

TARTALOM

HARGITA ESZTER – MOHAY ÁKOS – REITER ÁGNES A beruházási támogatások esetében Budapestre alkalmazandó maximális támogatási intenzitás 2011-től történő változásával kapcsolatban felmerülő egyes kérdések	3
GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások	9
ARÁNYI DÁNIEL A Szélessávú Iránymutatás Mérlegelési Tesztje a gyakorlatban	27
STAVICZKY PÉTER Az Európai Bíróság 2010-ben hozott, közszolgáltatások kompenzálására vonatkozó ítéletei	41
STAVICZKY PÉTER Az Európai Bizottság közelmúltban hozott adóintézkedésekhez kapcsolódó állami támogatási döntései	63
REMETEI FILEP ZSUZSANNA Támogatási lehetőségek rendkívüli események vagy természeti csapások esetén a légi közlekedési ágazatban	75
LUCIUS ÁGNES A France Télécom ügy, avagy a támogatásnyújtásra tett ajánlat nem valósít meg állami támogatást	85

STAVICZKY PÉTER

Megfelelni a globalizáció kihívásainak: a külföldi közvetlen
tőkebefektetésekhez nyújtott állami támogatások
belső piaccal való összeegyeztethetősége

91

A BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOK ESETÉBEN BUDAPESTRE ALKALMAZANDÓ MAXIMÁLIS TÁMOGATÁSI INTENZITÁS 2011-TŐL TÖRTÉNŐ VÁLTOZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ EGYES KÉRDÉSEK

HARGITA ESZTER – MOHAY ÁKOS – REITER ÁGNES¹

Az Európai Bizottság az N 487/2006. számú határozatával² jóváhagyta a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó *regionális támogatási iránymutatás*³ alapján a 2007. január 1-jétől Magyarországon alkalmazandó regionális támogatási térképet. A térkép a 2007. január 1-jétől 2013. december 31-ig nyújtott/nyújtandó regionális beruházási támogatásokra alkalmazandó, illetve abban az esetben, ha a vonatkozó uniós vagy hazai szabály erre hivatkozik. A regionális támogatási térkép *az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 85/2004. (IV. 19) Korm. rendelet 30. §-ában került kihirdetésre.

A regionális támogatási térkép azonosítja azokat a régiókat, amelyek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) állami támo-

¹ A szerzők a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársai. Jelen cikk a szerzők saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² HL C 256., 2006.10.24., 6. o.

³ HL C 54., 2006. 03. 04., 8. o.

gatási szabályai alapján ún. elmaradott vagy támogatható régióknak minősülnek, és százalékos mértékben meghatározza az e területeken adható maximálisan támogatási intenzitást. Magyarország egész területe elmaradott térségnek minősül.

Regionális támogatási térkép 2007–2013
Magyarország

Régiók	Egy főre jutó GDP az EU-25-ök %-ban*	Támogatási intenzitás 2007-2013
Észak-Magyarország	36,10	50%
Észak-Alföld	36,31	50%
Dél-Alföld	39,44	50%
Dél-Dunántúl	41,36	50%
Közép-Dunántúl	52,28	40%
Nyugat-Dunántúl	60,37	30%
Pest-megye	89,60**	30%
Budapest		2007-től 25% 2011-től 10%

* A 2007–2013. évekre vonatkozó támogatási térkép meghatározásához a Bizottság a 2000–2002. évekre vonatkozó GDP-adatokat vette alapul.

** Közép-Magyarország régióra (Pest megye és Budapest) vonatkozó adat.

Tekintettel Budapest relatív fejlettségére, Pest megyéhez képest, a Budapestre vonatkozó maximális támogatási intenzitás 2011. január 1-jétől 25%-ról 10%-ra csökken⁴. A csökkentés a beruházások esetében azzal a következménnyel jár, hogy a 2011. január 1-jét követően odaítélt támogatások esetében már csak a maximális 10%-os támogatási intenzitás engedélyezhető⁵.

Az alábbiakban néhány konkrét példán keresztül mutatjuk be a Bizottság értelmezését arról, hogy mikor alkalmazható még a magasabb, 25%-os támogatási intenzitás.

A megfogalmazásokban általában beruházásokra hivatkozunk, de a példák természetesen analóg módon értelmezendők, abban az esetben

⁴ Az 50 millió euró feletti beruházások (nagyberuházások) esetében a regionális térkép szerint meghatározott támogatási intenzitások az elszámolható költség emelkedésével sávosan csökkennek.

⁵ Kis- és középvállalkozások beruházásainak esetében a területi besorolás szerint meghatározott intenzitási mértékek kisvállalkozások beruházásai esetén (nagyberuházások és a közlekedési ágazat kivételével) 20, középvállalkozások esetén 10 százalékponttal növelhetők.

is, ha nem beruházásról van szó, hanem egyéb uniós szabály rendeli el a támogatási térkép szerinti intenzitások alkalmazását.

A támogatások odaítélésre sor kerülhet automatikus módon, azaz, a jelentkezéssel és a feltételek teljesítésével a kedvezményezett vagy automatikusan válik jogosulttá a támogatásra (pl. adókedvezmények jelentős része), vagy támogatói döntés alapján. Ez utóbbi esetben költségvetési és egyéb szempontokat is mérlegel a támogató, amikor a támogatás odaítéléséről vagy oda nem ítéléséről döntést hoz, illetve általában a támogatás összegét is a támogató határozza meg.

Az alkalmazandó intenzitás a támogatási döntés, illetve automatikus odaítélés esetén a bejelentés időpontjától, és nem a beruházás befejezésétől függ. Azaz, amennyiben a döntés 2010. december 31-ig megszületik, és a beruházás 2010 után zárul, akkor is a 25%-os intenzitás alkalmazandó.

Támogatói döntésekhez kötött támogatások

A támogatás odaítélésének a támogatást nyújtó hatóság visszavonhatatlan döntése minősül, tehát – ha van ajánlattétel – nem az ajánlattétel, illetve nem a támogatási ajánlat elfogadásának napja. Ha a támogatást az Európai Bizottságnak is jóvá kell hagynia, akkor fontos feltétel, hogy a 25% alkalmazásához 2010. december 31-ig a támogatást nyújtónak bizottsági jóváhagyástól függő feltételes döntést kell hoznia. Ha nincs legalább feltételes döntés, akkor a magasabb intenzitás nem alkalmazható.

1. táblázat

Példák támogatói döntés alapján igénybe vehető támogatások esetén

	Támogatás iránti kérelem benyújtásának dátuma	Beruházás megkezdése*	Beruházás befejezése	Támogatói döntés dátuma	Alkalmazandó intenzitás
A. projekt	2009. 06. 20.	2009. 07. 01.	2013. 03. 04.	2010. 12. 10.	25%
B. projekt	2009. 06. 20.	2009. 07. 01.	2011. 02. 10.	2011. 01. 10.	10%
C. projekt	2010. 12. 01.	2011. 01. 02.	2018. 06. 14.	2010. 12. 20.	25%
D. projekt	2011. 01. 02.	2011. 02. 01.	2012. 09. 19.	2011. 03. 10.	10%

* Ha a beruházás a támogatás iránti kérelem benyújtása, illetve a támogatás igénybevételére vonatkozó bejelentés előtt megkezdődik, a beruházás nem támogatható, mivel ezekben az esetekben a támogatásnak nincs ösztönző hatása.

Automatikusan (támogatói döntés nélkül) igénybe vehető támogatások Automatikus támogatások esetében (pl. adókedvezmény) a magasabb, 2010 végéig érvényes támogatási intenzitás csak abban az esetben alkalmazható, ha a támogatás igénybevételére vonatkozó bejelentés és a beruházás megkezdése 2010. december 31-ig megtörténik. A bejelentésnek természetesen meg kell előznie a támogatás megkezdését.

2. táblázat

Példák automatikusan igénybe vehető támogatások esetén

	Támogatás igénybevételére vonatkozó bejelentés benyújtásának dátuma	Beruházás megkezdése	Beruházás befejezése	Alkalmazandó intenzitás
E. projekt	2010. 06. 20.	2010. 07. 01.	2013. 03. 04.	25%
F. projekt	2010. 11. 20.	2011. 01. 02.	2011. 12. 10.	10%
G. projekt	2011. 01. 02.	2011. 02. 01.	2012. 09. 9.	10%

Támogatáshalmozódás (kumuláció)

A Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK rendelet⁶ támogatáshalmozódásról rendelkező 6. cikke és a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 800/2008/EK (általános csoportmentességi) rendelet⁷ 7. cikke értelmében az e rendeletek alapján nyújtott támogatás ugyanazon elszámolható költségek vonatkozásában nem halmozható egyéb állami támogatással, amennyiben a halmozódás következtében a támogatási intenzitás meghaladná az e rendeletekben meghatározott mértéket, azaz az aktuális regionális támogatási térkép szerinti értéket.

Ez azt jelenti, hogyha egy projekthez több forrásból kér támogatást a potenciális kedvezményezett, akkor az alábbi feltételeknek *együttesen* kell megfelelni:

⁶ HL L 302., 2006. 11. 01., 29–40. o.

⁷ HL L 214., 2008. 08. 09., 3–47. o.

- 1. Támogatási kérelem/bejelentés beadása a beruházás megkezdése és 2010. december 31-e előtt.
- 2. Nem automatikus támogatás esetében az összes (legalább feltételes) támogatói döntésnek meg kell születnie 2010. december 31-ig. Amennyiben tehát két helyre ad be támogatási kérelmet a potenciális kedvezményezett (pl. egy központi forrás és egy önkormányzati forrás), és az egyikre nem születik döntés 2010 végéig, az egész projektre összesen maximum 10%-os intenzitásnak megfelelő támogatás adható.⁸
- 3. Automatikus támogatás esetében a beruházást 2010. december 31-ig meg kell kezdeni.

3. táblázat

Támogatáshalmazódás esetei

	Támogatás iránti kérelem és támogatás igénybevételére vonatkozó bejelentés beadásának dátuma	Beruházás megkezdése	Beruházás befejezése	Támogatói döntés dátuma	Alkalmazandó intenzitás
H. projekt	2009. 06. 20.	2009. 07. 01.	2013. 03. 04.	2010. 10. 25.	25%
I. projekt	2009. 12. 01.	2010. 12. 02.	2018. 06. 14.	2011. 02. 12.	10%
J. projekt	2010. 02. 01.	2011. 01. 02.	2016. 06. 02.	2011. 06. 18.	10%
K. projekt	2010. 06. 20.	2010. 07. 01.	2015. 02. 10.	2012. 01. 08.	10%

A 3. táblázatban, feltételezve, hogy egy nem automatikus és egy automatikus támogatás kerül kombinálásra, csak a H. projekt esetében teljesül mind a három feltétel. Az I. projektnél a 2. feltétel, a J. projektnél a 2. és 3. feltételek, a K. projektnél pedig a 3. feltétel nem teljesül.

⁸ Ha például egyik helyről 15%-ot kér, a másiktól 10%-ot, és a 15%-os döntés megszületik 2010 végéig, s a másik pedig nem, akkor érdemes a második forrásról lemondani, ellenkező esetben az első helyen megítélt 15%-ot teljes egészében elveszítené a pályázó, azért, mert csak 10%-ot kaphat összesen a 2011-es döntés miatt.

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ
SZOLGÁLTATÁSOK MŰKÖDTETÉSÉVEL
MEGBÍZOTT VÁLLALKOZÁSOKNAK
KÖZSZOLGÁLTATÁSÉRT JÁRÓ ELLENTÉTELEZÉS
FORMÁJÁBAN MEGÍTÉLT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK
(II. rész határozat és keretszabály)

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

I. Bevezetés

A címben szereplő téma második cikkének célja, hogy bemutassa az alkalmazandó uniós (nem szektor-specifikus) szabályokat, valamint azok alkalmazásának, értelmezésének hazai tapasztalatait, problémáit.

II. Összeegyeztethetőség a 2005/842/EK bizottsági határozat rendelkezései alapján

Az a tény, hogy az Altmark ítélet kritériumaival¹ kompatibilis kom-

¹ C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: Altmark ítélet). Az Altmark ítéletben megfogalmazott kritériumok a következők: vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, melyeket teljesítenie kell.(1) A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.(2) 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.(3) 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

penzációkat nem kell bejelenteni az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) számára (mivel a kompenzáció nem minősül állami támogatásnak, tekintettel arra, hogy az nem jelent gazdasági előnyt a kedvezményezettnek), egyrésztől jelentősen csökkenti a támogatást nyújtók adminisztratív terheit, ugyanakkor másrésztől nem jár teljes jogbiztonsággal. Előfordulhat, hogy például a támogatást nyújtó jóhiszeműen úgy véli, hogy valamely támogatást nem kell bejelentenie, hiszen az teljesíti a fenti feltételeket, viszont egy versenytárs vállalkozás utólag a Bizottsághoz fordulva elérheti az adott támogatás – vagy egy részének – illegálissá minősítését, mivel a támogatás ténylegesen nem teljesíti az Altmark ítélet valamennyi kritériumát teljes egészében².

A Bizottság a jogbiztonság növelése érdekében határozatot fogadott el annak biztosítására, hogy egy viszonylag korlátozott összegű állami támogatás nyújtása meghatározott forgalommal rendelkező kedvezményezett számára általános gazdasági érdekű szolgáltatás (más néven közszolgáltatás) teljesítése érdekében, összeegyeztethető legyen a belső piaccal az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 106. cikk³ (2) bekezdése alapján.

A Bizottság álláspontja szerint az ilyen támogatások nem befolyásolják olyan mértékben a kereskedelmet és a versenyt, amely ellentétes lenne az Unió érdekeivel. *Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról* szóló 2005/842/EK határozat⁴ (továbbiakban: határozat) ennek az összeegyeztethetőségnek a feltételeit részletezi.

alján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhetnek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(4)

² Egy adott intézkedés kapcsán az Altmark ítélet valamennyi feltételének meglétét – tapasztalataink szerint – a támogatást nyújtók minden esetben nagyon nehezen tudták bizonyítani.

³ Régi számozás szerint EK Szerződés 86. cikk.

⁴ HL L 312., 2005.11. 29.

A határozat *kvázi csoportmentességi rendeletnek*⁵ tekinthető. A benne foglaltaknak megfelelő intézkedések állami támogatásnak minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, de nem igényelnek előzetes bizottsági jóváhagyást. Ugyanakkor a jogbiztonság érvényesítése szempontjából a tagállamoknak természetesen lehetőségük van meghatározott támogatási projektek Bizottsághoz történő előzetes bejelentésére. A határozat hatálya alá tartozó hazai intézkedéseket azonban a Támogatásokat Vizsgáló Iroda felé (a továbbiakban: TVI) előzetesen be kell jelenteni. Ezen eljárásra az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének⁶ (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV.19.) Korm. rendelet 30/A-30/C. §-ában foglaltak az irányadóak.

III. A határozat hatálya

A határozat a közszolgáltatásért járó ellentételezésekre annyiban alkalmazandó, amennyiben azt olyan vállalkozások részére nyújtják, amelyek adózás előtti éves forgalma (áfa nélküli árbevétel) az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt (hitelintézetek esetében a 100 millió eurós forgalmi küszöböt egy 800 millió eurós mérlegfőösszeg helyettesíti), és a szóban forgó szolgáltatásért járó éves ellentételezés összege kevesebb, mint 30 millió euró.

A 100 millió eurós értékhatár meghatározásánál a vállalkozás valamennyi tevékenységének árbevételét figyelembe kell venni, nemcsak az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás(ok) nyújtásának árbevételét. Mindenképp fontos azt elkerülni, hogy a vállalkozások mesterségesen kisebb egységekre osztódjanak azért, hogy elkerüljék ezt a forgalmi küszöböt. A 100 millió eurós két pénzügyi évre vonatkozó éves átlagot úgy kell értelmezni, hogy az éves árbevétel két évre 200

⁵ A csoportmentességi rendelet lényege, hogy a Bizottság egyes területeken lemond a támogatások előzetes ellenőrzésének és jóváhagyásának eddigi kizárólagos jogáról, és azt átengedi a tagállamoknak. Ezzel egyszerűsödik az eljárás, hiszen a tagállamoknak e támogatásokat nem kell előzetesen bejelenteni, általában csak utólagos tájékoztatási kötelezettség áll fenn.

⁶ EUMSZ 107. cikk.

millió euró lehet összesen, akár olyan bontásban is, hogy egyik évben 40 millió euró, a másikban pedig 160 millió euró.

A 30 millió eurós küszöb úgy is meghatározható, hogy a szerződéses időszak alatt vagy öt év alatt odaítélt ellentételezés éves átlagát veszik. Fontos hangsúlyozni, hogyha több közszolgáltatást is végez egy adott vállalkozás, ezt a határt akkor is egyenként, tehát szolgáltatásonként kell értelmezni. Amennyiben azonban adott közszolgáltatásért a kedvezményezett több forrásból/több megrendelőtől is részesül kompenzációban, az ellentételezések e szempontból együttesen értendők.

Nem alkalmazandóak többek között az előbbieken megjelölt értékhatárok, amennyiben azt az érintett tagállam által általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősített tevékenységet végző szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak, illetve kórházaknak nyújtják. Ez alatt természetesen csak a gazdasági tevékenységek végzéséhez nyújtott támogatásokat kell érteni, amennyiben ugyanis a támogatást olyan szervezetek kapják, amely nem végeznek gazdasági tevékenységet, az nem minősül állami támogatásnak. Tekintettel ezeknek a tevékenységeknek a speciális jellegére, az egészségügyi ellátást⁷ biztosító kórházaknak és a szociális lakásépítéssel megbízott vállalkozásoknak⁸ nyújtott kompenzáció esetében tehát sem a forgalom, sem az ellentételezés összege szempontjából nincs összeghatár a határozat alkalmazása tekintetében.

A határozat alkalmazandó, amennyiben az ellentételezést olyan szigetekre irányuló tengeri és légi közlekedéshez nyújtják, amelyeken az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben az átlagos éves forgalom nem haladta meg a 300 000 utas, illetve amennyiben olyan repülőterek kapják, amelyek átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben az egymillió utast nem haladta meg, míg kikötők esetében ugyanez a határ 300 000 utas. A tengeri és légi közlekedésre kiterjed a határozat hatálya, ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtásának szabályait e területen specifikus közösségi jogszabályok rögzítik, amelyeket tiszteletben kell tartani. A szárazföldi szállítás nem

⁷ Ideértve adott esetben pl. a segélyhívó szolgálatot és a fő tevékenységgel összefüggő kiegészítő szolgáltatásokat.

⁸ A szociális lakásépítéssel megbízott vállalkozások olyan szociálisan hátrányos helyzetben lévő állampolgároknak, csoportoknak biztosítanak lakást, akik piaci feltételek mellett nem találnának.

tartozik a fenti szabályozás hatálya alá. A határozat alkalmazásakor figyelemmel kell lenni a közbeszerzéssel és a versennyel kapcsolatos hatályos uniós rendelkezésekre (különösen az EUMSZ 101. és 102. cikkére), valamint az ágazati uniós szabályokban lévő szigorúbb, speciális rendelkezésekre. Ha az alkalmazás feltételei fennállnak (pl. küszöbérték, tárgyi hatály), akkor a határozat akár a már hatályban lévő támogatási intézkedésekre is vonatkozhat, ilyenkor azonban a szerződést/jogszabályt megfelelően módosítani szükséges.

IV. Az összeegyeztethetőségi feltételek

Összhangban az Európai Bíróság Altmark ítéletében képviseltekkel, a határozat alapján is a *meghatározás-megbízás-arányosság* hármas feltételrendszerének kell eleget tenni ahhoz, hogy egy intézkedés összeegyeztethető legyen a belső piaccal az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján. A határozat tartalmazza mindhárom feltétel kifejtését.

Meghatározás: Összhangban a Bizottság által elfogadott korábbi dokumentumokkal, a határozat is rögzíti, hogy a tagállamok széles diszkrécionális joggal rendelkeznek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (kivéve az uniós jogszabályok által szabályozott területeket: távközlés, posta, áramszolgáltatás, gáz, szállítás) meghatározása tekintetében. A Bizottság alapvető feladata a nyilvánvaló hibák kiküszöbölése. Fontos, hogy a szolgáltatást ne utólag, a kompenzáció megfizetésekor tekintsék közszolgáltatásnak, hanem legalább már a vállalkozás megbízásakor ekként határozzák meg.

Megbízás: A vállalkozást (egy vagy több) hivatalos aktussal kell megbízni közszolgáltatás végzésével. A hivatalos aktus jogi formáját a tagállamok szabadon megválaszthatják, de annak meg kell felelnie az átláthatósági kritériumnak, és valamennyi versenytárs számára egyenlő feltételeken kell alapulnia. A megbízás történhet például jogszabállyal vagy akár szerződéssel is. A hivatalos aktusnak mind a vállalkozás, mind az állam kötelezettségeit rögzítenie kell. A hivatalos aktusnak tartalmaznia kell a közszolgáltatási kötelezettség időtartamát és jellegét, az érintett vállalkozások számát, a vállalkozásoknak biztosított kizárólagos vagy különleges jogok jellegét, az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paramétereit, a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizetésére hozott intézkedéseket. A közszolgáltatás

meghatározásakor és annak vizsgálatakor, hogy az érintett vállalkozások teljesítik-e a kötelezettséget, a tagállamoknak célszerű széles körű konzultációt folytatniuk, különös tekintettel a felhasználók, fogyasztók véleményére, hiszen egyértelmű fogyasztói igényeknek kell felmerülniük a szolgáltatás iránt, így indokolva az esetleges állami kompenzáció szükségességét.

Arányosság: A közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzáció csak olyan mértékben korlátozhatja a versenyt, amely mindenképpen szükséges a feladat hatékony ellátásához, és nem befolyásolja a kereskedelmet az Unió érdekeivel ellentétesen. Ennek biztosításához fontos, hogy az ellentételezés mértéke ne haladja meg a közszolgáltatás ellátásának nettó költségét. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatás működtetésével kapcsolatban felmerült költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek különbségét az ellentételezés nem haladhatja meg, figyelembe véve egy, a közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó sajáttőkerész alapján várható ésszerű profitot. Így ez a metodológia végeredményben a vállalkozás konkrét közszolgáltatási feladat ellátása során felmerült tényleges költségeit veszi figyelembe. Az ezt meghaladó összegű ellentételezés szükségtelen a közszolgáltatás működtetéséhez, és így összeegyeztethetetlen támogatásnak minősül. Ugyanakkor lehetőség van a túlkompenzáció következő évre történő átcsoportosítására. Így amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az éves ellentételezés összegének 10 %-át, az átvihető a következő évre és levonható a később fizetendő ellentételezés összegéből. Tekintettel arra, hogy a szociális lakásépítési ágazatban a bevételek drasztikus változása elég gyakran előfordul, ezen a területen ez az arány 20 %, de ez a nagyobb arány csak akkor alkalmazható, amennyiben a vállalkozás kizárólag közszolgáltatási tevékenységet folytat. Az ellentételezés összegének⁹ tartalmaznia kell az állam által vagy az állami forrásból bármilyen

⁹ Az önkormányzat/állam által átengedett díjbevétel bizonyos feltételek teljesülése esetén nem minősül állami forrásnak, ebből következően az így finanszírozott közszolgáltatás tekintetében állami támogatás nem valósulhat meg. A Bíróság a Preussen Elektra-ügyben hozott ítélete (a C-379/98 számú ügyben hozott ítélet, [EBHT 2001, I-02099 o.]) alapján, amennyiben egy állami intézkedés nem érinti az állami költségvetést, abban az esetben nem teljesül az állami forrásból finanszírozottság feltétele, így az intézkedés nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint. Ezt a gondolkodási irányt követi *argumentum a contrario* az Európai Unió Törvényszékének a TV 2 Danmark A/S és társai kont-

formában odaítélt kedvezményeket. Az ellentételezést csak az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez lehet felhasználni. Amennyiben a vállalkozás az ellentételezést nem a közszolgáltatás működtetéséhez, hanem egy másik piacon, másik tevékenységéhez használja fel (keresztfinanszírozás), akkor az szintén nem szükséges az adott közszolgáltatás működtetéséhez, és így összeegyeztethetetlen támogatásnak minősül.

Az ellentételezés mértékénél tehát egyrészt figyelembe kell venni azokat a *költségeket*, amelyek az adott vállalkozásnál a közszolgáltatás működtetéséből származnak. Amennyiben a vállalkozás csak ilyen tevékenységet végez, értelemszerűen valamennyi költségét figyelembe lehet venni. Amennyiben végez a közszolgáltatás működtetésén kívül is tevékenységet, akkor az adott közszolgáltatásért járó ellentételezés kapcsán csak az adott közszolgáltatással összefüggő költségeket lehet figyelembe venni. A közszolgáltatáshoz kapcsolódó költségeknek tekintendők a közszolgáltatás nyújtása során felmerülő változó, illetve azzal összefüggő állandó költségek, valamint az ésszerű nyereség. Amennyiben beruházás is szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, abban az esetben ezen költségek is (pl. különösen az infrastruktúrával összefüggő költségek, a beruházás tárgyát képező beszerzett tárgyi eszköz amortizációja, finanszírozási költségek (kamatköltségek)) a részét képezik.

Az ellentételezés mértékének megállapításához a *bevételek* körét is meg kell határozni. Ennek a közszolgáltatás működtetéséből származó teljes bevételt tartalmaznia kell. Ha a vállalkozás egyéb, az ésszerű

ra Európai Bizottság ügyben (A T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. sz. egyesített esetek [EBHT 2008, II-02935]) hozott ítélete, amely szerint, mivel a TV előfizetési díjat a dán hatóságok állapítják meg, annak fizetésére vonatkozó kötelezettség nem a TV 2 és az adós közötti szerződéses viszonyból, hanem a televízió- vagy rádiókészülék egyszerű birtoklásából ered. Továbbá amiatt, hogy egyrészt a díjak behajtása adott esetben az adóbeszedésre vonatkozó szabályoknak megfelelően történik, valamint másrészt a dán hatóságok határozzák meg az előfizetési díjaknak a TV 2 számára átutalandó részét, az előfizetési díjakból származó források a *dán hatóságok rendelkezésére, és azok ellenőrzése alatt állnak*, és így állami forrásokat jelentenek. Összefoglalva, amennyiben a közszolgáltatás díja az állam rendelkezésére áll, azt az állam szedi be, és ellenőrzést gyakorol felette, átengedése esetén figyelembe kell venni a határozatot a közszolgáltató ellentételezésére felállított korlát tekintetében. Amennyiben ez az állami rendelkezési jog nem áll fenn, az átengedett díjbevételek nem minősülnek állami forrásnak.

nyereségen felüli nyereséget hozó közszolgáltatással kapcsolatos különleges vagy kizárólagos joggal rendelkezik, vagy más állami kedvezményben részesül, azokat mindenképp bele kell számítani a bevételbe, függetlenül annak állami támogatási szempontú megítélésétől. Amennyiben a vállalkozás a közszolgáltatás nyújtásán kívül eső tevékenységet is végez, a tagállam dönthet úgy, hogy ezeket részben vagy egészben a közszolgáltatás finanszírozására kell fordítania.

A fentebb kifejtett elvekből következően tehát a kompenzáció összegét úgy is meg lehet állapítani, hogy az fedezze a vállalkozás *ésszerű nyereségét* is. Az ésszerű nyereség meghatározásánál figyelembe vehető egy adott időszak alatt a vállalkozások által elért termelékenységgel összefüggő nyereség egésze vagy egy része, amennyiben ezáltal az állam által a vállalkozásra bízott szolgáltatások minősége nem csökken. A tagállamok az ésszerű nyereség meghatározásakor megállapíthatnak ösztönző kritériumokat a vállalkozások számára, különösen a szolgáltatások minőségének és a termelékenységi hatékonyság növelése érdekében. Az ésszerű nyereség a sajáttőke-hozamnak az a mértéke, amely figyelembe veszi az állami beavatkozás következtében a vállalkozást terhelő kockázatot, illetve kockázatmentességet, különösen amikor az utóbbit kizárólagos vagy különleges jogok adásával biztosítják. Ez rendszerint nem haladhatja meg az adott ágazatban az utóbbi években jellemző átlagos mértéket. Ha az adott ágazatban nincs a közszolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozáshoz hasonlítható vállalkozás, akkor a más tagállamok vállalkozásaival, illetve – szükség esetén – más ágazatok vállalkozásaival kell elvégezni az összehasonlítást, figyelembe véve az egyes ágazatok sajátosságait.

V. Elkülönített elszámolás vezetési kötelezettség

A határozatot az ún. Transzparencia irányelv¹⁰ sérelme nélkül kell alkalmazni. A Transzparencia irányelv előírja, hogy „a tagállamok a Kö-

¹⁰ A tagállamok és a közvállalkozások, valamint bizonyos vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK irányelv (HL L 318., 2006. 11. 17.) Az irányelv hazai implementációját „Az államháztartási szervek és közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról” szóló 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet tartalmazza.

zösség által hozott speciális rendelkezések sérelme nélkül biztosítják, hogy az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban oly módon, hogy a következők világossá váljanak: a) a különböző tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek, b) a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei”. Az átláthatóság biztosítása érdekében tehát az adott vállalkozások úgy kötelesek vezetni az elszámolásaikat, hogy elkülönüljenek a különböző tevékenységekhez tartozó belső elszámolások; minden költséget és bevételt következetesen alkalmazott és objektív módon alátámasztható költség-elszámolási elvek alapján, pontosan jelöljenek ki, vagy osszanak meg; és egyértelműen határozzák meg azokat a költség-elszámolási elveket, amelyek alapján az elkülönített elszámolásokat vezetik. Magyarországon a 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet alapján az elkülönített elszámolásra kötelezett vállalkozásoknak belső számviteliükben el kell különíteniük az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához, illetve kizárólagos vagy különleges jog alapján nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódó és a megosztással érintett eszközöket és forrásokat, bevételeket és ráfordításokat, és ezeket a számviteli törvény¹¹ szerinti számviteli politikában rögzített egységes és következetes számviteli elszámolás alapján kell nyilvántartani olyan módon, hogy az egyes tételek speciális tevékenységekhez való hozzárendelésének módszere egyértelműen megállapítható legyen. Amennyiben a vállalkozás közszolgáltatási körön belül és kívül eső tevékenységet is végez, a belső elszámolásában elkülönítetten kell feltüntetnie a közszolgáltatással, illetve az egyéb szolgáltatásokkal kapcsolatos költségeit és bevételeit, valamint a költségek és bevételek elosztásának paramétereit.

VI. Ellenőrzés és jelentéstételi kötelezettség

A tagállamoknak rendszeresen ellenőrizniük, vagy ellenőriztetniük kell, hogy a vállalkozások nem részesülnek-e az előbb meghatározottakat meghaladó mértékű kompenzációban. A túlkompenzációt vissza

¹¹ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény.

kell fizetni a tagállamnak, és a jövőre nézve naprakésszé tenni az ellentételezés kiszámításának paramétereit.

A tagállamok kötelesek háromévente jelentést benyújtani a Bizottsághoz a határozat végrehajtásról. A jelentésnek tartalmaznia kell az adott időszakban nyújtott ellentételezések számát, a kedvezményezetek számát, az ellentételezések átlagos összegét, a közszolgáltatás ellentételezése céljából kifizetett legmagasabb összeget; az adott ágazatban kifizetett ellentételezések összegét; szállítási ellentételezés esetében, ahol a határozat említést tesz az utasok számának felső határértékéről, az egyes alkategóriák (légiközlekedés, tengeri közlekedés, kikötők, repülőterek) teljes, átlagos és maximális forgalma is megemlítendő; külön figyelmet kell szentelni a szociális lakásépítés és a kórházak esetének, amelyekre vonatkozóan a határozat nem tartalmaz semmiféle felső határértéket; ilyen esetben szintén meg kell adni az adott esetre jellemző mennyiségi információt (lakások száma, kórházak esetében az ágyak száma). A tagállamok ezeken túlmenően benyújthatnak természetesen minden olyan természetű, hasznos információt, amelyet a Bizottság tudomására kívánnak hozni; illetve a határozat alkalmazása során észlelt főbb nehézségekről is be kell számolni. Annak érdekében, hogy Magyarország megfelelő információkkal, adatokkal rendelkezzen a jelentés elkészítéséhez, a támogatást nyújtók a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 7. mellékletében foglaltaknak megfelelő adattartalommal kötelesek minden évben az általuk az előző év során közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról jelentést tenni a pénzügyminiszternek¹². (A határozatban foglalt első összesített jelentéstételi kötelezettség határideje 2008. december 19. volt.)

VII. Az információk megőrzésének kötelezettsége

Tekintettel arra, hogy az állami támogatási ügyekben az elévülés idő 10 év, az Európai Unió Tanács 659/1999/EK rendeletének 15. cikke

¹² A pénzügyminiszter a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendeletben meghatározott feladatait a TVI útján gyakorolta. Az egyes miniszterek valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 85. § k) pontja alapján 2010. július 1-jétől a TVI a nemzeti fejlesztési miniszter irányítása alá tartozik, így a pénzügyminiszter helyett a nemzeti fejlesztési miniszter látja el a fentebb megjelölt feladatokat.

alapján¹³ a tagállamok kötelesek minden olyan dokumentumot 10 évig megőrizni, és a Bizottság kérésére azokat kötelesek határidőn belül rendelkezésre bocsátani, amelyek az ellentételezésnek a határozattal való összhangjának megállapításához szükségesek.

VIII. A közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály¹⁴ (továbbiakban: keretszabály)

Azokat az állami támogatásnak minősülő közszolgáltatási feladat ellátásáért nyújtott ellentételezéseket, amelyek valamilyen okból nem tartoznak a határozat hatálya alá, szükséges a Bizottsághoz jóváhagyás céljából előzetesen bejelenteni. A Bizottság a bejelentett intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésénél a fentebbi keretszabályban rögzített feltételeknek való megfelelést vizsgálja. A keretszabály alapvetően az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazási feltételeit részletezi.

IX. A keretszabály tárgyi és időbeli hatálya

Nem tartozik a keretszabály hatálya alá a személyszállítási közszolgáltatás, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatás.

A keretszabály alkalmazásakor figyelemmel kell továbbá lenni a közbeszerzéssel és a versennyel kapcsolatos hatályos uniós rendelkezésekre, valamint az ágazati uniós szabályokban lévő szigorúbb, speciális rendelkezésekre egyaránt,

Ami keretszabály időbeli hatályát illeti, az 2011. decemberéig alkalmazható. Itt jegyeznénk meg, hogy a Bizottság még abban az esetben is a keretszabály alapján értékeli/értékelt a bejelentett támogatási intézkedéseket, amennyiben a bejelentésre a keretszabály Hivatalos Lapban való kihirdetése előtt került sor. Egyébként a bejelentés nélküli támogatások esetében az odaítélés idején hatályos szabályok az irányadóak.

¹³ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1999. 03. 27.)

¹⁴ HL C 297 4., 2005.11.29.

X. Az összeegyeztethetőségi feltételek

Hasonlóan a határozat összeegyeztethetőségi feltételeihez, a keretszabály kimondja, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés összeegyeztethető legyen a belső piaccal az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján, az állami támogatásnak a közszolgáltatások működtetéséhez szükségesnek kell lennie, és ez a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja az uniós érdekekkel ellentétes mértékben. Ahhoz, hogy ez az egyensúly érvényesüljön, az alábbiakban részletezett feltételeknek kell teljesülniük.

a) Meghatározás – az EUMSZ 106. cikke értelmében vett tényleges közszolgáltatás

Az uniós jog által szabályozott területek kivételével (távközlés, posta, áramszolgáltatás, gáz, szállítás) a keretszabály szintén rögzíti, hogy a tagállamok széles diszkrecionális joggal rendelkeznek a tekintetben, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A Bizottság alapvető feladata, hogy a tagállamok ezt a mérlegelési jogkört nyilvánvaló hiba nélkül alkalmazzák. Tehát az is fontos, hogy a szolgáltatást ne utólag minősítsék közszolgáltatásnak, hanem legalább már a vállalkozás megbízásakor ilyenként határozzák meg.

b) Megbízás – a közszolgáltatási kötelezettség és az ellentételezés kiszámításának módszereit meghatározó eszköz szükségessége

Mindenképpen fontos, hogy mind a közszolgáltatási kötelezettség, mind az ellentételezés kiszámításának módszerei, továbbá a vállalkozás, valamint az állam kötelezettségei meghatározásra és rögzítésre kerüljenek. Az állam (értve ez alatt a központi, a regionális és a helyi hatóságokat vagy akár állami vállalatokat is) a vállalkozást egy sajátos feladattal¹⁵ bízza meg, és kidolgozza a szolgáltatások nyújtásának feltételeit (kivéve azokat az ágazatokat, ahol a speciális uniós jogszabályok szabályozzák a kérdést).

A megbízást tartalmazó hivatalos aktus formájára és tartalmára, valamint a fogyasztók véleményének figyelembe vételére vonatkozóan a határozatnál leírtak az irányadóak.

¹⁵ C-127/73. számú BRT kontra SABAM-ügyben hozott bírósági ítélet [IBHT 1974, 313.]

c) *Arányosság – az ellentételezés mértéke (költségek, bevételek, észszerű nyereség) és a túlkompenzáció*

Itt a határozat vonatkozó részénél kifejtettek az irányadóak, az alábbiakkal kiegészítve, módosítva:

A keretszabály alapján is lehetőség van arra, hogy amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az éves ellentételezés összegének 10 %-át, az átvihető a következő évre. Ugyanakkor a keretszabály nem tartalmazza a szociális lakásépítésre vonatkozó kedvezményes (magasabb) érték automatikus alkalmazását. Elismeri viszont, hogy bizonyos esetekben egyes közszolgáltatások működtetéséhez akár 10 %-ot meghaladó mértékű túlkompenzációra is szükség lehet, így a tagállamok által kellő indoklással alátámasztva bejelentett ilyen ideiglenes túlkompenzációkat adott esetben jóváhagyhatja a Bizottság. Ezt azonban az adott ágazat helyzete alapján meghatározott időszakonként, de minimum négyévente felül kell vizsgálni. Az időszak végén feltárt valamennyi túlkompenzációt vissza kell fizetni.

Lehetőség van a túlkompenzáció felhasználására egyazon vállalkozás által működtetett másik közszolgáltatás finanszírozására. Az átcsoportosítást a keretszabályban foglalt rendelkezések és elvek alapján kell elvégezni, különös tekintettel az előzetes bejelentési kötelezettségre.

A túlkompenzáció összege nem maradhat elérhető a vállalkozás számára azon az alapon, hogy az a Szerződéssel összeegyeztethető támogatásnak számít (pl. környezetvédelmi, foglalkoztatási támogatás stb.). Ha a tagállam ilyen támogatást kíván nyújtani, akkor azt előzetesen engedélyeztetni kell a Bizottsággal, vagy adott esetben meg kell felelnie az általános csoportmentességi rendeletnek¹⁶.

A közszolgáltatáshoz kapcsolódó alábbi *költségek* számolhatók el:

- a közszolgáltatás nyújtása során felmerülő változó költségek;
- a közszolgáltatás nyújtásával és az egyéb tevékenységekkel összefüggő állandó költségekhez való arányos hozzájárulás;
- a közszolgáltatás nyújtásával összefüggő sajáttőkehozam;

¹⁶ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (általános csoportmentességi rendelet) 800/2008/EK bizottsági rendelet, HL L 214/3., 2008. 08. 09.

- amennyiben beruházás is szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, akkor ezek a költségek is (különösen az infrastruktúrával összefüggő költségek) pl.: a beruházás tárgyát képező beszerzett tárgyi eszköz amortizációja, finanszírozási költségek (kamatköltségek).

Mindenképpen fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a költségeket előzetesen meghatározott kritériumok és általánosan elfogadott költség-elszámolási elvek alapján kell kiszámítani, amelyeket az előzetes bejelentésben a Bizottság tudomására kell hozni.

A bevételek és az ésszerű nyereség vonatkozásában ugyanazok a szabályok az irányadóak, mint a határozatban.

XI. Elkülönített elszámolás vezetési kötelezettség

Itt a határozat vonatkozó részénél kifejtettek az irányadóak, az alábbiakkal kiegészítve, módosítva:

Amennyiben a vállalkozást több közszolgáltatás működtetésével is megbízzák – vagy azért, mert különböző hatóságok adják a megbízást, vagy azért, mert a közszolgáltatások jellege eltérő –, a vállalkozás elszámolásának valamennyi közszolgáltatás szintjén biztosítani kell a túlkompenzáció elkerülését.

A túlkompenzáció átcsoportosítását szintén fel kell tüntetni a vállalkozás elszámolásában. Erre a Transzparencia irányelvben foglalt átláthatósági szabályok az irányadóak.

XII. Ellenőrzés

A tagállamoknak rendszeresen ellenőrizniük vagy ellenőriztetniük kell, hogy a vállalkozások nem részesülnek-e az előbb meghatározottakat meghaladó mértékű kompenzációban. A túlkompenzációt vissza kell fizetni a tagállamnak, és a jövőre nézve naprakésszé tenni az ellentételezés kiszámításának paramétereit.

Szintén biztosítani kell a túlkompenzáció átcsoportosításának ellenőrzését is.

XIII. A Bizottság feltételt megállapító határozata

A Bizottság a konkrét esetekre vonatkozóan, feltételt megállapító határozatában előírhat olyan feltételeket, amelyek teljesítése esetén a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal, és olyan kötelezettségeket is, amelyek biztosítják a határozat betartásának ellenőrzését.¹⁷ Ezekre alapvetően azért van szükség, hogy az egyes vállalkozásoknak odaítélt támogatások ne vezessenek túlkompenzációhoz. Ennek érdekében időszakonkénti jelentésekre, vagy egyéb kötelezettségekre lehet szükség.

XIV. Hazai vonatkozások

A keretszabály hatálya alá tartozó támogatásokat is be kell jelenteni a TVI-nek. A TVI a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 17. §-a alapján az előzetesen bejelentett támogatási tervezetet véleményezi, a bejelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül részletes indokolással ellátott előzetes véleményben nyilatkozik a tervezetnek a Bizottság részére történő bejelentésre alkalmasságáról. Amennyiben bejelentésre alkalmasnak minősíti a támogatási tervezetet, a támogatást nyújtó szerv egyidejű értesítése mellett a bejelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül megküldi azt a Bizottságnak.

XV. Az ún. „közszolgáltatási csomag” hazai tapasztalatai

A Bizottság 2010. június 10-én nyilvános konzultációt kezdeményezett a közszolgáltatásokra vonatkozó állami támogatási szabályoknak (Altmark ítélet, határozat és keretszabály) a gyakorlati alkalmazhatóságáról, valamint a tagállami tapasztalatairól. A hazai gyakorlat minél szélesebb körű feltárása érdekében a TVI összesen 39 hazai támogatást nyújtó részére küldte meg a kérdőívet (önkormányzatok, irányító hatóságok stb.). A támogatást nyújtóktól 22 érdemi válasz érkezett¹⁸.

¹⁷ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet 7. cikk (4) bekezdés (HL L 83., 1999. 03. 27.).

¹⁸ Bizonyos észrevételek nem minden esetben tükrözik a TVI, illetve a szerzők ál-

A közszolgáltatások fogalmával kapcsolatban beérkezett észrevételek alapján megállapítható, hogy az esetek többségében egyértelmű a támogatást nyújtók számára, hogy mely tevékenységek minősülnek közszolgáltatásnak, ugyanakkor a jogbiztonság érdekében többen hiányolták a közszolgáltatás általánosan elfogadott, konkrét, uniós jogszabályban meghatározott fogalmát. Vitásnak tekinthető többek között a sporttevékenység (utánpótlás nevelés) megítélése. Kérdéses továbbá, hogy azon önkormányzati feladatok, amelyeket nem az önkormányzatokra vonatkozó törvény ír elő, hanem az önkormányzatok saját hatáskörben vállalnak, minősülhetnek-e közszolgáltatásnak. Nehézséget okozott a gazdasági tevékenység megítélése, illetve a közfeladatot ellátó közintézmények gazdasági és nem gazdasági tevékenységeinek elkülönítése.

Az állami forrás fogalma tekintetében tisztázni szükséges, hogy az önkormányzati (kizárólagos, vagy többségi) tulajdonban lévő, kizárólagos jog alapján közszolgáltatási tevékenységet végző társaságok részére átengedett – azaz az önkormányzati társaságok által közvetlenül a fogyasztóktól a társaságok saját számlájára beszedett és közszolgáltatás végzésének költségeire felhasznált – díjbevételek a határozat, illetve keretszabály hatálya alá tartozó kompenzációnak minősülnek-e, tekintettel arra, hogy a díjvételek sem bevételként, sem kiadásként nem jelennek meg az önkormányzat költségvetésében. Megállapítható-e, hogy az átengedett díjbevétel – különös tekintettel arra az esetre, amikor a díjak meg nem fizetésük esetén adóként nem hajthatók be – ténylegesen állami intézkedésnek tudható be, függetlenül attól, hogy a díjakat a fogyasztók fizetik meg.¹⁹

Az Altmark ítélet négy feltételének alkalmazása során többek között az ellentételezés előre meghatározásával kapcsolatosan akadt nehézség, mivel a feladatokra vonatkozó elemzési adatok, információk időnként hiányozhatnak. Egy támogatást nyújtó megjegyezte továbbá, hogy az általuk támogatott projektek túlnyomó többségükben egyedi, kreatív szellemi alkotások, amelyek szerzői jogi oltalom alatt állnak. Emiatt a pályázati felhívásban meghatározott követelményekben nem feltétlenül, vagyis nem mindig a hatékony költségvetést érintő szempont, sokkal inkább a színvonalas, egyedi, közszolgálati, értékteremtő tartalom a lé

lásponjtját.

¹⁹ E tekintetben ld. még a 8. lábjegyzetben foglaltakat.

nyeges. A pályázati felhívásokban megfogalmazásra került ettől függetlenül a gazdaságosságra törekvés követelménye is.

Az ésszerű nyereség meghatározása szintén problémás. Az iparági átlagos nyereségszint bizonyos szektorokban nehezen értelmezhető, mivel viszonylag kevés szereplős a kínálati oldal, és sok speciális tulajdonsággal rendelkeznek a szereplők, amelyből fakadóan nagy a nyereségmutató szórása.

Az Altmark ítélet 4. feltételének alkalmazását nehezíti az „átlagos, jól vezetett és megfelelően felkészült” vállalkozás definíciójának hiánya. Egy átlagos, jól vezetett és megfelelően felkészült vállalkozás adatainak elemzése alapján kell állást foglalni a 4. feltételnek való megfelelés érdekében, azonban erre vonatkozóan az önkormányzatoknak általában nincsenek információi; az ilyen adatgyűjtés pedig meglehetősen – éppen egy adott tevékenység sajátos jellege folytán – nehézkes.

A határozat és a keretszabály feltételeinek gyakorlati alkalmazhatósága tárgyában feltett kérdéscsoportra reagálva a támogatást nyújtók megjegyezték, hogy megbízási aktusként leginkább koncessziós, valamint közszolgálati szerződéseket, közhasznú megállapodásokat, jogszabályokat (például helyi rendelet, képviselőtestületi döntés, határozat) használtak.

Az ellentétlezés mértékének meghatározása, a bevételek és költségek figyelembe vétele kapcsán a támogatást nyújtók problémaként jelezték, hogy a támogatás és az egyéb bevételek elkülönítése volt, hogy nehézséget okozott, mivel nem szerepeltek minden esetben elkülönített alszámlán. Az ésszerű nyereség meghatározása tekintetében problémaként jelentkezett, hogy nem ismert az ágazati jogszabályokban iránymutatás az adott ágazatok saját tőke hozamának meghatározására, valamint az önkormányzatnak a szolgáltató gazdálkodó szervezetek felett nincs olyan ellenőrzési jogköre, lehetősége, amely lehetővé tenné a vállalkozás komplex vizsgálatát, így a saját tőke hozamának mértéke nem minden esetben volt kedvező a közszolgáltatás finanszírozása szempontjából.

A túlkompensáció elkerülése érdekében a bevezetett ésszerű nyereség szintjének megállapítása, az ezzel kapcsolatos legmegfelelőbb mutatószám (saját tőke arányos nyereség) meghatározása tehát jelentős gondot okozott, piaci felmérések hiányában, a kis elemszámú minta alapján történő definiálás pedig veszélyes. A saját tőke, mint vetítési alap tekintetében kérdéses az is, hogy csak a közszolgáltatás saját tőkéje vagy egyéb, kapcsolódó tevékenységek saját tőkéje is beleszámítandó-e.

Néhányan problémaként fogalmazták meg azt is, hogy ezen szabályok önmagukban nem képesek az esélyegyenlőség és a verseny biztosítására. Ahhoz a jogrendszer más szabályaival – különösen a közbeszerzési szabályokkal – való teljes összhang szükséges. Ugyanakkor a támogatást nyújtók többségének véleménye szerint nem a közszolgáltatással járó ellentételezésre vonatkozó állami támogatási szabályok vezetnek a piac lezárásához. Ha ilyen helyzet alakulna ki, az inkább a megfelelő infrastrukturális hálózat, feltételek hiánya miatt állna elő.

XVI. Konklúzió

A közszolgáltatásról szóló cikksorozatban bemutatott joggyakorlat, és a 2005 óta megalkotott szabályozás alapján leszögezhető, hogy a Bíróság és a Bizottság arra törekszik, hogy ezt az uniós állami támogatási szempontból korábban meglehetősen vitatott és problémás támogatási kategóriát egy jól kidolgozott szakterületté tegye. A már bemutatott joganyag mellett e témában uniós szinten több, szektor-specifikus szabályt is megalkottak²⁰.

Jelentős lépések születtek tehát az uniós állami támogatási szabályok közszolgáltatások területén való alkalmazhatóságának tisztázása, értelmezése érdekében, azonban még így is maradt fent – mint ahogy az a hazai támogatást nyújtók kérdőívre adott válaszai alapján is látható – több, további elemzésre, kifejtésre, megválaszolásra szoruló kérdés, terület. Ilyennek minősül például a megbízó állam által a kedvezményezettnek átengedett díjbevétel minősítése, ugyanis annak megítélése nagyon eltérhet egymástól, akár csak néhány apróbb körülmény megváltozásával.

A legnagyobb probléma véleményünk szerint, hogy hiányos a közszolgáltatás pontos körének uniós szintű meghatározása, ami magában rejtje azt a veszélyt, hogy adott esetben egy bizottsági vizsgálódás során az kétségbe vonja egy tagállam által közszolgáltatásként meghatározott szolgáltatás közszolgáltatási jellegét. A közszolgáltatás tagállam általi szabad meghatározása ilyen módon egyszerre jelent hatalmas szabadságot ugyanakkor jogbizonytalanságot is.

²⁰ A cikksorozat következő részében ezek kerülnek részben bemutatásra.

A SZÉLESSÁVÚ IRÁNYMUTATÁS MÉRLEGELÉSI TESZTJE A GYAKORLATBAN

ARÁNYI DÁNIEL¹

Bevezetés

Az Európai Bizottság tíz évre szóló, Európa 2020² elnevezésű stratégiájának kiemelt célkitűzése az intelligens növekedés előmozdítása, aminek egyik fő eszköze a digitális társadalom fejlesztése és fejlődése. A digitális társadalom fejlesztése érdekében a Bizottság kidolgozta az európai Digitális Menetrendet,³ amelynek általános célja, hogy „a nagy sebességű és szupergyors internetre és interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac révén fenntartható gazdasági és szociális előnyöket teremtsen,” és ennek részeként a szélessávú és növekvő sebességű, technológia-semleges egyetemes internet lefedettség politikáját hirdette meg. A szélessávú hozzáférés ilyen fejlesztéséhez finanszírozást az EU, az Európai Beruházási Bank és a tagállamok nyújthatnak. E körben alapvető kérdés, hogy a szélessávú beruházások állami támogatása milyen feltételek esetén egyeztethető össze a belső piaccal.

Galamb Zsófia és Kányási Zsófia korábbi cikke⁴ részletesen bemutatja azokat a kereteket és vizsgálati mechanizmust, amelyeket, illetve amelyet a 2009. szeptember 30-án bizottsági közleményben megjelent,

¹ Dr. Arányi Dániel ügyvéd a Réczicza White & Case LLP Ügyvédi Iroda szabályozott iparágak csoportjának tagja.

² Elérhető: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

³ Elérhető:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:HU:PDF>

⁴ GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA, *Az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló közönségi iránymutatás.* (2), Állami támogatások joga 2009/1. 85–101.

az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló közösségi iránymutatás⁵ (a továbbiakban: Szélessávú Iránymutatás) alapján a Bizottság alkalmaz a szélessávú infrastruktúra beruházások állami támogatásának megítélésénél.

Jelen tanulmány ehhez a cikkhez kapcsolódva azt mutatja be, hogy a Szélessávú Iránymutatás alapján elbírált állami támogatások esetében a tagállamok és a Bizottság hogyan értelmezik és töltik ki a felállított kereteket a gyakorlatban. Terjedelmi okokból a jelen tanulmány nem foglalkozik a Szélessávú Iránymutatás azon rendelkezéseivel, amelyek alapján a beavatkozás nem minősül állami támogatásnak (piaci magánbefektetői elv és közszolgálati ellentételezés), valamint az NGA-hálózatokra⁶ vonatkozó külön előírásokkal, illetve az NGA-hálózatokra vonatkozó bejelentésekkel, hanem csak a közös piaccal való összeegyeztethetőség értékelésének szempontjait (mérlegelési teszt) veszi sorra a Bizottság döntései tükrében.

A Szélessávú Iránymutatás alapján a Bizottság 2010. augusztus végéig összesen tizenkét darab bejelentést bírált el. A Bizottság döntései közül négy nyilvános változata 2010. augusztus végén még volt elérhető, három NGA-hálózatokra vonatkozik, így a tanulmány a fennmaradó öt bizottsági döntést dolgozza fel. A Bizottság a tizenkét bejelentés egyike esetében sem emelt kifogást az állami beavatkozás ellen, ennek megfelelően az állami támogatások alábbiakban leírt körülményei és feltételei összeegyeztethetőnek tekinthetők a közös piaccal.

⁵ 2009/C 235/04; HL C 235, 2009. 09. 30., 7. o.

⁶ A Next Generation Access (NGA), vagyis új generációs hálózatok a Szélessávú Iránymutatás alkalmazásában olyan vezetékes hozzáférési hálózatok, amelyek részben vagy egészben optikai elemekből állnak, és amelyek a meglévő rézhálózatokon keresztül biztosíthatóknál fejlettebb tulajdonságokkal (mint pl. nagyobb áteresztőképességgel) rendelkező szélessávú szolgáltatásokat képesek nyújtani. A technológia és a piac fejlődésének jelenlegi a szakaszában sem a műholdas, sem a mobil technológiák nem képesek nagyon gyors szimmetrikus szélessávú szolgáltatásokat nyújtani, bár a jövőben változhat a helyzet, különösen a mobil szolgáltatások tekintetében (a mobil rádiótávközlés területén a következő jelentős előrelépést képviselő LTE-szabvány elméletileg, amennyiben és amikor elfogadják, elérheti a 100 Mbps adatletöltési és az 50 Mbps adatfeltöltési csúcs-sebességet). (Szélessávú Iránymutatás (53) bekezdés és (60) lágjegyzet.)

Mérlegelési teszt

Annak vizsgálatakor, hogy egy támogatási intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal, a Bizottság a támogatási intézkedésnek a közös érdekű cél elérésében játszott pozitív szerepét mérlegeli annak negatív mellékhatásaival – mint például a kereskedelem és a verseny torzulása – szemben.⁷

1. Az intézkedés célja

Az állam beavatkozása azokon a területeken lehet hasznos és indokolt, ahol a piac által biztosított lefedettség nem elégséges, vagy a hozzáférési feltételek nem megfelelőek. A szélessávú ágazatban az állami támogatás orvosolhatja a piaci működőképesség hiányát, illetve célozhat méltányossági célkitűzéseket (pl. társadalomban való részvétel, hozzáférés egy fontos kommunikációs eszközhöz, véleménynyilvánítás szabadságának javítása).

Jellemzően a szélessávú infrastruktúra fejlesztését szolgáló állami támogatások céljaként az üzleti élet fellendítése, a távolsági munka és tanulás lehetősége, az elektronikus kormányzati (eGovernment) és egészségügyi (e-Health) szolgáltatások elérhetősége jelenik meg. A Bizottság több esetben megemlíti és elismeri, hogy a szélessávú hálózat fejlesztése olyan intelligens beruházás („*smart investment*”), amely mind rövid távon, mind hosszú távon hozzájárul az EU gazdasági fejlődéséhez.⁸

Az *Asturias-esetben*⁹ Spanyolország az állami támogatással a vidéki, elzárt területek elnéptelenedését és az ilyen területek megélhetésében egyre jelentősebb szerepet játszó vidéki turizmus fejlesztését is célul tűzte ki.¹⁰

⁷ Szélessávú Iránymutatás (34) bekezdés.

⁸ Pl. Asturias-eset (37) bekezdés, Lombardia-eset (43) bekezdés.

⁹ Az Európai Bizottság döntése – N 323/2009 – Spanyolország – Szélessáv Asturias vidéki területein.

¹⁰ Asturias-eset (7) és (8) bekezdések.

A *Svéd-esetben*¹¹ a svéd hatóságok arra is hivatkoztak, hogy Svédországban egyre több közszolgáltatást digitalizálnak és a helyi szolgáltató intézményeket leépítik, illetve centralizálják, aminek következtében az elektronikus hírközlési hálózatok egyre nélkülözhetlenebbek az üzleti és a mindennapi életben.¹²

a) Fehér területek

A Szélessávú Iránymutatás szerint azokon a területeken, ahol a szélessáv még nem elérhető, és ilyen infrastruktúra kiépítését a magánbefektetők rövid távon (azaz három éven belül) nem is tervezik („fehér területek”), az állami beavatkozás valószínűleg összhangban van a közös érdekekkel.¹³

Fehér területnek számítanak jellemzően a ritkán lakott vidéki területek, ahol a földrajzi adottságok, a terület gazdasági elmaradottsága vagy a fizetőképes kereslet hiánya miatt piaci viszonyok között nem épülhetne ki megfelelő szélessávú infrastruktúra.¹⁴

Az *Ír-esetben*¹⁵ fehér területként azonosították azokat a területeket is, ahol a szélessávú internethez való hozzáférés ugyan létezik, de nem megfizethető.¹⁶ Hasonlóképpen a *Lombardia-esetben*¹⁷ a műholdas szélessávú internet hozzáférést az olasz hatóságok nem tekintették megfizethetőnek, így azokat a területeket is fehér területként azonosították, ahol csak ilyen műholdas hozzáférés volt elérhető.¹⁸

b) Fekete területek

Amikor egy adott földrajzi övezetben legalább kettő szélessávú hálózati szolgáltató van jelen, és a szélessávú szolgáltatások biztosítása verseny

¹¹ Az Európai Bizottság döntése - N 30/2010 – Svédország – Állami támogatás a szélessáv kiépítéséhez a vidéki fejlesztési program keretei között, 2010. 03. 25.

¹² A svéd-eset (9) bekezdés.

¹³ Szélessávú Iránymutatás (42) bekezdés.

¹⁴ Pl. svéd-eset (2) bekezdés, Asturias-eset (3) bekezdés.

¹⁵ Az Európai Bizottság döntése – N 607/2007 – Írország – Vidéki szélessávú lefedettség, 2009. 04. 12.

¹⁶ Ír-eset (8) bekezdés

¹⁷ Az Európai Bizottság döntése – N 596/2009 – Olaszország – A digitális szakadék áthidalása Lombardiában, 2010. 02. 08.

¹⁸ Lombardia-eset (12) bekezdés.

feltételek között zajlik (infrastruktúra alapú verseny), az állami beavatkozást a Bizottság főszabály szerint negatív megítélésben részesíti.¹⁹

A Bizottság – a Szélessávú Iránymutatás megjelenése előtt – a holland Appingedam városa esetében nem hagyta jóvá az állami beavatkozást, mert az olyan földrajzi területet célozott meg, ahol az elektronikus hírközlési szolgáltatók, beleértve a hálózatüzemeltetőket és internetszolgáltatókat, már a bejelentés időpontjában állami támogatás igénybevétele nélkül is nagyon nagy kapacitású szélessávú szolgáltatás bevezetésén dolgoztak.²⁰

A Szélessávú Iránymutatás kiadása óta nem került a Bizottság elé olyan ügy, amely fekete területen kívánta volna állami beavatkozással támogatni a szélessáv fejlesztését.

c) Szürke területek

A Szélessávú Iránymutatás szerint a közös piaccal összeegyeztethető lehet az állami beavatkozás olyan területen, ahol már van egy szélessávú hálózatüzemeltető, amely értelemszerűen monopol pozícióban van, azonban ilyen esetekben részletesebb elemzés szükséges.

A Szélessávú Iránymutatás kiadása óta nem került a Bizottság elé olyan ügy, amely szürke területen kívánta volna állami beavatkozással támogatni a szélessáv fejlesztését.

2. Közös érdekű célkitűzésnek való megfelelés

a) A támogatás a legalkalmasabb eszköz

A Szélessávú Iránymutatás alapján elbírált állami támogatások esetében a tagállamok alapvetően három indokkal magyarázzák, hogy miért a támogatás a legalkalmasabb eszköze a kívánatos cél elérésének. (i) A célterületen nem épült ki szélessávú infrastruktúra, mert a beruházás piaci körülmények között nem térülne meg. (ii) A jogszabályok és más vonatkozó szabályok nem elegendőek arra, hogy a szélessávú infrastruktúra kiépítését biztosítsák, és ilyen befektetésre ösztönözzék vagy

¹⁹ Szélessávú Iránymutatás (43) bekezdés.

²⁰ Az Európai Bizottság döntése – C 35/2005 (ex N 59/2005) – Hollandia – Appingedam szélessávú infrastruktúrája tekintetében tervezett holland intézkedés – 2006. 07. 19.

kötelezzék a szolgáltatókat. (iii) A vidék és a város közötti digitális szakadék áthidalásához és a szociális elszakadás megállításához állami beavatkozás szükséges.

Svédország például felsorolta, hogy a szabályozó hatóság a szükséges engedélyek megszerzése érdekében közvetít a szolgáltatók és az önkormányzatok között, terveket készített a kábelek lefektetéséhez szükséges földmunkák koordinációjához és a svéd kormány olyan intézkedéseket vezetett be a keresleti oldalon, amelyek a szélessávú szolgáltatások iránti igényt növelik, azonban ezek az alternatív eszközök nem bizonyultak, illetve bizonyulnak elegendőnek a támogatással célzott területeken.²¹

b) A támogatás ösztönző hatása

Az intézkedés ösztönző hatását illetően meg kell vizsgálni, hogy a szélessávú hálózati beruházást nem hajtották volna-e végre ugyanilyen időkereteken belül állami támogatás nélkül is.²²

A nyilvános konzultáció, a szolgáltatókkal folytatott egyeztetések és a hatóságok piacelemzésének eredményei támaszthatják alá a legjobban, hogy az állami beavatkozás megfelelő ösztönzést jelent a szolgáltatók számára, hogy a célterületeken kiépítsék a hiányzó szélessávú infrastruktúrát. Gyakori, hogy a nyilvános pályázat során olyan beruházási terveket kell benyújtani, amelyben a pályázók megfelelően alátámasztják, mekkora összegű állami támogatás szükséges a projekt megvalósításához.²³

c) Az intézkedés arányossága

Az intézkedés arányosságát biztosító eszköznek minősült például a gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat választása, a nyílt pályázati eljárás alkalmazása, a meglévő infrastruktúra felhasználásának elősegítése vagy a visszakövetelési mechanizmus (ezeket a következő pont részletezi).

²¹ Svéd-eset (38)-(39) bekezdés.

²² Szélessávú Iránymutatás (50) bekezdés.

²³ Pl. Lombardia-eset (51) bekezdés, Asturias-eset (40) bekezdés.

3. Az intézkedés kialakítása

a) Lefedettségi elemzés

A tagállamoknak egyértelműen meg kell határozniuk, hogy a kérdéses támogatási intézkedés mely földrajzi területek lefedését biztosítja. Az adott terület versenyfeltételeinek és jellemző struktúráinak elemzése és a szóban forgó támogatás által érintett érdekeltekkel való konzultáció párhuzamos lefolytatásával a tagállamok a lehető legkisebbre csökkentik a már meglévő és a közeljövőben befektetni szándékozó szolgáltatók között fennálló verseny torzulását, valamint lehetővé teszik, hogy e befektetők tervezni tudják tevékenységüket.²⁴

A *Lombardia-esetben* az olasz hatóságok az állami beavatkozás tervezési fázisában kerekasztal tárgyalásokat tartottak az öt legnagyobb szolgáltatóval, és egyetértési megállapodást (*Memorandum of Understanding*) kötöttek a szélessávú infrastruktúra kiépítésével kapcsolatban, amely minden más hírközlési szolgáltató számára elérhető. Az olasz hatóságok a projekttel kapcsolatban több hírközlési szolgáltatóval (beleértve vezetékes, vezeték nélküli, mobil, műholdas szolgáltatókat és hírközlési berendezéseket gyártó társaságokat) és civil szervezetekkel is egyeztettek. Továbbá az érintett területek regionális kormányzata honlapján nyilvános konzultációt tartott, és a beérkezett véleményeket figyelembe vette különösen a támogatott területek meghatározásánál. A tervezett támogatásról az olasz versenyhatóság és a hírközlési szabályozó hatóság is részletes tájékoztatást kapott.²⁵

b) Nyílt pályázati eljárás

A tagállami hatóságok jellemzően a nemzeti és/vagy uniós közbeszerzési eljárási szabályoknak megfelelően választják ki a kedvezményezettet vagy kedvezményezetteket.²⁶

c) A gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat

A folyósítandó támogatás összegének csökkentése érdekében a pályázati eljárás keretében az azonos, vagy legalább hasonló minőségi feltételek

²⁴ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés a) pont.

²⁵ Lombardia-eset (13)-(16) bekezdések.

²⁶ Pl. Lombardia-eset (52) bekezdés b) pont, Asturias-eset (41) pont b) pont, ír-eset (10) bekezdés b) pont.

mellett elvben a legkisebb támogatási igénnyel fellépő ajánlattevőnek több elsőbbségi pontot kell kapnia ajánlatának általános értékelésekor.²⁷ A gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat meghatározása céljából az ajánlatkérő előre megszabja az egyes kiválasztott (minőségi) kritériumokhoz rendelt súlyokat.²⁸

Svédországban az alábbi kiválasztási kritériumokat rögzíti a támogatási programról szóló törvény: a kívánt támogatás mértéke, a szélessávú szolgáltatás minősége és mennyisége, kötelezettségvállalás a szolgáltatás nyújtásának minimális időszakára, a szolgáltatás végfelhasználói által fizetendő díjak mértéke. Az előbbieken túl a program keretében pályázatokat kiíró szervezetek további értékelési szempontokat is meghatározhatnak, továbbá dönthetnek a szempontok súlyairól is.²⁹

Az Asturias-esetben az elbírálás szempontjai és súlyai a következők voltak: népesség és földrajzi lefedettség (20 pont), technikai paraméterek (20 pont), a szolgáltatások innovatív jellemzői (10 pont), innovatív hálózati jellemzők a nyomkövethetőség előmozdítására (15 pont), ár és pénzügyi megvalósíthatóság (15 pont), szociális és gazdasági előnyök (5 pont).³⁰

d) Technológia semlegesség

Mivel a szélessávú szolgáltatások nyújtása számos – vezetékes (xDSL, kábel), vezeték nélküli (Wi-Fi, WiMAX), műholdas és mobiltechnológián alapuló – hálózati infrastruktúra használatával lehetséges, a tagállamoknak nem szabad előnyben részesíteniük egy adott technológiát vagy hálózati platformot, hacsak objektív indoklással ezt alá nem tudják támasztani. Az ajánlattevők számára lehetőséget kell adni, hogy olyan technológiák felhasználását vagy összekapcsolását javasolhassák az előírt szélessávú szolgáltatásokhoz, amely a megítélésük szerint erre a legalkalmasabb.³¹

A Lombardia-esetben ugyan biztosított volt a platformok egyenlősége és az olasz hatóságok szerint egy több technológiai megoldást ötvöző hozzáférési hálózat is elnyerhette a támogatást, de a nyilvános konzul-

²⁷ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés c) pont.

²⁸ Szélessávú Iránymutatás (55) lábjegyzet.

²⁹ Svéd-eset (20) bekezdés.

³⁰ Asturias-eset (23) bekezdés.

³¹ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés d) pont.

táció során azt a következtetést vonták le, hogy a legmegfelelőbb az optikai szál használata.³²

A *Ciprus-esetben*³³ az állami támogatással csak a gerinchálózatot kívánták támogatni, ennek megfelelően kizárták a támogatásból az utolsó kilométert (*“last mile”*), azaz a hálózatnak azt a részét, amely az utolsó kapcsolót (*switch* vagy *point of presence*) összeköti a végfelhasználóval. Cipruson a hatóságok megvizsgálták, majd elvetették a vezeték nélküli és műholdas hálózatok kialakításának a lehetőségét, mivel azok – a nyilvános konzultáció eredményei alapján – nem teljesítették az állami támogatás igénybevételéhez felállított minimális technikai követelményeknek. A vezetékes megoldások esetében pedig az az álláspont alakult ki, hogy az optikai szál a megfelelő technológia, mert ez jövőbiztos megoldást jelent, mivel egyrészt megkönnyíti az NGA-hálózatok későbbi kiépítését,³⁴ másrészt ki tudja szolgálni a kereslet – és ezzel az adatforgalom – várható növekedését. Ezzel ugyanakkor nem korlátozzák, hogy milyen technológiával kerül kiépítésre a végfelhasználókkal a közvetlen kapcsolat (*last mile*), amely megvalósulhat műholdas, WiMAX vagy más módon, illetve a helyi hurkon (telefonos rézvezeték) keresztül, amelyet egyébként köteles átengedni a ciprusi inkumbens szolgáltató.³⁵

e) Meglévő infrastruktúra felhasználása

Ahol erre lehetőség nyílik, a tagállamoknak bátorítaniuk kell az ajánlattevőket arra, hogy vegyék igénybe a már rendelkezésre álló infrastruk-

³² Lombardia-eset (24) bekezdés.

³³ Az Európai Bizottság döntése – N 423/2009 – Ciprus – Broadband kiépítése Cipruson, 2009, 12, 10.

³⁴ Az NGA-hálózatok túlnyomóan optikai szál alapú, gyakorlatilag kapacitásban (fel- és letöltési sebességben) korlátlan szélessávú hozzáférést tesznek lehetővé. Minél közelebb van az ilyen nagyon nagysebességű hálózat végpontja a végfelhasználóhoz, annál nagyobb adatátviteli kapacitás érhető el. Akkor a legnagyobb a végfelhasználó rendelkezésére álló kapacitás (gyakorlatilag korlátlan), ha az optikai szál a felhasználói berendezésig közvetlenül elér (fiber-to-the-home, FTTH, vagy fiber-to-the-business, FTTB). Ha a gerinchálózatot optikai szállal építik ki, az optikai szál hosszának növelésével fokozatosan csökkenthető a végfelhasználói berendezések távolsága a nagyon nagysebességű hálózati pontoktól, és ezzel fordított arányban nő a végfelhasználók rendelkezésére álló átviteli kapacitás.

³⁵ Ciprus-eset (19)-(21) bekezdések.

túrát, így kerülve el az erőforrások felesleges és pazarló felhasználását.³⁶

A rendelkezésre álló infrastruktúra alatt egyrészt az elektronikus hírközlési hálózatokat, illetve az ilyen hálózatok elhelyezéséhez szükséges al- és felépítmények megosztott használatát, hozzáférését kell érteni, másrészt szóba jöhet például az autópályák, a vasút, az elektromos vezetékek, illetve az ezek mellett létesített kiszolgáló berendezések és építmények használata.

Svédországban például a bejelentéssel párhuzamosan a hatóságok párbeszédet folytattak helyi, regionális és országos szinten a meglévő infrastruktúrához (pl. optikai szálak csövezetékei, rézhuzalos telefonhálózat) való hozzáférés feltételeinek könnyítéséről.³⁷ A *Lombardia-esetben* – mivel a célterületen a szélessávú hírközlési hálózat teljesen hiányzik – az olasz hatóságok más, nem elektronikus hírközlési célú infrastruktúra (például a területen lévő autópályák) felhasználásának ösztönzésével próbálták csökkenteni a szükséges támogatás mértékét.³⁸

Azonban az sem kizáró ok, ha megállapítja a tagállam, hogy nincs olyan meglévő infrastruktúra, amely felhasználható lenne ilyen célra,³⁹ illetve hogy az ilyen lehetőségek erősen korlátozottak.⁴⁰

f) Nagykereskedelmi hozzáférés

Különösen a nagykereskedelmi hozzáférés teszi lehetővé harmadik fél üzemeltetők számára, hogy felvegyék a kiválasztott ajánlattevővel a versenyt (amennyiben az utóbbi is jelen van a kiskereskedelmi ágazatban), erősítve ezzel a választékot és a versenyt az intézkedés által érintett területeken, ugyanakkor elkerülve a regionális szolgáltatási monopóliumok kialakulását. A támogatott infrastruktúrához való hatékony nagykereskedelmi hozzáférést legalább hétéves időszakra kell felajánlani.⁴¹

A tagállamok általában igen komolyan veszik a nagykereskedelmi hozzáférés előírását, hiszen ezzel az eszközzel és az állami támogatás megfélemlésére hivatkozással egy olyan szűkös keresztmetszetet szün

³⁶ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés e) pont.

³⁷ Svéd-eset (18) bekezdés.

³⁸ Pl. Lombardia-eset (23) bekezdés.

³⁹ Asturias-eset (41) bekezdés e) pont.

⁴⁰ Ír-eset (10) bekezdés e) pont.

⁴¹ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés f) pont.

tethetnek meg, amely az elektronikus hírközlési piacokat és versenyt nagyban korlátozná.

Lombardiában a kedvezményezettnek legalább hét éven keresztül mind a kiskereskedelmi, mind a nagykereskedelmi hozzáférés minden formáját lehetővé kell tennie. Az alépítmények esetében pedig a kedvezményezettnek időbeli korlátozás nélkül kell vállalnia, hogy hozzáférést enged a hírközlési alépítményekhez, sőt olyan méretű csöveket kell lefektetnie, amelyek alkalmasak több optikai szál vezetésére is. Függetlenül attól, hogy a kedvezményezett jelentős piaci erővel rendelkezik-e, vagy fog-e rendelkezni, a harmadik felek részére engedett hozzáférés feltételei azt a modellt tükrözik majd, amelyeket a hírközlési jogszabályok és a szabályozó hatóság egyébként előír. Továbbá a kedvezményezett köteles rendszeresen közzé tenni és frissíteni a projekt megvalósítása során telepített al- és felépítmények elhelyezkedését jelölő térképet.⁴²

Az *Asturias-esetben* a nagykereskedelmi hozzáférést a kedvezményezett köteles volt időbeli korlátozás nélkül nyújtani, mégpedig szabályozott, költség alapú áron. A pályázati eljárás során a pályázóknak részletesen ki kellett fejteniük a hozzáférés vállalt feltételeit.⁴³

Cipruson a kedvezményezettnek egyrészt biztosítania kell a nagykereskedelmi hozzáférést az alépítményekhez, másrészt kolokációs szolgáltatást kell nyújtania, harmadrészt az optikai szálhoz is hozzáférést kell biztosítania mind sötétszál, mind megvilágított szál formában. A kedvezményezett köteles megosztani az alépítményeket is, illetve lehetővé tenni azok megosztását legalább 10 éven keresztül legalább két szolgáltató számára és legalább annyi optikai szál vezetése vonatkozásában, mint amennyit a kedvezményezett elhelyezett.⁴⁴

g) Összehasonlító árképzés

A nagykereskedelmi hozzáférés árainak vagy az ország, illetve az EU más összehasonlítható, versenyképesebb területein érvényesülő, közzétett (szabályozott) nagykereskedelmi árak átlagán, vagy ilyen közétett árak hiányában a nemzeti szabályozó hatóság által az érintett piacok

⁴² Lombardia-eset (21)-(22) bekezdések.

⁴³ Asturias-eset (16) bekezdés.

⁴⁴ Ciprus-eset (23)-(24) bekezdés.

és szolgáltatások vonatkozásában már meghatározott, illetve elfogadott árakon kell alapulnia.⁴⁵

Lombardiában az olasz hatóságok célja az volt, hogy a kiskereskedelmi szélessávú szolgáltatások olyan áron legyenek elérhetőek a támogatással célzott területen, mint a városokban, ezért a támogatással nem érintett városi területeken a végfelhasználók által fizetett kereskedelmi díjak átlagát vették alapul a díjak meghatározásakor. Az egyszeri aktiválási díj nem haladhatja meg lakossági felhasználók esetén az 50, üzleti ügyfelek esetén a 80 eurót; a havi előfizetési díj a 25, illetve 35 eurót; a végfelhasználói berendezés bérleti díja pedig a havi 3 eurót, és a kedvezményezett hat éven keresztül nem változtathat ezeken az árakon.⁴⁶

Az *Asturias-esetben* is árplafont állapítottak meg az előfizetés első három évre: az egyszeri aktiválási díj legfeljebb 39 euró, a havi előfizetési díj pedig 45 euró lehet. Az ennél kedvezőbb díjstruktúrával beadott pályázatok plusz pontokat kaphattak az értékelésnél.⁴⁷

A *Svéd-esetben* a nagykereskedelmi hozzáférés díja az egyébként szabályozott átlagáron alapult, amely Svédország vagy az EU más hasonló, versenyképesebb területein jellemző, vagy annak hiányában a hírközlési szabályozó hatóság által megállapított vagy jóváhagyott díjak irányadók.⁴⁸

h) Visszakövetelési (claw-back) mechanizmus

A sikeres ajánlattevővel megkötendő szerződésnek tartalmaznia kell egy eljárást a támogatás visszairányítására, mert így biztosítható a kiválasztott ajánlattevő túlzott mértékű kompenzációjának elkerülése abban az esetben, ha a célzott területen a kereslet meghaladja az előzetes várakozásokat.⁴⁹

A *Lombardia-esetben* a Bizottság előírta a kedvezményezettnek, hogy a támogatási intenzitás arányában fizesse vissza a támogatott hálózat üzembe helyezésétől számított négy évben elért bevétel azon részét, amely meghaladja a befektetett tőke és az átlagos tőke költség szorzatát, megnövelve a tőkeamortizációval és az üzemeltetési költség-

⁴⁵ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés g) pont.

⁴⁶ Lombardia-eset (25) bekezdés.

⁴⁷ Asturias-eset (18) bekezdés.

⁴⁸ Svéd-eset (42) bekezdés d) pont.

⁴⁹ Szélessávú Iránymutatás (51) bekezdés h) pont.

gel. Ebben a négyéves időszakban a kedvezményezett köteles továbbá félévente jelentést készíteni a projekt állásáról és a támogatott tevékenység költségeiről, és szét kell választania a támogatott infrastruktúrán nyújtott szolgáltatások számvitelét az egyéb tevékenységeitől.⁵⁰ A *Svéd-esetben* a visszakövetelési mechanizmus akkor lép életbe, ha a hálózat üzembe helyezésétől számított öt év eltelte után a halmozott nyereség meghaladja az ágazatra jellemző átlagot.⁵¹

Következtetések

Kétségtelen, hogy a Bizottság növelte a jogbiztonságot és az átláthatóságot a döntéshozatali gyakorlatában azzal, hogy a Szélessávú Iránymutatásban összefoglalta, milyen szempontok alapján vizsgálja a szélessávú hálózatok állami támogatását. Annak, hogy a Szélessávú Iránymutatás világosabbá tette a vizsgálat kereteit, közvetlen következménye, hogy az állami támogatási bejelentések minősége sokat javult. A világos jogalap és további eljárási egyszerűsítések⁵² miatt a Bizottság gyorsabban is tudja elbírálni a beérkezett bejelentéseket. A fenti okoknak köszönhető, hogy a Bizottság a Szélessávú Iránymutatás kiadását követő három hónap alatt tíz szélessávú állami támogatási bejelentés ügyében hozott döntést, míg korábban egy év alatt született ennyi döntés.⁵³ Természetesen a döntések számának növekedése azzal is összefügg, hogy a tagállamok minden korábbinál több állami támogatási bejelentést tettek, köszönhetően a szélessávú befektetések népszerűségének és az EU által ilyen célra elérhetővé tett többletforrásoknak.⁵⁴

⁵⁰ Lombardia-eset (31)-(34) bekezdések.

⁵¹ Svéd-eset (29) bekezdés.

⁵² Ha az állami beavatkozás teljes mértékben megfelel a Szélessávú Iránymutatásnak, a Bizottság egy hónap alatt döntést hozhat a bejelentésről a Bizottság állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról szóló közleménye alapján ((2009/C 136/03.); HL C 136., 2009. 06. 16., 3. o.) Ilyen egyszerűsített eljárás keretében hagyta jóvá a Bizottság az írásban bejelentett állami támogatást pontosan egy hónap alatt.

⁵³ MEMO/10/31 „State aid: Commission processes record number of broadband projects following new Broadband Guidelines”, 2010. február 8. – elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/31&format>

⁵⁴ „The new State Aid Broadband Guidelines: not all black and white” - Lambros

Ezzel együtt azonban elmondható, hogy a tagállamok a mérlegelési tesztben meghatározott vizsgálati szempontokat gyakran egymástól eltérően értelmezik, ami az egyik oldalról lehetőséget ad a tagállamok számára, hogy a piaci kudarchoz és indokaihoz alakítsák a beavatkozást, másik oldalról viszont nyitva hagy olyan kérdéseket, amelyek befolyásolhatják a támogatással elért előnyök és okozott hátrányok egyensúlyát, valamint a támogatás indokolt mértékét. Nem szerepel például a mérlegelési tesztben az a szempont, hogy ki lesz a tulajdonosa a támogatásból létesített infrastruktúrának, pedig a szolgáltatásnyújtás feltételeiben, a szolgáltatás fenntartásában és a verseny további alakulásában is jelentős szerepe lehet, hogy a tulajdonos egy piaci profitorientált társaság, egy nonprofit szervezet, vagy például a helyi önkormányzat. A *Svéd-esetben* Svédország az állami támogatás bejelentésekor tájékoztatta a Bizottságot, hogy kivételes esetekben civil szervezetek és kisvállalkozások által alapított szervezet, vagy a projektgazdák⁵⁵ (jellemzően önkormányzatok vagy nonprofit szervezetek) is megszerezhetik a támogatással létrehozott infrastruktúra tulajdonjogát,⁵⁶ azonban ennek hatásait részletesen nem vizsgálta a Bizottság.

Papadias, Filomena Chirico és Norbert Gaál, *in* Competition Policy Newsletter, 2009. 3. szám; elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_3_3.pdf

⁵⁵ A projektgazdák szerepe, hogy a támogatás kedvezményezettjét kiválasztó hatóságok döntését előkészítse és közreműködjön a döntést megelőző eljárási lépések végrehajtásában (svéd-eset (11) bekezdés).

⁵⁶ Svéd-eset (21) bekezdés.

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG 2010-BEN HOZOTT, KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KOMPENZÁLÁSÁRA VONATKOZÓ ÍTÉLETEI

STAVICZKY PÉTER¹

I. Bevezetés

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós bírósági joggyakorlat előző években egyik legnagyobb visszhangot kiváltó területe a közszolgáltatások kompenzálásának kérdése volt. Az uniós jogban a közszolgáltatások finanszírozása két szempontból is releváns. Egyrészt, az Európai Unió elismeri a közszolgáltatások jelentőségét az állampolgárok életszínvonalának biztosítása terén,² valamint a tagállamok ésszerű keretek között maguk határozhatják meg, hogy adott esetben mit tekintenek közszolgáltatásnak és mit nem. Másrészt az Európai Bizottság (Bizottság) az állami támogatási szabályozáson keresztül próbálja kontrollálni, a közszolgáltatóknak a feladat ellátásáért nyújtott anyagi ellentételezéseket. Vagyis a tagállamok szociálpolitikai intézkedései is

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 14. cikke szerint: Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül, és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. [...]

versenyszempontú ellenőrzés alá esnek, legalábbis ami a finanszírozásukat illeti.

Bár a versenypolitika és azon belül az állami támogatások ellenőrzése uniós hatáskör, és a Bizottság kizárólagos jogkörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy egy állami intézkedés – jelen esetben a közszolgáltatás ellátásáért nyújtott állami kompenzáció – állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor összeegyeztethető-e a belső piaccal, a közszolgáltatások finanszírozását minden tagállamban számos, sokszor történeti okokra visszavezethető nemzeti sajátosság jellemzi. Ezért elmondható, hogy a Bizottság az ilyen esetek elbírálásánál, a szokásosnál is nagyobb figyelmet kell szenteljen a nemzeti jog előírásainak, például a tekintetben, hogy egy adott tevékenység közszolgáltatásnak minősül-e.

A közszolgáltatások finanszírozása terén mérőföldkőnek számító, 2003-as Altmark ítélet³ következtében, a közszolgáltatások állami kompenzálására vonatkozó uniós állami támogatási joganyag jelentősen fejlődött⁴ és a joggyakorlat is folyamatosan finomodik. Mindazonáltal, a kép korántsem tekinthető teljesnek, és vélhetőleg a nemzeti sajátosságok, valamint a közszolgáltatások sokszínűségének következtében mindig lesznek nyitott kérdések, illetve szürke területek a közszolgáltatások finanszírozásának állami támogatási szempontú megítélésében.

Ez a cikk két, az Európai Unió Bírósága (Bíróság)⁵ által a közelmúltban, e tárgykörben hozott ítéletet ismerteti, és megpróbálja azok hatását a jövőre nézve bemutatni, hozzájárulva ezáltal a joggyakorlat által támasztott követelmények hatékony hazai betartásához.

³ A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.].

⁴ Lásd az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozatot (HL L, 312/67., 2005. 11. 29.), a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi keretszabályt (HL C, 279/4., 2005. 11. 29.) és a személyszállítási ágazatban az EK-Szerződés 73. cikke és a vasúti és közúti személyszállításról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK-rendeletet (HL L 315/01., 2007. 12. 03.).

⁵ A cikk a Lisszaboni szerződés hatályba lépése utáni terminológiát használja, mind a Szerződés elnevezése és számozása, mind a Bíróságok megnevezése tekintetében.

II. A jogalap nélküli előleg megítélése – a TDM-ügy

Az ügy előzményei és a nemzeti jogi háttér

A Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (továbbiakban: TDM) és a Presidenza del Consiglio dei Ministri között lefolytatott nemzeti eljárás során az olasz bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.⁶ Az alapeljárásban a felszámolási eljárás alatt álló TDM kártérítési eljárást indított, mert versenytársa a Tirrenia di Navigazione SpA (Tirrenia) egy olasz jogszabály alapján állami támogatásban részesült tengeri közlekedési szolgáltatások nyújtásnak (egyres olasz szigeték összeköttetésének) biztosítása céljából.

A támogatások nyújtásának szabályait tartalmazó 1974. évi 684. törvény 7. cikke alapján:

„A kereskedelmi tengerészeti miniszter az előző cikkben meghatározott szolgáltatások nyújtásához éves ad hoc egyezmények kötésével a kincstárügyi és az állami hozzájárulásokért felelős miniszterekkel együttműködve jogosult támogatást nyújtani.

A fenti albekezdésben hivatkozott támogatásoknak biztosítaniuk kell a hároméves szolgáltatási időszak folyamán a szolgáltatás gazdasági egyensúly feltételei mellett való működtetését. E támogatások előzetes jelleggel a nettó bevétel, a beruházások értékcsökkenése, a működési költségek, valamint a pénzügyi ráfordítások alapján kerülnek meghatározásra.

A törvény alapján az illetékes miniszter 20 évre szóló ad hoc egyezmények megkötésével jogosult támogatást nyújtani, amely egyezményeknek tartalmazniuk kell:

- 1) a biztosítandó útvonalak felsorolását;
- 2) az egyes útvonalak vonatkozásában a szolgáltatás gyakoriságát;
- 3) az egyes útvonalakhoz rendelt hajók típusát;
- 4) a támogatást, amelyet a nettó bevétel, a beruházások értékcsökkenése, a működési költségek, valamint a pénzügyi ráfordítások alapján kell meghatározni.

Amennyiben a fenti tényezők jelentősen (5%-ot meghaladó mértékben) megváltoznak, az egyezményeket évente aktualizálni kell. A törvény

⁶ A C-140/09. sz. Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA kontra a Presidenza del Consiglio dei Ministri ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

alapján az „érintett egyezmények jóváhagyásának időpontjáig a kereskedelmi tengerészeti miniszter a kincstárügyi miniszterrel együttműködve havi részletekben előlegeket folyósít, amelyek teljes összege nem haladja meg a 18. cikkben megjelölt teljes összeg (kilencven) %-át.”

A TDM a nemzeti bíróság előtt arra hivatkozott, hogy versenytársa a Tirrenia visszaélt az érintett piacon fennálló erőfölényével azáltal, hogy messze az önköltségi ár alatti viteldíjakat alkalmazott, amelyeket az uniós jog alapján szerinte jogszerűtlen, közpénzből kapott támogatásnak köszönhetően tehetett csak meg. A TDM keresetét a nemzeti bíróságok, köztük a Corte suprema di cassazione is elutasították. Ezt követően 2002. április 15-én a csődeljárás alá vont TDM (amelynek időközben elrendelték a felszámolását) vagyonfelügyelője keresetet indított az Olasz Köztársaság ellen a nemzeti bíróság előtt e tagállam által okozott azon kár megtérítésére való kötelezése iránt, amelyet a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogszabályok Corte suprema di cassazione általi téves értelmezése és az EUMSZ 264. cikk⁷ harmadik bekezdése alapján a Corte suprema di cassazione terhelő, előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség megsértése miatt e vállalkozás elszenvedett. A hivatkozott kár a Tirrenia ellen benyújtott, a TDM szerint a Tirrenia által folytatott tisztességtelen verseny káros hatásainak megtérítésére irányuló kereset lehetőségének elvesztésében nyilvánul meg.

Az illetékes olasz bíróság (Tribunale di Genova) az uniós jog értelmezése céljából még 2003-ban előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett (első előzetes döntéshozatali eljárás).⁸ Az első előzetes döntéshozatali eljárás során a Bíróság a szerződéskötésen kívüli felelősség tekintetében arra a következtetésre jutott, hogy

„Ellentétes a közösségi joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely általános szabályként kizárja a tagállam felelősségét a közösségi jognak a végső fokon eljáró nemzeti bíróságnak felróható megsértésével magánszemélynek okozott kárért azzal az indokkal, hogy a közösségi jog megsértése az eljáró bíróság által végzett jogszabály-értelmezésből vagy a tényállási elemek és a bizonyítékok általa végzett értékeléséből ered.

Ellentétes a közösségi joggal az olyan nemzeti szabályozás is, amely a tagállam felelősségét a bíró szándékos vagy súlyosan kötelességsze-

⁷ Az EK-Szerződés 231. cikke.

⁸ A C-170/03. sz. Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Olaszország ügyben hozott ítélet.

gő károkozására korlátozza, amennyiben az ilyen korlátozás az érintett tagállam felelősségének kizárásához vezetne azokban az esetekben, amikor az alkalmazandó jog – a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-10239. o.] 53–56. pontjában kifejtett – nyilvánvaló megsértésére került sor.”

Az első előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet alapján az eljáró nemzeti bíróság megállapította, hogy fennáll a tagállami bíróság általi jogsértés és végzéssel rendelkezett az eljárás folytatása érdekében az e jogsértésből eredő károk megtérítése iránti keresetről történő határozathozatal érdekében. Az említett eljárás e szakaszában a kérdést előterjesztő bíróság – mivel kétségei voltak az állami támogatásokra vonatkozó uniós jog értelmezésével kapcsolatban – ismét előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz (második előzetes döntéshozatali eljárás). A második előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet foglalkozott a közszolgáltatások kompenzálására vonatkozó kérdésekkel.

A második előzetes döntéshozatali eljárás

A nemzeti bíróság azért fordult a Bírósághoz, mert nem talált az uniós szabályozásban és ítélkezési gyakorlatban egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a Tirrenia által különösen a szóban forgó, belföldi viszonylatokban végzett tevékenységéhez nyújtott támogatások finanszírozásával nyújtott szolgáltatás torzította-e a közös piacon a versenyt. Tekintettel arra, hogy a szolgáltatások által érintett települések az Európai Unió területén találhatók, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ténylegesen felmerülhet a versenynek a tagállamok közötti kereskedelmet érintő, szóban forgó támogatások miatti torzulásának a kérdése. A nemzeti bíróság szerint e kérdés megválaszolása a Bíróság hatáskörébe tartozik.

A Bíróság a feltett kérdés és a benyújtott információk alapján az alábbi *előzetes* megállapításokat tette:

A Tribunale di Genova az alapügyben már hozott határozatot az olasz állam felelősségéről azon ténnyel kapcsolatban, hogy a Corte suprema di cassazione elmulasztott az EUMSZ 264. cikk harmadik bekezdése szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszteni a Bíróság elé, megállapítva először is a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető

jogszabály fennállását, másodszer e jogszabály kellően súlyos megsértését, harmadszor pedig az államot terhelő kötelezettség megsértése és a hivatkozott – a TDM Tirrenia elleni keresete megnyerésére vonatkozó esély elvesztésében megnyilvánuló – kár közötti közvetlen összefüggés fennállását. Ebben az összefüggésben a Tribunale di Genova – úgy tűnik – elismerte továbbá a Bíróság SFEI és társai ügyben hozott ítéletére⁹ hivatkozva a jogellenesen nyújtott állami támogatás kedvezményezettjének szerződésen kívüli kötelezettsége megállapításának lehetőségét a nemzeti jog alapján.

A nemzeti bíróság által adott indokolásból, és nem magából a kérdésből tűnik ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az alapügyben szóban forgó támogatások érintették-e a tagállamok közötti kereskedelmet, és a verseny torzulását vonták-e maguk után.

A Bíróság a nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban nem foglalhat állást.¹⁰ Nem foglalhat továbbá állást a támogatási intézkedések vagy a támogatási programok közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, mivel ezen összeegyeztethetőség értékelése az uniós bíróság ellenőrzése mellett eljáró Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.¹¹ A Bíróság nem rendelkezik továbbá hatáskörrel az alapügy tényeinek elbírálására vagy az általa értelmezett uniós szabályoknak nemzeti intézkedésekre, illetve helyzetekre való alkalmazására, mivel ezek a kérdések a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznak.¹²

A Bíróság ugyanakkor hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog releváns értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi számára adott nemzeti rendelkezés e joggal való összeegyeztethetőségének

⁹ C-39/94. sz. Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 1996., I-3547. o.].

¹⁰ E tekintetben lásd különösen a C-118/08. sz. Transportes Urbanos y Servicios Generales ügyben 2010. január 26-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-00000. o.] 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹¹ Lásd a C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2843. o.] 23. pontját.

¹² Lásd a C-451/03. sz. Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2941. o.] 69. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

értékelését az előtte folyó eljárásban.¹³ Az állami támogatások terén a Bíróság többek között tájékoztathatja a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan szükséges szempontról, amely levetővé teszi számára annak megállapítását, hogy adott nemzeti intézkedés állami támogatásnak minősülhet-e az uniós jog értelmében.¹⁴

A fentiekből következően a Bíróság úgy értelmezte a nemzeti bíróság által feltett kérdést, hogy az arra keres választ, hogy az uniós jogot úgy kell-e értelmezni, hogy az alapügyre jellemző körülmények között az előlegek, a közszolgáltatás finanszírozását rendező egyezmény bizottsági jóváhagyását megelőző kifizetéséről rendelkező nemzeti jogszabály alapján folyósított támogatások állami támogatásnak minősülhetnek-e.

Miután a kérdést Olaszország indítványát elutasítva elfogadhatónak tekintette,¹⁵ a Bíróság az alábbi érdemi megállapításokat tette.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélezési gyakorlat szerint az „állami támogatásnak” minősítéshez a következő feltételek együttes teljesülése szükséges. Először is: a beavatkozásnak az állam által vagy állami forrásból kell történnie. Másodsor: alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet. Harmadszor: a kedvezményezett számára előnyt kell megtestesítenie. Negyedszer: torzítania kell a versenyt, vagy a verseny torzításával kell fenye-

¹³ Lásd a korábban hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 24. pontját, valamint a fent hivatkozott Transportes Urbanos y Servicios Generales ügyben hozott ítélet 23. pontját.

¹⁴ Lásd ebben az értelemben különösen a C-53/00. sz. Ferring-ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-9067. o.] 29. pontját; a fent hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 25. és 51. pontját; a fent hivatkozott Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben hozott ítélet 54. és 72. pontját; a C-206/06. sz., Essent Netwerk Noord és társai ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5497. o.] 96. pontját, valamint a C-222/07. sz. UTECA-ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1407. o.] 41. és 47. pontját.

¹⁵ A nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciájának vélelmét csak kivételesen lehet megdönteni, ha nyilvánvaló, hogy az uniós jogi rendelkezések kért értelmezése semmilyen kapcsolatban sem áll az alapügy tényállásával vagy tárgyával, vagy ha a probléma hipotetikus természetű (lásd többek között a C-429/05. sz., Rampion és Godard ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-8017. o.] 23. és 24. pontját, valamint a C-387/07. sz., M.I.V.E.R. és Antonelli-ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-9597. o.] 15. pontját és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlatot).

getnie.¹⁶ Ezt követően a Bíróság a kedvezményezettnek nyújtott előny, majd a tagállamok közötti kereskedelem sérelme és a verseny torzulásának veszélye szempontjából elemezte az ügyet.

Előny a kedvezményezett vállalkozásnál:

Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján formájától függetlenül támogatásnak minősül az a beavatkozás, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas vállalkozások előnyben részesítésére, illetve amely olyan gazdasági előnynek tekinthető, amelyet a kedvezményezett vállalkozás az általános piaci feltételek között nem érhetett volna el.¹⁷ Ugyanakkor, ha az állami beavatkozás a kedvezményezett vállalkozás által közszolgáltatási kötelezettségként teljesített szolgáltatás ellenértékéül adott térítésnek tekinthető oly módon, hogy e vállalkozás nem részesül tényleges anyagi előnyben, és így nem kerül e beavatkozás folytán versenytársainál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem minősül az Unió jogának értelmében állami támogatásnak, feltéve ha teljesülnek az Altmark ítéletben meghatározott feltételek.¹⁸

¹⁶ Lásd különösen ebben az értelemben a C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság, ún. „Tubemeuse”-ügyben 1990. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-959. o.] 25. pontját; a fent hivatkozott Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg-ügyben hozott ítélet 74. és 75. pontját; a fent hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 38. és 39. pontját; a fent hivatkozott Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti-ügyben hozott ítélet 55. és 56. pontját; a C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-4777. o.] 121. és 122. pontját; a fent hivatkozott Essent Netwerk Noord és társai ügyben hozott ítélet 63. és 64. pontját, valamint a fent hivatkozott UTECA-ügyben hozott ítélet 42. pontját

¹⁷ A fent hivatkozott SFEI és társai ügyben hozott ítélet 60. pontja; a fent hivatkozott Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg-ügyben hozott ítélet 84. pontja; a fent hivatkozott Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben hozott ítélet 59. pontja, valamint a fent hivatkozott Essent Netwerk Noord és társai ügyben hozott ítélet 79. pontja.

¹⁸ 1. A közszolgáltatási feladat világosan meghatározott. 2. A közszolgáltatás kompenzálásának paraméterei előzetesen és világosan meghatározásra kerültek. 3. A kompenzációs mechanizmus kizárja a túlkompenzáció lehetőségét. 4. A közszolgáltató vagy versenyeztetéssel kerül kiválasztásra, vagy a közösség számára leghatékonyabb szolgáltató látja el a feladatot.

A Bíróság megállapítása szerint a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás feltétele a 684. törvény alapján teljesül, mivel a támogatások célja a nagyobb és kisebb olasz szigetekkel való összeköttetést biztosító szolgáltatások támogatása volt, amely szolgáltatásoknak biztosítaniuk kell az érintett területek, és különösen Mezzogiorno gazdasági és szociális fejlődéséhez kapcsolódó követelmények teljesülését. Az e támogatásokban részesülő vállalkozásokkal aláírt egyezmények rendelkeznek a biztosítandó útvonalakra, ezen útvonalakon történő szolgáltatásnyújtás gyakoriságára, és az egyes útvonalakhoz rendelt hajók típusára vonatkozó kötelezettségekről. Következésképpen a kedvezményezett vállalkozásokat megbízták a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával. A 684. törvény alapján a támogatásoknak biztosítaniuk kell a szolgáltatás gazdasági egyensúly feltételei mellett való működtetését, valamint e támogatások előzetes jelleggel, a nettó bevétel, a beruházások értékcsökkenése, a működési költségek, az üzemeltetéssel kapcsolatos kiadások, valamint a pénzügyi ráfordítások alapján kerülnek meghatározásra. Azonban csak az 1979. június 1-jei 501. sz. köztársasági elnöki rendelettel kerültek meghatározásra azon gazdasági és ügyviteli szempontok, amelyeket tekintetbe kellett venni a 684. törvény szerinti egyezmények megkötése során, és csupán 1991 júliusában kötötte meg az olasz állam a Tirrenia csoport egyes vállalkozásaival az említett, 1989. január 1-jén hatályba lépő egyezményeket húszéves időtartamra. Vagyis az alapügyben érintett időszak egésze során, azaz 1976 és 1980 között, illetve az egyezmények jóváhagyásáig az alapügyben szóban forgó támogatásokat *előleg* címén folyósították. Ezért a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az említett egyezmény hiányában az alapügyben szóban forgó támogatásokat anélkül folyósították az egész fent említett időszak során, hogy a kedvezményezett vállalkozásokat terhelő közszolgáltatási kötelezettségeket világosan meghatározták volna, illetve, hogy előzetesen tárgyilagos és átlátható módon meghatározták volna azon paramétereket, amelyek alapján e kötelezettségek ellentételezését kiszámolták, és annak biztosítása nélkül, hogy ezen ellentételezés nem haladta meg az említett kötelezettségek teljesítésével összefüggő költségeket. Továbbá a Bíróság szerint az Altmark ítélet negyedik feltétele sem teljesült az ellentételezés nyújtása során. Ennek következtében az ellentételezés az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül. A Bíróság szerint ebből a szempontból irreleváns, hogy a

támogatás előlegként került kifizetésre az egyezmények jóváhagyására várva, és ezen egyezmények megkötésére később sor került, de csak több évvel később léptek hatályba. Az ilyen tények nem szüntetik meg a kedvezményezett vállalkozásnak nyújtott előnyt, sem azon hatásokat, amelyeket ezen előny a versenyre gyakorolhat, amennyiben az összes fent említett feltétel nem teljesül. A támogatás fennállása szempontjából ugyancsak irrelevánsnak tekintette a Bíróság azt aényt, hogy az alapügyben szóban forgó támogatásokban részesülő vállalkozásnak a közigazgatási szerv által rögzített tarifákat kellett alkalmaznia. Míg az Altmark feltételek teljesülése esetén az ilyen tarifák fennállása jelentőséggel bír a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével okozott kiadások – a kapcsolódó bevételekre is figyelemmel történő – értékelése végett, nem bír jelentőséggel a kedvezményezett vállalkozás számára nyújtott előny fennállását illetően, amennyiben e feltételek valamelyike nem teljesül, vagyis a hatósági ár alkalmazása nem helyettesíti a versenyztetést, illetve a leghatékonyabb szolgáltató kiválasztását.

A verseny torzulásának lehetősége és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

A kérdést előterjesztő nemzeti bírósággal szemben Olaszország azon a véleményen van, hogy az alapügyben nem merül fel a tagállamok közötti kereskedelem sérelmének és a verseny torzulásnak kérdése, tekintettel arra, hogy az érintett időszakban a kabotázspiac¹⁹ liberalizációjára még nem került sor. Olaszország szerint a liberalizációra csak a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról szóló, 1992. december 7-i 3577/92/EGK tanácsi rendeletet²⁰ nyomán, pontosabban a földközi-tengeri szigetközi kabotázs-szolgáltatásokat illetően 1999. január 1-jén került sor. Az olasz kormány azt is kifejtette, hogy egyetlen más tagállambeli vállalkozás sem tevékenykedett azon belső útvonalakon, ahol a Tirrenia 1976 és 1980 között működött, míg a TDM arra hivatkozott,

¹⁹ A kabotázs (cabotage, francia eredetű) szállítási vagy fuvarozási tevékenység, egy adott ország területének két pontja között, amelyet az adott országban nem honos gazdasági szereplők végeznek (forrás: Wikipedia).

²⁰ HL L 364., 1992. 12. 12. 7. o.

hogy ezen útvonalakon egy olasz és egy spanyol vállalkozás összefonódásából létrejött vállalkozás is tevékenykedett.

A Bíróság e tekintetben megjegyezte, hogy azon tény, miszerint a tagállamokon belüli tengeri fuvarozási szolgáltatásokkal kapcsolatos korlátozások megszüntetésére az alapügyben érintett időszakot követően került sor, nem feltétlenül zárja ki azt, hogy az alapügyben szóban forgó támogatások alkalmasak legyenek a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, és torzítsák a versenyt, illetve fenyegeessenek annak torzításával.²¹ Az állami támogatás fogalmának teljesüléséhez pedig nem szükséges, hogy torzuljon a piac, elegendő, ha annak lehetősége fennáll.

Ennek oka egyrészt az, hogy nem zárható ki, hogy a Tirrenia – amint azt a TDM állítja – más tagállamok vállalkozásaival volt versenyben az érintett belső útvonalakon. Másrészt nem zárható ki az sem, hogy a Tirrenia nemzetközi útvonalakon is versenyben volt ilyen vállalkozásokkal, valamint hogy a különböző tevékenységeire vonatkozó elkülönített könyvelés hiányában fennállt a kereszt támogatás veszélye, azaz a jelen esetben annak veszélye, hogy az alapügyben szóban forgó támogatásokban részesülő kabotázs-tevékenységből származó bevételeit a cég más szolgáltatások finanszírozására fordítja.

A fentiek alapján az elé terjesztett kérdés tekintetében a Bíróság a következőképpen határozott:

„Az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy az alapügyre jellemző körülmények között az előlegek egyezmény jóváhagyását megelőző kifizetéséről rendelkező nemzeti jogszabály alapján folyósított támogatások állami támogatásnak minősülnek, amennyiben e támogatások alkalmasak a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, és torzítják a versenyt, illetve annak torzításával fenyegetnek, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.”

Az ítélet értékelése

Bár az ítéletben a Bíróság a feltett kérdést a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, illetve a verseny torzulásának lehetősége szempontjából tartotta relevánsnak, véleményem szerint a közszolgáltatás-

²¹ Lásd az Altmark Trans- ügyben hozott ítélet 77–78. pontjait.

ok finanszírozására vonatkozó gyakorlat szempontjából fontosabbak azok a megállapítások, amelyeket az előny fennállását illetően tett, az Almark ítélet megállapításait értelmezve. E tekintetben két dolgot kell kiemelni. Egyrészt, a kompenzációból származó esetleges előny független attól, hogy közigazgatási szervek által előzetesen meghatározott a kompenzáció számításának módja, ha az egyéb Almark -feltételek nem teljesülnek. Másrészt, és a gyakorlat szempontjából vélhetőleg ez a fontosabb, az Almark ítélet következtetései nem alkalmazhatóak a nem végleges megbízási aktus (jogszabály vagy szerződés) alapján kifizetett kompenzációkra, még abban az esetben sem, ha maga a megbízási aktus utólagos elszámolási kötelezettség mellett ideiglenesen lehetővé teszi előleg kifizetését. Ennek következtében az ítélet alapján egyértelművé vált, hogy csak végleges és hatályos megbízási aktus alapján kifizetett kompenzáció esetében merülhet fel az Almark-feltételek alkalmazhatósága, ezáltal az, hogy a kompenzáció ne minősüljön állami támogatásnak. Vagyis a Bíróság nem kívánt lazítani a négy feltétel által támasztott szigorú követelmények rendszerén.

III. A Bizottság vizsgálatának mélysége – a Deutsche Post ítélet

Az ügy előzményei és a megtámadott bizottsági határozat

1989-ben Németország a Német Szövetségi Postát (Deutsche Bundespost) törvényi úton három elkülönül jogalannyá választotta szét: a postai (DB-Postdienst), a telekommunikációs (DB-Telekom) és pénzügyi tevékenységek (DB-Postbank) mentén. 1994-ben a három elkülönült jogalanyt részvénytársasággá alakították Deutsche Post AG (a továbbiakban: DP AG), Deutsche Telekom AG és Deutsche Postbank AG néven. A három szervezetet létrehozó törvény alapján a három jogalany között pénzügyi ellentételezést kellett végrehajtani, ha valamelyikük saját bevételeiből nem volt képes kiadásait finanszírozni. Az 1994-ben elfogadott kötelező postai szolgáltatásokról szóló rendelet értelmében a DB-Postdienst köteles volt a „kötelező szolgáltatásait” az ország egész területén egységes díjtarifa alapján nyújtani. A csomagszállítást illetően DB-Postdienst az ország egész területén egyetemes szolgáltatásként köteles biztosítani a legfeljebb 20 kilogramm súlyú, bizonyos maximális méreteknek megfelelő csomagok gyűjtését, szállítását és kézbesítését.

A DP AG a levéltovábbítási ágazaton kívül (ahol a tényállás megvalósulása idején monopóliummal rendelkezett) két másik postai ágazatban is tevékenykedik, nevezetesen a csomagszállítás, valamint a folyóirat – és napilap – szállítási ágazatban, amelyek az előbbivel szemben versenynek kitett ágazatok.

1994-ben a UPS Europe SA (továbbiakban: UPS) és a Bundesverband Internationaler Express und Kurierdienste eV²² (a továbbiakban: BIEK) panasz nyújtott be az Európai Bizottsághoz, amelyben állami támogatási szempontból²³ azt kifogásolták, hogy a DP AG a csomagszállítási ágazatban veszteséges értékesítési üzletpolitikát folytat és az így keletkezett veszteségeit a monopólium tárgyát képező ágazatban elért nyereségéből, illetve az EUMSZ 107. cikkének sérelmével állami forrásokból fedezi. A Bizottság 2002-ben elfogadta a panasz állami támogatási vonatkozásai alapján lefolytatott vizsgálatát lezáró határozatát, amely az európai bíróságok előtti eljárások alapját képezi.²⁴ Ebben a határozatában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Deutsche Telekom AG által a DP AG részére általános gazdasági érdekű szolgáltatások (közszolgáltatások) ellentételezéseként teljesített átutalások összege meghaladta e szolgáltatások ténylegesen felmerült nettó többletköltségeinek mértékét, és a DP AG ezt a többletkompenzációt a verseny által érintett háztól házig való csomagszállítás során felmerült veszteségeinek finanszírozására használta fel. A korábban megállapított veszteséges értékesítési politikából fakadóan 1994-től 1999-ig a veszteségek mértéke 1 118,7 millió német márkát (DEM) tett ki. A Bizottság szerint a túlkompenzáció a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást jelentett a DP AG részére (572 millió euró értékben) és elrendelte, hogy Németország kamatostul fizettesse vissza azt.

²² A nemzetközi expressz és futárszolgáltatók szövetségi szövetsége.

²³ A panaszosok szerint a DP AG a veszteséges értékesítéssel erőfölényével is visszaélt. Ezt a panaszt a Bizottság 2001/345/EK határozatában (HL L 125., 27. o.) meg is erősítette.

²⁴ A Bizottság 2002/753/EK határozata a Német Szövetségi Köztársaság által a Deutsche Post Ag részére végrehajtott intézkedésekről (HL L 247., 2002.09.14. 27.o.).

Az Elsőfokú Bíróság eljárása és a megtámadott határozat

A DP AG megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt, kérve annak megsemmisítését, mivel véleménye szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy az átutalásokból a DP AG-nek az EUMSZ 107. cikke szerinti előnye származott. Első kifogásában a DP AG azt állította, hogy a Bizottság megsértette az annak megvizsgálására vonatkozó kötelezettségét, hogy a DB Telekom által teljesített átutalások teljes összege meghaladja-e a DP AG közfeladatainak ellátásából eredő nettó többletköltségeinek teljes összegét. A második kifogás keretében azt állította, hogy a Bizottság mindamelletttévesen állapította meg, hogy a DB Telekom által teljesített átutalások lehetővé tették a DP AG számára a veszteséges értékesítés üzletpolitikájából eredő többletköltségek fedezését.

Az első kifogás vizsgálata során a Törvényszék ismertette, hogy a Bizottság milyen módszer alapján jutott arra a következtetésre, hogy a DP AG előnyben részesült. A Bizottság először is megállapította, hogy a DP AG 1990 és 1995 között 11 081 millió DEM összegű, a DB Telekom által teljesített átutalásokban részesült. A Bizottság másodszor megállapította, hogy a DP AG-nek a háztól házig való csomagszállítási szolgáltatások versenynek kitett szegmenseiben 1994-től 1999-ig folytatott veszteséges értékesítési üzletpolitikája következtében 1 118,7 millió DEM összegű nettó többletköltsége keletkezett, valamint, hogy e többletköltségek nem közszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódtak. A Bizottság harmadszor megállapította, hogy a DP AG-nek 1990-től 1998-ig valamennyi tevékenységi ágazatban összesen 2 289 millió DEM összegű hiánya keletkezett, úgyhogy az említett többletköltségeket saját forrásaiból nem tudta fedezni. A Bizottság e három megállapítás, valamint annak alapján, hogy a DP AG nem bizonyította, hogy a szóban forgó nettó többletköltségeit a DB Telekom által teljesített átutalásokon kívüli egyéb forrásokból fedezte volna, arra a következtetésre jutott, hogy a DP AG mindenképpen ezen átutalásokból fedezte az említett többletköltségeket, vagyis ennek megfelelő összegű állami támogatásban részesült. Határozatában a Bizottság nem zárta ki, hogy a DP AG-nek a veszteséges csomagszállításon kívül is keletkeztek közfeladatok ellátásából fakadó többletköltségei. A Törvényszék megállapította, hogy Németország által a Bizottsághoz eljuttatott információk alapján a DP AG-t terhelő közszolgáltatásokból fakadóan 20 426 millió DEM

költsége keletkezett, ami jelentősen meghaladta a DB Telekom által átutalt összeg mértékét. A Törvényszék szerint a Bizottság elmulasztotta megvizsgálni, hogy az átutalások teljes összege a DP AG közfeladataiból származó nettó többletköltségeinek teljes összegénél alacsonyabb volt-e, amely esetben a DP AG nem részesült előnyben. A Bizottság ezáltal nem bizonyította megfelelően az állami támogatás EUMSZ 107. cikke szerinti megvalósulását. A Törvényszék szerint a Bizottságot az állami támogatások vizsgálata során megillető mérlegelési mozgáster nem terjed addig, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára annak feltételezését, hogy a DB Telekom által teljesített átutalások előnyt biztosítottak a DP AG-nek, anélkül hogy előtte megvizsgálná, hogy ezen átutalások teljes összege meghaladta-e az közfeladatok teljesítésével járó többletköltségek teljes összegét, miközben a német hatóságok adatokat szolgáltatottak ezzel kapcsolatban. A Törvényszék szerint a Bizottságnak ezt a vizsgálatot akkor is el kellett volna végeznie, ha szerinte az Altmark Trans ítéletben foglalt feltételek nem teljesülnek. A Bizottság azonban megelégedett annak megállapításával, hogy a DP AG veszteséges értékesítési üzletpolitikájából eredő nettó többletköltségek nem képezhetik ellentételezés tárgyát, mivel nem közfeladatok ellátásához kapcsolódnak, ugyanakkor nem vizsgálta meg, hogy a DP AG-nek nem keletkeztek-e más, közfeladatok ellátásához kapcsolódó nettó többletköltségei, amelyek vonatkozásában jogosult volt ellentételezésre. Ezért a Törvényszék megalapozottnak tekintette az első kifogást, de a teljeség kedvéért megvizsgálta a második kifogást is, vagyis azt, hogy a DB Telekom által 1990 és 1995 között, 11 081 millió DEM összegben teljesített átutalások lehetővé tették-e a DP AG számára a veszteséges értékesítési üzletpolitikájából származó, 1118,7 millió DEM összegű többletköltségeinek fedezését. A Törvényszék nem osztotta a Bizottság megállapítását, mivel véleménye szerint a Németország által átadott információk alapján a DP AG vesztesége ebben az időszakban 16 363 millió DEM volt. Tehát a DP AG teljes vesztesége meghaladta a DB Telekom által teljesített átutalások összegét, így azok következtében nem valósulhatott meg az EUMSZ 107. cikke szerinti előny nyújtása. Mivel a két kifogást a Törvényszék megalapozottnak találta, megsemmisítette a Bizottság határozatát (a megtámadott ítélet).²⁵

²⁵ A T-266/02. sz. Deutsche Post AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008., II-01233. o.].

Az Európai Unió Bíróságának eljárása és határozata

Az Európai Unió Bíróságához beadott fellebbezésében a Bizottság a Törvényszék ítéletének teljes egészében történő hatályon kívül helyezését kérte, valamint elsődlegesen azt, hogy utasítsa el a DP AG által benyújtott megsemmisítés iránti keresetet, másodlagosan pedig azt, hogy utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé. A UPS és a BIEK hasonló tartalmú fellebbezést nyújtott be. A DP AG valamint Németország ezzel szemben azt kérték, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést és a csatlakozó fellebbezést.

A Bizottság két jogalapot hozott fel az ítélet megsemmisítése céljából

1. A Törvényszék megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) és 106. cikk (2) bekezdését, valamint
2. a Törvényszék megsértette az EUMSZ 263. cikkét, mivel túllépte hatáskörét azáltal, hogy az a közfeladatok ellátásához kapcsolódó többletköltségek számítása során a Bizottság által alkalmazott módszert a saját módszerével helyettesítette.

Ad 1. a) A Bizottság, a BIEK és a UPS szerint a Törvényszék azzal, hogy nem indokolta megfelelően, hogy az előny megállapítása tekintetében a Bizottság következtetése miért volt téves, más módszer alkalmazását tartotta követendőnek. A Bizottság szerint érvelése helytálló volt, mert a DP AG veszteséges értékesítési politikáját valamilyen forrásból finanszírozni kellett és a DP AG egyéb tevékenységeiből nem származott olyan többlet, amelyet az említett ágazatra fordíthatott volna. A Bizottság szerint az állami finanszírozás (a DB Telekomon keresztül) szükségképpen következik és további bizonyítás nélkül is egyértelműen megállapítható. Ezzel szemben a DP AG szerint – tekintettel arra, hogy az állami támogatás fogalma objektív²⁶ valamint arra, hogy – az Altmark ítéletben foglalt feltételek alkalmazása kötelező a közfeladatok többletköltségeinek ellentételezése vizsgálata során Törvényszék nem volt köteles megjelölni, hogy a Bizottság által választott módszer milyen okok alapján nem volt helyes, ha a Bizottság eltér ettől, a főszabály szerint követendő módszertantól (vagyis a Bizottságnak kell indokolnia az eltérést). A DP AG szerint továbbá a Bizottság által alkalmazott mód-

²⁶ Lásd a C-83/98. sz. Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben hozott határozat [EBHT 2000., I-3271. o.] 25. pontját és a T-152/99. sz. Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., II-3049. o.] 159. pontját.

szer – mivel pl. nem számol a veszteségelhatárolás lehetőségével – nem megfelelő annak bizonyításához, hogy a háztól házig való csomagszállítás ágazatában keletkezett állítólagos hiányt „szükségképpen” a DB Telekom által a DP AG javára teljesített átutalásokból finanszírozták. Németország e tekintetben azt fejtette ki, hogy a jelen ügy tárgyát nem a módszer helyessége, hanem a Bizottság előny létét illetően fennálló bizonyítási terhe kell, hogy képezze, és az esetleges túlkompenzációt csak a közfeladat nettó többletköltségeinek az ugyanezen kötelezettségek ellentételezése címén átutalt források összegének összevetését követően lehet megállapítani.

Az ítéletben a Bíróság bemutatta az állami támogatás és a közszolgáltatások ellentételezése során felmerülő előny joggyakorlat által meghatározott fogalmát és a Bizottság ennek megállapítására vonatkozó kötelezettségét. Majd ezt követően helyt adott a Törvényszék azon következtetésének, hogy a Bizottság elmulasztotta megvizsgálni egyrészt azt, hogy a DB Telekom által teljesített átutalások teljes összege meghaladta-e a DP AG által viselt, nem vitatott többletköltségek teljes összegét, másrészt pedig azt, hogy a DP AG-nek a közfeladatok teljesítésével összefüggésben nem keletkeztek-e egyéb nettó többletköltségei, amelyek vonatkozásában ellentételezés kérhetett volna. Ezért a Bíróság az első jogalap első részét elutasította.

b) Az első jogalap második részében a Bizottság, a BIEK és a UPS azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen róttta fel a Bizottságnak, hogy nem vizsgált meg minden bizonyítékot, köztük azokat, amelyeket a Németországi Szövetségi Köztársaság terjesztett elő, ezáltal pedig megsértette a bizonyítási teherre vonatkozó szabályokat. Mivel hogy a DP AG nem rendelkezett saját forrásokkal, ez önmagában elegendő volt annak alátámasztásához, hogy a kapott állami forrásokat használta fel a veszteséges értékesítési üzletpolitikájából eredő nettó többletköltségek finanszírozására. A Bizottság szerint a DP AG-nek azt kellett volna bizonyítania, hogy a vitatott határozatban alkalmazott módszer jogszerűtlen volt, nem pedig azt, hogy létezett olyan másik módszer, amelyet szintén alkalmazni lehetett volna. Továbbá a felperesek úgy vélik, hogy a Bizottság az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítéletben hivatkozott valamennyi információt és bizonyítékot be is szerezte és meg is vizsgálta volna, akkor sem juthatott volna eltérő következtetésre. Németország szerint ez az állítás helytelen.

A Bíróság álláspontja szerint a Törvényszék ítéletében helyesen róttá fel a Bizottságnak, hogy nem vizsgálata meg az eljárása során rendelkezésre bocsátott bizonyítékokat, amelyek az előny megállapítása során relevánsak lettek volna. A Bíróság elutasította továbbá azt az érvet is, amely szerint a Bizottság ezen információk megvizsgálásával sem juthatott volna eltérő következtetésre, mivel a Törvényszék ezen információk alapján a Bizottságtól eltérő következtetésre jutott. Tekintettel arra, hogy semmilyen objektív akadálya nem volt az Altmark ítéletben foglalt módszer alkalmazásának, a Bíróság szerint Törvényszék helyesen kifogásolta a Bizottság ettől eltérő megközelítését. Ezért a Bíróság az első kifogás második részét is elutasította.

c) Az első kifogás harmadik részében a Bizottság, a BIEK és a UPS azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a bizonyítékok elferdítéséből származó helytelen következtetéssel állapította meg, hogy a Németország által adott adatok megalapozatlanok voltak másrészt azt, hogy a Bizottság hallgatólagosan elismerte a DP AG-nek közfeladat teljesítéséből fakadóan többletköltségei keletkeztek. A DP AG e tekintetben kiemelte, a hogy a Törvényszék azzal az indokkal semmisítette meg a vitatott határozatot, hogy a Bizottság elmulasztotta megvizsgálni, hogy a DB Telekom által teljesített átutalásokat nem igazolták-e ezek, a közfeladatokból származó kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó nettó többletköltségek. Németország pedig arra hivatkozott, a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a Bizottság hallgatólagosan elismerte, hogy a háztól házig való csomagszállítás ágazatában is fennállnak közszolgáltatási kötelezettségek.

A Bíróság szerint a Törvényszék feladata annak mérlegelése, hogy a hozzá benyújtott bizonyítékoknak milyen bizonyító erőt tulajdonít. E mérlegelés tehát, eltekintve e bizonyítékok elferdítésétől, nem minősül a Bíróság felülvizsgálata alá tartozó jogkérdésnek, az „elferdítésnek” azonban nyilvánvalóan ki kell tűnnie az ügy irataiból, anélkül hogy szükséges lenne a tényállás és a bizonyítékok újbóli értékelése.²⁷ A Bíróság szerint a Bizottság határozatában megállapította, hogy a csomagszállítás egyes területei közfeladatnak minősülnek, és a Törvényszék a Bizottság határozatát a túlkompensáció vizsgálatának hiánya, nem

²⁷ Lásd a C-419/08. P. sz., Trubowest Handel és Makarov kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 30, 31. és 32 pontjait, valamint az ott hivatkozott joggyakorlatot.

pedig a közfeladatnak minősítés miatt semmisítette meg. Ezért a Törvényszék nem ferdítette el a tényállást, így a Bíróság az első jogalap harmadik részét is elutasította.

Ad 2. Második jogalapjában a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem tartotta tiszteletben a hatáskörének az EUMSZ 263. cikkéből eredő korlátait, amennyiben az a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó többletköltségek számítása kapcsán a Bizottság által alkalmazott módszert a saját módszerével helyettesítette. A felperesek emellett azt is állítják, hogy a Törvényszék az ítéletben foglalt következtetések útján gyakorlatilag átvette a Bizottság szerepét, azáltal, hogy olyan információkat vizsgált meg, amelyek a vitatott határozat keretében semmilyen vizsgálatnak nem képezték a tárgyát. Ezzel szemben a DP AG úgy véli, hogy a Törvényszék annak a módszernek a használatára szorítkozott, amelyet a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján kötelezően használnia kell. Németország szerint a Törvényszék nem helyettesítette jogsértő módon a Bizottság mérlegelését a saját mérlegelésével.

A jogalap értékelése során a Bíróság kiemelte, hogy a megsemmisítés iránti kereset célja az uniós intézmények által elfogadott aktusok jogszerűségének felülvizsgálata és a keresetben felhozott jogalapok elemzésének pedig sem célja, sem eredménye nem lehet az ügy közigazgatási eljárásban lefolytatott teljes vizsgálatának helyettesítése.²⁸ A Törvényszék a megtámadott ítéletben azon módszer elemzését végezte el, amelyet a Bizottság a vitatott határozatban használt, különösen annak ellenőrzése érdekében, hogy a DP AG által a Deutsche Telekomtól kapott átutalások állami támogatási szempontból az EUMSZ, valamint a releváns ítélkezési gyakorlat értelmében vett előnyt képezhettek-e. A Törvényszék a megtámadott ítéletben bemutatta a Bizottság elemzésének hiányosságait, amik a Bizottság bizonyítási eljárására kihatottak. Ezért tehát a Törvényszék nem helyettesítette a Bizottság által alkalmazott módszert a saját módszerével, az általa végzett vizsgálat a vitatott határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatára korlátozódott. Az a tény, hogy a Törvényszék a megtámadott bizottsági határozatban nem vizsgált információkat is elemzett (a teljesség kedvéért) nem jelenti az,

²⁸ Lásd a C-204/00. P, C-205/00. P, C-211/00. P, C-213/00. P, C-217/00. P és C-219/00. P sz., Aalborg Portland és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-0123. o.] 103. pontját.

hogy átvette volna a Bizottság szerepét. A Bíróság ezért a Bizottság második jogalapját is elutasította.

A BIEK és a UPS által benyújtott csatlakozó fellebbezések szerint a Törvényszék megsértette az Altmark ítéletben foglaltakat, amikor nem vizsgálta, hogy az ott meghatározott feltételek teljesülnek-e. A Bíróság szerint – tekintettel arra, hogy határozatában a Bizottság hallgatólagosan elismerte a DP AG közszolgáltatási kötelezettségét a csomagszállítás bizonyos területein – a Törvényszék helyesen járt el, amikor a Bizottság eljárásának korábban leírt hiányossága alapján az Altmark ítéletet is figyelembe véve megsemmisítette annak határozatát. A Bíróság szerint a Törvényszék éppen akkor vette volna át a Bizottság szerepét azáltal, hogy helyette folytatja le a vizsgálatot, ha a vitatott határozatot a fent hivatkozott ítéletben kifejtett további kritériumokra tekintettel is megvizsgálta volna, ahogyan azt a csatlakozó fellebbezésben a BIEK és a UPS kéri. Mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság által végzett, a jelen ügyben lefolytatotthoz hasonló összetett gazdasági mérlegelések tekintetében a közösségi bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat szükségképpen annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a Bizottság betartotta-e az eljárással és az indokolással kapcsolatos szabályokat, a tényállás tárgyilag pontos-e, valamint a Bizottság nem követett-e el a tényállással kapcsolatos nyilvánvaló mérlegelési hibát és hatáskörrel való visszaélést,²⁹ a Törvényszéknek nem kellett megvizsgálnia az Altmark ítéletben megfogalmazott valamennyi kritériumot, miután már e feltételek egyike alapján megállapította, hogy a vitatott határozat jogellenes. A Bíróság ezért a csatlakozó fellebbezéseket is elutasította.

IV. Következtetés

Ítéletével a Bíróság egy több mint tíz éve húzódó ügy végére tett pontot. Az ítélet megállapításai alapján az Altmark ítéletben meghatározott megközelítéstől (a közfeladatok meghatározása, majd az ezekből származó indokolt és a bevételekből meg nem térülő költségek kiszámítása)

²⁹ A fent hivatkozott Aalborg Portland és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 279. pontja, valamint a C-501/06. P, C-513/06. P, C-515/06. P és C-519/06. P.sz., GlaxoSmithKline Services és társai egyesített ügyekben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-09291. o.] 85. pontja.

a Bizottság főszabály szerint nem térhet el, amikor a tagállamok intézkedéseit vizsgálhatja. A Bizottságnak a közfeladatok kompenzálásának vizsgálata során a számítási módszert olyan módon kell kiválasztania, hogy kimutatható legyen: a kompenzáció mértéke meghaladja-e vagy sem a közfeladatból származó indokolt és nem bevételekkel fedezett többletköltségeket. Továbbá, a vizsgálat során a Bizottság nem élhet vélelmekkel, sem a költségek, sem azok finanszírozása tekintetében, azonban figyelembe kell vennie a vizsgálati eljárása során hozzá a tagállam által benyújtott információkat. Ez a kötelezettség minden egyes ügy alapos és egyedi megítélését indukálja a Bizottság részére. Azáltal hogy a Törvényszék ítéletét helyben hagyta, a Bíróság ismét megerősítette az Altmark ítéletben foglalt megközelítés főszabályként történő alkalmazását a közszolgáltatások kompenzációja terén. Eltérő módszer alkalmazására csak a főszabály követését akadályozó objektív körülmények fennállása esetén kerülhet sor.³⁰

Az ítélet a Bizottság vizsgálati eljárására vonatkozóan állapított meg elvárásokat, de a jövőre nézve – áttételesen – a tagállamok közfeladatok kompenzálására irányuló bejelentéseit is befolyásolni fogja, különösen a kompenzáció számításának menetét és a maximálisan nyújtható kompenzáció mértékét illetően. Ugyanakkor az ítélet alapján a Bizottság mérlegelési jogköre a számítások terén viszonylag szűknek mondható, és tulajdonképpen a tagállam által benyújtott számítások ellenőrzésére, igazolására korlátozódik.

³⁰ Lásd a T-289/03. sz. ügy *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet [EBHT 2008., II-0081. o.].

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖZELMÚLTBAN HOZOTT ADÓINTÉZKEDÉSEKHEZ KAPCSOLÓDÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI DÖNTÉSEI

STAVICZKY PÉTER¹

I. Bevezetés

Az alábbi összefoglaló több eset ismertetésén keresztül kívánja bemutatni az Európai Bizottság (Bizottság) közelmúltban hozott, adóintézkedésekre vonatkozó állami támogatási döntéseit. Illetve célja, hogy a döntési gyakorlat ismertetésén keresztül rávilágítson arra, hogy a Bizottság milyen ismérvek alapján minősít egyes intézkedéseket az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, továbbá mi alapján dönt a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségéről.

II. A finn ideiglenes gyorsított értékcsökkenési leírási program (N159/2009)²

2009 márciusában a finn hatóságok a jogbiztonság megszerzése érdekében bejelentették a Bizottságnak a termelő beruházásokra vonatkozó

¹ A szerző a Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² HL C 283/01., 2009. 11. 24. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-159-2009-WLWL-en-14.10.2009.pdf

gyorsított értékcsökkenést előíró törvényt. Az intézkedése célja, hogy a gazdasági válság hatásait csökkentse és a beruházások ösztönzésével a jelenlegi gazdasági helyzetre megfelelő választ adjon. Az intézkedés alapján az új gyáregységek és termeléshez használt épületek, valamint az ott használt gépek, berendezések értékcsökkenési kulcsa a hatályos kétszeresére növekszik. A hatályos szabályozás alapján az ipari és üzemi épületek értékcsökkenésére állandó kulcs vonatkozik az ún. declining balance method alapján (beszerzési érték mínusz a már figyelembe vett értékcsökkenés, vagyis az értékcsökkenés éves összege az állandó kulcs miatt csökken). Az értékcsökkenés éves szintje maximum 7%, és azt főszabályként eszközönként kell figyelembe venni. A bejelentett intézkedés alapján az értékcsökkenés mértéke évi 14%-ra emelkedik. A gépek, berendezések értékcsökkenésére szintén a declining balance method vonatkozik, de azt nem eszközönként, hanem összevontan kell végrehajtani (a gépek, berendezések teljes beszerzési költségét össze kell adni, ebből levonandó az értékesítés eredménye és ebből egy összegben vonandó le az értékcsökkenés) éves 25%-os kulccsal. A bejelentett intézkedés 50%-ra emeli az értékcsökkenési kulcsot. Az ipari és az üzemi ingatlanok fogalma az intézkedés alkalmazásában szűken értelmezendő, irodai épületek például nem tartoznak ide, így ezekre a gyorsított értékcsökkenés sem vonatkozik. Az intézkedés 2009-es és 2010-es pénzügyi években alkalmazható, azokra a beruházásokra, amelyeket ezekben az években hajtanak végre. Vagyis ingatlanoknál, amennyiben az építés 2009. január 1-jét követően kezdődik, míg gépeknél (berendezéseknél), amennyiben az eszköz használatba vételére (aktiválására) ezen dátumot követően kerül sor. 2010-et követően a hatályos szabályozás visszaáll. Az intézkedés bármely adózó előtt nyitva áll. A finn kormányzat becslése szerint több mint ezer vállalat él majd a gyorsított értékcsökkenés lehetőségével. A becslések szerint a gyorsított értékcsökkenés bevezetése következtében 2009-ben 65 millió €, 2010-ben pedig 83 millió € adóbevétel-kieséssel kell számolni. A finn hatóságok jelezték a Bizottságnak, hogy a gyorsított értékcsökkenéssel érintett eszközökhöz nyújtott beruházási támogatással történő halmozódás (kumuláció) nem került kizárásra.

A Bizottság értékelése: A bejelentett intézkedés értékelése során a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 107. cikkében

foglalt kumulatív feltételek³ megvalósulását illetően a fő kérdés, hogy az intézkedés szelektív vagy általános jellegű-e, mivel a be nem szedett adóbevétel egyértelműen állami forrásnak minősül, illetve az adó meg nem fizetése gazdasági előnyt jelent a vállalkozásoknak, ami lehetővé teszi, hogy helyzetük előnyösebbé váljon a belső piacon, továbbá érinteti a tagállamok közötti kereskedelmet.

A szelektivitás tekintetében a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés nem korlátozódik bizonyos ágazatokban tevékenykedő vállalkozások beruházásaira, bizonyos méretű vállalkozásokra vagy egyes régiókra. Vagyis a gyorsított értékcsökkentés kedvezménye bármely (a törvény hatálya alá tartozó) új beruházást végrehajtó vállalkozás által, bejegyzése helyétől függetlenül igénybe vehető. Továbbá az adóhatóság nem rendelkezik semmilyen mérlegelési jogkörrel a gyorsított értékcsökkenés igénybe vétele során.

Ezért Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés megfelel az adóintézkedések állami támogatási szempontú értékelésére vonatkozó közlemény⁴ 13. pontjának, amely szerint: „Azok az adóintézkedések, amelyek egy tagállamon belül működő összes gazdasági szereplő számára nyitva állnak, elvileg általános intézkedések. Ezeknek minden vállalkozás számára egyenlő mértékben ténylegesen nyitva kell állniuk, hatályuk de facto nem csökkenthető például sem az állam ezek nyújtásával kapcsolatos diszkrecionális jogkörén, sem egyéb, gyakorlati hatásukat korlátozó egyéb tényezőkön keresztül. Ez a feltétel azonban nem korlátozza a tagállamok arra vonatkozó jogkörét, hogy döntsenek az általuk legmegfelelőbbnek tartott gazdaságpolitikáról, és különösen, hogy úgy osszák el a különböző termelési tényezőkön keresztül az adóterhet, ahogy célszerűnek vélik. Feltéve, hogy különbség nélkül mindegyik vállalkozásra és mindegyik áru termelésére alkalmazni kell azokat, a következő intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak:

– a teljesen technikai jellegű adóintézkedések (például az adókulcsok szabályozása, az értékcsökkenés leírására vonatkozó szabályok, ...).”

³ 1. állami források bevonása, 2. gazdasági előny biztosítása vállalkozások számára, 3. szelektív módon, ami 4. torzítja vagy torzíthatja a versenyt és 5. érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

⁴ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (HL C 384., 1998.12.10. 3 o.)

A gyorsított értékcsökkenési szabályok a 2009-es és 2010-es pénzügyi években megvalósított beruházásokra, valamint ipari és üzemi épületekre, gépekre és berendezésekre történő szűkítése nem befolyásolja ezt az értékelést, mivel az intézkedés megkülönböztetés nélkül alkalmazandó minden vállalkozásra és bármely termék előállításához kapcsolódó beruházásra.

A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés általános intézkedésnek minősül, és így nem valósít meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást.

III. Olasz adómentes zónák kialakítása (N346/2009)⁵

Az olasz hatóságok 2009 júniusában bejelentették a Bizottság részére, hogy 22 adómentes városi zónát (ZFU) terveznek kialakítani tevékenységüket megkezdő mikro- és kisvállalkozások részére. Az intézkedés célja egyes városi területek rehabilitációjának elősegítése, azok gazdasági potenciáljának erősítése új gazdasági tevékenységek beindításán keresztül, illetve a foglalkoztatás szintjének növelése és az ott lakók szociális és kulturális integrációja.

Az intézkedés kedvezményezettjei kizárólag az uniós mikro- és kisvállalkozás fogalmának megfelelő vállalkozások lehetnek, amelyek a kijelölt területeken 2008. január 1-je és 2012. december 31-e között új gazdasági tevékenységet kezdenek. Az acélipar, a hajóépítés, a szintetikusszál-ipar, az autóipar és a közúti áruszállítási ágazatban tevékenykedő vállalkozások nem részesülhetnek az érintett adókedvezményekből. A program alapján nyújtható adókedvezmények:

- Jövedelemadó-kedvezmény: új tevékenységből származó jövedelem az első öt pénzügyi évben adómentes, ezt követően pedig öt évig az adókedvezmény a teljes összeg 60%-a, további két évig 40%-a, végül két évig 20%. Az évente mentesített árbevétel maximum 100 000 € lehet, ami 5 000 €-val növekszik minden, 2009. január 1-jét követően határozatlan időre felvett és a ZFU-ban alkalmazott munkavállaló után.
- Regionális iparüzési adókedvezmény: A kedvezményezettek

⁵ HL C 299/2., 2009.12.09. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N346-2009-WLWL-fr-28.10.2009.pdf

működésének első öt évében évente maximum 300 000 € bevétel adómentes.

- Önkormányzati ingatlanadó-kedvezmény: A kedvezményezettek ZFU-ban található, és az új tevékenységhez használt ingatlanra 2008-2012-es időszakban adómentes.
- Társadalombiztosítási hozzájárulásokra vonatkozó kedvezmény: A kedvezményezettek működésük első öt évében 100%-os munkáltatói járulékkedvezményben részesülnek a határozatlan vagy 12 hónapnál hosszabb határozott időre felvett alkalmazottaik után, amennyiben az alkalmazottak legalább 30%-a a ZFU-ban bejelentett lakhellyel rendelkezik.

A ZFU-kban nyújtott adókedvezmények nem halmozhatóak semmilyen más állami támogatással, illetve de minimis támogatással sem. Az adókedvezmények nyújtására mindig automatikusan kerül sor, a benyújtott dokumentumok alapján. Az olasz adóhatóság utólagosan ellenőrzi a feltételek teljesülését.

A ZFU-k az önkormányzatok javaslatára objektív statisztikai adatok (munkanélküliség, foglalkoztatási ráta, 24 év alattiak aránya a lakosokhoz képest) alapján kerültek kialakításra, egy interminiszteriális bizottság által. A 22 kialakított ZFU-ban az olasz lakosság 0,58%-a él.

A támogatási program 5 évig tart. Az olasz hatóságok becslése szerint a teljes időszak alatt a program költségvetése 500 millió euró lesz.

A Bizottság véleménye szerint az intézkedés teljesíti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltételt, tehát állami támogatásnak minősül. Mivel a másodlagos jog előírásait az intézkedés nem teljesíti (pl. a nehéz helyzetben lévő vállalkozások nincsenek kizárva a hatálya alól), a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően a Bizottság vizsgálatát közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja⁶ alapján végezte el, amely rendelkezés alapján a támogatások értékelését illetően széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.⁷ A

⁶ 107. cikk (3) bekezdés: A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: [...] c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben...".

⁷ Lásd a Bíróság C-169/95. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben [EBHT 1997., I-135. o.] és a C-73/79 Philip Morris kontra Bizottság ügyben [EBHT 1980., I-2671. o.] hozott ítéleteit.

vizsgálat annak megállapítására irányult, hogy a támogatás közösségi célt valósít-e meg, szükséges és arányos-e ezzel az elérni kívánt céllal, és nem befolyásolja-e a kereskedelmi feltételeket a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben.

A közösségi célt illetően a Bizottság elismeri, hogy a kohéziós politika alkalmas életképes helyi önkormányzatok kialakítására, és ezen politika részét képezheti városi vagy vidéki területek fejlesztése. Hasonlóan fogalmazzuk a Strukturális Alapok felhasználására vonatkozó uniós rendeletek is.⁸ A Bizottság korábbi dokumentumára⁹ hivatkozva megállapította továbbá, hogy bizonyos városokban a munkanélküliség akár az országos átlag kétszerese, sőt akár 60%-os is lehet, és e jelenség ellen mindenképpen szükséges hatékony lépéseket tenni, integrált stratégiákat kidolgozni és végrehajtani. Tehát a hátrányos helyzetű városi területek fejlesztése tekinthető a gazdasági és szociális kohézió céljait megvalósító kezdeményezésnek, vagyis közös érdekű célkitűzésnek.

A támogatás szükségességét és arányosságát illetően a Bizottság megállapította, hogy az ZFU-kban a munkanélküliség mértéke meghaladja az adott város átlagát és az országos átlagot is. Továbbá minden ZFU-t súlyos társadalmi és gazdasági problémák jellemeznek, amik állami beavatkozást igényelnek, mivel más módon ezek a problémák nem kezelhetők. Továbbá kiemelendő, hogy a ZFU-kban az ország lakosságának csak a 0,58%-a lakik. A Bizottság kiemelte, hogy az intézkedés kizárólag a pontosan körülhatárolt ZFU-kra terjed ki. Így valószínűsíthető, hogy az állami beavatkozás szükséges. A nyújtani kívánt támogatások időben és összegben korlátozottak, ezért a Bizottság véleménye szerint a támogatás arányos az elérni kívánt céllal.

A kereskedelem közösségi érdekekkel ellentétes befolyásolása tekintetében a Bizottság megállapította, hogy nem zárható ki, hogy a támogatás hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, azonban az általa potenciálisan okozott versenytorzítás mértéke az alábbi okok miatt nem ellentétes a közösségi érdekekkel:

⁸ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 210., 2006. 07. 31., 25–78. o.).

⁹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Kohéziós politika és a városok – A városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatottságához {SEC(2006) 928}385 végleges.

- a kedvezményezettek csak mikro- és kisvállalkozások lehetnek,
- az adókedvezményeket minden ágazat részére nyitottak (az ún. érzékeny ágazatok kivételével),
- az intézkedés földrajzi hatálya erősen korlátozott,
- a ZFU-kat objektív ismérvek alapján alakították ki,
- az olasz hatóságok az intézkedés hatásairól éves jelentést készítenek,
- az intézkedés időben korlátozott.

A Bizottság tehát a fenti indokokat figyelembe véve az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette az intézkedést.

IV. Adókedvezmény a holland kerámiaipar részére (C5/2009)¹⁰

2008 áprilisában a holland hatóságok bejelentették a Bizottságnak azon szándékukat, amely szerint a kerámiatermékek előállítását mentesíteni kívánják a földgázra kivetett adó alól. A Bizottság kérdéseket intézett a holland hatóságokhoz, majd mivel kétségei merültek fel az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, 2009 áprilisában az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás indított az intézkedés tekintetében.¹¹ Harmadik felek észrevételeit követően a Bizottság végül 2009 decemberében hozott végleges határozatot az intézkedésről.

Az intézkedés leírása: A holland energiaadó törvény alapján az energiahordozók gazdasági tevékenység során történő felhasználásáért regresszív kulcs mellett¹² adót kell fizetni. A tervezett intézkedéssel kizárólag a holland kerámiaipart mentesítenék a földgázfelhasználás után fizetendő adó megfizetése alól, egyéb célú felhasználásra az intézkedés nem vonatkozna. Az intézkedés költségvetése éves szinten 4 millió euró lenne, és 2013-ig lehetne alkalmazni. A kedvezményezettek jobbjára a

¹⁰ A Bizottság 2010/402/EU számú határozata, HL L 186/32., 2010.07.20.

¹¹ HL C 96/16., 2009.04.25.

¹² Az adó mértéke: 0–5000 m³-ig: 0,1580 EUR/m³-enként; 5000–170 000 m³-ig: 0,1385 EUR/m³-enként; 170 000–1 000 000 m³-ig: 0,0384 EUR/m³-enként; 1 000 000–10 000 000 m³-ig: 0,0122 EUR/m³-enként; 10 000 000 m³ felett: 0,0080 EUR/m³-enként.

nemzetközi kereskedelemben részt vevő nagyvállalkozások lennének, amelyek kb. 3000 embert foglalkoztatnak. A holland hatóságok véleménye szerint az adókedvezmény szükséges ahhoz, hogy helyreálljon a holland kerámiaipar belső piacon belüli versenyképessége, mivel a holland termelők – a környező országok termelőitől eltérően – nedves és nem száraz agyagot használnak a termeléshez, és ezért több energiát kell a végtermék előállításához felhasználniuk. Továbbá a belga, német és svéd termelőknek nem kell a hollandhoz hasonló adóterhet fizetniük. A holland hatóságok véleménye szerint az intézkedés nem valósít meg állami támogatást.

Eljárást indító határozatában a Bizottság kifejtette, hogy álláspontja szerint az intézkedés szelektívnek minősül, mivel kizárólag a kerámiaiparnak kedvez, valamint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének többi feltételét is teljesíti, ezért az intézkedés állami támogatást valósít meg. Az ilyen típusú működési támogatások kizárólag akkor egyeztethetők össze a belső piaccal, amennyiben teljesítik a környezetvédelmi támogatásokról szóló közösségi iránymutatás¹³ 4. pontjában foglaltakat. Mivel a holland hatóságok nem nyújtottak be semmilyen érvet arra vonatkozóan, hogy ezek a feltételek teljesülnek, a Bizottság nem tudta a belső piaccal való összeegyeztethetőséget megítélni.

A holland hatóságok válaszukban kifejtették, hogy az intézkedést a holland adórendszer jellege és belső felépítése igazolja, mivel a földgáz megadóztatása alapvetően a fűtési vagy üzemanyagcélú felhasználásra irányul. Jelen esetben pedig a földgázt termelési folyamat során használják fel. Hasonlóképpen a termelési célú (pl. alumínium-előállítás) elektromos áram felhasználása is mentes az energiaadó megfizetése alól, és ugyanez igaz a fűtési céltól eltérő felhasználású szénre is. Így álláspontjuk szerint az adómentesség nem szelektív. A holland hatóságok kifejtették, hogy a kerámiaiparon kívüli ipari földgázfelhasználást is mentesíteni kívánják a jövőben az adófizetés alól. A holland hatóságok szerint az energiaadó irányelv¹⁴ 2. cikk (4) bekezdés b) pontja alapján (ami nem üzemanyagként vagy tüzelő-, fűtőanyagként felhasznált ener-

¹³ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (HL C 82., 2008. 04. 01. 1. o.).

¹⁴ A Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről EGT vonatkozású szöveg (HL L 283., 2003.10.31., 51–70. o.).

giatermékeket kiveszi az irányelv hatálya alól) a bejelentett intézkedés a holland adórendszer jellegét és belső felépítését követi. Kiemelték, hogy az energiaadó irányelv a tagállamok kompetenciájába utalja azt a döntést, hogy a különböző célú energiafelhasználást megadóztatják-e vagy sem. Az intézkedés a fentiekre tekintettel nem versenytorzító hatású, hanem hozzájárul a jobb adóharmonizációhoz a belső piacon belül. A holland hatóságok kérték továbbá, hogy amennyiben a Bizottság nem fogadja el érvelésüket, akkor az intézkedést értékelje közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján. Érdeelt harmadik félként a Holland Kerámiagyártók Szövetsége megismételte a hatóságok által már ismertetett érveket, továbbá jelezte, hogy mivel az intézkedés nem környezetvédelmi célú, nem volna helyes annak elbírálása során a környezetvédelmi iránymutatást alkalmazni.

A Bizottság az eljárást lezáró határozatban kifejtette, hogy az intézkedés állami támogatást valósít meg. Véleménye szerint az állami forrás felhasználása tekintetében nem vehető figyelembe a holland hatóságok által korábban felhozott érv, amely szerint az intézkedés következtében kieső adóbevételeket az egyéb célú földgázfelhasználás adókulcsának növelésével kompenzálni kívánják, mivel az ellentételezés nem a kedvezményben részesülő vállalkozásoktól származik.

A szelektivitás kérdését illetően a Bizottság kiemelte, hogy az energiaadó irányelv alkalmazása során a tagállamoknak be kell tartaniuk az állami támogatási szabályokat, ezért az intézkedés szelektivitását a nemzeti adórendszer rendelkezéseihez viszonyítva kell megállapítani. E tekintetben kiemelendő, hogy az intézkedés kizárólag a kerámiaiparra vonatkozik, egyéb feldolgozóipari tevékenységekre nem. Azonban az a tény, hogy a kerámiaipari tevékenység során visszafordíthatatlan folyamat (agyag→kerámia) valósul meg, eltérően egyéb földgáz felhasználásával végzett kitermeléstől vagy feldolgozástól (pl. fémek), önmagában az intézkedés nemzeti szabályozás logikájával való összhangjának megállapításához nem elegendő. A Bizottság véleménye szerint az irányelv alapján az adómentesítés lehetősége a kémiai folyamatok során felhasznált földgázra vonatkozik, jelen esetben viszont fűtésre használják. Vagyis az intézkedés csak abban az esetben nem lenne szelektív, amennyiben ágazati korlátozástól függetlenül lenne alkalmazandó. Végül a Bizottság rámutatott arra, hogy a szabályozás célja (az ágazat terheinek a külföldi versenytársak terheivel történő kiegyenlítése) a joggyakorlat

alapján¹⁵, annak megállapítása során, hogy az intézkedés támogatásnak minősül-e, nem releváns. Ezért a Bizottság az intézkedést szelektívnek minősítette.

A Bizottság a holland hatóságok által benyújtott statisztikai adatok alapján kiemelte, hogy a holland export csökkenése és az import növekedése alapján nem állapítható meg, hogy az intézkedés nem torzít(hat)ja a versenyt, hanem pont ellenkezőleg, az adatok azt támasztják alá, hogy ezeket a termékeket nemzetközi piacokon értékesítik.

A támogatás összeegyeztethetőségének vizsgálata során a Bizottság kiemelte, hogy a környezetvédelmi iránymutatás kifejezetten és kimerítően rendelkezik a környezetvédelmi célú adókedvezmények értékelésének feltételeiről. Ezért az iránymutatást kötelező alkalmazni, az intézkedést nem lehet közvetlenül csak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján vizsgálni. Az iránymutatásnak a támogatás szükségességére vonatkozó előírásai tekintetében a Bizottság megállapította, hogy a kedvezményezettek kiválasztására vonatkozó feltételek objektívek és átlátható módon kerültek meghatározásra. Mivel a kerámiaipar energetikai intenzív ágazatnak minősül (a termelési költségek 20-30%-a energiaköltség), ezért az adó megfizetése számukra a termelési költségek jelentős növekedését jelenti. A vizsgálat továbbá kiterjedt arra, hogy ez a költségnövekedés áthárítható-e a vevőkre. Erre vonatkozóan a Bizottság információkat kért a holland hatóságoktól (az elmúlt tíz év értékesítési adatai, költségstruktúra, árrugalmasság, várható keresletcsökkenés, piaci részesedések). A hatóságok válaszukban kiemelték, hogy az érintett termékeknek alacsony az árrugalmassága, az import aránya növekszik (aminek a fő oka, hogy a külföldi termelőknek nem kell energiaadót fizetniük) és a költségek vevőkre történő áthárítása az elmúlt években különösen nehézé vált, ami az érintett vállalkozások csődjéhez is vezethet. Ugyanakkor ennek bizonyítására pontos tényeket nem szolgáltatottak. A Bizottság azonban kihangsúlyozta, hogy egy adókedvezménynek állami támogatási szempontból nem lehet az az indoka, hogy más tagállamokban milyen az adóteher, hiszen így „támogatási verseny” alakulna ki a tagállamok között, az egymásra reflektáló intézkedések sorozatával. A Bizottság továbbá rámutatott arra, hogy nem kapott meg minden, a piac (illetve egyes szegmensei¹⁶), és an-

¹⁵ A Bíróság 173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete [EBHT 1974, 709. o.].

¹⁶ Mint pl. téglá, tetőcserep, egészségügyi termékek, vezetékek, tűzálló termékek,

nak fejlődése vizsgálatához szükséges információt, azonban az megállapítható, hogy az adókötségeket a termelők eddig a vevőkre hárították, mivel nem új adónem bevezetéséről van szó. Ezért nem bizonyított, hogy az adóteher nem hárítható át a vásárlókra. Így a támogatás szükségességének bizonyításához szükséges összes feltétel nem teljesül. A támogatás arányosságának egyik feltétele, hogy a kedvezményezett a nemzeti adó mérték legalább 20%-át megfizesse és ez a feltétel jelen esetben a teljes adómentesség következtében nem teljesül. Szintén nem teljesül az a kikötés a bejelentett intézkedés tekintetében, hogy a kedvezményezettek környezeti kibocsátásukkal arányosan fizessenek adót. Ezért a Bizottság a támogatás arányosságát sem látta bizonyítottnak.

A fentiek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés működési támogatásnak minősül, és nem mentesül az általános támogatásnyújtási tilalom alól. Ezért az intézkedést nem lehet hatályba léptetni.

V. Befejezés

Az előzőekben ismertetett három eset alapján megállapítható, hogy mivel az állami támogatási szempontú vizsgálatot az adott adóintézkedés nemzeti (ritkábban regionális szintű) jogszabályok viszonylatában kifejtett hatása alapján kell elvégezni, apró technikainak tűnő tényezők is befolyásolhatják a vizsgálat végeredményét, valamint azt, hogy az intézkedés támogatásnak, vagy általános intézkedésnek minősül. Mindezek fényében a tagállami hatóságok számára teljes jogbiztonságot még az általános intézkedésnek tekintett esetekben is csak az előzetes bizottsági engedélyezési eljárás lefolytatása jelent. Az előzetes engedélyeztetés az adóintézkedések állami támogatási szempontú értékelése során különösen fontos azért is, mert a Bizottság vonatkozó közleménye az állami támogatásokat szabályozó másodlagos joganyag más területeihez képest szűkszavú, és már több tekintetben idejétmúlt. A tagállami hatóságok munkáját nagyban segítené, ha a Bizottság az 1998-as közleményét felülvizsgálná, és az azóta eltelt időszak joggyakorlatának bemutatásával és értékelésével aktualizálná.

TÁMOGATÁSI LEHETŐSÉGEK RENDKÍVÜLI ESEMÉNYEK VAGY TERMÉSZETI CSAPÁSOK ESETÉN A LÉGI KÖZLEKEDÉSI ÁGAZATBAN

REMETEI FILEP ZSUZSANNA¹

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kivételes esetben alkalmazza csak az EUM Szerződés 107. cikk (3) bekezdés b) pontját, amely a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatást. A légi közlekedési ágazatban történtek olyan események az elmúlt húsz évben, amelyek miatt sor került e mentesítési lehetőség alkalmazására.

A rendkívüli események okozta károk körébe tartoznak a 2001. szeptember 11-én New Yorkban és Washingtonban végrehajtott terrortámadás miatti amerikai légtérzár okozta károk ellensúlyozására szolgáló intézkedések. De már 1991-ben, az Öböl-háború idején is voltak a légitársaságokat kedvezményező, Bizottság által jóváhagyott támogatási intézkedések.

Jelen cikk célja, hogy röviden ismertesse a légi közlekedést érintő rendkívüli eseményekre, illetve természeti csapásokra történt támogatási reakciókat.

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

I. 2001. szeptember 11.

2001 szeptemberében a terrortámadást követően az Amerikai Egyesült Államok repülési hatóságai néhány napra teljes légtérzárlatot rendeltek el. Az amerikai utasok jelentős része megváltoztatta utazási hajlandóságát és törölte már meglévő repülőjegy foglalásait. Nem kevésbé volt érintett az európai piac sem, hiszen az Amerikai Egyesült Államokba irányuló európai járatokat törölték, illetve az európai utazóközönségre szintén hatott a pszichológia nyomása, amely alapján elhalasztották vagy törölték utazásaikat.

2001 októberében a Bizottság közleményt² adott ki az Amerikai Egyesült Államokban végrehajtott terrortámadás légi közlekedési iparágra gyakorolt hatásainak enyhítési lehetőségeiről. Az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) azonnal reagálva a különleges helyzetre, a súlyosan érintett európai légi közlekedési ágazat problémáinak megoldására ajánlott megoldási lehetőségeket. A Bizottság azonban továbbra is hangsúlyozta, hogy habár a légitársaságok kivételes helyzetbe kerültek, a Bizottság nem hagy jóvá olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok és a vállalkozások közötti versenyt indokolatlanul torzíthatják. Továbbá a kialakult helyzet megoldására elfogadandó intézkedések nem eredményezhetik a szükséges iparági szerkezetátalakítás elhalasztását. A Bizottság meghatározta azoknak a biztonsági intézkedéseknek a körét is, amelyeket a tagállamoknak saját maguknak kell végrehajtaniuk és finanszírozniuk.

2001 őszén számos tagállam jelezte a Bizottság felé, hogy a háborús események és a terrortámadások által okozott káreseményeket fedező biztosítások költségei hirtelen többszörösére növekedtek, és ezek finanszírozásához az érintett légitársaságok részére támogatást szeretnének nyújtani. A gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsának (Ecofin Tanács) 2001. szeptemberi ülése is egyetértett abban, hogy a tagállamok kivételesen támogatást nyújthatnak e kockázatok és a megemelkedett biztosítási díjak fedezésére, amennyiben az újonnan kialakított szabályozás e tekintetben egyértelmű és átlátható, továbbá a tervezett támogatást a Bizottság jóváhagyja.

² A Bizottság közleménye az Európai Parlament és a Tanács részére a légi közlekedési ágazat elleni, az Egyesült Államokban elkövetett terrorcselekmények utóhatásairól; Brüsszel, 2001. október 10. COM(2001) 574 final. A cikkben szereplő adatok, információk e közleményből származnak.

A légi közlekedési iparág megsegítésére hozott intézkedések tekintetében azonban az Uniónak mindenképpen biztosítania kellett, hogy azok által se torzuljon a verseny, illetve elkerüljék annak a látszatát is, hogy ezek az intézkedések egy már a 2001. szeptember 11-e előtti eseményeket megelőzően indított konszolidációs vagy szerkezetátalakítási folyamatnak a részét képezik.

Ezzel párhuzamosan az Amerikai Egyesült Államok kormánya szintén elfogadott egy intézkedéscsomagot, amely az amerikai légitársaságok megsegítését szolgálta. Ezeket az intézkedéseket is meg kellett vizsgálni abból a szempontból, milyen hatással lehetnek azokra a piacokra, ahol az amerikai és az európai légitársaságok komolyan versengenek egymással, így különösen a tranzatlanti járatok piacán.

Az amerikai helyzet

Az amerikai Kongresszus 2001. szeptember 21-én 5 milliárd USA-dollár azonnali és közvetlen támogatás nyújtásáról határozott, amely összegből a légitársaságok által a teljes légtérzár miatt elszenvedett közvetlen károkat lehetett kompenzálni. Továbbá, egy elnöki döntés értelmében, a Kincstár további támogatott hiteleket és hitelgaranciákat bocsáthatott ki, mintegy 10 milliárd USA-dollár értékben. Három milliárd USA-dollár került elkülönítésre biztonsági intézkedések foganatosításának finanszírozására, és 37 milliárd dollár az áldozatok kompenzálására.

A kompenzálás szétosztásának alapelvei értelmében valamennyi kedvezményezett légitársaságnak bizonyítania kellett a terrorista akció következtében elszenvedett károk pontos mértékét, azaz be kellett nyújtani valamennyi releváns pénzügyi és gazdasági eredményre utaló bizonyítékot, amelyet a felelős hatóságok pénzügyi és számviteli szempontból is ellenőriztek és a kompenzációs összeget a bizonyítottan elszenvedett károk alapján, ám a légitársaságok szeptember 11-e előtti teljesítménye és a tényleges utas mérföld arányában osztották szét.

Az európai helyzet

A terrortámadás okozta visszaesés olyan helyzetben érte az európai légitársaságokat, amikor már komolyan érezhető volt a korábbi évek kerozinár emelkedése, és az iparág szerkezetátalakítása tulajdonképpen megkezdődött. 2001. szeptember 11-ét követően a kereslet radikálisan visszaesett, különösen az USA-ban, ahol a visszaesés mértéke 75% körüli volt, beleértve az Európa felé irányuló tranzatlanti járatokat is. Európában 15-30 %-os visszaesést tapasztalhattunk, amely különösen a regionális légitársaságok másodlagos útvonalait érintette. A repülések száma nem csak az amerikai desztinációk felé, hanem a Távol-Kelet irányába, sőt Európán belül is jelentősen csökkent. A Lufthansa például nem csak néhány Frankfurt és Rio de Janeiro vagy Bogota, Berlin és Washington közti járatát kellett törölje, hanem számos egyéb, New Yorkba és Washingtonba tartó járatán kellett kapacitás csökkentést végrehajtania. Szintén törölni kellett a Frankfurtból Valenciába, illetve a Párizs Orly reptérre tartó járatait, csak úgy, mint a Hamburg–London, Düsseldorf–Moszkva vagy a Dortmund–Koppenhága útvonalakat.

Emellett számos költség emelkedett, amely tovább nehezítette a válság kezelését. Az Európai Légitársaságok Szövetsége becslése szerint a biztonsági intézkedések megnövekedett költségei elérhették a 145 millió eurót. Ugyanez vonatkozott a megemelkedett biztosítási díjtételekre is, hiszen a biztosítási költségek gyakorlatilag megduplázódtak.

Végül a légi közlekedési ágazatnak a bizonytalan helyzet sem tett jót. A jövőbeli esetleges terrortámadások megnövekedett kockázata következtében a biztosító társaságok bejelentették, hogy az eddigi gyakorlatukkal ellentétben a kockázatvállalási limiteket jelentősen csökkentik. A légitársaságok részvényeinek értéke a tőzsdéken jelentősen esett, gyakorlatilag megfeleződött két hét alatt.

Biztosítások

A légitársaságok hagyományosan biztosítva vannak a repülőgépeiket ért kár, illetve a gépek elvesztése miatt, valamint az utasok és harmadik felek felé is. A terrortámadások által okozott károk minden racionalitást felülmúló mértéke rávilágított a légi közlekedési ágazat sebezhetőségére. A támadást követő napokban a biztosító társaságok sorra

jelentették be a légitársaságok felé felelősségük visszavonását vagy drasztikus csökkentését a háborús események és terrorakciók okozta fenyegetésekre, illetve a továbbra is biztosítási eseményként elismert cselekményekkel kapcsolatban jelentős biztosításidj-emelést hajtottak végre. Végül ez a tendencia elérte az ágazat más vállalkozásait is, úgy mint a repülőtereket, a földi kiszolgáló cégeket vagy a légtér navigációs szolgáltatásokat stb.

Valamennyi tagállam átmeneti intézkedéseket vezetett be, azaz olyan, általában 30 napos felelősségvállalást tett a légitársaságok javára, amely fedezetet biztosított arra az időre, ameddig a légitársaságok a kereskedelmi biztosítókkal megegyeznek. Ezeket az intézkedéseket természetesen be kellett jelenteni a Bizottsághoz, hogy az a közös piaccal való összeegyeztethetőségről, az állami támogatási szabályoknak való megfelelésről dönthessen. Az állami támogatási szabályokon kívül a versenyjog másik területe szempontjából is értékelni kellett az intézkedéseket: a biztosító társaságok áremeléseit tekintetében vizsgálták, hogy azok megfelelnek-e az antitröszt szabályoknak (túlzó mértékű volt-e az áremelés, vagy esetleg egyeztetett magatartás következménye volt).

Biztonsági intézkedések

Az Unió közlekedési minisztereinek 2001. szeptember 21-ei tanácskozása számos biztonsági intézkedés azonnali és kötelező bevezetését szorgalmazta, amelybe beletartozott a fegyverek osztályozása, a személyzet kiképzése, az őrizetlenül hagyott poggyászok ellenőrzése és felügyelete, a pilótafülke biztonsága és a biztonsági ellenőrzések minőségének javítása. A légi közlekedési ágazatnak mindig is hatalmas biztonsági költségeket kellett elviselnie, és mivel az uniós és a tagállami hatóságok rendelkezései alapján további olyan kötelezően ellátandó biztonsági szigorításokra, intézkedésekre volt szükség, amelyek hatása nem kifejezetten az iparágra, hanem az egész társadalomra kedvezően hatott, a Bizottság szerint ezeket a költségeket a tagállamoknak kellett viselniük. A légitársaságok, repterek, földi kiszolgálást végző vállalkozások vagy a navigációt ellátó vállalkozások által kötelezően bevezetendő biztonsági intézkedések tagállami finanszírozása esetében nem beszélhetünk tehát a közös piaccal össze nem egyeztethető működési támogatásról.

Az állami támogatások alkalmazásának szabályozása

Az a szabály krízishelyzetben is kötelező, hogy valamennyi tagállami támogatási intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottság részére, és azokat kizárólag a bizottsági engedély birtokában, azt követően lehet végrehajtani/működtetni.

A bizottsági engedélyezési eljárás során előnyt élveznek azok az intézkedések, amelyek a legkevésbé alkalmasak az uniós légitársaságok közti verseny torzítására, például amelyek azonos feltételekkel, valamennyi légitársasági ágazatban tevékenykedő vállalkozást kedvezményeznek. A légitársaságok azt szerették volna elérni, hogy a támogatási intézkedések ne vezessenek egyenlőtlen versenyfeltételekhez, és hogy ezek az intézkedések közösségi szinten azonos kedvezményeket biztosítsanak.

A Bizottság már az Öböl-háború idején is, több olyan intézkedést fogadott el, amelyek 3 hónapos átmeneti időszakra vonatkozóan segíthették a légitársaságokat rövid távú problémáik orvoslásában. Ezek az intézkedések elsősorban a megnövekedett biztonsági és biztosítási költségek kompenzálására szolgáltak, bizonyos intézkedések pedig azt célozták, hogy néhány, a légi közlekedés ellenőrzéséért fizetendő díj fizetését el lehessen halasztani, továbbá, hogy a versenyjogi szabályokkal összeegyeztethetővé lehessen tenni bizonyos légitársaságok általi megállapodásokat pl. a közös üzemeltetésről, résidőelosztást („használd vagy elveszted” szabály rugalmas kezelése), kapacitáscsökkentést. Tekintettel arra, hogy e krízis óta az ágazat szabályozása jelentősen változott, a szabad hozzáférés és a szabad verseny lett az alap, a társaságok alkalmazkodóképessége javult, működésüket, kapacitásukat, időbeosztásukat sokkal jobban tudják a kereslethez és akár az időjárási viszonyokhoz alakítani.

Míg az amerikai terrorakciót követően a Bizottsághoz bejelentett állami intézkedések elsősorban a hirtelen jelentősen megemelkedett biztonsági és biztosítási költségek kompenzálását szolgálták, addig a versenytorzítás kockázata fellelhető volt azoknál a több, mint 15 milliárd USA-dollár értékű kompenzációs intézkedéseknél is, amelyeket az Egyesült Államokban az amerikai légitársaságok részére nyújtottak a néhány napos teljes légtérzár miatti bevételekiesésre. Az amerikai kompenzációs intézkedésekre azonban a Bizottságnak nem volt közvetlen ráhatása.

Tekintettel arra, hogy működési támogatás nyújtása az Unióban főszabály szerint tilos, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ezen intézkedések engedélyezése leginkább az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja lehet alkalmas. Tekintettel a terror esemény előreláthatatlanságára, az áldozatok számára, a világgazdaságra gyakorolt hatásra, a terrorakciót az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjában meghatározott, kivételes körülménynek tekintette a Bizottság. Ezzel együtt is komoly figyelmet kellett szentelni annak, hogy a kompenzációs intézkedések, a kártérítések semmiképpen se eredményezzék a légitársaságok túlkompenzációját. Ennek érdekében a Bizottság kétféle kár kompenzálását tett lehetővé: i) a 4 napos teljes légtérzár miatti költségeket és ii) az extra biztosítási költségeket.

i) *A légtérzár miatti költségek*: a 2001. szeptember 11–14-e közötti teljes amerikai légtérzár közvetlen következménye a 2001. szeptember 11-ei terrorcselekménynek, így az EUMSZ 107. cikk (akkor EK-Szerződés 87. cikk) (2) bekezdés b) pontja alapján támogatás volt nyújtható a légitársaságok részére, amennyiben

- az adott támogatási intézkedés nem diszkriminatív, azaz bármely, az adott tagállamban működő érintett légitársaság részeülhet belőle;
- az intézkedés kizárólag a 2001. szeptember 11–14-e közötti, az amerikai hatóságok által elrendelt légtérzár miatt felmerült közvetlen költségeket finanszírozza;³
- a kompenzáció összege pontosan és objektív paraméterek alapján, a lezárást megelőző hét és a 2000. év azonos időszakának forgalmi adatait alapul véve kerül meghatározásra, és az összeg nem lehet magasabb, mint az ez alatt a 4 nap alatt elszenvedett veszteség, illetve alacsonyabbnak kell lennie, mint az éves árbevétel 4/365-ötöd része⁴.

Az amerikai légitársaságok részére nyújtott közvetlen állami támogatás versenytorzító hatása sajnos nem volt kiküszöbölhető az Európai Kö-

³ Például a Bizottság 2003. április 30-ai határozata a C 65/2002 (ex-N 262/2002.) ügyben az osztrák légitársaságok részére nyújtandó állami támogatásokról; HL L 222., 2003. 09. 05. 33. o.

⁴ Például az ír (IP/03/678 – 2003. május 13.), a holland (IP/03/1387 – 2003. október 15.) és a francia (IP/03/402 – 2003. március 19.) állami támogatási intézkedések.

zösségek és az Amerikai Egyesült Államok közti vonatkozó szerződéses keretek hiánya miatt. A közösségi szabályok értelmében, a harmadik állam által nyújtott olyan támogatásokat, amelyek például alacsony árakhoz vezetnek, a közösségi jog külső kapcsolatokra vonatkozó szabályai szerint kell elbírálni. Amennyiben a harmadik ország gyakorlata felfaló árazást⁵ indukál, az Unió fenntartja magának a jogot a közösségi légitársaságok részére okozott károk kompenzálására.

ii) *Az extra biztosítási költségek:* Az Ecofin Tanács 2001. szeptemberi döntése értelmében a tagállamok kiséghették a légi társaságokat a néhány hónapra átmenetileg megnövekedett biztosítási költségek csökkentése érdekében, feltéve, hogy

- az intézkedés a biztosítási piac átmeneti hiányosságát hivatott kezelni, azaz biztosíthatja, hogy a háborús és terrorcselekményekre vonatkozó kockázati fedezet elérhető legyen,
- megfelelő díjat kell felszámolnia a tagállamoknak, amely amennyire csak lehet, tükrözi ezeket a kockázatokat, és
- a program időbeli hatálya először maximum egy hónap, annak érdekében, hogy az ágazat a helyzet helyreállításán komolyan munkálkodjon.

Az engedélyezési eljárás során a Bizottság különösen azt vizsgálta, hogy a tervezett intézkedés valamennyi érintett légitársaságra vonatkozik-e, időbeli hatálya egy hónapra szól-e, és kifejezetten csak az extra, megemelkedett biztosítási költségek kompenzálására szolgál-e.

A biztosítási piac álláspontja szerint túl rövid az egy hónapos időbeli hatály. Ez alatt az idő alatt biztosan nem áll helyre a piac működése. A Bizottság álláspontja szerint azonban semmi sem indokolja, hogy a biztosító társaságok a légi közlekedési ágazat egyéb szereplőitől, mint például a repterek, földi kiszolgálást végző vállalkozások, légiirányítás, is megvonják a fedezetet.

A Bizottság 2001. évi közleménye, bár felhívja a figyelmet arra, hogy a jövőben is lehetnek hasonló események, amelyek által okozott károk, veszteségek finanszírozása érdekében közös közösségi kockázati alapot, vagy légitársaságok részvételével közös biztosítási alapot kellene létre-

⁵ A vállalkozás tudatosan veszteségeket vállal, annak érdekében, hogy ezzel versenytársait kiszorítsa a piacról, majd a jövőben a veszteségeit áremeléssel viszszaszerezze.

hozni, a 2010. tavaszi izlandi vulkánkitörés hamufelhője miatti európai légtérzár kapcsán kiderült, hogy ez nem történt meg. A tagállamoknak és a légitársaságoknak továbbra is saját maguknak kell finanszírozniuk a kompenzációs intézkedéseiket, veszteségeiket.

II. 2010. április – május

Az izlandi Eyjafjallajökull vulkán másodjára tört ki 2010. április 14-én. Ennek következtében Európa-szerte április 15. és április 21., majd május 4. és 6. között teljes vagy részleges légtérzárart rendeltek el, mivel a kiövellt vulkáni hamu képes a repülőgépek hajtóműveinek eltömítésére. Több millióan rekedtek a reptereken. A második világháború óta ez volt a legnagyobb leállás a légi közlekedésben. A Nemzetközi Légiszállítási Szövetség (IATA) becslése szerint átlagosan naponta 130 millió angol font (átszámítva 39,1 milliárd forint) a légitársaságok vesztesége. Az Unió ígéretet tett arra, hogy a légitársaságokat ért napi, mintegy 250 millió euróra becsülhető árbevétel-kiesést a több, mint 100 000 törölt járatot és a mintegy 10 millió utast kompenzálhatják a tagállamok.

2010. április 19-én Joachim Almunia, versenyjogi biztos sajtótájékoztatóján elhangzott, hogy a Bizottság igyekezni fog a hatályos állami támogatási szabályokat rugalmasabban kezelni annak érdekében, hogy az izlandi vulkánkitörés hamufelhője miatt európai légtérzár okozta károkat kompenzálhassák a tagállamok. Április végén Almunia biztos a 2001. szeptember 11-ei merénylet kapcsán hozott állami támogatási könnyítésekhez hasonló szabályok bevezetésének lehetőségéről beszélt, amennyiben a tagállamok állami támogatás nyújtása mellett döntetnének. A támogatás lehetősége természetesen most is csak a Bizottsághoz történő, kötelező előzetes bejelentésen alapulhat, bizottsági engedély birtokában. Az alapvető szabályok rugalmassága azonban nem kerülheti meg az olyan elvek betartatását, mint az egyenlő elbánás elve, vagy a támogatás szükségessége és arányossága. A légitársaságok természetesen most sem számíthatnak állami „megmentőkre”, a Bizottság álláspontja szerint az ágazat nem csak állami támogatásokkal, hanem más eszközökkel is, mint például a piaci feltételekkel nyújtott kölcsönökkel vagy vállalt garanciákkal is jelentősen segíthető. A 2001-es intézkedésekhez hasonlóan most is felmerülhet a légi irányításért fizetendő díjak halasztásának lehetősége, illetve a résidők kihasználásának rugalmasabbá tétele.

A tagállamok azonban nem igen siettek a légi közlekedési ágazatnak, különösen a légitársaságoknak bármilyen támogatást nyújtani. 2010 áprilisában csupán néhány ország jelezte a Bizottság felé, hogy állami támogatás nyújtásán gondolkozik, köztük például Dánia közlekedési minisztere, H.Ch. Schmidt, aki a légitársaságokkal való egyeztetést követően jelezte⁶, hogy szándékoznak támogatást nyújtani, tekintettel arra, hogy a vulkánkitörés miatti légtérzár hatása súlyosabb, mint a 2001. szeptember 11-ei események hatása volt, hiszen a zárlat hosszabb ideig és Európa jelentős részére vonatkozott. Ezzel ellentétben azonban Ramsauer, német közlekedési miniszter azt nyilatkozta⁷, hogy cinikus lenne a légitársaságok profitelvárásait az utasok biztonsága elé helyezni és semmiféle állami beavatkozásnak nem látja indokát. Végül a Bizottsághoz nem érkezett konkrét bejelentés.

Az EUMSZ 107. cikk (2) b) pontja alkalmas lehetett volna a tagállami állami támogatási intézkedések Bizottság általi elfogadtatására, amely a természeti katasztrófák okozta károk kompenzálására nyújtott támogatások engedélyezésének adhatja jogalapját. Tömeges tagállami igény hiányában a légi közlekedési iparág igényeit a már meglévő rendelkezések keretei között kellett volna kielégíteni, mert erre vonatkozóan a Bizottság nem jelentett meg közleményt. E támogatási intézkedések legfőbb jellemzőjének a diszkriminációmentesség, valamint a túlkompenzációs lehetőségek kizárásának kell lennie

A vulkánkitörés miatti tagállami légtérzáratok kapcsán az Európai Parlament képviselői hangsúlyozták az alternatív közlekedési eszközök szerepének fontosságát, amely érdekében javaslatot tettek egy páneurópai mobilitási terv kidolgozására a légi forgalom esetleges jövőbeli jelentős korlátozásának idejére.

⁶ AFP hírügynökség jelentése, 2010. április 19. <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gzlq1K5qOD-o3hklafzjk5FNb6bw>

⁷ AFP hírügynökség jelentése, 2010. április 19. <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gzlq1K5qOD-o3hklafzjk5FNb6bw>

A FRANCE TÉLÉCOM ÜGY,
*AVAGY A TÁMOGATÁSNYÚJTÁSRA TETT AJÁNLAT
NEM VALÓSÍT MEG ÁLLAMI TÁMOGATÁST*

LUCIUS ÁGNES

Az Európai Unió Törvényszéke (2009. december 1-je, azaz az Európai Unió működéséről szóló Szerződés – Lisszaboni Szerződés – hatályba lépése előtt Elsőfokú Bíróság; a továbbiakban: Törvényszék) 2010. május 21-én hozott ítéletében¹ pontot tett a France Télécom 2002-ben indult állami támogatási ügyére. Az állami támogatás fogalmának határait feszegető ügyben a Törvényszék, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) korábbi határozatával ellentétben, nem minősítette állami támogatásnak az állam támogatás nyújtására tett ígéreteit, annak ellenére, hogy azok megszilárdították a France Télécom ingatag pénzügyi helyzetét.

I. Az ügy alapjául szolgáló események

Az 1991-ben alapított, a telekommunikációs hálózatok és szolgáltatások területén működő France Télécom SA-ban a francia állam 2002-ben 56,45%-os részesedéssel rendelkezett. A társaság 2001. évi mérlege szerint a France Télécomnak 2001. december 31-én 63,5 milliárd

¹ T-425/04., T-444/04., T-450/04. és T-456/04. sz. egyesített ügyek – Francia Köztársaság (T-425/04.), France Télécom SA (T-444/04), Bouygues SA és Bouygues Télécom SA (T-450/04) és Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom) (T-456/04) kontra Európai Bizottság. 2010. május 21-i ítélet. (Még nem publikálták.)

eurós nettó adóssága és 8,3 milliárd euró vesztesége volt. 2002. június 30-ra a nettó adósság értéke elérte a 69,69 milliárd eurót, amelyből 48,9 milliárd euró kötvényesített kölcsöntartozás visszafizetésének 2003 és 2005 között kellett esedékessé válnia.

2002. július 12-én a Les Echos című francia napilapnak adott interjújában a francia gazdasági és ipari miniszter kijelentette, hogy „... a részvényes állam körültekintő befektetőként fog eljárni, és amennyiben a France Télécom nehézségekkel szembesülne, akkor készen áll a szükséges intézkedések megtételére... Megismétlem, hogy amennyiben a France Télécomnak finanszírozási problémái volnának, ami a jelenlegi helyzetben nem merült fel, azok megoldására az állam meghozná a szükséges intézkedéseket.” Másképpen fogalmazva tehát, a miniszter szerint szükség esetén az állam úgy járt volna el, ahogy piaci körülmények között egy rendes magánpiaci befektető eljár. Így a vállalkozás ugyanahhoz a hozzájáruláshoz, ugyanazokkal a feltételekkel, akár normál piaci körülmények között is hozzájutott volna, ezért az állam intézkedése nem valósított volna meg állami támogatást.

2002. szeptember 13-án, majd október 2-án további nyilatkozatok is elhangzottak, amelyek lényegében a francia hatóságok elkötelezettségéről biztosították a France Télécomot. Végül 2002. december 4-én a francia állam kiadott egy közleményt, amelyben részvényesi hitelajánlatot tett a France Télécom részére egy 9 milliárd eurós hitelkeretet biztosító hitelszerződés megkötésére. Az ajánlatot nem fogadta el a France Télécom, de nem is reagált rá. Ezt követően 2003 januárjában a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított az ügyben.

II. Mi minősül állami támogatásnak?

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében – a Szerződések más rendelkezése hiányában – a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ahhoz, hogy egy támogatás állami támogatásnak minősüljön, e feltételeknek együttesen kell teljesülniük.

Jelen esetben a francia állam szándékai szerint állami forrásból, egyetlen vállalkozást érintően, tehát szelektíven tett bizonyos lépéseket. Az intézkedés, tekintettel többek között a vállalkozás jelentőségére és piaci részesedésének nagyságára, mindenképpen érinthette a tagállamok közötti kereskedelmet – ennek tényét egyébként a Bizottság szinte minden esetben megvalósítottként tekinti. Jelen esetben a Bizottság szerint a feltételek közül egyedül a versenytorzítás ténye vagy veszélye maradt kérdéses.

2004. augusztus 2-án hozott határozatában erre vonatkozóan úgy érvelt a Bizottság, hogy a 2002 júliusa óta elhangzott miniszteri kijelentések „megfertőzték” a piac hozzáállását a céghez, ezért versenytorzítást hoztak létre, hiszen azok nélkül lehetetlen lett volna a cég kötvényeit forgalomba hozni. Ennek megfelelően a 9 milliárd eurós hitelkeret biztosítására tett ajánlat – a 2002 júliusa óta tett kijelentésekkel összefüggésbe hozva – megvalósította az állami támogatás feltételeit, mivel egyértelművé tette a piac számára, hogy a francia állam készen áll a France Télécom támogatására. Ezzel a Bizottság először minősített az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak egy támogatásnyújtásra tett ajánlatot. A támogatás visszatérítését ugyanakkor nem rendelte el, mivel az állam ajánlatának piacra gyakorolt hatását lehetetlen lett volna pontosan meghatározni.

III. Megsemmisítés iránti kereset

Ezt követően Franciaország (T-425/04) és a France Télécom (T-444/04) keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz (2009. december 1-je óta az Európai Unió Törvényszéke) a Bizottság határozatának megsemmisítése érdekében. A Bouygues Télécom SA (T-450/04) és az Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom) (T-456/04) ellenben annak fenntartását kérték az Elsőfokú Bíróságtól, hogy az állam ajánlata versenytorzító előnyben részesítette a France Télécomot, és az uniós joggal összeegyeztethetetlen támogatás visszatérítése mellett álltak ki, mivel szerintük annak pontos mértéke igenis meghatározható.

A Törvényszék 2010. május 21-én hozott ítéletében mindenekelőtt kijelentette, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés állami támogatásnak minősüljön, először is, pénzügyi előnyt kell biztosítani, másodsor pedig, az

előnynek közvetlenül, vagy közvetve állami forrásból kell származnia.

Ezt követően azt vizsgálta, hogy a francia hatóságok 2002 júliusa óta tett bejelentései pénzügyi előnyhöz juttatták-e a France Télécomot. Ennek keretében megállapította, hogy a bejelentések jelentősen befolyásolták a nemzetközi hitelminősítők² magatartását, amelynek később komoly szerepe volt abban, hogy ezután a befektetők és hitelezők is kedvezőbben ítélték meg a France Télécom helyzetét, és ez meghatározta a pénzügyi piac szereplőinek magatartását is, akik következőképpen újra részt vettek a France Télécom finanszírozásában. Következőképpen a France Télécom minősítésére gyakorolt pozitív és stabilizáló hatás, amelyet közvetlenül a bejelentések indukáltak, pénzügyi előnyt jelentett a France Télécom számára.

A Törvényszék másként ítélte meg azonban az állami források átadásának kérdését. Véleménye szerint ugyanis a francia hatóságok 2002 júliusától tett bejelentései pontatlanok voltak és feltételeket szabtak, különösen a lehetséges állami beavatkozás jellegét, nagyságát és feltételeit illetően, így semmiképpen sem lehetett azokat állami garanciának, vagy visszavonhatatlan állami kötelezettségvállalásnak tekinteni.

Egyedi, feltétlen és visszavonhatatlan állami kötelezettségvállalásnak az minősülhetett volna, ha az állam a tervezett támogatásnyújtás feltételein túl világosan megállapított volna egy pontos összeget, egy konkrét hitelgaranciát, vagy legalább egy pénzügyi keretet, például egy meghatározott összegű hitelkeretet, amit hajlandó lett volna a France Télécom számára biztosítani. 2002 júliusától kezdődően azonban konkrét ígéret nem hangzott el erre vonatkozóan.

A Törvényszék ezen felül arra is rámutatott, hogy a francia állam kizárólag 2002. december 4-én tett részvényesi hitelajánlatával jelentette be először hivatalosan, hogy hajlandó egy 9 milliárd eurós hitelkeret megnyitásával pénzügyi támogatást nyújtani a France Télécom számára. Erre az ajánlatra pedig, mint tudjuk, nem reagált a France Télécom. A Törvényszék ezzel arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem volt képes annak bizonyítására, hogy a 2002. december 4-i ajánlattétel önmagában megvalósította-e az állami források átadását.

A Törvényszék elutasította továbbá a Bizottság azon érvét is, miszerint Franciaország a részvényesi hitelajánlattal váltotta volna be korábbi ígéreteit, azaz a részvényesi hitelajánlat a korábbi bejelenté-

² Többek között: Standard & Poor's, Moody's, Fitch Ratings.

sekkel együttesen, azok fényében valósított volna meg állami támogatást. A Bizottság nem tudta ugyanis bizonyítani, hogy a francia állam már 2002 júliusában ilyen formában kívánt volna segítséget nyújtani a France Télécomnak, illetve 2002 decembere előtt az sem derült ki világosan, hogy a francia állam szerint a pénzügyi támogatást szükségessé tevő gazdasági feltételek megvalósultak-e.

Az események láncolatában 2002 decemberében bekövetkező törés és a francia hatósági megközelítés logikájának fényében a Bizottság tehát önkényesen nem kapcsolhatta össze a lehetséges kötelezettségvállalást a korábbi, előnyt eredményező intézkedésekkel, azaz a 2002 júliusa óta tett bejelentésekkel.

Mindent egybevetve tehát mind a 2002 júliusától elhangzott bejelentések, mind a 2002. december 4-én közzétett részvényesi hitelajánlat egyértelműen előnyt jelentettek a France Télécom számára, mivel szerepet játszottak a pénzügyi piac bizalmának helyreállításában, és javították a France Télécom hitelképességét.

Ezzel szemben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság képtelen volt annak bizonyítására, hogy ez az előny állami források átadásához kötődött volna. Ennek megfelelően tehát a jelen eset nem valósította meg az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmának valamennyi kritériumát, tehát a Bizottság hibásan minősítette az intézkedést állami támogatásnak. A Törvényszék mindezek alapján megsemmisítette a Bizottság határozatát.

IV. A Törvényszék (Elsőfokú Bíróság) joggyakorlata

A Törvényszék (Elsőfokú Bíróság) joggyakorlatát tekintve nem olyan meglepő ez az ítélet, hiszen az évek folyamán következetesen ragaszkodott ahhoz, hogy az olyan ügyekben, ahol az állami támogatási döntés nem következetesen egymásra épülő döntések sorára épült, rendkívül fontossá váljon a világos és egyértelmű indoklás.³ Mint láttuk, a France Télécom esetében csupán egymástól független bejelentések, illetve egy el nem fogadott részvényesei hitelajánlat hangzott el.

³ T-132/96. sz. ügy – Freistaat Sachsen, Volkswagen AG és Volkswagen Sachsen GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága, 1999. december 15-i ítélet. [EBHT 1999, II-03663. o.]

Egy korábbi ítéletében az Elsőfokú Bíróság azt is kimondta, hogy a magánpiaci befektető elve kizárólag az állam határozott és visszavonhatatlan kötelezettségvállalása esetében alkalmazható.⁴ A 2002. december 4-én tett részvényesi hitelajánlat e kritériumnak semmiképpen sem felelhetett meg, hiszen a France Télécom még csak nem is reagált arra.

Az Európai Közösségek Bírósága ezt az elvet annyiban finomította,⁵ hogy annak megállapítása érdekében, hogy egy állam magánpiaci befektetőként viselkedett-e, a konkrét körülményeket az intézkedés meghozatalának időpontja, és az adott időpontban rendelkezésre álló információk alapján kell elemezni. Egy másik ügyben⁶ pedig azt is kimondta, hogy bár egy folyamat végén tanúsított magatartás adott esetben helyesnek tűnhet, azonban tágabb összefüggéseiben nézve egyáltalán nem biztos, hogy így van.

⁴ T-358/94. sz. ügy – Air France kontra az Európai Közösségek Bizottsága, 1996. december 12-i ítélet. [1996, II-02109. o.]

⁵ C-482/99. sz. ügy – Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága, HL C 169., 2002. 07. 13., 3. o. [EBHT 2002, I-04397. o.]

⁶ C-334/99. sz. ügy - Német Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága, HL C 55., 2003. 03. 08., 1. o. [EBHT 2003, I-01139. o.]

MEGFELELNI A GLOBALIZÁCIÓ KIHÍVÁSAINAK: A KÜLFÖLDI KÖZVETLEN TŐKEBEFEKTETÉSEKHEZ NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK BELSŐ PIACCAL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE

STAVICZKY PÉTER¹

Jelen cikk Graça da Costa Competition Policy Newsletter c. kiadvány 2007. évi 3. számában megjelent cikkének felhasználásával készült.

I. Bevezetés

Az állami támogatás Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott fogalmának elengedhetetlen eleme a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Amennyiben egy támogatás nyújtása esetén ez a feltétel nem teljesül, nem beszélhetünk versenyjogi értelemben vett állami támogatásról. Ennek tipikus, de igen ritka esete, amikor az állam *teljesen* helyi jellegű szolgáltatások nyújtását végző vállalkozásokat támogat.² Ezen kívül az

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² A joggyakorlat alapján azonban helyi szolgáltatók támogatása esetén is teljesülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése. Lásd a C-280/00. sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003, I-7747. o.].

Európai Bizottság (Bizottság) a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét általában vélelmezi, mivel amennyiben a támogatás megerősíti egy vállalkozás helyzetét a nemzeti piacon (függetlenül attól, hogy a cég exportál-e), akkor annak hatása lehet az EU-n belüli versenytársaira, akik arra a piacra szeretnének bejutni.³ Fontos azonban kiemelni, hogy a Bizottság az állami intézkedések vizsgálata során nem köteles megállapítani, hogy a kérdéses intézkedés valójában hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem elegendő, ha igazolja, hogy hatással lehet arra.⁴ Ugyanígy nem szükséges a releváns piacot pontosan meghatározni, felépítését és a versenytársak közötti kapcsolatokat elemeznie.⁵ E megközelítés alapján a Bizottságnak határozatában csak ismertetnie kell azokat az okokat, amelyek alapján vélelmezi, hogy az állam beavatkozása hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Az állandó joggyakorlat alapján továbbá a támogatás összegének és a kedvezményezett vállalkozás méretének sincsen relevanciája a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének vizsgálata során.⁶

A tisztán helyi jelentőségű szolgáltatásokkal szemben ismét előtérbe kerül egy, csak az EU-n kívüli tevékenységet végző vállalkozás, vagy külföldi tőkebefektetés támogatása esetén a tagállamok közötti kereskedelem feltétele teljesülésének vizsgálata. Az alábbi cikk az Európai Unión kívüli, külföldi tevékenységet végző vállalkozások részére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos bizottsági és legújabb bírósági döntési gyakorlatot kívánja ismertetni.

II. Az FDI támogatásának hatása a belső piaci versenyre

A külföldi közvetlen tőkebefektetéshez (foreign direct investment, FDI) nyújtott állami támogatás az uniós állami támogatási előírások hatálya

³ A 730/79. sz. Philip Morris Holland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1980, 2671. o.] 11. pont.

⁴ Lásd a C-346/03. és C-529/03. sz. Atzeni egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2006, I-1875. o.].

⁵ Lásd a T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97-T-607/97., T-1/98., T-3/98-T-6/98. és T-23/98. sz. Alzetta Mauro és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 77–81. pontjait [EBHT 2000, II-2319. o.].

⁶ A C-113/00. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I-7601. o.] 30. pontja.

alá tartozhat, és bizonyos esetekben a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tekinthető. Különösen, ha kérdéses, hogy a kedvezményezettnek szüksége van-e a támogatásra az FDI projekt megvalósításához, illetve ha a támogatás érintett ágazat nemzetközi szerepének erősítését jelentő pozitív hatásai kisebbek, mint a közösségen belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai.

2007-ben, Graça da Costa cikkének (továbbiakban eredeti cikk) megírásakor a Bizottság három esetben (Cordex,⁷ Orfama,⁸ Djebel⁹) jutott arra a következtetésre, hogy a támogatás nem felel meg a szükségesség és arányosság feltételeinek, és ezért azok nem engedélyezhetők.

A külföldi közvetlen tőkebefektetésekhez nyújtott támogatások kérdése a globális verseny keretében is vizsgálendő. Mivel a piacokra való belépési korlátok eltűnnek, a vállalkozások a nemzetközi terjeszkedés lehetőségét is felhasználják, hogy mind a hazai, mind a nemzetközi piacokon versenyképesebbek legyenek. Ezért több tagállam is támogatási programot indított vállalkozásaik nemzetköziesedésének bátorítása érdekében.

A Bizottság a 90-es évek végétől egyértelműen állást foglalt a tekintetben, hogy az FDI projektek is érinthetik az EU-n belüli versenyt és kereskedelmet. A Bizottság több döntésben¹⁰ is elismerte a külföldi FDI jelentőségét a harmadik államokkal való kapcsolatok erősítésében, az európai gazdaság diverzifikálásában és nemzetköziesedésében. Azonban a Bizottság azt is megjegyezte, hogy ezeknek a tényezőknek ki kell egyenlíteniük a támogatás belső piacra gyakorolt negatív hatásait, különben nyújtásuk a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ebben a kontextusban a Bizottság megállapította, hogy a külföldi FDI támogatása alkalmas arra, hogy erősítse a kedvezményezett általános pénzügyi és

⁷ C 36/2004. eset, HL L 156., 2007. 06. 16. 23. o.

⁸ C 41/2004. eset, HL L 183., 2007. 07. 13. 46. o.

⁹ C 4/2006. eset, HL L 219., 2007. 08. 24. 30. o.

¹⁰ A Brandenburgi Tartomány által lengyel beruházásokhoz nyújtott kezességvállalásokra vonatkozó döntés (HL I 102., 1997. 04. 19. 36. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP nemzetköziesedési program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11. 15. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP Kelet-Európa program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11. 23. o.).

stratégiai helyzetét, ezáltal hatást gyakorol a belső piacon tevékenykedő versenytársaihoz képest elfoglalt helyzetére.¹¹

A Cordex, Orfama és Djebel cégek esetében hozott három döntés megerősíti ezt a megközelítést, és követik az Állami Támogatási Cselekvési Tervben¹² található célkitűzéseket, amelyek szerint a támogatás nem engedélyezhető, ha közösségi érdek nem igazolja (pl. piaci hiányosság kezelése), és az elérni kívánt célhoz szükségesnek és az arányosnak kell lennie. Ennek következtében az EU gazdaságának nemzetköziesedésére gyakorolt pozitív hatásainak meg kell haladnia az EU-n belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásokat, mivel a támogatás erősíti a kedvezményezett belső piacon megszerzett piaci pozícióját azon versenytársaihoz képest, akik nem kaptak támogatást. Ezért a támogatásnak hozzá kell járulnia az EU-n belüli érintett gazdasági tevékenységek fejlődéséhez, ellenkező esetben – ha csak negatív hatása van a versenyre – nem engedélyezhető. Ugyanezen elvekből következik az is, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre elhanyagolható hatást gyakorló támogatások esetében a Bizottság könnyebben jóváhagyja annak nyújtását.

A következőkben bemutatásra kerül, hogy a Bizottság milyen feltételeket vizsgál a külföldi FDI projektekhez nyújtott támogatások elbírálása során, és ezeket hogyan alkalmazta a három döntésben.

III. Az állami támogatási szabályok főszabályként alkalmazandóak a külföldi FDI támogatására

A Bizottság már a 90-es években hozott döntéseiben is elismerte, hogy egy vállalkozás FDI projektjének támogatása „legalább részlegesen erősíti az otthoni piacon elfoglalt pozícióját az azonos tevékenységet végző, de támogatásban nem részesülő vállalkozásokhoz képest. Továbbá az Európai Gazdasági Térségben működő vállalkozások versenyezhetnek egymással a külföldi befektetésekért. Ezért bármilyen támogatást,

¹¹ Lásd a C-77/99. esetet Austrian Lift GmbH-Doppelmayr (HL L 142., 1999. 06. 05. 32. o.).

¹² Állami Támogatási Cselekvési Terv –Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához (COM/2005/0107 végleges).

amely meghaladja a de minimis küszöbértéket, úgy kell tekinteni, hogy torzítja az EGT-n belüli versenyt, vagy legalábbis annak torzításával fenyeget.”¹³ Ugyanez vonatkozik a kereskedelemre gyakorolt hatásokra is.

A támogatás kétféleképpen érintheti a Közösségen belüli kereskedelmet:

- Az FDI által létrehozott javak a külföldi helyi piacokra kerülnek, és nem kerülnek exportálásra az EU-ba, azonban a kedvezményezett (a piacszerzéssel) megerősíti az EU-n belüli pozícióját, és így előnyt szerez versenytársaihoz képest, amelyek nem kaptak támogatást.
- A harmadik országban az FDI projekt következtében termelt termékeket (nyújtott szolgáltatásokat) az EU-ba exportálják, és közvetlenül versenyeznek az EU-n belül előállított termékekkel (szolgáltatásokkal).

Az Európai Bíróság megerősítette a Bizottság fenti álláspontját. A Bíróság megállapította, hogy különösen „(...) figyelembe véve azon piacok közötti összefonódást, amelyeken a közösségi vállalkozások tevékenykednek, lehetséges, hogy a támogatás torzítja a közösségen belül versenyt (...)”.¹⁴

IV. Mikor tekinthető az FDI-hoz nyújtott támogatás a Bizottság szerint összeegyeztethetőnek?

A Bizottság az FDI-hoz nyújtott támogatást általában akkor ítéli meg pozitívan, ha egyértelműen azonosított közösségi érdeket, célt szolgál, és megfelel a hatályos iránymutatások és keretszabályok (az állami támogatásokra vonatkozó másodlagos jog) előírásainak. Ilyen eset például a KKV-k támogatása. A KKV-k fontos szerepet játszanak Európa gazdasági és társadalmi életében, és vannak bizonyos piaci hiányosságok, amelyek megakadályozzák fejlődésüket. Ezek a KKV-k fejlődését akadályozó piaci hiányosságok azonosak függetlenül attól, hogy a KKV

¹³ Lásd a 10. lábjegyzetben hivatkozott ERP nemzetköziesedési programra vonatkozó döntés 23. pontját és az ERP Kelet-Európa programra vonatkozó döntés 21. pontját.

¹⁴ C-142/87. számú Belgium kontra Bizottság („Tubemuse” eset) [EBHT 1990, I-959. o.]. 35. pont.

tevékenységét a belső piacon vagy harmadik országban fejti ki. Ezért a KKV támogatása mindkét esetben jogszerű lehet. A Bizottság ezért az azóta már hatályon kívül helyezett „KKV iránymutatás”¹⁵ alapján több a KKV-k külföldi FDI beruházásaihoz kapcsolódó nemzeti támogatási programot is elfogadott.¹⁶

V. A nagyvállalkozások FDI projektjeinek támogatásakor vizsgált feltételek

A nagyvállalkozások FDI projektjeinek támogatására vonatkozó vizsgálatát a Bizottság, iránymutatás hiányában, közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (volt EK- Szerződés 87. cikk) (3) bekezdés c) pontjára alapozza. E pont alapján mentesítheti a Bizottság azokat a támogatásokat, amelyek megkönnyítik bizonyos gazdasági tevékenységek fejlődését feltéve, hogy nem érintik hátrányosan, a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben a kereskedelmi feltételeket.

A nagyvállalkozások FDI projektjeihez nyújtott támogatásokra vonatkozó esetek száma igen alacsony. A Bizottsághoz az eredeti cikk megírásáig csak öt bejelentés érkezett.¹⁷ A Vila Galé eset¹⁸ kivételével – amikor a Bizottság a kedvezményezett gyenge piaci pozícióját és első nemzetköziesedési kísérletét figyelembe véve engedélyezett egy brazíliai hotelépítéshez nyújtott beruházási támogatást – a Bizottság nagyon szigorú megközelítést alkalmaz. Így a LiftgmbH esetben a ROPE-WAY felvonógyártó kínai beruházásához nyújtandó támogatást, annak ösztönző hatásának hiánya miatt, nem engedélyezte. A Doppelmayr csoport, amelynek a LiftgmbH a tagja, már több piacon, köztük Kínában is,

¹⁵ Community guidelines on State aid for small and medium-sized enterprises (SMEs) HL C 213., 1996. 07.2 3., 4. o.

¹⁶ A 10. lábjegyzetben felsorolt esetek mellett az N 96/99. sz. portugál vállalkozások nemzetköziesedéséhez nyújtott adókedvezményre vonatkozó döntést is meg kell említeni (HL C 375., 1999. 12. 24. 4. o.). Ezek a döntések engedélyezik a KKV-k FDI projektjeihez nyújtandó támogatásokat, de előírják a nagyvállalkozások részére nyújtandó támogatások előzetes bejelentését.

¹⁷ C 77/1997. eset LiftgmbH (HL L 142., 1999. 06. 05. 32. o.), C 47/02. eset Vila Galé (HL L 61., 2004. 02. 27. 76. o.), a Cordex, Orfama és Djebel eseteket illetően lásd a 7–9. lábjegyzeteket.

¹⁸ A Bizottság 2004/168/EK határozata (HL L 61., 2004. 02. 27. 61. o.).

jelen volt, ahol már megkezdte a felvonók gyártását bérelt üzemekben, a támogatási igény benyújtása előtt. Ezért nem volt igazolható, hogy a Doppelmayr csoport további nemzetköziesedése érdekében szükséges a támogatás.

VI. A Cordex, Orfama és Djebel esetekben alkalmazott megközelítés

Hasonló megközelítést alkalmazott a Bizottság három portugál vállalkozás braziliai (Cordex és Djebel), valamint lengyelországi (Orfama) beruházásaihoz kapcsolódó támogatás elbírálásakor. Ezekben az esetekben a Bizottság azt vizsgálta, hogy az érintett EU- iparág nemzetköziesedéséhez szükséges volt-e a támogatás, illetve mérlegelte az egyes harmadik országban megvalósuló befektetésekkel járó kockázatokat és a támogatás EU-n belüli pozitív és negatív hatásait.

1. A Cordex eset

A Cordex kötelek és fonalakat gyártó cég, amely új szizál termelő gyártási egységet kívánt létrehozni Braziliában (Cordebras Lda). Portugália bejelentette a Bizottságnak, hogy a projekthez 401795 euró adókedvezményt kíván nyújtani. A Bizottság megállapította, hogy a Cordex-szel versenyző termelők közül mások is beruháztak már Braziliában, mégpedig támogatás igénylése nélkül. A Cordex a beruházást saját forrásaiból és bankhitelekből valósította meg. Nem volt semmilyen jele annak, hogy a hasonló beruházásokhoz olyan piaci hiányosságok kötődnének, amelyek megakadályoznák a Cordexet vagy versenytársait, hogy Braziliában beruházzanak. Továbbá a támogatásnak valószínűleg jelentős hatása lenne a belső piacon, mivel nagy mennyiségű brazil áru kerül az EU-ba importálásra. A fentiek alapján nem volt bizonyíték arra, hogy a Cordex-nek a Braziliában megvalósított beruházásához nyújtható támogatás növelné az érintett európai iparág versenyképességét. A támogatás valószínűleg erősítené a Cordex európai versenypozícióját, azonban azon versenytársainak kárára, amelyek nem részesültek támogatásban.

2. *Az Orfama eset*

Az Orfama divatárut gyártó cég. Az eset által érintett projekt keretében az Orfama megszerzett két, szintén a ruha- és divatáru-termelésben érintett lengyel céget. Portugália bejelentette a Bizottságnak, hogy a projekthez 921 752 euró adókedvezményt kíván nyújtani. Azonban, amint a Cordex esetben is, a Bizottság megállapította, hogy a támogatásnak nincsen ösztönző hatása a projekt végrehajtását illetően. Az Orfama a projektet végrehajtotta mielőtt a támogatási kérelmét benyújtotta volna, így nem felelt meg az ösztönző hatásra vonatkozó általános állami támogatási szabályoknak.¹⁹ Továbbá az Orfama már évekkal a cégek megszerzését megelőzően – az érintett cégekkel kötött alvállalkozási szerződések útján – elkezdett ruhákat gyártani Lengyelországban, ezért jól ismerte a lengyel és a szomszédos piacokat, valamint e társaságok működését. A beruházás tulajdonképpen egy pénzügyi művelet volt, amely a korábban kialakult kereskedelmi gyakorlatot szilárdította meg, és nem került bemutatásra az sem, hogy a támogatás bármilyen speciális, a projekthez kapcsolódó kockázat ellentételezéséhez szükséges.

3. *A Djebel eset*

A Djebel eset egy brazil hotelberuházáshoz kapcsolódott. Azonban ellentétben a korábban említett Vila Galé esettel, a kedvezményezettnek – a portugál piacon meghatározó pozícióval bíró Pestana cégcsoport tagjának – ez nem az első nemzetközi beruházása volt. Portugália bejelentette, hogy 574 466 euró támogatás nyújtásával kívánja a projekt finanszírozását segíteni. Azonban a beruházásra 1999-ben került sor, míg a támogatási igényt a vállalkozás csak 2000-ben nyújtotta be, Portugália pedig csak 2005-ben jelentette be a támogatást. Bármilyen támogatásnak, amely már évekkal korábban megvalósított beruházáshoz kapcsolódik, jellemzően már nincs semmilyen gyakorlati hatása a beruházásra. Ezért nem volt semmilyen indok, amely alapján a támogatás szükséges volt a kedvezményezett részére a projekt végrehajtásához, és hozzájárult volna az európai turisztikai ágazat nemzetközi versenyké-

¹⁹ Lásd a 2007–2013 közötti nemzeti regionális támogatásokról szóló közösségi iránymutatás 38. pontját (HL L 54., 2006. 03. 04. 13. o.)

pességéhez. A támogatás előnyt jelentett volna a kedvezményezettnek a versenytársaihoz képest, amelyet nem ellensúlyozott semmilyen közösségi szintű pozitív hatás.

VII. A Bizottság gyakorlatának értékelése

A külföldi FDI projektekhez nyújtott támogatások elbírálása során a Bizottság azt vizsgálja, hogy a támogatás pozitív hatásai meghaladják-e az EU-n belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. A Vila Galé esetet kivéve, a Bizottság nem engedélyezte a nagyvállalkozások FDI projektjeihez nyújtott támogatásokat, amennyiben nem volt bizonyítható, hogy a támogatás szükséges volt egyes gazdasági tevékenységek fejlesztéséhez, anélkül hogy hátrányosan érintette volna az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti kereskedelmi feltételeket. Azonban, amikor a külföldi FDI-hoz nyújtott támogatás egyértelműen igazolható valamely közösségi érdekekkel, mint például KKV kedvezményezettek esetében a KKV-k fejlesztése, a Bizottság pozitívan bírálta el a bejelentéseket. A fenti esetekben a Bizottság a támogatások ösztönző hatását is vizsgálta, azonban az EU-n belüli tevékenység támogatásához képest eltérő módon. A Bizottság számára például az ösztönző hatás hiányának jeleként tekinthető, ha egy cég már rendelkezik az adott országban vagy régióban befektetésekkel, és ezáltal jól ismeri az ottani körülményeket. Ez az érvelés a regionális támogatások során sohasem került felhasználásra.

VIII. A Wam ítéletek és lehetséges hatásuk az FDI támogatására

Az alábbiakban bemutatott Wam SpA -ügyben hozott ítéletek némileg új megvilágításba helyezik az FDI-hoz nyújtott állami támogatások értékelését. Tekintettel arra, hogy ezek a legújabb ítéletek ebben a tárgykörben, még nem beszélhetünk megszilárdult bírói joggyakorlattól, mindazonáltal a támogatást nyújtóknak és a Bizottságnak az ítéletekben foglaltakat mindenképpen érdemes szem előtt tartaniuk.

1. Az ügy előzményei

Az olaszországi, ipari gyártással foglalkozó Wam SpA (továbbiakban Wam) 1995-ben és 2000-ben kedvezményes hiteleket kapott, összesen mintegy 3 millió euró értékben az olasz hatóságoktól, amelyeket távolkeleti terjeszkedésére (nem közvetlenül exportálásra) fordíthatott. Egy 1999-ben kapott panasz alapján a Bizottság 2003-ban hivatalos vizsgálati eljárást indított a két támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítása céljából.²⁰ 2004 májusában a Bizottság elfogadta eljárást lezáró határozatát²¹ (a továbbiakban megtámadott határozat), amelynek (75)-(79) preambulum-bekezdései foglalkoztak a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével. A Bizottság szerint a joggyakorlat alapján még az EU-n kívüli export támogatása is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt, akkor is, ha a kedvezményezett termelésének legnagyobb részét exportálja. A Wamnak a világ minden részén vannak érdekeltségei és több tagállamban is működik leányvállalata (Franciaország, Németország, Dánia, Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia). A panaszos is jelezte, hogy a Wam egyesült királysági leányvállalatával versenyzik és a kedvezményes hitelek miatt több megrendeléstől is elesett. A kérdéses időszakban a Wam árbevételének 52–57%-a származott az EU-n kívüli exportból, ami kétharmad részt EU-n belüli termelésre alapult. Ennek alapján, és függetlenül attól, hogy a támogatások EU-n kívüli exporthoz kapcsolódtak, a Bizottság megállapította, hogy a kereskedelem érintettségének feltétele teljesül, ami miatt a támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

2. A Törvényszék ítélete

Mind Olaszország, mind a Wam önállóan megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék (akkor még Elsőfokú Bíróság) előtt. Az eljárás-

²⁰ A C-4/03. (ex NN102/02.) sz. ügyben hozott eljárást indító határozat (HL C 142., 2003.06.18. 2. o.).

²¹ Az Olaszország által a WAM SpA-nak nyújtott C 4/2003. (ex NN 102/2002.) számú állami támogatásról szóló, 2004. május 19-i 2006/177/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 63., 11. o.).

sokat egyesítették. A fellebbezés legfontosabb jogalapja az volt, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét. A Törvényszék ítéletében (továbbiakban: megtámadott ítélet) az EU-n belüli kereskedelem érintettségére vonatkozó érvelés szempontjából vizsgálta a megtámadott határozatot.²² A Törvényszék szerint ebben az esetben nem lehetett automatikusan megállapítani, hogy a támogatás érintette a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna említenie a támogatás várható hatásait. Ugyanakkor a Törvényszék szerint a Bizottság nem volt köteles a támogatás tényleges hatásainak bemutatására. A megtámadott ítéletben a Törvényszék kimondta továbbá, hogy bár a kedvezményes hitelek megerősítik a kedvezményezett helyzetét, de ez nincsen közvetlen kapcsolatban a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével és a verseny torzulásának lehetőségével, hanem az állami támogatás fogalmának részét képező *előny* körében értékelendő. Vagyis a Törvényszék elválasztotta egymástól az előny és a kereskedelem érintettségének EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott feltételét, és kimondta, hogy azokat egymástól függetlenül kell értékelni. A Törvényszék szerint a Bizottság a megtámadott határozatban nem ismertette, hogy a támogatás következtében a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége hogyan teljesült. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság azon érvelését, amely szerint a támogatás megerősítette a Wam pozícióját más tagállamokban működő versenytársaihoz képest és ezáltal teljesült a kereskedelem érintettsége, illetve potenciálisan torzult a verseny. A Törvényszék hiányolta a megtámadott határozatból a Wam helyzetének támogatás következtében történő megerősödésére, és annak következményeire vonatkozó érvelést. Ugyanezen okból a Törvényszék elutasította a Bizottság azon indokát is, hogy a támogatás következtében a Wam könnyebben tud megjeleníteni EU-n kívüli piacokon és forrásai felszabadulnak, hogy az EU-n belül egyéb tevékenységet végezzen. A Törvényszék elutasította a Bizottság érveit arra vonatkozóan is, hogy nem volt szükséges a távol-keleti és európai piacok kapcsolatait (összefonódásait) vizsgálni, mivel a Wam EU-n belüli kereskedelmet is folytat. A Törvényszék szerint a Tubemuse ítélet²³ alapján szükség van a piacok összefonódá-

²² T-304/04. és T-316/04. számú Olaszország és Wam SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006, II-64. o.].

²³ Lásd a 14. lábjegyzetet.

sának alátámasztására ahhoz, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége a támogatás nyújtása során megvalósuljon. Ezzel szemben a megtámadott határozat nem tartalmaz ilyen formális értékelést. A Bizottság tehát nem fejtette ki megfelelő mélységben, miért lehetséges, hogy a támogatás érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Így a Bizottság nem indokolta megfelelően a következtetéseit az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazása során. Ennek megfelelően az egyéb jogalapokat nem vizsgálva a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.

3. A Bíróság ítélete²⁴

A Bizottság megfellebbezte a Törvényszék ítéletét. A Bizottság szerint a Törvényszék jogellenes határozatot hozott, amikor olyan indokolást követelt meg a Bizottságtól, amely eltér a Bíróság ítélkezési gyakorlatától. A Bizottság szerint a Wam EU-n belüli kereskedelemben való részvétele már önmagában bizonyítja a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását. A Bizottság szerint, ha valamely támogatás mentesít valamely vállalkozást azon költségek alól, amelyeket rendes körülmények között viselnie kell, valamint a tagállamok közötti kereskedelemben versenytársaknak minősülő egyéb vállalkozásokhoz képest megerősíti a helyzetét, akkor az a Philip Morris és Alzetta ítéletek²⁵ alapján automatikusan hatással van a kereskedelemre. Ezért a Bizottság véleménye szerint jogszerűen vélelmezte ebben az esetben a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét. A belső piac és a távol-keleti piacok közötti kapcsolatokra vonatkozó indokolás hiányát illetően a Bizottság szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta azt a magától értetődő megfontolást, amely szerint a pénz helyettesíthető dolog, vagyis ha valamely vállalkozás tevékenységet gyakorol az EU-n belül, nem szükséges külön bizonyítani annak lehetőségét, hogy az e vállalkozás EU-n kívüli piacokra történő belépését elősegíteni hivatott támogatások a tagállamok közötti kereskedelemre is hatással vannak, és versenytorzító hatást válthatnak ki. A Bizottság továbbá arra is hi-

²⁴ C-494/06. számú Bizottság kontra Olaszország és Wam SpA -ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, I-3639. o.].

²⁵ Lásd a 3. és 4. lábjegyzeteket.

vatkozott, hogy a joggyakorlat szerint, ha már a támogatás nyújtásának körülményeiből kitűnik, hogy a támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyegethet, a Bizottság a határozatának indokolásában e körülmények megjelölésére szorítkozhat, de nem szükséges részletes elemzést elvégezni. A Wam és Olaszország szerint a megtámadott ítéletben a Törvényszék nem sértette meg az ítélkezési gyakorlatot és helyesen járt el.

A Bíróság ítéletében a megtámadott ítélet jogszerűségének vizsgálata előtt az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az alábbi előzetes megállapításokat tette:

1. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikke által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus természetéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, mivel azt, hogy egy jogi aktus indokolása megfelel-e az EUMSZ 296. cikkében felsorolt követelményeknek, nemcsak a szövege, hanem a háttere, valamint az érintett témára vonatkozó jogszabályok összessége alapján kell megítélni.²⁶
2. Valamely intézkedés állami támogatássá történő minősítése esetén a fenti elv megköveteli, hogy a Bizottság sorolja fel azokat az indokokat, amelyek miatt a kérdéses intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá esik. Még ha a támogatás odaítélésének körülményeiből ki is derül, hogy e támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyegethet, a Bizottság feladata, hogy e körülményekre a határozata indokolásában hivatkozzon.²⁷

²⁶ A C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet [EBHT 2006, I-7115. o.] 88. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

²⁷ Az előző lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

3. Annak értékelése keretében, hogy valamely nemzeti intézkedés állami támogatásnak minősítendő-e, nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásoknak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre és torzítani a versenyt.²⁸
4. Ami a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének feltételét illeti, az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy ha valamely tagállam adócsökkentés formájában támogatást nyújt bizonyos adóalanyoknak, ezt úgy kell tekinteni, hogy érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, következésképpen pedig megfelel e feltételnek, amennyiben az említett adóalanyok olyan gazdasági tevékenységet folytatnak, amelynek tárgya az ilyen kereskedelem, illetve nem zárható ki, hogy versenyhelyzetben vannak más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel.²⁹
5. Amennyiben az állam által nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti az EU-n belüli kereskedelemben versenytársaival szemben, a támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti ezt a kereskedelmet.³⁰ Az a körülmény, hogy valamely gazdasági ágazatot közösségi szinten liberalizálnak, eleget tesz annak a feltételnek, hogy a támogatásnak tényleges vagy potenciális hatással kell járnia a versenyre, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre.³¹
6. Azok a támogatások, amelyek a vállalkozás által rendes tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő költségek csökkentésére irányulnak, főszabály szerint torzítják a verseny feltételeit.³²

²⁸ A C-222/04. sz., Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006, I-289. o.] 140. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

²⁹ Lásd ebben az értelemben a C-172/03. sz. Heiser-ügyben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005, I-1627. o.] 35. pontját, valamint a fent hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 91. pontját.

³⁰ A fent hivatkozott Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet 141. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³¹ A fent hivatkozott Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet 142. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³² A C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én

Ezt követően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék nem mondott ellent a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettségre vonatkozó joggyakorlatnak, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság határozatában kifejtett indokok nem tették lehetővé annak megértését, hogy a támogatás mennyiben érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bíróság szerint a Törvényszék helyesen hangsúlyozta, hogy támogatások nem az Európai Unión kívülre irányuló export közvetlen és azonnali támogatását, hanem a valamely piacra való belépéssel kapcsolatos program finanszírozását célozzák. Ezért a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítéletben megkövetelte a Bizottságtól a támogatás hatásainak vizsgálatát, mivel ebben az esetben a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen és kevésbé látható, mint azokban az esetekben, amelyekre a Bizottság hivatkozott. A Bíróság az ítéletben azt is kimondta, hogy a Törvényszék „helyesen állapította meg, hogy elegendő lett volna, ha a Bizottság megfelelően kifejti, hogy a vitatott támogatások mennyiben érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és mennyiben torzíthatják a versenyt, illetve mennyiben fenyegethetnek a verseny torzításával. A Törvényszék ebben az összefüggésben még hangsúlyozta is, hogy a Bizottság nem volt köteles az érintett piac valós helyzetének vagy a tagállamok közötti szóban forgó kereskedelmi forgalomnak a gazdasági elemzését elvégezni, sem pedig a vitatott támogatások tényleges hatását, nevezetesen a Wam által alkalmazott árakra gyakorolt hatást bizonyítani, vagy akár a Wam által az Egyesült Királyság piacán végzett értékesítéseket megvizsgálni.”³³ A Bíróság is arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság általános indokolása nem felel meg az EUMSZ 296. cikkében meghatározott indokolási kötelezettségnek. A Bíróság szerint ebben az esetben az az indokolás, hogy a Wamnak a támogatás következtében erősödött a pénzügyi helyzete, nem elegendő a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének alátámasztásához. A Bíróság szerint önmagában az a tény, hogy a Wam az Európai Unión belüli termelése jelentős részének exportjával részt vesz a Közösségen belüli kereskedelemben, az ügy sajátos feltételei (a támogatás harmadik országban történő piacbővítéshez kapcsolódott)

hozott ítélet [EBHT 2000, I-6857. o.] 30. pontja, valamint a fent hivatkozott Heise-rügyben hozott ítélet 55. pontja.

³³ Az ítélet 58. pontja.

mellett nem megfelelő az említett hatások bizonyításához. A Bíróság szerint jelen esetben egy kivételtől beszélhetünk abból a szempontból, hogy bár a kedvezményezett liberalizált piacon tevékenykedik, azonban a vitatott támogatások nem közvetlenül a kedvezményezett e piacon folytatott tevékenységéhez kapcsolódnak, hanem a harmadik országok piacára történő belépés költségeinek finanszírozására irányulnak. Mivel a támogatás támogatástartalma alacsony a Bíróság szerint hatásuk a tagállamokon belüli kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen, és nehezebben érzékelhető, ez pedig alaposabb indokolási kötelezettséget ró a Bizottságra. Továbbá a Bíróság szerint a támogatott tevékenységek költségei nem tekinthetők egy vállalkozás rendes működési költségeinek, így az arra utaló érvelés, amely szerint azok a támogatások, amelyek a vállalkozás által rendes tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő költségeinek csökkentésére irányulnak, főszabály szerint torzítják a verseny feltételeit, ebben az esetben nem alkalmazható. Ezért a Törvényszék helyesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az ügykörülményeit figyelembe véve a Bizottságnak alaposabb elemzést kellett volna lefolytatnia. Ezt az a tény sem vonja kétségbe, hogy az európai és a távol-keleti piacok közötti kölcsönös függőségi viszonyok közvetetten érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet is, főleg mivel a Bizottság a megtámadott határozatban nem fejtette ki ezt a hatást.

Ezen indokok következtében a Bíróság elutasította a Bizottság fellebbezését.³⁴

³⁴ Ennek következtében a Bizottságnak ismétellen le kellett folytatnia vizsgálati eljárását. Ezt követően a Bizottság új határozatot hozott a támogatás első piaccal való összeegyeztethetőségéről. A Bizottság 2010/474/EU határozatával (HL L 235., 2010. 09. 04. 26. o.) a WAM SpA-nak nyújtott támogatásokat a belső piaccal részben összeegyeztethetőnek minősítette és elrendelte az összeegyeztethetetlen rész kamatos kamattal történő visszatéríttetését. A határozat (84)-(96) preambulum bekezdéseiben a Bizottság annak érdekében, hogy megfeleljen a Bíróság ítéletében foglaltaknak, részletesen elemezte, hogy a támogatás miért érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt.

4. Az ítélet értékelése

A Bíróság ítélete az állami támogatási joggyakorlat fontos, ám nem reformértékű mérföldkövének tekinthető. A Bíróság a Törvényszék ítéletének felülvizsgálata során szűk értelmezéssel élt. A Bíróság ítélete alapján ugyanis kimondható, hogy az állami támogatás fogalmának értelmezése során továbbra is a jogi megfontolások az elsődlegesek,³⁵ és a gazdasági elemzés csak a támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálata során kap csak fontosabb szerepet. Ugyanakkor a Bíróság ítélete rámutat arra, hogy amennyiben egy támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kevésbé egyértelmű, mint pl. az FDI támogatása esetében, akkor a Bizottság építheti elemzését a joggyakorlat által kialakított vélelmekre (a működési költségek állami csökkentése jellemzően teljesíti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését), azonban azokon túlmutatóan „arányosan” alaposabb érvelést kell bemutatnia. Vagyis ezekben az esetekben a vélelmek súlya az ügy körülményeitől függ. A Bizottságnak ezekben az esetekben sem kell teljes körű gazdasági elemzést elvégeznie, amikor egy intézkedés támogatási jellegét vizsgálja, csak az általánostól részletesebben kell ismertetnie, hogy miért jutott arra a következtetésre, amely szerint az adott állami intézkedés például érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Mindezek fényében az ítélet nagyobb terhet ró a Bizottságra, hogy az általánostól eltérő esetekben jobban indokolja megállapításait. Ennek következtében az ítélet hozzájárul a jogbiztonság erősödéséhez, illetve a kedvezményezettek jogainak védelméhez is, de nem értelmezhető úgy, hogy eltérne a joggyakorlat által az állami támogatás fogalmának értékelése során kialakított megközelítéstől.

³⁵ A joggyakorlat alapján az állami támogatás fogalma objektív, illetve a bizottság döntésekor ismert objektív tényezők alapján kell megállapítani, hogy egy állami intézkedés állami támogatásnak minősül-e. E tekintetben lásd a C 182/03. és C 217/03. Belga Királyság és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2006, I- 5479. o.] 137. pontját, valamint a C341/06. P és C 342/06. P sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008, I-4777. o.] 95. pontját.

