lehet az állami akvizíciók megítélése során, hiszen az állami tulajdonszerzés, még ha közvetett is, a vonatkozó joggyakorlat szerint igen jó eséllyel teljesíteni fogja az első és második feltételt, míg a nemzetközi cégcsoportoktól mint eladóktól való vásárlás gyakorlatilag önmagában megalapozza a negyedik feltételt teljesülését.

Az előny léte tekintetében elsődleges jelentőséggel bír az ún Market Economy Investor Principle (MEIP). Ennek lényege, hogy amennyiben az állami erőforrások nyújtásának feltételei olyanok, hogy az adott feltételek mentén egy megfelelő információkkal rendelkező, idealizált befektető hatékonyan működő piaci körülmények között is azonos erőforrásokat nyújtana, ez kizárja azt, hogy állami támogatási szempontból a kérdéses vállalkozásnak adott erőforrás előnynek minősüljön és így a juttatott erőforrás fogalmilag nem minősül állami támogatásnak.¹⁵

A jelen helyzetre alkalmazva ez azt jelenti, hogy egy állami akvizíciónál rendkívüli módon ügyelni kell arra, hogy a megszerzett vállalkozásért fizetett teljes ellenérték (ideértve a részesedésért fizetett ellenértéket (*equity price*), valamint az átvállalt vagy az akvizíciókor valamilyen értéken megszerzett tagi kölcsönök, csoporton belüli hitelek ellenértékét is) olyan feltételekkel kell megalósulni, amilyenek rendes piaci körülmények között is reálisak.¹⁶

Ez a kérdés tehát jól láthatóan elsősorban vállalatértékelési kérdés, amelynek főleg a hálózati engedélyesek állami akvizíciója esetén lesz kulcsszerepe. Egy veszteséges, ám jelentős piaci értéket képviselő hálózati vagyonnal rendelkező vállalkozás (például egy elosztói engedélyes) értékelése teljesen más értéket adhat ki eredményül egy *discounted cash flow* vagy egy *capital asset pricing* (elosztóknál praktikusán RAB) modell alapú értékelésnél. Ehhez kapcsolódóan meg kívánjuk jegyezni, hogy a pénzügyi elméleti szakirodalom egy egyszerű szabályt szolgáltat arra, hogy mikor végezne el egy magánbefektető egy befektetési lépést: akkor, ha a várható nyereség nagyobb, mint az alternatív költség, tehát más azonos kockázatú befektetés hozama. Ezen elvet azonban ki kell egészíteni azzal, hogy egy racionális magánbefektető vállalna egy alacsony hozamú vagy éppen veszteséges befektetést is akkor, ha ugyanazon befektetés magasabb hozamot eredményez egy másik

¹⁴ Steiner, Woods & Twigg-Flesner, *EU Law* (9th Ed., Oxford, 2006) 655. o.; és *Phillip Morris Holland v Commission*, a Bíróság ítélete, C-730/79, [1980] ECR 2671. o.

¹⁵ Ld. a *Siciliana Acque Minerali Srl* ügyben hozott 2000/648/EK sz. bizottsági határozat

¹⁶ Hozzá kell azonban tenni, hogy a Bizottság gyakorlata nem zárja ki, hogy adott esetben nem csak a vevőnek juttatott vételár, hanem a befolyásszerző állami vállalkozásnak a vételár kifizetése céljából juttatott valamilyen tőkeinjekció is vizsgálható állami támogatási szempontból, mivel a MEIP nem csak a közvetlen tőkejuttatásokra vonatkozik, hanem egy vállalkozással kötött hitelmegállapodásokra (Market Economy Lender Principle), a korábbi kölcsönök törlesztésének újratárgyalására (Market Economy Creditor Principle) illetve a vállalkozás számára biztosított állami garanciára is (Market Economy Guarantor Principle).

befektetésében,¹⁷ amely utóbbi elv még jelentőséggel bírhat a kormányzat által létrehozni tervezett integrált közműszolgáltató esetén.

Látható tehát, hogy a potenciális állami akvizíciók megítélésében a megállapított vételár nagysága lehet vízvázasztó jelentőségű. Amennyiben ugyanis a Bizottság azt állapítja meg, hogy túlértékelték a megszerzett vállalkozást, akkor jó eséllyel megállapítja a tiltott állami támogatás fennállását is.

3.4 Ágazati szabályozások

A fúziókontrollra és az állami támogatásokra vonatkozó horizontális szabályok mellett, a non-profit állami közműszolgáltató holding kialakításánál egyes szektorális szabályokra is figyelemmel kell lenni.

Ebben a körben elsősorban a harmadik energiacsomag¹⁸ által szabályozott "unbundling"-ra, azaz az egyes villamos energiával és földgázzal kapcsolatos tevékenységeket végző vállalkozások szétválasztására kell figyelemmel lenni. Ennek célja, hogy a hálózatos, azaz átviteli, szállítói és elosztói tevékenységeket végző vállalatokat társaságilag, döntéshozatalilag és számvitelileg elválasszák a versengőnek számító termelési és kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozásoktól. Mindazonáltal – a különböző tagállami piacstruktúrákhoz alkalmazkodva – az *unbundling* szabályok az egyes tevékenységek szétválasztására több modellt kínálnak fel, amelyek közül – egyes vélemények szerint – a megfelelő kiválasztásával szinte formalitássá tehető egy-egy vállalkozásnak az anyavállalattól történő leválasztása. Az *unbundling* szabályozás keretében a leghigorúbb szabályok a leginkább szűk keresztmetszetnek számító átviteli- és szállítói-rendszerüzemeltetőkre vonatkoznak. Főszabály szerint ugyanazon személy egyszerre sem közvetve sem közvetlenül nem gyakorolhat irányítási jogot egy átviteli/szállítói-rendszerüzemeltető valamint egy termelési vagy ellátási feladatot ellátó vállalkozás felett. Az irányelvek ugyanakkor lehetőséget kínálnak alternatív modellek kialakítására, azaz úgynevezett független rendszerüzemeltető (Independent System Operator – ISO), illetve független átviteli/szállítói-rendszerüzemeltető (Independent Transmission Operator – ITO) létrehozására (a TSO modell nem jelentős az elemzés szempontjából, mert közvetlenül a lakossággal nem tart kapcsolatot).

¹⁷ Hans W. Friederiszick – Michael Tröge: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases, in: Competition Policy Newsletter Nr. 1 – Spring 2006, p 105-109

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK Irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK Irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről valamint a kapcsolódó rendeletek.

Ez utóbbi modell, amelyet Magyarország jelenleg is alkalmaz, lehetővé teszi, hogy az átviteli-rendszerüzemeltető a termelési és ellátási feladatokat ellátó vállalkozásokat irányító vertikálisan integrált vállalatcsoport része maradjon. Ugyanakkor szigorú összeférhetetlenségi szabályokkal biztosítja, hogy az átvitelirendszer-üzemeltető vállalkozás kizárólag versenyügyi feltételek szerint alakítson ki üzleti kapcsolatokat a vállalatcsoport többi tagjával.

Az elosztórendszer-üzemeltetőkre hasonlóan szigorú követelmények vonatkoznak. Az ilyen vállalkozások számára engedélyezett, hogy egy vertikálisan integrált vállalkozás részei legyenek, ugyanakkor legalább társasági formájukban, szervezetük valamint döntéshozataluk szempontjából függetlennek kell lenniük a nem az elosztással kapcsolatos további tevékenységektől.

A távhőszolgáltatást tekintve nem találunk a fenti *unbundling*-rezsimhez hasonló uniós rendelkezéseket, az iparág szabályozására különböző modellek alakultak ki az egyes tagállamokban. Általánosságban elmondható, hogy a távhőszolgáltatás jellemzően helyi szinten kerül megszervezésre; így uniós viszonylatban elsősorban az energiahatékonysággal kapcsolatos joganyagban találhatóak a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályok. Ki kell emelni a Cogen-irányelvet¹⁹, amely a kapcsolt energiatermelés ösztönzése érdekében meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagállamok külön pénzügyi támogatást nyújthatnak a kapcsolt energiatermelőnek. Ezek a kritériumok elsősorban a magas energiahatékonyságú hőtermelésre és a primerenergia megtakarításra vonatkoznak, így a potenciális állami tulajdonszerzésnek önmagukban releváns akadályát nem képezik.

A vízközmű- és szennyvíz-szolgáltatás intézményrendszerének és finanszírozásának megszervezése szintén tagállami kompetencia, a belső piaci irányelvnek²⁰ a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései (16. cikk) nem vonatkoznak erre az ágazatra. Három uniós irányelv²¹ szabályozza főként ezt a területet, amelyek elsősorban a vízforrások védelmére és az ivóvíz minőségére tartalmaznak rendelkezéseket, így az állami holding kialakítását tiltó releváns szabályok ehelyütt sem léteznek. Fontos azonban kiemelni a 2000/60/EK irányelv (Vízkeret irányelv) 9. cikkében foglaltakat. Eszerint a tagállamoknak olyan, a vízfogyasztás csökkentését ösztönző árazási politikát kell bevezetni, amely hatékony vízhasználatra ösztönzi a fogyasztókat ökológiai, gazdasági és

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/8/EK irányelve (2004. február 11.) a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt energiatermelés belső energiapiacra való támogatásáról és a 92/42/EGK irányelv módosításáról

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról

²¹ A Tanács 91/271/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről, a Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről valamint az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

szociális szempontokat is figyelembe véve, összhangban az EU nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségeivel. E szabály pedig adott esetben korlátozhatja azon kormányzati szándék maradéktalan megvalósítását, hogy a közműszektor nonprofit alapon működjön.

A szemétszállítás EU-s szabályozása is elsősorban környezetvédelmi szempontokat tart szem előtt. A hulladékgyűjtés, szállítás, tárolás és kezelés szintén kivételt képez a belső piaci irányelv 16. cikke alól, megszervezésük tagállami feladat. Ebben az ágazatban azonban figyelemre méltó változások zajlanak, amelyek a jövőben a vonatkozó szabályozásban is lecsapódhatnak majd. A legfontosabb trend a hulladékkezeléssel kapcsolatos kötelezettségek bővülése. A 2008/98/EK irányelv²² 11. cikke például a papír, fém, műanyag és üveg hulladék szelektív gyűjtését 2015-re teszi kötelezővé, míg ugyanezek minimális újrafelhasználási arányát 50%-ban határozza meg 2020-ig. Ez kétirányú koncentrációt indított el az iparágban elsősorban méretgazdaságossági szempontok miatt. Egyrészt vertikálisan, a szemétszállításhoz kapcsolódó egyes tevékenységeket (gyűjtés, szállítás, kezelés, tárolás, égetés, újrafelhasználás, stb.) szervezik egyre inkább egy vállalat alá. Másrészt pedig horizontálisan, a kommunális és iparági hulladék egységes kezelése válik jellemzővé. A hulladékkezelésre vonatkozó sokasodó közjogi kötelezettségek egyre inkább igénylik az állam illetve az önkormányzatok részvételét olyan országokban is, ahol privatizálták ezen közmű-szolgáltatás nagy részét. Ebből kiindulva, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény alapján 2014. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kvázi állami monopóliummá vált Magyarországon. A közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, kezelését és elszállítását ugyanis csak olyan engedéllyel rendelkező, minősített non-profit gazdasági társaság végezhet a jogszabály alapján, amelyben az állam, települési önkormányzat vagy települési önkormányzatok társulása közvetlenül vagy közvetve többségi tulajdonnal rendelkezik.²³ A jogszabály-módosítást akkoriban számos bíráló érte, amelyek lényege az volt, hogy a bírálók álláspontja szerint Magyarország megsértette az EUMSZ szabad letelepedésre és a szolgáltatás nyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit. A Bizottság azonban – noha a 2008/98/EK irányelv (a Hulladék Keretirányelv) hiányos átültetése miatt korábban kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen – ezt a konkrét szabályt nem kifogásolta uniós jogi szempontból. A hiányos implementálás miatt indult ügyet²⁴ pedig az Európai Unió Bírósága 2013. augusztus 20-i végzésével megszüntette, mivel Magyarország időközben a Bizottság szerint is eleget tett implementálási kötelezettségeinek.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről

²³ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 81.§ (1) bekezdés

²⁴ C-310/12 Commission v Hungary

A kéményseprésre vonatkozólag szintén nem található harmonizált EU-s joganyag,²⁵ így a tagállamok maguk határozhatják meg a kéményseprésre vonatkozó szabályozásukat. Nagyon fontos azonban, hogy a kéményseprés a belső piaci irányelv alól nem kivett szolgáltatás. Emiatt pedig az irányelv 15. cikke alapján a tagállamok kizárólag diszkriminációmentes, szükséges és arányos korlátozásokat vezethetnek be. Magyarországon ugyanakkor a jelenleg hatályos szabályozás nem tartalmaz olyan korlátozást, ami szerint kéményseprési tevékenységet kizárólag állami tulajdonú szolgáltató végezhet, sőt, a hatályos jogszabály kifejezetten lehetővé teszi a tendereztetést is.²⁶ E körülmények között azonban kérdésként marad fenn, hogy a kéményseprés esetén mennyiben igazolható diszkriminációmentes, szükséges és arányos korlátozásként a kötelezően előírt állami monopolszolgáltató.

3.5 Befektetővédelmi aspektus

Végezetül szót kell ejteni arról, hogy az állami tulajdonszerzés és szerepvállalás korlátját a piaci szereplők külföldi tulajdonosainak érdekei tekintetében a kétoldalú befektetővédelmi egyezmények, valamint az Energia Charta Egyezmény is jelentheti. Noha a nemzetközi jog által szabott korlátok eltérőek attól függően, hogy Magyarországnak az adott állammal milyen nemzetközi szerződéseai állnak fenn, és így ez az aspektus mindig csak egy-egy egyedi relációban vizsgálható, bizonyos fontos standardokról érdemes általánosságban is szót ejteni. Az ismert standardok közül a legfontosabb a vonatkozó nemzetközi választottbíróági gyakorlat alapján az ún. tisztességes és méltányos elbánás ("*fair and equitable treatment*") követelménye. Ez egy meglehetősen bonyolult, öt elemből álló szempontrendszer, melynek elemei az átláthatóság, a stabilitás és a jogos elvárások védelme; az eljárási megfelelés, a jóhiszeműség, a kényszerítéstől és zaklatástól való mentesség, végül a szerződéses kötelezettségeknek megfelelés (az Energia Charta esetében Magyarország ezt az aláírásakor kizárta, de a kétoldalú egyezményeknél nem) ugyanis összességében egy relatív magas sztenderdet teremt, noha igaz az is, hogy az öt közül több elem súlyos megsértése szükséges ahhoz, hogy a szabály által nyújtott védelemre hivatkozni lehessen. Ezzel egybevág tanulságában az AES ügy is, ahol a hatósági ár önkényes visszavezetésével kapcsolatban a választottbíróság úgy foglalt állást, hogy bár az valóban sérelmes és alkalmas is volt a károkozásra, nem éri el azt a szintet, ami túllépné a megengedhető szabályozói autonómia és magatartások határát²⁷. Ettől

²⁵ A Bizottság pedig nem is tervez ilyen javaslatot előterjeszteni, ld. Michel Barnier válasza a Bizottság nevében az E-001902-13. számú parlamenti kérdésre, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-001902&language=EN>, letöltve 2014.08.27.

²⁶ A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 5. § (1) bekezdése.

²⁷ *AES Summit Generation Ltd. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/22

függetlenül a közelmúltban szerzett tapasztalatok is megerősítették, hogy a mérce elérése, és így a befektető-védelem intézményének aktiválódása, egyáltalán nem lehetetlen az állami-hatósági beavatkozások esetén.²⁸

A másik fontos standard pedig a kisajátítás tilalma. Az e tekintetben irányadó nemzetközi választottbírói gyakorlat szerint e védelemre egy befektető akkor hivatkozhat, ha bizonyítani tudja, a befektetése minden lényeges értékét elvesztette, és ezért nem kapott tisztességes és méltányos kompenzációt. Fontos, hogy ezt a tesztet – az *Electrabel* ügy²⁹ tanulsága szerint – pedig a befektetés egészére kell alkalmazni, nem csupán a befektetés valamely elemére. Az azonban a legutóbbi gyakorlatban már általános érvennyel megállt (szemben a korábbi, ingadozó joggyakorlattal), hogy egy szerződés is lehet befektetés befektető-védelmi logikában.³⁰

E standardok miatt tehát figyelemmel kell lenni arra is, hogy az állami tulajdonszerzések és a holding kialakítása során ne sérüljenek a befektetői érdekek a nemzetközi egyezmények által tilalmazott módon, hiszen ez esetben a befektetők akár nemzetközi választottbírói eljárásokban követelhetnek kártérítést hazánktól.

3.6 Belső szabályozási és intézményi korlátok

Szabályozói oldalról az egyébként is túlterhelt, legutóbb közigazgatási hatóságból jogalkotóvá is tett³¹ Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal („MEKH”) várható szerepét kell vizsgálni.

A szabályozó hatóság, mely egyidejűleg jogalkotó és rendes közigazgatási hatóság is, már önmagában egy, a korábbi magyar jogtól idegen intézmény, amelynek a kialakítása viszont véleményünk szerint igen fontos és elkerülhetetlen előrelépés volt. Az árszabályozás 2013 előtti, szövevényes rendszere (lényegében a jogalkotó törvényi elvei, a miniszter és a MEKH, akkor még MEH közti bonyolult hatáskörmegosztás) eleve célszerűvé tette a struktúra valamilyen irányú módosítását: volt, ahol a MEH mint közigazgatási hatóság konkrét árelőkészítő, volt, ahol az árszabályozási keretet készítette elő, és volt, ahol magának az árhatóságnak a szerepét vette fel. Mindezt ráadásul a MEH által kibocsátott módszertanok, módszertani útmutatók és tájékoztatók kísérték.

²⁸ *AES Summit Generation Ltd. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/22 (Award, 17 September 2010)

²⁹ *Electrabel S.A. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19

³⁰ *Electrabel S.A. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19 (Decision on Jurisdiction, Applicable Law and Liability, 30 November 2012)

³¹ Magyarország Alaptörvényének 23. cikke, továbbá a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 1. § (1) bekezdés, 12. §

Ennek a szövevényes hatáskörmegosztásnak a veszélyeit jól érzékeltette az első rezsicsökkentés: a kormánynak a lakossági villamos energia, földgáz és távhő végfogyasztói árak csökkentéséről szóló 1586/2012. (XII. 15.) Korm. határozata döntött a lakossági felhasználók árainak csökkentéséről (politikai akarat), ezt aprópénzre az összesen 12 jogszabályt módosító 78/2012. (XII. 22.) NFM rendelet váltotta (jogalkotás), ám ezzel nem ért véget jogalkotási oldalon az implementáció, a MEH-re, mint hatóságra (jogalkalmazás) is rendkívüli feladatok hárultak a kivitelezésben, felnyitva a folyamatban lévő árfelülvizsgálatokat a rendkívüli ármegállapítási közigazgatási hatósági eljárás lefolytatásával, illetve az árhatározatokkal. Mindezt olyan módon és mértékben, mely a MEH-re, mint hatóságra vonatkozó, alapos, körültekintő és megfontolt eljárásra modellezett eljárási és egyéb szabályok (ezek egy része jogszabály, egy másik része viszont a MEH által alkotott módszertan és egyéb "soft law" aktus volt) törvényszerű megsértésével járt. Másrészt a MEH az energiapiac egészének szabályozása és az áttekinthetőség érdekében időről időre a jogszabályi rendszerbe nehezen illeszkedő módszertanok, módszertani útmutatók és tájékoztatók kiadására is kényszerült. Az árszabályozás és költségfelügyelet ezek kiemelt területe, de annak idején pl. a szélerőművek engedélyezése kapcsán a bíróságot is jócskán megdolgoztató, ún. "tájékoztatókkal" igyekezett a MEH a rendszerkorlátok szabta keretek közé szorítani a létesítési engedélykérelmeket³² (egyébként az Alkotmánybíróság is kényszerült már ilyen kvázi normatív szabályozó aktusokkal foglalkozni)³³. Ezek az eszközök, melyekben a MEH átkalandozott a szabályozás területére, valójában a jogrendszer ismeretlen területéhez tartoznak, és a jogrendszer egészében idézhetnek elő zavart. Ezen a helyzeten javított az árszabályozás kapcsán a MEH-nek adott jogalkotói hatáskör, mellyel létrejött a MEKH, jelentős többletterhet róva a hivatal strukturálisan lényegi bővítés nélkül hagyott szervezetrendszerére. Mindehhez társul a MEKH mennyiségileg szignifikáns, fogyasztóvédelmi panaszokat elbíráló feladatköre is, továbbá az iparági információgyűjtés és feldolgozás feladatai. A MEKH további terhelése a közműholdinggal kapcsolatos feladatokkal éppen ezért mindenképpen átgondolandó.

Fontos kérdés lehet továbbá a jelenleg is fennálló információs aszimmetria kezelése is. A MEKH munkáját nyilvánvalóan rendkívüli módon megnehezíti, hogy maga is jelentős információhiánnyal küszködik. Éppen ezért meglátásunk szerint az átalakítás keretében érdemes átgondolni akár a MEKH intézményrendszerén belül, akár attól részben-egészben függetlenül egy ügyfélszolgálati, számlázási, és adminisztrációs szolgáltatásokat ellátó egység, "trading house" létrehozását. A hatósági és szabályozó hatáskörök ezt kísérő

³² dr. Tóth Máté LL.M.: A hazai szélenergia-szabályozás iránya és tanulságai az új támogatási séma hajnalán, in: Magyar Energetika 2012/5 15. p.

³³ Lásd pl. 36/2001. (VIII. 11.) AB határozat

pontos definiálása és rendszerbe illesztése szintén elengedhetetlen a hatékonyabb jogalkalmazás és a jogbiztonság érdekében.

4 A VIZSGÁLATRA ÉRDEMES KÜLFÖLDI MODELLEK

4.1 Az integrált közmű-szolgáltatás amerikai modellje

Az Egyesült Államokban alapvetően három domináns közműszolgáltatási (public utility) irányzat különböztethető meg:

- a piaci befektetők által tulajdonolt magán közműcégek (private),
- a köztulajdonban lévő közművek (public, azaz government-owned), amelyek jelentős része a helyi önkormányzatok (municipal) tulajdonában van,
- illetve a szövetkezeti (member-owned) közművek.

A magánbefektetések nagyságát érzékelteti, hogy bár a villamosenergia-szolgáltatás területén a magánkézben lévő közművek aránya mindössze 5,8%, ennek ellenére a fogyasztók 68,5%-át látják el. A köztulajdonban lévő közművek (publicly owned utilities) ezzel szemben az összes szolgáltató 61%-át teszik ki.³⁴ Az American Gas Association (AGA) 2012-ben 1670 földgázközművet (local distribution company, LDC) tartott nyilván, és ezekből több mint 1000 magánbefektetők kezében volt.³⁵ Ennek az is oka, hogy a szállító- és elosztóvezetékek gyakran egy kézben összpontosulnak, és a magánbefektetők előszeretettel fektetnek ilyen integrált vállalatokba. Fontos megjegyezni, hogy ezek az arányok a villamosenergia- és a földgázszolgáltatásra igazak csak, azonban a víziközmű szolgáltatókra már nem. Az American Water Works Association³⁶ (AWWA) adatai szerint a víziközművek 97%-a a helyi önkormányzatok tulajdonában van, illetve a képet még tovább árnyalja, hogy az amerikaiak jelentős része saját víznyerő kúttal rendelkezik.

A magán (gyakran tőzsdére bevezetett) cégek a klasszikus investor-owned utilities (IOU) képét mutatják, ahol a profitmaximálás a befektetők megtérülését szolgálja³⁷. Természetes monopólium jellegéből adódóan azonban ez egy erősen szabályozott piac, amelyet szövetségi (Federal Energy Regulatory Commission,

³⁴ Az American Public Power Association (APPA) adatai szerint 2012-ben a 192 db magánkézben lévő (investor-owned) villamosenergia-közműszolgáltató több mint 90 millió fogyasztót, míg a 2009 db köztulajdonban lévő (publicly owned) közmű több mint 21 millió fogyasztót látott el. Villamosenergia-szolgáltatók száma: 3292 db, fogyasztók száma: 136,8 millió. Adatokat vö. <http://www.publicpower.org/files/PDFs/USElectricUtilityIndustryStatistics.pdf>

³⁵ Adatokat vö. http://www.aga.org/Kc/analyses-and-statistics/state_profiles/Pages/default.aspx

³⁶ <http://www.awwa.org/>

³⁷ Az IOU-k közös lobbiszervezte az Edison Electric Institute (EEI), <http://eei.com/>

FERC³⁸) és állami (public utilities commission³⁹) szintű szabályozó hatóságok felügyelnek. A modell szolgáltatási oldalról kiegészül a klasszikus közműszolgáltatással járó megkötésekkel, minőségi-szolgáltatási sztenderddel és a végső menedékes (last resort) szolgáltatási kötelezettséggel is. Emellett a többi közműszolgáltatóval szemben szignifikánsan magasabb adóteherrel is szembesülnek az IOU-k: jelentős nagyságú jövedelem- (income), vagyon- (property), társasági (corporate), és koncessziós (franchise) adót kell fizetnie ezeknek a cégeknek a szövetségi, az állami és a helyi kormányzatnak is. Connecticut államban például két nagy ilyen magántulajdonban lévő közműszolgáltató található (külön a villamos energia és külön a földgáz vonatkozásában). A Northeast Utilities, melynek többek között része a Connecticut Light and Power (villamos energia) és a Yankee Gas (földgáz)⁴⁰, valamint a UIL Holdings Corporation, melynek többek között része a The United Illuminating Company (villamos energia), a The Southern Connecticut Gas Company (földgáz), valamint a Connecticut Natural Gas Corporation (földgáz)⁴¹.

Az investor-owned utility-k mellett *párhuzamosan léteznek a* köztulajdonban lévő közműszolgáltatók (publicly owned utilities)⁴². Megkülönböztetünk szövetségi⁴³ (federal) és állami⁴⁴ (state-owned) szolgáltatókat is, azonban ezek külön kezelhetők a klasszikus, köztulajdonban lévő közművektől. Utóbbiak túlnyomó többsége önkormányzati tulajdonban⁴⁵ (municipal) van, és jellemzően nonprofit módon, költségalapon (cost-based) működnek. Az így ellátott fogyasztók olyan ellátási díjat fizetnek, mely a nyújtott szolgáltatások árára reflektálnak, és nem kizárólag arra, amit a fogyasztók hajlandók fizetni. A municipally-owned utility-k (muni) működésüket az adófizetők, illetve a közvetlenül kiszolgált fogyasztóik hozzájárulásából biztosítják. Fontos megjegyezni, hogy alapvetően politikai döntés kérdése, hogy az adott területet egy köztulajdonban vagy egy magántulajdonban

³⁸ <http://www.ferc.gov/>

³⁹ CT állam szabályozó hatósága: State of Connecticut Public Utilities Regulatory Authority (PURA), <http://www.ct.gov/pura/site/default.asp>

⁴⁰ <http://www.nu.com/>

⁴¹ www.uil.com

⁴² A „publicly owned utility”-k az Egyesült Államok fogyasztóinak kb. 20%-át szolgálják ki. Vö. <http://www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales>

⁴³ A szövetségi energiaprojektek többségét az Energiaügyi Minisztérium (US Department of Energy) alá tartozó ügynökségek kezelik: Bonneville Power Administration (BPA), Southeastern Power Administration (SEPA), Southwestern Power Administration (SWPA) és Western Area Power Administration (WAPA). A leginkább közismert szövetségi villamos energia projekt, a Tennessee Valley Authority (TVA), a US DoE-től független ügynökségként működik.

⁴⁴ Az EIA 2012-ben 10 állami tulajdonú (state-owned) szolgáltatót tartott nyilván, köztük olyanokat, amelyek állami egyetemeknek vagy indián törzsi területeken szolgáltattak. Vö. <http://www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales>

⁴⁵ Az EIA adatai szerint 824 municipally-owned utility működött az USA-ban 2012-ben. Vö. <http://www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales>

lévő szolgáltató látja-e el. A köztulajdonban lévő szolgáltatók esetében pénzügyi előnyként jelentkezik, hogy számos adókedvezménnyel rendelkeznek a magánkézben lévő közszolgáltatókkal szemben, és gyakran olcsóbban tudnak tőkét bevonni a fejlesztések finanszírozásához. Mindezek biztosítják, hogy a fogyasztói árak alacsonyabbak lehessenek, mint a méretgazdaságossági előnyökkel bíró, magántulajdonban lévő közműcégek. A muni-k működési filozófiájához tartozik, hogy az adókedvezmények fejében profitjuk meghatározott részét visszaadják annak a közösségi dimenzióknak, városnak, melyek az ellátási és gazdálkodási területüket képezi.⁴⁶ Egyúttal egyes szolgáltatásokat ingyenesen vagy támogatott áron biztosítanak a kormányzat tulajdonában álló entitások felé (ld. közvilágítás, közintézmények, stb.). A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy az adókedvezmények maguk után vonják, hogy a muni-k nem részesülhetnek azokban a számviteli- és adókedvezményekben (pl. gyorsított leírás, befektetési adókedvezmények, stb.), amelyek elérhetőek az IOU-k számára. Gyakran a földgáz-, villany-, víz-, szennyvízszolgáltatások együttesen, kapcsolva jelennek meg e szolgáltatók tevékenységi körében. Connecticut állam példájánál maradva: 7 ilyen önkormányzati tulajdonú szolgáltató működik, amelyek kialakítása ugyan különbözhet egymástól, de működési elvük azonos⁴⁷. Wallingfordban közvetlenül a város által felügyelt szolgáltatások közé tartoznak a villany-, víz- és szennyvízszolgáltatások. A város közszolgáltatásokért felelős osztálya (Department of Public Utilities) alá tartoznak a villamosenergia- és a víziközműdivíziók is⁴⁸, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a munkavállalókat a város, és nem például a Wallingford Electric Division alkalmazza. Mivel a muni-k a városi adminisztrációhoz (egyúttal a város döntéshozóihoz is) szorosan kapcsolódva működnek, ezért számos szinergia kiaknázására van lehetőségük: az állami vagy szövetségi szinttel szemben egyszerűbbek az engedélyeztetési folyamatok, illetve azonnali jóváhagyás is elérhető sürgős, közcélú munkák esetén (ld. tereprendezés és fakivágások). Norwich-ban a muni-ra (Norwich Public Utilities) hárul a földgázszolgáltatás feladata is a villany-, víz- és szennyvízszolgáltatás ellátása mellett⁴⁹. A helyi önkormányzati tulajdonban lévő Norwich PU 1904 óta létezik, és egy, a helyi közérdeket reprezentáló öttagú igazgatóság irányítja, amely meghatározza a vállalat működési elveit és a fogyasztói tarifákat is. A Norwich PU a teljes számlázott bevételeinek több mint 10%-kát a városi alapba utalja (ez

⁴⁶ Létezik egy hibrid modell is, amely a municipally-owned és a cooperative utility-k tulajdonságait ötvözi. Ilyen hibrid szolgáltatási körzetek Nebraska államban a Public Power District (PPD) és Oregonban, valamint Washington államban a Public Utility District (PUD). A modell előnye, hogy a földrajzi és jogi határokat átlépve hatékonyabban szervezhető meg a közműszolgáltatás.

⁴⁷ A connecticut-i települések közműszolgáltatóit ld. <http://www.ct.gov/dot/lib/dot/documents/dutilities/townutilities.pdf>

⁴⁸ http://www.town.wallingford.ct.us/Content/Public_Uilities.asp

⁴⁹ <http://www.norwichpublicutilities.com/index.php>

évente kb. 4-5 millió dollár), melyet a város közösségi, szociális és fejlesztési célokra fordít.

Különálló csoportot képeznek a speciális piaci rést (niche market) kiszolgáló, szövetkezeti tulajdonban lévő "cooperative utility"-k (co-op), amelyek elsősorban a villamosenergia-, víz- és telekommunikációs szolgáltatások vidéki (jellemzően nagy kiterjedésű, alacsony lakosságszámú területeken történő) elterjesztése miatt jöttek létre.⁵⁰ A többi köz- és magántulajdonban álló közműcéggel szemben a co-op-ok tulajdonosai maguk a fogyasztók (duális szerepkör), továbbá a köztulajdonban lévő közművekhez hasonlóan nonprofit alapon működnek. Kiemelendő, hogy ezek a szolgáltatók magántulajdonban lévő jogi entitások, amelyeket a működési terület szerinti állam társasági törvényei szerint hoztak létre: néhányuk ugyan vállalati (corporation) formában működik, de gyakoribb az egyesületi/társulati forma (associations, membership corporations). Elterjedésük az 1930-as években volt a leggyorsabb, a nagy gazdasági világválság kezelésére indított New Deal-nek köszönhetően.⁵¹ Habár szolgáltatási színvonaluk általában magas, a többi közszolgáltatókhoz képest magasabb árakkal dolgoznak a nagyobb befektetési és működtetési költségeknek köszönhetően. 2010-ben a co-op-ok átlagosan 7,4 fogyasztót látnak el mérföldenként, amivel szemben az IOU-k 34-et, a köztulajdonú közművek pedig 48-at. A coop-ok átlagosan 15,000 dollár bevételt könyveltek el mérföldenként, ezzel szemben az IOU-k átlagosan \$75,500/mérföld, míg a publicly owned utility-k \$113,000/mérföld bevételt értek el (az adatokat a vezetékhalózat hosszára fajlagosítva adtuk meg).⁵² Habár mind az IOU-k, mind a muni-k flexibilisebb finanszírozási háttérrel rendelkeznek, ennek kizorító hatása a co-op-ok esetében nem érződik, mivel nem versenyeznek a szövetkezeti tulajdonban lévő közművekkel a fogyasztókért. Azért megjegyzendő, hogy a ritkán lakott vidékek népességnövekedése következtében a szövetkezeti szolgáltatók egy része mára városi területeket is ellát. Alapvetően a cooperative utility-k két alcsoportra oszthatóak: kisebbik részük villamosenergia-termeléssel, -beszerzéssel és -átvitellel is foglalkozik (G&T co-op), míg döntő hányaduk kizárólag elosztással (distribution co-op), mégpedig a gyéren lakott területeken a szövetségi átviteli hálózat és a fogyasztók közötti kritikus „utolsó mérföld”-et hidalják át. A cooperative utility-k tulajdonosai egyéni tagsági joggal bírnak, amely egyenlő beleszólási, valamint szavazati jogot biztosít. A részesedés (share) jelentősége ugyan a szövetkezeti szolgáltatók esetében is fontos, hiszen a legtöbb

⁵⁰ A NRECA-nak (National Rural Electric Cooperative Association) 905 villamos energiában aktív cooperative utility a tagja, amelyek 47 államban 45 millió embert látnak el. Ebből a G&T coop-ok száma 65, a kizárólag elosztással foglalkozó coop-ok száma 840. Adatokat vö. <http://www.nreca.coop/about-electric-cooperatives/co-op-facts-figures/>

⁵¹ A cooperative utility-k támogatását azóta is biztosítja a szövetségi kormányzat a Mezőgazdasági Minisztériumán - U.S. Department of Agriculture's Rural Utilities Service (RUS) - keresztül. http://www.rurdev.usda.gov/Utilities_Assistance.html

⁵² Adatokat vö. EIA (<http://www.eia.gov/>), illetve NRECA (<http://www.nreca.coop/>)

szövetkezeti szolgáltató korlátozza a részvényel nem rendelkezőknek (ezáltal tagnak sem számítóknak) nyújtott szolgáltatásokat. A részvények emellett szavazati jogot is biztosítanak az igazgatóság megválasztásához (Board of Directors), amely a működési kereteket alakítja. A cooperative utility-k az „at cost” és a nonprofit működés elveit követve az esetleges nyereséget új fejlesztésekbe fektetik, illetve osztalékfizetésre fordíthatják, ún. "patronage" vagy "capital credits" formájában. A szövetkezeti energiaszolgáltatók (többek között Kentucky államban)⁵³ gyakran együttműködnek azért, hogy kihasználhassák a méretgazdaságosságból (szaktudás, közös szabályozói fellépés, stb.) adódó előnyöket. Megjegyezzük, hogy amerikai cooperative utility-khez hasonlóan épül fel Nagy-Britanniában az ottani hat nagy (Big Six⁵⁴) energiaszolgáltatóval szemben forrásalternatívát kínáló, 2010-ben alapított Co-operative Energy⁵⁵, illetve Franciaországban a kizárólag megújuló energiát felhasználó Enercoop⁵⁶ is.

4.2 Az integrált közmű-szolgáltatás európai modelljei

Az integrált, köztulajdonú közmű-szolgáltatás nem számít újdonságnak Európában sem. A szektorális piacliberalizációt megelőző időszakban a közműszolgáltatások nagy részét állami, vagy helyi tulajdonban álló vállalkozások nyújtották. Napjainkra a magánvállalkozások igen komoly teret nyertek ebben a piaci szegmensben, de több európai államban még mindig a köztulajdonú szolgáltatók dominálnak.

Ezen a ponton két modellt érdemes megemlíteni. Az egyik a Franciaországban működő országos szintű, ágazati szolgáltatók modellje. A villamosenergia-szektorban az EDF, a földgázszektorban a GDF SUEZ, a vízközmű-, csatorna- és hulladékkezelési szolgáltatásokban pedig a Suez Environnement és a Veolia Environnement a domináns szolgáltatók. Mindegyik említett vállalkozásban közvetlenül vagy közvetve meghatározó a francia állam befolyása.

A másik modell a Németországban tipikusnak mondható "Stadtwerke-modell", amelyben helyi szinten kerül integrálásra a közműszolgáltatások szinte teljes spektruma. A tanulmány témája szempontjából ez utóbbi modell szolgálhat sok tanulsággal, ezért a következőkben a német Stadtwerkék működésének legfontosabb tapasztalatai kerülnek összefoglalásra.

⁵³ Az USA mellett Kanadában is bevett gyakorlat a cooperative utility-k együttműködése, például Nova Scotia-ban.

⁵⁴ A 6 legnagyobb brit energiavállalat („Big Six”): British Gas, EDF Energy, E.ON UK, npower, Scottish Power, SSE

⁵⁵ <http://www.cooperativeenergy.coop/>

⁵⁶ <http://www.enercoop.fr/>

4.2.1 A NÉMET STADTWERKE-MODELL SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

A Stadtwerkék működésének alkotmányos hátterét a települések önkormányzathoz, valamint a helyi viszonyok szabályozásához való jogosultságát kimondó passzusok adják a német alaptörvényben, a Grundgesetzeben⁵⁷, illetve az Európai Unióról szóló szerződésben⁵⁸. EU-s szinten természetesen figyelembe kell venni az unió alapelvei mellett a Szerződésekben lefektetett belső piaci rendelkezéseket, a fúziós és kartell szabályokat, az állami támogatásokat szabályozó rezsimit, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó joganyagot. Emellett, leginkább a villamosenergia- és gázesetektor területén alkalmazni kell az egyes vertikális, ágazati szabályozásokat is, de nem szabad megfeledkezni az állam és a közvállalkozások közötti pénzügyi viszonyok átláthatóságáról, a közbeszerzésekről és a koncessziós szerződésekről szóló uniós joganyagról sem. Német szövetségi szinten elsősorban az egyes közműszolgáltatásokat szabályozó ágazati, a jogi személyek és gazdasági társaságok működéséről rendelkező, illetve más kapcsolódó horizontális (pl. környezetvédelmi) jogszabályokat kell figyelembe venni. A Stadtwerkék szempontjából legfontosabb jogforrások azonban az egyes tartományok (Land-ok) által alkotott, a helyi önkormányzatok működésének kereteit meghatározó "Gemeindeordnung"-ok. Így a tartományonként változó feltételrendszer, illetve az egyes Stadtwerkék eltérő portfóliója miatt szigorúan vett egységes Stadtwerke-modell nem létezik. Ugyanakkor a legtöbb és legnagyobb Stadtwerkék közel azonos szempontrendszerű gazdálkodást folytatnak, valamint tevékenységi körük is túlnyomórészt fedi egymást, így egységes tárgyalásuk mindenképpen indokolt.

A Stadtwerke, mint önkormányzati tulajdonú vállalkozás ("kommunale Unternehmen"), különböző fajtájú jogi entitások formájában működhet. Így egyaránt léteznek közjogi jogalanyként (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts) és magánjogi jogalanyként (Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), gemeinnützigen GmbH (gGmbH) Aktiengesellschaft (AG)) létrehozott helyi közüzemi szolgáltatók. Azonban valamennyi szövetségi államban előírás, hogy kizárólag korlátozott felelősségű jogi személyként működtethető Stadtwerke.⁵⁹ Akármilyen jogi formát is választ azonban a helyi önkormányzat a közműszolgáltatónak, a meghatározó közösségi tulajdon, illetve az ezzel járó közpénzügyi vonatkozások miatt a Stadtwerkék működését számos törvényi többletkötelezettség terheli a rendes magánvállalkozásokhoz képest.

A települési önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok ("Gemeindefirtschaftsrecht") határozzák meg az önkormányzat gazdaságban való részvételének a korlátait. Így például azt is, hogy az önkormányzati tulajdonú

⁵⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23.05.1949.) 28. cikk (2) bekezdés

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata 4. cikk (2) bekezdés

⁵⁹ lásd pl.: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (21.10.1952.) 108.§

vállalkozások a közvagyon felhasználásával milyen típusú tevékenységeket és milyen feltételek mellett végezhetnek. Ennek elsősorban a legjövödelmezőbbnek számító energiaszektorban van jelentősége. A helyi törvényhozás ugyanis – sokszor pártállásától függően– közvetett módon hozhatja helyzetbe a Stadtwerkéket a magánvállalkozásként működő, nagy energiakonszernekkel szemben, vagy fordítva azzal, hogy több vagy kevesebb teret enged az önkormányzat és az általa tulajdonolt vállalatok gazdálkodásának. Általánosságban elmondható, hogy a legtöbbször a szakszervezetek által is támogatott szociáldemokrata-zöld koalíció vezette tartományok inkább a Stadtwerkék, míg a keresztényszocialista-konzervatív többségű Landtagok inkább a multinacionális energiavállalatok (RWE, E.ON, Vattenfall, stb.) számára kedvező döntéseket hoznak.⁶⁰ Mindazonáltal jelentősen árnyalják a képet az iparágban jellemző vegyes tulajdonosi hátterek. Egy-egy Stadtwerkében, vagy annak energetikai területen aktív leányvállalatában ugyanis igen gyakran kisebbségi tulajdonrészrel bírnak más regionális energiaszolgáltatók, átviteli-rendszerüzemeltetők, másik önkormányzatok, vagy éppen Stadtwerkék is. De ugyanez igaz fordítva is: a Stadtwerkék, illetve annak leányvállalatai sok esetben kisebbségi tulajdonosai bel- és külföldi erőműveknek, illetve a nagy energiakonszernek egy-egy leány- vagy projektvállalatának. Példaként érdemes megemlíteni Köln városának Stadtwerkéjét, amelynek villamosenergia- és gázszolgáltatással is foglalkozó leányában (Rheinenergie AG) 20%-os tulajdonrészrel bír az amúgy konkurens RWE, míg a Rheinenergie AG kisebbségi tulajdonnal bír egy rostocki szénerőműben, egy spanyolországi szélerőmű-parkban, illetve a Délnyugat-Németországban meghatározó ENBW energiavállalat érdekeltségébe tartozó mannheimi Stadtwerkében is.⁶¹ A gyakori gazdasági és érdekelési összefonódások sok esetben megakadályozzák a szabályozási háttérbe való direkt politikai beavatkozást, vagy tompítják annak hatásait. Mindazonáltal egy 2014 elején 158 németországi, svájci és ausztriai Stadtwerke ügyvezetőjével készült interjú alapján

⁶⁰ lásd pl.: VKU – Pressemitteilung: VKU zum Gemeindefirtschaftsrecht/Ländergesetze verhindern fairen Wettbewerb zwischen privaten und kommunalen Energieversorgern, <http://www.vku.de/service-navigation/presse/pressemitteilungen/liste-pressemitteilung/pressemitteilung-0512.html>, letöltve: 2014. 09.01.

Die Welt: Gewerkschaft fordert deutsches Kraftwerke-Monopol, <http://www.welt.de/wirtschaft/article125125689/Gewerkschaft-fordert-deutsches-Kraftwerke-Monopol.html>, letöltve: 2014.09.01.;

merkur-online.de: Zoff um Stadtwerke: "SPD füllt sich die Taschen", <http://www.merkur-online.de/lokales/regionen/zoff-stadtwerke-spd-fuellt-sich-taschen-376604.html>, letöltve: 2014.09.01.;

wa.de: "Mehr Spielraum für Stadtwerke", <http://www.wa.de/nachrichten/nrw/mehr-spielraum-stadtwerke-1038607.html>, letöltve: 2014.09.01.

⁶¹ Stadtwerke Köln GmbH: Geschäftsbericht 2013, 8-13.o., <http://www.stadtwerkekoeln.de/gb2013/index.php?id=7>, letöltve: 2014.08.29.

végzett kutatás szerint az iparág legnagyobb kihívásaként a megkérdezettek elsőként a folyamatos politikai/szabályozási változásokat említették.⁶²

A Gemeindefirtschaftsrecht az önkormányzat gazdasági mozgásterét mellett a tulajdonos helyhatóság tulajdonosi joggyakorlásának korlátait is meghatározza. Így többek között szabályozza azt is, hogy hogyan és hány tagot delegálhat az adott helyhatóság a helyi közműszolgáltató döntéshozó testületeibe. Baden-Württemberg tartományban például előírás, hogy főszabály szerint a polgármester személyesen képviseli a település érdekeit az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közgyűlésén.⁶³ Ez fontos garanciája annak, hogy a Stadtwerkék valóban a helyi igényeknek megfelelően működjenek, cserébe más jogszabályi rendelkezések a közműszolgáltató döntési szabadságának szolgálnak biztosítékként, így teremtve egyensúlyt a közösségi célok és a profitorientált gazdasági érdekek között.

A vonatkozó szabályok a tulajdonos önkormányzat és a helyi közműszolgáltató szigorú különválasztásáról is rendelkeznek. A tulajdonos önkormányzat rendszerint határozott időre szóló koncessziót ad egy-egy önkormányzati feladatkörbe tartozó közszolgáltatás nyújtására, és bizonyos küszöbértéket meghaladó értékű szolgáltatás megrendelése esetén közbeszerzési eljárás lefolytatása is kötelező.⁶⁴ A Stadtwerkének a tulajdonos önkormányzattól való relatív anyagi függetlenségét és a tartósan veszteséges működés elkerülését az uniós, a német szövetségi, a tartományi támogatásokat szabályozó jogszabályok ("Beihilferecht"), az önkormányzatok költségvetési gazdálkodására vonatkozó rendelkezések ("Gemeindehaushaltsrecht"), valamint a hatékony és fenntartható üzletvezetés előíró alapelvek betartására irányuló kötelezettség biztosítják. Végül pedig az önkormányzati tulajdonú vállalkozásokat is terheli a gazdálkodásukra vonatkozó információknak, mint közérdekű adatoknak a helyi lakosság és a fogyasztók felé történő nyilvánosságra hozatali kötelezettsége.⁶⁵

4.2.2 A STADTWERKÉK FELÉPÍTÉSE ÉS ÜZEMELTETÉSE

A Stadtwerkék jellemzően többszintű holding struktúrában működnek. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat többségi tulajdonában álló GmbH, AG, stb. egy pénzügyi holdingcég, amely irányítása alatt sokszor akár 30-40 leányvállalat is üzemel. Az egyes közszolgáltatásokat a különböző profilú, önállóan gazdálkodó, operatív leányvállalatok nyújtják a fogyasztó felé. A közvetlenül szolgáltató

⁶² EY: Nachhaltige Geschäftsmodelle für Stadtwerke und EVU – Stadtwerkstudie Juni 2014, Management Summary, 5.o.
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Stadtwerkstudie_2014_-_Management_Summary/\\$FILE/EY-Stadtwerkstudie-2014-Summary.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Stadtwerkstudie_2014_-_Management_Summary/$FILE/EY-Stadtwerkstudie-2014-Summary.pdf), letöltve: 2014.08.29.

⁶³ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (24.07.2000.) 104.§ (1) bekezdés

⁶⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (26.08.1998.) 97-101b.§

⁶⁵ Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU): Recht der kommunalen Unternehmen, 8-12.o.
<http://www.vku.de/recht/recht-der-kommunalen-unternehmen.html>, letöltve: 2014.08.29.

vállalkozások mellett hálózat-karbantartással, intézményfenntartással vagy éppen IT-szolgáltatások nyújtásával megbízott cégek is megtalálhatóak az egyes holdingokban. A holdingstruktúra elsősorban a szabályozott, hálózatos iparágakban bír nagy jelentőséggel. Azokon belül is ki kell emelni a villamosenergia- és földgázellátási láncot, ahol az Európai Unió vonatkozó jogszabályai⁶⁶ az ellátási lánc monopolisztikusnak számító hálózatos tevékenységeinek (átvitel/szállítás, elosztás) az inkább versengő termeléstől és kereskedelemtől való szétválasztását írják elő. Ezért nagy jelentősége van annak, hogy az ellátás mellett jellemzően elosztói-rendszerüzemeltetői feladatokat is ellátó Stadtwerkeken belül hogyan kapcsolódnak egymáshoz az egyes vállalkozások. A Köln városában működő Stadtwerke energetikai üzletága például a következő, négyzetes struktúrában épül fel. Az első szinten egy 100%-ban Köln városának tulajdonát képező pénzügyi holding cég áll (Stadtwerke Köln GmbH). A második szinten áll a holding és a város kizárólagos tulajdonát képező, villamosenergia-, földgáz- és vízközmű-szolgáltatással kapcsolatos tevékenységeket végző vállalkozásokat tömörítő közbenső holding (GEW Köln AG). Ugyanígy a második szinten találhatóak például a városi tömegközlekedési hálózatot, a városi kikötőket és fürdőket üzemeltető, valamint a kommunális hulladék kezeléséért felelős vállalatok is. A holding harmadik szintjén található a közbenső holding többségi tulajdonát képező Rheinenergie AG Köln, amely vállalkozás közvetlenül értékesíti a villamosenergia-, földgáz-, és ivóvíz-szolgáltatásokat a Stadtwerke fogyasztói felé. A negyedik szinten található a Rheinenergie AG tulajdonában álló, az elosztó hálózatokat üzemeltető Rheinische Netz GmbH, amelynek a mindennapi működését az uniós szétválasztási előírások (unbundling) miatt szigorúan külön kell választani az anyavállalatétól.⁶⁷ Az EU-s előírásoknak való megfelelésről, így például az anyavállalattal való pozitív diszkriminációtól mentes üzleti gyakorlatról a hálózatüzemeltető vállalkozás minden évben ún. "Gleichbehandlungsbericht"-et, azaz magyar terminológiával élve megfelelési jelentést készít és tesz közzé.

A konszernszerződésekben a tulajdonos holding vállalat kötelezi magát, hogy az egyes leányvállalatok működési veszteségeit megtéríti, cserébe viszont a vállalatcsoport tagjai lemondanak profitjukról az anyavállalat javára. Így például jellemzően a jól jövedelmező villamosenergia- és földgázszolgáltató üzletágakból befolyó nyereségből kerülnek kompenzálásra a szinte mindig veszteséges helyi és helyközi tömegközlekedési üzletág veszteségei. Ilyen keresztfinanszírozással jelentősen csökkenthető a jogilag sokszor problémás önkormányzati, tartományi,

⁶⁶ a 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

⁶⁷ Dorothea Greiling: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision, in: Working paper CIRIEC No. 2013/04, 14-16.o., http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf, letöltve: 2014.08.29.

szövetségi direkt transzferek volumene, valamint számottevő adózási előnyök is elérhetőek. A holding szinten jelentkező profit pedig vagy a tulajdonos önkormányzatot illeti meg osztalékként, vagy közvetlenül valamilyen közösségi infrastrukturális célra fordítják. Így például a müncheni Stadtwerke (Stadtwerke München GmbH) 2013-ban elért 296 millió eurós profitja az önkormányzattal kötött profit transzfer megállapodásnak megfelelően a városi földalatti vasút hálózat felújítására létrehozott alapba került.⁶⁸

A Stadtwerkék egyes ágazati veszteségeiket azonban nemcsak más üzletágak által termelt profitból fedezik, hanem jelentős önkormányzati, illetve állami transzferben is részesülnek, tekintettel arra, hogy az általuk nyújtott legtöbb közszolgáltatás az uniós jog szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (Service of General Economic Interest – SGEI) minősülnek. A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások bár főszabály szerint tiltottak az Európai Unióban, az ilyen SGEI nyújtásával megbízott vállalkozásokkal való különleges elbánásra az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése⁶⁹ felhatalmazást nyújt. Speciális uniós szabályozás hiányában a tagállamok általában szabadon határozhatják meg, hogy mely szolgáltatásokat minősítenek általános gazdasági érdekűnek, azokat hogyan szervezik meg és finanszírozzák.⁷⁰

Azért, hogy az alapvető fontosságú közműszolgáltatások támogatása ne ütközzön bele az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályaiba, a Bizottság az Altmark-ítéletben⁷¹ foglaltak nyomán meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek alapján az SGEI ellentételezése nem képez állami támogatást. Ezek a következők:

- A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, melyeket teljesítenie kell.

⁶⁸ Committed to Munich and the Region – Stadtwerke München Annual Report 2013, 80. o <http://www.swm.de/dms/swm/dokumente/english/swm-annual-report-2013.pdf>

⁶⁹ EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések 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 az Unió érdekeivel."

⁷⁰ E téren a tagállamok mozgásteret annyiban van korlátozva, hogy egyfelől figyelemmel kell lenniük az uniós szinten összehangolt ágazatok szabályozására, másfelől pedig nem nyilváníthatnak általános gazdasági érdekű szolgáltatássá egy nyilvánvalóan nem annak számító szolgáltatást

SEC (2010) 1545 final, 2.6. pont

⁷¹ C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft

- A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.
- A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.
- Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.

A tulajdonos önkormányzatok tehát a fentieket figyelembe véve számottevő közvetlen transzfert juttathatnak a Stadtwerkéknek azok egyes veszteséges üzletágainak működésének fenntartása érdekében. A legtöbb ilyen transzfer a jellemzően veszteséges helyi és helyközi tömegközlekedési hálózat üzemeltetésére tekintettel kerül kifizetésre.

Ezen a ponton kell még említést tenni a Stadtwerke-modell sikerességének egyik alapvető előfeltételéről, a versengő piacgazdasági környezetbe ágyazott működésről valamint a szociális szempontok figyelembe vétele mellett is jelenlévő profitorientáltságról. Amellett, hogy az alapvető közszolgáltatások területén az ellátásbiztonság, és a mindenki számára elérhető árú szolgáltatásnyújtás az elsődleges, a tulajdonos önkormányzatok és vállalkozások minden évben a Stadtwerke menedzsmentjével való egyeztetés után ambiciózus, de elérhető eredményességi célokat határoznak meg.⁷² A köztulajdonú integrált közműszolgáltató német modelljének ugyanis az egyik legtöbbet emlegetett előnye a tulajdonos számára való gazdasági/pénzügyi értékteremtés, azaz a költséghatékony, nyereséges működés. Ezt például a leginkább jövedelmezőnek számító energiaszolgáltatás területén elsősorban az biztosítja, hogy a Stadtwerkék folyamatos versenyben vannak a multinacionális energiavállalatokkal. A liberalizált, uniós energiapiacon, elsősorban a nagyfogyasztók megrendelése miatt, állandó árverseny áll fenn a helyi integrált szolgáltató és a nemzetközi energiaóriások között. Alacsony értékesítési árak mellett pedig a veszteséges működés elkerülésére kizárólag takarékos és költség-hatékony üzemvitel mellett

⁷² Dorothea Greiling: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision, in: Working paper CIRIEC No. 2013/04, 20-21.o., http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf, letöltve: 2014.08.29.

van mód. Másodsorban, a helyi önkormányzat mindig határozott időre ad koncessziót egy-egy közszolgáltatás nyújtására, valamint bizonyos küszöbértéket meghaladó megrendelések esetén közbeszerzési eljárás lefolytatása is kötelező. Amennyiben tehát a Stadtwerke nem működik hatékonyan, vagy megfelelően eredményesen, akkor –akár egy politikai széljárásváltással is megtámogatva– az önkormányzat könnyen az adott közszolgáltatás kiszervezéséről is dönthet. Harmadrészt, ahogy az fent is említésre került, egy-egy Stadtwerke vagy a holding egyes leányai nem feltétlenül állnak 100%-ban önkormányzati tulajdonban. Jellemzően jelentős kisebbségi üzletrészeket/részvénycsomagokat birtokolnak különböző energiavállalatok, ipari befektetők, sőt sokszor másik önkormányzatok, Stadtwerkék is. Így az osztalékra váró tulajdonostársak nyomása is ösztönzőleg hat a Stadtwerke vezetőségére, hogy döntéseikkel a nyereséges működés felé tereljék a holdingot. A veszteséges működés ugyanis a kisebbségi befektetők kiszállását eredményezheti, ami jelentősen ronthatja a Stadtwerke friss tőkéhez jutásának esélyeit. Negyedrészt a Németországban hagyományosan erős munkavállalói érdekképviselő a Stadtwerkék felügyelőbizottságaiban is fokozott jelentőséggel bír. A közműszolgáltató veszteséges működése ugyanis, ahogy láttuk, egyes tevékenységek kiszervezését vonhatja maga után, ami százak, vagy akár ezrek munkahelyét sodorhatja veszélybe. Így a felügyelőbizottság munkavállalói, illetve a tulajdonos önkormányzat által delegált tagjai fontos kontrollt jelentenek a társaság stratégiai döntéseinek meghozatalakor. Ötödrészt meg kell említeni a fogyasztói, egyben választói nyomást is. Az egyes közszolgáltatások színvonalát és árváltozását valamennyi fogyasztó közvetlenül a saját bőrén érzi meg. A Stadtwerke által nyújtott szolgáltatások számottevő minőségromlása vagy áremelkedése így könnyen a regnáló városvezetés elleni "protestszavazatokban" manifesztálódhat a soron következő választásokon, amely további ösztönzőt jelent a tulajdonos önkormányzatnak az eredményes működés kikényszerítésére.

4.2.3 A KÖZÖSSÉGI KÖZMŰSZOLGÁLTATÓI MODELL GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI ELŐNYEI

Az integrált közműszolgáltató német modellje számos gazdasági és társadalmi előnnyel bír, amelyek közül a korszerű helyi infrastruktúra kiépítése és fenntartása mellett a helyi vállalkozásokkal való szoros együttműködés, valamint természetesen a tulajdonos önkormányzatnak való profittermelés a legfontosabbak. A Stadtwerke-modell számos más előnnyel is bír; a szinergia esszenciáját úgy lehetne talán a legjobban megfogalmazni, hogy a Stadtwerkék alkalmasak a piaci profitorientált, és a lakosság életviszonyainak fejlesztését szem előtt tartó szemlélet ötvözésére. A gazdasági előnyök közül – észben a korábban írtakat is összefoglalva- a legfontosabbak a következők:

- A közműszolgáltatások nyújtása mellett a Stadtwerke eszköz a helyi vezetés kezében számos gazdasági és gazdaságon kívüli cél elérésben, így

alkalmas szociális, munkaügyi, környezetvédelmi, regionális fejlesztési, várostervezési, innovációs és növekedési politikákban való közreműködésre is.

- A Stadtwerkék túlnyomórészt köztulajdonban lévő vállalkozások, így mindig a hosszú távú stratégiai célkitűzésekkel összhangban működtethetőek, és a for-profit magánvállalkozásokkal ellentétben nem a részvényesek profit igénye az elsődleges. Így elkerülhető a túlzott osztalékfizetés például a hálózatok fenntartásának, fejlesztésének alulfinanszírozásának rovására.
- A közszolgáltatások kiszervezése természetéből adódóan jelentős tranzakciós költséggel jár. Ez a Stadtwerke-modellben jelentős mértékben megspórolható.
- Az integrált közműszolgáltató egyaránt végez szolgáltatásokat nyereséges és veszteséges közszolgáltatási ágazatokban is. A deficitet termelő ágazatokat részben keresztfinanszírozás formájában kompenzálhatja, amellyel jelentős adózási előnyöket érhet el, és az önkormányzati/állami direkt transzferek nagyságrendjét is csökkenti.
- A Stadtwerke-modellben kiválóan érvényesíthetőek olyan horizontális célok is, mint az energiafelhasználás hatékonyságának növelése. Például az önkormányzati ingatlanokon elvégzett, az energiahatékonyságot növelő beruházások pozitív hozadéka az energiaszolgáltató működésére is hatással vannak.
- Az egyik legtöbbet emlegetett előnye ennek a konstrukciónak az integrált közmű-szolgáltatás területén évtizedeken keresztül felhalmozott szakmai és management tapasztalatnak a veszteséges közszolgáltatások konszolidációja során történő felhasználása.
- A Stadtwerke számos különböző közszolgáltatás infrastruktúrája felett rendelkezik egy intézmény keretében, így olyan tevékenységeket is gazdaságosan tud megszervezni, amelyek különböző versenypiaci entitások részvételével nem lennének rentábilisak. Így például a Stadtwerke Köln GmbH a szemétszállításhoz a városi vasúthálózatot is igénybe veszi. Ez jelentős méretgazdaságossági előnyökkel jár, ugyanakkor rendes piaci körülmények között nem lenne gazdaságos alternatíva. Szintén hasonló, "házon belüli megoldás", hogy a kölni közszolgáltató holding ingyenesen végzi a városi tömegrendezvények utáni takarítást, amely számottevő költségcsökkenést jelent egy-egy esemény megszervezésekor.
- A piacorientált ügyvezetés mellett a helyi önkormányzat képviselőinek, valamint a Stadtwerke munkavállalói képviselőinek jelenléte a társaság

döntéshozó testületeiben biztosíték a helyi igények érvényesülésére a társaság stratégiájában.

- Az integrált közműszolgáltató és a város között kialakult évtizedes együttműködés nagyon fontos szerepet játszik a szolgáltató iránti lakossági bizalom megtartásában valamint a stratégiai célok elérésében.
- A tulajdonos önkormányzat, valamint a Stadtwerke képviselői évente határozzák meg az ambiciózus, de teljesíthető pénzügyi célokat, amely a költséghatékonyság további biztosítéka.
- Végül a talán legfontosabb szempont: az integrált közműszolgáltató –méretgazdaságossági okokból és az integrációból eredő hatékonyságból eredően– jellemzően nyereséges vállalkozás, ami komoly hozzáadott gazdasági értéket jelent helyi szinten.⁷³

A gazdasági mellett számottevő társadalmi haszon is realizálható a közműszolgáltatások Stadtwerke-modellben történő megszervezésével. A Stadtwerke és más, lokális megoldások az EU egyik legfontosabb alapelveivel, a szubszidiaritással is összefüggésbe hozhatóak. A szubszidiaritás elvének, melyet az Európai Unióról szóló szerződés rögzít,⁷⁴ a célja az EU és a tagállamok megosztott hatásköreibe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása, mely európai, nemzeti vagy helyi szintű fellépést érinthet. Az energiaügyek a szubszidiaritás elve által kijelölt szabályozási kategóriába, az EU és a tagállamok között megosztott hatáskörök körébe tartoznak.⁷⁵ Valamennyi ide tartozó esetben az Európai Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint a tagállamok. A Stadtwerke, és tágabban a kommunális, helyi szintű megoldások a szubszidiaritás elvének legteljeskörűbb megvalósulási formái, melynek megfelelően az EU egyik alapvető célkitűzésével harmonizáló struktúrák lehetnek, és melyek ezen elvi megtámogatottságból kiindulva messzemenően megengedhetőnek is bizonyulhatnak a nyilvánvaló, konkrét jellemzők tükrében. Így a helyi szinten megszervezett közműszolgáltatás a lehető legteljesebb mértékben alkalmazkodhat a helyi fogyasztók igényeihez, elvárásaihoz.

Ennek egyik következményeként a Stadtwerkéket széles körű bizalom és elégedettség övezi a fogyasztók részéről. Egy 2010-es közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 81%-a nyilatkozta azt, hogy "inkább bizalommal tekint" a helyi

⁷³ Dorothea Greiling: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision, in: Working paper CIRIEC No. 2013/04, 19-23.o., http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf, letöltve: 2014.08.29.

⁷⁴ Id. az EUSZ 5. cikke

⁷⁵ Id. az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés

Stadtwerkére, mint sem. Ez az arány a szakszervezetek esetén 45 %-os, a nagyvállalatok felé mindössze 26%-os volt.⁷⁶ A szolgáltató iránti bizalmat az elégedettség alapozza meg a szolgáltatás színvonalával. A Magyarországon igen változó színvonalúnak mondható ivóvíz-szolgáltatást például egy felmérés szerint a köztulajdonú vállalkozások által kiszolgált német fogyasztók 74,6 %-a jónak vagy nagyon jónak értékelte, és csupán 2,4 %-a minősítette nem megfelelőnek az ivóvíz minőségét.⁷⁷

Szintén nagyon fontos kiemelni a Stadtwerkéknek a helyi munkaerőpiacon betöltött szerepét is. Kiterjedt tevékenységi körükből adódóan a helyi integrált közműszolgáltatók sokszor a térség legnagyobb munkáltatóinak számítanak.⁷⁸ Ezen felül a Stadtwerkék sokszor évszázados fennállásuknak és társadalmi beágyazottságuknak köszönhetően szakmai "tudásbázissá" nőttek ki magukat. Így egy intézményben összpontosul a közműszolgáltatásokhoz kapcsolódó műszaki-technikai tudás, a generációk által felhalmozott szervezeti és menedzsment know-how-val együtt. A rohamtempóban fejlődő energiaiparban így a helyi egyetemekkel, kutatóintézetekkel szorosan együttműködő Stadtwerkék az innováció és fejlesztés egyik motorjaivá, valamint a lokális talent management központjává válnak.⁷⁹ Ezek igen fontos eredmények annak tükrében, hogy az EY 2014-es ágazati kutatásának egyik igen fontos következtetése az volt, hogy a változó piaci viszonyokhoz való alkalmazkodás előtt az egyik legnagyobb akadály a megfelelő személyzet és technikai tudásbázis hiánya lehet a felmérésben résztvevő Stadtwerkék vezetői szerint.⁸⁰

4.2.4 A KÖVETKEZŐ ÉVEK LEGNAGYOBB KIHÍVÁSAI A STADTWERKÉK ELŐTT

Az Európai Unió igen ambiciózus célokat tűzött ki maga elé az "Európa 2020" stratégiában a megújuló energiaforrásoknak a tagállamok energiamixében játszott

⁷⁶ *Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU): Kommunalwirtschaft auf den Punkt gebracht, 2012, 10.o.*

http://www.vku.de/fileadmin/get/?22790/VKU_Grundsatzpapier_download.pdf, letöltve: 2014.08.29.

⁷⁷ *ibid* 27.o.

⁷⁸ Például a Stadtwerke Köln GmbH több mint 11000 (2011), a Stadtwerke München GmbH közel 9000 (2013) főt foglalkoztatott átlagosan teljes munkaidőben az adott évben. Dorothea Greiling: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision, in: Working paper CIRIEC No. 2013/04, 12.o; Committed to Munich and the Region – Stadtwerke München Annual Report 2013, 78. o

⁷⁹ *Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU): Kommunalwirtschaft auf den Punkt gebracht, 2012, 36.o.*

⁸⁰ EY: Nachhaltige Geschäftsmodelle für Stadtwerke und EVU – Stadtwerkstudie Juni 2014, Management Summary, 9.o.

szerepével kapcsolatban.⁸¹ Eszerint 2020-ig az Unió energiafogyasztásának legalább 20%-t megújuló energiaforrásokból kell fedezni. Ezen célkitűzés eléréséhez az egyik legfontosabb eszköz az európai uniós támogatási forrásoknak célzottan a megújuló forrásokból történő energiatermelés felé terelése, amely az EU 2014-2020-as regionális és kohéziós politikájában is manifesztálódott. Ezen felül elsősorban Németország, valamint Ausztria és Svájc is hagyományosan igen jelentős pénzügyi eszközöket fordított az utóbbi évtizedekben a zöld energiatermelés ösztönzésére. Németország esetében további lökést jelentett az Energiewende-hez, azaz az energetikai rendszer átalakításához az a 2011-es fukusimai nukleáris üzemzavart követő szövetségi döntés, amely valamennyi német atomerőmű 2022-ig történő teljes lekapcsolásáról határozott. (Hasonló döntés született Svájcban is, ott a nukleáris reaktorok a tervek szerint 2034-ig állnak le, Ausztriában pedig 1978 óta törvény tiltja a nukleáris reaktorok építését).

Az egyre nagyobb mértékű áttérés a megújuló energiaforrások használatára egy új típusú, decentralizált energiatermelési rendszer kialakulásához látszik vezetni.

A villamosenergia-termelés területén nagyerőművek helyett egyre inkább több, kisebb kapacitású termelőegység lesz a hálózatra kapcsolva. A Németországban rohamtempóban bővülő fotovoltaikus, illetve szélenergia kapacitások termelése ráadásul évszakonként és napszakonként is erősen ingadozó, amely komoly kihívások elé állítja a rendszerirányítást. A fentiek következtében két, látszólag szétartó folyamat jelentkezik a német energiapiacra. Egyrészt a termelés decentralizálódása az energiapiac szétaprózódását látszik elősegíteni, másrészt viszont az előregedő vezetékrendszer modernizálásának szükségessége annak igen magas tőkeigénye miatt az energiavállalatok összefogását, kooperációját sürgeti. Ennek következtében egy felmérés szerint a helyi közműszolgáltató vállalkozások vezetőinek háromnegyede abból indul ki, hogy üzleti modelljének átalakítása szükséges a következő 5 évben és 40%-uk vélekedett úgy, hogy jelentős, vagy igen jelentős piaci, iparági változások várhatóak.⁸²

Többségük úgy vélekedett, hogy a "védett helyi, vagy regionális szigetüzemek ideje lejárt", ezért a jövőben a Stadtwerkeknek is olyan hálózatot kell alkotniuk, amelyek egyrészt képesek hatékonyan integrálni az atomizált, ingadozó teljesítményű termelőkapacitásokat, másrészt pedig megfelelő tőkeháttérrel rendelkeznek a hálózati eszközök folyamatos fejlesztésére. Az egyik leginkább előremutató példa ezen a területen a Svájcban 23 Stadtwerke önkéntes

⁸¹ Az Európai Parlament 2010. november 25-i állásfoglalása a 2011–2020-as időszakra vonatkozó új európai energiastratégia felé címmel (2010/2108(INI)) 9. pont, elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0441&language=HU&ring=A7-2010-0313>

⁸² EY: Nachhaltige Geschäftsmodelle für Stadtwerke und EVU – Stadtwerkstudie Juni 2014, Management Summary, 9.o.

együttműködésével létrejött, holding struktúrájú ernyőszervezet (Swisspower AG), amely integráló, koordinációs, irányító feladatokat lát el, elsősorban az energiaszolgáltatás területén.⁸³

Ezen túl is úgy tűnik azonban, hogy a Stadtwerkék megfelelő háttérrel rendelkeznek ahhoz, hogy megfeleljenek a legújabb kori kihívásoknak. Egyrészt az évtizedek alatt felhalmozott szakmai tudásanyag és szakemberbázis, másrészt pedig a Stadtwerkék biztos anyagi háttere, valamint a helyi önkormányzatok erőforrásai nélkülözhetetlen előfeltételei a fejlesztéseknek. Talán még ennél is fontosabb előnye lehet a helyi integrált közműszolgáltatóknak az, hogy a legtöbb Stadtwerke a szélessávú infokommunikációs kábelhálózat fenntartásáért is felelős. Így az energiatermelést a felhasználással összehangolni képes intelligens, úgy nevezett "smart grid" hálózatok kiépítésére a Stadtwerkék a leginkább alkalmas vállalkozások, hiszen a hozzáértők egybehangzó véleménye az, hogy a jövő villamosenergia-rendszerének mindenképpen az energia és a telekommunikációs hálózat integrációján kell majd alapulnia.

További kihívást jelentenek az energiapiacra folyamatosan csökkenő profitráta. A válság okozta kereslet-visszaesés valószínűleg még hosszú ideig meghatározó lesz a piacon. Emellett az egyes tagállami piacok összekapcsolása, valamint az energiatőzsdék növekvő forgalma is lefelé nyomják az árakat. A kieső erőművi kapacitások pótlására és az elavult vezetékrendszerek modernizálására így egyre kisebb piaci nyereségből kell forrást teremteni. A Stadtwerkék számára további nehézséget jelent, hogy a csökkenő energiapiaci profitok más, önmagában veszteséges közszolgáltatás finanszírozását is veszélybe sodorhatják. Ezen piaci kihívásra a helyi közműszolgáltatók nem csupán a korábban említett együttműködésekkel, piaci kooperálással válaszoltak, hanem újabb kapcsolódó szolgáltatási ágakat is beindítottak. Így számos helyi szolgáltató már komplex energetikai felmérési, tanácsadási szolgáltatásokat is nyújt a fogyasztói felé. Másrészt pedig az iparági szereplők minden korábbinál nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az energiahatékonyság növelésére irányuló innovatív megoldások kifejlesztésének, illetve az ehhez szükséges szakmai (humán erőforrás) háttér megszerzésének és megtartásának.⁸⁴

5 KONKLÚZIÓ

A magyar kormány a stratégiai ágazatokban (többek között az energiaellátásban is) növelni kívánja az állami tulajdon részarányát, és ezzel szorosan összekapcsolódik egy új közszolgáltatási rendszer létrehozása, amelynek központjában egy nemzeti tulajdonban levő holding áll.

⁸³ <http://www.swisspower.ch/>

⁸⁴ ibid 7-9. o.

A mindenki számára elérhető árú szolgáltatásnyújtás mellett az integrált közműszolgáltató a méretgazdaságosság és az integráció miatti hatékonyságnövekedés miatt megfelelő szakmai kialakítással komoly hozzáadott gazdasági értéket is jelentene, amennyiben a kialakítás során a nyereséget további fejlesztésekre fordítanák. Ezt alátámasztják a külföldi benchmarkok is, többek között a német Stadtwerkék vagy az amerikai az ún. „municipality”-jellegű közszolgáltatók példája.

Az integrált, állami közműszolgáltató létrehozása mindenképpen hosszas, költséges és bonyolult folyamat lesz, és nagy valószínűséggel számos konfliktus forrásául szolgál majd Brüsszel és Budapest között. E körben fontos bizonytalansági tényező, hogy az Európai Unió bíróságainak releváns joggyakorlata az 1990-es évekből származik, amikor a közműszektor privatizációja elkezdődött, azóta pedig mind a jogi, mind a gazdasági, mind a társadalmi környezet sokat változott. Jelenlegi tudásunk alapján azonban a hatályos európai uniós joganyag lehetővé teszi a közműszektor fent bemutatott átalakítását. Az átgondolt szabályozási koncepció és a külföldi példák alapján ismertetett „best practice”-ek átvétele alapja lehet egy valóban jól működő, a fogyasztók érdekeit rövid és hosszú távon egyaránt figyelembe vevő, hatékony holding létrehozásának és nonprofit-alapú működtetésének.

*

**