

TARTALOM

BOLF-GALAMB ZSÓFIA A közszolgáltatási csomag reformja	3
LUCIUS ÁGNES – REMETEI FILEP ZSUZSANNA Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének D) pontja szerinti kulturális támogatások	19
TÓTH TIHAMÉR A holland nitrogén-oxid kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere	53
STAVICZKY PÉTER A dán on-line szerencsejáték-adóztatásra vonatkozó intézkedések állami támogatási értékelése	67
NAGY ZSOLT Az egyes görög kaszinóknak nyújtott jogellenes állami támogatások ügye	85

A KÖZSZOLGÁLTATÁSI CSOMAG REFORMJA

*Az Európai Bizottság javaslatai a közszolgáltatások finanszírozására
vonatkozó állami támogatási szabályok felülvizsgálatára*

BOLF-GALAMB ZSÓFIA¹

Tárgyszavak: vállalkozás fogalma; gazdasági tevékenység; közszolgáltatás; közszolgáltatás ellentételezése; közszolgáltatási határozat; közszolgáltatási keretszabály; közszolgáltatási de minimis rendelet; hatékonyság; túlkompensáció

Jelen cikk az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: közszolgáltatások) működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások felülvizsgálatára vonatkozó új európai bizottsági tervezeteket, és az azokhoz kapcsolódó kérdéseket ismerteti röviden².

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) hosszas előkészítő folyamatot követően 2011 szeptemberében nyilvános konzultációt

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 kézirat lezárásának időpontja: 2011. 10. 10.

kezdeményezett az ún. közszolgáltatási csomag felülvizsgálatával kapcsolatban az érintett tagállami hatóságok és egyéb szervezetek bevonásával. Az új tervezetek a 2005-ben elfogadott, és idén lejáró szabályok gyakorlati alkalmazása során felmerült problémákra, kérdésekre kívánnak választ és megoldást adni. A tagállami tapasztalatok megismerését segítették a Bizottság részére a tagállamok által 2008-ban készített jelentések, illetve az érdekeltek és a tagállami hatóságok számára 2010-ben közzétett kérdőívre adott válaszok. A felülvizsgálatra kerülő Monti-Kroes csomag része az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének [jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (2) bekezdése] az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozat³ (a továbbiakban: 2005/842/EK határozat) és a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály⁴. A keretszabály és a határozat előzménye az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) Altmark ítélete⁵ volt. Mint az ismeretes, e feltételek mindegyikének teljesülése esetén adott állami kifizetés nem minősül támogatásnak.

³ HL L 312., 2005.11.29., 67–73. o

⁴ HL C 297., 2005.11.29., 4–7.o.

⁵ C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügy, EBHT 2003, I-7747. o. A négy feltétel: A 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 alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.(4)

Az Altmark -ítélet alkalmazásának problémáira adott részben választ a keretszabály és a határozat.

A most közzétett, 2011 végén elfogadni tervezett csomag az alábbi négy tervezetet tartalmazza:

- az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény tervezete⁶ (a közlemény tervezete);
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági rendelet tervezete⁷ (a közszolgáltatási de minimis rendelet tervezete);
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági határozat tervezete⁸ (a határozat tervezete);
- a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály tervezete⁹ (a keretszabály tervezete).

2. A közlemény tervezete

A közlemény célja a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó olyan alapvető fogalmak, mint a vállalkozás, a gazdasági tevékenység, az állami forrás, a

⁶ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_communication_hu.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_deminimis_en.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_decision_hu.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_framework_hu.pdf

kereskedelemre gyakorolt hatás értelmezése, illetve a Bíróság Altmark-ítéletében megállapított feltételek tisztázása, részletezése. A közlemény a közszolgáltatások finanszírozásában érintett, ám a vonatkozó uniós joggyakorlatot teljesen nem ismerő tagállami döntéshozók segítségét szolgálja.

A Bíróság gyakorlata alapján a vállalkozás gazdasági tevékenységet végző entitás, függetlenül annak jogállásától¹⁰, és attól, hogy azt profit elérése céljából hozták-e létre. Másrészt, egy adott entitás vállalkozásnak minősítése mindig az adott tevékenység alapján történik, sőt adott esetben két külön jogalany is egyetlen gazdasági entitásnak minősülhet az állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából¹¹.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint bármely tevékenység, amelynek keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak, gazdasági tevékenységnek minősül¹². Az, hogy létezik-e piaca egy adott szolgáltatásnak, attól függ, hogy az állam hogyan szervezi meg az adott szolgáltatást. Egy szolgáltatás gazdasági vagy nem gazdasági jellege alapvetően függ az adott tagállam politikai és gazdasági sajátosságaitól, másrészt időben is változhat, ezért a Bizottság nem adhat taxatív listát e tekintetben. A tervezet összefoglalja a vonatkozó bírósági gyakorlatot az állami közhatalom gyakorlása, az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátások és a kutatási szervezetek tevékenysége területén.

Az állami forrás fogalmi eleme kapcsán a tervezet rögzíti, hogy nemcsak a közvetlen állami kifizetések, a kizárólagos vagy különleges jogok közbeszerzési eljárás nélküli odaítélése, a közvállalkozásokon keresztüli finanszírozás tekinthető államnak betudható ellentételezésnek, hanem a közszolgáltatások ellátásáért fizetett olyan kompenzációk is, amelyeket adójellegű díjakból vagy az állam által kivetett kötelező hozzájárulásokból finanszíroznak, és amelyek kezelése és szétosztása jogszabály rendelkezéseinek megfelelően történik.¹³

¹⁰ C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek [EBHT 2000, 06451 o.] 118. pont.

¹¹ E tekintetben azt kell vizsgálni, hogy fennáll-e az irányító részesedés, a funkcionális, a gazdasági vagy az intézményi kapcsolat a két entitás között. Lásd még: C-480/09 P sz. AceaElectrabel Produzione SpA kontra Európai Bizottság ügy [EBHT 2010] 47–55. pont.

¹² 118/85. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 1987, 2599. o.] 7. pont; C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy [EBHT 1998, I-3851. o.] 36. pont; C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyek, 75. pont.

¹³ C-78/90–C-83/90. sz. Compagnie Commerciale de l'Ouest és társai kontra

A kereskedelemre gyakorolt hatás a közszolgáltatások finanszírozása esetében is a legtöbb esetben fennáll. A verseny számára nem nyitott piacok esetében a támogatás valószínűleg nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, azonban ha a kedvezményezett liberalizált piacon is működik, a részére nyújtott támogatás már érintheti a kereskedelmet. Ha a kedvezményezett nem vesz részt határon átnyúló tevékenységekben, azonban más tagállamokban letelepedett vállalkozások számára csökken annak lehetősége, hogy szolgáltatásaikat az érintett tagállamban biztosíthassák, szintén fennáll a kereskedelem érintettsége.¹⁴

Az Altmark -ítéletben rögzített bírósági teszt vonatkozásában a tervezet a közszolgáltatás fogalmát, az azzal való megbízást, az ellentételezés kiszámítását, és a túlkompenzáció elkerülése érdekében megkövetelt intézkedéseket elemzi.

Adott tevékenység közszolgáltatásként minősítése kapcsán a tagállamok széles diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek, a Bizottság és a Bíróság csak a nyilvánvaló hibák esetén léphet fel.¹⁵ A közszolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyeket egy vállalkozás saját üzleti érdekeinek figyelembevételével nem, vagy nem olyan mértékben, minőségben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el.¹⁶ A közszolgáltatás ellátását az adott vállalkozásra hivatalos megbízási aktussal kell ráruházni, ennek jogi formája tagállamonként változhat. A megbízás fogalma tágan értelmezendő, a hatóság ugyanis olyan szolgáltatást is finanszírozhat, amelyeket maga a szolgáltató fejlesztett ki és javasolt, feltéve, hogy a hatóság a kompenzáció nyújtását megelőzően döntött a szolgáltató javaslatának jóváhagyásáról.¹⁷

Az ellentételezés mértéke azonban nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek

Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port egyesített ügyek [EBHT 1992, I-1847. o.] 35. pont; C-34/01– C-38/01. sz. Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze egyesített ügyek [EBHT 2003, I-14243. o.]26. pont.

¹⁴

¹⁵ T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ügy [EBHT 2008, II-81. o.] 166–169. és 172. pont; T- 17/02. sz. Fred Olsen- ügy [EBHT 2005, II-2031. o.] 216. pont.

¹⁶ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke, HL L 315., 2007.12. 03, 1. o.

¹⁷ T-17/02. sz. Fred Olsen -ügy [EBHT 2005, II-2031. o.] 188. pont.

teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az ésszerű nyereségre.¹⁸

Az ellentételezés paramétereinek előzetes meghatározásának követelménye azt jelenti, hogy az ellentételezés meghatározásának módja az elejétől fogva egyértelmű kell, hogy legyen, az azonban nem szükséges, hogy az ellentételezést egy meghatározott képlet alapján számítsák ki. Amennyiben a vállalkozás az ésszerű nyereségre is részesül ellentételezésben, a megbízási aktusnak értelemszerűen a nyereség kiszámításának kritériumait is tartalmaznia kell.

A negyedik Altmark -feltételben a szolgáltató kiválasztására kínált két lehetőség közül a nyílt diszkriminációmentes eljárás alkalmazása tűnik az egyszerűbb megoldásnak. A közbeszerzési eljárás alkalmazása csak akkor zárja ki az állami támogatást, amikor a hatóság által meghatározott odaitélési kritériumok biztosítják, hogy a szolgáltatást a közösség számára a legkisebb költség mellett nyújtják.

Amennyiben a közszolgáltatót nem a fenti eljárással választják ki, az ellentételezés összegének meghatározásához az adott szolgáltatásra vonatkozó általánosan elfogadott piaci díjazás a legjobb viszonyítási alap.¹⁹ Amennyiben ilyen piaci díjazás nem létezik, más módon kell biztosítani, hogy az ellentételezés megállapítása ne egy nem hatékony vállalkozás magas költségei alapján történjen. A megfelelő viszonyítási alap egy jól vezetett, átlagos, a szükséges eszközökkel felszerelt vállalkozás, illetve annak költségszerkezete.

Jól vezetettnek tekinthető a vállalkozás, amennyiben objektív kritériumokkal bizonyítható a jó vállalatvezetés, amennyiben a cég megfelel a nemzeti, uniós vagy nemzetközi számviteli standardoknak. Azonban önmagában a profittermelés miatt még nem lesz jól vezetett egy vállalkozás.

Az átlagosnak minősítéshez szükséges bizonyítani, hogy jelentős számban vannak azok a vállalkozások ugyanabban vagy másik tagállamban, amelyek költségeit figyelembe lehet venni. A megfelelő eszközökkel felszereltség pedig azt jelenti, hogy a kedvezményezett ren

¹⁸ Az ésszerű nyereség meghatározása kapcsán ld. a IV. fejezetet.

¹⁹ a Bizottságnak a C 49/2006 – Olaszország – a Poste Italiane postai takaréklevelek forgalmazása miatti díjazása érdekében Olaszország által bevezetett állami támogatás ügyben hozott határozata, HL L 189., 2009.07.21., 3. o.

delkezik azokkal a szükséges forrásokkal, amelyekkel a közszolgáltató azonnal el tudja látni közszolgáltatási kötelezettségeit.

Összességében megállapítható, hogy bár a közlemény céljai alapvetően támogathatók, hiszen egy eddig nem létező, hiánypótló összefoglalását próbálja adni azoknak a közszolgáltatási támogatások alkalmazásához szükséges fogalmaknak, amelyeket eddig alapvetően csak a joggyakorlat határozott meg, azonban egyrészt számos elem további tisztázásra szorul, másrészt pedig fontos kiemelni, hogy a Bizottság nem veszélyeztetheti a tagállamok diszkrecionális jogkörét a közszolgáltatások meghatározása terén.

3. A közszolgáltatási *de minimis* rendelet tervezete

Az állami támogatási szabályoknak a közszolgáltatásokat ellátó vállalkozásokra való alkalmazásával kapcsolatos bizottsági tapasztalatok azt mutatják, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendeletben²⁰ (a továbbiakban: 1998/2006/EK rendelet) meghatározott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra alkalmazandó általános határtól bizonyos esetekben eltérhet az a tényleges határ, amely alatt az ilyen vállalkozásoknak biztosított előny úgy ítélt meg, hogy az nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem torzítja a versenyt.

A tervezet szerint, amennyiben kevesebb, mint 10 000 lakost képviselő helyi hatóság nyújt ellentételezést egy közszolgáltatás ellátásáért olyan vállalkozás részére, amelynek éves forgalma a megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg az évi 5 millió eurót, valamint a kedvezményezettnek nyújtott ellentételezés összege egy pénzügyi évben nem haladja meg a 150 000 eurót, úgy kell tekinteni, hogy a közszolgáltatásért nyújtott kompenzáció nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. E rendelkezés tekintetében tisztázásra szorul, hogy a megelőző két pénzügyi év éves forgalma kapcsán a megbízás vagy a támogatás nyújtásának időpontja számít. Szintén fontos megjegyezni, hogy a hazai tapasztalatok alapján vélhetően meglehetősen alacsonynak tekinthető a 10 000 lakosra vonatkozó li-

²⁰ HL L 379., 2006.12.28., 5–10. o.

mit, így egy ilyen értékhatár mellett meglehetősen kevés esetben lenne alkalmazható a rendelet. Ráadásul nem indokolt, hogy a megrendelő önkormányzat mérete határozza meg azt, hogy van-e versenytorzítás.

Szintén nem egyértelmű, hogy amennyiben egy ilyen önkormányzat területén működő, ilyen mértékű lakosságot ellátó közszolgáltatónak a központi állami hatóságok adnak ellentételezést a helyi közszolgáltatási feladatokra, az vajon mentesíthető-e ezen rendelkezés alapján.

A kizárt ágazatok, a támogatástartalom kiszámítása, a támogatás mesterséges feldarabolásának tilalma, a támogatás odaítélésének időpontja tekintetében a tervezet az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben foglalt elveket és rendelkezéseket követi. A közszolgáltatási de minimis rendelet az általános de minimis rendelethez hasonlóan csak az ún. átlátható támogatásokra alkalmazandó, azaz az olyan támogatásokra, amelyeknél a bruttó támogatástartalom előzetesen pontosan kiszámítható, anélkül, hogy komolyabb kockázatértékelést kellene végezni. Itt fontos megjegyezni, hogy a kezességvállalásra vonatkozó értékhatárok tekintetében meglehetősen problémás, hogy ugyanaz a szabály alkalmazandó, mint az általános de minimis esetében. Ezáltal a közszolgáltatás nyújtóját rosszabb adósnak vélelmezi a tervezet, amely nem indokolt. Amennyiben magasabb a támogatás, elvileg nőnie kellene arányosan a nyújtható garanciának is.

A támogatáshalmozódás szempontjából a tervezet tartalmazza azt az 1998/2006/EK rendeletben bevezetett, a tagállamok által korábban meglehetősen sérelmezett szabályt, mely szerint a csekély összegű támogatás ugyanazon elszámolható költségek tekintetében nem halmozható állami támogatással, ha az ilyen jellegű halmozódás olyan támogatási intenzitást eredményezne, amely túllépi a csoportmentességi rendeletben vagy a Bizottság által elfogadott határozatban az egyes esetek meghatározott körülményeire vonatkozóan rögzített támogatási intenzitást.

A közszolgáltatási de minimis és az általános de minimis támogatás nem halmozható egymással. Ez azt jelenti, hogy azonos közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó költségek finanszírozása során a támogatást nyújtónak döntenie kell, hogy melyik szabályt alkalmazza. Azonban a tervezet nem korlátozza az 1998/2006/EK bizottsági rendelet általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásokra való alkalmazását, azaz – a tagállam döntésétől függően – a közszolgáltatásért járó ellentételezésre a tervezet vagy az 1998/2006/EK bizottsági rendelet is alkalmazható, azzal, hogy a két rendelet előnyeinek egy időszakban

való halmozását meg kell előzni. A két rendelkezést együtt olvasva nem teljesen egyértelmű a tervezetből egyrészt, hogy a vállalkozás nem közszolgáltatásnak minősülő tevékenységeire adható-e de minimis támogatás az 1998/2006/EK bizottsági rendelet alapján a közszolgáltatási de minimis mellett, másrészt, hogy mi minősül egy időszaknak, hiszen a 1998/2006/EK rendelet három éves, míg a tervezet csak éves időtartamban számol. Remélhetőleg az észrevételeket követő korrekciók nyomán e bizonytalanság meg fog szűnni.

A támogatáshalmozódási szabályokat figyelembe véve, a támogatást nyújtó a támogatási döntést megelőzően köteles nyilatkozatni a kedvezményezettet az általa a tervezet vagy az 1998/2006/EK bizottsági rendelet értelmében kapott csekély összegű támogatásokról.

Az újonnan kialakított közszolgáltatási de minimis rendelet akkor lehetne valóban hasznos és széleskörűen alkalmazható a tagállamok számára, ha egyrészt nem csak a helyi hatóságok számára lenne nyitott, másrészt, ha a lakosságszám és az árbevételi korlát törlésre kerülne.

4. A határozat tervezete

A jelenleg hatályos 2005/842/EK határozat helyébe lépő új határozat azon feltételeket fogja meghatározni, amelyeket teljesítő közszolgáltatásért nyújtott ellentételezést, bár állami támogatásnak minősül, továbbra sem szükséges az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerint előzetesen bejelenteni a Bizottság részére, és az összegegyeztethető lesz az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdésével.

Az alkalmazási tapasztalatokat, és a közben a piacon bekövetkezett változásokat figyelembe véve, a tervezet szerint az eddigi éves, közszolgáltatási feladatonként juttatható 30 millió eurós támogatási összeg helyett, csak 15 millió euró/év/közszolgáltatási feladat esetében mentesíthető a támogatás a szabály alapján a bejelentési kötelezettség alól. Ha az ellentételezés összege a megbízás időszaka alatt változik, úgy éves összegként a különböző éves ellentételezési összegek átlagát lehet használni. Azonban az eddig alkalmazott 100 millió eurós éves árbevételi korlát megszűnne a tervezet értelmében, így csak egy összeghatárt kellene figyelembe venni. A kórházak és a szociális lakhatás esetében továbbra sincs értékhatárra vonatkozó korlát, mint ahogy a tervezetben újonnan szereplő egészségügyi, gyermekgondozási, munkaerőpi-

acra való belépéshez kapcsolódó, továbbá a kiszolgáltatott társadalmi csoportok gondozása és társadalmi integrációja érdekében nyújtott közszolgáltatások esetében sem, amennyiben az adott kedvezményezett tevékenysége csak ezekre a szolgáltatásokra korlátozódik. A légi és tengeri közlekedésben az értékhatár általában megegyezik az általánosan alkalmazandóval, azonban a hatályos és az új határozat is alternatív, utasszámhoz kötött értékhatárt is megad. A hatályoshoz képest jelentősen csökkent a repülőterek esetében az az értékhatár, amely alatti utasforgalommal rendelkező repülőterek esetében a határozat alkalmazható. Az közszolgáltatással történő megbízást megelőző két pénzügyi évben eddigi 1 000 000 átlagos éves forgalom helyett ez már csak 200 000 utas lehet. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó iránymutatás²¹ D kategóriás, kis regionális repterek definíciójában 1 millió éves utas forgalmat határozott meg, és az az új érték ennél lényegesen alacsonyabb. Kérdésként merül fel továbbá, hogy amennyiben több vállalkozás együtt végez egy adott közszolgáltatási feladatot, akkor a fenti értékhatárok vállalkozásonként vagy feladatonként értendőek. Megfontolandó lenne továbbá bizonyos kulturális tevékenységekre lehetővé tenni közszolgáltatási ellentételezés nyújtását.

Az új szabályok csak akkor lesznek alkalmazhatók, ha a közszolgáltatással való megbízás időtartama nem több 10 évnél. Ennél hosszabb időszakra kiterjedő megbízási aktusok csak akkor tartozhatnak a határozat hatálya alá, ha a közszolgáltató olyan jelentős beruházásra kényszerül, amelyet az általánosan elfogadott számviteli elvekkel összhangban a megbízás teljes időtartama alatt kell amortizálni. Bár a magyar gyakorlatban ez nem újdonság, de a megbízási aktus kötelezően előírt tartalma kiegészül a határozatra való utalással.

A közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés mértéke továbbra sem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az észszerű nyereséget. A tervezet továbbá kimondja, hogy a közszolgáltatás költségeinek fedezéséhez szükséges összeget meghaladó ellentételezés nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, ezért az összegegyeztetetlen állami támogatásnak minősül, azt a kedvezményezettek visz-

²¹ HL C 312., 2005.12.29., 1–14.o.

szá kell, hogy fizessék. Ugyanilyen megítélés alá esik a közszolgáltatás nyújtásához nyújtott, de a vállalkozás által valójában egy másik piacon, a megbízási aktusban nem szereplő célra felhasznált ellentételezés is, amely ugyancsak nem szükséges a közszolgáltatási feladat ellátásához. Kérdés, hogy ebben az esetben a túlkompenzációra alkalmazandó-e a tiltott támogatások visszatéríttetésénél irányadó, a 794/2004/EK rendeletben²² foglalt visszafizetési kamatláb. Egy ilyen jellegű előírás adott esetben ellehetetlenítené a közszolgáltató feladatvégzését (amennyiben az indokolt költségek több külső tényezőtől erősen befolyásoltak), illetve növelné a vállalando kockázat szintjét, aminek következtében a vállalkozás elvárt profitszintje – és így végső soron a megbízó kiadásai – növekednének. Az is kérdés, hogy ez a kamat csak a túlkompenzáció 10%-a (lásd alább) felett alkalmazandó-e.

Az ésszerű nyereség meghatározásával kapcsolatban jelzett tagállami észrevételekre és jogbizonytalanságra reflektálva, a tervezet az állami támogatási szabályok történetében először részletes rendelkezéseket tartalmaz e tekintetben. Ésszerűnek tekinthető a nyereségráta, amennyiben a tagállami hatóságok releváns swap-kamatlábát nem meghaladó tőke megtérülési rátát maximum 100 bázispontos felárral növelik. Relevánsnak az a swap-kamatláb tekinthető, amelynek lejáratát és pénzneme megfelel a megbízási aktusban meghatározott időtartamnak és pénznemnek. Amennyiben a tőke megtérülési ráta használata nem lehetséges, úgy eltérő nyereségmutató is alkalmazható, például számviteli nyereségmutatók (átlagos tőkearányos jövedelmezőség (ROE), a befektetett tőke jövedelmezősége (ROCE), az eszközarányos jövedelmezőség (ROA) vagy az értékesítési jövedelmezőség (ROS)). A tagállamnak a választott mutatótól függetlenül bizonyítani kell tudnia, hogy a nyereség nem haladja meg azt a mértéket, amely mellett egy átlagos vállalkozás a szolgáltatás nyújtása mellett döntene.

Az eddigi 1 éves kompenzációs időszak helyett új szabályként kerül bevezetésre, hogy a tagállami hatóságok kötelesek a megbízás végén, de legalább háromévente ellenőrizni, hogy az adott kedvezményezett nem részesül-e a fentiek értelmében túlkompenzációban. Amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az ellentételezés összegé-

²² Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet, HL L 140., 2004. 04.30., 1–134. o.

nek 10 %-át, a túlkompensáció átvihető a következő időszakra, és levonható az akkor fizetendő ellentételezés összegéből. Kikerült viszont a tervezetből a kórházak, és a szociális lakhatás esetében alkalmazott 20%-os átvihetőségi értékhatár.

A korábbi hároméves jelentési kötelezettség helyett a tagállamok két évente kötelesek részletesen beszámolni a Bizottságnak a határozat alkalmazásáról. Meg kell, hogy nevezzék többek között szolgáltatási kategóriánként és ágazatonként a támogatás összegét, a határozat alkalmazásának nehézségeit, harmadik felek panaszait, a belső szolgáltatók részére megítélt támogatások arányát.

A 2005/842/EK határozat alapján nyújtott támogatások tekintetében a tervezetben rögzített átmeneti idő – figyelemmel a közszolgáltatási szerződések jellemzően több éves időtartamára – meglehetősen rövid, egy év.

A hazai tapasztalatok alapján, a jelenlegi tervezet alacsonyabb értékhatára miatt valószínűleg növekedni fog a bejelentési kötelezettség hatálya alá eső közszolgáltatásért járó ellentételezések száma, ezt vélhetően a hazai és más tagállami támogatást nyújtók is jelezni fogják a konzultáció során. Szintén kifogásolható a jelentéstételi idő két évre csökkentése, és a meglehetősen részletes tartalmi követelmények, hiszen ezek további adminisztrációs terheket rónak a tagállamokra.

5. A keretszabály tervezete

A tervezet azokat a feltételeket rögzíti, amelyek alapján a határozat hatályán kívül eső, és ezért a bejelentési kötelezettség alá tartozó közszolgáltatásért járó ellentételezések belső piaccal való összeegyeztethetőségét a Bizottság értékelni fogja.

A keretszabály alkalmazása során a tagállamoknak be kell mutatniuk, hogy a felhasználók és a szolgáltatók érdekeinek figyelembevételében nyilvános konzultáció segítségével kellően mérlegelték a közszolgáltatás iránti igényeket, azaz a közszolgáltatássá minősítés csak a megfelelő indokoltság (általános érdek) eseté lehetséges, és nem egyedi érdekek alapján. A megbízási időtartamát objektív kritériumokkal kell alátámasztani, az semmiképp sem haladhatja meg közszolgáltatás nyújtásához szükséges eszköz számviteli leírásához szükséges időt. Érvényesíteni kell a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat,

miszerint ha egy feladattal több szolgáltatót bíznak meg, az ellentételezést mindig azonos módszerrel kell kiszámítani.

A keretszabály részletesen szól az ellentételezés összegének meghatározásáról. Ennek mértéke a várható költségek és bevételek vagy a ténylegesen felmerült költségek és bevételek alapján, vagy a két módszer kombinációjával határozható meg. A várható költségek és bevételek módszerének alkalmazása esetén a megbízási aktusban meg kell határozni a várható költségeket és bevételeket, és a tagállamoknak meg kell adniuk, hogy várakozásaikat mely forrásokra (nyilvános adatbázisok, a közszolgáltató múltbeli költségadatai, a versenytársak költségadata stb.) alapozták. A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges, vagy várhatóan szükséges nettó költséget lehetőség szerint a nettó elkerülhető költség módszerét alkalmazva kell kiszámítani, vagy amennyiben ez nem lehetséges, a Bizottság más indokolt módszereket, pl. a költségallokációs módszert is elfogad. A nettó elkerülhető költség módszere szerint a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges, vagy várhatóan szükséges nettó költség a szolgáltató közszolgáltatási kötelezettség melletti nettó működési költsége és ugyanazon szolgáltató ilyen kötelezettség nélküli nettó működési költsége vagy nyeresége közötti különbség. A költségallokációs módszer szerint ez a nettó költség a szolgáltató közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos – a megbízási aktusnak megfelelően meghatározott és becsült – költségeinek és bevételeinek különbsége. A bevételeknek mindenképp magukban kell foglalniuk a közszolgáltatásból származó becsült bevételeket, valamint a kizárólagos vagy különleges jogokból²³keletkező bevételeket is.

A keretszabály tervezete a határozat tervezetéhez képest még tovább pontosítja az ésszerű nyereség meghatározásához használt lehetséges módszereket.

Új elemként jelenik meg továbbá a hatékonysági ösztönzők követelménye, amelyeknek objektív és mérhető kritériumok szerint kialakított mechanizmusát a tagállamok kötelesek a megbízási aktusban rögzíteni, és azok teljesülését utólagosan ellenőrizni. A hatékonyság teljesülését esetenként és ágazatonként a legmegfelelőbb módszerrel kell biztosíta-

²³ A kizárólagos vagy különleges jogok az érintett tagállam illetékes hatósága által törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések útján adott jogok, amelyek hatása az, hogy adott tevékenységek gyakorlását egy vagy több szervezet számára tartják fenn, és jelentősen befolyásolják más szervezetek e tevékenységek végzésére vonatkozó lehetőségeit.

ni, amit abban az esetben lehet csak mellőzni, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy annak bevezetése nem célszerű. Ennek módja lehet például egy olyan ellentételezési mérték megállapítása, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes, vagy a megbízási aktusban megállapíthatnak termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat is, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthetik. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy maga az Altmark-ítélet negyedik feltétele is azt hivatott biztosítani, hogy az a szolgáltató kerüljön megbízásra, aki az adott szolgáltatást a közösség számára legkisebb költséggel tudja nyújtani. Kérdés, hogy ezt a hatékonysági követelményt hogyan, milyen kiterjesztően kell értelmezni, abban az esetben, amikor állami támogatásnak minősülő, az Altmark-teszten megbukott intézkedésről van szó. A közbeszerzési szabályok betartására vonatkozó rendelkezés értelmetlen, hiszen ezeket az előírásokat már vagy be kell tartani, vagy az adott feladat nem tartozik a hatályuk alá. A szöveg továbbá a közbeszerzés kötelezővé tételével elmosza az Altmark-ítéletben foglalt kereteket.

Szintén rögzítésre kerül a tervezetben, hogy amennyiben egy vállalkozás az ellentételezett közszolgáltatás körén kívül eső tevékenységek tekintetében különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkezik, és amelyekből az ésszerű nyereséget meghaladó nyereségre tesz szert, vagy ha más állami kedvezményekben is részesül, akkor ezeket is hozzá kell adni a kedvezményezett bevételeihez.

A túlkompensáció ellenőrzése kapcsán a keretszabály, a határozathoz hasonlóan, rögzíti, hogy a közszolgáltatás költségeinek fedezéséhez szükséges összeget meghaladó ellentételezés nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, ezért az összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. A vállalkozás a vártnál magasabb hatékonyság-növekményekből származó többletet az ésszerű nyereség többleteként a megbízási aktusban előírtak alapján megtarthatja. A túlkompensáció felülvizsgálatának időszaka maximum 3 év, illetve koncessziók és az ún. „in-house” szerződések²⁴ esetén két év.

²⁴ In-house, azaz belső szolgáltatónak az olyan elkülönült jogi egység minősül, amely felett az adott hatóság olyan ellenőrzési jogot gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, amely jog megnyilvánulhat az irányítási, igazgatási, felügyeleti testületekben való képviselésben, a döntésekre gyakorolt tényleges befolyás egyéb formáiban, nem feltétel azonban a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdon.

A keretszabály a továbbfejlesztett túlkompensáció ellenőrzési rendszer mellett bevezet egy részletes elemzési kötelezettséget bizonyos, nagyobb versenytorzító potenciállal rendelkező ellentételezések²⁵ vonatkozásában. Ezekben az esetekben a Bizottság a támogatás szükségességének és arányosságának biztosítása érdekében további feltételek teljesítését követeli meg a tagállamoktól. Ilyenek például a megbízás időtartamának, alkalmazási körének, területi hatályának szűkítése; a közszolgáltatás odaitélési módszerének vagy a finanszírozási megoldások módosítása; a közszolgáltatás odaitélésének versenyeljáráshoz kötése; az ellentételezés csökkentése a közszolgáltatások körén kívül eső, de azzal egyező infrastruktúrát használó egyéb tevékenységekből származó többletnyereség figyelembevételével; a közszolgáltatáshoz kötődő speciális vagy kizárólagos jogok korlátozása; indokolt, vagyis tisztességes és megkülönböztetésmentes feltételek melletti hozzáférés biztosítása harmadik felek számára az ellentételezésből finanszírozott infrastruktúrához vagy hálózathoz.

A tervezet alapján a tagállamokat közzétételi kötelezettség terheli az adott közszolgáltatások és a hozzájuk kapcsolódó ellentételezés tekintetében. Ennek alapján meg kell nevezni a kedvezményezett nevét, a részére nyújtott éves kompenzáció összegét, a közszolgáltatási feladat időtartamát és tartalmát, annak területét, valamint a közszolgáltatási feladat tényleges igényének felmérése érdekében végzett konzultáció

²⁵ Például a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás egy olyan hálózat része, amely az adott földrajzi vagy termékpiacon adott hasonló megbízásokból áll, és amelynek együttes hatása valószínűleg az érintett piac lezárását eredményezi; az adott megbízással összefogott feladatokat a szolgáltatásnyújtás hatékonyságának és eredményességének veszélyeztetése nélkül több különálló megbízásra is fel lehetne osztani, ami jelzi, hogy az érintett piacon az egyéb szolgáltatók versenylehetőségei komoly korlátok közé vannak szorítva; ha a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan speciális vagy kizárólagos jogokhoz kötődik, amelyek révén a vállalkozás nehezen számszerűsíthető immateriális előnyökhöz jut, vagy amelyek indokolatlanul gátolják a többi szereplő piacra jutását; a támogatással a vállalkozás finanszírozni tudja egy olyan infrastruktúra létrehozását, amely nehezen utánozható, és amely a versenytársak tisztességes és megkülönböztetésmentes hozzáférését biztosító rendelkezések hiányában valószínűleg alkalmas a közszolgáltatás piacán vagy a kapcsolódó üzleti területeken tevékeny szereplők kiszorítására; a közszolgáltatási kötelezettséggel való megbízás olyan mértékben gátolja vagy valószínűleg gátolja a belső piac megfelelő működésének védelmére hivatott európai uniós jogszabályok érvényesítését, amely a verseny komoly torzulását eredményezheti.

eredményét. A tervezet – a határozathoz hasonlóan – egyéves átmeneti időszakot biztosít.

A keretszabály számos, a tagállamok számára nehezen elfogadható szigorítást tartalmaz a hatályoshoz képest, mint például a nyilvános konzultáció kötelezővé tétele a közszolgáltatássá minősítés esetében, a kötelező hatékonysági kritériumok és a részletes vizsgálat bevezetése kellően körülhatárolt alkalmazási kör megjelölése nélkül. Ezzel a Bizottság több esetben túllépheti a hatáskörét a közszolgáltatások szervezése kapcsán a tagállamok részére biztosított diszkrecionális jog megsértésével.

6. Konklúzió

A bizottsági tervezetek közzétételével az érdemi munka most a tagállamokra vár, hogy észrevételeikkel még befolyásolják a véglegesen kialakuló és a későbbiekben általuk is alkalmazandó szabályokat. A Bizottság törekvése egyrészt az egyszerűsítés, másrészt a nagy versenytorzító hatással rendelkező közszolgáltatások ellentételezése kapcsán egy alaposabb elemzést előíró szabály megalkotása volt. A tagállamok várhatóan leginkább a de minimis rendelet és a határozat tervezett értékhatárait (pl. lakosságszám, éves ellentételezési összeg, árbevétel nagysága stb.), a keretszabály hatékonysági és közbeszerzésre vonatkozó rendelkezéseit fogják vitatni, próbálva számukra lényegesen több mozgásteret biztosító szabályokat elfogadtatni.

Az eddigi hazai tapasztalatok alapján a határozat szabályai kerültek leginkább alkalmazásra, azonban, ha marad a csökkentett összegű értékhatár, illetve az új de minimis rendelet is a tervezetek megfelelő feltételekkel kerül elfogadásra, akkor a bizottsági bejelentések száma jeletősen növekedni fog.

AZ EUMSZ 107. CIKK (3) BEKEZDÉSÉNEK D) PONTJA SZERINTI KULTURÁLIS TÁMOGATÁSOK

LUCIUS ÁGNES – REMETEI FILEP ZSUZSANNA¹

Tárgyszavak: kulturális támogatás, gazdasági tevékenység, vállalkozás fogalma, elszámolható költségek, filmszakmai támogatás, közvetett támogatás, támogatás a magyarországi múzeumi gyűjtemények mobilitásához, előadó-művészeti támogatás

Jelen összefoglaló célja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetően nyújtható kulturális támogatások bemutatása, elsősorban az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) által jóváhagyott magyar kulturális támogatásokon keresztül. A cikk először a kulturális támogatások fogalmát, illetve az Európai Unió tagállamaiban jelenleg működő kulturális támogatási programok főbb típusait, jellemzőit mutatja be. Ezt követően általános áttekintést ad a kulturális támogatási programokban elfogadott célokról és kulturális támogatásként elszámolható költségekről, végül ismerteti a hazai kulturális támogatási programok főbb céljait, jellegzetességeit.

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

1. A kulturális támogatás, mint állami támogatás

1.1. A kulturális támogatás fogalma

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.

Az EUMSZ 107. cikkében szereplő feltételeknek (állami forrás, szelektivitás, előny a kedvezményezett vállalkozásnál, tagállamok közti kereskedelem érintettsége, valamint a verseny torzulása vagy ennek veszélye) egyszerre kell teljesülniük ahhoz, hogy egy támogatás állami támogatásnak minősüljön.

Az Európai Bíróság a Klaus Höfner- esetben² határozta meg a vállalkozás fogalmát. Eszerint versenyjogi, állami támogatási értelemben vállalkozásnak minősül „minden gazdasági tevékenységet végző személy, függetlenül jogi helyzetétől és finanszírozási formájától.” Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján gazdasági tevékenység „bármely, egy adott piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával járó tevékenység”³.

Egy olyan, kulturális tevékenységet folytató szervezet, amely üzletszerűen foglalkozik kulturális események szervezésével, esetleg profitot szerez abból, mint például fesztiválok, koncertek, nagy érdeklődésre számot tartó időszakos kiállítások szervezése, állami támogatási szempontból vállalkozásnak minősül, ezért támogatása az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül (feltéve, ha annak minden feltétele teljesül), még akkor is, ha adott esetben elsődleges célja a kultúra szolgálata. Nem minősül ellenben állami támogatásnak egy gazdasági tevékenységet nem folytató szervezet támogatása (pl. szervezet működési költségeinek támogatása, ingyenes rendezvény támogatása, egy önkormányzat közművelődési feladatainak körébe tartozó

² C-41/90. sz. ügy Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [EBHT 1991, I-01979. o.] 21. pont.

³ C-35/96. sz. ügy Bizottság kontra Olaszország [EBHT 1998, I-03851] 36. pont.

tevékenység támogatása), amennyiben a támogatott tevékenységnek nincs gazdasági jellege.

A támogatás kedvezményezettjei ennek megfelelően lehetnek akár természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiségű vagy jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezetek és egyéni vállalkozók, valamint önkormányzatok, önkormányzatok társulásai, szövetkezetek, kereskedelmi – szakmai szervezetek, szövetségek és kamarák, nonprofit szervezetek, közhasznú adatbázisokat kezelő intézmények és közszolgáltatók is.

A támogatások vonatkozásában a Bizottság általában megvalósítottnak tekinti a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást, illetőleg a verseny torzítását vagy annak lehetőségét. Ennek az a magyarázata, hogy a Bizottság véleménye szerint szinte bármely szolgáltatás nyújtására jelentkezhetne egy másik tagállamból egy másik vállalkozás, és a támogatás korlátozná a piacra lépésben. Az Európai Bizottság gyakorlata szintén azt mutatja, hogy a de minimis szabályokat leszámítva, nem állapítható meg olyan küszöb vagy határérték, amely alatt egy támogatásnak ne lenne hatása a tagállamok közötti kereskedelemre.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a Bizottság egyes kulturális határozataiban elismerte annak lehetőségét, hogy egy kisebb településen működő, helyi vonzáskörzetű, alacsony látogatószámmal rendelkező múzeum helytörténeti kiállítása nem minősül gazdasági tevékenységnek, mivel kiállítása nem tekinthető az adott piacon áru- vagy szolgáltatásnyújtásnak, illetőleg támogatása nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet. Ennek megfelelően, egy ilyen múzeum támogatása nem minősül az uniós jog szerinti állami támogatásnak, ezért megengedhető lehet. Ez a megoldás valóban elképzelhető, azonban nem egyszerű feladat mindennek bizonyítása ahhoz, hogy egy ilyen célú támogatás ne az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatásként legyen megítélve.

Kisebb településeken nyújtott kisebb összegű támogatások esetében sem lehet eleve kizárni, hogy egyes projekteknek, pl. fontos és neves műemlékeknek vagy külföldön is ismert kulturális eseményeknek és fesztiváloknak nyújtott támogatás vonzerővel hathat a nemzetközi turizmusra, így a nyújtott támogatás mégis érintheti az unión belüli kereskedelmet, és így állami támogatásnak minősülhet. Ugyancsak állami támogatásnak minősülhet az olyan projektek támogatása, amelyek egy ország határától 50 km-es körzeten belül valósulnak meg, hiszen

itt a szomszédos tagállamok/államok lakossága jó eséllyel – már csak a közelség miatt is – látogatóként jelentős számban képviseltetni fogja magát, így ilyen esetekben is megvalósulhat a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége.

1.2. A Bizottság által elfogadott kulturális támogatási programok főbb típusai

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján a Bizottság egyedi határozatával bizonyos állami támogatásokat kulturális célú támogatásként engedélyezhet, ha azok célja a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása, amennyiben ez az Unión belüli kereskedelmi és a versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Az ily módon a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősített állami támogatások a Bizottság jóváhagyását követően a Bizottságnak bejelentett tartalommal és költségvetéssel a támogatási program határidejének lejártáig nyújthatóak.

A fentebbi cikk alapján a Bizottság évente átlagosan 30 kulturális célú támogatási programot hagy jóvá. E programok túlnyomó többségének célja a filmszakma, ezen belül elsősorban a filmgyártás, a filmforgalmazás és a televíziózás támogatása. A régi tagállamok többségének filmszakmai támogatási programjai mellett elvétve akad egy-egy kulturális örökség megőrzését célzó, tipikusan műemlékvédelmi célú kulturális támogatási intézkedés. A közép-kelet-európai régió tagállamai körében ezzel szemben a támogatások jelentős része a forráshiányos, rossz állapotban lévő műemlékek felújítását és látogatóbarát hasznosítását célozza meg.

Magyarország több, tipikusan a műemlékek felújítását, hasznosítását célzó támogatási programot jelentett be a Bizottságnak. A Bizottság vizsgálata során a bejelentett támogatási programokat szükségesnek és arányosnak minősítette, mivel a magyar hatóságok azzal érveltek, hogy a támogatásban részesíteni kívánt, kulturális értékeket őrző létesítmények (pl. múzeumok, kiállítások, egyházi helyszínek) fenntartói folyamatosan tökeszegény állapotban vannak, saját forrásaik pedig sokszor még a szintentartó beruházásokhoz sem elegendőek. Az intézmények szinten tartását, fejlesztését tovább nehezíti az is, hogy a műemlék jellegből következően sajátos, igen szigorú jogi/hatósági feltételeknek

kell megfelelni (pl. igazolás a Kulturális Örökségvédelmi Hivataltól, régészeti feltárási kötelezettség, speciális építőipari anyagok használata, bizonyos épületrészek funkcióinak megkötése). Az így jelentkező magasabb beruházási és fenntartási költségek jelentősen megnövelik a megtérülési időt, így kulturális célú állami támogatás nélkül ezen beruházások végrehajtása nem lehetséges, mivel e közvetlenül meg nem térülő tevékenységek/beruházások finanszírozása nem áll a magántőke érdekében.

Lengyelország részben hasonló célú kulturális támogatási programjaira⁴ a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Unió forrásokból kulturális fejlesztésekre összesen 1,2 milliárd eurót kapott. A támogatásokból épül többek között a varsói Kopernikusz Tudományos Központ, a Kortárs Képzőművészeti Múzeum, a gdanski hajógyár területén a Szolidaritás Európai Központ, a Hala Ludova koncertterem Wroclawban, a Lengyel Rádió Szimfonikus Zenekarának épülete Katowicében, az Európai Művészetek Központja Bialystokban, továbbá egyes városokban óvárosi részek kerülnek helyreállításra, illetve digitalizálják a Lengyel Nemzeti Könyvtár több mint ötvenezer könyvét. A jóváhagyott támogatásnak köszönhetően Lengyelország keleti országrésze is saját operával rendelkezik majd, azaz Bialystokban az Európai Művészetek Központja multifunkcionális épületként otthont ad majd az operának és a Podlaski Filharmonikusoknak is.

A kulturális támogatási programok harmadik jellemző típusa a helyi kisebbségek kultúrájának támogatása, melyben Spanyolország és Szlovákia jár az élen. Spanyolország 48 kulturális támogatási programjából 18 program célja a baszk kultúra támogatása. Szlovákia 26 kulturális támogatási programjából 18 program a filmgyártást támogatja, a további 8 támogatási program célja pedig folyóiratok kiadásának támogatása, amelyek közül 6 támogatási program magyar nyelvű folyóiratok támogatását szolgálja.

Magyarországnak jelenleg nyolc jóváhagyott, a későbbiekben részletezendő kulturális programja van hatályban. Ezekből két program az Új Magyarország Fejlesztési Terv (továbbiakban: ROP kulturális támo-

⁴ COMP/NN 55/2005 (ex N 595/2004). sz. ügy (Örökség megőrzése – Lengyelország), HL C 295., 2005.11.26., 10.o.; COMP/N 106/2005. sz. ügy. (A Hala Ludova felépítése Wroclawban), HL C 265., 2005.10.26., 6. o.; N 505/2005. sz. ügy (Lengyel Audiovizuális Alap), HL C 222., 2006.09.15., 2. o.

gatási program⁵ és TIOP kulturális támogatási program⁶), egy további program pedig az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében benyújtott pályázatok bizonyos támogatható tevékenységeire teszi lehetővé kulturális támogatás nyújtását (továbbiakban: Norvég Alap kulturális támogatási program⁷). Egy program célja az előadó-művészet közvetett támogatása⁸, egy másik a múzeumi gyűjtemények mobilitását kívánja elősegíteni⁹, van egy filmszakmai tárgyú támogatási program¹⁰, kulturális támogatást nyújthat továbbá saját programja (továbbiakban: OKM kulturális támogatási program¹¹) alapján a volt Oktatási és Kulturális Minisztérium (jelenleg Nemzeti Erőforrás Minisztérium) és a Nemzeti Kulturális Alap. 2010-ben került meghosszabbításra az N 39/2010. sz. ügyben bejelentett intézkedéssel módosított N 123/2005. sz. bizottsági határozat a turizmust ösztönző kulturális örökségvédelmi támogatási rendszerről¹² (továbbiakban: turisztikai célelőirányzat).

A kulturális programok között vannak programszintű támogatási intézkedések, amelyek célja például egy meghatározott kedvezményezett (pl. a Kalligram, s.r.o. Bratislava részére nyújtott állami támogatás – kisebbségi nyelvű irodalmi folyóirat támogatása)¹³ vagy egy beruházás (pl. a Hala Ludova felépítése Wroclawban)¹⁴ támogatása. A spanyol kul-

⁵ COMP/N 276/2007. sz. ügy (Kulturális célú támogatási intézkedések a Regionális Fejlesztés Operatív Programok keretein belül), HL C 206., 2007.09.05., 4. o.

⁶ COMP/N 293/2008. sz. ügy (Multifunkcionális közösségi művelődési központoknak, múzeumoknak, közkönyvtáraknak nyújtott támogatás), HL C 66., 2009.03.20., 22. o.

⁷ COMP/N 540/2008. sz. ügy (Kulturális támogatási program az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében), HL C 116., 2009.05.21., 2. o.

⁸ COMP/N 464/2009. sz. ügy (Előadó-művészeti szervezetek állami támogatása), HL C 313., 2009.12.22., 2.o.

⁹ COMP/NN 27/2009. sz. ügy (Támogatás a magyarországi múzeumi gyűjtemények mobilitásához), HL C 206., 2009.09.01., 2. o.

¹⁰ COMP/N 202/2008. sz. ügy (Filmszakmai támogatási program), HL C 273., 2008.10.28., 3. o.

¹¹ COMP/N 357/2007. sz. ügy (Az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatai és a Nemzeti Kulturális Alap), HL C 87., 2008.04.08., 1. o.

¹² COMP/N 39/2010. sz. ügy (A turizmust ösztönző kulturális örökségvédelmi támogatási rendszer), 2010.03.05-i határozat, még nem publikálták.

¹³ COMP/N 355/2005. sz. ügy, HL C 75., 2006.03.28., 14. o.

¹⁴ COMP/N 106/2005. sz. ügy, HL C 265., 2005.10.26., 6. o.

turális programok többnyire egy-egy régió egy-egy kulturális ágazatát hivatottak támogatni, általában pályázati úton (pl. a baszk nyelv támogatása a társadalomban, a médiában, az információs és kommunikációs ágazatban, valamint a munkahelyen¹⁵; a flamenco ágazat támogatása Andalúziában¹⁶). A magyar támogatási programok jellemzően átfogóan, általános jelleggel kerültek megfogalmazásra, és keretükben a programot kezelő szerv(ek) részben vagy teljes mértékben pályázati úton ítélik meg a támogatást a kedvezményezetteknek a bejelentett támogatási programban elfogadott célokra és elszámolható költségekre.

A kulturális célú támogatással támogatható tevékenységek elszámolható költségeinek körébe többek között a kultúra és a kulturális örökség, kulturális értékek megóvása során közvetlenül felmerülő, igazoltan e célra fordított költségek tartoznak.

A Bizottság érvelése szerint a támogatás kulturális célú többletköltségekre való korlátozása biztosítja, hogy a támogatás a szükséges minimumra korlátozódik és nincs túlkompensáció, ám megteremti ezáltal a kulturális cél végrehajtását. A támogatás maximális mértéke ezzel együtt adott esetben elérheti az elszámolható költségek 100%-át. Ilyen magas támogatási intenzitás uniós viszonylatban igen ritkán fordul elő, a legtöbb esetben legfeljebb 65-75%-os támogatást irányoznak elő a kulturális támogatási programok, a magyar kulturális támogatási programok azonban többnyire a 100%-os támogatási intenzitást is lehetővé teszik.

A Bizottság véleménye szerint 100%-os támogatás nyújtható a kulturális támogatásban részesülő projektek azon elemeire is, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a kultúrához, ugyanakkor minden modern kulturális intézmény elválaszthatatlan részét képezik, és szolgáltatásuk nem olyan mértékű, hogy önálló üzleti tevékenységnek minősüljön.

A Bizottság a ROP kulturális támogatási program és a TIOP kulturális támogatási program esetében például úgy határozott, hogy a kulturális létesítményekhez tartozó kávézók és éttermek kialakítása annak ellenére, hogy nem kapcsolódik közvetlenül a kultúrához, minden kulturális intézmény elválaszthatatlan részét képezi. A ROP kulturális támogatási program keretében azonban kulturális támogatás kizárólag olyan falak és alapvető infrastruktúra fejlesztésére nyújtható, ahol ezek elválaszthatatlanok műemlékvédelmi jogszabályoknak megfelelő re-

¹⁵ COMP/N 161/2008. sz. ügy, HL C 88., 2009.04.17., 2. o.

¹⁶ COMP/N 120/2001. sz. ügy, HL C 327., 2010.12.04., 7. o.

konstrukciójától, illetve az épület egységes megjelenésének biztosításától. A Bizottság határozata ugyanis kifejezetten utóbbiakra utal, és így nem teszi lehetővé új építésű ingatlanok (pl. bemutatóközpont, fogadóépület, pénztárépület) esetében a nem kulturális célokra hasznosítandó épületrészek kulturális támogatással való támogatását.

Nem szokta jóváhagyni a Bizottság a kulturális támogatást olyan kapcsolódó szolgáltatások kialakítására, valamint bármely egyéb olyan tevékenységre, amely nem segíti elő közvetlenül a kultúra és a kulturális örökség megőrzését, önálló üzleti tevékenységnek minősül, közvetlenül profitszerzési célt szolgál és esetleg a támogatás nélkül is megvalósulna. Ennek az az indoka, hogy „a támogatás kulturális célú többletköltségekre való korlátozása biztosítja, hogy a támogatás a szükséges minimumra korlátozódik és nincs túlkompenzáció, ám megteremti ezáltal a kulturális cél végrehajtását.”¹⁷

A kávézó, az étterem és a múzeumi bolt működtetése mindenképpen vállalkozási tevékenységnek minősül, esetükben az alpinfrastruktúra kialakításán túli kiépítésükre és felszerelésükre, a berendezési tárgyak és gépek megvásárlására pedig kulturális tevékenység híján kulturális támogatás nem adható. E költségekre mindazonáltal nyújtható:

- a *Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról* szóló 1998/2006/EK bizottsági rendelet¹⁸ szerinti de minimis (csekély összegű) támogatás nyújtható 200 000 eurónak megfelelő forintösszeg erejéig,
- a regionális támogatási térkép szerinti maximális támogatási intenzitással regionális beruházási támogatás nyújtható.

2. Magyarország kulturális támogatási programjai

2.1. ROP kulturális támogatási program

A Bizottság N 276/2007. számú határozatával hagyta jóvá a 2007–2013 közötti programozási időszakra a Magyar Köztársaság Kormánya által bejelentett, az *Új Magyarország Fejlesztési tervben szereplő Regionális Fejlesztési Operatív Programokra meghatározott előirányzat-*

¹⁷ ROP kulturális támogatási program 34. pont.

¹⁸ HL L 379/5, 2006. 12. 28.

ok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól szóló 19/2007.(VII. 30.) MeHVM rendelet (a továbbiakban: 19/2007. MeHVM rendelet) 21-22. §-át, amely alapján kulturális célú támogatás nyújtható a 4. § a)-c) és i) pontokban meghatározott, az alábbiakban ismertetett jogcímenek. Az elszámolható költségek körébe többek között a kultúra és a kulturális örökség, kulturális értékek megóvása során közvetlenül felmerülő, igazoltan e célra fordított költségek tartoznak.

Kulturális támogatás az alábbi jogcímenek nyújtható:

- 1.) régészeti lelőhelyek feltárása, műemléki létesítmények, kastélyok, várak, múzeumok helyreállítása, értékőrző megújítása, látogatóbarát fejlesztése (4. § a) pont) – elsősorban turisztikai céllal;
- 2.) örökségvédelem, a történelmi és kulturális örökség fenntartható hasznosítása (4. § b) pont) – elsősorban település-rehabilitációs céllal;
- 3.) kulturális létesítmények kialakítása, fejlesztése, fenntartható munkahelyek létesítése (4. § c) pont) – célja elsősorban közösségi kulturális funkciót ellátó létesítmények kialakításának támogatása, illetve a helyi kulturális élet támogatása; például kulturális funkciót betöltő, már létező épületek (közösségi házak, színházak) felújítása, újak kialakítása, valamint olyan infrastruktúra kiépítése, amely a kulturális hagyományok, szellemi kulturális értékek megőrzését, illetve továbbvitelét szolgáló kulturális, hagyományörző rendezvények, helyi ünnepek, hagyományörző fesztiválok tartását is lehetővé teszi.
- 4.) kulturális, vallási, művészeti, gasztronómiai rendezvények, fesztiválok infrastrukturális fejlesztése, lebonyolítása (4. § i) pont) – célja kizárólag olyan események támogatása, amelyek pályázati források nélkül nem valósulnának meg, azonban létrehozásuk, fenntartásuk a szellemi és kulturális hagyományok továbbélését biztosítja. E rendezvényeket jellemzően nem a profitszerzés, hanem a kultúra terjesztése, megőrzése, ismertetése céljából rendezik, és a kereskedelmileg kifizetődő rendezvények eleve nem tartoznak a támogatási program körébe.

Fontos megkülönböztetés, hogy kulturális támogatás a határozat alapján nem nyújtható a következő célokra: szabadidős és sportlétesítmények kialakítása, fejlesztése; a kulturálistól eltérő célú turizmus fejlesztése és előmozdítása; szállásfejlesztés, konferenciaturizmus, va-

lamint kapcsolódó szolgáltatások kialakítása; sportrendezvények infrastrukturális fejlesztése; közvetlen munkahelyteremtés; kulturálisnak nem minősíthető, nem a hagyományörzés céljait szolgáló fesztiválok; valamint bármely egyéb olyan tevékenység, amely nem segíti elő közvetlenül a kultúra és a kulturális örökség megőrzését, közvetlenül profitszerzési célt szolgál és a támogatás nélkül is megvalósulna.

A támogatási programot a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatóság (a továbbiakban: ROP IH) kezeli, és a támogatások az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával valósulnak meg. A magas, jellemzően 85%-os támogatási intenzitás lehetővé teszi olyan leromlott állapotú, elsősorban önkormányzatok tulajdonában vagy a Műemlékvédelmi Hatóság felügyelete alatt álló műemlékek felújítását és vonzó turisztikai attrakcióként való hasznosítását, amelyek felújítása azok magas költségigénye miatt akár több évtizede is húzódik.

A korábban az Új Magyarország Fejlesztési Terv, jelenleg az Új Széchenyi Terv keretében kiírásra kerülő pályázati felhívások keretében kulturális támogatást elsősorban városfejlesztési projektek során történelmi negyedek, műemlékek felújítására, valamint múzeumok, kulturális központok, és más közművelődési intézmények korszerűsítésére nyújtanak. A kiemelt projektek között nagy számban találunk kulturális támogatással támogatott nagyberuházásokat, mint Pécsset a Zsolnay Kulturális Negyed kialakítása, vagy a fertődi Esterházy-kastély megújítása. Több tucat turisztikai attrakcióként hasznosítható kastély, vár, illetőleg a történelmi és kulturális örökség részét képező emlékhely, létesítmény részesült eddig kulturális támogatásban.

Az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése értelmében a „Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat”. Ennek keretében 2010-ben a Bizottság eljárást indított a ROP kulturális támogatási program keretében finanszírozott projektek utólagos vizsgálatára. A kulturális támogatással támogatott projektek összesített adatainak bekérését követően szűrőpróbaszerűen megvizsgálta három jelentősebbnek ítélt projekt teljes dokumentációját. A három projektet elsősorban abból a szempontból vizsgálta, hogy a támogatás valóban a kulturális célú többletköltségekre korlátozódott-e, valamint, hogy a támogatás mértéke nem haladta-e meg az elszámolható költségek 100%-át. Az alábbiakban bemutatjuk

milyen érveléssel támasztották alá a magyar hatóságok az egyik projekt költségeinek indokoltságát.

A pályázat készítésekor az volt a kiindulópont, hogy a fejlesztéssel érintett terület egésze műemléki terület és alapvetően kulturális funkciót tölt be, így minden beavatkozás kulturális jogcímen történik. Csak az ettől egyértelműen eltérő esetekben merültek fel az egyéb támogatási jogcímek.

1.) A magyar hatóságok minősítése szerint a projekt alábbi elemei nem minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak:

- Iskolarendszerű képzés céljára hasznosítandó épületek felújítására nyújtott támogatás. Az épületek esetében a műemléki épületek rekonstrukciója, az új építés és a berendezések beszerzése sem állami támogatásként kerül elszámolásra, mivel azok felsőoktatási funkcióhoz kapcsolódnak, és az uniós állami támogatási szabályok értelmében az oktatás támogatása nem minősül állami támogatásnak, hiszen a támogatás hasznélvezői az oktatás keretében nem gazdasági tevékenységet végeznek, így nem minősülnek vállalkozásnak sem maguk az oktatási intézmények, sem közvetett kedvezményezettként a hallgatók.
- A közcélú infrastruktúra fejlesztésére nyújtott támogatás (pl. gyalogos híd építése, útépítés). Az uniós joggyakorlat szerint nem minősül ugyanis állami támogatásnak egy olyan fejlesztés támogatása, amelynek eredményét bárki korlátozásmentesen igénybe veheti.
- Bizonyos elszámolható költségek (bontás, a teljes fejlesztési területet kiszolgáló új, ingyenes parkoló építése) nem gazdasági célra nyújtott támogatásokra eső hányada, amely az egész fejlesztési területet érinti, és nem kapcsolódik egy konkrét részelemhez sem. Az arányosítás a fejlesztéssel érintett gazdasági és nem gazdasági célú hasznos alapterületek mérete alapján történt.

2.) Gazdasági funkciójú tevékenységek (a kulturális célú és a regionális beruházási támogatás elválasztása).

A magyar hatóságok kulturális támogatásnak minősítették a műemlék épületek felújítását. Ezek elsősorban eleve kulturális funkciókat fog-

nak betölteni a működtetés során is. A fejlesztési területen belül vannak azonban olyan épületrészek (részben az épületeken belül), illetve épületek, amelyek kifejezetten gazdasági, és nem kulturális céllal kerülnek hasznosításra (pl. kávézó, étterem), de ezek többsége az új, modern kulturális intézmény komplexum elválaszthatatlan részét képezik.

A magyar hatóságok a gazdasági céllal hasznosítandó műemlék épületrészek/épületek (pl. üzlet, vállalkozói tér, cukrászda, borozó, kávézó, étterem) alapinfrastruktúrájának kialakítására és az érintett épületrészekhez kapcsolódó műemléki védeltséget élvező elemek rekonstrukciókra – a bizottsági gyakorlatnak megfelelően – kulturális támogatást ítélték meg. A beavatkozások kizárólag az épületrészek/épületek felújítását, megújítását szolgálják a következők szerint:

- homlokzati, tartószerkezeti, belső felújítás
- födémek felújítása
- teljes gépészeti felújítás
- vizesblokkok kialakítása, felszerelése
- alapvető gépészeti berendezések (fűtés, klíma, felvonók stb.) beépítése
- az épület működéséhez elengedhetetlen eszközök, pl. korlátok, falra szerelt szemetesek, szappantartók, falburkolatok, válaszfalak beszerelése.

A projekt keretében a műemléki épületek felújítására oly módon került sor, hogy azok üzemeltetésre, bérbeadásra alkalmasak legyenek. A megújuló épületekben az esetlegesen a későbbi vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó eszközök, berendezések beszerzéséhez (pl. kávégép beépítésre alkalmas pult, cukrászdában a pult, alkotó és inkubátorházban a recepció pult, teakonyhai pult stb.) ugyanakkor regionális beruházási támogatást, és nem kulturális támogatást nyújtottak. Ezen felül minden egyes épület esetében az üzemeltetéshez szükséges technológiai eszközök és egyéb ingóságok beszerzése a leendő bérlő feladata. A bérlők kiválasztására nyílt, diszkrimináció-mentes eljárás során kerül sor, és a felújítás költsége a bérleti díjban is érvényesül, így náluk sem jelentkezik előny a támogatásból.

A fejlesztés területén emellett szervezetenként a fejlesztési területen található gyáregységhez tartozó épületek is találhatóak: maga az üzem a hozzá kapcsolódó látogatóközponttal, és az irodák. Ezek az épületek szerkezetenként szerves egységet alkotnak a fejlesztési terület műemlék-épületeivel, így leválasztásuk nem volt lehetséges. Az üzemben folyó

gyártás megtekintése továbbá fontos eleme a projekt keretében kialakítandó látogató útvonalnak. Kulturális támogatást jelen épületek esetében kizárólag az épület külső, a fejlesztési területet határoló homlokzatainak műemléki felújítására, valamint a látogatóközpont kialakítására nyújtottak. Az üzem sem magára a termelésre, sem a termelési feltételek javítására nem kapott támogatást e projekt keretében.

A Bizottság tudomásul véve a magyar hatóságok érvelését, határozathozatal nélkül lezárta az eljárást.

2.2. TIOP kulturális támogatási program

A Bizottság N 293/2008. határozatával jóváhagyott TIOP kulturális program jogalapja a *Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program előirányzatából nyújtott, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó támogatások felhasználásáról* szóló 27/2007. (X.10.) önkormányzati és területfejlesztési miniszteri (ÖTM) rendelet a 19/B-19/C. §-a. A Bizottság határozata alapján a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) keretében kulturális támogatást is lehet nyújtani.

E program célja a ROP kulturális támogatási programmal szemben nem az épített kulturális örökség, műemlékek megóvása és hasznosítása, vagy hagyományörző rendezvények megszervezésének támogatása, hanem a multifunkcionális művelődési központok, múzeumok, valamint közkönyvtárak korszerűsítésének, illetőleg létrehozatalának támogatása.

A művelődési központok vonatkozásában a támogatás elsősorban a meglévő művelődési központok bővítésére, felújítására és átalakítására vehető igénybe. A múzeumok vonatkozásában a támogatás a következő beruházások finanszírozására vehető igénybe: oktatótermek, pihenősarok, gyermekfoglalkoztatók kialakítása; a múzeumok felszerelése audiovizuális szemléltető eszközökkel; a raktárak átalakítása a közönség számára nyitott látványtárakká; szemléltetési célú interaktív multimedia-eszközök telepítése; a múzeum digitalizált anyagához való hozzáférést biztosító számítógép-terminálok telepítése; hozzáférés biztosítása a múzeum anyagához digitális formában az interneten. A közkönyvtárak esetében a támogatás elsősorban az online és digitális szolgáltatások fejlesztése; az olvasói, a képzésekre és foglalkozásokra alkalmas terek

bővítése, átalakítása; mozgókönyvtárak kialakítása a csekély népességű vidéki területek igényeinek kiszolgálására; a közkönyvtárak országos hálózatát lehetővé tevő integrált informatikai rendszer kialakítása; a könyvtári tartalom digitalizálásához szükséges eszközök telepítése stb.

A támogatás kedvezményezettjei többnyire regionális és helyi önkormányzatok, azonban közvetetten a művelődési központok, múzeumok és könyvtárak részesülnek abból. Jogi formájukat tekintve a kedvezményezett művelődési központok, múzeumok és könyvtárak állhatnak önkormányzati tulajdonban, és ebben az esetben nem rendelkeznek az önkormányzattól különálló jogi személyiséggel, mások az önkormányzattól elkülönülten működnek és önálló jogi személyiséggel rendelkeznek. Néhányat az önkormányzatok közvetlenül is irányítanak, míg más esetekben nonprofit szervezeteket – így alapítványokat, közhasznú társaságokat stb. – kivételesen pedig nyereségorientált vállalatokat bíznak meg az intézmények üzemeltetésével.

Az uniós ítélkezési gyakorlat szerint bármely, gazdasági tevékenységet végző jogalany vállalkozásnak tekintendő e tevékenysége erejéig, függetlenül a jogalany jogállásától és finanszírozásának módjától. Egy jogalany tehát még akkor is vállalkozásnak minősülhet, ha szolgáltatásait teljesen térítésmentesen nyújtja a felhasználói vagy ügyfelei részére, továbbá működését teljes mértékben az állam finanszírozza. E tekintetben az is elegendő, hogy bizonyos gazdasági jellegű funkciói tekintetében mégis vállalkozásnak minősül. Ebből az következik, hogy a művelődési központok, múzeumok és könyvtárak egyaránt minősülhetnek vállalkozásnak, annak függvényében, hogy a tevékenységeik gazdasági jellegűek-e, azaz adott tevékenységük egy adott piacon áruk és szolgáltatások nyújtására irányul.

Ennek eldöntéséhez azt kell vizsgálni, hogy az adott tevékenység vonatkozásában létezik-e releváns piac, ahol magánszervezetek hasonló vagy helyettesítő árukat és szolgáltatásokat nyújtanak vagy elviekben ezt magánszemélyek nyújthatják. Ha a szóban forgó tevékenységnek – bármilyen korlátozottan is – de van – akár elméleti szinten – piaca, akkor a Bizottság és az Európai Bíróság álláspontja szerint az adott tevékenység piaci elvek szerint szerveződik, és gazdasági jellegűnek kell tekinteni.

A művelődési központok esetében ezt a Bizottság megvalósítottak látja, tekintettel arra, hogy azokban jellemzően szerveznek olyan eseményeket – különösen a konferenciaszervezés, a színházi előadások, a

könnyűzenei koncertek stb. –, amelyek nagyszámú látogatót vonzhatnak és egyértelműen versenyeznek a magánkézben lévő konferencia-központokkal, színházakkal, vagy zenei klubokkal.

A múzeumokat a Bizottság – köznevelési és közérdekű céljaik elismerése mellett – végeredményben a magánszemélyek idejéért és pénzéért versengő vállalkozásnak tekintette. E szigorú értékelés védelmében meg kell említeni a Bizottság további érveit is, miszerint egyre több az olyan – elsősorban időszakos – kiállítás, amely nyereségorientált, üzleti alapon is könnyen megszervezhető, mivel a témája gyakran a tömegkultúrához kapcsolódik, igen nagy látogatószámmal büszkélkedhet, és többnyire a kereskedelmi árucikkek értékesítése is szerves részét képezi a projektnek. A tekintélyes állami múzeumok mellett pedig egyre inkább megjelennek az olyan magántulajdonú versenytársak is, amelyek igen népszerű, hatalmas bevételeket hozó kiállításokat képesek megrendezni.

A közkönyvtárak vállalkozásnak minősítése szintén szokatlanul hangzik, hiszen Magyarországon jelenleg nem léteznek olyan magántulajdonú könyvtárak, amelyekkel versenyben állnának, ami arra utal, hogy nincs olyan piac, amelyen szolgáltatásokat kínálhatnának. A Bizottság ezzel szemben azzal érvelt, hogy egyes könyvesboltok (pl. antikváriumok) tulajdonképpen helyettesíthető árukat nyújtanak, így mégis létezik egy releváns piac a könyvtárak által kínált szolgáltatások területén. Hogy ez mennyire erős bizottsági érv, azon el lehet gondolkozni, és egy későbbi, könyvtárakat érintő program bejelentéséhez jobb ellenérveket találni. Addig azonban a könyvtárak mindenképpen vállalkozások maradnak az állami támogatási szabályok értelmében.

2.3. Norvég Alap kulturális támogatási program

A támogatási program alapját a 2004-ben megkötött EGT Megállapodás képi, amely alapján az Európai Gazdasági Térség (EGT) azon tagállamainak, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak, hozzá kell járulniuk az EGT-n belüli szociális és gazdasági különbségek csökkentéséhez. Norvégia kétoldalú szerződésekkel ún. Norvég Finanszírozási Mechanizmust (Norwegian Financial Mechanism) hozott létre a 2004-ben újonnan csatlakozott országok részére. Bár két támogatási alapról

van szó, eljárásrendjükben egységesnek tekinthetők, egységes szabály-, illetve intézményrendszer vonatkozik rájuk.

A vonatkozó jogszabályok az alábbiak:

- A Norvég Királyság Kormánya és a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005. június 10-én létrejött, a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2004–2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás, valamint egyrészlől az Izlandi Köztársaság Kormánya, a Liechtensteini Nagyhercegség Kormánya, a Norvég Királyság Kormánya, másrészlől a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005. július 7-én létrejött, az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2004–2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről szóló 201/2005. (IX. 27.) Korm. rendelet.
- Az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: végrehajtási rendelet).
- Az EGT Finanszírozási Mechanizmusról szóló 38A jegyzőkönyv.
- A Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2004–2009 közötti végrehajtásáról szóló, a Norvég Királyság és az Európai Közösség között létrejött megállapodás.

A támogatási program kulturális célkitűzése az Európai örökség megőrzése:

- Történelmi jelentőségű helyszínek és épületek hasznosítási tervek alapján történő felújítása;
- A kulturális világörökség megőrzése;
- Múzeumok felújítása, gyűjtemények létesítése az Európai örökség bemutatására;
- Tömegközlekedés fejlesztése az európai kulturális örökség megőrzésével, illetve a környezetvédelemmel összhangban az épített kulturális örökség és a világörökség részének tekintett megőrzése.

A program alapján olyan projektek támogathatók, amelyek elsődleges célja nem a profitszerzés, hanem a közérdek. Ennek megfelelően a program keretében szerzett támogatás nem minősül állami támogatásnak az olyan műemlék épületek esetében, amelyeket nem turisztikai céllal hasznosítanak, hanem pl. közigazgatási szervek, iskolák működnek bennük.

2.4. OKM kulturális támogatási program

Az előzőekben tárgyalt kulturális támogatási programokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kezeli, a támogatásokat pedig a ROP és TIOP kulturális támogatási programok esetében az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében, elsősorban uniós forrásból, a Norvég Alap kulturális program esetében pedig az EGT és Norvég Együttműködés és Finanszírozási Mechanizmus keretében az EGT és Norvégia által nyújtott forrásokból finanszírozzák. Támogatást elsősorban pályázati úton lehet szerezni.

A Bizottság N 357/2007. számú határozatával jóváhagyott kulturális program ezzel szemben az Oktatási és Kulturális Minisztérium¹⁹ fejezeti kezelésű előirányzataiból, azaz a központi költségvetésből és a Nemzeti Kulturális Alapból, mint elkülönített állami pénzalapból nyújtandó támogatásokat teszi összeegyeztethetővé az EUMSZ 107. cikkével. E támogatási program legfőbb célja az, hogy a központi költségvetésből kulturális céllal nyújtott összes támogatást lefedje. Jogalapja a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. Törvény, a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény végrehajtásáról szóló 9/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet, valamint a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító állami támogatásokról szóló 28/2008. (II. 15.) Korm. rendelet.

A 28/2008. Korm. rendelet 4. §-a értelmében a Magyar Köztársaság költségvetéséből központi költségvetési támogatást az alkotóművészeti, az előadó-művészeti, a múzeumi, a könyvtári, a levéltári, a közművelődési és az örökségvédelmi-műemlékvédelmi tevékenységek tekintetében a következő célokra lehet nyújtani:

- a) a kulturális ágazat területén a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozására, megőrzésére, digitalizálására, valamint hazai és határon túli terjesztésére, hozzáférhetővé tételére;
- b) a kulturális ágazatot érintő évfordulókra, fesztiválokra, hazai és külföldi rendezvényekre;
- c) a nemzetközi kiállításokon, vásárokon a nemzeti kulturális jelenlét biztosítására, a hazai és külföldi kulturális rendezvényeken, fesztiválokon történő részvételre;

¹⁹ Jelenleg a Nemzeti Erőforrás Minisztérium és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium rendelkezik ezek felett a források felett.

- d) a művészeti alkotások új irányzataira, új kulturális kezdeményezésekre, a kultúrával kapcsolatos tudományos kutatásokra, az épített örökséggel, az építőművészettel kapcsolatos tevékenységekre;
- e) a kultúrateremtő, kultúraközvetítő, valamint egyéni és közösségi tevékenységekre, a kiemelkedő szakmai teljesítmények elismerésének díjazásához, valamint a szakmai szervezetek által alapított díjakhoz való hozzájárulásra;
- f) kulturális vidékfejlesztésre;
- g) kulturális jellegű civil és nonprofit szervezetek támogatására;
- h) határon túli magyar kultúra támogatására;
- i) nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának támogatására.

2.5. Turisztikai célelőirányzat

A Bizottság N 123/2005. számú határozatával hagyta jóvá a Turisztikai célelőirányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól szóló 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet²⁰ alapján bejelentett kulturális támogatási programot, melynek elsődleges célja a turizmus fellendítése a nemzeti kulturális örökség megőrzése és bemutatása által. E támogatási programot – amely időrendben az első bejelentett magyar kulturális támogatási program volt – az OKM kulturális programhoz hasonlóan a központi költségvetésből finanszírozzák.

A támogatási program alapján az országos és nemzetközi szempontból jelentős rendezvények, illetve az azokon történő részvétel,²¹ valamint a kulturális értékek megóvása²² támogatható a Kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény szerint műemléknek minősülő, és egyben turisztikai látványosságnak számító épületek esetében. Céljait tekintve az OKM kulturális támogatási programtól az különbözteti meg, hogy az OKM programja elsősorban a művészeti alkotások megerősítését szolgálja, a turisztikai célelőirányzathoz tartozó támogatásokkal viszont a kulturális értékek turisztikai, illetőleg a nagyközönség számára történő hasznosítását célozza meg.

²⁰ 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 3. cikkének i) és p) pontja.

²¹ 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 3. § i) pont.

²² 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 3. § p) pont.

A turisztikai célelőirányzat előnye, hogy noha kisebb jelentőségű támogatási program, ellenben finanszírozást biztosíthat csekély összegű támogatás formájában olyan támogatási célokra is, amelyek turisztikai szempontból indokoltak, ám kulturális céllal nem rendelkeznek (pl. sportesemények, ökoturisztika).

A turisztikai célelőirányzat kulturális támogatási programja elsőként járt volna le a magyar kulturális támogatási programok közül, ezért egyszerűsített eljárás keretében 2015. december 31-ig tartó hatállyal meg lett hosszabbítva.

2.6. Filmszakmai támogatások

Az Európai Unión belül számos tagállam működtet filmtámogatási programokat, ám a kelet-közép-európai régióban eddig egyedül Magyarország vezetett be már 2004-ben, majd újított meg 2008-ban egy átfogó pénzügyi ösztönző rendszert. A filmgyártás támogatására szolgáló magyar rendszer egyik fő eleme, hogy a hazai nyereséges cégek adókedvezmény ellenében kulturális célú, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősülő támogatást nyújthatnak a Magyarországon filmet gyártó társaságok számára. A támogatott produkció e megoldással a költségvetés akár 20 százalékát is fedezni tudja, miközben a támogató az összeget az adóalapjából és a fizetendő adójából egyaránt levonhatja. Ily módon a támogatást nyújtó vállalkozó az adott évben gyakorlatilag a társasági adókulcs mértékével megegyező hozammal fektetheti be a támogatásra szánt összeget. A rendszer másik része a filmgyártás közvetlen támogatására vonatkozik, ahol a Nemzeti Kulturális Alap és a Magyar Mozgóképek Közalapítvány, mint fő finanszírozó szervezetek kezelték eddig a rendelkezésre álló forrásokat.

A támogatási intézkedéscsomag elsődleges célja a magyar filmkultúra fejlődésének támogatása, elősegítése. Cél, hogy a támogatás növelje a részben vagy teljes egészében Magyarországon gyártott filmek számát, erősítse ezáltal a hazai audiovizuális ipart, növelje az ország produkciós kapacitását, a szektorban foglalkoztatott szakemberek számát, ily módon pozitív hatást gyakorolva a gazdaság egészére.

A támogatási program alapján támogatható tevékenységek az alábbiak: filmgyártás, forgatókönyv-fejlesztés, filmtervek gyártás-előkészítése, filmterjesztés, mozgóképszakmai rendezvényszervezés és

mozgóképszakmai kiadványok készítése, kiadása. A potenciális kedvezményezetteket, a támogatás folyósításának időpontjában magyarországi telephellyel (képviseléttel vagy fiókteleppel) rendelkező szervezeteket és az egyéneket a Nemzeti Filmiroda veszi nyilvántartásba. A Nemzeti Filmiroda nyilvántartást vezet tehát a támogatást igénylő filmelőállítókról és filmterjesztőkről, a mozgóképszakmai szervezetekről és a filmalkotásokról.

A támogatható filmek körét kulturális feltételrendszerhez kötött pontozásos rendszer határozza meg mind a közvetett, mind a közvetlen támogatásra való jogosultság vizsgálatakor. A pontozásos rendszer kulturális tartalmi²³ és gyártási feltételeket²⁴ egyaránt tartalmaz, és e feltételek közül kell a különböző filmkategóriákra előírt minimálisan szükséges pontszámokat megszerezni.

2.6.1. A filmgyártás közvetett támogatása az adókedvezményen keresztül

Nézzük először a minden bizonnyal világszerte ismert, egyik legvonzóbb filmipari támogatási lehetőséget, a filmgyártás közvetett támogatását szolgáló adókedvezmény rendszerét. A filmtörvény kétféle produkciót különböztet meg az adókedvezmény szempontjából: (1) a megrendelésre készült filmek (bérmunka produkciók), azaz a külföldi filmelőállítók által Magyarországon készített produkciók, amelyek egy megbízott magyar filmgyártó vállalkozás közreműködésével készülnek²⁵; (2) nem megrendelésre készült filmek (koprodukciók vagy magyar filmek), amikor magyar filmelőállító vagy tárproducer által, ha-

²³ Többek között a filmalkotás témája olyan történeten alapul, amely része a magyar vagy európai kultúrának; az alapul szolgáló műben olyan személyek, karakterek szerepelnek, akik kapcsolatosak akár a magyar, akár az európai kultúrával, történelemmel, társadalommal vagy vallással; az alkotás a hazai vagy európai életmódot vagy szokásokat ismerteti, népszerűsíti; forgatókönyve irodalmi mű adaptációján alapul; a filmalkotás helyszíne magyar vagy európai stb.

²⁴ Többek között az alkotók között nemzetközi fesztiválon díjat nyert rendező, producer, operatőr, forgatókönyvíró, színész, vágó, zeneszerző, maszkmester stb. szerepel; a forgatási helyszín Magyarországon van; a filmgyártás-előkészítés vagy az utómunka Magyarországon van stb.

²⁵ Ebbe a kategóriába tartozó filmalkotások nem részesülhetnek a finanszírozó szervezetek közvetlen támogatásában.

zai befektetők pénzügyi közreműködésével készül egy produkció. Ezen filmalkotások gyártói tulajdonképpen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti kulturális célú állami támogatásban részesülnek, míg az adókedvezményt a támogatást nyújtó adózók vehetik igénybe a filmalkotás magyarországi gyártási költségének arányától függően maximum 25, illetve 20%-a alapján, a Nemzeti Filmiroda támogatásról szóló igazolásának birtokában. A támogató vállalkozások a támogatás összegét mind az adóköteles jövedelmükből, mind pedig az adókötelezettségükből levonhatják. A támogatásnak ingyenes vagyonátruházás formájában kell történnie, azaz a filmgyártó nem nyújthat a támogatásért cserébe sem marketing, sem PR szolgáltatásokat, illetve semmilyen más ellenszolgáltatást sem, így nem tüntethetik fel szponzorként, nem lehet érintett a film reklámozásában, terjesztésében sem. A konstrukció érdekessége, hogy ellentétben a „közhiedelemmel”, nem a támogatók adóalap és adókötelezettségéhez kapcsolódó kedvezménye minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, hanem az adóalanyoktól a filmgyártók részére nyújtott adomány jelenti a kulturális célú támogatást. Tekintettel arra, hogy az adókedvezmény bármely hazai támogatást nyújtó adóalany igénybe veheti, függetlenül vállalkozása méretétől, az intézkedés nem szelektív, így általános intézkedésnek minősül.

A nagyvállalati támogatók szándékait összegyűjtendő, támogatásait kezelendő, több hazai filmtámogatási alap is megjelent a piacon. Ezek közül az első Filmfinanszírozási Alapot a Concorde Csoport hozta létre, melynek célja az volt, hogy professzionális pénzügyi közvetítő szerepet töltsön be a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény nyújtotta adókedvezmény lehetőségét igénybe venni kívánó nagyvállalatok és a filmgyártók között. A Concorde által kidolgozott és működtetett filmfinanszírozási konstrukció professzionális közvetítő szerepet tölt be a Magyarországon készülő filmalkotások és a nyereségesen működő hazai nagyvállalatok között. A Concorde a nagyvállalatok és a producerek számára végzett komplex szolgáltatása során összegyűjti a finanszírozást igénylő produkciókat, megteremti a finanszírozás jogi, pénzügyi és számviteli hátterét, megkötöti a szükséges szerződéseket, biztosítja a produkció megvalósulásához szükséges forrásokat, és gondoskodik az adóigazolások begyűjtéséről. Az elmúlt 5 év alatt több mint 150 játékfilm, tv-sorozat (mint például a *Barátok közt* és a *Szeress most!*), illetve rajzfilm készült el a Filmfinanszírozási Alap közreműködésével

– hogy csak az ismertebbeket említsük – többek között a *Robin Hood*, a *Seasons of the Witch*, a *Bel Ami*, a *Bathory* és *Taxidermia* című film is. A támogatók az Alap révén csökkenthetik kockázataikat, hiszen nem közvetlenül kell a támogatandó film producerével „üzletelniük”, várva az adott film gyártásának befejezését és a költségek, kiadások ellenőrzését ahhoz, hogy a támogatási igazolásukat megkaphassák, hanem az Alapon keresztül történő éves finanszírozás biztosítja, hogy támogatásuk csak a ténylegesen megvalósult filmekhez nyújtson segítséget.

2.6.2. A filmgyártás közvetlen támogatása

A filmgyártás közvetlen támogatása a korábban említett finanszírozó szervezeteken, a Magyar Mozgóképek Közalapítványon (MMKA), a Nemzeti Kulturális Alapon (NKA) és a Magyar Történelmi Film Közalapítványon keresztül történt az elmúlt években. Az adókedvezményrendszer feltételei között ismertetett kulturális feltételeknek természetesen a közvetlen támogatásokkal érintett filmeknek is meg kell felelniük annak érdekében, hogy biztosítottak legyenek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés d) pontjában és a Filmművészeti közleményben²⁶ meghatározott kulturális célok, azaz kizárólag kulturális termékek juthassanak támogatáshoz. A program szerint közvetlen gyártási támogatásban részesülhetnek a „magyar filmalkotások”, a „magyar részvételű koprodukciós filmalkotások”, az „egyéb magyar részvételű filmalkotások” és „az egyéb filmalkotások”, azonban ki vannak zárva azok a megrendelésre készülő filmek, ahol nem vesz részt a gyártásban filmelőállítónak minősülő, magyarországi telephellyel rendelkező vállalkozás. A támogatás általános intenzitása 50%, ám az alacsony költségvetésű és a nehéz filmalkotások esetében akár a 100 %-os támogatási mérték is engedélyezett.

2011-ben változás történt a támogatást nyújtók személyében és a Közalapítványok szerepét átvette a Magyar Nemzeti Filmalap nonprofit részvénytársaság, amely a tervek szerint megújítja a filmgyártást érintő pályázati rendszert. A tervek szerint a Filmalap a nagyjátékfilmek támogatását kezeli és öt tagú szakmai bizottsága dönt majd – elsősorban

²⁶ A Bizottság közleménye a filmművészeti és más audovizuális alkotásokkal kapcsolatos bizonyos jogi szempontokról szóló, 2001. szeptember 26-i bizottsági közlemény (filmművészeti közlemény) állami támogatásokra vonatkozó értékelési kritériumairól - Hivatalos Lap C 031 , 07/02/2009 o. 0001 – 0001.

a beérkezett forgatókönyvek alapján – a kedvezményezettekről. A kisfilmek és a dokumentumfilmek támogatásának odaítélése a Média és Hírközlési Hatósághoz feladata lett, ahol a Médiatanács hoz döntést a beérkezett kérvényekről.

2.6.3. A nem filmgyártási célú mozgóképszakmai tevékenységek támogatása

A filmgyártás támogatása mellett a filmipar egyéb szereplői is élvezhetik ezen átfogó támogatási program biztosította előnyöket. Az Európai Bizottság támogatási programot jóváhagyó határozata a Filmművészeti közlemény és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján értékelte jogszerűnek, szükségesnek, arányosnak és ezért a belső piaccal összeegyeztethetőnek ezeket a támogatni kívánt tevékenységeket is. Az MMKA és az NKA támogatási tevékenysége többek között kiterjedt a *filmtervfejlesztés* pályázati úton történő támogatására, azaz a filmterv és a forgatókönyv létrejöttét, eladhatóságát és eladását, illetve megvalósíthatóságát és későbbi megvalósítását célzó kutatói, alkotói, tervezési és szervezési munkák összességére. Az intézkedés célja a mind művészileg, mind technikailag gondosan kidolgozott, színvonalas filmtervek készítése.

Szorosan kapcsolódik ehhez a támogatható tevékenységhez a *filmgyártás előkészítésének* támogatására vonatkozó pályázati rendszer. E két tevékenységet nem mindig lehet egyértelműen szétválasztani egymástól, mindkettő a filmgyártást megelőző költségeket jelent, azonban a program az alábbiakban határozza meg a filmgyártás előkészítését: a filmgyártás megkezdését közvetlenül megelőző, közvetlenül annak anyagi, műszaki, szervezési feltételeinek biztosítását célzó alkotó és szervező tevékenység támogathatósága. Ha az előkészítést követően valóban megvalósítják a filmet, ezeket a filmgyártás előkészítésére kiadott megelőző költségeket beleszámítják a filmgyártás költségeibe és figyelembe veszik a filmgyártásra nyújtható támogatások maximális összegének kiszámításakor.

Az elkészült *filmek terjesztésére* is találhattunk pályázati kiírásokat, amelyek a filmterjesztéssel üzletszerűen foglalkozó gazdasági társaságok részére nyújtanak támogatásokat. A filmterjesztésre nyújtható támogatás feltételei és mértéke különböző lehet, attól függően, hogy magyar filmalkotás vagy koprodukció filmalkotás terjesztéséről van-e

szó, esetleg „art” besorolású filmekről. A magyar filmek tekintetében a támogatás szükségességét indokolja az elszigetelt nyelvi környezet és az európai átlaghoz képest viszonylag alacsony nézőszám, míg a koprodukciós és az „art” filmek tekintetében is jelentős szempont, hogy a jegyeladások csupán a filmgyártás költségeinek töredékét fedezik.

A hagyományokkal rendelkező *filmszakmai rendezvények, fesztiválok, programok támogatása* a hazai és a nemzetközi jelenlétet biztosíthatja, különös tekintettel arra, hogy a piaci szponzorok jelenléte egyre csökken ezen a területen is, míg a *filmszakmai kiadványok* állami támogatás nélkül el sem készülnek, így a filmalkotásokról, filmalkotókról készült tanulmányok, könyvek, kiadványok az állami beavatkozás nélkül nem gazdagítanák a hazai és a nemzetközi filmipart.

2.7. Támogatás a magyarországi múzeumi gyűjtemények mobilitásához

A múzeumok kapcsolódási pontot jelenthetnek az európai kulturális sokszínűség bemutatása terén, jelentős potenciállal rendelkeznek a kultúra terjesztése és megőrzése kapcsán. Általánosan elismert európai cél e feladatok minél szélesebb körben való teljesítése. A múzeumi gyűjtemények az európai társadalom közös értékét jelentik, feltétlenül meg kell őket őrizni, illetve minél szélesebb körben kell biztosítani bemutatásukat. A múzeumok komoly hagyományokkal rendelkeznek gyűjteményeik egymás közti kölcsönzése terén, mind a tagállamokon belül, mind világviszonylatban. A más múzeumok tulajdonában, kezelésében lévő műtárgyak cseréjének biztosítása alapvető fontosságú a kulturális élet sokszínűségének fenntartásában, ám ennek feltételeit – tekintettel a kölcsönzött műtárgyak anyagi és felbecsülhetetlen eszmei értékére – szigorúan kell szabályozni. Az európai múzeumok száma 30 ezer felett van, amelyeket több mint 500 millió ember látogat évente, ám csupán 300 körüli azon múzeumok száma, akik rendszeresen tartanak jelentős, nemzetközi érdeklődésre számot tartó időszak kiállításokat²⁷. A múzeumi gyűjtemények mobilitásának elősegítése érdekében alakították ki az államok azokat a biztosítási, illetve kiállítási garancia és kiállítási viszontgarancia rendszereket, amelyek az időszak kiállítások külföl-

²⁷ www.codart.nl/images/Lending_to_Europe.pdf

di műtárgyakkal való megrendezésének mérhetetlen költségeit (speciális szállítóeszközök, műtárgyvédelmi intézkedések, speciális csomagolóstechnika, kiállítások reklámozása, katalógusok stb.) csökkenteni képesek amellet, hogy a kölcsönadó intézmények és az államok se vállaljanak a szükségesnél nagyobb kockázatot. A biztosítási és állami garanciavállalási rendszerek igen eltérőek, tekintettel arra, hogy egyes államok elutasítják a kizárólag állami garanciával fedezett ügyleteket, míg mások megkövetelik az állami garancia mellé a kereskedelmi biztosítók részvételét is az ügyletben, megint mások kizárólag ez utóbbiakat fogadják el.

A magyarországi kiállítási garancia jogintézményét²⁸ a 2005. január 1-jén hatályba lépett, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) módosítása hozta létre. A kiállítási garanciára és kiállítási viszontgaranciára vonatkozó, 2006 óta működő támogatási programot az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága N 25/2009. számon hagyta jóvá. A támogatási intézkedés elsődleges célja a költségvetési források mérséklése, vagyis az, hogy az állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó múzeumi intézmények ne költsenek költségvetési forrásokat kereskedelmi biztosítási díjakra, hanem mindez megoldható legyen állami garanciavállalással, a költségvetés keretein belüli tényleges pénzmozgás nélkül. Egyik legfőbb kulturális érdekünk a külföldön található műtárgyak Magyarországon történő bemutatása, és ily módon a hazai közönség számára is mind szélesebb körben történő megismerhetővé tétele. Ugyanakkor vitathatatlan tény, hogy a tudományos szempontból megalapozott, egyben széles látogatói igényeket is kielégítő tárlatok nagy költségvonzattal járnak. A kiállítási garancia, a bevezetése óta eltelt időben, a múzeumok időszakos kiállításaira kölcsönzött műtárgyakhoz kapcsolódó költségek csökkentésének legfőbb állami eszközévé vált, ezáltal jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy egyre nagyobb számban kerülnek megrendezésre széles körű érdeklődésre számot tartó, nemzetközi együttműködéssel megvalósuló tárlatok. A hazai múzeumok számára az elmúlt évek során gyakorla-

²⁸ Az éves költségvetési törvény minden évben az előre jelzett igények (előzetes bejelentések) figyelembevételével meghatározza a rendelkezésre álló garancia-keretet. A törvényi szintű szabályozást nem igénylő részletszabályokat a 2006-ban hatályba lépett, az állam által vállalt kezesség előkészítésének és a kezesség beváltásának eljárási rendjéről szóló 110/2006. (V. 5.) Korm. rendelet (15-19. §) tartalmazza.

ti tapasztalatként jelentkezett, hogy a magyar állami garanciavállalást egyre több ország elismeri, így nemcsak költségcsökkentő tényezőként szolgál, hanem a külföldi intézmények bizalmát és kölcsönzési hajlandóságát is nagymértékben növeli. Mindemellett az Európai Unió is nagy hangsúlyt fektet a tagállamok műkincsállománya, illetve gyűjteményei közötti szoros kapcsolat kiépítésére, ezért gyűjtemény-mobilitási programjában elsődleges igényt fogalmaz meg az állami kezességvállalást illetően.

A támogatási program lényege, hogy Magyarországon – állami vagy önkormányzati fenntartású muzeális intézmények, illetve kiállítóhelyek által – rendezett, *nemzetközi, időszaki kiállításokra* lehet kiállítási garanciát kérni. Amennyiben a kiállítás maga nem nemzetközi, ám arra külföldről kölcsönszerződés alapján, egy vagy több kiemelkedő kulturális jelentőséggel bíró műtárgy érkezik, akkor az ezekre a műtárgyakra is igényelhető a garancia. A garancia megadásának feltétele, hogy a kiállítás megrendezéséhez kiemelkedő kulturális érdek fűződjék, a kiállítás szakmai indokoltsága minden esetben külön vizsgálat tárgyát képezi. A műtárgyak kölcsönadóit illetően a kép vegyes, mindig az adott kiállítás profiljától, illetve a kölcsönző állam jogrendszerétől függően eltérőek, jellemzően állami, önkormányzati intézmények. Előfordul azonban, hogy alapítványi vagy magánfenntartású intézmények vagy magánemberek saját gyűjteményükből kölcsönöznek a hazai múzeumok részére.

A kiállítási garancia és kiállítási viszontgarancia igénylésére kizárólag az állami vagy önkormányzati fenntartású muzeális intézmények, illetve kiállítóhelyek jogosultak, amely mintegy 650 magyarországi intézményt jelent. Muzeális intézménynek minősülnek a múzeumok, a közérdekű muzeális gyűjtemények és a közérdekű muzeális kiállítóhelyek. Az önkormányzati fenntartású intézmények a műtárgyállomány közel 70%-át őrzik, és egyre gyakrabban mutatnak be magas színvonalú, nemzetközi együttműködéssel megvalósuló kiállításokat. A kedvezményezett kör, azaz a kiállítási garanciát vagy kiállítási viszontgaranciát igényelhetők köre zárt, nem sorolhatók a kedvezményezettek közé a magánkézben lévő muzeális intézmények, galériák, kiállítóhelyek. A tárgyaknak a kiállítás helyszínére történő szállítása (azaz a kiállítási garancia tervezett kezdete) előtt legkésőbb 3 hónappal kell a kiállítóknak a kérelmet benyújtani a minisztériumhoz, amely kérelmek szakmai és jogi elbírálás alá kerülnek. A kulturális tárca előké-

szítését követően a garanciáról a Nemzetgazdasági Minisztérium dönt. A kérelem pozitív elbírálása esetén a kiállító a kiállításához kapcsolódó valamennyi kiadványon feltünteti, hogy a kiállítás a két minisztérium támogatásával valósult meg.

Az egy kiállításra vagy műtárgyra biztosítható garancia minimum összege jogszabályi szinten nincs meghatározva. Maximum összegként az adott időszakban adható garanciák állományának a költségvetési törvényben rögzített összege került meghatározásra, mely az előzetesen benyújtott igények függvényében évente kerül megállapításra. A kiállítási garanciával az állam a műtárgyak biztosítási értékére vállal garanciát, ugyanakkor a piaci alapú biztosítás esetén ezen felül fizetendő a biztosító díja. Az állami garanciavállalással azonban a biztosítási díj megtakarítható. A garanciavállalásért a kiállító az államnak nem fizet díjat, hiszen a garancia díj forrását az államháztartási támogatások jelentenék.

Főszabály szerint a kiállítási garancia időtartama „szögtől szögig” terjed, azaz a tárgy eredeti őrzési vagy kiállítási helyéről történő elmozdításától az oda történő visszahelyezéséig, illetve a kölcsönadó által meghatározott helyre való elhelyezéséig. Kivételt jelenthet a „szögtől szögig” hatály alól az a gyakorlatban többször jelentkező eset, hogy a kölcsönadó a kiállítási garanciát csak a kiállítás helyére történő megérkezés pillanatától fogadja el, a szállítás idejére kereskedelmi biztosító igénybevételét köti ki. Erre figyelemmel a kiállítási garancia nem terjed ki arra a tárgyra/időszakra/összegre, melyre kereskedelmi biztosítást kötöttek. Megszűnik a kiállítási garancia abban az esetben is, ha a kölcsönző a kiállítási tárgyakat a kiállítás bezárása előtt hazaszállíttatja. Szokásos esetben, a kiállítás bezárását követően, a kiállítási garancia időtartamának lejártával a kiállító részletes beszámolót, jelentést nyújt be a minisztériumok részére.

A kiállítási garanciára való jogosultság szakmai minimumfeltétele a kultúráért felelős miniszter által kiadott működési engedély megléte. A működési engedélyt kérelemre adja ki a miniszter, amennyiben a kérelmező megfelel a jogszabályban rögzített követelményeknek. A működési engedély révén válik az adott intézmény muzeális intézménnyé. A működési engedély kiadásának feltételei között szerepel különösen a megfelelő helyiségek kialakítása (pl. különböző raktárak) vagy a megfelelő szakemberek alkalmazása. A működési engedéllyel rendelkező muzeális intézmények a miniszter ágazati irányítási jogkörébe tartoz-

nak, amely egyúttal azt is jelenti, hogy olyan előírásokat kell betartaniuk, és olyan szervezett keretek között kell működniük, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy közvetlenül vagy közvetve csökkentsék a kár bekövetkezésének kockázatát.

Főszabály szerint „all risk”, azaz valamennyi káreseményre kiterjed a garancia. Ez alól szűk körben vannak kivételek: (1) a kölcsönadó vagy annak alkalmazottai vagy megbízottai által szándékosan vagy gondatlanul okozott károk; (2) a műtárgy tulajdonságaiból fakadó természetes amortizáció; (3) a kölcsönadó jóváhagyásával történő restaurálás eredményeképpen keletkező károk. A nemzetközi tapasztalatok szerint a kölcsönadók szemében jelentősen növeli a kiállítási garancia vonzerejét a kereskedelmi biztosítással szemben, hogy az kiterjed azokra a biztosítási eseményekre – értékhatárra való tekintet nélkül –, amelyekre a kereskedelmi biztosító nem vállal biztosítást (általában ilyen a háborús esemény, terrorcselekmény). A gyakorlatban előfordul azonban, hogy a kölcsönadó az állami garancia által nem fedezett fenti három kivétel valamelyikére is biztosítást kér. Ilyen esetben a kiállító erre a káreseményre kereskedelmi biztosítónál kiegészítő biztosítást köt, amely teyről a garancia iránti kérelmében tájékoztatja a minisztériumot.

A káresemény bekövetkezése esetén a kiállító kötelessége, hogy azonnal értesítse a minisztériumokat, illetve a kölcsönszerződés alapján a kölcsönadót. A kiállítót kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettség terheli. A kár bekövetkezését minimalizáló szakmai-technikai feltételek jogszabályban rögzítettek. Az állam helytállási kötelezettsége azonnali és közvetlen.

A káresemény típusától függően az állam kötelezettsége az alábbiak szerint alakul. Teljes kár esetén, azaz, ha a tárgy elvész vagy megsemmisül, az állam a kölcsönszerződésben meghatározott biztosítási értéket közvetlenül fizeti ki a kölcsönadónak. Ha a tárgy később előkerül, a kölcsönadó azonnal visszaszolgáltatja a kifizetett összeget. Ha előkerül ugyan, de értéke csökkent, a részleges kárnál leírt eljárás alapján megállapított értékcsökkenéssel kevesebbet fizet vissza. Részleges kár esetén a kölcsönadó és a kiállító megegyeznek a restaurálás költségeiben, az állam (a minisztérium szakmai területe, szükség szerint szakértő bevonásával) jóváhagyja ezt az összeget. Ezt követően kultúráért felelős minisztérium értesíti a garanciavállalásért felelős minisztériumot, ahol a kölcsönadó részére utalványozzák a restaurálás költségeit. Ez a költség természetesen nem haladhatja meg a tárgy biztosítási értékét. Ha a

tárgynak a restaurálást követően is csökkent az értéke, a kölcsönadó és a kiállító megállapodnak, és ha a Minisztérium szakértője is jóváhagyja az értékcsökkenés mértékét, azt az állam is megtéríti. Abban az esetben, ha nem lenne megállapodás a felek között, vagy azt a minisztérium nem hagyná jóvá, a minisztérium felhívhatja a feleket független, nemzetközileg elismert szakértő(k) igénybevételére, hogy az állapítsa meg a restaurálás költségét, illetve az értékcsökkenés mértékét. Amennyiben a kölcsönadó és az állam között a tanúsítványban vállalt kiállítási garancia beváltása kapcsán vitás kérdés merül fel, és azt békés úton nem sikerül rendezni, akkor a felek jogosultak bírósághoz fordulni. Az Áht. értelmében a kiállítási garancia kapcsán lehetőség van külföldi jog alkalmazására, továbbá külföldi joghatóság kikötésére is.

Amennyiben a garancia összege valamilyen káresemény következtében felszabadításra kerül, az állam a kiállító muzeális intézménnyel szemben megtérítési igénnyel nem lép fel. A polgári törvénykönyv kártérítési szabályaival összhangban azonban, amennyiben a garanciaérvényesítés a múzeum vagy annak alkalmazottja(i) által szándékosan vagy súlyosan gondatlanul okozott kár miatt következik be, az állam megtérítési igénnyel léphet fel a múzeummal szemben. Ez a rendelkezés azt szolgálja, hogy a múzeumok a kiállítás lebonyolítása során a kellő gondossággal járjanak el. A jogintézmény működése óta káresemény még nem történt, így a garancia beváltására sem került sor, bár a közelmúltban a Munkácsy-trilógia Nemzeti Galériába való szállítása során történt darubaleset mutatja, hogy ennek a lehetősége korántsem elméleti.

Ugyanebben a kedvezményezett és tevékenységi körben a szabályozás lehetővé teszi, hogy az állam kiállítási viszontgaranciát vállaljon olyan esetekben is, amikor a kiállító biztosítási szerződéssel rendelkezik. Ennek oka az, hogy vannak olyan államok, amelyekben a magyar szabályozásnak megfelelő típusú állami garanciára nincs gyakorlat, ezért csak kereskedelmi társaságot fogadnak el partnerként. Az állam mögöttes felelősségvállalásának célja – a kiállítási garanciához hasonlóan – a kiállító intézmények költségeinek csökkentése, mivel a kereskedelmi biztosítás díját így minimalizálni lehet.

Az állami viszontgaranciát tehát abban az esetben vehetik igénybe a muzeális intézmények, kiállítóhelyek ha a műtárgyat kölcsönadó külföldi intézmény valamilyen oknál fogva nem fogadja el az állami garancia intézményét. Ebben az esetben kereskedelmi biztosítónál kötnék biztosítást a műtárgy(ak)ra, és a biztosító mögött garanciát vállal a

Magyar Állam, és ha káresemény történik, megtéríti a károk egy részét. Ebben az esetben a muzeális intézmények a kereskedelmi biztosítónak fizetnek biztosítási díjat, ez azonban a biztosítási összértéknek csak 11 %-a, tehát lényegesen alacsonyabb a kereskedelmi biztosítónál kötött szerződésben megállapított összegnél. Ebben a konstrukcióban az állam a biztosítási díj csökkentéséhez ad támogatást az állami és önkormányzati muzeális intézmények számára, amely nem jár pénzmozgással, és csupán a meghatározott káresemény bekövetkezése esetén fizeti meg a károk egy részét. A kiállítási viszontgarancia feltételei megegyeznek a kiállítási garanciáéval, tehát nem fedik le feltétlenül a biztosító által vállalt kockázatokat és a biztosító által kifizetett összeget.

2.8. Előadó-művészeti támogatások

Az előadó-művészet semmilyen más tevékenységhez nem hasonlítható specialitása, hogy csak azok számára hordozza a művészi élmény lehetőségét, akiknek módjukban áll az intézményeket felkeresni, semmilyen más médium nem tudja pótolni azt a közvetlen kapcsolatot, amely az alkotó és a befogadó között jön létre. Az előadás, koncert estéről estére a művészek és műszaki személyzet személyes részvételét igényli, ez a magyarázata, hogy a produkcióknak nemcsak az előállítása igényel jelentős pénzeszközöket, de az előadások megtartásának költségei sem fedezhetők a jegybevételekből.

Az előadó-művészeti struktúra jellemzője ma Magyarországon, hogy a többségében önkormányzati tulajdonban és fenntartásban működő szervezetek az önkormányzati fenntartói támogatáson túlmenően igen jelentős állami támogatásban részesülnek. Az elmúlt évtizedekben sajnálatos módon nem vált mindennapos gyakorlattá a kultúra magánszféra általi támogatása, ezen kívánt a kormányzat változtatni a támogatási intézkedés bevezetésével, a támogatók körének bővítésével, a szponzoráció előmozdításával. A támogatási intézkedés bevezetése előtt Magyarországon ritka volt, hogy egy gazdasági társaság adományt nyújt támogasson színházat, táncegyüttest, zenekart vagy énekkart. Ha ezt megtette, akkor is csak meghatározott célra (pl. egy adott – inkább szórakoztató jellegű – alkotás előadásához, turné megszervezéséhez, neves művész szerződtetéséhez), és mögötte a legtöbb esetben valami

lyen személyes kapcsolat állt, illetve a cég egyéb szolgáltatást is várt cserébe.

A filmszakmai támogatási intézkedésektől elkülönülten bevezetett támogatási program azért kedvező az államnak, mert a színházaknál a magánszférából származó bevételt generál. Ösztönző erővel bír, ha az adományt nyújtó cégek lokális szinten érzékelik az általuk biztosított adomány hatását. A helyi előadó-művészeti szervezetek számára nyújtott adomány magasabb színvonalú előadásokat és bővebb repertoár kialakítását jelentheti. Ez utóbbit azonban már nem vállalkozásként, hanem magánszemélyként élhetik meg a támogató vállalkozások. Ez természetesen a színházak jegybevételét is növeli, így a színházaknak érdekükben áll, hogy több színházjegyet adjanak el, tehát az állami támogatás is jobban hasznosul majd.

Az új rendszer lehetőséget teremtett a kulturális területet érintő adományozási szándék növelésére, hiszen bármely gazdasági társaság dönthet arról, hogy a társasági bevételének egy részét a hivatásos előadó-művészeti tevékenység valamely képviselőjének adja. A nyugat-európai mintát követve, a magánszféra bevonásával az előadó-művészeti szervezetek támogatása több lábon álló rendszerre fejlődhet, amely biztosítékot jelenthet az előadó-művészeti szervezetek kiszámítható működtetésére.

A támogatási program az adományozó szempontjából általános intézkedésnek minősül, mert a hozzáférés nem korlátozott, az igénybevételének feltételei semmilyen korlátozó szabályt nem tartalmaznak (nincs ágazati, szervezeti, méretbeli, tulajdonosi kört érintő stb. megkötés). Bármely gazdasági társaság dönthet úgy, hogy előadó-művészeti szervezetet támogat. Fontos hangsúlyozni, hogy csak olyan előadó-művészeti szervezet támogatása után jár adókedvezmény, amelyet az illetékes államigazgatási szerv, a Film-és Előadó-művészeti Iroda nyilvántartásba vett, a nyilvántartásban pedig kizárólag költségvetési szervek és non-profit szervezetek szerepelhetnek.

A Bizottság jóváhagyását követően a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény alapján a külön jogszabályban kijelölt előadó-művészeti államigazgatási szerv által az előadó-művészeti szervezet támogatója részére kiállított támogatási igazolás tartalmazza a támogatást nyújtó adózó megnevezését, székhelyét, adószámát, illetve a kedvezményre jogosító támogatás összegét. Az előadó-művészeti államigazgatási szerv által egy előadó-művészeti szervezethez

kapcsolódó, egy évben kiadott, kedvezményre jogosító támogatási igazolások összértéke nem haladhatja meg az előadó-művészeti szervezet tárgyévi jegybevétele 80 %-ának megfelelő összeget. A költségvetés védelme, tervezhetősége érdekében kellett maximalizálni az egy előadó-művészeti szervezet számára nyújtható kedvezményt. Olyan szakmaspecifikus viszonyszámot kellett keresni, amely objektív, manipulálhatatlan, és maximális mértéke tervezhető, ezért esett a választás a jegyárbevételre.

A törvény hatálya alá tartozó adózó (a támogatást nyújtó) az előadó-művészeti államigazgatási szerv által részére kiadott támogatási igazolásban szereplő összegig a támogatás juttatásának adóéve, illetve az azt követő három adóév adójából a fizetendő adót közvetlenül csökkentő adókedvezményként veheti figyelembe a támogatás összegét.

Az előadó-művészeti szervezetek (színházak, táncegyüttesek, zenekarok, énekkarok) kiadásai leegyszerűsítve működési költségekből és művészeti kiadásokból állnak. A működési költségek közé a játszóhelyek fenntartásából eredő költségek tartoznak, míg a művészeti költségek a produkciók előállításából adódó kiadásokat jelentik. Mindkettő fedezetének biztosítása elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a szervezetek működni tudjanak, produkciók szülessenek és azok minél nagyobb számú közönség elé kerüljenek. A társasági adótörvénybe bevezetett intézkedések révén többlettámogatás juthat a szervezetekhez, melyet egyrészt a játszóhelyek fenntartására (rezsiköltség, több játszási nap biztosítása, így nagyobb nézőszám fogadása), másrészt a produkciók színvonalának növelésére, a repertoár szélesítésére, magasan képzett művészek foglalkoztatására, a produkciók megfelelő szintű, magas művészi értéket képviselő kiállításának (díszlet, jelmez) fedezetére fordíthatnak. Ezen előadó-művészeti szervezeteknek művészeti missziós feladata, hogy a kulturálisan ellátatlan településekre előadó-művészeti produkciókat (tájéltás, vendégjáték keretében) juttassanak el a támogatás révén. Az adomány lehetőséget nyújt arra is, hogy ne a nézőkre terheljék a szervezetek a produkciók költségének nagy részét, hiszen a célközönség jelentős százaléka (pl. családok, diákok, nyugdíjasok) nem képes a belépőjegyek magasabb árát megfizetni.

2.9. Konklúzió

Mint láthattuk, a Bizottság által jóváhagyott kulturális támogatási programok tarka képet mutatnak támogatási céljaik tekintetében, és elsősorban magas forrásigényű projektek megvalósítását teszik lehetővé. Legnagyobb előnyük, hogy amennyiben egy projekt indokoltan kulturális céllal jön létre, úgy annak kulturális célú költségei különösen magas támogatási intenzitással támogathatóak, viszonylag kevés megkötöttséggel.

Ennek ellenére komoly problémát jelent, hogy gyakran nem fedhető le egyetlen bejelentett támogatási programmal sem a központi költségvetés, illetőleg az önkormányzatok részéről jelentkező támogatási szándék. Ezek többsége esetében reménytelen csekély összegű támogatást nyújtani, mivel a támogatási igények meghaladják a három pénzügyi évben összesen nyújtható 200 000 eurós csekély összegű támogatási határt. A pénzügyi válság kapcsán ún. átmeneti támogatás formájában nyújtható maximum 500 000 eurónyi támogatás lehetősége lélegzétvételyi időt adott, és több kulturális fesztivál támogatását meg lehetett oldani vele. A legtöbb kulturális célú támogatásra érdemes beruházás megtérülési ideje és lehetősége olyan bizonytalan, illetve támogatási igénye olyan nagy, hogy ezeket regionális beruházási támogatással támogatni gyakorlatilag lehetetlen. Elviekben megoldást jelenthet bizonyos helyi jelentőségű kulturális célok közszolgáltatási szerződéssel való finanszírozása, ám ennek köre igen szűk, és a célok egy része esetlegesen nem is minősül állami támogatásnak, vagy támogatásuk közszolgáltatási céllal indokolható részét eleve megkapják kulturális támogatásként a központi költségvetésből.

A Bizottság által jóváhagyott programok alapján kizárólag a bejelentett támogatást nyújtó szerv által kizárólag a bejelentett költségvetésből (költségvetési fejezetből, alapból, előirányzatból) nyújtható jogszerűen kulturális támogatás, így a támogatások nehezen vagy egyáltalán nem csatornázhatóak be egy létező kulturális támogatási programba sem. Sajnos kimondhatjuk, hogy akármilyen átgondolt, széleskörű és átfogó programok bejelentése a cél, az élet csalfintasága folytán mindig felbukkannak újabb és újabb kivételek, amelyek valamilyen nem férnek bele egyik támogatási programba sem. Nem is szólva arról, hogy a folyamatos szervezeti átalakítások miatt az is előfordul, hogy egy támogatási cél finanszírozása – amely korábban egyértelműen egy beje-

lentett kulturális program alá tartozott – kikerül onnan anélkül, hogy a támogatást nyújtó tudatában lenne annak, hogy egyáltalán létezik a támogatási program.

Természetesen a támogatási szándék megjelenése esetén mindig van lehetőség a támogatási program Bizottsághoz történő bejelentésére, ugyanakkor az eljárás várható körülményessége és elhúzódásának lehetősége gyakran visszatántorítja a támogatást nyújtót. Lehetetlen vállalkozás volna az is, ha valamennyi támogatási szándék összegyűjtésre és bejelentésre kerülne, mivel ez hatalmas munkaterhet, és a támogatási programok szétaprózódását jelentené.

A jövőre nézve, a lejáró kulturális támogatási programok meghosszabbításakor, vagy újabb támogatási programok bejelentésekor mindenképpen érdemes lesz azon elgondolkozni, hogy milyen módon lehetne nagy költségvetésű, ám könnyebben átjárható programokat megalkotni, amelyek lehetővé tennék a központi költségvetés összes támogatásnyújtója, valamint esetlegesen (legalább a nagyobb) önkormányzatok számára kulturális célú támogatások nyújtását.

A legjobb megoldást ugyanakkor az jelentené, ha a Bizottság csoportmentességet biztosítana a kulturális támogatások finanszírozására. Így egy meghatározott összeghatár alatt nem kellene előzetesen bejelenteni a kulturális támogatásokat a Bizottságnak, hanem elegendő lehetne – az *Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló* (általános csoportmentességi rendelet) *2008. augusztus 6-i* 800/2008/EK bizottsági rendelet²⁹ előírásához hasonlóan – a Bizottság utólagos tájékoztatása egy-egy támogatási intézkedés bevezetését követően. Ennek kérdése egyre gyakrabban merül fel szakértői fórumokon, ám a Bizottság egyelőre nem vette napirendjére a témát, de úgy tűnik, nem is zárkózik el tőle. Egy dolog azonban bizonyos, a köz-eljövőben még egészen biztosan nem számíthatunk efféle mentességre.

²⁹ HL L 214/3., 2008. 8.9.

A HOLLAND NITROGÉN-OXID KIBOCSÁTÁSI EGYSÉGEK KERESKEDELMI RENDSZERE

TÓTH TIHAMÉR

C-279/08. P. sz. Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügy, 2011. szeptember 8-i, még nem publikált ítélet

Tárgyszavak: nitrogén-oxidok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere – az állami támogatás fogalma – a szelektivitás fogalma – mi minősül előnynek – állami forrásból finanszírozott előny – környezetvédelmi célzatú támogatás

1. Az ítélet, és annak jelentősége

A most bemutatott ítélet alapjául az szolgált, hogy az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) uniós joggal összeegyeztethető állami támogatást tartalmazónak minősítette a holland nitrogén-oxid-kibocsátás kereskedelmi rendszert. Hollandia keresete nyomán, amelyet Németország beavatkozóként támogatott, a Törvényszék (az ítélet meghozatalakor: Elsőfokú Bíróság) úgy vélte, hogy a szelektivitási kritérium nem teljesült, így valójában nincs szó állami támogatásról, így nincs is mit engedélyeznie a Bizottságnak. Ezt követően a Bizottság kérte a Törvényszék ítéletének¹ felülvizsgálatát. A téma fontosságát mutatja, hogy a fellebbezésnél tovább bővült a Bizottsággal szembeni beavatkozási kör

¹ T-233/04. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2008. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2008, II-591. o.].

Franciaországgal, az Egyesült Királysággal és Szlovéniával. Érdekeséggé vált megjegyezzük, hogy az öttagú bírói tanács tagja volt a magyar bíró, Juhász Endre is.

A Bíróság ítéletével hatályon kívül helyezte a Törvényszék bizottsági határozatot kifogásoló első fokú döntését, ezzel a Bizottság álláspontját fogadva el helyesnek. A Bíróság az állami támogatásból finanszírozott előny kapcsán egyetértett a Törvényszék bizottsági értelmezést jóváhagyó ítéletével, a szelektivitás kapcsán azonban felülbírálta az első fokú döntést.

Ez a döntés is felhívja a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi célokat szolgáló, a káros anyagok kibocsátását visszafogni célzó tagállami szintű szabályozás olyan állami támogatásnak minősülő elemeket tartalmazhat, amelyek csak akkor válnak jogszerűvé, ha azokat előzetesen engedélyeztetik az Európai Bizottsággal.

2. A kibocsátási egységek kereskedelmének európai és holland szabályozása

A 2001/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² állapította meg az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeit. Az irányelv 4. cikke alapján a tagállamok legkésőbb 2010 végéig az irányelv I. mellékletében megállapított kibocsátási határértéket meg nem haladó szintre kell, hogy korlátozták a nitrogén-oxidok (a továbbiakban: NO_x) évi nemzeti kibocsátását.

Az uniós irányelv keretei között mozogva, a holland hatóságok 2010-re a nagy ipari létesítményeik, vagyis körülbelül 250 vállalkozás vonatkozásában 55 kilótonna NO_x kibocsátását tűzték ki célul. A szabályozás minden egyes, 20 megawatt (MWt) termikus energiánál nagyobb teljesítményű ipari vállalkozásra meghatározott egy betartandó NO_x-kibocsátási szintet. A vállalkozás ezt vagy a NO_x-kibocsátást csökkentő saját intézkedésekkel, vagy a kibocsátási egységek más vállalkozásoktól történő megvásárlásával, vagy e két lehetőség kombinálásával érthette el. A kibocsátási egységek kereskedelme piacának kínálati oldalán azok állnak, akiknél a NO_x kibocsátása alacsonyabb a meghatározott kibocsátási határértéknél. A holland hatóságok minden év

² HL L 309., 22. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 320. o.

végén ellenőrzik az előírt kibocsátási szintek betartását. Ha valamely létesítmény túllépte az előírt kibocsátási szintet, a többletet és még annak 25%-kát a következő évben ellentételeznie kellett, valamint bírságra is számíthatott.

A bizottsági határozat kitér arra, hogy a szóban forgó intézkedés különbözik a forgalomképes jogok rendszerének másik változatától, a „cap-and-trade” rendszertől, amelyben a kibocsátási egységeket úgy juttatják vállalkozásoknak, hogy az új vagy a tevékenységüket bővíteni kívánó vállalkozásoknak előbb meg kell szerezniük a szükséges egységeket. A szóban forgó intézkedés keretében (ezt „dynamic cap”-nek nevezik) az érintett vállalati körnek nincs ilyen kötelezettsége, hanem egyszerűen be kell tartaniuk az energiafogyasztásuktól függő kibocsátási határértéket.

3. A Bizottság határozata

A holland hatóságok 2003-ban, az akkori EKSZ 88. cikk (3) bekezdése alapján bejelentették a NO_x -re vonatkozó kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét a Bizottságnak, kérve támogatás hiányát megállapító határozat meghozatalát. A Bizottság azonban állami támogatásnak minősítette a holland szabályozást, de azt egyúttal az akkori 87. cikk (3) bekezdése c) pontja (jelenleg EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján engedélyezte.

Az indokolás szerint kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerére vonatkozó bizottsági gyakorlat az alábbi két rendszertípust különbözteti meg:

- a) azok a rendszerek, amelyekben az átruházható kibocsátási vagy szennyezési engedélyek olyan forgalmi értékkel bíró immateriális javaknak minősülnek, amelyeket az állam is eladhatott, vagy pályázat útján értékesíthetett volna, ami bevételkieséssel (vagy állami források elvesztésével) jár oly módon, hogy fennáll a mai 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatás;
- b) olyan rendszerek, amelyekben az átruházható kibocsátási vagy szennyezési engedélyek egy adott termelés kibocsátási szintjének hivatalos bizonyítékául szolgálnak, melyek nem értékesíthetők, illetve árverésen nem szerezhetők meg, így nincs bevé-

telkiesés, állami forrás nem jelenik meg, következésképp nem beszélhetünk állami támogatásról sem.

A megtámadott határozat szerint a holland hatóságoknak az előbbi a) ponthoz alapján lehetőségük volt a kibocsátási egységeket pályázat útján értékesíteni, ezért a tagállamnak a NO_x -egységek, mint immateriális javak ingyenes nyújtásával bevételkiesése keletkezett. A Bizottság ebből arra következtet, hogy e rendszer az akkori EKSZ 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami forrásokat foglal magában. Az érintett vállalkozások helyzetének megerősödése pedig nyilvánvalóan érinthette a tagállamok közötti kereskedelmet.

4. Az intézkedés szelektív jellege

A bizottsági határozatot megtámadó *Holland Királyság* úgy érvelt, hogy a szóban forgó intézkedés nem minősül állami forrásokból finanszírozott előnynek, és hogy az akkori EKSZ 87. cikk által megfogalmazott, szelektivitásra vonatkozó feltétel sem teljesült.

Az *Elsőfokú Bíróság* a Bizottsággal szemben arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó intézkedés az akkori EKSZ 87. cikk (1) bekezdése értelmében nem részesített előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését, így az nem minősíthető állami támogatásnak. Az érintett vállalati kört kijelölő, ipari létesítmények teljes termikus kapacitása ugyanis objektív feltételnek minősül. A szabályozásban meghatározott NO_x -kibocsátási szintet elérő vállalkozások ténybeli és jogi helyzete eltérő azon vállalkozások helyzetétől, amelyekre e szint nem vonatkozik. Továbbá, mivel a szóban forgó intézkedés a legszennyezőbb vállalkozásokra vonatkozik, ezen objektív feltétel megfelel a környezetvédelmi célkitűzésnek és a rendszer belső logikájának.

A *Bizottság* az *Elsőfokú Bíróság* ítéletével szemben utalt az állandó ítélkezési gyakorlatra³, mely szerint az a körülmény, hogy sok vállalkozás részesülhet a szóban forgó intézkedés nyújtotta előnyből, illetve

³ Lásd a C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-3671. o.] 32. pontját; a C-143/99. sz., Adria Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8365. o.] 48. pontját és a C-409/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-1487. o.] 48. pontját.

hogy e vállalkozások különböző ágazatokhoz tartoznak, nem elegendő ezen intézkedés szelektív jellegének elvetéséhez, és így az állami támogatásként való minősítés kizárásához. Az a körülmény, hogy valamely állami intézkedést horizontálisan alkalmazandó objektív feltételek határoznak meg, egyedül azt bizonyítja, hogy az abban előírt ösztönző intézkedések nem egyedi támogatásoknak, hanem támogatási programnak minősülnek.

Mengozi főtanácsnok véleményében emlékeztet arra, hogy „*általános intézkedések – amelyek nem különös tevékenységek vagy vállalkozások, hanem az adott tagállam területén tevékenykedő valamennyi gazdasági szereplő támogatására irányulnak – kizártak az állami támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása alól. Az objektív kritériumok alapján meghatározott, korlátlan számú kedvezményezettet előnyben részesítő állami aktust akkor kell szelektív támogatási programnak tekinteni, ha – az alkalmazási kritériumainak tulajdoníthatóan – bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését mások kizárásával részesít előnyben*”.⁴ Az ítélkezési gyakorlat szerint egy általánosnak tűnő intézkedés valójában szelektívnek minősül, ha végrehajtásuk során a nemzeti hatóság mérlegelési jogkört élvez, különösen a kedvezményezettek kiválasztását, valamint a pénzügyi támogatás összegét és feltételeit illetően.⁵

A főtanácsnok szerint az a körülmény, hogy valamely állami intézkedés bizonyos, a többi gazdasági szereplő helyzetétől eltérő helyzetben lévő vállalkozásoknak kedvez, például mert egy bizonyos típusú tevékenységet folytatnak, vagy pedig méretük miatt, az az intézkedés szelektív jellegére utal. Jelen esetben az, hogy a szóban forgó intézkedés egyedül a nagy ipari létesítményekkel rendelkező vállalkozásokra vonatkozik, annak szelektív jellege mellett szól.

Az Elsőfokú Bíróság úgy vélte, hogy a vállalkozások két csoportjának helyzete nem összehasonlítható, és hogy az első csoportba tartozó vállalkozásokat megillető előnyök nem tekinthetők szelektívnek. Az Elsőfokú Bíróság az *Adria-Wien Pipeline* és *Wietersdorfer & Peggauer*

⁴ Lásd az Elsőfokú Bíróság T-55/99. sz., CETM kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3207. o.] 40. pontját.

⁵ Lásd a C-241/94. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet; a C-295/97. sz. Piaggio-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-3735. o.] 39. pontját, és a C-256/97. sz. DM Transport ügyben 1999. június 29-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-3913. o.] 28–30. pontját.

Zementwerke ügyben hozott ítéletre építette az érvelését. Az említett ítélet 41. pontja alapján, valamely állami előírás szelektív jellegének meghatározása érdekében, azt kell megvizsgálni, hogy az előnyben részesít-e bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését más, olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek *az intézkedés céljára tekintettel* jogilag és ténybelileg azokkal összehasonlíthatóak. A főtanácsnok szerint, ellentétben az Elsőfokú Bíróság következtetésével, a környezetvédelmi célkitűzésre tekintettel minden olyan vállalkozás, amely a Holland Királyság területén NO_x -t kibocsátó ipari létesítménnyel rendelkezik, összehasonlítható helyzetben van. Ezen összehasonlíthatóság nem szűnik meg pusztán azért, mert az állam úgy döntött, hogy bizonyos vállalkozások tekintetében a szóban forgó célkitűzést a kibocsátási egységek kereskedelmének rendszere által kívánja elérni. Ha e rendszer előnyben részesíti a részt vevő vállalkozásokat – függetlenül az általa kirótt terhektől –, az előny szelektív jellegű, mivel az a Holland Királyság területén NO_x -t kibocsátó vállalkozásoknak csak egy korlátozott – bár az objektív feltételek alapján jelentős és meghatározó – részét részesíti előnyben.

A Bíróság ítélete sok helyen szóról szóra követi a főtanácsnok indítványát. Egyetért a Bizottsággal abban, hogy a „dynamic cap” rendszerben részt vevő vállalkozások a nagy ipari vállalkozások azon külön csoportjába tartoznak, amelyek olyan előnyben részesülnek, amely nem áll más vállalkozások rendelkezésére. Ez az előny vagy abból áll, hogy pénzre válthatják a kibocsátás-csökkentések gazdasági értékét, vagy adott esetben, ha túllépik az NO_x -kibocsátásra a nemzeti hatóságok által energiaegységekként meghatározott határértéket, a szóban forgó intézkedés hatálya alá tartozó egyéb vállalkozásoktól ilyen kibocsátási egységek megvásárlásával elkerülik a bírságfizetésre vonatkozó kötelezettség kockázatát. Ezzel szemben a többi vállalkozásnak nincsenek ilyen lehetőségei, ami főszabály szerint elég annak bizonyításához, hogy a Holland Királyság különbségtételt vezetett be a vállalkozások között a terhek tekintetében.⁶

⁶ Ítélet 63. bekezdése.

5. A környezetvédelmi cél nem zárja ki az állami támogatás jellegét

A *Bizottság* álláspontja szerint a szóban forgó intézkedés környezetvédelmi célja nem vezet annak kizárásához, hogy az intézkedésnek minősül.

A *főtanácsnok* úgy vélte, hogy a nagyon vagy kevésbé szennyező létesítmények közötti különbségtétel nem képezheti az ipari eredetű környezetszennyezés csökkentését célzó rendszer „lényeges” részét, amelyet így a környezetvédelmi célkitűzés szükségszerűen igazol. A *Bizottság* helyesen állapította meg, a környezeti hatás szempontjából minden NO_x -kibocsátás ártalmatlan, függetlenül a kibocsátó létesítmény méretétől. Nem értett egyet az *Elsőfokú Bíróság* álláspontjával, szerinte a vállalkozások közötti olyan különbségtételt, amely kizárólag mennyiségi jellegű szemponton alapul, önmagában nem igazolhatják ökológiai jellegű megfontolások.

A *Bíróság* a *főtanácsnok* indítványát követve emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem az állami intervenciós intézkedések okai és céljai, hanem hatásaik alapján tesz különbséget. A szelektív támogatások akkor is az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak, ha a környezetvédelem egyike is az EU alapvető célkitűzéseinek. A környezetvédelmi célok figyelembevétele az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének megfelelően történő értékelése során lesz releváns szempont.

6. A tagállami forrásból származó előny

Az *Elsőfokú Bíróság* megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés nem az állam által közvetlenül kiosztott kibocsátási egységeken alapul. Ezen egységek forgalomképessége azonban piaci értéket biztosít azoknak, amelyet a vállalkozások bármikor értékesíthetnek. Ráadásul a kibocsátási egységek megvásárlásával a vállalkozások elkerülhetik a bírságot. Az immateriális javakhoz hasonló kibocsátási egységeket ingyenesen bocsátották az érintett vállalkozások rendelkezésére, holott eladhatták vagy árverésre bocsáthatták volna azokat. A Holland Királyság így állami források beszédéséről mondott le, következőképpen a

szóban forgó intézkedés az érintett vállalkozásoknak állami forrásokból nyújtott előnynek minősül.

Hollandia és Németország beadványaikban amellet érveltek, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta az „állami forrásból finanszírozott előny” fogalmát.

Érvelésük lényegében kettő részből állt: egyrészt vitatták az *államnak való betudhatóságot* a kibocsátási egységek forgalomképességéből származó feltételezett előny tekintetében, másrészt magának az elméleti jellegűnek minősített *előnynek a létezését* is megkérdőjelezték.

6.1. Előny a vállalkozások számára

Ami az előny meglétét illeti, Hollandia és Németország érvelése szerint egyrészt nincsen kedvezményről szó a vállalatok oldalán. Az érintett vállalkozások az átruházható jogok értelmében csak a kibocsátások csökkentése érdekében általuk kifejtett erőfeszítések révén tehetnek szert pénzügyi előnyre, az átruházható engedélyek ellenértéke formájában. Más szóval, a vállalkozások átruházható jogot és azzal összefüggő gazdasági előnyt csak saját erőfeszítéseik révén szerezhhetnek, oly módon, hogy az engedélyezett küszöb alá csökkentik a kibocsátásukat. A német kormány kiemelte, hogy ennek értéke akár nulla is lehet, ha minden vállalkozás tiszteletben tartja a számára előírt kibocsátási határértéket. Mindenesetre a német kormány szerint a piaci ár ellenértékeként megjelenő szolgáltatás nem jelent semmilyen előnyt, és nem minősül állami támogatásnak.

A *főtanácsnok* emlékeztetett arra, hogy olyan intézkedés is támogatásnak minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, amely révén a vállalkozások pusztán közvetett előnyben részesülnek. Az állami támogatás fogalmába beletartozik az az esetkör is, amikor a vállalkozásnak – az előnyben részesülés érdekében – meghatározott magatartást kell tanúsítania. Az ösztönzők nyújtása gyakran éppen arra irányul, hogy a vállalkozások meghatározott, az állam által követett bizonyos – például gazdaságpolitikai, társadalmi vagy környezetvédelmi – célkitűzéseknek megfelelő magatartást tanúsítsanak.⁷ A főtanácsnok szerint jelen ügyben világos, hogy előnyt jelent, hogy az

⁷ Indítvány 66. pontja.

állam egyrésztől engedélyezi a NO_x -kibocsátási egységek értékesítését, másrésztől megengedi a túlzott NO_x -t kibocsátó vállalkozásoknak, hogy a rendszer más vállalkozásai által fel nem használt egységeket megvásárolják, így lényegében elősegítve az említett egységek piacának létrehozását.

A *Bíróság* ítéletében felidézte az előny fogalma kapcsán szokásosan alkalmazott megközelítését. E szerint az állami támogatás fogalma általánosabb a szubvenció fogalmánál, mert az olyan pénzbeli juttatásokat is magában foglalja, amelyek különböző formában a vállalkozások költségvetésére általában nehezedő terheken enyhítenek, és ezáltal, jól lehet a szó szoros értelmében véve nem tekinthetőek szubvencióknak, azokkal azonos jellegűek és hatásúak. A támogatásokkal azonos hatású közvetett előnyök között szerepel az áruk vagy szolgáltatások kedvező feltételekkel történő nyújtása is.⁸

E tételt jelen ügyre a *Bíróság* az Elsőfokú *Bíróságot* és a főtanácsnokot követve alkalmazta. Megállapította, hogy a vállalkozások azon lehetősége, hogy választhatnak a kibocsátási egységek beszerzésével járó költségek és az NO_x -kibocsátások csökkentésére irányuló intézkedésekkel összefüggő költségek között, előnyt jelent számukra. További előny adódik abból, hogy az összes kibocsátási egységgel, és nem csak a tényleges és a megengedett kibocsátás pozitív különbségét jelentő, év végén felszabadított kibocsátási egységgel kereskedhessenek. Olyan gazdasági előnyről van szó, amelyben a kedvezményezett vállalkozás rendes piaci körülmények között nem részesült volna.

6.2. Állami forrás megterhelése

Ami az állami forrás érintettségét illeti, az Elsőfokú *Bíróság* a megtámadott ítéletében érdemben úgy vélte, hogy azáltal, hogy a NO_x -kibocsátási egységeket ingyenesen bocsátották az érintett vállalkozások rendelkezésére, ahelyett, hogy eladták vagy árverésre bocsátották volna azokat, és hogy lehetővé tették a többlet NO_x -t kibocsátó vállalkozások számára,

⁸ C-276/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 2004, I-8091. o.] 24. pontja, valamint 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.] 123. pontja.

hogy a hiányzó egységek piaci megvásárlása révén mentesüljenek a bíróság megfizetése alól, a Holland Királyság állami forrásokról mondott le.

A német kormány érvelésében utalt arra, hogy a közösségi jog nem írja elő a tagállamok számára a légszennyező anyagok kibocsátási egységeinek eladását vagy árverésre bocsátását. A tagállamok lényegében szabadon választhatnak a hagyományos megoldás (technológiai előírásokon alapulva meghatározni a kibocsátás maximális határértékeit, amelyekhez azok túllépése esetén szankció társul), a forgalomképes kibocsátási egységek rendszerének létrehozása révén egy piaci működésen alapuló szabályozási eszköz, vagy éppen ezek kombinációja között (ez utóbbi mellett döntött a Holland Királyság is). A főtanácsnok azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben egy tagállam ösztönzi a légszennyező anyagok kibocsátási egységei piacának létrehozását, akkor az a tény, hogy ezen egységeket ingyenesen a vállalkozások rendelkezésére bocsátja, az állami forrásokról való lemondásnak minősül.

A német érvelés hivatkozik a *PreussenElektra* ügyben⁹ hozott ítéletre is. Ebben a Bíróság nem minősítette állami támogatásnak azt a német szabályozást, amely egyrészt arra kötelezi a villamosenergia-szolgáltató magánvállalkozásokat, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát olyan minimáláron vegyék át, amely meghaladja az ilyen típusú villamos energia valós gazdasági értékét, másrészt az e kötelezettségből eredő pénzügyi terhet megosztja az említett villamosenergia-szolgáltató vállalkozások és a villamosenergia-alaphálózatot üzemeltető magánvállalkozások között. Ebben az esetben volt ugyan előny, de az állami források sem közvetlen, sem közvetett átruházása nem volt megállapítható. A Bíróság szerint az a körülmény, amely szerint a minimálás átvételi kötelezettségből eredő pénzügyi teher alkalmas arra, hogy hátrányosan befolyásolja az e kötelezettséggel terhelt vállalkozások gazdasági eredményeit, és ennek következtében az állam adóbevételeinek csökkenését vonja maga után, az ilyen szabályozás természetes velejárója.

Mengozi főtanácsnok szerint azonban jelen ügyben az állam lemondása a kibocsátási egységek ellenértékről nem tekinthető összehasonlíthatónak az állam által meghatározott állandó árakon történő átvételi kötelezettségből (esetlegesen) eredő bevételkieséssel. Ezen lemondás

⁹ C-379/98. sz. *PreussenElektra* ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2099. o.].

különösen nem tekinthető a légszennyező anyagok kibocsátásának szabályozására hivatott eszköz szokásos velejárójának (az állam számos más megoldás között választhat). A jelen ügyben továbbá létezik egy kellőképpen közvetlen kapcsolat a szóban forgó intézkedés és az állami bevételkiesés között, amely azonban hiányzott a *PreussenElektra* ügyben, a szóban forgó átvételi kötelezettség előírása és az adóbevételek esetleges csökkenése között.

A *Bíróság* e körben is követte a főtanácsnoki megközelítést. Először is emlékeztetett arra, hogy „a tagállamok által” nyújtott támogatás és az „állami forrásból nyújtott támogatás” közötti megkülönböztetés nem azt jelenti, hogy az állam által nyújtott valamennyi előny támogatásnak minősül, függetlenül attól, hogy állami eszközökből finanszírozzák-e. E megkülönböztetésnek csupán az a célja, hogy e fogalom vonatkozzon a közvetlenül az állam által, valamint az általa kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet által nyújtott előnyökre is.¹⁰ Jelen ügyben a nemzeti jogalkotó által juttatott előny, azaz az NO_x-kibocsátási egységek forgalomképessége, többletteherrel járhat az állami szervek számára, a bírságok vagy egyéb pénzügyi szankciók megfizetésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesség formájában.¹¹

7. Összefoglalás

A most bemutatott ügy is jól példázza, hogy az energiaszektorban számos értelmezést lehetővé tevő, rendkívül összetett állami támogatási ügyek fordulhatnak elő. A holland kibocsátás kereskedelmi rendszer szelektivitása kérdésében a Bizottságtól eltérő álláspontra helyezkedett a Törvényszék, míg nem a Bíróság a bizottsági jogértelmezés mellett tette le voksát. A szintén nem könnyen eldönthető előny, illetve állami forrás megléte kapcsán azonban egyetértés mutatkozott a három uniós intézmény között – csupán az ügyben érintett, illetve beavatkozóként részes néhány tagállam látta másként a helyzetet.

¹⁰ A fent hivatkozott *PreussenElektra* ügyben hozott ítélet 58. pontja és a C-222/07. sz. UTECA-ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet [EBHT 2009, I-1407. o.] 43. pontja.

¹¹ Ennek kapcsán utal a C-295/97. sz. Piaggio-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1999, I-3735. o.] 42. pontjára.

Az EU környezetvédelmi politikájának alapelve, hogy a „szennyező fizessen”. A tagállamok ezt sokféle módon, szabályozással, adópolitikával, vagy éppen a kibocsátási egységek piacosításával próbálják megvalósítani. A Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es aláírásakor az aláíró országok – így az Európai Unió tagjai is – kötelezettséget vállaltak az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére. Ennek költséghatékony végrehajtásának eszközeként alkotta meg az EU 2003/87/EK irányelv¹² segítségével az EU-ETS (European Union Emission Trading Scheme) rendszert. Ez a világ legnagyobb nemzetközi emisszió kereskedelmi rendszere, több mint 10 000 ipari létesítmény részes benne, az EU emissziójának 40 százalékát kiteve. Az ETS lényege, hogy minden létesítmény annyi CO₂-t bocsáthat ki, amennyire jogosultságot szerzett. Szennyezési jogok szerezhetők a tagállami kiosztás keretében vagy vásárolhatók más piaci szereplőktől. A 2008-ban indult második kereskedési időszakban a nemzeti kiosztás helyett az aukción keresztüli értékesítés volumenének növelését helyezték előtérbe, továbbá más üvegházhatású gázokat, így a nitrogén-oxidokat és a perfluór-szénhidrogéneket is beemelését a rendszerbe. A kereskedési rendszer rendelkezésére álló kibocsátási jogok összege a tervek szerint 2020-ra a 2005. év induló mértékéhez képest, ötödével csökkenhet.

A kibocsátási egységek, amennyiben azok forgalomképesek, gazdasági értékkel bírnak. Ezek ingyenes átadása a vállalkozásoknak támogatásnak minősülhet. A Bíróság indokolásából az tűnik ki, hogy más lett volna a konklúzió, ha a tagállam máshogy építette volna fel a rendszert, például árverésen kerültek volna értékesítésre ezek az egységek.

A holland megoldás révén e vállalkozások kétféle előnyben részesülhettek: (i) a kibocsátás-csökkentéseket forgalomképes kibocsátási egységekké alakítva pénzre válhatták a kibocsátás-csökkentések gazdasági értékét, és (ii) ha túllépték az adott kibocsátás határértéket, más vállalkozásoktól ilyen kibocsátási egységek megvásárlásával elkerülhették a bírságfizetés kockázatát.

Ez EU Bizottság 2008-ban újította meg a környezetvédelmi célzatú állami támogatások engedélyezésére vonatkozó politikáját. A vonatko

¹² HL L 275, 2003. 10. 25., 32. o. A magyar szabályozást az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény tartalmazza.

zó iránymutatás¹³ szerint a környezetvédelem terén az állami támogatás ellenőrzésének elsődleges célja annak biztosítása, hogy az állami támogatási intézkedések magasabb környezetvédelmi szintet eredményezzenek, mint amely támogatás nélkül megvalósulna. Az engedélyezés során alkalmazott „mérlegelési teszt” a következő kérdések megválaszolását igényli a környezetvédelmi támogatások terén is:

1. A támogatási intézkedés célja pontosan megállapított közös érdekű célkitűzés (itt: a környezet védelme)?
2. A támogatás megfelelően szolgálja-e a célkitűzés megvalósítását, a javasolt támogatás a piaci hiányosság orvoslását vagy egyéb célkitűzést szolgálja? Ezen belül is:
 - Az állami támogatás megfelelő szakpolitikai eszköz?
 - Van-e ösztönző hatása, nevezetesen a támogatás megváltoztatja-e a vállalkozások magatartását?
 - Arányos-e a támogatási intézkedés, nevezetesen ugyanaz a magatartásváltozás elérhető-e kevesebb támogatással?
3. Korlátozottak-e a verseny torzulásai és a kereskedelemre gyakorolt hatások, úgy hogy a végső mérleg pozitív legyen?

A különböző támogatási módok között az iránymutatás 55. pontja szól az értékesíthető engedélyek rendszeréről. E szerint támogatásnak minősül, amikor az engedélyeket és juttatásokat piaci értékük alatt nyújtják. Ha a tagállam által kiadott összes engedély nem éri el a vállalkozások teljes várható szükségletét, a környezetvédelem szintjére gyakorolt hatás összességében pozitív lesz. Az egyes vállalkozások szintjén pedig, ha a kibocsátott engedélyek nem fedezik a vállalkozás teljes várható szükségletét, a vállalkozásnak vagy csökkentenie kell az általa okozott szennyezést, ezzel hozzájárulva a környezetvédelem színvonalának emeléséhez, vagy a piacon további engedélyeket kell vásárolnia, ezzel ellentételezést fizetve a szennyezéséért. A 2012. december 31-én végződő kereskedési időszak alatt felmerült helyzeteket a Bizottság ezen 55. pontban meghatározott kritériumok alapján értékelte. Minden olyan helyzettel kapcsolatban, amely ezt az időpontot követő kereskedési időszak folyamán merül fel, a Bizottság az intézkedéseket annak alapján vizsgálja, hogy egyszerre szükségesek és arányosak-e.

¹³ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról; 2008/C 82/01, 1–33.o.

A DÁN ON-LINE SZERENCSEJÁTÉK-ADÓZTATÁSRA VONATKOZÓ INTÉZKEDÉSEK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉRTÉKELÉSE

STAVICZKY PÉTER¹

Tárgyszavak: liberalizáció, szerencsejáték -ágazat, szelektivitás, szelektivitás igazolhatósága, hivatalos vizsgálati eljárás, mérlegelési teszt, a szolgáltatás nyújtás szabadságának korlátozása, belső piaccal összeegyeztethető támogatás

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (Bizottság) 2011. szeptember 29-én döntött a dán szerencsejáték-adóztatásra vonatkozó törvény on-line tevékenységek adóztatásának állami támogatásokra vonatkozó uniós előírásokkal való összeegyeztethetőségéről.² A döntés több szempontból is fontos mérföldkőnek tekinthető, egyrészt az on-line szerencsejáték-szabályozás jövője, másrészt az állami támogatási szabályok egy, még nem liberalizált ágazatban történő alkalmazása szempontjából. A döntés emellett rámutat arra is, hogy az állami támogatási szabályok végső célja az Európai Unió alapját képező négy szabadság és ezzel a belső piac minél haté-

¹ A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőtének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselőlet hivatalos véleményének.

² A C(2011) 6499. sz. végleges dokumentum, a Hivatalos Lapban még nem került közzétételre.

konyabb kiteljesedésének biztosítása, és ezért az ilyen ügyekben az intézkedés értékelése során – másodlagos uniós szabályozás hiányában – az Európai Unió Bíróságának (Bíróság) az adott ágazatra vonatkozó esetjoga is kiemelt szerepet kap.

2. Előzmények és háttér, a tervezett dán szabályozás rövid összefoglalása

A dán hatóságok 2010 júliusában az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése alapján jogbiztonsági bejelentést tettek az Európai Bizottság felé a szerencsejáték-adókra vonatkozó törvény tervezetéről, azt kérve, hogy a Bizottság állapítsa meg, hogy a tervezet nem tartalmaz versenyjogi értelemben vett állami támogatást. A Bizottság további információkat kért a hatóságoktól, miközben piaci szereplők (hagyományos szerencsejáték szervezők) panaszt nyújtottak be a tervezettel kapcsolatban, mivel szerintük az tiltott állami támogatást tartalmaz az on-line szolgáltatók részére.

Dánia 2010-en úgy döntött, hogy módosítja a szerencsejáték-szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályozását, amely módosítások alapján a korábbi monopóliumot részben liberalizált piac válja fel. A szabályozási csomag részét képező liberalizációs rendelkezések célja egyrészt, az uniós jognak való megfelelés,³ másrészt az illegális on-line szerencsejáték szolgáltatás (más országban engedéllyel rendelkező szolgáltatók dániai tevékenysége) szabályozása volt. A szabályozás főbb elvei:

- a szerencsejáték iránti kereslet józan keretek között tartása,
- a fiatalok és egyéb, a szerencsejátékból fakadó kockázatoknak nagyobb mértékben kitett személyek védelmének biztosítása, küzdelem a szerencsejáték-függőség ellen,
- a játékosok védelme oly módon, hogy a szolgáltatások átlátható, ellenőrizhető és megbízható módon érhetőek csak el és
- a közrend (*ordre public*) biztosítása, valamint annak megelőzése, hogy a szerencsejáték bűncselekmények elkövetését segítse elő, vagy ahhoz kapcsolódjon.

³ A Bizottság kötelezettségzegési eljárást (2003/4365. sz. eljárás) indított Dánia ellen, mivel véleménye szerint a szerencsejáték -ágazatra vonatkozó szabályozása ellentétes az uniós joggal.

A tervezet alapján főszabály szerint szerencsejáték (lottójáték, kombinációs szerencsejáték, illetve sportfogadás) szolgáltatására csak hatósági engedély birtokában kerülhet sor. A törvény emellett definiálja az on-line és a hagyományos (off-line vagy land-based) szerencsejátékot is, utóbbi jellemzője, hogy a játékos és a szolgáltató vagy képviselője személyesen találkoznak. A szolgáltatók vagy Dániában bejegyzett cégek, vagy az EU, illetve az EGT valamely tagállamában honos vállalkozások lehetnek. Ez utóbbiaknak dániai képviselőt is meg kell nevezniük.

A tervezet az engedély megszerzésének egyszeri és árbevétel nélküli alapuló éves díja mellett különböző adót is kivet az egyes szerencsejáték-szolgáltatást nyújtókra. Minden engedélyesnek a bruttó bevétele (Gross Gaming Revenue, GGR, a tétek és a kifizetések különbsége) 45%-át kell megfizetnie. Ugyanakkor a tervezet az on-line és hagyományos kaszinók működtetőire emellett egy eltérő adókulcsot is alkalmaz, oly módon, hogy az on-line szolgáltatóknak 20%-os, a hagyományos szolgáltatóknak 30%-os kulcs alapján kell adót fizetniük. Az adó alapja ez esetben az évi 4 millió dán koronát meghaladó GGR. A tervezet különböző tételes adót vet ki a játékgépek működtetőire, attól függően, hogy hol található a játékgép (étterem, játékkerem).

A dán hatóságokkal folytatott egyeztetések és levélváltások eredményeként a Bizottság arra az előzetes következtetésre jutott, hogy a hagyományos és on-line kaszinók eltérő adómértéke felveti az állami támogatás gyanúját, mivel adóbevétel kiesése útján nyújt előnyt egymással és más uniós államokban bejegyzett szolgáltatókkal versenyző gazdasági szereplők egy csoportjának.⁴ A Bizottság véleménye szerint az intézkedés szelektívnek tekinthető, mivel azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokat eltérő módon kezel.⁵

⁴ A Bizottság az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő állami forrás felhasználásának elemzésekor azt sohasem veszi figyelembe, hogy az intézkedés a korábbi szabályozáshoz képest a költségvetés részére több vagy kevesebb adóbevételt hoz. A 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.] 36. és azt követő pontjai. Ezért jelen esetben a vizsgálat során nincsen tehát relevanciája annak sem, hogy az új szabályozás megjelenéséig Dánia az on-line szolgáltatóktól egyáltalán nem kaphatott adóbevételt, mivel ez a tevékenység monopólium volt, ezáltal az alacsonyabb adókulccsal is bővül a bevételek köre.

⁵ A C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I-8365. o.] 41. pontja, a C-88/03. sz. Portugá-

A Bizottságnak kétségei voltak a tekintetben, hogy a két szolgáltatócsoport közötti különbségek megalapozzák-e az adóztatási szempontból történő eltérő bánásmódot. A Bizottság álláspontja szerint az online és a hagyományos kaszinókban nyújtott szolgáltatások, a játékosok köre, illetve egyéb eltérések ezt nem alapozzák meg.

Bizottság emellett az eljárást indító határozatában⁶ kiemelte, hogy a dán hatóságok a két csoport eltérő adóztatását nem indokolták megfelelően az adórendszer természetével, logikájával. Azon érveket illetően miszerint az adó mértékének megállapítása során megfelelő egyensúlyt kellett találni a játékosok védelmére vonatkozó megfontolások és a más, alacsonyabb adómértékkel rendelkező országból működő szolgáltatók által generált verseny között, a Bizottság előzetesen arra a következtetésre jutott, hogy ezek az adórendszer célján kívüli indokok, amelyek a szelektivitás igazolása során nem vehetők figyelembe.⁷ A Bizottság ezen indokok alapján az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított az intézkedés értékelése céljából.

3. Az hivatalos vizsgálati eljárás során érkezett vélemények

3.1.A dán hatóságok észrevételei

Az eljárást indító határozatban foglalt feltevésekre válaszul a dán hatóságok ismét utaltak a két adózói kör közötti, bejelentésükben már felsorolt ténybeli és gazdasági különbségekre, és kiemelték, hogy a játékosok is a társadalom más rétegeit képviselik. Kiegészítésként utaltak arra, hogy a szolgáltatók által szervezett játékokhoz felhasznált szoftver sem minden

lia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-07115. o.] 54. pontja; a C-172/03. sz. Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben ítélet [EBHT 2005, I-1627. o.] 40. pontja; a C-169/08. sz. Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna [EBHT 2009, I-10821. o.] 61. pontja alapján.

⁶ A C 35/10 (ex N 302/10) sz. eljárás, az online szerencsejátékokra kivetett adók a szerencsejátékokról szóló dán adótörvény vizsgálata tárgyában (HL C 22., 2011.01.22. 9. o.).

⁷ A 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 15. pontja és az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (HL C 384., 1998.12.10. 3 o.) szóló bizottsági közlemény 26. pontja.

esetben azonos, továbbá a hagyományos játék igényli a fizikai jelenlétet és a megfelelő öltözéket, utazást (aminek költségeit a játékosnak kell fizetnie), valamint az on-line szolgáltatások a nap minden időszakában elérhetőek. A két csoport közötti különbséget az is alátámasztja, hogy az on-line szolgáltatásokat egyes olyan államok tiltják, amelyek lehetővé teszik a hagyományos kaszinók működtetését. A dán hatóságok továbbá azzal érveltek, hogy a Bizottság által 2006-ban megrendelt tanulmány is elkülönülő piacokként kezeli a hagyományos és az on-line kaszinókat.⁸ A dán hatóságok szerint a Bizottság az intézkedés előzetes értékelése során túlságosan is a kaszinókra összpontosított, nem vizsgálta például a játékgépek piacát (amelyekre szintén eltérő adószabályok vonatkoznak). A szelektivitás adórendszer logikája általi igazolhatóságát illetően a dán hatóságok kiemelték, hogy a Bizottság félreértelmezte a bejelentett tervezet céljait.⁹ A különböző adómértékek bevezetését a dán hatóságok azzal a dilemmával indokolták, hogy a jelenlegi monopolisztikus helyzetet tovább már nem lehet fenntartani, szükség van a liberalizációra, azonban azonos adómérték alkalmazása aláásná a tervezetben meghatározott célok megvalósulását. Amennyiben az adómérték egységesen 20% lenne, az növelné a hagyományos kaszinók tevékenységét, ami ellentétes a fogyasztóvédelmi megfontolásokkal és kereslet józan keretek között tartásával. Az egységesen magasabb adómérték viszont elbátortalanítaná az on-line szolgáltatókat attól, hogy engedélyt szerezzenek (folytatnák továbbra is a határon átnyúló, dán jog szerinti illegális tevékenységüket) és kizárnák a liberalizációs célkitűzés megvalósulását. A tervezett adómértékek viszont a két célkitűzés elérését egyszerre szolgáló mérlegelés eredményeként kerültek megállapításra, ami hozzájárul a bevételek maximalizálásához is. Emellett a dán hatóságok hangsúlyozták, hogy jelen esetben a nemzetközi verseny körülményeit sem lehet figyelmen kívül hagyni, mivel az on-line szerencsejáték-szolgáltatás egy valóban globális iparág. A már fent említett svájci tanulmány szerint nincsen jelentős költségeltérés a hazai és a külföldi ügyfelek részére történő szolgáltatás-

⁸ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, European Commission, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

⁹ A tervezetnek a dán hatóságok szerint nem az on-line szerencsejáték-szolgáltatók versenyképességének megőrzése a célja, hanem a fent említett elvek (játékosok védelme, tisztességes keretek és átláthatóság biztosítása stb.) megvalósulásának az elősegítése.

nyújtás között, továbbá a játékosok számára nem különösebben vonzó tényező, ha a cég az adott országban és nem határon keresztül működik. A dán hatóságok szerint a Bizottság félreértelmezi a Salzgitter ítéletben foglaltakat, amely szerint a Bizottság egy intézkedés támogatási jellegének vizsgálata során nem hasonlíthatja össze más tagállamokban alkalmazandó adómértékeket.¹⁰ Ez az ítélet jelen esetben nem releváns, mivel a két adózói (tevékenységi) kör közötti megkülönböztetése pusztán belső adójogi megfontolásokon alapul. Amint arra már a dán hatóságok utaltak, nem az ágazat versenyképességének biztosítása volt a tervezett szabályozás célja, hanem a korábban említett alapelvek együttes megvalósulásához szükséges egyensúly megteremtése.¹¹

3.2. Harmadik felek észrevételei

Az eljárás kiemelkedő jelentőségét, illetve az szerencsejáték-ágazatban tevékenykedő vállalkozások uniós szabályozás tekintetében szokásosan aktív magatartását mutatja, hogy 17 érdekelt harmadik fél (vállalások, vállalkozások szakmai szövetségei, tagállamok) nyújtott be észrevételt a Bizottság eljárást indító határozatára. A harmadik felek egy része támogatta a dán hatóságok érveit, míg a másik csoportba tartozó érdekeltek cáfolták azokat.

Az első csoportba tartozó hozzászólók szerint a hagyományos és on-line kaszinókban szervezett játékok jelentősen eltérnek egymástól, és a hagyományos kaszinók társadalmi térként is működnek, ahol a játékosok közötti interakció a játék fontos részét képezi. A hagyományos kaszinók továbbá szórakoztatóipari központként is funkcionálnak, gyakran kiegészítő szolgáltatást is nyújtanak (étterem, hotel, bár). Emellett a hagyományos és on-line kaszinózás eltérő függőségi kockázattal jár, ahogyan azt az Európai Unió Bírósága a Carmen Media ítéletben,¹²

¹⁰ A T-308/00. sz. Salzgitter kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, II-1933. o.] 81. pontja.

¹¹ A dán hatóságok szerint a Bizottság továbbá a tekintetben is félreértelmezte a Salzgitter ítéletet, hogy arra nem az intézkedés szelektivitása, hanem a szelektivitás igazolása szempontjából hivatkozott.

¹² A C-46/08. sz. Carmen Media Group kontra Land Schleswig-Holstein and Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre] 103. pontja.

illetve független szakértők¹³ is megállapították. Néhány hozzászóló a szerencsejáték-piac szegmentálódására hívta fel a figyelmet, kiemelve, hogy az eltérő közvetítői módnak a jelentősége alapvető, amint azt a Francia Versenyhivatal is megerősítette.¹⁴ A különbségek felsorolásában szerepet kapott a versenyhelyzet elemzése is. Egyes érdekelt felek hangsúlyozták, hogy a hagyományos kaszinók közötti verseny korlátozott, a játékosok személyes jelenléte miatt meghatározott földrajzi területre korlátozódik és Dániában emiatt például csak hat hagyományos kaszinó működik. Ezzel szemben az on-line szolgáltatók közötti verseny globális és a honlapjaik gyakorlatilag bárhol elérhetőek, valamint bizonyos honlapok kifejezetten a különböző szolgáltatók szolgáltatásainak, árainak és termékeinek összehasonlításával foglalkoznak. Ennek az erős versenyhelyzetnek a következtében az on-line szolgáltatók profitrátája alacsonyabb a hagyományos kaszinókhoz képest és a kapcsolódó szolgáltatásokból (étterem, hotel stb.) sem tudnak nyereséghez jutni. Ebből következően a hagyományos kaszinóknál jelentkező magasabb nyereség igazolja a magasabb adómértéket is (nagyobb a terhelhetőség). Néhány érdekelt fél arra is utalt, hogy amennyiben a dán rendszer szelektívnek minősülne, a szelektivitást igazolja az adórendszer logikája és természete. Az eltérő adókulcs célja, hogy dán engedélyt szerezzenek az on-line szolgáltatók és tevékenységük a nemzeti jog alapján elismert legyen, adót fizessenek és teljesüljön a törvény fogyasztók (játékosok) védelmére vonatkozó célkitűzése. Ezért néhány hozzászóló utalt a Bizottság 1998-as közleményére, amely szerint az adórendszer célja bevételek létrehozása az állami kiadások fedezésére. Ennek alapján az adóbevételek optimalizálása az on-line szolgáltatások megadóztatásával máshogyan, illetve magasabb adókulccsal nem lenne elérhető.

A dán hatóságok érveit cáfoló hozzászólók (jórészt hagyományos kaszinók üzemeltetői) szerint a két adózói kör azonos ténybeli és jogi helyzetben van, a nyújtott szolgáltatások és a felhasznált technológiai eszközök hasonlóak így eltérő adóztatásuk szelektív előnyt, azaz állami támogatás jelent, amit nem igazol az adórendszer felépítése vagy jellege.

¹³ Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale, Jeux de hasard et d'argent – Contextes et addictions, Juillet 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>

¹⁴ A Francia Versenyhatóság 11-A-02. sz. 2011. január 20. véleménye. <http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/11a02.pdf>

Emellett a játékosok jellemzői is összehasonlíthatóak, tehát a fogyasztói oldal nem alapoz meg különbségtételt. Vagyis nem különböző tevékenységekről, hanem eltérő csatornán keresztül történő szolgáltatásról van szó. Tehát egységes, de gyorsan fejlődő piacról van szó, ahol az internet használata és a technológiai fejlődés jelentős változásokat hozott. Ezek a harmadik felek azt kiemelték, hogy a magasabb adómérték nem bártortalanítaná el az on-line szolgáltatókat az engedély megszerzésétől. Az érintettek továbbá egyetértettek azzal, ahogyan a Bizottság értelmezte a Salzgitter ítéletben írtakat, miszerint bármilyen, a szelektivitás indokoltságára vonatkozó igazolás csak a nemzeti adórendszeren alapulhat, más (tag)államok adórendszere ebből a szempontból nem vehető figyelembe.

A dán hatóságok a harmadik felek észrevételeire adott válaszukban megismételve korábbi érveiket hangsúlyozták, hogy két különböző piacról van szó, eltérő kifizetési aránnyal, eltérő fogyasztói körrel, ami miatt az eltérő adóztatás indokolt. A rendszer egyébként a bevételek maximalizálására törekszik figyelembe véve az adófizetési képességet – ami jogos indoknak tekinthető –, valamint a törvényben foglalt célok megvalósulásához járul hozzá és nem az on-line szolgáltatók versenyképességét kívánja erősíteni.

A dán hatóságok szerint az elkülönült piacra vonatkozó érvelést a Bizottság egy, a játékgépek terén hozott összefonódási döntése is alátámasztja, amely azt a szegmenseket elkülönülő termékpiacnak minősítette.¹⁵

4. A Bizottság eljárást lezáró határozata

A Bizottság az eljárást lezáró határozatában az adóintézkedésekre vonatkozó állami támogatási értékelési gyakorlatának megfelelően az intézkedés szelektivitásával foglalkozott a leginkább kimerítően, mivel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt egyéb feltételek (állami forrás, előny, verseny és kereskedelem érintettségének lehetősége) megvalósulását illetően nem volt szükség részletesebb indokolásra.

A Bizottság a szelektivitás értékelése során nem meglepő módon, a joggyakorlat által meghatározott megállapításokat ismertette. Ezek szerint az általános adórendelkezésektől való eltérést szelektívnek kell tekinteni, amennyiben vállalkozásokat költségek megfizetése alól men-

¹⁵ A Bizottság COMP/M.3109. sz. döntésének Candoover/Cinven/Gala 16. pontja.

tesít,¹⁶ feltéve, hogy az intézkedés által érintett vállalkozások a többi adófizetővel az intézkedés célját tekintve összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben vannak. Ugyanakkor az első ránézésre (*prima facie*) szelektív intézkedések esetében vizsgálendő, hogy az eltérést indokolja-e az adórendszer természete vagy jellege. Tehát a szelektivitás bizonyos esetekben igazolható. Az igazolás indokolása során első sorban meg kell állapítani, hogy mi az általános adószabály.¹⁷ A Bizottság szerint jelen esetben a szerencsejáték-szolgáltatókra vonatkozó adószabályok tekinthetők az intézkedés értékelésekor viszonyítási alapnak, szabályozási keretnek (reference framework). A vizsgált intézkedés az általános szabálytól az alacsonyabb adókulcs tekintetében eltér. Ennek következtében a Bizottság megvizsgálta, hogy az on-line kaszinók működtetői a hagyományos szolgáltatókkal azonos ténybeli és jogi helyzetben vannak-e. A dán hatóságok és egyes harmadik felek által ismertetett objektív különbségek (alkalmazott technológia, a játékosok személyes jelenléte, eltérő versenyhelyzet, eltérő nyereségesség stb.) ellenére a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ezek a különbségek nem elegendők az eltérő helyzet megalapozásához. A két vállalkozáscsoport által szervezett szerencsejátékok a szerencsejátékokon belül azonosak (roulette, black jack, punto banco, póker), a különbség csak annyi, hogy az on-line szolgáltatók más közvetítő csatorna útján érik el a játékosokat. A Bizottság arra is rámutatott, hogy az adóztatás területét kivéve a törvénytervezet is azonosan kezeli a két tevékenységet, míg más szerencsejátékok szervezését eltérően. Ami a hivatkozott összefonódási döntést illeti – amelyben a Bizottság kimondta, hogy a szerencsejáték gépek piaca önálló termékpiacnak minősül – a Bizottság hangsúlyozta, hogy az a döntés nem foglalkozott a szelektivitás kérdésével és nem zárta ki, hogy az elkülönült termékpiaci jelleg ne engedné meg, hogy a játékgépek ne képezzék integrált szerencsejáték-szolgáltatások részét azon a helyen, ahol felállítják őket (pl. kaszinók, éttermek, kocsmák, fogadóirodák stb).

A fogyasztók eltérő társadalmi „profiljára” vonatkozó érveket illetően a Bizottság úgy döntött, hogy azok nem elég meggyőzőek, valamint a piac fejlődése, illetve a függőségi kockázatok nem elegendők

¹⁶ A már hivatkozott C-173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

¹⁷ A korábban hivatkozott C-88/03. sz. Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 56. pontja és a C-487/08. P. sz. British Aggregates ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-10505. o.] 81–83. pontjai.

a két tevékenység igazolt megkülönböztetéséhez, vagyis e tevékenységek ténylegesen és jogilag összehasonlíthatók. A Bizottság utalt arra is, hogy a dán hatóságok által hivatkozott 2006-os tanulmány egyes harmadik felek szerint nem támasztja alá az on-line piac elkülönülő jellegét, hanem a piac fejlődéseként kezeli ennek a szegmensnek a megjelenését. Az intézkedés ezért az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében szelektívnek minősül.

A szelektivitás igazolhatóságára vonatkozóan a dán hatóságok főként az adórendszer hatékonyságára vonatkozó érveket hoztak fel: magasabb kulcs esetén az on-line szolgáltatók nem kérnének engedélyt, míg egy alacsonyabb kulcs nem szolgálná a szerencsejáték ésszerű keretek között tartását. A dán hatóságok hivatkoztak az on-line szolgáltatók adófizetési képességére is a megkülönböztetés igazolása során. A Bizottság a joggyakorlat alapján kiemelte, hogy a szelektív intézkedések indokoltsága az állami támogatás nyújtásának tilalma alóli kivételként értelmezendő. Ennek következtében mindig szigorúan, szűken értelmezendő.¹⁸ Amellett, hogy a szelektivitás igazolásának terhe a dán hatóságokra hárul, e tekintetben kizárólag az adórendszeren belüli érvek fogadhatóak el. Márpedig a liberalizáció, illetve a külföldi szolgáltatók engedélyszerzésre ösztönzése vagy adófizetési képességük az adórendszeren kívüli megfontolásként értékelhető. Ez utóbbi tekintetében a Bizottság szerint a dán hatóságok legalábbis nem szolgáltattak elegendő információt arról, hogy a nyereségességi szint mennyiben indokolja az eltérő adóztatást, valamint hogy az adófizetési képesség az adórendszer részét képezi. A Bizottság ezért nem fogadta el a szelektivitás indokoltságára vonatkozó érveket sem és az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmébe vett állami támogatásnak minősítette.

A Bizottság ezt követően az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja¹⁹ alapján az ún. mérlegelési teszt lépéseit²⁰ követve

¹⁸ A T-127/99., T-129/99. és T-148/99. sz. Diputación Foral de Álava és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2002, II-1275. o.] 250. pontja.

¹⁹ (3) 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.

²⁰ A mérlegelési teszt a következő lépésekből áll:
a Bizottság először a támogatás pozitív hatásait vizsgálja:
i) a támogatás közös érdekű célkitűzés megvalósulását szolgálja-e (pl. környezet-

megvizsgálta a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét.

A támogatás hozzájárulása közös érdekű célkitűzéshez: A dán hatóságok által elmondottak alapján az intézkedés a szerencsejáték ágazatban jelenleg létező állami monopólium feloldására irányuló szabályozási csomag része, amelynek következtében a Dánia ellen indított kötelezettségzegési eljárás megszüntetésre kerül, mivel részleges liberalizáció valósul meg és az illegális on-line szolgáltatások által okozott veszélyek csökkennek. Az illegális on-line szolgáltatók ellen a régi szabályozás alapján Dánia nem tudott megfelelően fellépni. A szabályozás célja, hogy szabályozott és ellenőrzött keretek közé terelje az on-line szerencsejátékot is, ezzel fenntartsa a közrendet és csökkentse az abból fakadó negatív társadalmi hatásokat.

A szerencsejáték-szolgáltatás nyújtása az EUMSZ letelepedésre (49. cikk) és szolgáltatásnyújtás szabadságára (56. cikk) vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá esik, ugyanakkor nem képezi tárgyát semmilyen másodlagos uniós jogszabálynak.²¹ A szolgáltatás-nyújtás szabadságára vonatkozó előírások alapján a tagállamoknak mindenféle korlátozást meg kell szüntetniük amennyiben a szolgáltatás nyújtója a tagállamban vagy az EU más tagállamában székhellyel rendelkezik, ha azok megtiltják, korlátozzák vagy megnehezítik a tevékenységet, feltéve, ha azt más tagállamban jogszerűen végzik.²² Az on-line szolgáltatások korlátozása az adott tagállam területén más tagállamokban bejegyzett szolgáltatók esetében a szolgáltatásnyújtás szabadásának korlátozását jelenti.²³ E

védelem, foglalkoztatás növelése)?

- ii) Az állami támogatás – más szakpolitikai eszközökkel szemben – megfelelő eszköz-e a probléma, a piaci hiányosság kezelésére? Van-e más állami eszköz a probléma kezelésére?
- iii) A támogatás ösztönző hatással bír-e (a kívánt módon befolyásolja-e a kedvezményezettek magatartását) és arányos-e a kezelni kívánt problémával?
Ugyanakkor vizsgálni szükséges a támogatás által okozott versenytorzulás mértékét (a támogatás negatív hatását) is, ami általánosságban véve függ:
 - i) a kedvezményezett kiválasztásához alkalmazott eljárástól és a támogatáshoz kapcsolódó feltételektől,
 - ii) a piac és a kedvezményezett jellemzőitől, valamint
 - iii) a támogatás összegétől és típusától (közvetlen támogatás, visszafizetendő támogatás).

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36–68. o.) 2. cikk 2. h) pontja.

²² A C-76/90. sz. Säger ügyben hozott ítélet [EBHT 1991, I-4221. o.] 12. pontja.

²³ A C-243/01. sz. Gambelli ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-13031. o.] 54. pontja.

szabadság korlátozására az EUMSZ 52. cikkében foglaltak igazolt teljesülése esetén kerülhet sor (pl. a közrend védelme). A szerencsejáték terén az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata több, közérdekre való hivatkozást is megalapozottnak minősített (fogyasztóvédelem, csalások megelőzése, káros következmények csökkentése), amelyek igazolhatják a szolgáltatás nyújtás szabadságának korlátozását. Ezeknek a korlátozásoknak azonban minden esetben szükségesnek, arányosnak és a közérdek által indokoltnak kell lenniük, valamint diszkrimináció nélkül alkalmazandók. A joggyakorlat alapján azonban az adócsökkentés nem tekinthető ilyen kiemelkedően fontos közérdeknek.²⁴

A szerencsejáték-ágazatban található monopóliumok terén mérföldkőnek tekinthető Liga Portuguesa²⁵ ítéletben a Bíróság elismerte a tagállamok azon jogát, hogy az arányosság elvét, szem előtt tartva szabadon dönthessenek saját szabályozási rendszerükről (figyelembe véve pl. a hagyományokat), a védendő érdekekről, a védelem mértékéről és az ezt szolgáló, különböző mennyiségi érdekekről és a szabályozás által elérni kívánt célokról. A tagállamok emellett uniós harmonizációs előírások hiányában nem kötelesek a más tagállamban engedéllyel rendelkező szolgáltatók tevékenységének engedélyezésére (kölcsönös elismerés).²⁶

A Bíróság a 2010-ben hozott ítéleteiben is²⁷ megerősítette, hogy a tagállamoknak joguk van a szerencsejáték terén monopólium fenntartására. A monopólium célja azonban csak a fogyasztók védelme és a káros társadalmi hatások kiszűrése lehet, amely érdekeket a jogalkotónak az összes szerencsejáték -szektorban következetesen kell érvényre juttatnia. Ezért megkérdőjelezhető a monopólium fenntartása az ágazat egyes szegmenseiben, ha más szegmensekben privát vállalkozások is működhetnek (szükségesség és arányosság vizsgálata). A Bíróság azon-

²⁴ A C-446/03. sz. Marks & Spencer ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-10837. o.] 44. pontja, a szerencsejáték tevékenységre vonatkozó megkötések terén pedig a fent hivatkozott Gambelli ítélet 61–62. pontjai.

²⁵ A C-42/7. sz. Liga Portuguesa de Futebol Profissional ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, I-10447. o.] 57. és azt követő pontjai.

²⁶ A C-316/07. sz. Marcus Stoß és mások ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁷ A korábban hivatkozott C-46/08. sz. Carmen Media ügyben hozott ítélet, a C-409/06. sz. Winner Wetten kontra Mayor of Bergheim ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre] és a fent hivatkozott C-316/07. sz. Marcus Stoß és mások ügyben hozott ítélet.

ban ezekben az ítéletekben kétségeinek adott hangot a monopólium fenntartása tekintetében abban az esetben, ha a tevékenység reklámozása nem korlátozódik az illegális szerencsejátékokban való részvétel helyett a jogszerű szerencsejátékokra, hanem a bevételek maximalizálása céljából ösztönzi a fogyasztókat a szerencsejátékban való részvételre.

Ugyanakkor a Bíróság azt is megerősítette, hogy fenti okok miatt, az arányosság és szükségesség elvét betartva, az interneten keresztül nyújtott szerencsejáték is korlátozható, illetve megtiltható, mivel azonban az on-line szerencsejáték csak egy másik értékesítési csatornának tekinthető és a két területre vonatkozó szabályozásnak konzisztensnek kell lennie.²⁸ A Bíróság az on-line szerencsejátékokhoz köthető nagyobb kockázatokat több ítéletében elismerte,²⁹ ami lehetővé teszi az on-line szerencsejátékok nyújtásának tiltását is.³⁰

A nemzeti hagyományok és részben a Bíróság joggyakorlata következtében az on-line szerencsejáték szabályozása terén az egyes tagállamok eltérő modelleket alkalmaznak és a belső piac nem tekinthető egységnek és jelentős az engedély nélkül végzett tevékenységek mértéke.³¹ Az on-line piac pedig a leggyorsabban fejlődő és növekvő szegmens. Így a szabályozás az elkövetkező években több tagállamban is módosulni fog.

Az on-line szerencsejáték tehát megfelelő szabályozást igényel a fogyasztókra gyakorolt negatív következmények minimalizálása, megelőzése érdekében. A Dánia által végrehajtott reform tehát összhangban van a Bizottság on-line szerencsejáték-szabályozásra vonatkozó elvárásaival és hozzájárul a jogbiztonsághoz, ami minden érintett fél számára előnyös.³² Ezeket a megállapításokat és a joggyakorlat által meghatározott

²⁸ A C-212/08. sz. Zeturf kontra Premier ministre ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁹ A fent hivatkozott Liga Portuguesa ítélet 70. pontja és a Carmen Media ítélet 103. pontja.

³⁰ A fenti hivatkozott Zeturf ítéletben azonban a Bíróság azt is kimondta, hogy a korlátozásokat az on-line szerencsejáték által okozott kockázatok fényében kell kezelni és amennyiben a nemzeti jog nem különbözteti meg a két szolgáltatási módot, akkor vélelmezni kell, hogy nem rendelt eltérő kockázati szintet az on-line szolgáltatásokhoz (az ítélet 81–83. pontjai).

³¹ Zöld Könyv az online szerencsejátékokról a belső piacon (COM(2011) 128 végleges dokumentum) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:HU:PDF>

³² A határozat a Bizottsági elvárásokkal való összhangra vonatkozó megállapítást

tagállami szabadság alapján a Bizottság úgy találta, hogy az intézkedés jól meghatározott közös érdekű célkitűzés megvalósításához járul hozzá.

A támogatás megfelelő jellege: a szükségesség, arányosság és ösztönző hatás vizsgálata.

A Bizottság az értékelés során hangsúlyozottan vette figyelembe, hogy a liberalizációt lehetővé tevő dán szabályozás korlátlan számú engedély kiadását teszi lehetővé, csak az engedély kiadását köti feltételekhez. Így bármely szolgáltató, amely teljesíti e feltételeket, engedélyt szerezhet, ami nagyobb versenyhez és a fogyasztók igényeit jobban kiszolgáló, valamint megbízhatóbb szolgáltatói attitűd kialakulásához vezet. Továbbá az engedélyek elosztása sem okoz torzulást a piacon. Egyes harmadik felek azzal érveltek, hogy az alacsonyabb adómérték nem megfelelő lépés, mert az illegális on-line szerencsejáték-szolgáltatás elleni fellépés során hasonló hatást el lehet érni más szabályozásai eszközökkel is (pl. a kifizetések vagy a honlapok elérhetőségének blokkolása). Ezzel szemben a Bizottság elfogadta Dánia érveit, hogy a honlapok blokkolásának hatékonysága sok tényezőtől függ (alkalmazott szoftver, az illegális szolgáltató aktivitása a honlapok elérési címének változtatása tekintetében stb.), ezért kérdéses, hogy a kívánt eredmény e módszerek alkalmazásával elérhető-e. E megfontolások alapján a Bizottság az intézkedést a liberalizációs célok eléréséhez megfelelő eszköznek tekintette, mivel biztosítja, hogy a dán fogyasztók engedéllyel rendelkező, a nemzeti szabályokat betartó szolgáltatók szolgáltatásaiból választhassanak.

A támogatás ösztönző hatása: A Bizottság véleménye szerint az intézkedés alkalmas arra, hogy megváltoztassa az eddig illegálisan tevékenykedő, illetve külföldi szolgáltatók magatartását a tekintetben, hogy a jövőben jogszerűen végezzék tevékenységüket.

A támogatás arányossága: A mérlegelési tesz értelmében a támogatás akkor arányos, ha kisebb támogatás mellett, kisebb versenytorzítással a kedvezményezett magatartásának ilyen mértékű változását nem lehet elérni. A Bizottság szerint a dán hatóságok által elvégzett elemzés azt mutatja, hogy törekedtek a támogatás összegének és ezzel a versenytor-

követően érdekes módon a Zöld Könyvre utal, ami csak egy konzultációs dokumentum, és nem tekinthető a Bizottság végleges álláspontjának. Ugyanakkor a Bizottság utal az Európai Tanács 2010-es (16884/10) és az Európai Parlament 2009-es dokumentumaira (2008/22125(INI) P6-2009-0097) is és megjegyzi, hogy a jogalkotási reform a 2007-es kötelezettségsszegési eljárás során kiadott indokolt véleményben foglaltakat is teljesíti.

zítás mértékének minimalizálására. A 20%-os mérték meghatározása során a dán hatóságok figyelembe vették azt, hogy

- az on-line ágazat hagyományos ágazathoz képest magasabb kifizetési arány mellett működik, ebből következően nyereségessége alacsonyabb,
- a szolgáltatóknak sokféle játékot kell kínálniuk, ahhoz hogy versenyben maradjanak, ezáltal árbevételük is növekszik,
- a nyújtott szolgáltatásoknak eléggé vonzónak kell lenniük, hogy a fogyasztók ne az illegális oldalakat válasszák,
- különböző blokkolási módszerek is alkalmazásra kerülnek az illegális szolgáltatók elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.

A dán hatóságok az arányosság szempontjából azt is értékelték, hogy más tagállamokban, ahol az on-line szolgáltatók tevékenysége engedélyezett mekkora a kivetett adó mértéke. Nagy-Britanniában például 15%, azonban ott nem alkalmaznak blokkolási módszereket. Franciaországban és Olaszországban bár az adó mértéke magasabb, viszont azok a dánnál jóval nagyobb piacok, aminek komoly hatása lehet a szolgáltatók piacon való megjelenésére és a belépési költségeket arányosan alacsonyabbá teszik. A dán hatóságok elemzést végeztek 15, 20 és 25%-os adómérték hatásait is vizsgálva, ami alapján a 20%-os mérték még eléggé vonzónak tűnik és vélhetőleg magasabb bevételt is generál, mint a 25%-os.³³ A Bizottság ezen érvek értékelése alapján megállapította, hogy mivel a 20%-os mérték a legmagasabb, de még gazdaságilag vonzó mérték, a dán állam nem mond le olyan bevételekről, amit egyébként megszerezhetne, ezért a támogatás a joggyakorlat értelmébe véve arányosnak minősül.

A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás: A Bizottság értékelte mind a tagállamok közötti, mind a Dánián belüli (különösen a hagyományos kaszinókra) versenyre gyakorolt hatást. Ami a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást illeti, a Bizottság szerint nem várható érzékelhető negatív hatás, mivel a nemzeti jog szabályait betartó bármely EU-s állampolgár használhatja ezeket a honlapokat, és a kedvezményes adómérték más, az on-line szektort már liberalizáló tagállamok adószintjéhez hasonló, sőt a legtöbbnél még

³³ A dán hatóságok ezen érvelés alátámasztása céljából egy független elemzést is benyújtottak.

magasabb is (egyedül Szlovákiában nagyobb, 27%-os az adó mértéke). A versenytorzítás terén a Bizottság szerint az intézkedés számos szolgáltató számára lesz előnyös, amelyek eddig illegálisan nyújtottak szolgáltatást a dán játékosok részére.³⁴ Mivel a monopólium következtében eddig csak az állami cég szervezhetett ilyen játékokat, a liberalizáció és ezáltal az intézkedés összességében véve biztosan növelni fogja a versenyt. Bár az intézkedésnek lehetnek negatív hatásai a hagyományos kaszinók üzemeltetőire nézve a Bizottság szerint az intézkedés versenyre gyakorolt hatása a liberalizáció miatt pozitív, míg a Bizottság számára elfogadható módon bemutatásra került, hogy az azonos szintű adómérték nem ösztönözné az on-line szolgáltatókat a jogszerű magatartásra, ami által a liberalizáció célkitűzései megghiúsulnának.

A mérlegelési teszt egyes lépései során elvégzett értékelés alapján a Bizottság az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

5. A határozat értékelése

Az ismertetett bizottsági határozat az első döntés, amely az állami támogatások szempontjából vizsgálta a szerencsejáték -ágazat uniós szabályozását.³⁵ Tekintettel arra, hogy részben a korábban megindított kötelezettségsgzési eljárások következtében több tagállam is fontolgatja a liberalizáció bevezetését ebben az ágazatban, várható, hogy ezt a döntést még továbbiak is követni fogják. A szereplők közötti éles versenyt és a döntés kiemelkedő jelentőségét jól mutatja a hozzászólók nagy száma, amelyek között más tagállamok is megtalálhatóak voltak.

A Bizottság a döntésben egyensúlyozni próbált az állami támogatási szabályok betartása és a liberalizáció megvalósulásának célkitűzései között. A Bizottság egyrészt láthatóan nem kívánta a kérdést oly módon

³⁴ Dánia át is adta a Bizottságnak azon cégek listáját, amelyek előzetes jelzéssel éltek a tekintetben, hogy engedélyt kívánnak szerezni az új szabályozás alapján.

³⁵ Jelenleg egy másik eljárás is folyamatban van, amelynek tárgya a francia lóversenyágazatnak nyújtott állami intézkedések értékelése. A C 34/10 (korábbi N 140/10) sz. eljárás a lófélék nemesítése, a tenyésztés ösztönzése, a lóversenyzés és a lótenyésztés területén tartott képzések, valamint a vidékfejlesztés területén végzett közszolgáltatási feladat finanszírozására szánt járulékok vizsgálata tárgyában (HL C 10., 2010.01.14. 4. o.).

lezárni – és ezáltal a jövőre vonatkozóan ennek a területnek az állami támogatási felügyeletét a kezéből kiengedni –, hogy a két piaci szegmenst nem tekinti egy egységes piac részének és szolgáltatókat egymás versenytársainak. Jelen esetben például a szelektivitás indokoltságát alátámasztó, adórendszeren belüli érvként a Bizottság – többek között – nem fogadta el az adózók eltérő adófizetési képességét, mivel az az általuk alkalmazott üzleti modellre vezethető vissza. Ebből következően viszont, tekintettel arra, hogy az adórendszeren belüli szelektivitás igazolását a Bizottság mindig is szűken értelmezte, nem maradt más, mint a támogatás összeegyeztethetősége vizsgálatának elvégzése.

Másrészt a Bizottság nem kívánta Dániát amiatt büntetni, hogy a nagyrészt az általa indított kötelezettségszegési eljárásra válaszként kidolgozott új szabályozását tiltott támogatásnak minősíti. Emiatt a Bizottság „szinte kereste” azokat az érveket, amelyek a támogatás szükségességét, arányosságát és negatív hatásainak minimális jellegét alátámasztották. Ennek következtében a Bizottság sok, a támogatási jelleg kizárása érdekében felhozott érveket először elutasított, majd az összeegyeztethetőség alátámasztása során viszont elfogadott. Például az on-line szolgáltatók közötti élesebb versenyt, ami miatt a hagyományos szolgáltatókhoz képest alacsonyabb nyereségkulcs jellemzi a tevékenységüket. Ez az egyensúlyozás viszont abból a szempontból vet fel kérdéseket, hogy mennyire megalapozott a Bizottság következtetése, illetve nem helyezte-e a vizsgálat során túl nagy hangsúlyt a pozitív hatásokra, míg a negatív hatások jelentőségét csökkenteni igyekezett.

A határozat következménye, függetlenül attól, hogy a hagyományos szolgáltatók megtámadják-e azt – aminek viszonylag nagy a valószínűsége –, hogy a liberalizációt fontolgató tagállamoknak (beleértve azokat, amelyek ellen szintén kötelezettségszegési eljárást indított a Bizottság) a jogszabályok hatályba lépésének tervezése során az állami támogatási bejelentésre vonatkozó eljárás hosszát is figyelembe kell venniük, amennyiben a hagyományos és on-line szolgáltatókat eltérően kívánják megadóztatni. Vagyis a tagállamok a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül a határozat fényében nem vezethetnek be eltérő adózási szabályokat a két szolgáltatócsoportra, mivel az állami támogatást valószínűsít meg.

Tekintettel arra, hogy ebben az ágazatban a szereplők minden uniós eljárást komoly érdeklődéssel és igen aktívan követnek, a Bizottságnak

ezekben az esetekben a joggyakorlat alapján kötelessége³⁶ megindítani az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, hogy minden érdekelt fél kifejtse véleményét. Így viszont az eljárás legalább 10-12 hónapig is eltart.

A határozat áttekintése után levonható másik következtetés a független ágazati tanulmányok felhasználhatóságának kérdése. Ezek a tanulmányok, illetve az azokban foglalt megállapítások, következtetések az esetek többségében eltérően is értékelhetők, értelmezhetők. Ebből következően a Bizottság összeegyeztethetőségi vizsgálat során gyakorolt mérlegelési jogkörének széles jellege kiemelt szerepet kap.³⁷

A határozat emellett kiemelkedő példája a belső piacra (szolgáltatásnyújtás és letelepedés szabadsága) vonatkozó uniós joggyakorlatban található megállapítások állami támogatási jogban történő alkalmazására. Ez a tény jól mutatja, hogy a versenyjog és ezen belül is az állami támogatások joga nem „öncélúan”, hanem mindig a belső piac minél hatékonyabb működése szempontjából alkalmazandó, mintegy a belső piac megvalósulásának egyik garanciája, elősegítője.

³⁶ A T-388/03. sz. Deutsche Post AG és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, II-199. o.].

³⁷ Az Unió Biróságok pedig a Bizottság határozatának felülvizsgálata során nem helyettesíthetik saját értékelésükkel a Bizottságét, csak annak megalapozottságát vizsgálhatják. E tekintetben lásd többek között a C-323/00. P. sz., DSG Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Bizottság ügyben hozott végzés [EBHT 2002, I-3919. o.] 43. pontját, valamint a T-111/01. és T-133/01. sz., Saxonia Edelmetalle és ZEMAG kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2005, II-1579. o.] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

AZ EGYES GÖRÖG KASZINÓKNAK NYÚJTOTT JOGELLENES ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÜGYE¹

NAGY ZSOLT²

Tárgyszavak: szerencsejáték-ipar; adóügyi diszkrimináció; jogellenes támogatás; visszatéríttetés; bizalomvédelem elve; jogvesztő határidő

Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) egy panasz benyújtását követően 2010. július 6-i határozatával hivatalos vizsgálati eljárást indított a görögországi kaszinók belépődíjaira kivetett adó rendszerét létrehozó nemzeti jogszabályokat illetően. A problémát az okozta, hogy a szóban forgó intézkedések az országban működő többi kaszinótól eltérő hatósági árat határoztak meg három állami tulajdonú és egy magántulajdonú kaszinó esetében.

A Bizottság az eljárást megindító határozatában³ úgy ítélte meg, hogy teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok jogát, hogy az uniós szabályokat figyelembe véve saját területükön szabályozzák a szerencsejátékokat, azonban előzetesen azt a következtetést vonta le, hogy az adóteher szintjét szelektív módon meghatározó intézkedés állami támogatásnak minősülhet. Mivel pedig azt a görög hatóságok a Bizottság

¹ A Görögország által egyes görög kaszinóknak nyújtott állami támogatásról szóló C 16/10 (korábbi NN 22/10, korábbi CP 318/09) számú bizottsági határozat (HL L 285., 2011.11.01., 25–45 o.)

² 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.

³ HL C 235., 2010.08.31.,3. o.

előzetes jóváhagyása nélkül hajtották végre, így a támogatás visszatéríttetése válhat szükségessé.

1. A szóban forgó intézkedés és a kedvezményezett kaszinók

A piac 1994-ben történt liberalizációja előtt csak három kaszinó működött Görögországban: az athéni Mont Parnès, a korfui és a rodoszi kaszinó. Ezek a kaszinók állami vállalatok voltak, és állami tulajdonú klubokként működtette őket a Görög Idegenforgalmi Hivatal (továbbiakban: EOT). A belépőjegyárakat az EOT főtitkára határozatban⁴ szabta meg, mely az euró hivatalos pénzeszközként való 2002. évi bevezetését követően egységesen 6 euró lett.

A liberalizációról rendelkező 2206/1994. számú törvény⁵ értelmében a kaszinók belépődíjait, és az abból az állam bevételeit képező arányt az egyes területeken az illetékes miniszter határozta meg. Ennek alapján 1995. december 15-től⁶ a 2206/1994. számú törvény hatálya alá tartozó minden magántulajdonú kaszinó üzemeltetőjének – a thesszaloniki kaszinó kivételével – 5000 drachma belépődíjat kellett alkalmaznia, mely az euró bevezetése után 15 eurónak felelt meg.

A kaszinók kötelező jegy kibocsátás mellett ingyenes belépést is biztosíthattak. Függetlenül attól azonban, hogy ténylegesen milyen díjat szednek be az ügyfelektől, a kiadott jegyek után a hatósági ár 80%-át be kell fizetniük az államnak, míg a kaszinó bevételeit csupán a fennmaradó 20% képezte.

A görög hatóságok a nemzeti szabályok magyarázata során kifejtették, hogy a 2206/1994. számú törvény hatálybalépése előtt már működő állami tulajdonú kaszinókra (a Mont Parnès, a korfui és a rodoszi) vonatkozó különös rendelkezések a fenti általános rendelkezések alóli ki-

⁴ Az 1991. november 21-i 535633. számú EOT határozat, amely a Mont Parnès kaszinó esetében 2000 drachma belépőjegyárat rögzített; az 1992. március 24-i 508049. számú EOT határozat, amely a korfui és rodoszi kaszinó esetében 1500 drachma belépőjegyárat rögzített; és az 1997. november 24-i 532691. számú EOT határozat, amely a korfui kaszinó esetében 2000 drachmára emelte a belépőjegyárat.

⁵ 2206/1994. számú törvény a kaszinók létrehozásáról, szervezetéről, működéséről és felügyeletéről

⁶ 1995. november 16-i 1128269/1226/0015/POL.1292. számú miniszteri határozat.

vételnek tekintendők, amíg ezen kaszinók működési engedélyeinek kibocsátása és a 2206/1994. számú törvényben előírányzott privatizációja nem történik meg. Ennek következtében ezeknek a kaszinóknak tehát nem kellett alkalmaznia sem az egységes 15 eurós belépőjegyárat, sem az ár 80 %-ának az állam számára történő befizetési kötelezettségét.

A fentiek alapján az állami tulajdonú kaszinók működési engedélyük kézhezvétele után kezdték csak az ár 80%-át az államnak befizetni, azonban az EOT határozatok alapján csupán a 6 eurós jegyár után. Az EOT határozatokat csak a privatizáció után tekintették alkalmazhatatlannak, amikor a kaszinók már nem 100%-os állami tulajdonban voltak. Habár úgy tűnhet, hogy ez volt az általános szabály, volt egy kivétel a Mont Parnès kaszinó privatizációja⁷, amelyet a 3139/2003. számú törvény hagyott jóvá, és mely úgy rendelkezett, hogy a Mont Parnès kaszinóban a belépőjegy ára 6 euró marad.

2000-ben a korfui és a Mont Parnès kaszinót üzemeltető EOT helyét átvette a Görög Idegenforgalom-fejlesztési Vállalat (továbbiakban: ETA), amelynek 100 %-os tulajdonosa a görög állam volt. Az ETA először önkéntes alapon, majd később a 2919/2001. számú törvény értelmében elkezdte fokozatosan alkalmazni a 2206/1994. számú törvény kaszinók számára meghatározott előírásait annak érdekében, hogy felkészítse a két állami tulajdonú klubot a teljes engedély alapján történő működésre és privatizációra. Az átmeneti időszak során az ETA a 6 eurós belépőjegyár 80 %-át fizette be az államnak a Mont Parnès és a korfui kaszinók esetében.

A korfui kaszinó működési engedélyét először az ETA számára adták meg 2003-ban a 3139/2003. számú törvénnyel azért, hogy egy későbbi privatizáció során az ETA rendelkezzen vele. Ugyanez a rendelkezés mondta ki, hogy a korfui kaszinó belépőjegyárát egy új miniszteri határozat fogja megállapítani, ezáltal közvetetten kimondva, hogy az 1995. évi, az 5000 drachma belépőjegy árat megállapító miniszteri határozat nem alkalmazandó rá. A Bizottság tudomása szerint az új miniszteri határozatot soha nem hozták meg, és a korfui kaszinó továbbra is a 6 eurós árat alkalmazta a 2010. augusztusban végrehajtott privatizációjáig.

⁷ A kaszinót korlátolt felelősségi alapon működő társasággá alakították át, és a tőkéjének 49 %-át magántulajdonba adták.

Habár a rodoszi kaszinó működési engedélyét 1996-ban⁸ kiadták, a kaszinó továbbra is a kedvezményes belépődíjat alkalmazta, és csak az 1999. áprilisban végrehajtott privatizációja után emelte azt 15 euróra, arra hivatkozással, hogy a privatizációjáig az EOT felügyelete alatt működött, és ezért az EOT 1992. évi határozatát⁹ alkalmazta, amely a belépőjegy árát 1500 drachmában rögzítette.

A magántulajdonú thesszaloniki kaszinót 1995-ben hozták létre és kapott engedélyt a 2206/1994. számú törvény értelmében. Ez a kaszinó mindig az állami tulajdonú kaszinók által alkalmazott 6 eurós kedvezményes belépőjegyárát érvényesítette a 2687/1953. számú törvényerejű rendelet¹⁰ értelmében, amely úgy rendelkezik, hogy a külföldi tőkebevonás révén létrehozott vállalkozásoknak legalább olyan kedvezményes elbírálás alá kell esniük, mint az országban működő más hasonló vállalkozásoknak.¹¹ Amióta 1995-ben megkapta a működési engedélyét, a thesszaloniki kaszinóra az az előírás vonatkozott, hogy a belépőjegyek névértékének a 80 %-át be kell fizetnie az állam számára.

Az eljárás megindításáról szóló határozat idején tehát az alacsonyabb 6 eurós hatósági belépőjegyár három görög kaszinóban került alkalmazásra: Mont Parnès, amely részvényeinek 51 %-a állami tulajdonban maradt, a thesszaloniki, amely magántulajdonú, de olyan elbánásban részesült, mintha állami tulajdonú lenne, valamint a korfui, melynek privatizációjára csak 2010 augusztusában került sor. A rodoszi kaszinó 1999. áprilisa óta már nem élvezte az intézkedés előnyeit, mivel a privatizációja után már nem az alacsonyabb belépési díjat alkalmazta.

⁸ 1996. május 29-i T/633. számú miniszteri határozat.

⁹ Lásd a 4. számú lábjegyzetet.

¹⁰ 2687/1953. számú törvényerejű rendelet a befektetésekről és a külföldi beruházások védelméről.

¹¹ A thesszaloniki kaszinót a 290/1995. számú elnöki rendelet, amely kimondta, hogy ugyanolyan elbírálás alá kell esnie, mint a Mont Parnès és a korfui kaszinónak, vonta a 2687/1953. számú törvényerejű rendelet hatálya alá, melyet az Állami Jogi Tanács 631/1997. számú véleménye is megerősített.

2. Bizottság értékelése

2.1. Előny biztosítása, államnak tulajdoníthatóság

A Bizottság teljes mértékben elismeri a tagállamok jogát, hogy meghatározzák a szerencsejátékok területén követendő politikájuk céljait, feltéve, hogy a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozása alkalmas a meghatározott célok elérésére, nem haladja meg a célok eléréséhez szükséges mértéket és diszkriminációmentes módon alkalmazzák.

A görög hatóságok érvelésére, miszerint az alacsonyabb belépőjegyárak közvetlen kedvezményezettjei a fogyasztók voltak, a Bizottság azt válaszolta, hogy egy fogyasztóknak nyújtott támogatás egy vállalkozásnak nyújtott állami támogatásnak minősülhet, ha annak feltétele egy, a vállalkozás által szolgáltatott adott áru vagy szolgáltatás használata.

A Bizottság rámutatott továbbá, hogy az intézkedés nem szociális vagy közigazgatási ellenőrzési célú, hanem alapvetően adóügyi jellegű, mely alapján a korfui, a Mont Parnès és a thesszaloniki kaszinó – illetve 1999-ig a rodoszi kaszinó is – adóalap-csökkentéshez hasonló előnyben részesült, mivel a fent kifejtettek szerint az ezekre a kaszinókra egyedileg alkalmazott rendelkezések alapján a belépő után személyenként fizetendő adó mértéke alacsonyabb, mint a többi kaszinóra kivetett adó. Adóügyi esetekben a Bizottság kimutatta, hogy a névlegesen az ügyfelek által fizetett, de a szolgáltató által beszedett adók alóli mentesség állami támogatásnak minősülhet, csakúgy, mint a fogyasztókat adott áruk vagy szolgáltatások vásárlására ösztönző intézkedések.¹²

Görögország érvként felvetette, hogy a magasabb jegyár után nagyobb adókülönbözlet marad a magántulajdonú kaszinók zsebében, tehát több a bevételük a jegyárakból, így az intézkedés számukra előnyösebb, azonban a fenti érvelés alapján a Bizottság ezt a magyarázatot nem tartotta elfogadhatónak.

Ezenkívül, Görögországban a kaszinók által követett szokásos kereskedelmi gyakorlata szerint, ha a belépőjegy árát 15 eurónál alacsonyabban határozzák meg, vagy nem is kérnek belépésért pénzt, akkor is ki kell fizetniük az államnak a belépőjegyekre kivetett adót, a 12

¹² Lásd például a Belgium által az Umicore S.A. (korábbi Union Minière S.A.) számára adóügyi egyezség formájában nyújtott állami támogatásról szóló, 2010. május 26-i 2011/276/EU bizottsági határozatot (HL L 122., 2011.5.11., 76. o.).

eurót. Ezért az állami tulajdonú kaszinóknak adóügyi megkülönböztetés révén biztosított előny még nagyobb, mivel a magántulajdonú kaszinók esetében a 12 euró belépési adó megfizetésével az ügyfél ingyenes beléptetésének költsége jelentősen magasabb, mint az állami tulajdonú kaszinók esetében, amelyeknek csak 4,8 euró adót kell fizetniük belépésenként.

2.2. Szelektivitás, a verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt hatás

A Bizottság saját gyakorlata és az EU adóügyi gyakorlata szerint a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási adórendelkezések alóli kivételekből vagy az adóhatóságok diszkrecionális gyakorlatából szelektív előny következhet. Mindazonáltal egy intézkedés szelektív jellegét a rendszer sajátosságai vagy általános felépítése indokolhatja, amely esetben az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

A Bizottság a szelektív jelleg indokaként nem tudta elfogadni azt az érvelést, hogy a belépőjegyek közötti eltérést az egyes kaszinók egyedi körülményei indokolták, figyelembe véve azt a célt, hogy a magasabb ár visszatarthatja az alacsony jövedelmű embereket a szerencsejátékoktól. Ez az érv nem egyeztethető össze azzal a ténnyel, hogy a Mont Parnès és a thesszaloniki kaszinó, amely alacsony árat alkalmaz, a legnépesebb települések közelében helyezkedik el, és azzal a rendelkezéssel sem, amely kifejezetten megengedi, hogy ügyfeleket ingyenesen engedjenek 80 %-os adó befizetése mellett. Az érvelést tovább gyengítette, hogy a thesszaloniki kaszinó az egyenlő elbánást nem a földrajzi helyzete miatt élvezte, hanem arra egy nemzeti jogszabály teremtett alapot.

A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint annak értékelése keretében, hogy valamely intézkedés tiltott állami támogatásnak minősítendő-e, csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre és torzítani a versenyt. Nem szükséges azonban, hogy a kedvezményezett vállalkozás saját maga részt vegyen a Közösségen belüli kereskedelemben, ugyanis amíg a kedvezményezett belföldi pozíciója a támogatás következtében erősödhet, a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacára való belé-

pési esélyei csökkennek.¹³ Ebben az ágazatban a szolgáltatók gyakran egymással versenyben álló nemzetközi szállodaláncok, amelyeknek a legtöbbször idegenforgalmi csomópontokban elhelyezkedő kaszinókba vagy más szállodai létesítményekbe történő beruházási döntéseit befolyásolhatja az intézkedés, mivel az hatást gyakorol a nyereségességükre.

Görögország azt állította, hogy a kaszinók elhelyezkedése és a közöttük levő távolság miatt mindegyik egy helyi piacot szolgál ki, és ezért az intézkedés nem tudja torzítani a versenyt vagy hatást gyakorolni a tagállamok közötti kereskedelemre. A Bíróság ítélkezési gyakorlat szerint azonban nincs olyan határérték, amely meghatározná a versenyre vagy tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt tényleges vagy lehetséges hatást, következésképpen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alkalmazhatóságának ez a kritériuma nem függ a nyújtott szolgáltatások helyi vagy regionális jellegétől vagy az érintett tevékenységi terület kiterjedtségétől.¹⁴

2.3. A támogatás jogszerűsége, számszerűsítés és visszatérítés

Az egyes kaszinók javát szolgáló intézkedések a fentiek alapján tehát állami támogatásnak, ezen felül jogellenes támogatásnak minősülnek, mert egyikét sem jelentették be a Bizottságnak, továbbá nem tartoznak az EUMSZ 106. vagy 107. cikkében felsorolt kivételek közé, így összeegyeztethetetlenek a belső piaccal.

Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet¹⁵ (továbbiakban: eljárási rendelet) 15. cikke szerint a Bizottság támogatás-visszatéríttetésre vonatkozó hatásköre tízéves jogvesztő határidőn belül érvényesíthető. A jogvesztő határidő azon a napon kezdődik, amikor a jogellenes támogatást a kedvezményezettnek egyedi

¹³ Lásd a Bíróság ítéletét a C-372/97. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben [EBHT 2004, I-3679. o.], 44. pont; a C-66/02. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben [EBHT 2005, I-10901. o.], 111. pont; és a C-222/04. sz. Cassa di Risparmio di Firenze ügyben [EBHT 2006, I-289. o.], 140. pont.

¹⁴ Lásd különösen a Bíróság ítéletét a C-172/03. sz. Heiser- ügyben és a C-280/00. sz. Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg ügyben.

¹⁵ HL L 83., 1999.03.27., 1. o.

támogatás vagy támogatási program részét képező támogatás formájában nyújtják, melyet megszakítanak a Bizottság, illetve a Bizottság kérésére eljáró tagállam jogellenes támogatással kapcsolatos intézkedései. Minden támogatást, amellyel kapcsolatban a jogvesztő határidő lejárt, létező támogatásnak kell tekinteni, mellyel kapcsolatban kizárható a támogatás visszafizettetésének lehetősége.¹⁶

Az eljárási rendelet 14. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben a visszafizetés ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.

A Bíróság és a Bizottság döntéshozatali gyakorlata azt állapította meg, hogy egy támogatás visszatérítésének az elrendelése megsértené a közösségi jog valamelyik általános elvét, ha a Bizottság az eljárása révén olyan jogos elvárásokat keltett a kedvezményezettben, hogy a támogatást az EU-jognak megfelelően nyújtották.¹⁷ A fenti elvárásokat megtestesítő, a közigazgatási szerv által tett ígéreteket a bizalomvédelem elvére történő hivatkozáskor pontosan meg kell jelölni. Emellett, amennyiben egy körültekintő gazdasági szereplő számíthat az érdekeit esetleg érintő közösségi intézkedés elfogadására, annak elfogadása esetén nem hivatkozhat az említett elvre.

A fenti „enyhítő” körülmények a görög esetben nem voltak alkalmazandóak, mert a Görög Állami Tanács a nemzeti jog alapján hozott döntést, és nem valamely EU-hatóság ítélkezési gyakorlata keretében, továbbá a panaszos esetleges kése delme sem akadályozhatja meg a jogellenes támogatás visszatérítését.

A Bizottság végül úgy határozott, hogy tekintettel arra, hogy a panasz benyújtását követően először 2009. október 21-én járt el, ezért az eljárási rendelet 15. cikkében meghatározott tízéves jogvesztő határidő miatt csak az 1999. október 21. után nyújtott támogatásokat lehet visszatéríttetni. Az alábbi táblázat a visszatéríttetendő összeg számításához szükséges információkat tartalmazza.

¹⁶ Lásd például az Elsőfokú Bíróság a T-195/01. és T-207/01. sz. ítéletét a Gibraltár kontra Bizottság egyesített ügyekben (HL C 169., 2002.7.13., 30. o., [EBHT 2002, II-2309. o.], 130. pont.

¹⁷ A Hollandia által nemzetközi finanszírozási tevékenységekhez nyújtott állami támogatásról szóló, 2003. február 17-i 2003/515/EK számú bizottsági határozat (HL L 180., 2003.07.18., 52. o.), és a Franciaország által a székhelyeket és logisztikai központokat illetően végrehajtott támogatási programról szóló, 2003. május 13-i 2004/76/EK számú bizottsági határozat (HL L 23., 2004.01.28., 1. o.).

A hivatalos vizsgálati eljárás megindítását megelőző állapot				
	Mont Parnès	Korfui	Thesszaloniki	Rodoszi
Működési engedély kiadásának éve:	2003	2003	1995	1996
Privatizáció éve:	2003	2010	magántulajdonú	1999
80 %-os illeték fizetési kötelezettség alkalmazásának kezdete:	2003	2003	1995	1996
15 eurós belépőjegy alkalmazásának kezdete:	-	2010	-	1999

A belépőjegyár 80 %-a állam számára történő befizetésének az előírása a korfui és a Mont Parnès kaszinóra attól a naptól fogva volt érvényes, amikor megkapták a működési engedélyüket, azaz 2003-tól. Azonban 2000 végétől egészen 2003-ig az ETA önkéntes alapon befizette az állam számára a belépőjegyár 80 %-át.

A görög hatóságoktól kapott ezen információból arra lehetett következtetni, hogy 2000-ig a belépőjegyekre kivetett adót nem fizettek, még az alacsonyabb összeggel sem, ezért az első időszak során (T_1) a visszatérítendő összeget a 12 eurós adó alapján kellett kiszámítani, és ezt meg kellett szorozni az abban az időszakban kibocsátott belépőjegyek számával.

Az T_2 , és a T_3 időszakban a korfui és a Mont Parnès kaszinó által visszatérítendő összeg kiszámításának azon a tényen kell alapulnia, hogy a görög állam belépésenként 7,2 euró állami tulajdonú kaszinóktól beszedendő adóbevételről mondott le, ami a magántulajdonú kaszinók által az államnak belépésenként fizetett 12 euró adó és az állami tulajdonú kaszinók által az államnak belépésenként fizetett 4,8 euró adó különbsége. A korfui kaszinó azonban privatizálását követően 2010 augusztusától a belépőjegy árát 15 euróra emelte, ezért visszatérítési kötelezettsége ettől az időponttól kezdve már nem állt fenn.

A thesszaloniki kaszinó 1995-ben kapta meg a működési engedélyét, ezt követően a 6 eurós belépőjegyárat, illetve az azt terhelő 80 % befizetésére vonatkozó előírást alkalmazta, ezért az általa visszatérítendő

összeg az 1999. október 21. utáni időszakban (T_1 , T_2) kibocsátott jegyek száma megszorozva 7,2 euróval.

A rodoszi kaszinó 1996-ban kapta meg a működési engedélyét. Akkor a 6 eurós belépőjegyárat kezdte el alkalmazni, de az 1999. áprilisban lefolytatott privatizációjakor áttért a 15 eurós árra, ezért a tízéves jogvesztő határidő miatt a kaszinótól nem lehet visszatéríteni a támogatást.

A Bizottságnak nem állt rendelkezésére elegendő adat az egyes kedvezményezett kaszinók által visszatérítendő összeg pontos megbecsléséhez. Az EU-jogszabályok szerint azonban elegendő a Bizottság határozatában olyan útmutatást nyújtani, amely alapján a tagállam és a kedvezményezett vállalkozás viszonylag könnyen ki tudja számolni az összeget. A számításokat az alábbi táblázat foglalja össze:

	Mont Parnès	Korfui	Thesszaloniki	Rodoszi
T_1	1999.10.22–2000 jegyek száma \times 12 €		1999.10.22–2009.10.22. jegyek száma \times 7,2 €	-
T_2	2000–2009.10.22. jegyek száma \times 7,2 €		2009.10.22–2010.8.30. jegyek száma \times 7,2 €	
T_3	2009.10.22- jegyek száma \times 7,2 €		-	

Görögországnak tehát a támogatás által okozott összes még fennálló adóelőnyt meg kellett szüntetnie, továbbá a határozatról szóló értesítést követő négy hónapon belül vissza kellett térítenie a kedvezményezett kaszinóktól az 1999. október 21. óta nyújtott összeegyeztethetetlen támogatást. A visszatérítendő összeg a kamatot is tartalmazza, amely az összeg kedvezményezett javára történő átadásának és a visszatérítés dátuma közötti időszakra került felszámításra.¹⁸

¹⁸ A kamatot a 794/2004/EK [HL L 140., 30.4.2004., 1. o.] rendelet V. fejezete szerinti kamatos kamatszámítással kell meghatározni.

