

• tanulmányok

Bálint Norbert – Herczeg András – Tóth Máté – Gebhardt Gábor

A KÖZÖSSÉGI KÖZMŰSZOLGÁLTATÁS MEGSZERVEZÉSÉNEK EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEIRŐL

A hazai energiaszektorban jól láthatóan megtört a liberalizáció és a privatizáció lendülete: az állam jelentős részesedéseket szerzett a szektorban, sőt további akvizíciók is lehetségesek. A kormányzat várhatóan legalább a piac egy részén nonprofit rendszert kíván bevezetni egy állami holding keretében.

A tanulmány e fejlemények nyomán áttekinti, hogy a nonprofit, integrált közműszolgáltatás hol nyújthat előnyöket, hol jár kockázatokkal, és milyen külföldi példákra érdemes figyelemmel lenni. Potenciális előnyként a fogyasztói érdekek érvényesülése, a szabályozási stabilitás lehetősége és a gazdálkodási és szolgáltatásfejlesztési lehetőségek megjelenése merül fel. A három fő korlátot az uniós jog, a befektetővédelmi egyezmények és a hazai szabályozási korlátok jelentik. A tanulmány külföldi mintaként áttekinti az integrált közműszolgáltatás USA-beli és német szabályozásának egyes kérdéseit.

A külföldi minták nyomán látható, hogy a méretgazdaságosság és a hatékonyságnövekedés jelenthet hozzáadott gazdasági értéket, ám az állami szolgáltató létrehozása várhatóan szeszias és jogi problémákkal terhelt folyamat lesz. Bizonytalansági tényező, hogy az Európai Unió releváns joggyakorlata az 1990-es évekből származik, azóta pedig a jogi, a gazdasági és a társadalmi környezet is sokat változott. Az átgondolt szabályozási koncepció és a külföldi „best practice”-ek átvétele alapja lehet egy jól működő, nonprofit, a fogyasztók érdekeit figyelembe vevő, hatékony holding működtetésének.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az 1990-es évek derekán megalkotott első villamosenergia- és gáztörvényekkel, valamint a megindított energetikai privatizációval kezdődően az iparági szabályozás a liberalizáció irányába haladt, és ezzel párhuzamosan csökkent a közvetlen és közvetett állami tulajdon

hazánk energiaszektorában. Az elmúlt egy-másfél évben azonban ez a folyamat megfordult: a magyar állam jelentős részesedéseket szerzett az energiaszektor azelőtt magánkézben lévő társaságaiban. A körvonalazódó kormányzati szándék arra enged következtetni, hogy a magyar állam több lépcsőben az eddigi piaci modell helyett legalább a lakossági ellátásban nonprofit elven működő rendszert kíván bevezetni egy állami tulajdonú holding struktúrában.

A nonprofit, integrált, holdingalapú közműszolgáltatás – megfelelő jogszabályi megoldásokkal – alkalmas lehet előnyök realizálására. Mi három ilyen dimenziót azonosítottunk: a fogyasztói érdekek érvényesülésének szempontját, az eddigi szabályozási tendenciába illeszkedően az állami beavatkozás határának végleges kijelölését (stabilitás), végül a gazdálkodási és szolgáltatásfejlesztési lehetőségek vonatkozását. Ezeket a lehetséges előnyöket a 2. pont mutatja be.

Viszont akármilyen modellt választ is hazánk, annak több fontos jogi korlát közé kell megfelelően illeszkednie. Annak érdekében, hogy a kitűzött célok valóban megvalósulhassanak, három nagy korlátcsoportot azonosítottunk: egyrészt EU-s, másrészt nemzetközi, végül hazai szabályozási-intézményi korlátokat – ezeket a 3. pontban vesszük számba.

Látni kell emellett, 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 benchmarkcéllra általunk alkalmasnak tartott megoldásokat a 4. pontban mutatjuk be.

2. A NONPROFIT KÖZMŰHOLDINGTÓL VÁRHATÓ LEHETSÉGES ELŐNYÖK

2.1. Fogyasztói-lakossági dimenzió

Véleményünk szerint a villamosenergia-, földgáz- és távhőszolgáltatás lakossági szegmensét egy integrált, állami, nonprofit alapon működő holdingba szervező struktúrával minden bizonnyal a lakossági fogyasztók nyerhetik a legtöbbet. Az állami nonprofit holding kialakítása és annak hatásai fogyasztói szempontból a közelmúlt hazai és uniós fogyasztói fókuszú szabályozási perspektívájába illeszkednek: az ún. „harmadik energiacsomag” már deklarálta is a felhasználók érdekeinek védelmét jelölve meg első számú célkitűzésének, hazánkban pedig az új fogyasztóvédelmi irányelv implementálásával és az új polgári törvénykönyv hatálybalépésével erősödött meg jelentősen a fogyasztói érdekek védelme. A holdingalapú közszolgáltatási rendszer megszervezésével jelentős mértékben tovább erősödhet a fogyasztók helyzete speciálisan az energiaszektorban. Olyan szinergiák érhetők el, amelyek véleményünk szerint nemcsak a lakosság, hanem az állam és a közműhálózat egészének számára is komoly előnyöket jelenthetnek.

Az egyes közműszolgáltatások egy intézmény alá szervezésével lehetőség nyílna a fogyasztók következetesebb védelmére és a jelenlegi szétaprózódott ügyfélszolgálati rendszer egységesítésére, például a kisebb településeken is jelen levő, egyablakos ügyintézését lehetővé tevő, gazdaságosan működő, elérhető és ügyfélbarát ügyfélszolgálatok biztosításával.

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 energiaszektorban újabb átrendeződés zajlott le az állami-központi szabályozás és a hatósági beavatkozás irányába akkor, amikor bizonyos aspektusokban már eleve a piaci folyamatoktól eltérített, avagy éppenséggel hatósági áras tendenciák érvényesültek. A fokozódó állami beavatkozás eltérő ritmikája érezhető befektetői bizonytalanságot teremtett, amely a kiszámíthatóság és a tervezhetőség tekintetében növelte a kockázatot. A piaci szereplők, közöttük különösen azok, akiknek a tulajdonosa külföldi cég, a szabályozási változások hektikusságát piaci bizonytalanságként élték meg, a country risk körében értékelve mindezt. Éppen ezért a nonprofit közmű megteremtése lehet az a végső és tartós intézkedés, amely a piacot megnyugtatóan véglegesen, egységesen és kiszámíthatóan rögzítené az állami-közjogi beavatkozás iparági határait, főként ha annak intézményi és hatósági-felügyeleti oldala is megnyugtatóan rendeződik. Az ezt végrehajtó szabályozási csomag részeként vagy akár azt időben követve új, a befektetői bizalmat és a szabályozási stabilitást deklaráló szabályozási aktusok elfogadásának e körben jelentős pozitív hatása lehet.

2.3. Gazdálkodásüzemeltetés

Végezetül gazdálkodási és hálózatüzemeltetési oldalról kétségkívüli előny lehet, ha az egy helyen koncentrálódó bevételek az országban maradva a közműhálózat fejlesztésére, az üzembiztonság és a szolgáltatás színvonalának növelésére, valamint a hatósági árak mérséklésére, további „rezsicsökkentésre” fordíthatók. E körben érdemes figyelemmel lenni a külföldi példák vonatkozó tanulságaira.

A közműholding gazdálkodásának sikeressége az integráció mélységétől és a lehetséges szinergiák kihasználásától fog függeni. A rövid távon 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.

Idetartozó fontos szempont, hogy a hatósági árszabályozás és az országos lefedettség olyan működés tervezését eredményezheti, amelyben a szolgáltatást igénybe vevők által megfizetett díjak biztosítják a működési költségeket (önfenntartás), ezenfelül a hálózati infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges forrásokat is, kizárva a számos problémát felvető közvetlen állami vagy önkormányzati transferek szükségességét.

3. A POTENCIÁLIS SZABÁLYOZÁSI KORLÁTOK ÉS AKADÁLYOK

3.1 Európai uniós jogi korlátok

3.1.1. Az uniós fúziókontroll-szabályozás kérdése

Az egyes szolgáltatók állami akvizíciója során nyilvánvaló kérdésként merül fel, hogy a fúziókontroll- (merger control) szabályozás érinti-e, gátolja-e ezeket a tranzakciókat. A közösségi fúziókontroll-szabályozás jogi alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (az ún. EUMSZ) 101–109. cikkei, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet¹ alkotják, a releváns magyar joganyagot pedig elsősorban a Tptv.² tartalmazza.

A tanácsi rendelet alapján egy felvásárlás jóváhagyása alapvetően vagy az az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának, azaz a DG Competitionnak, vagy pedig a magyar Gazdasági Versenyhivatalnak a hatáskörébe tartozik. A kettő közötti vízvonal az, hogy egy adott tranzakció ún. közösségi léptékű összefonódásnak minősül-e vagy sem. Ha igen, úgy az eljáró versenyhatóság a DG Competition; minden más esetben viszont az ügy hazai pályán marad, és azt fő szabály szerint a GVH bírálja el. Egyes kivételes esetekben viszont a kormány rendelettel mentesítheti az adott összefonódást a GVH-s eljárás alól.³

Az, hogy egy összefonódás közösségi léptékű-e vagy sem, elsősorban az érintett vállalkozások forgalmának a nagyságától függ. 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 vállalkozásnak a teljes EU-szintű forgalma meghaladja a 250 millió eurót. Továbbá egyes esetekben ezen küszöbértékek alatt is lehet egy összefonódás közösségi léptékű. Hazánk energiaszektorának szempontjából azonban a közösségi lépték alóli egyik fontos kivétel az ún. kétharmados szabály. A 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 mindegyike a teljes releváns uniós forgalmának⁴ több mint kétharmadát ugyanazon tagállamban éri el.

A nyilvánosan elérhető mérlegadatokat és a gyakorlati tapasztalatok alapján a magyar energiaszektor vállalatai valószínűsíthetően jellemzően a kétharmados szabály alkalmazási körébe fognak tartozni. A hazai közműszektor kialakításának során várhatóan lezajló állami akvizíciók így tehát előreláthatólag nem lesznek közösségi léptékűek.

Az, hogy Magyarországon egy állami tulajdonszerzés esetén ki jár el, szintén kettős lehet. Egy 2013. novemberi jogszabály-módosítás⁵ nyomán lehetővé vált, hogy a kormány rende-

1 A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

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

3 Tptv. 24/A. §, és 97. §.

4 2008/C95/01 Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, 35–43.

5 A Tptv. 24./A §, amelyet a 2013. évi CXCI. törvény 1. § 2013. november 22-i hatállyal iktatott be a törvénybe.

lettel mentesítsen egy tranzakciót a GVH vizsgálata alól. A Főgáz 49 százalékos részvénytársaságjának megszerzésével kapcsolatban viszont a kormány idén januárban már élt is a jogszabály-módosítás nyújtotta lehetőséggel. Nem okozna meglepetést, ha a várható jövőbeli állami tulajdonszerzések forgatókönyve hasonló lenne, és nemzetstratégiai jelentőségénél fogva több ügylet is mentesülne a GVH vizsgálata alól.

Látható tehát, hogy 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.

3.1.2. Az állami támogatások kérdése

Komolyabb problémát jelent viszont és jóval több figyelmet kell fordítani az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályrendszerre. A befolyásszerzés mindenképpen állami entitáson keresztül történik, amely állami forrásból gazdálkodik és fizeti ki a vételárat az eladónak. Különösen a villamosenergia- és a gázszektor szereplőinek felvásárlásához jelentős állami forrásokra lesz szükség, s ez nagyon könnyen minősülhet összeegyeztethetetlen állami támogatásnak is. Ennek súlyos következményei lehetnek, így az unió akár a támogatásnak minősített összeg kamatokkal együtt való visszafiztetésére kötelezhet, amint már egy korábbi magyar energetikai ügyben megtörtént.⁶

Az uniós jog állami támogatási alapvetése az, hogy fő szabály szerint minden állami támogatás összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Vannak azonban olyan esetek, amelyekben az állami támogatás mindenképpen összeegyeztethetetlen, vagy pedig a bizottság mérlegelésétől függően összeegyeztethető az uniós joggal,⁷ ám energetikai vagy egyéb közművállalkozások állami akvizíciójára prima facie megítélésünk szerint egyik kivétel sem alkalmazható. A tiltott állami támogatási jelleg elkerüléséhez így tehát magát az állami támogatási jelleget legcélszerűbb elkerülni.

Az uniós jog alapján pedig állami támogatásnak minősül⁸ mindaz, amit 1. állami vagy állami forrásokból⁹ – vagy akár az államnak betudhatóan¹⁰ – nyújtott támogatások, amelyek (állami forrás) 2. bizonyos vállalatoknak vagy egyes áruk termelésének nyújtott (szelektivitás)¹¹ 3. kedvezményekkel a versenyt eltorzítják, vagy annak eltorzításával fenyegetnek, feltéve, hogy (előny) 4. a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolásával fenyegetnek.¹²

Ezek közül a vállalkozásnak juttatott előny megítélése az, amelynek megléte vízvonalzó lehet az állami akvizíciók megítélésekor, hiszen az állami tulajdonszerzés, még ha közvetett is,

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

7 Lásd EUMSZ 107. cikk.

8 Lásd *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.

9 Lásd például *Franciaország kontra Bizottság (France v. Commission)* C-482/00, [2002] ECR I-4397 para 24.

10 Lásd *Adria-Wien Pipeline and others v Finanzlandesdirektion für Karnten* C-143/99 [2001] ECR I-8365, 41.

11 Lásd az N 46/2007. sz. ügyben hozott bizottsági határozat és a *Siciliana Acque Minerali Srl* ügyben hozott 2000/648/EK sz. bizottsági határozat.

12 Steiner, Woods – Twigg-Flesner: *EU Law*, 9th Ed., Oxford, 2006, 655. és *Phillip Morris Holland v. Commission*, a bíróság ítélete, C-730/79, [1980] ECR, 2671.

igen jó eséllyel teljesíteni fogja az első és a második feltételt, míg a nemzetközi cégcsoportoktól mint eladóktól való vásárlás gyakorlatilag önmagában megalapozza a negyedik feltétel teljesülését.

Az előny létének tekintetében elsődleges jelentőségű az ún. piaci befektető elve. Ennek lényege, hogy amennyiben az állami erőforrások nyújtásának feltételei olyanok, hogy egy idealizált befektető – az adott feltételek mentén, megfelelő információk birtokában – hatékonyan működő piaci körülmények között is azonos erőforrásokat nyújtana, ez kizárja azt, hogy a kérdéses vállalkozásnak adott erőforrás előnynek és így állami támogatásnak minősüljön.¹³ A jelen helyzetben tehát egy állami akvizíciónál rendkívüli módon ügyelni kell arra, hogy a megszerzett vállalkozásért fizetett teljes ellenérték rendes piaci körülmények között is reális legyen.

Ez a kérdés tehát jól láthatóan elsősorban vállalatértékelési kérdés, amelynek főleg a jelentős eszközvagyonnal ellátott hálózati engedélyesek állami akvizíciója esetén lesz kulcsszerepe. A pénzügyi elméleti szakirodalom egyszerű szabályt szolgáltat arra, hogy mikor végezne el egy magánbefektető egy befektetési lépést: akkor, ha a várható nyereség nagyobb, mint az alternatív költség, tehát azonos kockázatú más 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 befektetésében,¹⁴ amely utóbbi elvnek még jelentősége lehet a kormányzat által létrehozni tervezett integrált közműszolgáltató esetén.

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

3.1.3. Ágazati szabályozások

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

Tekintve, hogy a kormányzat legutolsó ismert tervei szerint a közműszektor létrehozásának első lépése az energiaszektor lesz,¹⁵ a jelen tanulmány is a villamos energia, a földgáz és a távhő területére koncentrál. E körben főként a harmadik energiacsomag¹⁶ által szabályozott „unbundling”-ra, azaz az egyes villamos energiával és földgázzal kapcsolatos tevékenységeket

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

14 FRIEDERISZICK, Hans W. – TRÖGE, Michael: 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, 105–109.

15 Lásd a kormány 1545/2014. (IX. 29.) Korm. határozata a nemzeti közmű-szolgáltatási rendszer megszervezéséről

16 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.

végző vállalkozások szétválasztására kell figyelemmel lenni. Ennek célja, hogy a hálózatos, az- az átviteli, szállítói és elosztói tevékenységeket végző vállalatokat társaságilag, döntéshozatali- lag és számviteliileg elválasszák a versengőnek számító termelési és kereskedelmi tevékenysé- get végző vállalkozásoktól. Mindazonáltal az unbundlingszabályok több modellt kínálnak fel. Az szétválasztás szabályozásának keretében a legszigorúbb szabályok a leginkább szűk kereszt- metszetnek számító átviteli és szállítói rendszerek üzemeltetőire vonatkoznak. Fő szabály sze- rint ugyanazon személy egyszerre sem közvetve, sem közvetlenül nem gyakorolhat irányítá- si jogot egy átviteli/szállítói rendszert üzemeltető, valamint egy termelési vagy ellátási felada- tot ellátó vállalkozás felett. Az irányelvek ugyanakkor lehetőséget kínálnak alternatív modellek kialakítására. Ezen alternatívák egyike – amelyet Magyarország jelenleg is alkalmaz – lehetővé teszi, hogy az átviteli rendszer üzemeltetője a vállalatcsoport része maradjon, ám szigorú ösz- szeférhetetlenségi szabályokkal biztosítja, hogy kizárólag versenypiaci feltételek szerint alakít- son ki üzleti kapcsolatokat a vállalatcsoport többi tagjával. Az elosztói rendszert 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 lenni- ük a nem az elosztással kapcsolatos további tevékenységektől.

A távhőszolgáltatást tekintve nem találunk a fenti unbundlingrezsímhez hasonló uniós ren- delkezéseket, az iparág szabályozására különböző modellek alakultak ki az egyes tagállamok- ban. Általánosságban elmondható, hogy a távhőszolgáltatást jellemzően helyi szinten szervezik meg, így uniós viszonylatban elsősorban az energiahatékonysággal és a kapcsolt energiatermelés ösztönzésével¹⁷ kapcsolatos joganyagban található a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályok, amelyek így önmagukban nem akadályai a potenciális állami tulajdonszerzésnek.

3.2. Befektetővédelmi aspektus

Végezetül szót kell ejteni arról, hogy az állami tulajdonszerzés és szerepvállalás korlát- ját a piaci szereplők külföldi tulajdonosainak érdekei tekintetében a két- és többoldalú befektetővédelmi egyezmények is jelenthetik. Noha a nemzetközi jog által szabott korlátok eltérőek attól függően, hogy Magyarországnak az adott állammal milyen nemzetközi szerző- dései állnak fenn, bizonyos fontos szttenderdekről érdemes általánosságban is szót ejteni. Az ismert szttenderdek közül a legfontosabb az ún. tisztességes és méltányos elbánás („fair and equitable treatment”) követelménye. Ez egy meglehetősen bonyolult, öt elemből álló szem- pontrendszer összességében egy relatíve magas szttenderdet teremt, noha igaz az is, hogy az öt közül több elem súlyos megsértése szükséges ahhoz, hogy hivatkozni lehessen a szabály által nyújtott védelemre. Ettől függetlenül a mérce elérése és így a befektetővédelem intéz- ményének aktiválódása egyáltalán nem lehetetlen az állami-hatósági beavatkozások esetén.¹⁸

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

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

A másik fontos sztenderd pedig a kisajátítás tilalma. 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 a befektetés egészére kell alkalmazni, nem csupán valamely elemére.¹⁹

Figyelemmel kell lenni tehát arra, hogy a befektetői érdekek ne sérüljenek a nemzetközi egyezmények által tilalmazott módon, hiszen ez esetben a befektetők akár nemzetközi választottbírószági eljárásokban követelhetnek kártérítést.

3.3. Belső szabályozási és intézményi korlátok

Szabályozói oldalról az egyébként is túlterhelt, legutóbb közigazgatási hatóságból jogalkotóvá is tett²⁰ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) várható szerepét kell vizsgálni.

A szabályozó hatóság, amely 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. A szabályozóvá válást megelőzően az árszabályozás és költségfelügyelet, de akár annak idején a szélenergia-termelés engedélyezése kapcsán a bíróságot is jócskán megdolgoztató, ún. „tájékoztatókkal” igyekezett az akkori MEH a rendszerkorlátok szabta keretek közé szorítani a létesítési engedélykérelmeket.²¹ Ezek az eszközök, amelyekben a MEH átkalandozott a szabályozás területére, valójában a jogrendszer ismeretlen területéhez tartoznak, és a jogrendszer egészében idézhetnek elő zavart, így mindenképp javított a helyzeten az árszabályozás kapcsán a MEH-nek adott jogalkotói hatáskör. Ez azonban jelentős többletterhet rótt 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 mindenképp átgondolandó.

4. A VIZSGÁLATRA ÉRDEMES KÜLFÖLDI MODELLEK

4.1. Az integrált közműszolgáltatás amerikai modellje

Az Egyesült Államokban alapvetően három domináns közmű-szolgáltatási (public utility) irányzat különböztethető meg:

– a piaci befektetők által tulajdonolt (private);

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

²⁰ Magyarország Alaptörvényének 23. cikke, továbbá a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló, 2013. évi XXII. törvény 1. § (1) bekezdés, 12. §.

²¹ Dr. Tóth Máté: A hazai szélenergia-szabályozás iránya és tanulságai az új támogatási séma hajnalán. In: *Magyar Energetika*, 2012/5., 15.

- a köztulajdonban lévő (public, azaz government-owned), amelyeknek a jelentős része a helyi önkormányzatok tulajdonában van (municipial);
- a szövetkezeti (member-owned) közművek.

A magánbefektetések nagyságát érzékelteti, hogy bár a villamosenergia-szolgáltatás területén a magánkézben lévő közművek aránya mindössze 5,8 százalék, ennek ellenére a fogyasztók 68,5 százalékát látják el. A köztulajdonban lévő közművek (publicly owned utilities) ezzel szemben az összes szolgáltató 61 százalékát teszik ki.²²

A magán- (gyakran tőzsdére bevezetett) cégek a klasszikus investor-owned utilities (IOU) képét mutatják, ahol a profitmaximálás a befektetők megtérülését szolgálja.²³ Természetes monopólium jellegéből adódóan azonban ez egy erősen szabályozott piac, amelyet szövetségi (FERC)²⁴ és állami (public utilities commission)²⁵ szintű szabályozók felügyelnek. A modell a szolgáltatási oldalról kiegészül a klasszikus közműszolgáltatással járó megkötésekkel, minőségi-szolgáltatási sztenderddel és a végső menedékes szolgáltatási kötelezettséggel is. Emellett a többi közműszolgáltatóval szemben szignifikánsan magasabb adóterheléssel is szembesülnek: jelentős jövedelem- (income), vagyon- (property), társasági (corporate) és koncessziós (franchise) adót kell fizetniük.

Az investor-owned utilityk mellett párhuzamosan léteznek a köztulajdonban lévő közműszolgáltatók (publicly owned utilities).²⁶ Megkülönböztetünk szövetségi²⁷ (federal) és állami²⁸ (state-owned) szolgáltatókat is, azonban ezek külön kezelhetők a klasszikus, köztulajdonban lévő közművektől. Utóbbiak túlnyomó többsége önkormányzati tulajdonban²⁹ (municipial) van, és jellemzően nonprofit módon, költségalapon (cost-based) működik. Az így ellátott fogyasztók olyan ellátási díjat fizetnek, amely a nyújtott szolgáltatások árára reflektál, és nem kizárólag arra, amit a fogyasztók hajlandók fizetni. A municipally-owned utilityk működésüket az adófizetők, illetve a közvetlenül kiszolgált fogyasztók hozzájárulásából biztosítják.

22 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. A villamosenergia-szolgáltatók száma 3292 db, a fogyasztók száma 136,8 millió. Adatokat vö. www.publicpower.org/files/PDFs/USElectricUtilityIndustryStatistics.pdf

23 Az IOU-k közös lobbiszervezete az Edison Electric Institute (EEI); <http://eei.com/>

24 www.ferc.gov/

25 CT állam szabályozó hatósága: State of Connecticut Public Utilities Regulatory Authority (PURA); www.ct.gov/pura/site/default.asp

26 A „publicly owned utility”-k az Egyesült Államok fogyasztóinak kb. 20 százalékát szolgálják ki. Vö. www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales

27 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 villamosenergia-projekt, a Tennessee Valley Authority (TVA) a US DoE-től független ügynökségként működik.

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

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

Fontos megjegyezni: alapvetően politikai döntés kérdése, hogy az adott területet egy köztulajdonban vagy egy magántulajdonban lévő szolgáltató látja-e el. A köztulajdonban lévő szolgáltatók esetében pénzügyi előnyként jelentkeznek, hogy számos adókedvezményben részesülnek 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 előnyöket élvező, magántulajdonban lévő közműcégék. Az önkormányzati tulajdonú szolgáltatók működési filozófiájához tartozik, hogy az adókedvezmények fejében profitjuk meghatározott részét visszaadják az ellátási és gazdálkodási területüket alkotó közösségi dimenzióknak, városnak.³⁰

Különálló csoportok a speciális piaci rést (niche market) kiszolgáló, szövetkezeti tulajdonban lévő „cooperative utility”-k (coop), amelyek elsősorban a villamosenergia-, víz- és telekommunikációs szolgáltatások vidéki (jellemzően nagy kiterjedésű, alacsony lakosság számú területeken való) elterjesztése miatt jöttek létre.³¹ A többi köz- és magántulajdonban álló közműcéggel szemben a coopok tulajdonosai maguk a fogyasztók (duális szerepkör), továbbá a köztulajdonban lévő közművekhez hasonlóan nonprofit alapon működnek. Elterjedésük az 1930-as években volt a leggyorsabb, a nagy gazdasági világválság kezelésére indított New Dealnek köszönhetően.³² Habár a más tulajdonosi háttérű szolgáltatók finanszírozási háttere flexibilisebb, ennek kizorító hatása a coopok esetében nem érződik, mivel nem versenyeznek a szövetkezeti tulajdonban lévő közművekkel a fogyasztókért. A cooperative utilityk tulajdonosainak egyéni tagsági joguk van, amely egyenlő beleszólási, valamint szavazati jogot biztosít. A részesedés (share) jelentősége ugyan a szövetkezeti szolgáltatók esetében is fontos, hiszen a legtöbb szövetkezeti szolgáltató korlátozza a részvényvel nem rendelkezőknek (ezáltal tagnak sem számítóknak) nyújtott szolgáltatásokat.

4.2. Az integrált közműszolgáltatás német modellje

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.

30 Létezik egy hibrid modell is, amely a municipally-owned és a cooperative utilityk 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.

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

32 A cooperative utilityk támogatását azóta is biztosítja a szövetségi kormányzat a Mezőgazdasági Minisztériumán – U. S. Department of Agriculture's Rural Utilities Service (RUS) – keresztül; www.rurdev.usda.gov/Utilities_Assistance.html

A számunkra talán leginkább releváns modell a Németországban tipikusnak mondható „Stadtwerke”, amelyben helyi szinten integrálják a közműszolgáltatások szinte teljes spektrumát. A tanulmány témájának szempontjából ez utóbbi modell szolgálhat sok tanulsággal, ezért a következőkben a német Stadtwerkék működésének legfontosabb tapasztalatait foglaljuk össze.

4.2.1. A német Stadtwerke-modell szabályozási környezete

A Stadtwerkék működésének alkotmányos háttérét a településeknek az önkormányzashoz, valamint a helyi viszonyok szabályozásához való jogosultságát kimondó jogszabályi alapelvek³³⁻³⁴ adják. EU-s szinten természetesen figyelembe kell venni emellett a szerződésekben lefektetett belső piaci rendelkezéseket, a fúziós és kartellszabályokat, az állami támogatásokat szabályozó rezsimit, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó joganyagot. A Stadtwerkék szempontjából legfontosabb jogforrások azonban az egyes tartományok 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) közjogi és magánjogi entitás formájában is működhet. Azonban valamennyi szövetségi államban előírás, hogy Stadtwerke kizárólag korlátozott felelősségű jogi személyként működtesse.³⁵ Akármilyen jogi formát választ is 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 határozzák meg az önkormányzat gazdaságban való részvételének a korlátait. Így például azt is, hogy az önkormányzati tulajdonú vállalkozások a közvagyon felhasználásával milyen típusú tevékenységeket és milyen feltételek mellett végezhetnek. Ennek elsősorban a legjövődmezőbbnek számító energiaszektorban van jelentősége. A helyi törvényhozás ugyanis – sokszor pártállástól függően – közvetett módon hozhatja helyzetbe a Stadtwerkéket a magánvállalkozásként működő, nagy energiakonzernekkel szemben, vagy fordítva azzal, hogy több vagy kevesebb teret enged az önkormányzat és az általa tulajdonolt vállalatok gazdálkodásának. Figyelemre méltó, hogy egy 158 németországi, svájci és ausztriai Stadtwerke ügyvezetőjével 2014 elején

33 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (1949. május 23.) 28. cikk (2) bekezdés.

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

35 Lásd például: *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (1952. október 21.) 108. §.

készült interjú alapján végzett kutatás szerint az iparág legnagyobb kihívásaként a megkérdozettek elsőként a folyamatos politikai-szabályozási változásokat említették.³⁶

A Gemeindefirtschaftsrecht az önkormányzat gazdasági mozgásterével mellett a tulajdonos helyhatóság tulajdonosi joggyakorlásának korlátait is meghatározza.³⁷ Ez fontos garanciája annak, hogy a Stadtwerkék valóban a helyi igényeknek megfelelően működjenek, cserébe más jogszabályi rendelkezések a közműszolgáltató döntési szabadságának szolgálatnak biztosítékat, így teremtve egyensúlyt a közösségi célok és a profitorientált gazdasági érdekek között.

4.2.2. A Stadtwerkék felépítése és üzemeltetése

A Stadtwerkék jellemzően többszintű holdingstruktúrában működnek. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat többségi tulajdonában álló GmbH, AG stb. egy pénzügyi holdingcég, amelynek az irányítása alatt sokszor akár harminc-negyven leányvállalat is üzemel. Az egyes közszolgáltatásokat a különböző profilú, önállóan gazdálkodó, operatív leányvállalatok nyújtják a fogyasztó felé. A holdingstruktúra jelentősége elsősorban a szabályozott, hálózatos iparágakban nagy.³⁸ Ezért is fontos, hogy az ellátás mellett jellemzően elosztói és rendszerüzemeltetési feladatokat is ellátó Stadtwerkéken belül hogyan kapcsolódnak egymáshoz az egyes vállalkozások.

Egy Stadtwerke-konzernen belül jellemzően a jól jövedelmező villamosenergia- és földgázszolgáltató üzletágakból befolyó nyereségből kompenzálják a szinte mindig veszteséges helyi és helyközi tömegközlekedési üzletág veszteségeit. Ilyen keresztfinanszírozással jelentősen csökkenthető a jogilag sokszor problémás önkormányzati, tartományi, 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.

A Stadtwerkék egyes ágazati veszteségeiket azonban nemcsak más üzletágak által termelt profitból fedezik, hanem jelentős önkormányzati, illetve állami transzferben is részesülhetnek. Ugyanis az általuk nyújtott legtöbb közszolgáltatás az uniós jog szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, amelynek támogatására az EUMSZ 106. cikke³⁹ az e téren iránymutató Altmark-ítéletben⁴⁰ foglalt korlátok között lehetőséget ad. A tulajdo-

36 EY: Nachhaltige Geschäftsmodelle für Stadtwerke und EVU – Stadtwerkstudie Juni 2014, Management Summary, 5.; [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) (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

37 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000. július 24.), 104. § (1) bekezdés.

38 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.

39 EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”

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

nos önkormányzatok tehát az előbbieket figyelembe véve számottevő közvetlen transzfert juttathatnak a Stadtwerkéknek, hogy azok fenn tudják tartani az egyes veszteséges üzletágaik működését.

Ezen a ponton kell még említést tenni a Stadtwerke-modell sikerességének egyik alapvető előfeltételéről, a versengő piacgazdasági környezetbe ágyazott működésről, valamint a szociális szempontok figyelembevétele mellett is jelen lévő 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 ambíciózus, de elérhető eredményességi célokat határoznak meg.⁴¹ A köztulajdonú integrált közműszolgáltató német modelljének ugyanis az egyik legtöbbet emlegetett előnye a költséghatékony, nyereséges működés. Ezt például a leginkább jövedelmezőnek számító energiaszolgáltatás területén elsősorban az biztosítja, hogy a Stadtwerkék folyamatos versenyben vannak a multinacionális energiavállalatokkal. 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 dönthet az adott közszolgáltatás kiszervezéséről is. Harmadrészt, mint azt már is említettük, egy-egy Stadtwerke vagy a holding egyes leányai nem feltétlenül állnak száz százalékban önkormányzati tulajdonban. Így az osztalékra váró tulajdonostársak nyomása is ösztönzőleg hat a Stadtwerke vezetőségére, hogy döntéseikkel a nyereséges működés felé tereljék a holdingot. Negyedrészt a Németországban hagyományosan erős munkavállalói érdekképviselőnek fokozott jelentősége van a Stadtwerkék felügyelőbizottságaiban is. A közműszolgáltató veszteséges működése 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, ami további ösztönzőt jelent a tulajdonos önkormányzatnak az eredményes működés kikényszerítésére.

4.2.3. A közösségi közmű-szolgáltatói modell gazdasági és társadalmi előnyei

A Stadtwerke-modellnek az előbbieken túl számos egyéb előnye is van. A szinergia lényegét úgy lehetne talán a legjobban megfogalmazni, hogy a Stadtwerkék alkalmasak a

41 GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 20–21.; www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

piaci profitorientált és a lakosság életviszonyainak fejlesztését szem előtt tartó szemlélet ötvözésére. A gazdasági előnyök közül a legfontosabbként a következőket emeljük ki:

- A Stadtwerkék túlnyomórészt köztulajdonban lévő vállalkozások, így mindig a hosszú távú stratégiai célkitűzésekkel összhangban működtethetők, és nem a részvényesek pillanatnyi profitigénye az elsődleges. Így elkerülhető a túlzott osztalékfizetés például a hálózatok fenntartásának, fejlesztésének rovására.
- A Stadtwerke a működésének során deficitet termelő ágazatokat részben keresztfinanszírozás formájában kompenzálhatja, s ezzel jelentős adózási előnyöket érhet el, és az önkormányzati/állami direkt transzferek nagyságrendjét is csökkenti.
- A Stadtwerke-modellben kiválóan érvényesíthetők horizontális célok is, mint az energiafelhasználás hatékonyságának növelése.
- 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.
- Talán a legfontosabb szempont, hogy méretgazdaságossági okokból és az integrációból eredő hatékonyságból kifolyólag jellemzően nyereséges vállalkozás, amely komoly hozzáadott gazdasági értéket jelent helyi szinten.⁴²

A gazdasági mellett tekintélyes társadalmi haszon is realizálható a közműszolgáltatások Stadtwerke-modellben való megszervezésével. A Stadtwerke és más, lokális megoldások az EU egyik legfontosabb alapelvével, a szubszidiaritás elvével⁴³ is összefüggésbe hozhatók.⁴⁴ A Stadtwerke mint modell a szubszidiaritás elvének egyik legkiteljesedettebb megvalósulási formája, amelyben a helyi szinten megszervezett közműszolgáltatás a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodhat a helyi fogyasztók igényeihez, elvárásaihoz.

Szintén nagyon fontos kiemelni, hogy kiterjedt tevékenységi körükből adódóan a helyi integrált közműszolgáltatók sokszor a térség legjelentősebb munkáltatóinak számítanak.⁴⁵ Ezenfelül a Stadtwerkék sokszor évszázados fennállásuknak és társadalmi beágyazottságuknak köszönhetően szakmai „tudásbázissá” nőttek ki magukat: a helyi egyetemekkel, kutatóintézetekkel szorosan együttműködő Stadtwerkék az innováció és a fejlesztés motorjává, a lokális talent management központjává válnak.⁴⁶

42 GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 19–23.; www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

43 Lásd az EUSZ 5. cikke.

44 Lásd az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés.

45 Például a Stadtwerke Köln GmbH több mint 11 ezer (2011), a Stadtwerke München GmbH közel 9000 (2013) főt foglalkoztatott átlagosan teljes munkaidőben az adott évben. GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 12.; *Committed to Munich and the Region – Stadtwerke München Annual Report 2013*, 78.

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

5. KONKLÚZIÓ

A külföldi minták nyomán látható, hogy az integrált közműszolgáltató a mindenki számára elérhető árú szolgáltatásnyújtás mellett a méretgazdaságosság és az integráció miatti hatékonyságnövekedés következtében – megfelelő szakmai kialakítással – komoly hozzáadott gazdasági értéket is jelenthet. Az integrált, állami közműszolgáltató létrehozása mindenképpen hosszas, költséges és bonyolult folyamat lesz, és nagy valószínűséggel számos jogi konfliktus forrásául szolgál majd. 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 közműszektornak az előbbiekben 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.