

Állami támogatások



Szerkesztette:
NYIKOS GYÖRGYI

Dialóg Campus

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

Vákát oldal

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

Szerkesztő:
Nyikos Györgyi

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt
„A fejlesztéspolitikai kapacitások erősítése” alprojektje keretében készült.

Szerzők:

Ambrusz Ákos (3.5., 10.4. és 10.5.2. fejezetek)
Bartucz Zoltán (6., 9.3., 10.1. és 10.9. fejezetek)
Gyürkés Anita (2.1.; 2.3.; 2.5.; 3.4.; 9.1.; 12.1. és 12.4. fejezetek)
Hargita Eszter (1.5., 3.2., 4., 8., 10.2., 10.6. és 10.7. fejezetek)
Kulin-Pintér Veronika (3.1., 3.3., 9.2., 9.4., 10.3., 10.5.3. és 10.8. fejezetek)
Nyikos Györgyi (1.4. és 11. fejezetek)
Staviczky Péter (1.1–1.3., 2.2., 2.4., 2.6., 5., 7., 9.5., 10.5.1., 12.2. és 12.3. fejezetek)

Lektorok:

Papp Tekla
Tóth Tihamér

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerkesztő, 2018

© A szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

BEVEZETÉS	17
1. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG HÁTTERÉNEK ÉS TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSÉNEK ÁTTEKINTÉSE	19
1.1. Az állami támogatási jog elvi, versenyjogi háttere	19
1.2. Miért nyújtanak a tagállamok támogatást, és mik ennek a hátrányai?	21
1.3. Az állami támogatás fogalmának rövid fejlődéstörténete	22
1.4. Az állami támogatási jog általános felépítése	24
1.4.1. Elsődleges jogforrások	24
1.4.2. Másodlagos jogforrások	24
1.4.3. Esetjog	26
1.4.4. Európai Bizottság mint versenyhatóság	27
1.5. Nemzetközi kitekintés	27
2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS FOGALMA	35
2.1. A vállalkozás fogalma	37
2.1.1. Szociális biztonság és egészségügy	41
2.1.2. Oktatás és kutatás	43
2.1.3. Kultúra	45
2.1.4. Sport	47
2.2. Állami forrás	48
2.2.1. Az állami forrás fogalma a joggyakorlatban	48
2.2.2. Hatás az állam költségvetésére	50
2.2.3. Döntéshozatal tagállami szinteken	53
2.2.4. A források államtól független felhasználása	55
2.2.5. Az államnak való betudhatóság kérdése	57
2.3. Szelektivitás	61
2.3.1. Az általános intézkedések	61
2.3.2. Egy intézkedés szelektivitásának meghatározása – a referenciarendszer	63
2.3.3. A szelektivitás formái	64
2.3.3.1. Tárgyi szelektivitás	64
2.3.3.2. Regionális szelektivitás	64
2.4. Előny	67
2.4.1. A piaci viszonyok felmérése, az állam mint piaci magánszereplő	68
2.4.2. Az előny és az állami intézkedések célja, valamint formája	69
2.4.3. Az előny megvalósulása nem független vállalkozások viszonylatában	74
2.4.4. Az előny megvalósulása a nem független vállalkozások viszonylatában	75

2.4.5.	A közvetett előny	76
2.4.6.	A támogatás másodlagos hatásai	78
2.5.	A verseny érintettsége	79
2.5.1.	A verseny torzulásának fogalma	79
2.5.2.	A verseny torzulásának hiánya infrastruktúra-fejlesztések finanszírozása esetében	80
2.6.	A kereskedelemre gyakorolt hatás	82
2.6.1.	A kereskedelemre gyakorolt hatás értékelése a bírósági joggyakorlatban	82
2.6.2.	Az exporttámogatások hatásainak értékelése	88
2.6.3.	A közvetlen külföldi tőkebefektetés hatása a tagállamok közötti kereskedelemre	91
2.6.4.	Az EU-n belüli kereskedelem és a helyi szolgáltatások támogatása	92
2.6.5.	Az Európai Bizottság gyakorlata a kereskedelem érintettsége tekintetében	93
2.6.5.1.	A bizottsági gyakorlat első fázisa	93
2.6.5.2.	Javaslat horizontális megoldásra	94
2.6.5.3.	A bizottsági döntéshozatali gyakorlat második fázisa	95
3.	SAJÁTOS SZABÁLYOZÁSÚ TERÜLETEK	99
3.1.	Csekély összegű (de minimis) támogatás	99
3.1.1.	Történeti áttekintés	100
3.1.2.	A csekély összegű támogatás mint az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap	100
3.1.3.	Általános csekély összegű támogatás (1407/2013/EU bizottsági rendelet)	101
3.1.4.	Közszolgáltatási csekély összegű támogatás (360/2012/EU bizottsági rendelet)	110
3.1.5.	Mezőgazdasági csekély összegű támogatás (1408/2013/EU bizottsági rendelet)	111
3.1.6.	Halászati csekély összegű támogatás (717/2014/EU bizottsági rendelet)	113
3.2.	A kezességvállalásra vonatkozó szabályok	113
3.2.1.	Történeti áttekintés	115
3.2.2.	A kezességvállalásra vonatkozó hatályos szabályok – a 2008. évi közlemény	116
3.2.3.	Az állami támogatás kizárása kezességvállalás esetében	117
3.2.3.1.	Egyedi kezességvállalás	117
3.2.3.2.	Kezességvállalási program	121
3.2.3.3.	Az állami támogatást tartalmazó kezességvállalás	122
3.3.	Exporthitelezésre vonatkozó szabályok	125
3.3.1.	Történeti áttekintés	125
3.3.2.	Mi az exporthitel-biztosítás?	127
3.3.3.	Rövid lejáratú exporthitel-biztosításokról szóló közlemény	127

3.4.	Adóintézkedések	131
3.4.1.	Az állami támogatási szabályok és az adóintézkedések viszonya	131
3.4.2.	Adóintézkedések	132
3.4.2.1.	Az adó fogalma	132
3.4.2.2.	A magatartási kódex	133
3.4.3.	A korlátok	134
3.4.4.	Az adóintézkedések formájában nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályozás	134
3.4.4.1.	Az adószabályok szelektivitásának értelmezése a Bíróság gyakorlatában	137
3.4.4.2.	Az adóintézkedések alkalmazására vonatkozó gyakorlat állami támogatási megítélése	149
3.5.	Állami támogatás és közbeszerzés	153
3.5.1.	A közbeszerzési és állami támogatási jogi szabályozás kapcsolata	153
3.5.2.	Gazdasági előny a közbeszerzési eljárásokban	155
3.5.2.1.	A versenyen alapuló beszerzésekkel szemben támasztott követelmények	156
3.5.2.2.	Esetjogi szemelvények a gazdasági előny tekintetében tett megállapításokról	157
3.5.3.	Összegzés	159
4.	A PIACGAZDASÁGI SZEREPLŐ TESZTJE	161
4.1.	Történeti áttekintés	161
4.2.	Általános szabályok	164
4.3.	A piaci feltételeknek való megfelelés bizonyítása	166
4.3.1.	Pari passu ügyletek	167
4.3.2.	Közbeszerzés	168
4.3.3.	Összehasonlító teljesítményértékelés	169
4.3.4.	Más értékelési módszerek	170
4.4.	A piaci magánszereplő elvének a esetei	172
4.4.1.	A piaci magánbefektető elve	172
4.4.2.	A piaci magánhitelező elve	175
4.4.3.	A piaci magáneladó elve	178
4.5.	Összefoglalás	180
5.	AZ INFRASTRUKTÚRA FINANSZÍROZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI	181
5.1.	A Leipzig-Halle-ítéletek	181
5.1.1.	Az ügy háttere	181
5.1.2.	A Törvényszék ítélete	182
5.1.3.	Az Európai Bíróság ítélete	184
5.2.	A Bizottság gyakorlata a Leipzig-Halle-ítélet után	185
5.3.	Az infrastruktúra járulékos (alárendelt) jellegű gazdasági használata	185
5.4.	A Bizottság értelmezési segédanyagai (az analytical gridek)	188
5.5.	Szabályalkotás a Leipzig-Halle-ítéletek eredményeként	190

5.6.	A speciális célú, dedikált infrastruktúra	190
5.7.	A dedikált infrastruktúra a Bizottság gyakorlatában	192
5.8.	Az infrastruktúra finanszírozása a gyakorlatban	194
5.8.1.	Támogatásnak nem minősülő infrastruktúra-finanszírozás és -használat	195
5.8.1.1.	A piaci magánbefektető elve reptérfinanszírozás esetében	195
5.8.1.2.	A piaci magánbefektető elve reptérüzemeltetés esetében	196
5.8.2.	Állami támogatásnak minősülő infrastrukturális projektek	197
5.8.2.1.	A helyi infrastruktúra támogatása a csoportmentességi rendelet alapján	197
5.8.2.2.	Az infrastruktúra mint általános gazdasági érdekű szolgáltatás	199
5.8.2.3.	Az energetikai infrastruktúra támogatása	200
5.8.2.4.	Magyar példa infrastrukturális támogatásra	201
6.	A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁS FOGALMA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁBAN	205
6.1.	Történeti háttér	206
6.2.	A kkv-meghatározásra vonatkozó szabályok a 2003-as ajánlás alapján	207
6.3.	Gyakorlati példák	212
6.3.1.	A HaTeFo GmbH és a Finanzamt Haldensleben közötti előzetes döntéshozatali ügy	212
7.	A TÁMOGATÁSOK ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE ÉS AZ EUMSZ. EGYÉB RENDELKEZÉSEI	217
7.1.	A kivételek rendszere	218
7.1.1.	A belső piaccal összeegyeztethető támogatások	218
7.1.1.1.	A magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják	218
7.1.1.2.	A természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás	219
7.1.1.3.	A Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás	220
7.1.2.	A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások	221
7.1.2.1.	Az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal, vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint az úgynevezett tengeren túli térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás	221
7.1.2.2.	Valamely közös európai érdekelt szolgáltató, fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás	221

7.1.2.3.	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	223
7.1.2.4.	A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben	224
7.1.2.5.	A támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával állapít meg	225
7.1.3.	A Tanács eljárása a támogatások összeegyeztethetőségének minősítése terén	225
7.2.	A bizottsági soft law	228
7.3.	Az állami támogatási rendszer felülvizsgálata	229
7.3.1.	Az állami támogatási cselekvési terv	229
7.3.2.	Az Állami Támogatások Modernizációja	230
7.3.3.	A csoportmentesség szerepe a modernizációt követően	231
8.	REGIONÁLIS TÁMOGATÁS	235
8.1.	Történeti áttekintés	235
8.1.1.	A regionális támogatásokra vonatkozó szabályozás kialakulása	235
8.1.2.	A Bizottság ellenőrzési gyakorlata a hetvenes években	240
8.1.3.	A regionális támogatások ellenőrzése a nyolcvanas években	241
8.1.4.	Az 1988. évi bizottsági közlemény	242
8.1.5.	Az 1998. évi bizottsági iránymutatás	246
8.2.	Hatályos szabályozás struktúrája	250
8.3.	Regionális beruházási támogatás	252
8.3.1.	Induló beruházás	252
8.3.2.	Regionális támogatási térkép	254
8.3.3.	A regionális iránymutatás és a csoportmentesség vonatkozó szabályozása	257
8.3.4.	Működési támogatás	261
8.4.	Összefoglalás	261
9.	HORIZONTÁLIS SZABÁLYOK	263
9.1.	Kkv-finanszírozási eszközök, kockázatfinanszírozás	263
9.1.1.	A kockázatfinanszírozás szabályozásának története	264
9.1.2.	A kockázatfinanszírozás hatályos szabályozása	266
9.1.2.1.	A kockázatfinanszírozási támogatás	266
9.1.2.2.	A csoportmentességi rendelet alapján nyújtható start-up támogatás	272
9.2.	Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások	274
9.2.1.	Mikor nem minősül a K+F intézkedés állami támogatásnak?	275

9.2.2.	Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások a csoportmentességi rendelet alapján	278
9.2.2.1.	Kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás	280
9.2.2.2.	Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás	284
9.2.2.3.	Innovációs klaszterre nyújtott támogatás	288
9.2.2.4.	Kkv-knak nyújtott innovációs támogatás	290
9.2.2.5.	Az eljárási és szervezési innováció támogatása	291
9.2.2.6.	A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás	291
9.2.3.	Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások a keretszabály alapján	292
9.3.	Környezetvédelmi és energetikai célú támogatások	293
9.3.1.	Történeti háttér	294
9.3.2.	Környezetvédelmi és energetikai támogatás az állami támogatás fogalmának tárgyi hatályán kívül	295
9.3.3.	Összeegyeztethetőség	298
9.3.3.1.	Összeegyeztethetőség az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján	298
9.3.3.2.	Összeegyeztethetőség más uniós dokumentumok alapján	310
9.4.	Munkahelyteremtési és képzési támogatások	321
9.4.1.	Képzési támogatás	321
9.4.1.1.	Mikor nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat?	322
9.4.1.2.	Képzési állami támogatás	323
9.4.2.	Megváltozott munkaképességű és hátrányos helyzetű munkavállalók támogatása	326
9.4.2.1.	Megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatása a csoportmentességi rendelet alapján	326
9.4.2.2.	Hátrányos helyzetű munkavállalók támogatása a csoportmentességi rendelet alapján	328
9.4.3.	Bejelentési értékhatár	329
9.5.	Megmentési és szerkezetátalakítási támogatások	330
9.5.1.	A 2014-es iránymutatás hatálya	332
9.5.2.	Az iránymutatás alapján nyújtható támogatások és az összeegyeztethetőség feltételei	334
9.5.3.	Megmentési támogatás	335
9.5.4.	Szerkezetátalakítási támogatás	336
9.5.4.1.	A szerkezetátalakítási támogatás fogalma és szabályai	336
9.5.4.2.	Általános kivételek a szerkezetátalakítási támogatások terén	339
9.5.4.3.	Ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás	340
9.5.4.4.	Eljárási kérdések	340
9.5.4.5.	Az uniós bíróságok joggyakorlata a szerkezetátalakítási támogatások terén	341

10. ÁGAZATI SZABÁLYOK	343
10.1. A széles sávú hálózatok kiépítésére vonatkozó állami támogatási szabályok	343
10.1.1. Történeti háttér	344
10.1.2. A széles sávú infrastruktúra fejlesztése az állami támogatás fogalmának hatályán kívül	346
10.1.3. Összeegyeztethetőség	349
10.1.3.1. Összeegyeztethetőség az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján	349
10.1.3.2. Összeegyeztethetőség az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján	350
10.1.3.3. Összeegyeztethetőség regionális állami támogatásként	353
10.1.3.4. Összeegyeztethetőség az általános csoportmentességi rendelet alapján	353
10.2. Közzolgálati műsorszórás	358
10.2.1. Történeti áttekintés	360
10.2.2. Hatályos szabályozás	363
10.2.2.1. A közzolgálati feladat meghatározása	365
10.2.2.2. A tevékenységek diverzifikálása	365
10.2.2.3. Megbízás és felügyelet	366
10.2.2.4. A finanszírozás forrásai	366
10.2.2.5. Átláthatóság és elszámoltathatóság	367
10.2.2.6. A nettó költség és a kompenzáció elkerülése	367
10.2.2.7. Pénzügyi ellenőrzési mechanizmusok	368
10.2.2.8. Arányosság és piaci magatartás	368
10.2.2.9. Új vagy létező támogatás	369
10.2.3. Összefoglalás	370
10.3. Kulturális célú és audiovizuális támogatások	370
10.3.1. Kultúra	371
10.3.1.1. Mikor nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat?	371
10.3.1.2. Csoportmentességi rendelet	373
10.3.1.3. Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség	375
10.3.2. Audiovizuális alkotások	376
10.3.2.1. Csoportmentességi rendelet	376
10.3.2.2. Filmművészeti közlemény	377
10.4. A sportágazatra vonatkozó állami támogatási szabályok	378
10.4.1. Az Európai Unió sportpolitikája	379
10.4.2. A sportágazat állami támogatási dimenziói	380
10.4.3. A vállalkozásként való minősítés esetei	381
10.4.3.1. A kifejtett sporttevékenység vizsgálata	381
10.4.4. A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének vizsgálata	384
10.4.5. Az állami támogatást megvalósító sporttámogatások összeegyeztethetősége a belső piaccal	386

10.4.5.1.	Összeegyeztethetőség az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése alapján	386
10.4.5.2.	Tagállami hatáskörben mentesíthető támogatások	387
10.5.	Szállítási ágazat	390
10.5.1.	Kikötők	390
10.5.1.1.	Kikötőfejlesztés az Európai Unió közlekedési politikájában a Leipzig-Halle-ítélet fényében	390
10.5.1.2.	A tengeri kikötők támogatása	392
10.5.1.3.	A belvízi kikötők támogatása	393
10.5.1.4.	A magyar kikötőtámogatási gyakorlat	394
10.5.1.5.	A tagállamok közötti verseny érintettségének hiánya kikötők esetében	394
10.5.1.6.	A csoportmentességi rendelet módosítása a kikötőfejlesztés terén	396
10.5.1.7.	A tengeri kikötők támogatására vonatkozó szabályok a rendeletben	397
10.5.1.8.	A belvízi kikötők támogatására vonatkozó szabályok a rendeletben	399
10.5.1.9.	A kikötők mint általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtói	399
10.5.1.10.	A kikötők adóztatása – a Bizottság gyakorlata	401
10.5.2.	Repterek	402
10.5.2.1.	A légi közlekedési ágazat liberalizációja	402
10.5.2.2.	Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata	404
10.5.2.3.	A 2014. évi légi közlekedési iránymutatás szabályai	408
10.5.2.4.	A csoportmentességi rendelet módosítása a regionális repülőterek támogatása tekintetében	412
10.5.3.	Vasút	415
10.5.3.1.	Történeti áttekintés	416
10.5.3.2.	Mikor nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat?	417
10.5.3.3.	A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások ellentételezése	418
10.6.	Mezőgazdaság és erdészet	421
10.6.1.	A közös agrárpolitika és az állami támogatási szabályok	422
10.6.1.1.	Első pillér: közvetlen kifizetések és piaci intézkedések	422
10.6.1.2.	Második pillér: vidékfejlesztés	424
10.6.2.	A hatályos magyar vidékfejlesztési program a Vidékfejlesztési Program	425
10.6.3.	Az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás tartalma	426
10.6.4.	Csekély összegű (de minimis) támogatás	427
10.6.5.	Mezőgazdasági csoportmentességi rendelet	428
10.6.6.	Mezőgazdasági iránymutatás	430
10.6.7.	EMVA-rendelet és az állami támogatási szabályok viszonya	432

10.7. Halászat	432
10.7.1. Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap és az állami támogatási szabályok	434
10.7.2. A szabályozás tartalma	435
10.7.3. Csekély összegű (de minimis) támogatás	436
10.7.4. A halászati csoportmentességi rendelet	437
10.7.5. A halászati iránymutatás	439
10.8. A szolgáltatási tevékenységek támogatása	441
10.8.1. Az általános érdekű szolgáltatás, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és a közszolgáltatás fogalma	442
10.8.2. Az Altmark-ítélet	443
10.8.2.1. Az Altmark Trans-ügy tárgya	444
10.8.2.2. A Bíróság Altmark Trans-ügyben hozott ítélete	445
10.8.2.3. A Bíróság válasza az első kérdésre és az Altmark Trans-feltételek	446
10.8.3. Az Altmark Trans-ügy hatása	450
10.8.4. Mikor nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat?	451
10.8.5. A közszolgáltatási ágazat uniós állami támogatási vonatkozású szabályozásának rendszere	452
10.8.5.1. A közszolgáltatási határozat	453
10.8.5.2. A közszolgáltatási keretszabály	458
10.8.5.3. A közszolgáltatási közlemény	459
10.8.5.4. De minimis közszolgáltatási támogatások	460
10.9. Állami támogatás a pénzügyi ágazatban	461
10.9.1. A Bizottság közleményei	462
10.9.2. A szanalási keretrendszer	463
10.9.3. A hatályos szabályok	465
11. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK AZ EURÓPAI STRUKTURÁLIS ÉS BERUHÁZÁSI ALAPOK VÉGREHAJTÁSA SORÁN	471
11.1. Állami támogatási szabályok és a különböző fejlesztési források	471
11.2. Állami támogatási szabályok a kohéziós politikában	475
11.2.1. Az állami támogatási szabályok jelentősége a kohéziós politikában	475
11.2.2. A kohéziós és állami támogatási szabályozás személyi, tárgyi és időbeli hatálya	478
11.2.3. Ösztönző hatás versus költség-haszon elemzés	479
11.2.4. Nehéz helyzetben lévő vállalkozások	480
11.2.5. Exporttámogatás	481
11.2.6. Eljárási kérdések	481
11.2.7. Állami támogatási szabályok és pénzügyi eszközök	483
11.2.8. Jövedelemtermelő projektek	486
11.2.9. Nagyprojektek	489

12. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ELJÁRÁSI SZABÁLYOK	493
12.1. A Bizottság előtti eljárások	493
12.1.1. Az állami támogatási eljárásokra vonatkozó jogi keretrendszer	493
12.1.2. Az eljárási rendelet szabályai	494
12.1.2.1. A bejelentett támogatásokra vonatkozó eljárás	494
12.1.2.2. A be nem jelentett támogatásokra vonatkozó eljárás	499
12.1.2.3. A támogatással való visszaélés ellenőrzése	502
12.1.2.4. A létező támogatási intézkedések felülvizsgálata	502
12.1.2.5. A gazdasági ágazatok vizsgálata	503
12.1.2.6. Éves jelentés	504
12.2. A tiltott támogatások visszafizetetésére vonatkozó szabályok és gyakorlat	504
12.2.1. Bevezetés: előzmények	504
12.2.2. A visszatérítetés jogi természete	505
12.2.3. A visszatérítetés menete és határidejei	507
12.2.4. A végrehajtás menetrendje	508
12.2.4.1. A visszafizetendő támogatás összege	508
12.2.4.2. A Deggendorf-elv	509
12.2.5. Kivételek a visszatérítés alól	510
12.2.5.1. Az uniós jog elveivel ellentétes visszatérítés	510
12.2.5.2. Az elévülési időszak eltelte	511
12.2.5.3. A határozat végrehajtása lehetetlen	512
12.2.6. A visszafizetetés kikényszerítése az Európai Bíróság által	514
12.2.7. A visszatérítetés felfüggesztése	516
12.2.8. A nemzeti bíróságok feladatai a visszatérítetés során	517
12.2.9. A visszatérítetéssel kapcsolatos magyar szabályok	518
12.2.10. A lehetséges jogi technikák a visszatérítetésre	519
12.2.10.1. Jogalkotás	519
12.2.10.2. A támogatást odaítélő jogi aktus módosítása közös megegyezéssel	520
12.2.10.3. A támogatást odaítélő jogi aktus módosítása egyoldalúan	520
12.2.10.4. Visszatérítetés bírósági eljárás útján	520
12.2.11. Magyar tapasztalatok a tiltott állami támogatások visszatérítetésével kapcsolatosan	521
12.3. A bíróságok szerepe az állami támogatási jogban	522
12.3.1. Az európai bíróságok feladatai	523
12.3.1.1. A bizottsági határozat megtámadásán kívüli keresetek	524
12.3.1.2. A kereset elfogadhatósága	526
12.3.2. A Bizottság közleményei a nemzeti bíróságok feladatairól	529
12.3.3. A nemzeti bíróságok feladatai	530
12.3.3.1. A nemzeti bíróságok lépései a jogellenesen nyújtott támogatások esetében	531
12.3.3.2. A jogellenesen nyújtott támogatások kifizetésének megakadályozása	532
12.3.3.3. A jogellenesen nyújtott támogatások visszafizetése	532

12.3.3.4.	Kamat megfizettetése a jogellenesség időszakára	533
12.3.3.5.	Kártérítés megítélése	534
12.3.3.6.	Kártérítés a kedvezményezettrel szemben	536
12.3.3.7.	Ideiglenes intézkedések elrendelése	536
12.3.4.	A Bizottság segítségnyújtása a nemzeti bíróságoknak állami támogatási ügyekben	538
12.3.5.	Fontosabb ítéletek a Bizottság 2009-es közleményének elfogadása óta	540
12.4.	Az állami támogatások versenyjogi ellenőrzésének magyar szabályai	542
12.4.1.	Történeti háttér	542
12.4.2.	A hatályos szabályozás	546
12.4.3.	A csekély összegű támogatásnak minősülő vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokra vonatkozó eljárás	549
12.4.4.	A pályázati felhívások esetében alkalmazandó eljárás	550
12.4.5.	A bizottsági bejelentést igénylő támogatásokra vonatkozó eljárás	550
12.4.6.	A létező támogatási programokból nyújtott, bizottsági bejelentést igénylő támogatásokra vonatkozó eljárás	551
12.4.7.	Az Európai Bizottság részére történő speciális tájékoztatási és közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó állami támogatásokra vonatkozó eljárás	551
12.4.8.	A közszolgáltatásért járó kompenzáció formájában nyújtott támogatás vonatkozásában alkalmazott eljárás	553
12.4.9.	A Bizottság által kezdeményezett eljárások	554
12.4.10.	A regionális támogatási térkép	554
FORRÁSOK		557
	Hazai jogszabályok	557
	Európai uniós szabályok	557
	Felhasznált irodalom	575
JEGYZÉKEK		580
	Rövidítések jegyzéke	580
	Ábrajegyzék	580
	Táblázatjegyzék	581
	Szövegdobozjegyzék	582

Vákát oldal

BEVEZETÉS

14 év. Mire az olvasó ezeket a sorokat olvassa – akár nyomtatott, akár digitális formában –, Magyarország 14 éve az Európa Unió teljes jogú tagja lesz. Ha ehhez az időszakhoz hozzászámítjuk a csatlakozásra való felkészülés éveit, több mint 20 éve tanuljuk, használjuk, alkalmazzuk az Európai Unió szabályait, próbáljuk betartani, betartatni azokat, igazodni hozzájuk, és 2004. május 1-je óta az európai uniós jogalkotásban is részt veszünk.

Ez a viszonylag hosszú időszak mégis anélkül telt el, hogy az Európai Unió állami támogatási szabályairól átfogó, magyar nyelvű szakkönyv készült volna. Bár évek óta jelenik meg szakfolyóirat a témában, és más publikációk is gyakran foglalkoznak ezzel a jogterülettel,¹ mindaddig nem állt rendelkezésre az uniós állami támogatási szabályok és gyakorlat terén egy összefoglaló kötet magyar nyelven az oktatás, a közigazgatás és a gyakorlat számára.²

Ugyanakkor egyértelműen érezhető, hogy – az EU más szabályozási területeihez hasonlóan – az állami támogatások joga mindennapjainkra is jelentős befolyással van. Gyakran hallhatunk gyárátadásokhoz kapcsolódó támogatásokról, kedvezményes állami hitelprogramokról vagy az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott, Magyarország által kiírt infrastruktúra- és gazdaságfejlesztési célú pályázati felhívásokról. A különböző adószabályok módosítása is gyakran szerepel a hírekben, különösen, ha egyes adózók által érvényesíthető kedvezményeket vezetnek be vagy módosítanak. Így elmondható, hogy a szerzők egy valós úrt kívánnak a kötettel kitölteni.

Tekintettel az állami támogatás versenyjog által definiált és az uniós bíróságok által igen széleskörűen értelmezett és folyamatosan alakított fogalmára, a tagállamoknak az elmúlt 20 év alatt egyre több alkalommal kellett a szakpolitikáikat és döntéshozatali gyakorlatukat az uniós állami támogatási jog elvárásaihoz igazítaniuk. Azt is mondhatjuk, hogy egyre több területen kell az állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosítani.

A versenyjog e területe az állami források felhasználásának jelentős korlátja, és mint ilyen a nemzeti szuverenitás egy elemének uniós szintre emelésével a torzítás és korlátoktól mentes belső piac megvalósulását szolgálja. Ennek érdekében a versenyjogi értelemben vett állami támogatások ellenőrzése az EU-hoz való csatlakozásunkkal az Európai Bizottság hatáskörébe került, és Magyarországnak – a többi tagállamhoz hasonlóan – az Európai Bíróságok és az Európai Bizottság útmutatásai mentén kell a támogatási politikáját kialakítania. Ez sok esetben – a már említett szuverenitás részleges uniós szintre emelése miatt – viták és együttgondolkodás eredményeként megjelenő kompromisszumok elérését, illetve elfogadását jelenti a tagállamok képviselői részéről. Természetesen ez a folyamat sem mentes politikai és gazdasági szempontból hangsúlyos vagy épp kevésbé jelentős döntések vállalásától és adott esetben hosszú évekig elhúzódó peres eljárásoktól.

¹ Lásd *Állami Támogatások Joga* című folyóirat.

² Állami támogatási fejezetet tartalmaz: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2006): *Az EU joga*. Budapest, CompLex. Továbbá: TÓTH Tihamér (2007): *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex.

Ez a szakkönyv arra tesz (remélhetőleg sikeres) kísérletet, hogy könnyen érthető módon ismertesse a szabályok mögötti logikát és történeti okokat, valamint az egyes támogatási előírások alapján hozott, az állami támogatási területekre irányadó legfontosabb bizottsági döntéseket, illetve hogy bemutassa az uniós bíróságok legjelentősebb ítéleteit is. A kiadvány szerkesztése során vezérlő elv volt, hogy a sokszor igen elvont szabályok és feltételek gyakorlati megismertetése végett az általános ismeretek és a jogterület alapjai mellett az egyes szakpolitikai támogatási szabályok és egyedi ügyek is megfelelő hangsúlyt kapjanak, különös tekintettel az Európai Unió bíróságainak esetjogára. Erre nem csak a minél „teljesebb kép” megalkotása miatt, hanem azért is szükség van, mert ezen ítéletek jelölik ki a tagállamok és a Bizottság számára az állami intézkedések értékelésének legfontosabb kereteit és jogi garanciáit. Mindemellett a szerzők az esetjog és a bizottsági döntési gyakorlaton belül is előtérbe helyezték a magyar vonatkozású ügyek bemutatását, mivel ezeknek a hatását sokkal könnyebb érzékeltetni, illetve még közelebb hozza az állami támogatás elveinek gyakorlati érvényesülését az olvasóhoz.

A kötet fejezeteinek meghatározása és sorrendjének kialakítása során arra törekedtünk, hogy az általános fogalmak tisztázását követően kerüljön sor egyes részletszabályok és támogatási területek ismertetésére, azonban a vonatkozó fejezetek önmagukban is érthető egészet alkossanak.

A kötet tehát a gyakorlati felhasználók szemszögéből próbálja az állami támogatások jogát ismertetni, de a tartalmi keretek betartása és a hazai szempontból releváns kérdések megválaszolása érdekében korántsem törekszik teljességre. Ebből következően előfordulhat, hogy egyes kérdések tekintetében csak a főbb irányokat és támogatásnyújtási feltételeket ismerteti, de nem tér ki az összes releváns döntésre vagy részletszabályra. A szerzők feltételezése szerint e könyv így is segíteni fogja az állami támogatások jogának és a szabályozás motivációinak jobb megértését, a mélyebb ismeretek terjedését, ami bizonyos esetekben további kérdések feltételét eredményezheti. Figyelemmel arra, hogy összetettebb ügyek és finanszírozási konstrukciók megítélése kapcsán még a szakemberek is eltérő következtetésre juthatnak, az újabb és újabb dilemmák felmerülése nem tekinthető hiányosságnak, hanem sokkal inkább az átadott tudás használata során szükséges értékelés és elemzés eredményének. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy nemcsak az Európai Bizottság által elfogadott jogszabályok és az úgynevezett *soft law*, hanem a bírósági joggyakorlat is folyamatosan változik és bővül, további dimenziót adva az állami intézkedések támogatási szempontú értékelésének.

A könyv tehát egy pillanatképként az állami támogatások jogának 2017 végén hatályos előírásait és gyakorlati buktatóit tárja az olvasó elé. A kötet kiadásának időpontja abból a szempontból szerencsésnek tekinthető, hogy a szabályok legutóbbi reformját, az Állami Támogatások Modernizációját (2012–2014) követően már elegendő idő áll rendelkezésre felmérni annak eredményeit és hatásait, valamint bemutatni a gyakorlati nehézségeket, de nem fenyeget annak a veszélye, hogy az Európai Bizottság rövid időn belül alapvetően átírja az általa alkotott szabályokat, és így a bemutatott ismeretek elavulttá válnak.

Mindezek előrebocsátásával a szerzők bíznak abban, hogy az olvasó a megfelelően strukturált formában összefoglalt ismereteket tanulmányai vagy munkája során sikerrel tudja hasznosítani.

1. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG HÁTTERÉNEK ÉS TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSÉNEK ÁTTEKINTÉSE

1.1. Az állami támogatási jog elvi, versenyjogi háttere

Az *állami támogatás* fogalma már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957-ben aláírt Római Szerződésben is szerepelt, sőt a fogalom megszövegezése igazán keveset változott az európai integráció folyamata során. A hatályos Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 107. cikke szerint:

„Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, 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, hogy a tilalom szövege az elmúlt 60 évben nem sokat változott, nem jelenti azt, hogy a fogalom tartalmi oldala is változatlan maradt volna.¹ Éppen ellenkezőleg, az Európai Bíróságok jogértelmezése és az európai jogra jellemző esetjogi megközelítés miatt a fogalom és a joggyakorlat folyamatosan telt meg tartalommal az állami támogatások terén. Tehát mindenképpen egy dinamikusan változó és nem statikus fogalomról, illetve joganyagról beszélhetünk, amely – különösen az elmúlt 20 évben – robbanásszerű fejlődésen ment keresztül. Az Európai Bíróságok jogértelmezési aktivizmusa következtében az állami támogatások területén a joggyakorlat kifejezetten fontos eleme a jogforrásoknak mind az anyagi, mind az eljárásjogi kérdések tekintetében. Ehhez járul hozzá a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatát uniós versenyhatóságként ellenőrző Európai Bizottság munkája. A Bizottság döntései sokszor vezettek komoly konfliktusokhoz, és – mint látható lesz – ezek jelentős módon befolyásolják az egyes szakpolitikai döntések megvalósítását az állami források elosztásának korlátozásával.

Ezt az ellenőrző munkát és közvetett módon a tagállamok mozgásterére jelentős befolyást gyakorló szabályegyüttest bizonyos esetekben a nemzeti bíróságoknak is alkalmazniuk kell, így ez a hatalmi ág is kiveszi a részét az állami támogatási szabályok betartatásából.

A *tiltott állami támogatás* fogalmát definiáló rendelkezés az európai integráció különböző mérföldköveit jelentő egyes szerződésekben eltérő cikkszám alatt volt megtalálható.² Az egyszerűség és a jobb érthetőség miatt a könyv mindvégig a jelenleg hatályos EUMSZ. 107. cikkét, illetve az EUMSZ. szerinti számozást használja, kivéve, ha a jogszabályok elnevezésében található hivatkozásról van szó.

¹ A támogatás történeti fejlődését mutatja be a könyv 1. fejezete.

² Az EGK-Szerződés 92. cikk (1) bekezdése, az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése, majd az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése.

Az állami támogatások joga az európai versenyjog részét képezi, és a célja, hogy a közös, majd később a belső piac torzítástól mentes működését biztosítsa. A versenyjog egyéb területeitől eltérően azonban itt nem a piaci szereplők, illetve vállalkozások magatartása az, amely befolyásolja a piac működését, hanem a tagállamok intézkedései. Figyelemmel arra, hogy a tagállamok egyes piaci szereplőkhöz képest a pénzügyi intézkedések meglehetősen széles tárházát alkalmazhatják, és a rendelkezésükre álló források is jelentősen meghaladhatják egy vállalkozás pénzügyi mozgásterét, indokolt volt már a kezdetektől keretek közé szorítani, hogy a tagállamok hogyan avatkozhatnak bele állami források biztosításával a piaci szereplők működésébe. Ellentétben például a föderálisan szervezett Egyesült Államokkal, erre azért is volt szükség, mert a második világháború után a jóléti szociális piacgazdaság megteremtésének egyik „melléktermékeként” az állam szerepe folyamatosan bővült, és az állami újraelosztás GDP-hez viszonyított aránya korábban sohasem látott mértéket öltött.

Mint a következő fejezetben látható lesz, az állami támogatások ilyen mélységű szabályozása az európai uniós jog egyedi megoldása, és a tagállamok részéről jelentős önkorlátozásnak tekinthető, amely viszont elengedhetetlen volt az európai integráció sikeres elmélyítéséhez. Az állami támogatási szabályok ebből következően a tagállami szuverenitás egy részének elvonását és közösségi (majd uniós) hatáskörbe emelését eredményezték, komoly korlátot képezve a politikai döntéshozók gazdaság- és egyéb szakpolitikai döntéseinek végrehajtása során. A támogatási szabályok ugyancsak értelmezhetőek költségvetési korlátként is, és az állami támogatási jog egyik alapelveként nem teszik lehetővé, hogy – a szabályokat betartva – a tagállamok olyan meg nem térülő beruházásokat finanszírozzanak, amelyeket egyéb szakpolitikai indokok nem támasztanak alá, de azt sem, hogy szakpolitikailag alátámasztott projekteket a megvalósításhoz szükségesnél magasabb összeggel finanszírozzanak.

Az állami támogatási szabályok közvetetten, bár nem teljes körűen a kevesebb mobilizálható forrással bíró tagállamokat, illetve az ott működő vállalkozásokat is védik, hiszen a nagyobb tőkével rendelkező tagállamok sem tehetnek többet, mint amit a szabályok engednek, még akkor sem, ha bevételeik vagy kismértékű eladósodottságuk miatt a források rendelkezésükre állnak.

Szintén fontos aspektusa az állami támogatási jognak, hogy egységes szabályok alkalmazásával korlátozza a befektetőkért, a letelepedni kívánó vállalkozásokért a tagállamok szintjén folytatott versenyt (az úgynevezett támogatási versenyt), és így óvja meg a piacot a nagyobb torzulásoktól. Amennyiben azonos szabályok alapján kaphatnak támogatást a nagy beruházók, akkor kisebb az esélye annak, hogy a tagállamokat egymással kijátszva beruházási döntéseik meghozatala során versenytársaikhoz képest túlzott anyagi segítséget tudnak megszerezni, amivel áraikat alacsonyan tartva kiszoríthatják őket a piacról. Az átlátható és mindenki számára azonos szabályok alapján adható támogatások szabályait viszont minden szereplő ismeri, és tudja, hogy milyen korlátokat kell betartani, illetve hogy mik ezek a korlátok.

Az uniós szinten egységes szabályozás tehát a belső piac működését védi. Gondoljunk csak bele, hogy a 2008-ban kezdődött gazdasági és pénzügyi válság során a tagállamok eurómilliárdokkal támogatták pénzügyi szektorukat, hogy elkerüljék a teljes ágazat bedőlését, mégis mindezt az Európai Bizottság felügyelete alatt, mindenkire alkalmazandó (bár gyakran változó) szabályok betartásával kellett megtenniük. A pénzügyi ágazatban

a verseny így is torzult, és sok tagállam komoly költségvetési problémává alakította a bankok túlzott kockázatvállalásának költségeit. Az azonban elmondható, hogy a piaci szereplők nem tudták a tagállamokat az uniós szabályoknál kedvezőbb feltételek, egyedi kedvezmények és alkuk elérése érdekében nyomás alá helyezni, mivel az Európai Bizottság ugyanazokat az elveket és szabályokat alkalmazta minden esetben, és szorosan nyomon is követte betartásukat, továbbá elvárta, hogy a megmentett bankok tulajdonosai megfelelő árat fizessenek az állami beavatkozásért. Az állami támogatási szabályok így hatékony eszköznek tekinthetők a piaci szereplők részéről érkező nyomásgyakorlás ellen, és hozzájárulnak a közforrások hatékony elköltéséhez, illetve a hatékonyabb megoldások finanszírozásához.

Az állami támogatási jog által felállított korlátok sok esetben kreatív megoldások kialakítására is késztetik a tagállamokat, hogy a szabályokat betartva, de támogatást nem nyújtva finanszírozzanak egyes projekteket. Ez a „kreativitás” sok esetben a szabályozás vagy a joggyakorlat útján az állami támogatás fogalmának fejlődését eredményezte, hozzájárulva az állami támogatási jog élővé és dinamikussá tételéhez.

1.2. Miért nyújtanak a tagállamok támogatást, és mik ennek a hátrányai?

Amióta állami berendezkedésről, elkülönült közhatalomról beszélünk, léteznek adók, a központi hatalom által meghatározott elvonások is, amelyek a hatalom rendelkezésére állnak. A központi hatalom számára elengedhetetlen, hogy megfelelő bevételekkel rendelkezzen. Ezen adóbevételek biztosítják a különböző állami feladatoknak, illetve magának az államnak a fenntartását.

A politikai döntéshozók viszonylag régen felismerték, hogy a pénz általános érték-mérő funkciójából fakadóan megfelelő ösztönző tud lenni a döntéshozók által kijelölt célok elérése érdekében. A modern állam funkciói között pedig egyre nagyobb jelentőséggel bír a gazdaságfejlesztés és különböző közpolitikai célok elérése (például széles sávú internetellátás biztosítása minden állampolgárnak lakhelyétől függetlenül az ország egész területén), és az állami újraelosztás szintje a 20. század második felétől korábban sohasem látott mértéket öltött, a fejlett államokban a GDP 40-50%-át is elérheti. Az államok tehát alapvetően érdekeltek abban, hogy gazdaságuk fejlődjön, és ebből következően az állampolgárok számára magas szintű szolgáltatásokat tudjanak nyújtani a folyamatosan növekvő adóbevételekből.

A gazdaságfejlesztés egyik módja a szabályozás, amely alapvetően és általánosan befolyásolja a gazdaság szereplőinek tevékenységét. Ennél célzottabb beavatkozási forma állami támogatás nyújtása egyes piaci szereplőknek, hogy valamit tegyenek (például foglalkoztassanak megváltozott munkaképességű dolgozókat), vagy ne tegyenek (például ne szennyezzenek), így járulva hozzá a közhatalom szerint pozitív célok eléréséhez.

A támogatás nyújtását tehát általában valamilyen gazdaság- vagy szociálpolitikai cél elérése motiválja, és – megfelelő körülmények mellett – anyagi előny biztosításával ösztönzi a piaci szereplőket olyan tevékenység megvalósítására, amelyet önmaguktól nem

tennének meg. Ezek az úgynevezett *piaci hiányosságok*,³ amelyekre a modern kormányzat a nagyobb jólét, illetve a gazdasági növekedés biztosítás érdekében különböző eszközökkel reagálni kíván.

E támogatások kialakítása során így gazdasági, társadalmi és politikai érvek is megfontolásra kerülnek, és különböző súllyal befolyásolják a döntéshozatalt. A támogatási intézkedés tehát sohasem alakítható ki vagy értékelhető elszigetelt módon, mivel mindig valamilyen probléma kezelésére, valamilyen cél elérésére szolgál.

Ugyanakkor a potenciális negatív hatások miatt az uniós versenyjog az állami támogatást mindig csak a második legjobb eszköznek tekinti, amely csak akkor vehető be, ha más, kevésbé piactorzító közhatalmi eszközzel a kívánt cél nem érhető el. A negatív hatások jelentkehetnek a vállalkozás közvetlen versenytársai, de akár a piaci dinamika szintjén is, jelentősen befolyásolva a verseny és a gazdaság fejlődését, valamint a piaci struktúrák változását vagy állandósulását is okozhatják. Amennyiben egy jelentős piaci erővel bíró cég kapacitásnövelésre támogatást kapna, könnyen lehet, hogy versenytársait teljesen ki tudja szorítani a piacról, így hosszabb távon nem lesz rákényszerülve arra, hogy fejlesszen, innovatív megoldásokat alakítson ki, illetve versenytársai kiszorulását követően az árakat is szabadabban határozza meg, ami a fogyasztók számára hátrányos áremelkedéssel járhat. Hasonló módon az államnak a rendelkezésre álló források korlátozott volta miatt meg kell fontolnia, hogy egy nehéz helyzetben lévő céget vagy egy túlkapacitás mellett működő, teljes ágazatot támogasson-e, esetleg inkább a dolgozók átképzését, munkakeresését finanszírozza, amivel versenyképes ágazatokban és vállalatoknál tudnak elhelyezkedni, ily módon hosszú távon (állami források nélkül) biztosítva megélhetésüket.

Még első ránézésre pozitív hatású támogatásoknak is lehet negatív következménye hosszabb távon. Amennyiben az állam piaci befektetők bevonása nélkül minden értékelhető üzleti tervvel rendelkező start-up vállalkozásnak jelentős tőkét biztosít, és működésük megkezdését finanszírozza, nem szelektál a jó és a még jobb projektötletek között. Így tulajdonképpen a közforrásokat nem hatékonyan használja fel. Másfelől eltántorítja a piaci befektetőket, hogy a jövőben befektetésre alkalmas projekteket keressenek, mivel a támogatásból működő program „mindent letarol”, így a piaci szereplők kiszorulnak, és az állam által kezelni kívánt piaci hiányosság (az induló vállalkozások nehezen szereznek forrásokat a piacról) fennmarad. Az állami támogatási szabályokat részint épp e negatív hatások megszüntetése, de legalább is minimálisra való korlátozása céljából alakították ki.

1.3. Az állami támogatás fogalmának rövid fejlődéstörténete

Már az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés is tiltotta a támogatások nyújtását.⁴ Az állami támogatási szabályok célja a Római Szerződés elfogadásakor is az volt, hogy a tagállamok saját vállalataikat ne támogassák a többiek rovására, és a vámok, valamint egyéb mennyiségi korlátok nélkül működő közös piacon a tagállamok ne tudják a versenyhelyzetet vállalkozásoknak nyújtott forrásokkal befolyásolni. Emiatt tiltott tevékenység főszabály szerint állami támogatásokat adni, és ilyen csakis az EUMSZ-ben

³ Lásd még más elnevezéssel: *piachiba* vagy *piaci hiba*.

⁴ Az ESZAK 4 (c) cikke.

szereplő kivételes esetekben nyújtható, az Európai Bizottság (mint uniós versenyhivatal) engedélyét követően.⁵ A szerződésben található definíció szerint: „Ha a Szerződések más-ként nem rendelkeznek, 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.”⁶

1957-től napjainkig az uniós bíróságok azok, akik jogértelmező munkájukkal a fenti fogalmat és annak konstitutív elemeit tartalommal megtöltik, és az állami támogatás fogalmának határait kijelölik. Több évtizednyi ítélkezési gyakorlat volt szükséges, hogy többé-kevésbé egyértelművé váljon az állami támogatás fogalma, de még mindig vannak esetek, ahol jogos kételyek merülhetnek fel a döntéseket hozó tagállamokban.

A joggyakorlat az Európai Bizottság munkáját és céljait övező ügyekhez kapcsolódva végig követte az európai integráció folyamatos mélyülését, a közös piac kialakítását és a 4 szabadság előtti szabályozási és egyéb akadályok lebontását. A bírósági ítéletek ugyanígy figyelembe vették, amikor az uniós jog ezeken az alapokon továbblépve egyes, korábban állami szférában tartott ágazatok liberalizációját eredményezte, és az egyre mélyebb integrációt már összetettebb állami támogatási szabályok védték. Az állami támogatás fogalma e folyamat során egyre újabb elemekkel bővül, ítéletek sora foglalkozott például az állami támogatási eljárások, az állami tőkebefektetések, adóintézkedések, illetve a közszolgáltatások kompenzációjával, a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatások kérdéseivel, valamint a nemzeti bíróságok állami támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrző szerepével.

A fenti folyamat során az állami támogatás fogalma folyamatosan szélesedett, ami visszahatott az Európai Bizottság szabályalkotási tevékenységére is, hiszen az ítéletekben egyedi szinten megválaszolt kérdéseket általános jelleggel is rendezni kellett. A Bizottság a jogbiztonság célját szem előtt tartva fogadott el például részletes szabályokat az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzációja vagy az infrastruktúra állami finanszírozása terén – azt követően, hogy a Bíróság meghozta az e könyvben részletesen is elemzett németországi Altmark-esetben az ítéletét.

Tekintettel arra, hogy a versenyjog és az állami támogatások joga a gazdasági élet és a politikai célkitűzések változó kontextusában működik, ez a folyamat sohasem áll meg, csak egyes időszakokban intenzívebb, míg máskor kissé lelassul. A folyamatos változás mellett az állami támogatások jogának 3 fő alapelve viszont ugyanaz maradt. Főszabály szerint az állami támogatás nyújtása tiltott, a tagállamok támogatási gyakorlatát egy független, szupranacionális szervként az Európai Bizottság ellenőrzi, és a rugalmas kivételek rendszere lehetővé teszi indokolt esetben a támogatás nyújtását.

⁵ Az EUMSZ. 3. cikke szerint az Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása tekintetében.

⁶ EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés.

1.4. Az állami támogatási jog általános felépítése

Az állami támogatási jog uniós jogi forrásai többszintű rendszert alkotnak: az elsődleges jogforrások mellett szerepet játszanak a másodlagos jogforrások, és további forrásként szolgálnak az Európai Unió Bíróságának ítéletei, a tanácsi és bizottsági rendeletek, az Európai Bizottság által elfogadott egyedi határozatok, valamint a korábban már említett soft law (iránymutatások, közlemények, keretszabályok).

1.4.1. Elsődleges jogforrások

Az állami támogatási szabályozásban az elsődleges jogforrást az EUMSZ. 107–109. cikkei jelentik, amelyek a szűk értelemben vett állami támogatási előírásokkal foglalkoznak. Az anyagi jogi rendelkezések a 107., míg az eljárásjogi rendelkezések a 108–109. cikkeiben találhatók. Speciális rendelkezéseket találhatunk azonban a mezőgazdaság (42. cikk) és a szállítási ágazat (93. cikk), valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal megbízott vállalkozások állami finanszírozása (106. cikk) kapcsán is.

1.4.2. Másodlagos jogforrások

A további fontos állami támogatási kérdések szabályozása rendeletben történik. Hangsúlyozandó, hogy az állami támogatás az uniós jog egyik területe, ahol nem került sor a jogalkotási hatáskör megosztására a tagállamokat képviselő Tanács és az állampolgárok által közvetlenül választott Európai Parlament között. A rendeleti jogalkotás így főszabályként a Tanács feladata, illetve felhatalmazása alapján a Bizottság fogadhat el rendeleteket. Egyetlen kivétel a közúti közlekedési közszolgáltatások liberalizációját és állami támogatási szabályait is rendező tanácsi és parlamenti 1370/2007/EK rendelet.⁷

Tanácsi rendeletben szabályozták az állami támogatásokra vonatkozó eljárási kérdéseket,⁸ és a Bizottság felhatalmazása révén fogadták el az úgynevezett csoportmentességi rendelet(ek)et,⁹ amelyekkel a Bizottság egyes támogatási szabályok betartása esetén mentesíti a tagállamokat az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség alól.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 03. 12. 2007., 1. o.), ezt követte az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2338 rendelete (2016. december 14.) az 1370/2007/EK rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról (HL L 354., 23. 12. 2016., 22. o.). Az együttléti eljárási alkalmazására mindkét esetben pontosan a liberalizációs rendelkezések miatt került sor.

⁸ *Legislation: Rules on procedure*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/rules.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁹ A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 248., 24. 09. 2015., 1. o.). Az eredeti felhatalmazó rendelet elfogadására 1998-ben került sor, és a Tanács ezt 2013-ban módosította.

A felhatalmazás alapján a Bizottság 1998 óta fogad el különböző csoportmentességi rendeleteket,¹⁰ illetve külön szabályozást hozott létre a közszolgáltatások kompenzálásának összeegyeztethetőségének elbírálására. A csoportmentességi rendeletek lényege, hogy a főszabályként kötelező előzetes engedélyeztetéstől a Bizottság egyes, előre meghatározott esetekben eltekint, és lehetővé teszi a tagállamoknak a támogatás nyújtását bizottsági határozat nélkül a Bizottság utólagos tájékoztatása mellett. Ily módon mind a tagállamok, mind a Bizottság munkaterhe jelentős mértékben csökken, és a Bizottság kapacitásait a jelentős hatással bíró vagy összetett értékelést igénylő ügyekre tudja összpontosítani. Ezért a kilencvenes évek vége óta a Bizottság törekszik arra, hogy az egyszerű ügyekre, illetve azokra a támogatási típusokra, ahol az összeegyeztethetőség feltételei a korábbi döntési gyakorlat alapján egyértelműek, csoportmentességi rendeletet alkosson, így e rendeletek által lefedett támogatások köre idővel egyre bővült. 2014 óta pedig a Bizottság már kifejezetten úgy alkotta meg az állami támogatási szabályokat, hogy az esetek túlnyomó többségében a tagállamnak ne kelljen előzetes engedélyeztetési eljárást kezdeményeznie (lásd a 7.3.3. fejezetet).

A 2014. július 1-jétől hatályos általános csoportmentességi rendelet¹¹ új szabályainak a bürokráciacsökkentés a célja, hogy e révén az uniós országokban a vállalkozások egyszerűbben juthassanak állami támogatáshoz. A szabályok lehetővé teszik a kormányzatok számára, hogy több vállalkozást magasabb összegű közpénzekkel támogathassanak az Európai Bizottság előzetes engedélye nélkül,¹² ügyelve persze arra, hogy a támogatás a gazdasági növekedés felé irányuljon anélkül, hogy tisztességtelen versenylőnyt biztosítanak a kedvezményezetteknek.

Új elemként növekedett a támogatási határérték (azaz a bejelentendő támogatás minimum szintje) a kutatás és fejlesztés, a kockázatfinanszírozás, a sportlétesítmények, valamint a kulturális és a kulturális örökségekkel kapcsolatos projektek tekintetében, illetve bővültek a szabályok hatálya alá tartozó támogatási jogcímek: helyi és széles sávú infrastruktúra, kutatás, energia, sport- és szabadidős létesítmények, innovációs klaszterek, regionális fejlesztési projektek, kulturális örökséggel kapcsolatos és a kultúra megőrzésére irányuló projektek,¹³ audiovizuális alkotások és természeti katasztrófák utáni helyreállítás. Bizottsági rendeletek tartalmazzák az eljárási és végrehajtási szabályokat¹⁴ is.

¹⁰ *Legislation: Block Exemption Regulations*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹¹ Általános csoportmentességi rendelet: a Bizottság előzetes engedélyét nem igénylő nemzeti támogatásokra vonatkozó feltételeket meghatározó rendelet. Angolul elérhető: *Memo: State Aid*. (2014). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-369_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.). Lásd: a Bizottság rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.

¹² Az előző jogszabály alkalmazásában 2008 óta az éves állami támogatás mintegy 30%-a tekintetében nem volt szükség előzetes jóváhagyásra. Ez az adat mára már közelíti a kétharmadhoz.

¹³ Például színházfelújítás.

¹⁴ Commission Regulation (EU) No 372/2014 of 9 April 2014 amending Regulation (EC) No 794/2004 as regards the calculation of certain time limits, the handling of complaints, and the identification and protection of confidential information (OJ L 109, 12. 4. 2014, p. 14). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?sessionId=T3yJTz4QjHLH22f661Gbw4kG2rnkRTThQknP61XSMpplTFfSz125%21208781961?uri=CELEX:32014R0372> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Commission Regulation (EC) No 1125/2009 of 23 November 2009 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93

Az állami támogatási joganyag az előző több mint 50 évben folyamatosan és a közös, majd a belső piac fejlődését (például liberalizáció) és az állami támogatás fogalmának bővülését is követve változott és bővült. Ebből következően első ránézésre a különböző ágazati és több ágazatra is alkalmazható (úgynevezett horizontális) szabályok¹⁵ összessége meglehetősen kusza halmaznak tűnik, amelyben nem könnyű megtalálni a megfelelő és a konkrét esetre alkalmazandó szabályt; ebben nyújt segítséget a könyv 8. és 9. fejezete.

Az állami támogatási jogra – az Európai Bizottság központi ellenőrző szerepe miatt – nem jellemző, hogy az uniós jog bevett eszközének tekinthető irányelvekkel valószínűleg megjogharmozációt.¹⁶ Erre nincs szükség, hiszen a tagállamoknak nem kötelessége támogatást nyújtani, saját támogatási gyakorlatukat szabadon alakítják ki.

1.4.3. Esetjog

Az állami támogatás fogalmát – mivel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmezéséről van szó – csak az uniós bíróságok végezhetik el ítéleteik útján. Az ítéletek szerinti jogértelmezésre és jogalkotásra vagy az Európai Bizottság által egyedi ügyekben hozott különböző határozatok megtámadása, vagy a nemzeti bíróságok által előzetes döntéshozatali eljárásban

of the EC Treaty, as regards Part III.2, Part III.3 and Part III.7 of its Annex I (OJ L 308, 24. 11. 2009). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R1125> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Corrigendum to Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 24 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (OJ L 25, 28. 1. 2005, p. 74). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:025:0074:0074:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Corrigendum of the Corrigendum to Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (OJ L 131, 25. 5. 2005, p. 45). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:131:0045:0045:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Commission Regulation (EC) No 1627/2006 of 24 October 2006 amending Regulation (EC) No 794/2004 as regards the standard forms for notification of aid (OJ L 302, 01. 11. 2006, p. 10–28). (Amendment concerning the standard forms for notification of regional aid). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1627> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Commission Regulation (EC) No 1935/2006 of 20 December 2006 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (OJ L 407, 30. 12. 2006, p. 1). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1935> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Commission Regulation (EC) No 271/2008 of 30 January 2008 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (OJ L 82, 25. 03. 2008, p. 1). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008R0271> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Commission Regulation (EC) No 1147/2008 of 31 October 2008 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, as regards Part III.10 of its Annex I (OJ L 313, 22. 11. 2008, p. 1). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:313:0001:0044:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁵ *Legislation: Horizontal Rules*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁶ Egyetlen kivételként említhető meg a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK irányelv (HL L 318., 17. 11. 2006., 17. o.).

az uniós jog értelmezése érdekében feltett kérdések megválaszolása keretében kerül sor.¹⁷ A tanácsi rendelet elfogadását megelőzően a főbb eljárási szabályokat is a bírói esetjog alakította ki.

1.4.4. Európai Bizottság mint versenyhatóság

A belső piac megfelelő működésének kialakulását az egységes állami támogatás fogalma mellett a Bizottság által a támogatások összeegyeztethetősége terén kialakított egységes feltételrendszer biztosítja.

A Bizottság az EUMSZ. által rá telepített széles mérlegelési jogkörét alkalmazva maga határozza meg, hogy mely támogatásokat milyen feltételek betartása mellett tart a belső piaccal összeegyeztethetőnek. Annak érdekében, hogy az összeegyeztethetőség feltételei mindenki számára átláthatók legyenek és a tagállamok megfelelő bejelentéseket küldjenek a Bizottság számára, a Bizottság mérlegelési jogkörét korlátozza, és iránymutatásokban, keretszabályokban előre meghatározza az összeegyeztethetőség feltételeit. Az e feltételeket leíró és megindokoló, igen kiterjedt és részletes szabályok képezik az állami támogatási jog leggyakrabban alkalmazott elemeit. A Bizottság ezeket a tagállamok véleményét kikérve, nyilvános konzultációt követően fogadja el, de tartalmukat teljes mértékben egyedül határozza meg. Így a Bizottság kezében a támogatások nyújtásának feltételeit szabályozó úgynevezett soft law¹⁸ igen erős eszköz a tagállamok egyéb politikáinak korlátozásában. A soft law magát a Bizottságot és nem a tagállamokat köti,¹⁹ tehát ha az abban foglalt feltételeket teljesítő bejelentést kap egy tagállamtól, azt összeegyeztethetőnek kell minősítenie és jóvá kell hagynia. Ennek ellenére, mivel a Bizottság által kialakított szabályok egyre részletesebbek, a soft law közvetett módon a tagállamok lehetőségeit erősen behatárolja.²⁰

1.5. Nemzetközi kitekintés²¹

A gazdasági kihatású nemzetközi megállapodások jelentős hányada a kapcsolatrendszer első lépéseként a kereskedelmi akadályok fokozatos lebontását, majd a szabad kereskedelem elérését irányozza elő. Az egyes szerződő felek országaiban nyújtandó állami támogatások, különösen az export-, az egyedi vagy ágazati támogatások ellentétesek azzal a célkitűzéssel,

¹⁷ *Legislation: State aid Cases*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁸ E rendelkezések pont azért nem minősülnek valódi uniós jogforrásnak, mint az irányelvek, rendeletek, határozatok vagy maga az EUMSZ., mert nem telepítenek jogot senkire, csak a Bizottság önkorlátozásaként foghatók fel.

¹⁹ A soft law tagállamokra nem kötelező jellegét illetően lásd a C-526/14. számú Tadej Kotnik és mások kontra Državni zbor Republike Slovenije ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2016:570], illetve a T-694/14. számú European Renewable Energies Federation (EREF) kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzést [ECLI:EU:T:2015:915].

²⁰ VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér (2009): Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 50. évf. 4. sz. 417–472.

²¹ A fejezet Hargita Eszter doktori értekezésének 3. fejezetének felhasználásával készült. HARGITA Eszter (2003): *Állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében*. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.

amely az egyes országok hatékony erőforrás kihasználásával kívánja hosszú távon elérni a részes államok jövedelmének növekedését; ezek a támogatások sértik a nemzetközi kereskedelmet. A szabad kereskedelmet előírányozó megállapodásokban a nemzetközi szervezetek olyan szabályrendszer kialakítására törekedtek, amely lehetőség szerint kiküszöböli a támogatás miatti versenytorzítást vagy annak veszélyét, és lehetővé teszi a felügyeletet, az ellenőrzést, valamint a fellépést azokkal az országokkal szemben, amelyek megsértik a szabályokat.

Az első, úttörő lépést ebben a folyamatban az 1947-ben létrejött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (a továbbiakban: GATT) tette meg, amely tiltja a kereskedelemtorzító támogatásokat, de lehetőséget ad kiegyenlítő intézkedések bevezetésére, amennyiben a külföldi támogatások kárt okoznak a hazai iparnak.

1. szövegdoxoz

Kereskedelemtorzító támogatások tiltása

Az 1947-ben megkötött Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) a vámok és a kereskedelmi korlátozások csökkentését, a nemzetközi kereskedelem bővítését és liberalizálását, a nem vámjellegű kereskedelmi korlátok felszámolását, valamint általában kereskedelmi konfliktusok tárgyalásos nemzetközi megoldását tűzte ki célul. Az eredeti 1947. évi megállapodás a szubvenciókkal, tehát az állami támogatásokkal csak egy bekezdés erejéig foglalkozott.

Az 1957-ben módosított GATT a szubvenciók terén különbséget tett exportszubvenciók és általános szubvenciók, illetve az alapvető és nem alapvető termékek exportszubvenciója között. A GATT értelmében azokat a támogatásokat, amelyek a nyújtó államban hozzájárulnak az export növekedéséhez vagy az import csökkenéséhez, általában be kell jelenteni a szerződő feleknek. Abban az esetben, amikor megállapítható, hogy bármely más szerződő fél komoly hátrányt szenved vagy szenvedhet, a sértett tagállamnak az egyezményben előírt feltételek teljesítése esetén lehetősége van kiegyenlítő vámok kivetésére. Az exporttámogatások sokkal szigorúbb elbírálás alá tartoztak és tartoznak, mivel ezekről feltételezhető, hogy indokolatlan zavarokat okoznak a szerződő felek közötti kereskedelemben, és ezzel akadályozzák a GATT-ban kitűzött célok elérését.

Az 1979-es tokiói GATT-fordulón született megállapodás értelmében a kormányok a nemzeti szociál- és gazdaságpolitika fontos céljainak elérése érdekében támogatást nyújtanak – például a foglalkoztatás, a képzés, a kutatás-fejlesztés, egyes ágazatok szerkezetátalakítása, bizonyos régiók ipari, gazdasági vagy szociális hátrányainak megszüntetése, gazdaságfejlesztési programok végrehajtása, valamint az ipari szerkezet átalakítása területén a túlkapacitás, illetve a környezetvédelmi problémák elkerülése érdekében. Ezek a támogatások azonban más szerződő felek érdekeit sérthetik, ezért a feleknek támogatási intézkedéseik meghozatalakor meg kell vizsgálniuk a támogatás más felekre gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatását. A Tokióban elfogadott támogatási kódex részletes listát tartalmazott a tiltott exporttámogatásokról. A szerződő felek kormányai vállalták, hogy feldolgozóipari termékek és ásványi anyagok exportját egyáltalán nem támogatják. A támogatások ellenőrzésének jobb áttekinthetősége érdekében a tokiói megállapodás alapján a szerződő felek írásban kérdést intézhetnek egymáshoz a másik fél által nyújtott támogatásról. A kérdezt fél a lehető legteljesebb információt köteles szolgáltatni a legrövidebb időn belül. A GATT-tal ellentétes támogatások nyújtása esetére a vitarendezési eljárásról is született rendelkezés.

A GATT hiányossága, hogy nem tartalmazza a támogatások definícióját (ebben csak az uruguayi fordulón sikerült megegyezni. Az 1994-es uruguayi fordulón elért megállapodás alapján

a GATT-egyezmény helyébe egy új és átfogó nemzetközi kereskedelmi szervezet lépett, a Kereskedelmi Világszervezet (a továbbiakban: WTO).

Az uruguayi fordulón az Egyesült Államok és az Európai Unió két szélsőséges álláspontot képviselt, amely háttérben elméleti véleménykülönbség állt az állam szerepéről a gazdaságban, a támogatások helyességéről és azok hatásáról a nemzetközi kereskedelemre. Az USA liberális gazdaságpolitikájával a támogatások és a vele egyenértékű intézkedések teljes megszüntetését követelte. Az Unió viszont csak a káros támogatások felszámolásával értett egyet, és úgy vélte, hogy egyes támogatásokat a támogatási tilalom alól mentesíteni kell. Sok EU-tagállamban úgy gondolnak a támogatásokra, mint a gazdaságpolitika fontos eszközére és a nemzeti szuverenitás egyik kifejező eszközére.

Évekig folyó tárgyalás eredményeként az uruguayi fordulón elfogadott támogatásokról szóló megállapodásba (kódex) bekerült a *támogatás* fogalma és az *egyediség elve*, amely az egyetlen alap arra, hogy intézkedések megtételére sor kerülhessen. Megfogalmazták a súlyos sérelem fennállásának eseteit (a termék teljes támogatása meghaladja értékének 5%-át, működési támogatások nyújtása a megmentési és a szerkezetátalakítási támogatások kivételével, közvetlen adósságelengedés).

A kódex 3 kategóriába sorolja a támogatásokat: a) tiltott támogatások (az exportteljesítménytől függő támogatások, valamint a hazai termékek felhasználásától függő támogatások); b) nem felróható támogatások, amelyek esetében a tagállamok kiegyenlítő intézkedéseket vezethetnek be, ha termelőik a támogatások miatt kárt szenvedtek, és jogorvoslatot kérhetnek a WTO-tól, ha a támogatások ellentétesek érdekeikkel; c) felróható támogatások (például kutatás-fejlesztés), amelyek esetében nincs lehetőség arra, hogy azok ellentételezésére kiegyenlítő intézkedéseket alkalmazzanak, vagy megtámadják őket. Ez utóbbi kategória 2000. január 1-jétől megszűnt, mert a kötelező 5 éves felülvizsgálat során a tagállamoknak nem sikerült megegyezni annak fenntartásáról.

Az eljárási szabályok tekintetében az uruguayi fordulón megerősítették a támogatások utólagos bejelentési kötelezettségét, amelynek lényege, hogy a tagok kötelesek utólag bejelenteni az egyedinek minősülő támogatásaikat. A bejelentéseknek elég konkrétnek kell lenniük ahhoz, hogy a többi tagállam megítélhesse: az adott intézkedés sérti-e az ő érdekeit.

Amennyiben az egyik szerződő fél úgy véli, hogy egy másik megsértette a megállapodást, konzultációt kezdeményezhet. Ha a megállapodásban meghatározott fórumok előtt lefolytatott konzultáció nem vezet eredményre, a kár meghatározása után végső esetben kiegyenlítő vámot vehet ki a vétkes féllel szemben.

Az Európai Közösségek (EK) és az EFTA között 1991-ben kötött ipari szabadkereskedelmi megállapodás eredményeként 1994-ben tizenkét EK- és hat EFTA-tagország részvételével létrejött az ipari szabadkereskedelmi övezet. Az EGT-n belül szabadabbá vált az áruk mozgása (anélkül, hogy az EFTA tagjai beléptek volna a vámunióba), valamint a tőke- és munkaerő-áramlás, és az EFTA tagokra is érvényessé váltak bizonyos (például a környezetvédelemmel, az állami támogatásokkal, a vállalati versenyszabályokkal stb. kapcsolatos) EK-n belül alkalmazott szabályok.

Az EGT-megállapodás átvette a Római Szerződésben (jelenleg EUMSz.) az állami támogatás terén megfogalmazott tiltást és az összeegyeztethetőség eseteit, továbbá a mellékletben felsorolták az alkalmazandó másodlagos szabályokat is. Ennek megfelelően az EGT állami támogatási szabályainak az alapja az EUMSz. 107. cikke és a hozzá tartozó másodlagos szabályok.

Az EGT keretein belül a támogatások ellenőrzése attól függ, hogy a támogatást nyújtó állam melyik szervezethez (EFTA vagy EU) tartozik. Az EU-államokban nyújtott támogatásokat

a Bizottság ellenőrzi. Az EFTA-államok által nyújtott támogatások esetében a támogatások ellenőrzéséért az EFTA Felügyelő Hatóság a felelős. A két eljárás nagyon hasonló.

Ha az egyik hatóság úgy véli, hogy a másik jogalkalmazása sérti az egyenlő versenyfeltételeket, akkor először egyeztetésre kerül sor a két hatóság között, és ha ez nem vezet eredményre, az ügyet az EGT Vegyes Bizottság elé terjesztik. Végso esetben a sértett fél átmeneti intézkedéseket vezethet be a versenysértés kiküszöbölése érdekében.

Az 1960-ban létrehozott Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás az Európai Gazdasági Közösségnél lazább integrációs megállapodás, amely a tagországok közötti kereskedelem liberalizálását, az iparcikkek importjára kivetett vámok és mennyiségi korlátozások, valamint az export-támogatások felszámolását írta elő, meghagyva a kívülállókkal szemben alkalmazott nemzeti vámpolitikák önállóságát. Jelenlegi tagországai a következők: Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc.

Már az eredeti EFTA-megállapodás is tiltotta a másik tagállamba irányuló export támogatását, illetve azokat a támogatásokat is, amelyek célja vagy hatása a vámok és mennyiségi korlátozások eltörléséből remélt előnyök realizálásának megghiúsítása volt.

Ha bármely fél úgy véli, hogy a másik fél nem szünteti meg a megállapodással ellentétes támogatást, az ügyet az EFTA-Tanács elé terjeszti. Ha a vétkes fél még a Tanács ajánlására sem szünteti meg a megállapodással ellentétes támogatást, a sértett kérheti a Tanácsot, hogy járuljon hozzá a megállapodás szerinti némely kötelezettségének felfüggesztéséhez.

A Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást 1992 decemberében hozta létre Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország. A részt vevő államok vállalták, hogy az ipari termékek külkereskedelmében alkalmazott vámokat, vámjellegű és vámon kívüli kereskedelmi akadályokat fokozatosan, de legkésőbb 2001. január 1-jéig felszámolják; a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek körében pedig a kívülálló országokhoz képest előnyöket biztosítanak egymásnak. A későbbiekben Szlovénia, Románia, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Moldova, Montenegró, Szerbia, Albánia és Koszovó is a CEFTA tagjává vált. Az EU-hoz csatlakozó országok CEFTA-tagsága megszűnt.

A CEFTA – a Római Szerződéshez és a társulási megállapodáshoz hasonlóan – tilt minden állami támogatást, amennyiben az érinti a megállapodásban részt vevő országok közötti kereskedelmet. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy annak hatálybalépését (1996) követő 3 éven belül el kell fogadni azokat a kritériumokat, amelyek alapján a megállapodással ellentétes gyakorlatot megítélik.

E szabályok kidolgozása nem történt meg, feltételezhetően azért, mert a CEFTA-tagállamok mind társult viszonyban voltak az Európai Közösséggel és a WTO-nak is mindannyian tagjai, így támogatási gyakorlatuk alakításakor e két megállapodás szabályait mindenképpen tiszteletben kell tartaniuk.

Amennyiben bármely szerződő fél úgy véli, hogy egy másik tag által követett gyakorlat ellentétes a megállapodással, és neki súlyos kárt okoz, vagy azzal fenyeget, az ügyet a CEFTA Vegyes Bizottság elé terjesztheti, amely döntést hozhat. Ha nem kerül sor döntésre, vagy a vétkes fél nem követi a Vegyes Bizottság döntését, a sértett fél védintézkedéseket hozhat.

A kilencvenes évek elejétől az Európai Közösség és annak tagállamai, a közép-kelet-európai országok között létrejövő társulási megállapodások célja az ipari termékek szabad kereskedelmének megteremtése; kölcsönös kedvezmények nyújtása a mezőgazdasági termékek importjának kezelésében; a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő áramlásának, valamint a letelepedésnek a fokozatos liberalizálása; az együttműködési célok kitűzése; a politikai dialógus kialakítása volt.

Az állami támogatások tekintetében a társulási megállapodás szerint összeegyeztethetetlennek minősül a megállapodással bármely állami támogatás, amely azáltal, hogy előnyben

részesít egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését, torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, és befolyásolja a felek közötti kereskedelmet.

A megállapodás értelmében a támogatási intézkedések összegegyeztetetetlen voltát a társult államokban is az EUMSZ. vonatkozó előírásai alapján kell megítélni. Ez a rendelkezés megkívánja a társult államok támogatási rendszerének – a támogatási célok és támogatási mértékek – olyan átalakítását, hogy azokra a közösségi szabályok alkalmazhatók legyenek.

Az Európai Megállapodásban vállalt kötelezettség teljesítése érdekében a társult országok a hazai jogszabályokba ültették át az uniós állami támogatási szabályokat, ha a hazai jogrendjük nem tette lehetővé az uniós jogra való közvetlen hivatkozást. [Magyarország esetében ezek a jogszabályok: az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15. §-a és a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet voltak.]

Az eljárási szabályok terén a Bizottság szupranacionális jogköre nem érvényesült ezekben az államokban, és a társult országra volt bízva, miként biztosítja a megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesülését.

A társulási megállapodás megsértése esetén, amennyiben a megállapodásban meghatározott konzultációs mechanizmus nem vezet eredményre, és a támogatás a GATT/WTO rendelkezéseit is sérti, a GATT-eljárásokat kell követni (lásd GATT-eljárások).

Az EU 1999-ben indította el az EU és a Nyugat-Balkán országai közötti kapcsolatok keretét képező stabilizációs és társulási folyamatot. Az e régió országaival kötött stabilizációs és társulási megállapodások az állami támogatások terén a közép-európai országok társulási megállapodásaihoz hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. Különbséget jelent, hogy ezek az újabb generációs megállapodások a független ellenőrző szerv felállítását kötelezővé teszik.

Forrás: a szerző szerkesztése

A későbbiekben létrehozott nemzetközi szervezetek (például OECD, WTO), együttműködési szerződések, illetve megállapodások (Európai Unió – EU, Európai Gazdasági Térség – EGT, Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás – EFTA, Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás – CEFTA) szabályai, valamint a kétoldalú szabadkereskedelmi egyezmények (beleértve EU által kötött társulási megállapodásokat) szintén tartalmaznak rendelkezéseket a kölcsönös kereskedelmet érintő állami támogatásokra vonatkozóan, egyre kifinomultabb rendszerben. A globalizáció és a liberalizáció magával hozza a versenypolitika egységesítése iránti igényt: az állami támogatások egységes szabályozása egyre inkább előtérbe kerül a nemzetközi megállapodásokban.

A szabályozás átfogó jellege, kötelező ereje és formája az egyes nemzetközi szerződésekben és megállapodásokban eltérő. Az állami támogatások szabályozása és ellenőrzése több szempontból csoportosítható:

I. *Kötelező erő* szerint:

Ahol a versenypolitika közös politika, ott a kijelölt döntéshozó által hozott döntések kötelező érvényűek, és teljesítésük elmulasztása szankciókkal jár; ilyen rendszer működik az EU-ban és az EGT-ben. Más esetekben a megállapodások védintézkedések alkalmazásának feltételeiről rendelkeznek, külön szabályozott eljárásrend szerint. Ez utóbbi esetben

általában nincs mód jogilag kötelező erejű döntéshozatalra, itt a részt vevő országokra van bízva, hogy a vétkes tagállammal szemben sor kerül-e valamiféle szankció alkalmazására.

II. Szabályozott területek szerint:

- Mindenre kiterjedő, átfogó szabályozás található például az EU-ban és az EGT-ben.
- Szűkített állami támogatási fogalmat használ az EFTA.
- Bizonyos területekre kiterjedő szabályozás található például az OECD-ben, ahol jelenleg csak az exportbiztosításhoz és a hajóépítéshez kapcsolódó támogatás szabályozásában sikerült közös nevezőre jutnia a tagállamoknak a GATT-ban eleve előírt általános exporttámogatási tilalmon kívül.

III. Szankciók szerint:

- A nemzetközi szervezet szupranacionális szerve által kiszabott büntetés (például kamatos visszafizetési kötelezettség vagy ennek nem teljesítése esetén pénzbírság; ilyen rendszer található például az EU-ban).
- A szerződést megsértő féllel szemben a másik fél büntető szankciókat (például büntetővámokat) alkalmaz. Ez a rendszer működik a szabadkereskedelmi és a társulási megállapodásokban.

A kilencvenes évek elején, amikor az EFTA-nak szabadkereskedelmi megállapodása volt az Európai Közösséggel, a General Motors ausztriai beruházása 15%-os intenzitású támogatásban részesült, amelyet a Bizottság nem látott indokoltnak. Így – mivel az osztrák állam nem követelte vissza a támogatást – 4,9%-os büntetővámot vetettek ki valamennyi Ausztriából importált sebességváltó szekrényre.²²

- A sérelmet szenvedett fél felfüggeszti a megállapodásból következő kötelezettségeit (például az EFTA-ban).

IV. Ellenőrzés szerint:

- *Ex ante kontroll*: Előzetes ellenőrzés esetén a támogatási intézkedés csak az arra jogosult szerv jóváhagyása esetén hajtható végre. Az engedélyt általában a szupranacionális szerv adja ki. Ennek az eljárásnak az alapmodellje az Európai Közösségekben alakult ki, ahol az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik annak megítélése és jóváhagyása, hogy a tagállami támogatási intézkedések összeegyeztethetők-e a közös piaccal.

Az Európai Unió a más államokkal, szervezetekkel kötött megállapodásaiban megpróbálta bevezetni az előzetes bejelentési kötelezettséget magában foglaló rendszert. Így például az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban az EGT-tag EFTA-országok támogatási intézkedéseinek előzetes ellenőrzése érdekében létrehozták az EFTA Felügyelő Hatóságot (EFTA Surveillance Authority), amely az Európai Bizottsághoz hasonló hatáskörrel rendelkezik. Ez a hatóság nem dolgozott ki új szabályokat, hanem az uniós szabályok alapján hozza meg döntéseit.

- *Ex post kontroll*: Az utólagos ellenőrzés esetén a megállapodás bizonyos eljárási szabályokat ír elő, amelyekkel a tagok akkor élhetnek, ha felmerül a gyanú, hogy egy másik tag a megállapodással ellentétes támogatást nyújtott. Ezen felül általában

²² T-115/94. számú Opel Austria GmbH v. Európai Tanács, European Court Reports [EBHT 1997., II-00039. o.].

éves jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó előírások is vannak annak érdekében, hogy biztosítva legyen az országok támogatási gyakorlatának áttekinthetősége.

Ez az ellenőrzési mechanizmus működik a GATT/WTO-ban, az EFTA-ban, a CEFTA-ban és a Magyarország által kötött szabadkereskedelmi megállapodásokban.

Természetesen, ahol az ex ante ellenőrzés működik, általában ex post kontroll is van.

Összefoglalva, az állami támogatások terén a legátfogóbb és legszigorúbb szabályozás kialakítására az Európai Unióban került sor. Az Uniónak érdekében állt és áll ma is, hogy a támogatási lehetőségek szigorú szabályozása, korlátozása következtében ne kerüljön az európai ipar hátrányos helyzetbe, ezért az Unió törekedett és törekszik arra, hogy állami támogatási szabályai nemzetközi megállapodásaiba is bekerüljenek, és ezáltal világszinten egységesedjenek a szabályok.

Vákát oldal

2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS FOGALMA

Az állami támogatás fogalmát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 107. cikk (1) bekezdése határozza meg. Mint ilyen, a fogalom közvetlenül alkalmazandó, ami azt jelenti, hogy ismerete elengedhetetlen mind a támogatást nyújtók, mind a kedvezményezettek körében, és semmilyen egyéb jogszabály nem szolgál további értelmezéssel, illetve a fogalom egyes elemeire vonatkozó fogalommeghatározással.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az állami támogatás fogalmát objektív körülmények alapján kell értelmezni.¹ Ezen objektív fogalom értelmezése kizárólagosan a Bíróság és a Törvényszék (a továbbiakban: uniós bíróságok) hatáskörébe tartozik,² amely értelmezés köti az Európai Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság). Ez két dolgot jelent. Egyrészt a Bizottság csak olyan esetekben bocsátkozhat a fogalom értelmezésére vonatkozó kérdésekbe, amelyeket az uniós bíróságok még nem értelmeztek (és az így kialakított értelmezés természetesen csak az uniós bíróságok általi eltérő tartalmú értelmezés kimondásáig tekinthető irányadó joggyakorlatnak), másrészt, hogy a Bizottság mérlegelési jogköre általában azokra az esetekre korlátozódik, ahol a Bizottság értékelése szakmai vagy összetett jellegű, különös tekintettel a gazdasági értékelésekre.³

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése⁴ alapján azon intézkedések minősülnek állami támogatásnak, amelyek

- kedvezményezettjei vállalkozásnak minősülnek;
- gazdasági előnyt nyújtanak a kedvezményezettnek;
- állami forrásból, az államnak betudhatóan finanszírozottak;
- szelektívek;
- érint(het)ik a tagállamok közötti versenyt; valamint
- torzít(hat)ják a tagállamok közötti versenyt.

¹ Lásd a C-487/06. P számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008., I-10505. o.] 111. pontját.

² Lásd a C-194/09. számú Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2011., I-06311. o.] 125. pontját.

³ Lásd C-487/06. P számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 114. pontját, valamint a C-290/07. P számú Bizottság kontra Scott ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-I-07763. o.] 66. pontját.

⁴ „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, 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.” EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés.

Hangsúlyozandó, hogy a tiltott állami támogatás fogalmi elemeinek együttesen kell teljesülniük, azaz már az egy fogalmi elem teljesítésének elmulasztása esetén sem beszélhetünk tiltott állami támogatás nyújtásáról, és ezáltal az állami támogatási joganyagot sem kell alkalmaznunk. Ennek megfelelően elengedhetetlen az egyes fogalmi elemekre vonatkozó, az uniós bíróságok, illetve a Bizottság általi – a fejezet következő pontjaiban bemutatandó – értelmezés megismerése.

Emellett kiemelendő, hogy az állami támogatás fogalmi elemeinek felsorolása kimerítő jellegű. Ez azt jelenti, hogy annak vizsgálatakor, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e, kizárólag ezeket a fogalmi elemeket kell figyelembe venni, és minden egyéb körülményt – az intézkedés okát, célját, hatását – figyelmen kívül kell hagyni.

Az egyes fogalmi elemek részletes ismertetését megelőzően azonban az állami támogatás fogalmával kapcsolatban még két dolgot szükséges kiemelni.

Egyrészt azt, hogy egy állami beavatkozás az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül-e, kizárólag az intézkedés hatása és nem a célja alapján kell megítélni,⁵ illetve az intézkedés – adott esetben az Unió által is elismert és támogatott – céljai kizárólag az állami támogatás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor (lásd részletesen a 7. fejezetben) kerülhetnek mérlegelésre.⁶ Ez alól az általános megállapítás alól csak nagyon szűk körben, az oktatás és a kultúra tekintetében enged kivételt a legújabb joggyakorlat (lásd részletesen jelen fejezet 2.1.2. és 2.1.3. pontjait).

Másrészt az állami támogatás EUMSZ. szerinti fogalmát bármilyen formában történő állami beavatkozásra alkalmazni kell, mind a ténylegesen „átadott” támogatásokra, mind a vállalkozást terhelő kötelezettség elengedésére.

⁵ Lásd a 173/73. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [EBHT 1974., 709. o.] 13. pontját, valamint a C-81/10. P számú France Telecom kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2011., I-12899. o.] 17. pontját.

⁶ Lásd Bacon könyvének 2.4. pontját és az ott hivatkozott esetjogot: BACON, Kelyn QC (2017): *European Union Law on State Aid*. Oxford, Oxford University Press. 19.

- vissza nem térítendő támogatás,
- tőkebefektetés,⁷
- kamatkedvezmény,⁸
- kamatmentes hitel,⁹
- az állam felé fennálló tartozás elengedése,¹⁰
- állami garanciavállalás,¹¹
- alacsonyabb adókulcs alkalmazása,¹²
- adóalap csökkentés,¹³
- a szociális hozzájárulás csökkentése,¹⁴
- egy csoporton belül alkalmazott kedvezőbb transzferárazásra vonatkozó megállapodások,¹⁵
- kedvezményes föld-értékesítés,¹⁶
- piaci ár alatti privatizáció.¹⁷

1. ábra

Néhány példa az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás lehetséges formáira

Forrás: a szerző szerkesztése

2.1. A vállalkozás fogalma

Az állami támogatási jog a támogatást nyújtó (a tagállam, az állami támogatási szabályok címzettje) és a vállalkozások (a támogatás kedvezményezettje) közötti jogviszonyokat szabályozza.⁷ Az uniós bíróságok töretlen joggyakorlata alapján vállalkozásnak minősül bármely jogszerű, amely gazdasági tevékenységet végez.⁸ Gazdasági tevékenység pedig minden olyan tevékenység, amelynek keretében bármely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak.⁹

Az uniós bíróságok joggyakorlata alapján a versenyjogi értelemben használt vállalkozás fogalom funkcionális, azaz független a jogi formától. Ennek megfelelően az uniós bíróságok kizárólag a jogszerű által végzett tevékenységet vizsgálják annak megítélésakor, hogy az vállalkozásnak minősül-e, figyelmen kívül hagyva a jogszerű nemzeti jog szerinti jogi formáját. Ezáltal akadályozható meg ugyanis, hogy ugyanazon tevékenység kizárólag a tagállamok jogrendszerének eltérő felépítése miatt más megítélés alá kerüljön,¹⁰ azaz adott esetben ugyanazon tevékenységet végző kedvezményezett tagállam általi finanszírozása az egyik tagállamban állami támogatásnak minősüljön, míg egy másik tagállamban

⁷ Lásd HOFMANN, Herwig C. H. – MICHEAU, Claire (2017): *State Aid Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press. II. rész, 1. fejezet, 74.

⁸ Lásd a C-41/90. számú Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 1991., I-1979.] 21. pontját, a C-180/98. – C-184/98. számú Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000., I-06451.] 74. pontját, valamint a C-222/04. számú Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A. és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-00289.] 107. pontját.

⁹ Lásd a 118/85. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [EBHT 1987., 02599.] 7. pontját, a C-35/96. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., I-003851.] 36. pontját, valamint a Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 75. pontját.

¹⁰ Lásd HOFMANN–MICHEAU 2017, II. rész, 1. fejezet.

ne minősüljön annak. A fentiek alapján a vállalkozás versenyjogi fogalma semmiképpen nem azonosítható a Polgári Törvénykönyv *gazdasági társaság* fogalmával, amely jogi személyiséget és meghatározott jogi forma alkalmazását követeli meg.¹¹

Szintén nincs összefüggésben a versenyjogi szempontból való vállalkozásnak minősítés a jogalany finanszírozásának módjával, vagyis egyaránt vállalkozásnak minősülhetnek állami és magántulajdonban lévő jogalanyok.¹² Ennek megfelelően gazdasági tevékenység végzése esetén vállalkozásnak minősülhetnek az állami tulajdonban lévő vállalatok, önfoglalkoztató magánszemélyek¹³ vagy köztestületek, és ugyanezen okból kifolyólag nem minősülhetnek vállalkozásnak az olyan magántulajdonban lévő jogalanyok, amelyek nem végeznek gazdasági tevékenységet.



2. ábra

Példák a különböző formában működő jogalanyokra, amelyek egyes tevékenységeik vonatkozásában vállalkozásnak minősülhetnek, míg egyéb tevékenységeik vonatkozásában nem minősülnek vállalkozásnak

Forrás: a szerző szerkesztése

Az uniós bíróságok joggyakorlata hangsúlyozza, hogy szintén nincs összefüggésben a vállalkozásnak minősüléssel a jogalany profitorientált vagy éppen profitszerzésre nem irányuló működése.¹⁴ Az uniós bíróságok több ítéletben kifejtették, hogy egy jogalany annak

¹¹ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt.

„3:88. § [A gazdasági társaság fogalma]

(1) A gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik.”

„3:89. § [Formakényszer]

(1) Gazdasági társaság közkereseti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság formájában alapítható.”

¹² Lásd a C-288/11. P számú Mitteldeutsche Flughafen kontra Bizottság ítélet [ECLI:EU:C:2012:821] 50. pontját.

¹³ Lásd a C-172/03. számú Heiser-ítélet [EBHT 2005., I-1627. o.] 26. pontját.

¹⁴ Lásd a T-347/09. számú Németország kontra Bizottság ítélet [ECLI:EU:T:2013:418.] 48. és 53. pontját.

ellenére, hogy tevékenységének nem célja a profitszerzés, az adott piacon versenyben áll a profitszerzési céllal működő jogalanyokkal, így tevékenysége nem eshet eltérő megítélés alá, mint utóbbiak tevékenysége, azaz gazdasági tevékenységnek minősül.¹⁵ Nagyon fontos kiemelni továbbá, hogy szintén nem akadályozza egy tevékenység gazdasági tevékenységgé minősítésének a szolgáltatás ingyenes nyújtása.¹⁶

A *gazdasági tevékenység* fogalmának további fontos eleme a versenytorzulás vizsgálatakor, hogy az áruk vagy szolgáltatások nyújtására valamely piacon kerül sor, ezért alapvető kérdés a vállalkozás fogalma teljesülésének vizsgálatakor, hogy az adott tevékenységnek létezik-e piaca. A *piac* az uniós bíróságok értelmezése szerint olyan önkéntes tranzakciók összefoglaló megnevezése, amelyek esetében az áru vagy a szolgáltatás értékét tükröző ellenértéket fizetnek.¹⁷ A gazdasági tevékenységgé minősítésnek azonban nem feltétele a piac tényleges létezése, elegendő csupán, ha a piaci szereplők potenciálisan képesek lennének az adott áru kínálatára, illetve szolgáltatás nyújtására. Mivel az állami támogatás nyújtása nem választható el a támogatást nyújtó tagállamtól, az, hogy egy adott tevékenységnek van-e piaca, leginkább attól függ, hogy az érintett tagállamban hogyan szervezik meg az adott szolgáltatás nyújtását.¹⁸ Ez nemcsak azt jelenti, hogy a válasz erre a kérdésre tagállamonként eltérő lehet, de azt is, hogy idővel akár változhat is.¹⁹

Rendkívül sok olyan esetet találhatunk az uniós bíróságok joggyakorlatában, amely egy bizonyos tevékenység gazdasági tevékenységgé minősítésével foglalkozik, lényegesen kevesebb azonban azon ítéletek száma, amelyek kimondják, hogy egy adott tevékenység mikor nem tekintendő gazdasági tevékenységnek. Ennek leginkább az az oka, hogy az uniós jog az angolszász jog hatásának köszönhetően precedens jellegű, azaz, ha egy adott tevékenység vonatkozásában a Bizottság vagy az uniós bíróságok kimondják, hogy az nem minősül gazdasági tevékenységnek, arra a jövőben többé vagy kevésbé hasonló tevékenységek esetében bárki hivatkozhat.

A joggyakorlat és az annak alapján kiadott bizottsági közlemény alapján egyértelműen a nem gazdasági jellegű tevékenységek közé tartozik az állam alapvető funkcióinak gyakorlása, azaz közhatalmi tevékenységek gyakorlása,²⁰ úgymint a belső és külső biztonság szavatolása,²¹ a hatósági tevékenység,²² a repülésbiztonság és -ellenőrzés biztosítása,²³

¹⁵ Lásd a 209/78–215/78. és 218/78. számú van Landewyck egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1980., 03125. o.] 88. pontját; a C-244/94. számú FFSA és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 1995., 04013. o.] 21. pontját és a C-49/07. számú Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ítéletet [EBHT 2008., I-04863. o.] 27. és 28. pontját.

¹⁶ Lásd a T-461/13. számú Spanyolország kontra Bizottság ítélet [ECLI:EU:T:2015:891.] 45. pontját.

¹⁷ Lásd NICOLAIDES, Phedon (2016): *Commission Notice on the Notion of State Aid. Part I.: Economic Activities & State Resources*. StateAidHub.eu. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6796> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁸ Lásd a C-159/91. és C-160/91. számú Poucet és Pistre egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1993., I-00637. o.] 16–20. pontját.

¹⁹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1) 13. pontját.

²⁰ Lásd a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 7. és 8. pontját.

²¹ Lásd az Egyesült Királyság által a Forensic Science Services részére nyújtott SA.32820 (2011/NN) állami támogatásról szóló, 2011. december 7-i bizottsági határozat (HL C 29., 2012. 02. 02., 4. o.) 8. pontját.

²² Lásd a 30/87. számú Bodson-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:225] 18. pontját.

²³ Lásd a C-364/92. számú SAT/Eurocontrol-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:7] 27. pontját.

az igazságszolgáltatás, a külkapcsolatok fenntartása,²⁴ valamint a közigazgatás megszerzése, a kulturális örökség védelme és a környezetvédelem biztosítása.²⁵

Az uniós bíróságok joggyakorlata alapján tehát elmondható, hogy kizárólag a jogalany által végzett tevékenység a döntő abból a szempontból, hogy az adott jogalany versenyjogi értelemben vállalkozásnak minősül-e. Ez azonban felveti azt a kérdést, hogy milyen megítélés alá esik az a vállalkozás, amelynek több tevékenysége van, amelyek között megtalálható gazdasági tevékenységnek minősülő és gazdasági tevékenységnek nem minősülő tevékenység is.

Az ítélezési gyakorlat értelmében egyértelmű, hogy amennyiben egy jogalany gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is végez, csak olyan mértékben tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben a kérdéses finanszírozás a gazdasági tevékenységére vonatkozik.²⁶ Ennek azonban elengedhetetlen feltétele, hogy különböző tevékenységei vonatkozásában elkülönített könyvelést vezessen, megakadályozva ezzel a gazdasági tevékenységének az állam által finanszírozott, nem gazdasági tevékenységből történő keresztfinanszírozását.²⁷

Az uniós versenyjog vállalkozásfogalma egységes.

2. szövegdoxoz

A Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ügy

C-49/07. számú Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ítélet [EBHT 2008., I-04863. o.]

A Görög Autó és Túra Klub (GATK) egy nonprofit szervezet, a Nemzetközi Motorkerékpár Szövetség görög tagja, valamint Görögország területén a motorkerékpár-versenyek engedélyező szervezete, ugyanakkor maga is szervez motorkerékpár-versenyeket. A GATK és a Görög Motorkerékpár Szövetség (GMSZ) között zajló, utóbbi versenyrendezési kérelmének elutasítása miatt indult perben a GMSZ többek között azzal is érvelt, hogy a GATK állam általi finanszírozása jogellenes állami támogatásnak minősül. Az e felvetés alapján indult előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság kimondta, hogy az a körülmény, hogy valamely jogalany tevékenységei egy részének gyakorlása tekintetében hatósági jogkörrel rendelkezik, önmagában nem akadályozza annak, hogy e jogalany a többi gazdasági tevékenysége vonatkozásában a közösségi versenyjog szerinti vállalkozásnak minősüljön. A GATK egyes tevékenységeit megvizsgálva – az állandó ítélezési gyakorlatra támaszkodva – megállapította, hogy míg a hatósági tevékenységnek minősülő tevékenységek (mint például a motorversenyek engedélyezése) nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, a versenyszervezési tevékenység (különös tekintettel ennek keretében szponzorálási, reklám- és biztosítási szerződések kötésére) viszont gazdasági tevékenységnek minősül, amelyre nincs hatással az a tény, hogy a GATK nonprofit szervezet.

Forrás: a szerző szerkesztése

²⁴ Lásd a T-487/13. számú Navarra de Servicios y Tecnologias kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:899.] 50. pontját.

²⁵ Lásd a Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 31. pontját.

²⁶ Lásd a T-309/12. számú Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2014:676.] 53–56. pontjait.

²⁷ Lásd a C-74/16. számú Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2017:496.] 51. pontját.

A fenti eset alapján úgy tűnik, hogy a több tevékenységgel rendelkező jogalanyok esetében az egyes tevékenységeket külön-külön kell megvizsgálni abból a szempontból, hogy azok gazdasági tevékenységnek minősülnek-e, vagy sem, és a jogalany kizárólag előbbi tevékenységei vonatkozásában minősülhet vállalkozásnak.

Az uniós bíróságok azonban néhány esetben különbséget tettek az alapján, hogy a közjogi jogalany gazdasági tevékenysége elválasztható-e a közhatalmi tevékenységétől, vagy sem. Előbbi esetben a fent ismertetett ítélethez hasonlóan a gazdasági tevékenység vonatkozásában a jogalanyt vállalkozásnak minősítik, utóbbi esetben azonban megállapítják, hogy a jogalany a teljes tevékenysége vonatkozásában nem minősül vállalkozásnak.²⁸ A gazdasági tevékenység elválaszthatatlansága és kiegészítő jellege miatt nem minősült például vállalkozásnak a közcélú adatgyűjtési és tárolási tevékenységet végző szervezet és a fogyatékkal élők rehabilitációs centrumokban²⁹ vagy elítélteket börtönben foglalkoztató szervezetek tevékenysége, amelyek eladták a foglalkoztatás során készített termékeket.³⁰ Fontos azonban a két típusú tevékenység aránya. Ha a nem gazdasági tevékenység mértéke járulékos és csekély mértékű, akkor a szervezet nem vállalkozás (azaz megkötések nélkül kaphat állami forrásokat).

A fenti általános megállapításokat követően – a rájuk vonatkozóan alkalmazott speciális bírósági vagy bizottsági megközelítés miatt – érdemes néhány tevékenységet külön is megvizsgálni abból a szempontból, hogy vállalkozói tevékenység támogatásának kapcsán révén alkalmazhatók-e az állami támogatásra vonatkozó szabályok.

2.1.1. Szociális biztonság és egészségügy

Ahogy azt már a fentiekben is említettük: az, hogy egy tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül-e, sok esetben attól függ, hogy az adott tagállam jogi keretei között az adott tevékenység milyen módon kerül megszervezésre. Tipikus példa erre a szociális biztonság területe, ahol meghatározó, hogy a szociális szolgáltatások nyújtása az adott tagállamban a szolidaritás elvére épül-e, vagy piaci elven történik.³¹ Kiemelendő ugyanis, hogy kizárólag az a tény, hogy a jogalany tevékenysége szociális elemeket is tartalmaz, nem jelent automatikus mentesítést a vállalkozásnak minősülés alól.³²

²⁸ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1) 18. pontját. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:262:FULL&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.); valamint NICLAIDES, Phedon (2013): *The Flexible Boundary between Economic and Non-economic Activities*. StateAidHub.eu. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/1635> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁹ Lásd a Bizottság N 558/2005. számú, *Support to establishments of professional activity for seriously disabled people* című ügyben hozott határozatának 52–61. pontját. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/202027/202027_695590_46_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

³⁰ Lásd a Bizottság N 140/2006. számú *Subsidies to the state enterprises at Lithuanian prisons* című ügyben hozott határozatát. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/204079/204079_609795_30_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

³¹ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 18. pontját.

³² Lásd QUIGLEY, Conor (2015): *European State Aid Law and Policy*. London, Hart Publishing, 2. fejezet, 2.2-es pont, 60.

Az ítélkezési gyakorlat a tevékenység gazdasági tevékenységnek minősülése szempontjából megkülönbözteti a szolidaritás elvére épülő szociális biztonsági és egészségbiztosítási rendszereket a piaci elvek alapján működő rendszerektől.³³ Az uniós bíróságok azonban nem határoztak meg egyértelmű feltételkatalógust, amely alapján meghatározható, hogy az adott biztosítási rendszer a szolidaritás elve alapján működőnek tekinthető-e, ugyanakkor számos ítéletben kiemelték egy vagy több feltételt, amelyek teljesülése a rendszer szolidaritáselve alapján történő működésére utal. A szolidaritás elve alapján működő szociális, illetve egészségbiztosítási rendszernek talán a legfontosabb ismérvei a kötelező tagság³⁴ és a rendszer állam általi felügyelete.³⁵ Szintén döntő tényező lehet, ha a rendszer kizárólag szociális célokat követ,³⁶ nonprofit alapon működik,³⁷ az ellátások függetlenek a befizetett járulékok mértékétől,³⁸ illetve az ellátások nem szükségszerűen arányosak a biztosított személy bevételeivel.³⁹

Ugyanakkor az uniós bíróságok számos esetben hangsúlyozták, hogy az olyan szociális, illetve egészségbiztosítási rendszerek, amelyekben a tagság választható,⁴⁰ amelyek nyereségszerzésre törekszenek,⁴¹ és a jogosultságok a befizetett hozzájárulásoktól, valamint a rendszer pénzügyi eredményétől függenek⁴², illetve az alapszolgáltatások mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak,⁴³ gazdasági tevékenységet végzőnek tekintendők, azaz közösségi jogi értelemben vett vállalkozásoknak minősülnek.

Az egészségügyi ellátás és azon belül a kórházak tevékenységének gazdasági vagy nem gazdasági jellege többször képezte eljárás tárgyát az uniós bíróságok előtt.

3. szövegdoboz

A FENIN-ügy

A T-319/99. számú FENIN-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2003:50] és a C-205/03.P számú FENIN-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:453]

Az uniós bíróságok ítéleteikben megállapították, hogy Spanyolországban a kórházak az egészségügyi ellátás szerves részét képezik, finanszírozásuk majdnem teljes mértékben a szolidaritás elve alapján, a társadalombiztosítás forrásaiból történik, szolgáltatásaikat pedig a rendszer

³³ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 19. pontját.

³⁴ Lásd a Poucet és Pistre egyesített ügyekben hozott ítélet 13. pontját.

³⁵ Lásd a Poucet és Pistre egyesített ügyekben hozott ítélet 14. pontját, a C-218/00. számú, Cisal és INAIL-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:36] 43–48. pontját, valamint a C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355/01. számú, AOK Bundesverband egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:150] 51–55. pontját.

³⁶ Lásd a C-355/01. számú, AOK Bundesverband egyesített ügyekben hozott ítélet 45. pontját, a C-355/00. számú Freskot kontra Görögország ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-5263. o.] 79. pontját vagy a C-222/04. számú, Ministero dell'Economia e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-289. o.] 120–121. pontját.

³⁷ Lásd az AOK Bundesverband egyesített ügyekben hozott ítélet 47–55. pontját.

³⁸ Lásd a Poucet és Pistre egyesített ügyekben hozott ítélet 15–18. pontját.

³⁹ Lásd a C-355/01. számú, AOK Bundesverband egyesített ügyekben hozott ítélet 40. pontját.

⁴⁰ Lásd a C-67/96. számú Albany-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:430] 80–87. pontját.

⁴¹ Lásd a C-115/97-C-117/97. számú Brentjens egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:434] 74–85. pontját.

⁴² Lásd a C-244/94. számú FFSA és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1995:392] 9. és 17–20. pontját, az Albany-ügyben hozott ítélet 81–85. pontját, a Brentjens egyesített ügyekben hozott ítélet 81–85. pontját, valamint a Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 67–70. pontját.

⁴³ Lásd a Brentjens egyesített ügyekben hozott ítélet 74–85. pontját.

minden tagja számára ingyenesen nyújtják. A Bíróság a közszolgálati jellegű, egészségügyi célzatú orvosi eszközök és gyógyszerek vásárlását (az állami kórházak nevében/számára) vizsgálva megállapítja, hogy ezen feltételek alapján a közkórházak tevékenysége nem minősül gazdasági tevékenységnek. Kiemelte a Bíróság, hogy a tevékenység gazdasági tevékenységnek nem minősülésén nem változtat, ha a szolgáltatást igénybe vevők a szolgáltatás értékének csak egy töredékét fedező díj fizetésére kötelesek. Továbbá az sem változtat ezen a minősítésen, ha a közkórházak önmagukban gazdasági tevékenységnek minősülő tevékenységet végeznek kizárólag nem gazdasági tevékenységük ellátása érdekében (például gyógyszereket vásárolnak).

Forrás: a szerző szerkesztése

Kimondta ugyanakkor a Bíróság, hogy azon tagállamokban, ahol a kórházak és más egészségügyi szolgáltatók a beteg vagy biztosítója által fizetett díjazás ellenében nyújtják szolgáltatásaikat, az egészségügyi szolgáltatás nyújtása gazdasági tevékenységnek minősül, amely tényen nem változtat az sem, ha a szolgáltatást közkórház végzi.⁴⁴ Hasonlóan gazdasági tevékenységnek minősül, ha magánpraxist folytató orvosok díjazás ellenében, saját felelősségre nyújtanak szolgáltatást.⁴⁵

2.1.2. Oktatás és kutatás

Az uniós bíróságok joggyakorlata értelmében – az egészségügyhöz hasonlóan és az általános elvekkel némileg ellentétesen – az oktatási tevékenység gazdasági jellegének megítélésébe is döntő szempontnak látszanak a szolgáltatás nyújtásának jogi keretei és a finanszírozás forrása.⁴⁶ Ha ugyanis az állam által felügyelt nemzeti oktatási rendszer keretében megszervezett közoktatási rendszerről van szó, annak üzemeltetése a Bíróság álláspontja szerint az állam szociális, kulturális és oktatási területen fennálló feladatai körébe tartozik, és nem minősül gazdasági tevékenységnek.⁴⁷

4. szövegdoxoz

A Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe ügy

A C-74/16. számú Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2017:496.]

Spanyolországban a katolikus egyház nem gazdasági tevékenységre használt ingatlanjai vonatkozásában mentesül az ingatlanadó megfizetése alól. Getafe önkormányzata az egyház által üzemeltetett iskolaépület vonatkozásában megtagadta a mentesség érvényesítését, arra hivatkozva, hogy az iskola üzemeltetése (a közoktatás körébe tartozó és azon kívül eső oktatási tevékenység végzése) részben gazdasági tevékenységnek minősül. Az erre vonatkozó előzetes

⁴⁴ Lásd a C-157/99. számú Geraets-Smits és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:404] 53–58. pontját.

⁴⁵ Lásd a Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 75–77. pontját.

⁴⁶ Lásd HOFMANN–MICHEAU 2017, II. rész, 2. fejezet, D. pont, 80.

⁴⁷ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 28. pontját, valamint a C-318/05. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:495] 68. pontját.

döntéshozatali eljárásban a Bíróság megerősítette, hogy a vállalkozás fogalma független a gazdasági tevékenységet végző jogalany közjogi vagy magánjogi jellegétől, és az, hogy egy gazdasági tevékenységet egy vallási közösség gyakorol, nem képezi akadályát az állami támogatási szabályok alkalmazásának. Az egyház által végzett tevékenységek vizsgálata kapcsán a Bíróság kimondta, hogy gazdasági tevékenységnek olyan szolgáltatások minősülnek, amelyeket rendes körülmények között díjazás ellenében nyújtanak, ami a szolgáltatás gazdasági ellentételezését képezi. Ilyen szolgáltatásnak minősülnek az olyan oktatási intézmények által nyújtott kurzusok, amelyeket alapvetően magánforrásból, de nem feltétlenül a tanulók és a szülők által finanszíroznak, mivel ezen intézmények célja, hogy díjazás ellenében kínáljanak szolgáltatást. Nem minősül azonban gazdasági tevékenységnek a közoktatás keretei közé tartozó egészben vagy túlnyomórészt az állam által finanszírozott oktatási tevékenység, mert az államnak nem célja díjazás ellenében végzett tevékenységet folytatni, hanem a szociális, kulturális és oktatási területen a lakossággal szemben fennálló feladatait teljesíti. Amennyiben az iskola tevékenysége legalább részben a közoktatás keretein kívül eső oktatási szolgáltatás nyújtására irányul, ez utóbbi tevékenysége gazdasági tevékenységnek minősül. Ha tehát a szóban forgó épületet részben a gazdasági tevékenység végzésére használják, abban az esetben az adókedvezmény ezen része – a többi feltétel teljesülése esetén – állami támogatásnak minősül. Annak megvizsgálása, hogy az iskola által végzett egyes oktatási tevékenységek gazdasági tevékenységnek minősülnek-e, az előzetes döntéshozatalra vonatkozó kérdést feltevő bíróság feladata.

Forrás: a szerző szerkesztése

A EFTA-Bíróság megállapította, hogy a közoktatás nem gazdasági jellegűként történő minősítését nem érinti, ha a tanulóknak vagy a szüleiknek tandíj vagy beiratkozási díj formájában hozzá kell járulniuk a rendszer működési költségeihez, amennyiben ezen hozzájárulások csak a költségek töredékét fedezik, és ezért nem tekinthetők a nyújtott szolgáltatás ellenszolgáltatásának.⁴⁸ Az esetjog alapján a közoktatás fentiek alapján megítélendő körébe az alapfokú oktatás⁴⁹ (általános iskolák) mellett beletartoznak az óvodák,⁵⁰ a középfokú oktatás, beleértve a szakképzést⁵¹ is, valamint az egyetemi oktatást⁵² is.

⁴⁸ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 29. pontját, valamint az EFTA-Bíróság E-5/07. számú Private Barnehagens Landsforbund kontra EFTA Felügyeleti Hatóság hozott ítéletének (EFTA-Bírósági jelentés, 2008, 62.) 83. pontját.

⁴⁹ Lásd a Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 65–71. pontját, valamint a C-76/05. számú Schwarz-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:492] 37–47. pontját.

⁵⁰ Lásd a Private Barnehagens Landsforbund kontra EFTA Felügyeleti Hatóság ítéletét.

⁵¹ Lásd a 263/86. számú Humbel és Edel ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:451] 18. pontját.

⁵² Lásd a C-109/92. számú Wirth kontra Hannover ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1993:916] 14–22. pontját, valamint a Bizottság NN 54/2006. számú Přerov Logistics College-ügyben hozott határozatának 14–18. pontját: State aid NN54/2006: Czech Republic Přerovlogistics College. [C (2006) 5228] Brussels, 08. 11. 2006. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/216285/216285_609589_14_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

5. szövegdoxoz

A Přerov Logistics College-ügy

A Bizottság NN 54/2006. számú Přerov Logistics College-ügyben hozott határozata (HL C 291/18., 2006. 11. 08.)

Az Oktatási Minisztérium által harmadfokú (felsőfokú) oktatási intézményként akkreditált intézmény részére nyújtott – az infrastruktúra-fejlesztés körülbelül felét fedező – támogatás kapcsán a Bizottság megállapította, hogy az akkreditáció alapján az intézmény által nyújtott oktatás a nemzeti oktatási rendszer részét képezi, és az intézmény nem végezhet semmilyen olyan tevékenységet, amely nem ehhez az oktatási tevékenységéhez kapcsolódik. Amennyiben az intézmény bármely tevékenységéből profitot realizál, azt köteles az oktatási tevékenysége finanszírozására fordítani, ezért megállapítható, hogy az intézménynek nem célja a díjazás ellenében történő szolgáltatásnyújtás, azaz nem törekszik profitszerzésre. Ezen megállapítások alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézmény által végezt tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek, hanem az általános érdekű oktatási szolgáltatást nyújt.

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben azonban az oktatási szolgáltatásokat túlnyomórészt a szülők vagy a tanulók befizetéseiből finanszírozzák (például a teljes egészében a hallgatók befizetéseiből finanszírozott felsőoktatás), ugyanaz a tevékenység már gazdasági tevékenységnek minősül.⁵³

A fent említett, az egyetemi oktatás nem gazdasági jellegére vonatkozó megállapításokat alkalmazza a Bizottság az egyetemek és kutatóhelyek bizonyos kutatási tevékenységeire is, ha ezek a tevékenységek a humánerőforrás mennyiségének és képzettségi szintjének növelését célzó oktatás körébe tartoznak, a független kutatás-fejlesztést szolgálják a tudás és a megértés előmozdítása érdekében (ideértve az együttműködésen alapuló kutatás-fejlesztést is), vagy a kutatási eredmények terjesztését szolgálják.⁵⁴ A tudástranszferrel kapcsolatos tevékenységek pedig a joggyakorlat alapján abban az esetben nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, amennyiben a tevékenységet a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra végzi és a tevékenységből származó összes bevételt az érintett kutatóhelyek vagy infrastruktúrák elsődleges tevékenységébe forgatják vissza.⁵⁵

2.1.3. Kultúra

Az európai integráció egyik alapja a kulturális sokszínűség, az Uniót alkotó nemzetek kulturális értékeinek elismerése. Az EUMSZ. 167. cikke elismeri, hogy a kultúra támogatása fontos az Unió és tagállamai számára, valamint rendelkezik arról, hogy az Unió a Szerződés

⁵³ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 28. pontját.

⁵⁴ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 31. pontját.

⁵⁵ Lásd a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszerének (HL C 198., 2014. 06. 24., 1. o.) 19. pontját.

egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során figyelembe vegye a kulturális szempontokat, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében.⁵⁶

A fentiek alapján elmondható, hogy a Bizottság elismeri a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenységek sajátos jellegét és azt, hogy ezen tevékenységek ellátása, a kulturális sokszínűség állampolgárok részére történő biztosítása jelentős mértékben állami feladat, amelyek ellátása nem gazdasági módon is történhet.⁵⁷ A Bizottság megállapította, hogy a lakosság számára térítésmentesen hozzáférhető kulturális vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység finanszírozása tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, amely nem gazdasági jellegű. Kiemelte, hogy – az oktatás esetéhez hasonlóan – nem változtat a nem gazdasági tevékenységként való minősítésen az a tény, ha a látogatóknak pénzügyi hozzájárulást (belépődíjat) kell fizetniük, amennyiben ez a hozzájárulás csupán a valódi kulturális költségek töredékét fedezi, és ezért nem tekinthető a szolgáltatás valódi ellentételezésének.⁵⁸

Azt, hogy mi minősül „töredéknek”, a Bizottság nem határozta meg a közleményben. Valószínűnek látszik azonban, hogy amennyiben a látogatók pénzügyi hozzájárulása nem haladja meg a költségek 50%-át, lehetséges azzal érvelni, hogy az adott tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek. Ki kell azonban emelni, hogy az a következtetés, miszerint a költségek kevesebb mint felének felhasználók általi finanszírozása az adott tevékenységet nem gazdasági tevékenységgé minősíti, kizárólag az oktatás és a kultúra területén alkalmazható.

6. szövegdoboz

A könyvtári könyvek digitalizálásáról szóló ügy

A Bizottság SA.35529. számú ügye, amelynek tárgya a könyvtári könyvek digitalizálása Csehországban (HL C C134/01., 2013.)

A kultúra és a kulturális örökség megőrzése érdekében Csehország támogatást tervezett nyújtani könyvtárak részére könyvek digitalizálásához és egyéb szolgáltatások nyújtásához. A Bizottság megállapította, hogy a könyvek és katalógusaik könyvtárak általi digitalizálása és az online hozzáférés biztosítása nem minősül gazdasági tevékenységnek, mivel a könyvtárak szolgáltatásait jogszabályi kötelezettség alapján bármely érdeklődő számára ingyenesen kötelesek nyújtani, amely szolgáltatást a piac profitorientáltsága miatt nem látna el. A Bizottság kiemelte, hogy a tevékenység finanszírozásával Csehország nem termékeket és szolgáltatásokat kínál egy piacon, hanem az állam alapvető kulturális és oktatási funkcióit látja el a lakosság felé a kultúrához és az információkhoz történő hozzáférés biztosítással. Hangsúlyozta, hogy a bei-

⁵⁶ Lásd a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187/1. 2014. 06. 24.) (74) preambulumbekendését és az EUMSZ. 167. cikkének (1) és (4) bekezdését: 167. cikk

„(1) Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.

(4) Az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

⁵⁷ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 34. pontját.

⁵⁸ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 34. pontját.

ratkozási díj vagy például a nemzetközi kölcsönzésért felszámított díj csak szimbolikus jellegű, és a tényleges költségeknek csak egy töredékét fedezi, így nem változtat a tevékenység nem gazdasági tevékenységként történő megítélésén.

Forrás: a szerző szerkesztése

Annak meghatározása, hogy mi minősül kultúrának vagy kulturális örökségnek, az egyes tagállamok feladata, és bár a Bizottság csak példalózó jelleggel említ néhány kulturális körbe tartozó intézményt és eseményt, ugyanakkor kiemeli, hogy a természeti örökséget és annak megőrzését is e körbe sorolja.⁵⁹

Arra vonatkozóan, hogy a kulturális intézményekben elhelyezkedő, a 21. század követelményei alapján nélkülözhetetlen, ámde kulturális funkcióval nem vagy csak érintőlegesen rendelkező kiszolgáló egységek (mint például kávézó vagy shop) esetében lehet-e érvelni azok fő tevékenységtől való elválaszthatatlanságával, analógiaként alkalmazva a közhatalmi funkciótól elválaszthatatlan, elméletileg gazdasági tevékenység nem gazdasági tevékenységként történő megítélésére vonatkozó eseteket, kérdéses. Az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény alapján valószínűbbnek látszik, hogy a Bizottság ezen esetekben e kiegészítő funkciók esetében nem tekintene el a gazdasági tevékenységként kezeléstől, ugyanakkor a 207. pontban szereplő feltételek teljesítése esetén azok finanszírozását helyi jelentőségű, a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő intézkedésnek minősítené (lásd erről részletesen a jelen fejezet 2.6. címét).

Szintén az oktatás esetében alkalmazott elvek alapján a Bizottság álláspontja szerint azok a kulturális intézmények és kulturális események, amelyeket elsősorban a látogatók által fizetett díjából vagy más kereskedelmi eszközökkel finanszíroznak, gazdasági tevékenységet végzőnek tekintendők.⁶⁰ Ugyanígy gazdasági tevékenységnek minősítendő a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység (például egy műemlék épület felújítása), amennyiben azzal gazdasági tevékenységet végző vállalkozásokat juttatnak előnyhöz.

2.1.4. Sport

A sportegyesületek tevékenysége vonatkozásában a Bizottság megállapította, hogy azon tevékenységeik, amelyek szabadidős, diák-, utánpótlás és egyéb amatőr sporttevékenységgel kapcsolatosak, az állam állampolgárok felé fennálló egyészségügyi és szociális kötelezettségeinek teljesítéseként tekintendők, és mint ilyenek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek.⁶¹

⁵⁹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 33. pontja alapján a kulturális intézmények, javak és események körébe tartoznak a múzeumok, levéltárak, könyvtárak, művészeti vagy kulturális központok vagy terek, színházak operaházak, koncerttermek, régészeti lelőhelyek, műemlékek, történelmi helyszínek és épületek, hagyományok és mesterségek, fesztiválok és kiállítások, valamint kulturális és művészeti oktatási tevékenységek.

⁶⁰ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 35. pontját.

⁶¹ Lásd a Bizottság N118/2000. számú Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels – France ügyben hozott határozatát. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/135387/135387_1153844_18_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.), valamint a Bizottság SA.31722 (2011/N) számú állami támogatás – Magyaror-

A sportklubok egyéb, professzionális sporthoz kötődő tevékenységei – mint például sporteseményekre szóló belépőjegyek árusítása, termékek és közvetítési jogok értékesítése, szponzorációs vagy reklámszerződések megkötése, illetve sportlétesítmények kereskedelmi céllal történő használata – azonban az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében gazdasági tevékenységnek minősülnek, és a sportklubok ezek vonatkozásában vállalkozásnak tekintendők.⁶²

2.2. Állami forrás⁶³

Az EUMSZ. 107. cikke szerint „a tagállamok által vagy állami forrásból” nyújtott támogatások tartoznak a cikk hatálya alá, vagyis az állami támogatásnak valamilyen formában állami források felhasználásával kell megvalósulnia. Az állami támogatás többi fogalmi eleméhez hasonlóan az Európai Bíróságok ítéleteinek áttekintésével lehet közelebbről megismerni, hogy ez a meghatározás mit is takar pontosan, illetve hogy a két feltétel kapcsolatát hogyan kell értelmezni. Első kérdésként az merül fel, hogy a „tagállam által” vagy „állami forrásból” alternatív vagy kumulatív feltételei-e az állami forrás 107. cikk szerinti fogalmának. Egyes esetekben pedig azt is vizsgálni kell, hogy a források felhasználására vonatkozó döntés mennyiben tudható be az államnak.

2.2.1. Az állami forrás fogalma a joggyakorlatban

A Bíróság először a Steenkolenmijnen-ítéletben⁶⁴ mondta ki, hogy a *támogatás* fogalma szélesebben értelmezendő, mint a közvetlen, vissza nem térítendő támogatás, és az állami intézkedéseket hatásukat tekintve kell értékelni, formájuktól, illetve céljuktól függetlenül. Ebből vezethető le, hogy bármilyen intézkedés, amelyik negatív hatással jár vagy járhat az állami költségvetésre (adókedvezmény, állami garancia), állami források felhasználásával jár.

A Van Tiggele-ítéletben a Bíróság szintén megerősítette, hogy az állami támogatásként való minősítésnek előfeltétele az állami források bevonása, vagyis az államháztartás valami-

szág: A magyar sportágazat támogatása adókedvezményt tartalmazó támogatási program révén tárgyú ügyben hozott határozatát. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271186_77_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁶² Lásd a Bizottság SA.33754. (2013/C) számú, a *Spanyolország által a Real Madrid részére nyújtott állami támogatás* című ügyben hozott határozatának 83. pontját. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251155/251155_1773683_350_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.) Továbbá a C-519/04 P. számú David Meca-Medina és Igor Majcen kontra bizottság ügyben hozott ítéletét [EBHT 2006., I-6991. o.], illetve az előző lábjegyzetben hivatkozott, *A magyar sportágazat támogatása adókedvezményt tartalmazó támogatási program révén* című ügyben hozott határozatának 70–74. pontját.

⁶³ A fejezet Staviczky Péter alábbi írásainak felhasználásával készült: STAVICZKY Péter (2015b): Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése. *Állami Támogatások Joga*, 21. évf. 1. sz. 3–15.; STAVICZKY Péter (2015c): Az Európai Bíróságoknak az állami forrás fogalmát értelmező legutolsó ítéletei. *Állami Támogatások Joga*, 22. évf. 2. sz. 31–48.

⁶⁴ A 30/59. számú De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1961:2] 19. pontja.

lyen megterhelése.⁶⁵ Az adott ügyben alkoholdermékek hatósági ára tekintetében merült fel, hogy állami támogatást valósítanak-e meg. A Bíróság viszont egyértelműen leszögezte, hogy a hatósági árak alkalmazása nem minősül állami források felhasználásának, amennyiben csak a fogyasztókat érinti. Az állam szabályozási intézkedéseiből származó, a költségvetési bevételekre gyakorolt negatív hatás tehát nem minősül az állami forrás átruházásának, amennyiben a hatás a szabályozás szükségszerű következménye.

A Bíróság tehát az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében szereplő két feltétel (államok által vagy állami forrásból) szűkebb, vagyis kumulatív elvárása mellett tette le a voksát. Érdekes módon a Bíróság szerint a megfogalmazás célja mégis a 107. cikk hatályának oly módon való kiterjesztése, hogy ne csak a tagállamok által közvetlenül, hanem az állam által alapított köz- vagy erre felhatalmazott magánszervezetek útján történő támogatások is a 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozzanak. Tehát mind a közvetlenül, mind a közvetve, állami források felhasználásával nyújtott támogatásoknak a versenyszabályok alá kell tartozniuk.

Ezt a megközelítést erősítette meg a *Slovan Neptun*,⁶⁶ a *Kirshammer-Hack*,⁶⁷ illetve a *Viscido-ítélet*,⁶⁸ kimondva, hogy az állam telepíthet kötelezettségeket vagy előnyöket egyes jogalanyokra, azonban amennyiben ez nem jár állami forrásoknak a közvetlen vagy közvetett felhasználásával, nem beszélhetünk állami támogatásról. A két feltétel elkülönített megnevezése tehát csak arra szolgál, hogy ne csak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a fogalom hatálya alá, hanem azok is, amelyeket az állam által létrehozott, irányított vagy kijelölt állami vagy magánintézmények hajtanak végre.

Fontos kitétel továbbá a joggyakorlat alapján, hogy nem szükséges minden esetben megállapítani az állami források tényleges átruházását ahhoz, hogy egyes vállalkozásoknak nyújtott előny az EUMSZ. 107. cikke szerinti állami támogatásnak minősüljön.⁶⁹ Állami bevételek, díjak, bírságok elengedése vagy a csőd eljárás szabályok alóli mentesítés⁷⁰ is teljesíti ezt a kitétel, valamint az is, ha az állam nem piaci alapon bonyolít le ügyletet, és fizet a piaci árnál többet, vagy a szolgáltatásáért kevesebbet kér el.⁷¹ Ugyancsak igaz ez az állam által biztosított különleges vagy kizárólagos jogok (koncessziók) piaci ár alatt történő biztosítására.⁷² Azonban az állam szabályozóként dönthet úgy, hogy koncesszió biztosításáért nem szedi be a maximális ellentételezést (piaci árat), feltéve, hogy az érintett gazdasági

⁶⁵ A C-82/77. számú *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden kontra Jacobus Philippus van Tiggele* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1978:10].

⁶⁶ A C-72/91. és C-73/91. számú ügyekből egyesített *Firma Slovan Neptun Schiffahrts AG kontra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Slovan Neptun Schiffahrts AG* ügy [ECLI:EU:C:1993:9], 19 és 21. pont.

⁶⁷ A C-189/91. számú *Petra Kirsammer-Hack kontra Nurhan Sidal* ügy [ECLI:EU:C:1993:907], 16. pont.

⁶⁸ A C-52-54/97. számú *Epifanio Viscido és társai* egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1998:209], 13. pont.

⁶⁹ Lásd a C-387/92. számú *Banco Exterior de España kontra Ayuntamiento de Valencia* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:100] 14. pontját és a C-6/97. számú *Olaszország kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:251] 16. pontját.

⁷⁰ A C-295/97. számú *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio S.p.A. kontra International Factors Italia S.p.A. (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH és Ministero della Difesa* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:313].

⁷¹ Lásd az EUMSZ. 107. cikkének az *előny* fogalmára vonatkozó 2.4. fejezetét.

⁷² C-462/99. számú *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission és Mobilkom Austria AG* ügy [ECLI:EU:C:2003:297], 92. és 93. pont; T-475/04. számú *Bouygues és Bouygues Télécom SA kontra Bizottság* ügy [ECLI:EU:T:2007:196] 101., 104., 105. és 111. pont.

szereplőket a megkülönböztetésmentesség elvének megfelelően kezeli, továbbá a szabályozási cél és a bevételről való lemondás között elválaszthatatlan kapcsolat van.⁷³

Másrészt, az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya az állami vállalkozások által végrehajtott intézkedésekre is kiterjed, függetlenül attól, hogy tartósan a közsférárhoz tartozó forrásokról beszélünk-e. Vagyis olyan források felhasználása is elegendő az állami támogatássá nyilvánításhoz, amelyek nem tartoznak a kincstárhoz (központi költségvetéshez), de állami irányítás alatt állnak.⁷⁴

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szempontjából az *állam* tehát szélesen értelmezendő. Az állami vállalatok mellett a központi, szövetségi és regionális kormányzatok, helyi önkormányzatok is ide tartoznak.⁷⁵

2.2.2. Hatás az állam költségvetésére

Az állami forrás költségvetési szempontból történő szűk értelmezését jelentette a mérföldkőnek tekinthető PreussenElektra-ítélet,⁷⁶ amelyben a Bíróság továbbra is elválasztotta az állami szabályozással nyújtott előnyök fennállását azok állami forrásból való finanszírozásától. A Bíróság által vizsgált német szabályozás, bár kötelezte az áram-nagykereskedőket, hogy a megújuló energiaforrásból származó áramot a piaci árnál magasabb áron vegyék át, azonban semmilyen kompenzációt vagy állami kártalanítást nem rendelt e nagykereskedők ebből származó esetleges veszteségeinek fedezésére. A Bíróság így – a Bizottsággal ellentétesen – arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés, mivel nem gyakorol hatást az állami költségvetésre, nem minősül állami támogatásnak.

Az állami intézkedések potenciális költségvetési hatásának kérdését a France Télécom-ügyben⁷⁷ rendezte véglegesen az Európai Bíróság. 2002-ben a France Télécom jelentős adósságszintről és veszteségekről számolt be pénzügyi kimutatásaiban, és a hitelminősítők is leminősítették. Ezt követően a francia gazdasági miniszter a sajtó felé tett nyilatkozataiban kijelentette, hogy szükség esetén a francia állam beavatkozik, és megmenti a céget. A miniszter ezt a kijelentését a cég új vezérigazgatója által egy 15 milliárd eurós tőkebevonásra alapozott üzleti tervvel kapcsolatosan is megerősítette. Továbbá annak érdekében, hogy a France Télécom lehetőséget kapjon arra, hogy a legalkalmasabb pillanatban indítson be egy tőkepiaci akciót, a francia állam piaci kamattal terhelt ideiglenes részvénytulajdonosi előleg formájában a saját tőke konszolidációjában való részvételét megerősítette, és

⁷³ A T-475/04. számú Bouygues SA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 108–111. és 123. pontja, valamint a C-431/07. P. számú Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:223] 94–98. és 125. pontjai.

⁷⁴ A C-83/98 P. számú Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd. és Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:248] 50. pontja.

⁷⁵ A 248/84. számú, Németország kontra Bizottság ügyben 1987. október 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1987:43] 17. pontja. A T-228/99. és T-233/99. számú Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2003:57].

⁷⁶ A C-379/98. számú PreussenElektra AG kontra Schleswig AG ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:160] 58. pontja.

⁷⁷ A C-399/10. számú Bouygues SA és Bouygues Télécom SA kontra Európai Bizottság és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:175].

2002 decemberében egy parafált és aláírt, részvényesi előlegre vonatkozó szerződéstervezetet küldött a cégnek 9 milliárd euró értékben, amit viszont a cég nem írt alá. A France Télécom ezt követően kötvénykibocsátás formájában 5,5 milliárd euró összértékű kölcsönt vett fel a piacról. E kötvénykölcsönöket nem fedezte állami biztosíték, illetve garancia, majd megújította a 15 milliárd eurós szindikált hitelének lejáráó részét is. Végül 15 milliárd euró értékű tőkeemelését hajtott végre, amelyből a francia állam 9 milliárd eurót biztosított. Franciaország a cég szerkezetátalakítási tervét és a részvényesi előleget a Bizottságnak is bejelentette, miközben a cég egyik versenytársa, a Bouygues panaszt nyújtott be a Bizottságnak. A Bizottság 2004-ben a részvényesi előleget – a miniszteri nyilatkozatokat is figyelembe véve – a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette. Franciaország, a France Télécom és a Bouygues egyaránt megtámadta a határozatot a Törvényszék előtt.⁷⁸ A Törvényszék kimondta, hogy az azonosított előny és az állami források elkötelezése között összefüggésnek kell fennállnia: az említett előnynek szorosan kötődnie kell egy annak megfelelő, az állami költségvetést terhelő kiadáshoz vagy az állam által vállalt, jogilag kötelező erejű kötelezettségek alapján e költségvetést terhelő, kellőképpen konkrét gazdasági kockázathoz. A Törvényszék szerint a Bizottság nem bizonyította a részvényesi előlegre vonatkozó ajánlatból eredő előnyhöz képest további és elkülönült előny fennállását, amely ajánlatot nem hozták nyilvánosságra. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a miniszter nyilatkozatai nem tekinthetők kezességvállalásnak, illetve nem értelmezhetők úgy, hogy a francia állam forrásait az állami források átruházásában megnyilvánuló kockázatnak teszik ki. A bejelentések önmagukban nem tartalmaztak kellőképpen pontos, végleges és feltétel nélküli kötelezettségvállalást. Továbbá a miniszteri nyilatkozatok nem előlegezték meg a részvényesi előleg nyújtását sem. A Törvényszék ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Az ítéletet az Európai Bizottság és a Bouygues is megfellebbezte. A Bíróság, utalva a joggyakorlat azon megállapítására, amely szerint nem szükséges minden esetben bizonyítani, hogy állami források átruházása történt ahhoz, hogy előny jelentkezzen egy vállalkozásánál, megerősítette, hogy támogatásnak minősülnek a vállalkozás költségvetésének általános terheit különböző formában enyhítő intézkedések is. Ebből a szempontból a konkrét ügyben az állami beavatkozásokat – időbeli sorrendjükre, a céljukra és a vállalkozás ezen beavatkozások időpontjában fennálló helyzetére tekintettel – egy beavatkozásként kell értékelni, mert azok szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Ebből a szempontból pedig az állami forrásokat terhelheti az olyan állami beavatkozás, amely egyszerre képes arra, hogy az általa érintett vállalkozásokat a többi vállalkozáshoz képest kedvezőbb helyzetbe hozza, valamint az állam számára a jövőre nézve további teher keletkezésének kellőképpen konkrét kockázatával jár. Tehát az állami költségvetés csökkenése, illetve az e költségvetésre háruló terhek kellőképpen konkrét gazdasági kockázata közötti közvetlen kapcsolat a releváns az állami források felhasználása szempontjából. Ezzel szemben az nem szükséges, hogy az ilyen csökkenés vagy akár az ilyen kockázat megfeleljen a kedvezményezett által kapott előnynek, vagy azzal egyenértékű legyen. Az állami forrás felhasználásának az sem előfeltétele, hogy ezzel a nyújtott előny ugyanolyan természetű legyen, mint azon állami források elkötelezése, amelyből származik. A Bíróság így megsemmisítette a Törvényszék ítéletét,

⁷⁸ A T-425/04., T-444/04., T-450/04. és T-456/04. számú Franciaország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2010:216].

és az el nem bírált jogalpok tekintetében visszautalta megismételt ítélethozatal céljából. A Törvényszék a megismételt eljárásban is megsemmisítette a Bizottság határozatát,⁷⁹ mivel a miniszteri nyilatkozatok tekintetében nem találta a Bizottság részéről minden kétséget kizáró bizonyítéknak az állami források felhasználását, mert nem volt eldönthető, hogy vajon a nemzeti jog alapján jogilag és gazdaságilag is kötelező erejűnek lehet-e tekinteni azokat. A Bizottság a költségvetési kockázatok azonosítása mellett a jogi kötelező erőt nem bizonyította, ugyanakkor ez a Törvényszék szerint szükségszerű eleme a támogatási döntésnek.

A PreussenElektra-ítélet egy sor az árampiac szervezéséhez kapcsolódó ügy eldöntésének alapját képezte, mivel a tagállamok az ott bemutatott módszert alkalmazva állami támogatás nyújtásának elkerülésével próbálták meg több-kevesebb sikerrel szervezni árampiacikat, azon belül is a megújuló áramból termelt villamos energia biztos piacra jutását.

Az Essent-ügyben⁸⁰ a Bíróság megállapította, hogy az állam által előírt adójellegű díjakból vagy kötelező járulékokból finanszírozott, valamint az állami szabályok alapján kezelt és szétosztott támogatások még akkor is állami források átruházását jelentik, ha azok kezelését nem a közigazgatási szervek, hanem (állami) vállalatok végzik. A holland jogszabályban magánjogi jogalanyt jelölnek ki arra, hogy ezeket a díjakat az állam nevében beszedje, majd eljuttassa azokat a kedvezményezettekhez, de a díjbeszedést végző társaság a díjbevételeket nem fordíthatta a jogszabályban előírtól eltérő célokra, ezért a Bíróság szerint az érintett összegek továbbra is állami ellenőrzés alatt voltak, és a holland hatóságok rendelkezésére álltak, ami elegendő azok állami forrásként való minősítéséhez.

A PreussenElektra megoldást próbálta Franciaország is alkalmazni a szélenergia felhasználásának elősegítésére. A Vent de Colère!-ügyben⁸¹ a Bíróság mégis azt állapította meg, hogy a kialakított mechanizmus állami források felhasználására épül. A francia rendszerben az elektromosenergia-forgalmazó vállalkozások azon többletköltségei, amelyek abból a kötelezettségből származtak, hogy a szélenergiából termelt áramot bizonyos szolgáltatóktól piaci ár feletti áron kellett megvásárolniuk, az összes végső fogyasztó által finanszírozott díjból kerültek finanszírozásra. Bár a mechanizmus részben a magánjogi jogalanyok közötti közvetlen erőforrás-átruházásra épült, az állam mégis szabályozta a többletköltségeket fedező, a fogyasztók által fizetendő díjat, beszedésének módját, ellenőrizte azt, és szankciókat is kilátásba helyezett a késedelmes fizetés esetére. Továbbá állami szerv került megbízásra a kompenzációs rendszer forrásainak kezelésére. A Bíróság ezért állami forrást felhasználónak minősítette az intézkedést.

A Törvényszék hasonló következtetésre jutott a német megújuló energiaforrások új finanszírozási rendszere tekintetében, ahol a fogyasztókra kivetett pótdíjból finanszírozták a kötelezően értékesítendő, megújuló energiából származó villamos áram értékesítése során keletkező veszteségeket.⁸²

⁷⁹ A T-425/04. RENV és T-444/04. számú Franciaország és Orange kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:450].

⁸⁰ A C-206/06. számú Essent Netwerk Noord-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: C:2008:413].

⁸¹ A C-262/12. számú Association Vent De Colère! Fédération nationale és társai kontra Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement és Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:851].

⁸² A T-47/15. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2016:281].

Ezzel szemben a lengyel szabályozás, amely a végfelhasználók számára villamos energiát értékesítő vállalkozásoknak előírta, hogy a végfelhasználók számára történt valamennyi villamosenergia-értékesítésük egy részének kapcsolt (áram és hő együttes) termelésből kell származnia, nem minősült állami forrásokat felhasználó állami támogatásnak. A Bíróság az állami források hiányát azért látta megalapozottnak, mivel a villamosenergia-végfelhasználók számára történő értékesítésének maximális díjszabását oly módon hagyta jóvá, hogy a vállalkozások az ezen átvételi kötelezettségből eredő pénzügyi terhet nem minden esetben háríthatták át a végfelhasználókra. Amennyiben a villamosenergia-szolgáltatók az értékesítés során az adottnál magasabb áron szerezték be a kapcsolt energiatermelésből származó villamos energiát, a szabályozás a fogyasztók számára kötelező hozzájárulással történő finanszírozás vagy kompenzációs mechanizmus hiányában nem tette lehetővé a szolgáltatóknak az állami források kezelését, hanem a rájuk háruló átvételi kötelezettség teljesítését saját forrásból való finanszírozását írta elő.⁸³

Mint látható, a felhasznált források eredete (magán/állami) nem releváns, amennyiben az állam irányítást tud gyakorolni elköltésükre, még akkor is, ha független közigazgatási szervek útján teszi ezt,⁸⁴ illetve a források nem válnak a költségvetés részévé.

Az állam általi irányítás kérdése döntő jelentőségű volt a Viasat-ügyben⁸⁵ is. A Viasat a dán TV2/Danmark közszolgálati műsorszolgáltató finanszírozásának állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét kérdőjelezte meg. A Bizottság a támogatást összeegyeztethetőnek minősítette, azonban a Törvényszék szerint a TV2/Danmark reklámbevételei nem minősülnek állami forrásnak, ezért e tekintetben megsemmisítette a Bizottság határozatát.⁸⁶ A fellebbezés során az Európai Bíróság kiemelte, hogy a TV2/Danmark reklámidőit nem maga a TV2/Danmark értékesítette, hanem egy harmadik társaság, a TV2 Reklame, és az ezen értékesítésből származó bevételeket a TV2 Alap közvetítésével átutalták a TV2/Danmarknak. A TV2/Danmarkhoz hasonlóan a TV2 Reklame és a TV2 Alap is a dán állam tulajdonában lévő állami vállalat volt, amelyet azzal bíztak meg, hogy utalja át a TV2/Danmarknak az említett reklámidők értékesítéséből származó bevételeket. Így a bevételek által megtett teljes utat a dán jogszabályok szabályozták, amelyek értelmében az állam által konkrétan megbízott állami vállalatok feladata volt az említett bevételek kezelése, amiből következően állami ellenőrzés alá tartoztak, az állam rendelkezésére álltak, és dönthetett a felhasználásukról. A Bíróság ezért megállapította, hogy a reklámbevételek állami forrásnak minősülnek, és a Törvényszék ítéletét megsemmisítette.

2.2.3. Döntéshozatal tagállami szinteken

A Deutsche Bahn-ítélet⁸⁷ az állami forrás fogalmának szintén egy fontos aspektusára mutatott rá, kiemelve, hogy a tagállam döntése szükséges a támogatás nyújtásához. Amennyiben a dön-

⁸³ A 329/15. számú ENEA S.A. kontra Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:671].

⁸⁴ A T-358/94. számú Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1996:194] 62. és 68. pontja.

⁸⁵ A C-656/15. P. számú Európai Bizottság kontra TV2/Danmark A/S ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:836].

⁸⁶ A T-674/11. számú TV2/Danmark A/S kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:684].

⁸⁷ A T-351/02. számú ügy, a Deutsche Bahn AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2006:104] 100–102. pontjai.

téshozatalra nem a tagállam szintjén kerül sor (például uniós irányelv kötelező előírásának végrehajtása), akkor nem beszélhetünk betudhatóságról még akkor sem, ha tagállami jogi aktsussal kerül sor az intézkedés végrehajtására, hiszen ez kötelezettsége a tagállamnak, az uniós jog elsőbbségének elve alapján nincsen választási lehetősége. Az adott ügyben a német vasúttársaság emelt panaszt amiatt, hogy a légitársaságoknak nem kellett az üzemanyag után jövedéki adó fizetniük. Erre egyébként az európai légitársaságok nemzetközi versenyképességének megőrzése miatt volt szükség, hiszen a harmadik országokból érkező repülőök, ha olyan országban tankoltak, ahol nem volt jövedékiadó-előírás, ezt a költségelőnyüket a repülőjegyek árában is érvényesíthették, amivel rontották volna az európai légitársaságok pozícióit. A Törvényszék viszont kimondta, hogy mivel a jövedéki szabályozást harmonizáló uniós irányelv⁸⁸ nem ad mérlegelési lehetőséget a tagállamoknak ezen a területen, és a tagállamok nem szabhatnak ki jövedékiadó-fizetési kötelezettséget a légitársaságokra, nincsen mozgásterük ebben a kérdésben, ezért az adómentesség nem vezethető vissza a tagállamok magatartására, így az adómentesség állami források hiányában nem minősül állami támogatásnak.

Ezzel ellentétben, amennyiben az uniós jog csak lehetőséget biztosít egy döntés meghozatalára, akkor a döntés joga még mindig a tagállamnál van, és az állami forrás felhasználása nem zárható ki. Ez független attól, hogy az uniós szabály a Bizottság javaslata alapján került elfogadásra.⁸⁹

Analógia útján ez a logika követendő az uniós források felhasználása esetén is annak eldöntésére, hogy állami forrásnak minősül-e az adott az uniós forrás. Az Európai Unió minden forrása a tagállamoktól származik,⁹⁰ de befizetéseikkel ezekről a forrásokról lemondanak. Ezt követően viszont az állami forrás jelenléte szempontjából megkülönböztetendők azok az uniós finanszírozási programok, amelyeket az Európai Unió vagy intézményei közvetlenül működtetnek (Horizon2020, Connecting Europe Facility, transzeurópai közlekedési hálózatok alapja) és azok, amelyeket a tagállamok működtetnek (strukturális és kohéziós alapok). Ez utóbbiak esetében az uniós források ismét a tagállam irányítása alá kerülnek, és ezáltal az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami forrássá válnak. Ugyancsak a tagállami ellenőrzés és döntéshozatal hiánya miatt nem minősülnek állami támogatásnak az Európai Unió egységes területalapú támogatásai (SAPS), amelyet hektáronként és évente fizetnek ki az Unió költségvetéséből regisztrált mezőgazdasági gazdálkodóknak. A területalapú támogatások mértékét és kifizetésének rendjét az Unió határozza meg.⁹¹

Annak érdekében, hogy az irányításon alapuló megkülönböztetés mindenki számára egyértelmű legyen, az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős biztosa és az Európai

⁸⁸ Az ásványi olajok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról szóló 92/82/EGK tanácsi irányelv (HL L 316., 31. 10. 1992., 12. o.).

⁸⁹ A C-272/12. P. számú Bizottság kontra Írország és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:812].

⁹⁰ A Tanács 2014/335/EK számú Euratom határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (HL L 168., 07. 06. 2014., 105. o.).

⁹¹ Az Európai Parlament és Tanács 1307/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendelete (HL L 347., 20. 12. 2013., 608. o.).

Beruházási Bank (EIB) elnöke 2014-ben közös nyilatkozatot adott ki,⁹² hogy az EIB és az Európai Beruházási Alap által kezelt források tekintetében ne merüljön fel kétség az állami támogatási szabályok alkalmazásának szükségességéről vagy annak hiányáról.

2.2.4. A források államtól független felhasználása

Szintén az állami irányítás és kontrol volt a fő kérdés a Pearle-ítéletben.⁹³ A Bíróság – miután ismételtelen leszögezte, hogy az állami források közvetlen vagy közvetett felhasználása és az államnak való betudhatóság egyaránt szükséges előfeltétele a támogatással minősítésnek – megállapította, hogy az optikusok szakmai szervezetének feljogosítása arra, hogy tagjaitól bevételeket gyűjthet különböző tevékenységek finanszírozására, még abban az esetben sem minősül állami támogatásnak, ha maga a szervezet közjogi alapokon létezik. A szervezet által a tagoktól összegyűjtött források ugyanis nem kerülnek az állam irányítása alá, így nem jelent terhet az állami költségvetés részére. Emellett a szövetség által ellátott feladatokat sem az állam határozta meg.

Hasonló következtetésre jutott a Bíróság a Doux Élevage-ügyben,⁹⁴ ahol szintén a magánszervezetektől jogszabály alapján kötelezően összegyűjtött források szabad, nem pontosan meghatározott célokra való elköltése miatt zárta ki az állami forrást és így az állami támogatás megvalósulását. Az előzetes döntéshozatali eljárás arra irányult, hogy a francia mezőgazdasági vállalkozások (pulykatenyésztők) által az úgynevezett szakmaközi szervezetük részére az állam által jogszabályban kötelezően előírt befizetések állami forrásnak minősülnek-e. A francia jog szakmaközi egyeztetést ír elő az egyes mezőgazdasági ágazatokban. A leginkább reprezentatív szakmai szervezetek esetében a saját kezdeményezésükre létrehozott csoportokat a hatóság elfogadhatja ugyan mint szakmaközi szervezet, azonban termékenként vagy termékcsopontonként csak egy szakmaközi szervezet ismerhető el. A hatóságok meghatározott időtartamra a szakmaközi szervezetek keretében hozott megállapodásokat kiterjeszthetik az ágazatra, és attól fogva e döntések kötelező érvénnyel bírnak. A szakmaközi szervezetek jogosultak a tagjaiktól hozzájárulásokat beszedni, amelyek megfizetése kötelező, azonban csak magánjogi követelésnek számítanak. A szakmaközi szervezetek évente beszámolnak tevékenységükről a hatóságoknak, és benyújtják pénzügyi elszámolásait is. Az egyik termelői csoport ezeket a befizetéseket vitatta, és nem kívánta megfizetni, mivel szerinte jogellenes állami támogatást valósítanak meg. A Bizottság a Pearle-ítélet alapján a gyakorlatot állami támogatásként határozta meg, de az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.⁹⁵ A Bi-

⁹² ALMUNIA, Joaquín – WERNER Hoyer: *Joint statement by the European Investment Bank on State aid matters in relation to the activities of the EIB Group*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/joint_statement_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁹³ A C-345/02. számú ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-7139. o.]

⁹⁴ A C-677/11. számú Doux Élevage SNC és Coopérative agricole UKL-ARREE kontra Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire és Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:34].

⁹⁵ A szakmaközi szervezetek saját finanszírozását jóváhagyó N 561/2008. számú bejelentési eljárásban hozott határozat (HL C 116., 2009. 05. 21. 14. o.).

zottság határozatát Franciaország és a szakmaközi szervezetek is megtámadták. A francia Államtanács (gyakorlatilag alkotmánybíróági feladatokat ellátó szerv) a Conseil d'État pedig az előtte folyamatban lévő megsemmisítés iránti eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bírósághoz fordult. A Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban elé tárt tények alapján megállapította, hogy a jelen ügyben a források magán-szereplőktől, a szakmaközi szervezetek tagjaitól származnak, és a befizetési mechanizmus nem jár együtt állami források közvetlen vagy közvetett átruházásával. Az összegyűjtött befizetésekből álló alap nem kerül az állami költségvetésbe, és az állam sem mond le a tevékenységek finanszírozása során semmilyen egyéb bevételről (adók, illetékek, járulékok). Tehát a források mindvégig megőrizték magánjogi jellegüket, és befizetésük elmulasztása esetén a szakmaközi szervezet csak magánjogi jogérvényesítési eszközöket használhat (bíróági eljárás). A szakmaközi szervezetek továbbá nem részei a közigazgatásnak. A Bíróság azt is elemezte, hogy a kérdéses forrásokat a hatóságok felhasználhatták-e egyes vállalkozások támogatására függetlenül attól, hogy azok nincsenek állandó jelleggel a hatóságok birtokában. Mivel azonban a beszedett források elköltéséről kizárólag a szakmaközi szervezet dönt a saját maga által (tagjai egyhangú döntésével elfogadott) meghatározott célok finanszírozására, a befizetések nem álltak folyamatos állami ellenőrzés alatt, azokkal a hatóságok nem rendelkezettek. A Bíróság szerint a hozzájárulások EUMSZ. 107. cikke szerinti minősítésén nem változtat a hozzájárulások felhasználására vonatkozó utólagos beszámolási kötelezettség sem. Emellett a hozzájárulások kiterjesztésére vonatkozó kezdeményezés sem a hatóságoktól, hanem magától a szakmaközi szervezettől származik. A Bíróság ezek alapján elvetette, hogy a kötelező hozzájárulások állami támogatást valósítanak meg, így a Bizottság határozata elleni fellebbezésekről külön már nem kellett dönten.

Az állami ellenőrzés alapján állapította meg a Törvényszék az állami források jelenlétét részben magánforrásokból finanszírozott biztosítási rendszer esetében.⁹⁶ Görögországban 1988-ban törvénnyel hozták létre a mezőgazdasági gazdálkodók biztosító szervezetét (ELGA), amely teljes egészében az állam tulajdonában állt, és célja a mezőgazdasági üzemek növényi, illetve állati termelésében, valamint növényi és állati állományában természeti kockázatok folytán bekövetkező károkat fedező biztosítás nyújtása volt. A konstrukcióban a termelők kötelesek tevékenységük után biztosítási díjat fizetni az ELGA-nak (állattenyésztők 0,5%-ot, növénytermesztők 3%-ot). 2009-ben a görög kormány az ELGA által 425 millió euró összegű kártalanítás kifizetését tervezte azon veszteségek megtérítésére, amelyeket a mezőgazdasági termelők a 2008. és 2009. évben a kedvezőtlen időjárási viszonyok (aszály, rovarfertőzés) miatt szenvedtek el. A Bizottság a támogatási szándék bejelentését követően egyes kifizetéseket jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősített, és elrendelte azoknak a kedvezményezettekkel való visszatéríttetését.⁹⁷ Görögország megtámadta a döntést, és azzal érvelt, hogy a befizetések a gazdálkodóktól származtak, és így magánforrásnak minősülnek. A Törvényszék viszont azt tartotta fontosnak, hogy a befizetésekre jogszabály alapján kötelezően kerül sor, és a görög költségvetés részévé válnak, amelyeket az állam által kijelölt közvetítő szervezeten keresztül fizet ki. Az a tény, hogy a források eredetileg magánvállalkozásoktól származtak, nem akadály, hogy állami forrássá váljanak, amennyiben az állami

⁹⁶ A T-52/12. számú Görög Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2014:677].

⁹⁷ A görög mezőgazdasági biztosító szervezet (ELGA) által a 2008. és a 2009. évben folyósított kártalanítási támogatásokról szóló 2012/157/EU határozat (HL L 78., 21. o.).

szervek irányítása alá kerülnek. Továbbá a bevételeket a görög állam ki is egészítette, amit a Törvényszék szintén az állami forrás jelenlétét megalapozó tényezőnek minősített.

A joggyakorlat tehát az EUMSZ. 107. cikkének értelmezése során nem különbözteti meg az állam által közvetlenül nyújtott támogatásokat azoktól a támogatásoktól, amelyeket az állam által alapított vagy kijelölt köz-, illetve magánszervezetek nyújtanak. Az uniós jog ugyanis nem teszi lehetővé az állami támogatási szabályok különböző önálló, támogatás nyújtásával megbízott jogalanyok alapításával történő megkerülését. Ugyanakkor a joggyakorlat alapján ahhoz, hogy egy intézkedés az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatásnak minősüljön, egyrészt közvetlenül vagy közvetetten állami forrásokból kell származzon, másrészt az államnak betudhatónak kell lennie.

2.2.5. Az államnak való betudhatóság kérdése

Az államnak való betudhatóság a joggyakorlatban jellemzően az állami vállalatok döntéshozatalának az állam részéről közvetlen vagy közvetett irányításának kérdését jelenti. Az uniós bíróságok szerint az állami ellenőrzés lehetséges módjainak elemzése is szükséges, amikor egy intézkedést nem közvetlenül állami szervek, hanem vállalatok, alapítványok vagy egyéb entitások hajtanak végre.

Az államnak való betudhatóság kérdése volt a Van der Kooy-ítélet⁹⁸ központi eleme, amely ügyben a Bizottság tiltott támogatásnak minősítette az üvegházi termelők számára kedvezményes áron nyújtott földgázt. Egy piaci szereplő megtámadta a Bizottság határozatát. A Bíróság megállapította, hogy az üvegházi termelők költségeinek jelentős eleme a gáz ára, és a kedvezményes tarifát nem gazdasági okok indokolták (például a versenyző energiaforrások szolgáltatói), hanem a holland állam által 50%-ban tulajdonolt Gasunie vállalat döntésének eredménye, amely döntést utólag a gazdasági miniszter is jóváhagyott. Egyrészt a tulajdonosi helyzetből, másrészt az utólagos jóváhagyásból fakadóan a kedvezményes tarifa alapján a Bíróság arra következtetett, hogy a Gasunie nem élvez teljes szabadságot a gázárak meghatározása során, hanem állami hatóságok irányítása és instrukciói alapján jár el, az állami szervektől függetlenül nem dönthet az ákról. Ebből következően a Bíróság szerint a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a kedvezményes gázár állami támogatásnak minősül.

Az államnak való betudhatóság terén a Stardust Marine-ítélet⁹⁹ foglalja össze a legalaposabban az erre vonatkozó vizsgálat legfontosabb elemeit.

7. szövegdoxoz

A Stardust Marine-ügy

A Stardust Marine hajógyártó vállalkozást az Altus Finance leányvállalata az SBT-Batif finanszírozta. Az Altus Finance-t az állam tulajdonolta, majd 1993-ben nehéz helyzetbe került, és az állami pénzből megmentett Crédit Lyonnais csoporthoz tartozott. 1994-ben az Altus a Stardust Marine

⁹⁸ A C-181/97. számú A.J. van der Kooy kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:32].

⁹⁹ A C-482/99. számú Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:294].

követeléseinek tőkévé konvertálásával megszerezte annak tulajdonjogát is, majd a Crédit Lyonnais egy másik leányvállalata, a CDR (Consortium de Réalisations) többször tőkét is emelt a cégben. A Bizottság 1999-ben a feltőkésítéseket a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette és visszatéríttetésüket rendelte el. Franciaország megtámadta a Bizottság határozatát az Európai Bíróság előtt azzal érvelve, hogy a Bizottság abból a tényből, hogy a tőkeemelést nyújtó vállalkozás állami tulajdonban volt, automatikusan azt a következtetést vonta le, hogy az általa felhasznált források az államnak betudhatók. A Bíróság – miután megállapította, hogy a Bizottság helyesen jutott arra a következtetésre, miszerint az érintett közzállalkozások állami forrásokat használnak fel – megvizsgálta, hogy magatartásuk és a tőkeemelések az államnak tudhatók-e be. Franciaország szerint a betudhatóságot esetenként külön-külön meg kell vizsgálni, és nem vélelmezhető pusztán amiatt, hogy egy vállalkozás állami tulajdonba tartozik. A Bíróság szerint nem vitatott, hogy a Bizottság határozatában abból vezette le az Altus és az SBT tekintetében az államnak való betudhatóságot, hogy mindkettő a Crédit Lyonnais leányvállalataként közvetett állami irányítás alatt állt. A Bíróság szerint azonban pusztán a tulajdonjogon alapuló vélelmezett betudhatóság nem fogadható el. Bár az állam irányítani tudja a tulajdonában lévő vállalkozásokat, és meghatározó befolyást tud gyakorolni tevékenységükre, egyedi esetekben ennek az irányításnak a gyakorlása automatikusan nem vélelmezhető. A Bíróság szerint az állami vállalatok többé-kevésbé önállóan tevékenykedhetnek attól függően, hogy az állam milyen mértékű függetlenséget biztosít számukra.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bíróság az állami irányítást és az államnak való betudhatóságot egyértelműen elválasztotta egymástól, és megköveteli annak vizsgálatát, hogy az állami hatóságok valamilyen módon befolyásolták-e az állami vállalkozások intézkedéseinek elfogadását. Ugyanakkor – figyelemmel az ezzel járó gyakorlati nehézségekre – a Bíróság nem követeli meg annak egyedi elemzésen alapuló pontos bebizonyítását, hogy egy adott esetben a döntéshozatal az állami hatóságok befolyásolták-e. A Bíróság ezért elfogadhatónak tartja, hogy állami vállalkozások esetében az államnak való betudhatóságra az eset egyedi jellegét és az intézkedés elfogadásának körülményeit is tükröző bizonyos indikátorok fennállása alapján lehessen következtetni. A Bíróság joggyakorlata alapján a betudhatóság szempontjából releváns, ha az állami vállalkozás a döntését a hatóságok engedélye nélkül nem hozhatja meg. A Bíróság példaként további indikátorokat sorolt fel az ítéletben, amelyek megalapozhatják a betudhatóságot. Ilyenek lehetnek: az állami vállalkozás integrációja a közigazgatás szervezetrendszerébe, tevékenységének jellege és azok piaci feltételek melletti gyakorlása, az állami vállalkozás jogi státusza (magánjogi vagy közjog alá tartozó jogalanyisága), az állami hatóságok felügyeleti tevékenységének intenzitása az állami vállalkozás vagy vezető tisztségviselői felett, illetve bármilyen bizonyíték, amelyből az állami hatóságok döntéshozatalban történő részvételére vagy annak hiányára lehet következtetni az intézkedés céljára, tartalmára vagy nyújtásának feltételeire. Mivel a Bizottság csak a tulajdonlás feltételét vette figyelembe a betudhatóság megállapítása során, a Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Szintén a betudhatóság volt az ügy központi kérdése a Commerz Nederland esetben is.¹⁰⁰

¹⁰⁰ A C-242/13. számú Commerz Nederland-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:2224].

8. szövegdoxoz
A Commerz Nederland-ügy

A Commerz Nederland 2003-ban 25 millió euró értékben kezességet vállalt egy másik vállalkozás, az RDM Vehicles egy ügyletéért, és a kezességvállalás napján a rotterdami önkormányzat tulajdonában lévő kikötő-üzemeltető vállalata, a Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam NV (GHR) azonos összegben kezességet vállalt a Commerz Nederland által vállalt kezesség teljesítéséből fakadó kötelezettségek teljesítéséért. Mint utóbb kiderült, a kezességet a GHR egyedüli ügyvezetője a vállalat alapszabályának megsértésével vállalta. Később, 2004-ben a Commerz Nederland a GHR (ismételten alapszabályt sértő) kezességével az RDM két leányvállalata (RDM Finance I és II) számára hitelkeretet nyújtott. Pár hónappal a kezesség vállalását követően a Commerz Nederland felmondta a hitelszerződéseket, és visszakövetelte az RDM leányvállalataitól a folyósított hitelek és kamatainak összegét. Mivel visszafizetésre nem került sor, a Commerz Nederland a GHR-hez fordult, hogy a kezesség alapján fizesse meg neki a kérdéses összegeket. Miután a GHR nem tett eleget a Commerz Nederland felszólításának, ez utóbbi keresetet indított annak megfizetése érdekében. Az elsőfokú bíróság (Rechtbank Rotterdam) azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy a kezességvállalás az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, amit a holland hatóságoknak az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen engedélyeztetni kellett volna az Európai Bizottsággal. Mivel erre nem került sor, a kezességvállalás a holland polgári törvénykönyv alapján semmis. A Commerz Nederland fellebbezést nyújtott be e döntés ellen, de a másodfokú bíróság (Gerechtshof 's-Gravenhage) úgy ítélte meg, hogy a jogvita alapját képező kezességvállalások a Stardust Marine-ügy alapján a holland hatóságoknak betudhatók, így állami támogatást valósítanak meg. A Commerz Nederland ezt követően a holland legfelső bírósághoz fordult, és kérte a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Álláspontja szerint Rotterdam önkormányzata nem vett részt a kezességvállalás megkötésében, és az ügyvezetőt szabályszegése miatt felelősségre is vonták. A legfelsőbb bíróság ezt követően előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt.

A Bíróság szerint az a körülmény, hogy egy állami vezető szabálytalanul jár el, önmagában nem zárja ki az állami közreműködést és betudhatóságot. A Bíróság szerint ha ezen az alapon a betudhatóság kizárható lenne, és ezáltal egy állami szerv intézkedése mentesülne az állami támogatási szabályok hatálya alól, akkor az az állami támogatási szabályok és az uniós jog tényleges érvényesülését (effet utile) jelentősen csökkentené.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Európai Unió Bírósága legutóbb a SACE-ügyben foglalkozott a betudhatóság kérdésével. A SACE az olasz állam 100%-os tulajdonában lévő exporthitel nyújtásával foglalkozó szerv. Feladata a piaci alapon nem nyújtott exporthitelek biztosítása. 2004-ben a SACE létrehozott egy leányvállalatot (SACE BT) a piacképes exporthitelek nyújtására. Panasz alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a leányvállalatnak juttatott tőkeemelés – mivel nem felel meg a piaci magánszereplő elvének – összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és visszafizettetését rendelte el. A SACE megtámadta a Bizottság határozatát,

de a Törvényszék elutasította a keresetét.¹⁰¹ Ez ellen az ítélet ellen a SACE fellebbezést nyújtott be többek között azt kifogásolva, hogy a tőkeemelés nem volt az olasz államnak betudható.

A Bíróság szerint a Bizottságnak ellenőriznie kell, hogy az adott állami szerv a döntéshozatala során milyen mértékű autonómiával rendelkezik, és mennyire közvetlen az állami irányítás az adott vállalat felett. Az a tény, hogy az állam közpolitikai céljai egybeesnek a vállalat döntéseivel, nem jelenti az állami szervek döntéshozatalban való részvételének hiányát. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a piaci alapon történő állami befektetések sem jelentik azt, hogy a döntés során az állami szervektől független döntés született volna. Ez a két tényező az állami támogatás fogalmának külön-külön vizsgálendő eleme. Ami a betudhatóságot illeti, a Bíróság a Stardust Marine-ügyre visszautalva az állami befolyást és döntéshozatali kontrollt megalapozó tényezők vizsgálatát tartotta itt is fontosnak. Az eset tényei alapján a Bíróság megállapította a betudhatóságot, illetve azt, hogy a Törvényszék nem hibázott, amikor a SACE erre vonatkozó érveit elutasította. A figyelembe vett legfontosabb tények a következők voltak:

- A SACE vezető tisztségviselőit jogszabály alapján az állam nevezte ki.
- A SACE főként a nem piaci kockázatokhoz nyújtott finanszírozást.
- A leányvállalatban a SACE-nek minimum 30% tőkével kellett rendelkeznie.

Mivel a Bizottság és a Törvényszék nem kizárólag a tulajdoni viszonyok alapján döntött a betudhatóságról, ezért a Bíróság a fellebbezést elutasította.¹⁰²

A betudhatóság vizsgálatára magyar ügyben is sor került, a Péti Nitrogénművek által indított eljárásban.¹⁰³ A vegyipari vállalat 2008-ban az állami tulajdonban lévő Magyar Fejlesztési Banktól (MFB) két állami garanciával fedezett hitelt kapott, amelyeket a Bizottság állami támogatásnak és részben a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített. A cég fellebbezett a döntés ellen, és azt is vitatta, hogy az MFB döntése az államnak betudható lett volna. A Nitrogénművek szerint az MFB piaci alapon működő bankként járt el a hitelek nyújtása során. A Törvényszék, visszautalva a Stardust Marine-ítéletre, hangsúlyozta, hogy az állami vállalatok és az állam erős összefonódása miatt nem kötelező a konkrét döntéshozatalban való állami részvételt bemutatni, hanem elegendő a körülményeket vizsgálni a betudhatóság megállapítása során. Mivel az MFB a rá vonatkozó törvény alapján a kormány gazdaságpolitikájának végrehajtásában vesz részt, nem vonatkoznak rá a kereskedelmi bankokra irányadó tőkekövetelmények, 100%-ban állami tulajdonban van, részvényei forgalomképtelenek, és az állami szervek erős felügyelete mellett végzi tevékenységét (miniszter gyakorolja a tulajdonosi jogokat, éves jelentést készít az illetékes miniszter számára, könyvvizsgálóját a miniszter nevezi ki, vezető tisztségviselőit a miniszter nevezi ki és menti fel), a Törvényszék megállapította az intézkedések államnak való betudhatóságát.

¹⁰¹ A T-305/13. számú *Servizi assicurativi del commercio estero S.p.A. (SACE) és Sace BT S.p.A. kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:435].

¹⁰² A C-472/15. P. számú *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) és Sace BT S.p.A. kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:885].

¹⁰³ A T-387/11. számú *Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2013:98].

2.3. Szelektivitás

A valamely vállalkozásoknak állami forrásból nyújtott gazdasági előnyök abban az esetben tartoznak az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben azokat bizonyos vállalkozásoknak vagy vállalkozások bizonyos csoportjainak nyújtják, vagy azok bizonyos ágazatokat részesítenek előnyben.

Az *előnyben részesítés* fogalmi eleme, hogy valakit valaki mással szemben részesítenek előnyben, azaz a szelektivitás vizsgálatakor minden esetben meg kell tudni határozni egy referenciapontot vagy referenciarendszert, amelyhez képest az adott vállalkozás, vállalkozáscsoport vagy ágazat kedvezőbb helyzetbe kerül. Az könnyen belátható, hogy amennyiben egy támogatási intézkedés címzettje egy konkrét vállalkozás, az intézkedés feltételezhetően szelektív.¹⁰⁴ Az sem igényel részletes magyarázatot, hogy amennyiben egy intézkedés egy tagállam valamennyi vállalkozását érinti (ügynevezett általános intézkedés), nem beszélhetünk szelektivitásról. Ezen két véglet között viszont minden esetben részletes vizsgálatot igényel a referenciarendszer meghatározása, amely alapvetően befolyásolja az intézkedés szelektivitásának megítélését.

2.3.1. Az általános intézkedések

A fentiek alapján nem minősülnek állami támogatásnak azok az intézkedések, amelyek nem részesítenek előnyben egyes vállalkozásokat más vállalkozásokkal szemben, mert egy tagállam valamennyi vállalkozását érintik.¹⁰⁵ Kiemelendő azonban, hogy az állami támogatási szabályok hatálya alá nem tartozó általános intézkedéseknek kizárólag ténylegesen a tagállamban működő valamennyi vállalkozására kiterjedő intézkedések tekinthetők, amelyek alkalmazása nem korlátozható például hatósági diszkréció által.

9. szövegdoz

A szociális foglalkoztatási intézkedések – Dánia ügy

A Bizottság SA.35545. számú szociális foglalkoztatási intézkedések – Dánia ügyben hozott határozata¹⁰⁶

Határozatában a Bizottság megállapította, hogy a Dánia által megváltozott munkaképességű személyeket alkalmazó vállalkozások részére, a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásából adódó többletköltségeinek kompenzálására nyújtott támogatás általános intézkedésnek minősül, és ezért nem tekinthető az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak. A Bizottság indoklásában kifejtette, hogy az intézkedés azért nem szelektív, mert

¹⁰⁴ Lásd a C-15/14 P számú Bizottság kontra MOL ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:362] 60. pontját, valamint BACON 2017, 69.

¹⁰⁵ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1) 118. pontját, valamint NICOLAIDES, Phedon: *Essays on Law and Economics of State Aid*. 4. fejezet, 4.8. pont, 44. Elérhető: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1586130/guid-b9e17270-939d-4c37-93b2-8894af78d1b4-ASSET1.0> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁰⁶ HL 2013. C77., State aid No. SA.35545 (2012/N) – Denmark, C(2012) 9470 final, Amendment of the scheme “Social measures in the employment sector” (N606/2008) Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246198/246198_1404362_124_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

a dán gazdaság valamennyi szektorában tevékenykedő vállalkozások alkalmazhatták, és amely vállalkozások teljesítették a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó feltételeket, automatikusan részesültek a támogatásban.

Megjegyzendő, hogy a magyar állam által kibocsátott START, START PLUSZ és START EXTRA kártyák ugyanúgy a fenti indokok alapján minősülhetnek általános intézkedésnek, és eshetnek kívül az állami támogatási szabályok hatókörén.

Ugyanebben a határozatában azt is megállapította a Bizottság, hogy az önfoglalkoztató megváltozott munkaképességű személyek részére nyújtott támogatás szelektív intézkedésnek minősül, mivel az önfoglalkoztatók közül csak azok részesültek támogatásban, akik megváltozott munkaképességűnek minősültek.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az uniós bíróságok joggyakorlata alapján leszögezhető, hogy a támogatható vállalkozások nagy száma, az, hogy az érintett vállalkozások sokféle ágazatban működnek, vagy az, hogy a kedvezményezettek között mindenféle méretkategóriába tartozó vállalkozás megtalálható, nem alapozza meg az intézkedés általános intézkedésnek minősítését.¹⁰⁷ Fontos kiemelni továbbá, hogy egy teljes ágazat valamennyi szereplőjét érintő intézkedés is alapvetően szelektív intézkedésnek minősül.¹⁰⁸

10. szövegdoboz

Az Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova egy ügy

C-148/04. számú Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova egy ügy¹⁰⁹

Olaszországban a bankszektor átalakítása keretében bevezettek egy intézkedést, amely egyesülés vagy hasonló átalakulás esetében lehetővé tette a jövedelemadó-kulcs 5 évre történő csökkentését, amennyiben a bankok a nyereségből három évig fel nem osztható külön tartalékot képeztek.

A Bíróság ítéletében megállapította, hogy az intézkedés kizárólag a bankszektorra vonatkozik, és azonbelül is csak a kérdéses tranzakciót végrehajtó vállalkozásokat kedvezményezi, szelektív más ágazatokhoz képest és magán a bankszektoron belül is.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az uniós bíróságok joggyakorlata alapján szintén nem támasztja alá az intézkedés általános intézkedésnek minősülését, ha a támogatás ugyan nem előre meghatározott kedvezményezettekre irányul, de azt objektív feltételek alapján előre meghatározott számú kedvezmé-

¹⁰⁷ Lásd a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:311] 32. pontját, a C-143/99. számú Adria Wien Pipeline GmbH és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH kontra Finanzlandesdirektion für Kärnten ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:598] 48. pontját, valamint a T-55/99. számú CETM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., II-3207. o.] 47. pontját.

¹⁰⁸ Lásd az Adria–Wien Pipeline-ügyben hozott ítélet 55. pontját, valamint a C-148/04. számú Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I ügyben hozott ítéletet [EBHT 2005., I-11137. o.]

¹⁰⁹ EBHT 2005., I-11137. o.

nyezettnek, előre meghatározott költségvetés erejéig nyújtják.¹¹⁰ Ez alapján téves az a megközelítés, hogy abban az esetben, ha egy támogatást pályázati úton osztanak ki, amelyen bárki indulhat, akkor az intézkedés nem tekintendő szelektívnek.

Kiemelendő, hogy annak, hogy egy intézkedés általános intézkedésnek minősüljön, a fentiek ellenére nem feltétele az intézkedés tényleges, széles körű alkalmazása. Amennyiben az intézkedést elméleti alapon bármely, az objektív és diszkriminációmentesen kialakított feltételeket teljesítő vállalkozás alkalmazhatja, és az igénybevételt hatósági mérlegelési jogkör nem korlátozhatja, nem lényeges, ha ténylegesen csak néhány vállalkozás él a lehetőséggel.¹¹¹ Hangsúlyozandó azonban, hogy amennyiben a látszólag objektív feltételek úgy vannak kialakítva, hogy azok eredményeképpen ténylegesen csak néhány vállalkozás tudja igénybe venni az intézkedést, az szelektív intézkedésnek minősül.¹¹² Szintén nem alapozza meg egy intézkedés általános intézkedésnek minősülését az az érvelés, hogy az adott intézkedés igénybevételéből kizárt vállalkozások később egy másik eljárásban hasonló mértékű előnyökben részesülhetnek.¹¹³

A látszólag a tagállam valamennyi vállalkozását érintő, azaz általános intézkedések is lehetnek azonban szelektívek, amennyiben az azokat alkalmazó hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy mely vállalkozások vagy milyen mértékben vehetik azt igénybe.¹¹⁴ A szelektivitás megállapításának kulcskérdése ebben az esetben az, hogy a hatósági mérlegelés átlátható és megkülönböztetésmentes elveken alapul-e.¹¹⁵

2.3.2. Egy intézkedés szelektivitásának meghatározása – a referenciarendszer

A referenciarendszer – amelyhez képest az adott intézkedés előnyben részesít bizonyos vállalkozásokat vagy ágazatokat – meghatározása során az uniós bíróságok némileg ki lépnek az állami támogatás objektív, szigorúan az intézkedések hatásait figyelembe vevő fogalmi köréből, és a referenciarendszer meghatározásához az adott intézkedés célját hívják segítségül. A referenciarendszer ennek megfelelően olyan következetes szabályok (a rendszer hatálya, alapvető alkalmazási feltételei, az érintett vállalkozások jogai és kötelezettségei) összessége, amelyek általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – az annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra vonatkoznia kell.¹¹⁶ Az uniós joggyakorlat alapján tehát egy intézkedés abban az esetben minősül szelektívnek,

¹¹⁰ Lásd a T-55/99. számú Confederación Española de Transporte de Mercancias kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:223] 40. pontját és a T-379/09. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:422] 47. pontját.

¹¹¹ Lásd a Bizottság kontra MOL ügyben hozott ítélet 91. pontját, valamint QUIGLEY 2015, 67.

¹¹² Lásd az Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 66. pontját, valamint a C-169/84. számú Cdf Chemie AZF kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1990., I-3083. o.] 22–23. pontját.

¹¹³ Lásd a T-239/04. és T-323/04. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2007., II-3265. o.] 65. pontját.

¹¹⁴ Lásd a T-127/99, T-129/99 és T-148/99. számú Territorio Histórico de Ávila – Diputación Floral de Ávila kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., II-1275. o.] 149. pontját.

¹¹⁵ Lásd a Bizottság kontra MOL ügyben hozott ítélet 72. pontját, valamint QUIGLEY 2015, 71.

¹¹⁶ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 133. pontját.

ha az adott intézkedés célja szerint azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások között tesz különbséget.¹¹⁷

2.3.3. A szelektivitás formái

A szelektivitás két jellemző formája a tárgyi és a regionális szelektivitás. Mindkét forma esetében beszélhetünk de jure és de facto, valamint közvetlen és közvetett szelektivitásról.

2.3.3.1. Tárgyi szelektivitás

Tárgyi szelektivitásról abban az esetben beszélhetünk, ha az intézkedés az adott tagállamban csak bizonyos vállalkozásokra, vállalkozások egy csoportjára vagy csak egy adott ágazatra terjed ki.¹¹⁸ A de jure tárgyi szelektív intézkedések azok az intézkedések, amelyek igénybevételét jogszabály feltételekhez köti, tehát az intézkedés eleve úgy kerül kialakításra, hogy azt csak bizonyos vállalkozások vehetik igénybe. Ilyenek például tipikusan az egyes vállalkozásokat azok mérete alapján kedvezményező intézkedések,¹¹⁹ a bizonyos szektorokat kedvezményező intézkedések¹²⁰ vagy az exportáló vállalkozásokat előnyben részesítő intézkedések.¹²¹ De facto szelektivitásról egyrészt abban az esetben beszélhetünk, ha az általános és objektív módon meghatározott jogosultsági feltételek alkalmazása az intézkedés struktúrájából kifolyólag vezet szelektivitáshoz,¹²² vagy abban az esetben, ha az általános és objektív feltételek az alkalmazásukra vonatkozó széles körű hatósági mérlegeléssel párosulnak.¹²³

2.3.3.2. Regionális szelektivitás¹²⁴

A fentiekben részletesen kifejtésre került, hogy elvben mindazon intézkedések, amelyek nem az adott tagállam valamennyi vállalkozására vonatkoznak, szelektívnek minősülnek. Ez alól az általános elv alól azonban kivételt képeznek a regionális, vagy helyi szintű intézkedések,¹⁶⁰ amelyek bizonyos feltételek teljesítése esetén általános intézkedésnek minősülhetnek annak ellenére, hogy csak egy bizonyos terület vállalkozásaira terjednek ki. Kiemelendő, hogy ugyan az uniós bíróságok regionális szelektivitás kérdésében mérföldkőnek számító ítélete¹²⁵ egy adóintézkedés kapcsán született, az abban megfogalmazott elvek általános érvennyel alkalmazhatók valamennyi regionális intézkedés esetében.

¹¹⁷ Lásd az Adria–Wien Pipeline-ügyben hozott ítélet 41. pontját, illetve QUIGLEY 2015, 71.

¹¹⁸ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 120. pontját.

¹¹⁹ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 121. pontját.

¹²⁰ Lásd az Unicredito Italiano-ügyben hozott ítélet 46–49. pontját.

¹²¹ Lásd a C-501/00. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:438] 92. pontját.

¹²² Lásd a C-106/09. P. és C-107/09. P. számú Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyben (Gibraltár-ügy) hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2011:732].

¹²³ Lásd a Territorio Histórico de Ávila-ügyben hozott ítélet 149. pontját, valamint a C-256/97. számú DMTransport-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:332] 27. pontját.

¹²⁴ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 5.3. pontját.

¹²⁵ Lásd a C-88/03. számú Portugália kontra Bizottság (Azori-szigetek) ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2011:732], valamint GYÜRKÉS Anita (2013): Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések terén – Európai Bíróság esetjogának tükrében. In HERICH György szerk.: Adó-

11. szövegdoboz

A Portugália kontra Bizottság ügy

A C-88/03. számú Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:732] – az ügy háttere

A Portugál Köztársaság alkotmánya értelmében az Azori-szigetek saját kormányzattal és politikai-közigazgatási státusszal rendelkező autonóm régió, amely többek között saját adóbevétellel és a hatékony nemzeti szolidaritás elve alapján az állami adóbevétel egy részével rendelkezik, valamint a portugál országgyűlés által elfogadott kerettörvény alapján saját adóztatási joga, illetve az állami adók regionális sajátosságokhoz való alakítására vonatkozó joga van.

A portugál állam 1998-ban törvényben határozta meg a pénzügyi autonómia pontos feltételeit, amelyben lefektették a központi állam és az autonóm régiók közötti szolidaritás elvét, utóbbiak gazdasági fejletlenségének, illetve elszigeteltségük miatti egyenlőtlenségük csökkentése érdekében. Ezen törvény alapján a nemzeti szolidaritás különösen költségvetési transzferek útján valósul meg. A törvény szintén kimondta, hogy a személyi jövedelemadó és a társasági adó a régiók saját bevétele, amelyeket a régiók jogalkotó szervei maximum a nemzeti adókulcs 30%-ával csökkenthetnek. Az Azori régió parlamentje ezen jogszabályi felhatalmazás alapján 1999. január 1-jétől a szigeteken érvényben lévő személyi jövedelemadót 20%-kal, a társasági adót pedig 30%-kal csökkentette annak érdekében, hogy kompenzálja a természetes személyeket, illetve vállalkozásokat a régió elszigeteltsége miatt érő hátrányok miatt.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a viszonyítási alapot – vagyis azt a pontot, amelyhez képest az intézkedés szelektivitását meg kell ítélni – nem kell szükségszerűen az érintett tagállam határaival megegyezően meghatározni. Ennek megfelelően valamely intézkedés, amely a nemzeti terület csupán egy részén működő vállalkozások számára biztosít előnyt, kizárólag ezen tény alapján nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív intézkedésnek.

A Bíróság megállapította, hogy a regionális szelektivitás három formában nyilvánulhat meg.¹²⁶ Az első esetben a tagállam központi kormánya egyoldalú döntésével egy adott földrajzi terület vonatkozásában csökkentett adókulcsot állapít meg. Ebben az esetben az intézkedés egyértelműen szelektív. A második esetben az adóztatási hatáskörök szimmetrikusan decentralizáltak, azaz a tagállam valamennyi közép- vagy alsó szintű közigazgatási egysége önállóan dönthet az illetékességi területén alkalmazandó adókulcsról. Ebben az esetben az intézkedés általános viszonyítási szint hiányában a Bíróság álláspontja szerint nem minősül szelektívnek. A harmadik lehetséges esetben az adóztatási hatáskörök aszimmetrikusan decentralizáltak, ami azt jelenti, hogy csak bizonyos regionális vagy helyi hatóságok határozhatnak meg az illetékességi területük vonatkozásában eltérő adómértéket. Az ezen hatóságok által meghatározott adómértékek abban az esetben nem valósítanak meg a Bíróság értelmében szelektivitást, amennyiben a hatóság kellő mértékű autonómiával

harmonizáció. Az Adózás Európában. VII. Nemzetközi adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok. Budapest, MOKLASZ – Penta Unió. 11.4.2. pont.

¹²⁶ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 63–66. pontját.

rendelkezik. Azt, hogy egy hatóság az uniós bíróságok olvasatában a központi hatalomhoz viszonyítva kellő autonómiával rendelkezik-e, az ítéletben szereplő autonómiateszt segítségével lehet megállapítani.

Amennyiben az államon belüli testület – különösen jogállása és hatásköre miatt – meghatározó szerepet játszik az illetékességi területén azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek, a referenciarendszer az adott esetben érintett földrajzi területre korlátozódhat.¹²⁷ A Bíróság álláspontja szerint az ilyen mértékű autonómia ismérvei a következők:

- az intézkedést olyan regionális vagy helyi hatóság fogadja el, amely alkotmányos síkon a központi kormánytól eltérő politikai és közigazgatási jogállással rendelkezik;
- az intézkedés elfogadása során a központi kormány nem avatkozhat be közvetlenül az intézkedés tartalmába; és
- a régióban működő vállalkozásokra vonatkozó csökkentett adókulcs pénzügyi következményei nem kompenzálhatók más régióból vagy a központi kormánytól eredő hozzájárulásokkal vagy szubvenciókkal.¹²⁸

A Bíróság az Azori-szigeteken alkalmazott adókulcs-csökkentés esetében megállapította, hogy a portugál alkotmány értelmében az Azori-szigetek saját politikai és közigazgatási jogállással és kormányzati szervekkel rendelkező autonóm régió, amely saját kormányzati szervekkel és adójogi hatáskörrel rendelkezik, így az első pontban megfogalmazott feltétel teljesül.

Kiemelte, hogy a portugál jog alapján, amennyiben az adókulcs-csökkentések következtében az Azori-szigetek adóbevételeinek esetleges csökkenése befolyással volna a gazdasági egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre, azt egy központi szinten működtetett finanszírozási mechanizmus révén kompenzálják, azaz a felsoroltak közül a harmadikként szereplő feltétel nem teljesül.

Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy az azori-szigeteki jövedelemadó-rendszer nem tekinthető kellően autonómnak, így nem képezheti a vizsgált intézkedés referenciarendszerét, vagyis Portugália jövedelemadó-rendszerét referenciarendszerként tekintve a vizsgált intézkedés szelektív.¹²⁹

12. szövegdoboz

A magyar helyi iparűzési adó szelektivitásának kérdése

A regionális szelektivitás kérdésköre kapcsán felmerül a magyar helyi iparűzési adó szelektivitásának kérdése. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 7. § e) pontja és IV. fejezete ugyanis kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a törvényben szereplő 2%-os felső határon belül szabadon állapíthatják meg a helyi iparűzési adó mértékét azzal, hogy adott önkormányzat illetékességi területén egy adómérték lehet csak érvényben. Ezen törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzatok szabadon dönthetnek arról, hogy megállapítanak-e helyi iparűzési adót, illetve annak mértékét milyen százalékban állapítják meg.

¹²⁷ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 65–66. pontját.

¹²⁸ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 67. pontját.

¹²⁹ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 74–79. pontját.

Mivel a helyi iparüzési adó konstrukcióját nem jelentették be a Bizottság felé – azaz a Bizottság nem vizsgálta azt – nem mondható ki egyértelműen, hogy az intézkedés nem szelektív. Ugyanakkor az azori-szigeteki ítélet alapján lehet azzal érvelni, hogy a helyi iparüzési adó esetében szimmetrikusan decentralizált adóztatási hatáskörrel van szó, tehát az intézkedés nem szelektív. Valószínűsíthető, hogy ezen a megítélésen az a tény sem változtat, hogy az adókulcsot az állam központilag maximalizálta.

Forrás: a szerző szerkesztése

2.4. Előny

Az EUMSZ. 107. cikke nem határozza meg pontosan, hogy a tagállamok által nyújtott támogatás pontosan milyen előnyt is jelent a kedvezményezettnek, de az uniós joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy az államnak gazdasági, pénzben kifejezhető előnyt kell biztosítania. Mivel az állami támogatások joga a versenyszabályok részét képezi, és célja a tisztességes verseny védelme, a piaci viszonyokhoz képest kell felmérni, hogy egy adott állami intézkedés támogatásnak minősül-e, mivel a piacon az állami beavatkozás nélkül meg nem szerezhető előnyt biztosít a kedvezményezettnek.¹³⁰ Ebből következően az előny fennállásának vizsgálata során mindig valamihez kell viszonyítani az állami intézkedés hatását, másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy egyes esetekben a piaci szereplők is biztosítanak vagy biztosíthatnak előnyt (például mennyiségi kedvezmények), és az ehhez hasonló állami magatartás nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. A vizsgálat során tehát fel kell mérni a kedvezményezett pénzügyi helyzetét az állami intézkedést megelőzően és azt követően.¹³¹ Amennyiben az intézkedést követően a vállalkozás helyzete valamiért előnyösebb, az intézkedés előnyt jelent, és vizsgálandó, hogy piaci alapon ez az előny megszerzhető lett volna-e. Ez alól a megközelítés alól kivételt képeznek a szabályozási változások, amelyek esetében a vállalkozások pénzügyi helyzetét nem a korábbi szabályhoz képest kell vizsgálni, hanem azt kell megfigyelni, hogy az új szabályozás mindenkit koherensen kezel-e. Amennyiben egyes vállalkozásoknak velük összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest bizonyos költségeket az állam beavatkozása következtében nem kell viselniük, az számukra előnyt valósít meg.

Az előny az állami döntés időpontjában keletkezik. Egy állami kezesség már a vállalása időpontjában előnyt nyújthat a hitelfeltevőnek, függetlenül attól, hogy tényleges beváltására sor kerül-e. Tehát mindig az állam joga alapján, visszavonhatatlan döntésének időpontjában¹³² kell vizsgálni, hogy a piacon meg nem szerezhető előnyt nyújt-e a kedvezményezettnek (például egy támogatási kérelem befogadása az automatikus adókedvezmények kivételével még nem jelent döntést is). Emellett bizonyos esetekben azt is vizsgálni kell, hogy az állam több, időben elkülönülő, azonos vállalkozást érintő döntése azok időrendje,

¹³⁰ A C-39/94. számú SFEI és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1996:285] 60. pontja; a C-342/96. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:210] 41. pontja.

¹³¹ A C-173/73. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71) 13. pontja.

¹³² A T-109/01. számú Fleuren Compost BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2004:4] 74. pontja és a C-129/12. számú Magdeburger Mühlenwerke GmbH kontra Finanzamt Magdeburg ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:200] 40–41. pontjai.

logikája és a vállalkozás ezen beavatkozások időpontjában fennálló helyzetére tekintettel olyan szorosan kapcsolódnak-e egymáshoz, hogy nem lehet azokat elválasztani, és így egyetlen döntésnek minősülnek-e.¹³³ Ez természetesen különböző formában nyújtott intézkedések összevonását is jelentheti.¹³⁴ Amennyiben a későbbi intézkedés a korábbi intézkedés időpontjában előre nem látható események nyomán vált szükségessé, akkor valószínűleg külön kell őket értékelni.¹³⁵

Az előny megvalósulását az uniós joggyakorlat alapján nem befolyásolja, ha az adott állami intézkedés az uniós állami támogatási szabályok – leginkább az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt bejelentési és felfüggesztési kötelezettség – tagállam általi megsértése miatt a nemzeti jog alapján semmisnek vagy érvénytelennek tekintendő.¹³⁶

2.4.1. A piaci viszonyok felmérése, az állam mint piaci magánszereplő

Mivel az előny a piacon meg nem szerezhető előnyt jelenti, az állam pénzügyi befektetéseinek értékelése során a Bizottság döntési gyakorlatában azt vizsgálja, hogy az adott állami döntést egy piaci szereplő is meghozta volna-e. Ez a piaci magánbefektető elve, amelyet a Bizottság és az uniós bíróságok később kiterjesztettek az állami hitelekre, kezességvállalásokra, szolgáltatásvásárlásra, privatizációra vagy földértékesítésre is. Ez a megközelítés összhangban van az EUMSZ. tulajdonsemleres megközelítésével,¹³⁷ amely lehetővé teszi az állami szervezeteknek, hogy a magánszereplőkhöz hasonlóan viselkedjenek, viszont amennyiben nem a magánszereplők profitorientált döntéseihez hasonló döntést hoz, akkor az állami támogatási szabályok betartására kötelezi a tagállamokat.

Mivel a piaci magánszereplő elvét a könyv külön fejezete részletesen ismerteti,¹³⁸ jelen fejezetben csak annyit érdemes elmondani, hogy a piaci viszonyokhoz hasonlítás minden ügyben egyedi mérlegelést és elemzést igényel, valamint nem egy konkrét piaci szereplő magatartásához kell az állam döntését hasonlítani, hanem a hasonló helyzetben lévő, racionálisan viselkedő, kockázattal arányos megtérülést elváró és megfelelően informált, hipotetikus (feltételezett) piaci szereplőéhez. A joggyakorlat tehát egy általánosan elvárt, elvont magatartásformát alakított ki, hogy az állam gazdasági ügyleteiből származó, a piacon meg nem szerezhető előny létét vagy hiányát bizonyítani lehessen.

¹³³ A C-399/10. P. és C-401/10. P. számú Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:175] 104. pontja; a T-415/05., T-416/05. és T-423/05. számú Görögország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2010:386] 177. pontja; a T-11/95. számú BP Chemicals kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: T:1998:199] 170. és 171. pontja.

¹³⁴ A T-1/12. számú Franciaország kontra Európai Bizottság (Sea Ferance) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:17] 40–45. pontjai.

¹³⁵ Lásd a Berlin Brandenburg repülőtér finanszírozására nyújtott SA.35378. számú állami támogatási ügyet.

¹³⁶ A T-452/08. számú DHL Aviation és DHL Hub Leipzig GmbH kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2010:427] és a T-397/12. számú Diputación Foral de Bizkaia kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:291].

¹³⁷ Az EUMSZ. 345. cikke: „A Szerződés nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

¹³⁸ Lásd a 4. fejezetet.

2.4.2. Az előny és az állami intézkedések célja, valamint formája

Az előny vizsgálata szempontjából az állami intézkedés oka, célja vagy céljai nem relevánsak, csak a hatásait kell felmérni.¹³⁹ Az intézkedés oka vagy célja a támogatás összeegyeztethetőségének vizsgálata során értékelendő tényező.¹⁴⁰ Amennyiben a kedvezményezett pénzügyi helyzete az állami intézkedés következtében javul, és ez nem minősíthető piaci magatartás eredményének, a vállalkozás előnyben részesült. Mivel az előny megállapítása során az állami intézkedések hatásai relevánsak, irrelevánsnak számít az állami beavatkozás formája, mivel az intézkedés az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése „bármilyen formában nyújtott” támogatásokra terjed ki,¹⁴¹ így a vállalkozás terheinek csökkentése is előnyt valósít meg.¹⁴² Az állami intézkedések hatásának relevanciája miatt az értékelés során az sem bír jelentőséggel, hogy a vállalkozásnak kötelező volt azt igénybe vennie, vagy nem tudta visszautasítani.

A Bíróság a gibraltári társasági adóreform ügyében¹⁴³ egyértelműen megfogalmazta, hogy az állami támogatás fogalmát tartalmi szempontok alapján kell értékelni, a szabályozási technikáknak nincsen jelentősége. Hasonló következtetés vonható le a Ferring-ügyben¹⁴⁴ hozott ítéletből, amelyben a Bíróság kimondta, hogy összehasonlítható helyzetben lévő adózók két csoportja közül az adónak csak az egyik csoport tagjaira való kivetése előnyt jelent a másik csoport tagjai számára.

Gyakorlatilag a vállalkozások átlagos, normális működésének költségeire jogi, szabályozási vagy szerződési alapon hatást gyakorló állami intézkedéseket kell tehát elemezni, és a vállalkozás általános működési költségeit, költségvetését bármilyen módon csökkentő intézkedések¹⁴⁵ esetében felmerül, hogy az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti előnyt biztosítanak akkor is, ha a kapott összeg vagy a mentesítés nem haladja meg az állami szabályozásból fakadó többletköltségek összegét. Az előny fennállása nem függ továbbá attól, hogy egy állami intézkedés egy tőle független teher hatását kompenzálja,¹⁴⁶ illetve hogy a kedvezményezettal versenyző vállalkozások más tagállamban nem kell, hogy hasonló terhet viseljenek.¹⁴⁷

Hasonló kérdés merült fel több tagállam tekintetében, amikor korábbi állami vállalkozások privatizálása során vagy azt követően anyagi forrást nyújtottak a korábban köz-

¹³⁹ A C-173/73. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1974:71] 13. pontja.

¹⁴⁰ A T-189/97. számú Comité d'Entreprise de la Société Française de Production és mások kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:1998:38] 40. pontja.

¹⁴¹ A 30/59. számú De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1961:2].

¹⁴² A C-126/01. számú GEMO SA-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:622] 28–31. pontjai.

¹⁴³ A C-106/09. P. és C-107/09. P. számú Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:732].

¹⁴⁴ A C-53/00. számú Ferring SA kontra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:627].

¹⁴⁵ A C-82/77. számú Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden kontra Jacobus Philippus van Tiggele ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1978:10] 25. pontja.

¹⁴⁶ Például a C-81/10. P. számú France Télécom SA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:811].

¹⁴⁷ A 173/73. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1974:71] 17. pontja és a T-55/99. számú Confederación Española de Transporte de Mercancías kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:223] 85. pontja.

alkalmazottnak minősülő munkavállalók foglalkoztatásából származó eltérő és magasabb nyugdíjfizetési kötelezettségek ellentételezésére. Az egyik ilyen ítélet az Orange vállalathoz kapcsolódik. Az Orange jogelődjét, az állami tulajdonban lévő France Télécomot a francia állam 1990-ben hozta létre a közigazgatástól független vállalkozásként. Mivel alkalmazottainak egy része korábban (postai) közalkalmazott volt, e munkavállalók kedvezőbb nyugdíjfeltételeit a vállalatnak kellett fizetnie a kincstár felé. 1996-ban a France Télécomot terhelő kifizetések szabályozása módosult, és a cég is az általános szabályok alá került. A France Télécomnak többek között egy „mentesítő jellegű munkáltatói hozzájárulást” kellett fizetnie, amelynek mértékét úgy állapították meg, hogy az kiegyenlítse a France Télécom és a távközlési ágazat más, az általános társadalombiztosítási szabályozás hatálya alá tartozó vállalkozásai által fizetett munkabérek terhelő kötelező társadalombiztosítási és adóügyi járulékok közötti különbséget. A Bizottság 2008-ban hivatalos vizsgálatot indított a rendszer állami támogatási szempontú értékelése céljából, majd 2011-ben engedélyezte azt.¹⁴⁸ A Bizottság szerint a France Télécom az 1990-es és az 1996-os törvények szerint fizetendő járulékkülönbség összegével megegyező támogatásban részesült, de ezt bizonyos feltételekkel a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette. A France Télécom jogutódjaként az Orange megtámadta a határozatot, a Törvényszék viszont elutasította a keresetet,¹⁴⁹ ezzel szemben pedig az Orange az Európai Bírósághoz nyújtott be keresetet. Az eljárás alatt a Törvényszék egy, a Deutsche Postot érintő ügyben egy hasonló nyugdíjkompenzáció tekintetében azt állapította meg, hogy nem valósít meg előnyt,¹⁵⁰ amire az Orange is próbált hivatkozni, de a Bíróság végül elutasította a fellebbezését.¹⁵¹ Az előny meglétét illetően a Bíróság igazat adott a Törvényszéknek, és megállapította, hogy adott esetben a vállalkozást másoktól eltérően terhelő strukturális terhek kompenzálása is állami támogatásnak minősül, ha általános gazdasági érdekű szolgáltatások nem az Altmark Trans-ítélet előírásait teljesítő¹⁵² ellentételezéséről van szó. Az Orange hiába érvelt azzal, hogy az 1996-os szabályozás csak a versenytársakhoz hasonló helyzetbe akarta hozni a France Télécomot, a Bíróság ezt arra hivatkozva utasította el, hogy az állami intézkedéseket az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján nem céljaik, hanem hatásaik alapján kell értékelni. Az eredeti szabályozás alapján ezeket a költségeket a Bíróság a France Télécom átlagos működését terhelő költségként értékelte attól függetlenül, hogy versenytársainak alacsonyabb nyugdíjjárulékokat kellett fizetniük.

A *vállalkozás általános költségeinek* fogalmára mutat rá a Belgium kontra Bizottság ügy¹⁵³ (BSE-teszt-ügy) is. Az ügy alapja az uniós szabályozás volt, amely kötelezővé tette, hogy a tagállamok a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmainak kiszűrése érdekében

¹⁴⁸ A Bizottság 2012/540/EU határozata a France Télécom által foglalkoztatott állami alkalmazottak nyugdíjának finanszírozási módjára vonatkozóan a Francia Köztársaság által a France Télécom javára végrehajtott reformról (C 25/08., korábbi NN 23/08. számú állami támogatás) (HL L 279., 12. 10. 2012., 1. o.). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2012:279:TOC> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁴⁹ A T-385/12. számú Orange, anciennement France Télécom kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:117].

¹⁵⁰ A T-143/12. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2016:406].

¹⁵¹ A C-211/15 P. számú Orange kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:798].

¹⁵² A C-280/00. számú Altmark Trans-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:415]. Lásd a 8.7.1. fejezetet.

¹⁵³ A C-270/15. számú Belga Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:489].

bizonyos vizsgálatokat végezzenek. A Bizottság – mint a mezőgazdasági támogatások összegegyeztetetőségét meghatározó intézmény – iránymutatást¹⁵⁴ fogadott el a szűrővizsgálatokkal, az elhullott állatokkal és a vágóhídi hulladékokkal kapcsolatos költségek fedezésére nyújtott állami támogatásokról, amely vizsgálatonként negyven euróig engedélyezte támogatás nyújtását. A Bizottság 2011-ben megállapította,¹⁵⁵ hogy egy időszakban (2003. január 1-jétől 2004. június 30-ig) Belgium az állattenyésztőknek jogellenesen a negyven eurós összeget meghaladó mértékű támogatást nyújtott a vizsgálatok elvégzésére, ezért visszafizettetését rendelték el. Belgium megtámadta a Bizottság határozatát, de a Törvényszék a keresetet elutasította,¹⁵⁶ amely ítélet ellen Belgium fellebbezett, mivel szerinte az intézkedés nem valósított meg szelektív előnyt az érintett vállalkozások számára. Belgium szerint nem követelhető meg, hogy a vállalkozásokat terhelő kötelezettségek pénzügyi következményeit minden esetben a vállalkozások viseljék. Mivel a vizsgálatok finanszírozása területén nem léteznek uniós harmonizációs szabályok, a tagállamok továbbra is szabadon dönthetnek úgy, hogy magukra vállalják az ezzel kapcsolatos vizsgálatok költségeit. Továbbá a szűrővizsgálatoknak a hatóságok általi finanszírozása mindig e vizsgálatok tényleges költségei alatt maradt, és a „túlkompenzáció” hiánya kizárja azt, hogy meg lehessen állapítani gazdasági előny fennállását. A Bíróság azonban nem értett egyet Belgium érvelésével, és kifejtette, hogy a joggyakorlat alapján a szabályozott gazdasági tevékenység gyakorlásával szorosan összefüggő, törvényből vagy rendeletből eredő kötelezettségek miatt felmerülő kiegészítő költségek jellegüknél fogva olyan tehernek minősülnek, amelyet általában a vállalkozásoknak kell viselniük. Így az a körülmény, hogy e kötelezettségek a hatóságoktól erednek, önmagában nem befolyásolhatja e hatóságok más beavatkozásai jellegének értékelését akkor, amikor azt kell megvizsgálni, hogy azok a rendes piaci feltételeken kívül előnyben részesítenek-e vállalkozásokat. Ebből következően nincs hatással a vállalkozások által általában viselendő terhek minősítésére az a körülmény, hogy e terhek a hatóságok közhatalmi jogköreik (jelen esetben közegészségügyi szabályozás) gyakorlása során történt beavatkozásából erednek, vagy az, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek úgy, hogy a szűrővizsgálatok finanszírozása területén való harmonizáció hiányában átvállalják e költségeket. A harmonizáció hiányának azért sincs hatása az esetleges gazdasági előnynek minősítésre, mert a tagállamok még az olyan területeken is, ahol megőrizték hatásköreiket, kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, beleértve az állami támogatási szabályokat. Mivel az intézkedéseket állami támogatási szempontból nem okaik vagy céljaik, hanem hatásaik alapján kell értékelni, a Bíróság elutasította Belgiumnak az előny közegészségügyi okokra hivatkozva kizáró érvét is. Továbbá a tesztek elvégzése nem minősült általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, és a Bíróság nem tartotta a túlkompenzáció hiányának kérdését sem indokoltnak. A vállalkozások normális működése során felmerülő saját költségek tekintetében ezt a fogalmat a Bíróság szerint nem lehet értelmezni, ezért a Bíróság a fellebbezést elutasította.

¹⁵⁴ Community guidelines for State aid concerning TSE tests, fallen stock and slaughterhouse waste (HL C324., 24. 12. 2002., 2. o.)

¹⁵⁵ A Bizottság 2011/678/EU határozat a szarvasmarhaféléket érintő fertőző szivacsos agyvelőbántalmak (TSE) szűrővizsgálatának finanszírozásához Belgium által nyújtott állami támogatásról (C 44/08 [ex NN 45/04] állami támogatás) (HL 2011., L 274., 36. o.).

¹⁵⁶ A T-538/11. számú Belga Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:188].

Azt, hogy az előny bármilyen formában jelentkezhet, jól mutatja a Bretagne Angleterre Irlande- (BAI-) ügyben¹⁵⁷ hozott ítélet, amelyben Spanyolország és az Egyesült Királyság közötti kompszolgáltatások tiltott állami finanszírozása volt a vita tárgya. A panasz alapján indult ügyben a Bizottság megállapította, hogy a spanyol bizcayai regionális hatóság és az illetékes turisztikai ügynökség vállalták, hogy az egyik kompszolgáltatótól évente előre meghatározott fix áron összesen 26 000 utazási utalványt vásárolnak a Bilbao–Portsmouth útvonalra. A Bizottság azt is megállapította, hogy a céggel kötött megállapodásban meghatározott ár magasabb volt, mint az egyébként alkalmazott. E megállapítások alapján a szerződést módosították (például a megvásárolt utalványok száma a szociálisan rászoruló személyek alapján meghatározott, bár ez a tényleges vásárolt utalványok számának növekedését okozta), amelyről a Bizottság kimondta, hogy kereskedelmi alapon kötött, és nem tartalmaz állami támogatást.¹⁵⁸ Ezt a határozatot támadta meg a BAI, azt állítva, hogy az új megállapodás is állami támogatásnak minősül, és a mögöttes szociális cél sem mentesíti ezen minősítés alól. A Törvényszék értékelésében azt emelte ki, hogy az új megállapodás is előre meghatározott számú utalvány több éven keresztül történő megvásárlására vonatkozó kötelezettséget tartalmaz. Figyelemmel a futamidőre és a jegyek számára, a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a megvásárlandó utalványok számát, különösen annak növekedését nem a hatóságok tényleges szükségletei alapján határozták meg. Mivel az utalványokat a főszezonon kívül lehetett felhasználni, a megvásárolt szolgáltatás nyújtása a komptársaság részéről nem igényelt további költségeket, beruházásokat. Ezek alapján a Bizottság nem tekinthette volna átlagos, kereskedelmi feltételek alapján kötöttnek a megállapodást, amit az a tény is megerősített, hogy a komptársaság a hatóságok felé fennálló tartozásait tudta finanszírozni a hatóságoktól kapott bevételből. A Törvényszék tehát megállapította, hogy a nem valós igényekhez igazított vásárlási kötelezettség előnyt jelent a komptársaság számára, és megsemmisítette a Bizottság határozatát.

A piaci körülmények modellezése, illetve a piaci szereplők magatartásához való viszonyítás viszont nem jelenti azt, hogy az állam nem alkalmazhat olyan beavatkozási formákat, amelyek a piaci szereplők számára nem állnak rendelkezésre. Az uniós bíróságok ezt egyértelművé tették az *Électricité de France-* (a továbbiakban: EDF-) ügyben hozott ítéleteikben. Az EDF a francia állam 100%-os tulajdonában lévő társaság, amely elektromos áram termelésével, továbbításával és szolgáltatásával foglalkozik, főként Franciaországban. Egy 1997-ben elfogadott francia törvény alapján az EDF a koncesszióval részére korábban átadott elektromos hálózat tényleges tulajdonosává vált. A koncesszióba adott eszközök ellenértéke – amely korábban az EDF passzívái között szerepelt – állami tőkejuttatásként került jóváírásra az EDF-nél a szükséges eszközértékeléseket követően. Ebből következően az EDF hálózatra vonatkozó céltartaléka felszabadult. Ez adóköteles jövedelemnek minősül. A Bizottság hivatalos vizsgálatot követően 2003-ban arra a következtetésre jutott, hogy az elektromos hálózat felújítására létrehozott adómentes céltartalék tőkeemelésé történő átalakítása a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatást valósított meg, amelynek támogatástartalma 5,88 milliárd frank, vagyis 888,89 millió euró. Ezt

¹⁵⁷ A T-14/96. számú Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1999:12].

¹⁵⁸ Commission's decision terminating the review procedure initiated under Article 93(2) of the EC Treaty (aid to Ferries Golfo de Vizcaya SA) (HL C 321., 01. 12. 1995., 4. o.).

az összeget az EDF-nek kamattal növelten (összesen 1,212 milliárd eurót) kell az állam részére megfizetnie.¹⁵⁹ Az EDF megtámadta a határozatot,¹⁶⁰ és azzal érvelt, hogy a Bizottságnak formális alapon nem kellett volna a piaci magánbefektető elve szerinti vizsgálatot elutasítani. A Bizottság ugyanis a határozatában kizárta, hogy a francia állam piaci alapon döntött a tőkeemelésről, mivel adótartozás elengedéséről volt szó, amiről egy piaci befektető nem dönthetett, mert csak az állam rendelkezik az adóbevételekkel. A Törvényszék viszont nem értett egyet a Bizottsággal, és nem tartotta relevánsnak, hogy az állam milyen forrásból (gazdasági vagy közhatalmi) származó pénzt fektet be, függetlenül attól, hogy magánbefektetők adóbevételekhez nem férnek hozzá, főleg mivel az állam legtöbb bevétele közhatalmi jogaihoz kapcsolódik. A Törvényszék szerint önmagában az a tény, hogy az állam törvénnyel rendelkezett a tőkeemelésről, nem elegendő annak kizárásához, hogy gazdasági megfontolások alapján magánbefektetőkhez hasonlóan járt el. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság azon érvét sem, hogy az adótartozás átalakítása nem hasonlítható össze egy magánhitelező befektetésével, mert ez diszkriminációt okozna. Vagyis a tartozás eredete az elv alkalmazása szempontjából nem értékelendő tényező, mivel magántulajdonosok is átalakíthatják követelésüket tulajdonrészé. A Törvényszék szerint az állami intézkedések formájának nincsen jelentősége, csak a hatásaikra kell összpontosítani, tehát elvárható, hogy a Bizottság ilyen esetekben is megvizsgálja, hogy az állami intézkedés egy piaci magánbefektető számára a várható megtérülést figyelembe véve elfogadható lett volna-e. A Bizottság fellebbezett a Törvényszék ítélete ellen. A Bíróság, miután megismételte a joggyakorlat arra vonatkozó megállapításait, hogy egyrészt nem az intézkedések formája vagy célja, hanem a hatása értékelendő, másrészt, hogy az állam nem nyújt előnyt, ha a piaci szereplőkhöz hasonlóan jár el, kifejtette, hogy a piaci magánbefektető kritériumának alkalmazása végeredményben attól függ, hogy az érintett tagállam részvényesi minőségében, ne pedig közhatalmi szervként nyújtson gazdasági előnyt a hozzá tartozó vállalkozásnak. Ez az ügy körülményei és az állami döntéshozatal megalapozó dokumentumok alapján dönthető el. Amennyiben egy tagállam megalapozottan hivatkozik erre, a Bizottság pusztán a beavatkozás formája alapján nem utasíthatja el, hogy elvégezze a befektetés várható megtérülése alapján annak elemzését, hogy azt egy piaci szereplő is végrehajtotta-e volna hasonló körülmények között. A Bíróság tehát egyetértett a Törvényszék érvelésével, és elutasította a Bizottság fellebbezését.¹⁶¹ Ezt követően a Bizottság lefolytatta a francia állam befektetése megtérülésének vizsgálatát, és arra következtetésre jutott, hogy a döntéskor rendelkezésre álló információk alapján túl alacsony megtérülést eredményezett (még a kockázatmentesnek tekintett francia államkötvények hozamának felét sem érte el), ami miatt egy piaci racionális szereplő nem hajtotta volna végre, tehát állami támogatást nyújtott az EDF-nek.¹⁶²

¹⁵⁹ A Bizottság 2005/145/EK határozata (2003. december 16.) a Franciaország részéről az EDF-nek és a villamosenergia- és gázipari szektornak nyújtott állami támogatásokról (HL L 49., 2005. 02. 22., 9. o.).

¹⁶⁰ A T-156/04. számú EDF kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009., II-04503 o.].

¹⁶¹ A C-124/10. P. számú Európai Bizottság kontra Électricité de France (EDF) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:318].

¹⁶² A Bizottság 2016/154/EU határozata a főellátási hálózat felújítására adómentesen elkülönített céltartalék tőkétvé átmínősítése révén Franciaország által az EDF javára végrehajtott SA.13869 (C 68/2002) (korábbi NN 80/2002) számú állami támogatásról (HL L 34., 10. 02. 2016., 152. o.).

2.4.3. Az előny megvalósulása nem független vállalkozások viszonylatában

Mivel a versenyjogi szabályok a vállalkozás tulajdonosi körétől függetlenül alkalmazandók, az állami vállalatok közötti vagyonmozgások esetében is vizsgálendő, hogy azokra piaci feltételek mellett került-e sor – akkor is, ha ezek igen nagy összeget érintenek, vagy nincsen hasonló tevékenységet végző vállalkozás a piacon. A joggyakorlat alapján, ha valójában nem lett volna olyan magánbefektető, amelyik ekkora összeget tudott volna mobilizálni és befektetni, az előny fennállásának vizsgálatát a „piac általános körülményei” alapján kellett volna elvégezni.¹⁶³ Vagyis ezekben az esetekben sem kizárt az állam magatartásának piaci racionalitás szerinti vizsgálata, az előny nyújtása állami vállalatok, illetve partner- vagy kapcsolt állami vállalatok között is megvalósulhat.

Sőt, a Bizottság 2013-tól egy sor eljárásban kimondta,¹⁶⁴ hogy magántulajdonban lévő multinacionális vállalkozások azzal csökkentették adófizetési kötelezettségeiket, hogy a vállalatcsoporton belüli ügyletek esetében nem tartották be a kapcsolt vagy partnervállalkozások közötti piaci árszintet biztosító úgynevezett transzferárzásra vonatkozó előírásokat, vagy azokat szándékosan hibásan alkalmazták. Így a cégcsoporton belüli ügyletek elszámolására nem piaci áron került sor, és ezáltal a cégcsoport kevesebb adót fizetett, és állami támogatásban részesült. Ezekben az ügyekben a Bizottság azt vizsgálja, hogy független felek is az adómegállapítás által biztosított árakon szerződtek volna-e, mivel a piaci ár alatti szolgáltatásnyújtás lehetőséget biztosít arra, hogy a cégcsoport nyereségét olyan államba transzferálja, ahol kedvezőbbek az adószabályok. Ehhez sok esetben más piaci szereplőktől kell referenciaárakat beszerezni, emiatt ezek a vizsgálatok meglehetősen időigényesek.

A Bizottság így például – 3 éves vizsgálatot követően – negatív határozatot¹⁶⁵ hozott az Amazon luxembourgi hatóságok által kiadott 2003-as és 2011-es feltételes adómegállapításairól és az cég ezen adómegállapítások alapján kialakított gyakorlatáról. A feltételes adómegállapítások célja, hogy az adózó kérésére a hatóság az adózó által közölt tények és adatok alapján a kérelemben megjelölt (meglévő vagy jövőbeli) adókötelezettségre vagy annak hiányára vonatkozó konkrét kérdés(ek) vonatkozásában megállapítja az adózó adókötelezettségét vagy annak hiányát. A Bizottság megállapítása alapján az Amazon a feltételes adómegállapítások segítségével elérte, hogy nyereségének háromnegyede után ne fizessen adót. A Bizottság a cégnek biztosított adóelőnyt tiltott támogatásnak minősítette, és kötelezte Luxembourgot, hogy 250 millió eurónyi be nem szedett adót és kamatait fizettesse meg a céggel. A Bizottság által kritizált megoldás hasonlított az Apple-ügyben is kialakított cégkonstrukcióhoz. Az Egyesült Államokban alapított Amazon cégcsoportnak két európai

¹⁶³ A Bíróság C-83/01. P, C-93/01. P és C-94/01. P számú Chronopost és mások kontra Ufex és mások egyesített ügyekben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2003:388] 38. pontja.

¹⁶⁴ Például a Bizottság (EU) 2017/502 határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C, korábbi 2014/NN) állami támogatásról (HL L 83. 38., 2017. 03. 29.); a Bizottság (EU) 2016/2326 határozata (2015. október 21.) a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C, korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról (HL L 351., 22. 12. 2016., 1. o.); a Bizottság (EU) 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról (HL L 187., 19. 07. 2017., 1. o.). A Bizottság legutóbb 2017. december 18-án indított eljárást az IKEA adózási gyakorlatának vizsgálata céljából (SA.46470. számú ügy, a határozatot még nem tették közzé a Hivatalos Lapban).

¹⁶⁵ Az SA.38944. számú ügyben hozott bizottsági határozat (az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* még nem tették közzé).

leányvállalata volt. Az Amazon EU (az első cég), amely a cég tényleges tevékenységét (internetes kiskereskedelem, kapcsolattartás az eladókkal stb.) végezte, és az Amazon Europe Holding Technologies (holding cég), amelynek tényleges alkalmazottai, üzleti helysége és üzleti tevékenysége nem volt. Az Amazon minden európai bevételét és nyereségét az első cégnél, Luxembourgban mutatta ki. A holding cég kizárólag az amerikai anyavállalattól kapott szellemi tulajdonjogokat értékesítette ellenszolgáltatásért az első cégnek, és hajtott végre kifizetéseket ezért cserébe az anyavállalat számára évente egy úgynevezett költségmegosztási megállapodás alapján. E kifizetések mértékét egy amerikai adóbíróság állapította meg. Ellentétben az első céggel, a holding cég jogi formája miatt Luxembourgban nem volt adóköteles. Az általa elért eredményt csak az amerikai tulajdonosok szintjén terhelte adó, akik adófizetési kötelezettségük elhalasztásával éltek. Az adómegállapítások engedélyezték az első cég részéről a holding cég felé történő kifizetéseket. A tényleges gazdasági tevékenységet végző vállalat nyereségének átlagosan 90%-a került kifizetésre a holding társaság felé, ami általában 50%-kal haladta meg a holding által az amerikai anyavállalat felé a költségmegosztási megállapodás alapján vállalt kifizetéseket. Ily módon az Amazon európai bevételeiből származó nyereség háromnegyede a tényleges tevékenységet nem végző holding cégnél került kimutatásra, ahol nem voltak adókötelesek. A Bizottság vizsgálata arra irányult, hogy az azonos cégcsoporthoz tartozó két vállalkozás közötti kifizetések piaci feltételek mellett („arm’s length principle”), független szereplők között is hasonló módon valósultak-e volna meg. A vizsgálat során a Bizottság nem kérdőjelezte meg, hogy a szellemi tulajdonjoggal rendelkező holding társaság e jog rendelkezésre bocsátásáért ellenszolgáltatásban részesülhet-e, hogy a szellemi tulajdonjog eredeti tulajdonosa részére a holding társaság rendszeres kifizetéseket eszközölhet-e, valamint a luxembourgi adórendszert általános szabályait sem. A Bizottság határozatában azt kifogásolta, hogy a Luxembourg által elfogadott adómegállapítás indokolatlan nyereségmegosztást tett lehetővé a cégek számára, és a kifizetett jogdíjak mértékét mesterségesen megnövelte, ami egyrészt független felek között nem lett volna elfogadható, másrészt a cég nyereségadó-fizetési kötelezettségének megalapozatlan számítását eredményezte. Luxembourgnek az adómegállapítás nélkül fizetendő adó és a cég által megfizetett adó különbözetét kell kamattal együtt beszednie a cégtől 4 hónapon belül.

Jelenleg a Bizottság összes transzferárazással kapcsolatos negatív határozata a Törvényszék előtt van,¹⁶⁶ mivel az érintett tagállamok és cégek megtámadták azokat. Ezért azt, hogy az uniós bíróságok elfogadják-e a Bizottság érvelését, és értékelését megfelelőnek találják-e, csak a következő években tudhatjuk meg.

2.4.4. Az előny megvalósulása a nem független vállalkozások viszonylatában

Az Altmark Trans-ítélet elfogadása előtt (lásd 8.7.1. fejezet) a joggyakorlat nem foglalt egyértelműen állást a tekintetben, hogy az állam által közfeladatnak (az uniós terminológia szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak) minősített szolgáltatások ellátásáért nyújtott

¹⁶⁶ A T-636/16. számú Starbucks és Starbucks Manufacturing Emea kontra Bizottság ügy, a T-101/17. számú Apple Distribution International kontra Bizottság ügy, a T-759/15. számú Fiat Chrysler Finance Europe kontra Bizottság ügy. A Bizottság határozatait az érintett tagállamok is megtámadták.

állami kompenzáció állami támogatásnak minősül-e. Az Altmark Trans-ítélet alapján ma már egyértelmű, hogy ez csak abban az esetben kerülhető el, ha az állam az adott szolgáltatást – az elvárt minőség viszonylatában – bizonyíthatóan a legolcsóbban, a legkevesebb kompenzációt nyújtva szerzi be. Ellenkező esetben a kompenzáció állami támogatást valósít meg, amely adott esetben összeegyeztethető lehet az EUMSZ.-szel.

2.4.5. A közvetett előny

Mivel az állami intézkedéseket hatásaik alapján kell vizsgálni, elképzelhető, hogy a támogatásból származó előny nem az állammal kapcsolatban álló vállalkozásnál jelenik meg, hanem közvetett kedvezményezetteknel. Ez az intézkedés állami támogatási szempontú értékelését nem befolyásolja. Természetesen amennyiben a végső kedvezményezett nem minősül vállalkozásnak, akkor azt kell vizsgálni, hogy a támogatás közvetítőjénél marad-e az előnyből, vagy azt részben vagy teljes mértékben továbbítja-e a végső kedvezményezettek számára.¹⁶⁷ Közvetett előny nyújtására akkor is sor kerülhet, ha a támogatást közvetlenül gazdasági tevékenységet nem végző magánszemélyek kapják.¹⁶⁸

A közvetett előny tankönyvi példájának tekinthető a Mediaset-ügy és az ahhoz kapcsolódó ítéletek. Olaszországban 2004-ben törvény rendelkezett arról, hogy az előfizetési díjat megfizető fogyasztók új televíziókészülék vásárlása esetén 150, majd 2005-től 70 euró támogatást kapnak úgynevezett set top boxok vásárlásához, hogy a digitális földfelszíni technikával (T-DVB/C, DVB) sugárzott műsorokat fogni tudják. Emellett Olaszországban ugyanebben az időszakban került sor az analóg műsorszolgáltatás szabályozás útján digitálisra váltásra. A Bizottsághoz egy műsorszolgáltató panaszt nyújtott be a magánszemélyeknek nyújtott támogatás miatt. A Bizottság 2007-ben úgy döntött, hogy Olaszország által 2004–2005-ben bizonyos digitális földfelszíni dekóderek megvásárlásához biztosított támogatás az „à la carte” szolgáltatásokat kínáló digitális földfelszíni műsorszolgáltatók, valamint a fizetős digitális televíziós szolgáltatásokat kínáló kábeltévé-üzemeltetők részére nyújtott állami támogatásnak minősül.¹⁶⁹ A Bizottság szerint a magánszemélyeknek nyújtott támogatás a műsorszolgáltatóknak nyújtott közvetett előnyt valósított meg. Mivel a támogatási rendszer nem volt technológiaszemleges, és csak a földfelszíni dekóderek vételéhez lehetett a támogatást igénybe venni, a Bizottság a programot a célkitűzéssel való aránytalanság és az okozott versenytorzítás miatt a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásnak minősítette. A Mediaset műsorszolgáltató megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt, többek között arra hivatkozva, hogy az intézkedés nem valósít meg előnyt a műsorszolgáltatók szintjén (például nem növekedett a piaci részesedésük, amúgy nem nekik kellett volna a dekódereket megvásárolniuk).¹⁷⁰ A Törvényszék megállapította, hogy a támogatást magánszemélyek kapták a dekóderek vásárlására, azonban az intézkedés előnyeiből nem

¹⁶⁷ A T-81/07–T-83/07. számú Jan Rudolf Maas és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:237].

¹⁶⁸ A C-156/98. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:467].

¹⁶⁹ Az Olasz Köztársaság által digitális dekóderek megvásárlásához nyújtott C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) állami támogatásról szóló 2007/374/EK bizottsági határozat (HL L 147. 1., 2007. 06. 08.).

¹⁷⁰ A T-177/07. számú Mediaset S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2010:233].

részesülhettek azok a fogyasztók, akik olyan készüléket kívántak vásárolni vagy bérelni, amely kizárólag digitális műholdas televíziójelek vételét tette lehetővé, vagyis nem volt technológiailag semleges. Az a tény, hogy az intézkedés hiányában a műsorszolgáltatók finanszírozták-e volna a dekóderek beszerzését, az előny szempontjából a Törvényszék szerint nem volt releváns. A Törvényszék elfogadta a Bizottság érveit, hogy az intézkedés a földfelszíni műsorszolgáltatók javára szóló gazdasági előnyt valósított meg, mivel a kereskedelmi televíziózás egyik kiemelten fontos eleme a közönség elérése. A támogatási intézkedés egyrészt arra ösztönözte a fogyasztókat, hogy az analóg technikáról a digitális földfelszíni technikára térjenek át azzal, hogy csökkentette a digitális földfelszíni műsorszolgáltatók által egyébként viselendő költségeket, másrészt lehetővé tette a műsorszolgáltatók ezen csoportja piaci helyzetének a márkaimázs-pozicionálás és az ügyfélkör révén való megtartását a belépő versenytársakkal szemben. Bár a közvetített tv-programok befolyásolják a fogyasztók választását, hogy milyen csatornákat kívánnak nézni, a Törvényszék szerint a dekóderek ára marad az a meghatározó tényező, amelyet a televízió nézők a dekóderválasztás során figyelembe vesznek, és az árcsökkenés befolyásolhatja a költségérzékeny fogyasztók választását. A Törvényszék tehát a keresetet elutasította. A Mediaset az ítélet ellen fellebbezett,¹⁷¹ az Európai Bíróság azonban egyetértett a Törvényszék megállapításával, hogy a fogyasztóknak nyújtott támogatás közvetett előnyt jelentett egyes műsorszolgáltatók számára, többek között arra is utalva, hogy egyébként az EUMSz. 107. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti támogatási kivételnek¹⁷² nem lenne értelme, így a fellebbezést elutasította.

A Bíróság gyakorlatában fellelhető magyar vállalkozást érintő eset is, ahol a közvetett előnyök kérdése jelentőséggel bírt. Az OTP-ügyben¹⁷³ az volt az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdés, hogy a lakáscélú jelzáloghitelek biztosítására az állam által ingyenesen nyújtott kezesség és az adós nemfizetésének esetére vállalt állami helytállás állami támogatást valósít-e meg a hitelt folyósító bankok számára. A Bíróság a kezességvállalás hatásainak elemzése során a közvetlen és közvetett hatásokat is figyelembe vette, amikor megállapította, hogy az állami garanciavállalás lehetővé teszi a hitelintézeteknek, hogy az ezzel járó gazdasági kockázat viselése nélkül nyújtsanak kölcsönöket. Így azoknak a hitelintézeteknek, amelyek az alapügyben vizsgálthoz hasonló megbízási szerződést kötöttek, sem a kölcsönvevő teljesítőképességét nem kell szükségképpen megvizsgálniuk, sem pedig garanciadíjat nem kell felszámítaniuk. Ezenkívül a Bíróság szerint a kölcsönvevők a legtöbb esetben további szolgáltatásokat fognak igénybe venni e hitelintézeteknél, így például folyószámlát fognak nyitni. Ezért az állami garanciavállalás az említett hitelintézeteknek előnyt biztosít, mivel annak köszönhetően bővül az ügyfélkörük, és nőnek a bevételeik. A Bíróság ezért a kezességvállalást állami támogatásnak minősítette.¹⁷⁴

A közvetett előny egy speciális esete, amikor a Bizottság belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás visszatéríttetését rendeli el, és a visszatéríttetés által érintett vállalkozás gazdasági tevékenységét egy másik vállalkozás átveszi. Ilyen esetekben, amennyiben

¹⁷¹ A C-403/10. P. számú Mediaset S.p.A. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: C:2011:533].

¹⁷² A belső piaccal összeegyeztethető: a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják.

¹⁷³ A C-672/13. számú OTP Bank Nyrt. kontra Magyar Állam és Magyar Államkincstár ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:185].

¹⁷⁴ Az ítélet egy, az intézkedés szelektivitására vonatkozó ténykérdés eldöntése miatt a támogatásként való minősítést illetően a ténykérdés eldöntését és a végső döntést a kérdést előterjesztő bíróságra telepítette.

gazdasági folytonosság áll fenn a két vállalkozás között, illetve a cég vagy az eszköztáruházas egyetlen célja a visszafizetési kötelezettség megkerülése, a Bizottság a visszafizetési kötelezettséget az átvevőre is kiterjedőnek tekinti.

A közvetett előnyök kérdése az állam által finanszírozott infrastruktúra-fejlesztések tekintetében is fontos kérdés, különösen mivel a tulajdonos mellett az infrastruktúra működtetői és használói is lehetnek gazdasági tevékenységet vizsgáló vállalkozások, ezért az előny megvalósulását az ő szintjükön is vizsgálni szükséges.

2.4.6. A támogatás másodlagos hatásai

A közvetett előnytől meg kell különböztetni a támogatás másodlagos hatásait, amelyek nem valósítanak meg az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatást. Általában minden támogatásnak vannak másodlagos hatásai, például egy vállalkozás beruházásának támogatása a beruházás részét képező gépek gyártóinak és az épületeket megépítőeknek is előnyös, vagy egy reptér fejlesztésének támogatása a reptér közelében letelepedett vállalkozásoknak biztosíthat előnyösebb üzleti környezetet. Az állami támogatási jog azonban ezekkel a másodlagos hatásokkal már nem foglalkozik, hiszen így nem lehetne a tovagyrúzó hatások tekintetében egy objektív választóvonalat húzni, ameddig a hatásokat még vizsgálni szükséges. Ezzel szemben az olyan támogatási intézkedés hatása, amely megköveteli, hogy a kedvezményezett bizonyos eszközöket vásároljon, vagy technológiákat használjon az előre azonosítható eladók miatt, felmérhető és vizsgálható.

A Bizottság legutóbb a szardíniai repterek számára nyújtott kompenzáció vizsgálata¹⁷⁵ során mutatott rá a másodlagos hatások és a közvetett előny gyakorlati különbségeire. 2011-ben Olaszország egy intézkedéscsomagot jelentett be a Bizottságnak, amelynek célja a regionális gazdaságnak a turistaforgalom növelése révén történő erősítése volt, különösen a nyári szezonon kívül. A program alapján a szardíniai repülőtér-üzemeltetők kaphattak kompenzációt „közszolgáltatási” kötelezettségeik ellátásáért. A támogatás 3 alintézkedésből állt:

1. A légitársaságok számának bővítése az elő- és utószezonban, csökkentve ezáltal az idegenforgalom szezonálisát. Az előre bejelentett forgalomnövelési vállalkozások esetében a légitársaságok kompenzációt kaptak, elmaradása esetén bírságot kellett fizetniük.
2. Szardínia mint idegenforgalmi célállomás légitársaságok általi népszerűsítése. A légitársaságoknak és repülőtér-üzemeltetőknek konkrét marketing- és reklámtévékenységeket is meg kell határozniuk, amelyek célja az utaslétszám növelése és a repülőtér vonzáskörzetének népszerűsítése.
3. A repülőtér-üzemeltetők által a légitársaságoktól eltérő egyéb szolgáltatóktól a régió nevében megrendelt promóciós tevékenységekre kaptak finanszírozást.

A légitársaságoknak a reptérüzemeltetők továbbították az állami kompenzáció előre meghatározott módszer szerint számított részét. A Bizottság megállapította, hogy a Szardínia régió

¹⁷⁵ A Bizottság 2017/1861/EU határozata a SA.33983 (2013/C) (korábbi 2012/NN) (korábbi 2011/N) számú állami támogatásról (Olaszország) közszolgáltatási kötelezettségeikért nyújtott kompenzáció a szardíniai repülőterek számára (HL L 268., 18. 10. 2017., 1. o.).

által légitársaságok részére a repülőtér-üzemeltetőkön keresztül az 1. és a 2. tevékenység finanszírozására nyújtott finanszírozás állami támogatásnak minősül. A Bizottság azt is vizsgálta, hogy a támogatás a repterek üzemeltetőinek közvetett előnyt biztosít-e, figyelemmel arra is, hogy a repülőtér-üzemeltetők a régiótól kapott finanszírozás teljes összegét a légi közlekedési szolgáltatások bővítése, valamint marketingmegállapodások megkötése céljából továbbadták, és e tevékenységeket saját forrásaikból társfinanszírozták. A Bizottság szerint közvetett előny akkor áll fenn, ha az intézkedést úgy alakítják ki, hogy a másodlagos hatásai azonosítható vállalkozásoknál vagy vállalkozáscsoportoknál jelenjenek meg. A Bizottság megállapítása szerint a vizsgált 3 tevékenység célja nem az volt, hogy másodlagos hatásait a szardíniai repülőtereknek adják tovább, hanem hogy a régióban vállalkozások nagy csoportját részesítse előnyben, különösen a turisták részére szolgáltatásokat kínáló vállalkozásokat. A Bizottság ezért a reptér-üzemeltetőket a támogatás légitársaságok számára való közvetítő entitásnak minősítette. Bár a repülőtér-üzemeltetők számára előnyös lehet a program keretében a légitársaságoknak juttatott támogatás következtében megnövekedett légi forgalom, e hatások azonban hasonlóak az egyéb ágazatok gazdasági szereplőire gyakorolt pozitív hatásokhoz, amely ágazatok bevétele szintén a légi utasok számától függ, különös tekintettel az idegenforgalomra (autókölszönzés, szállodák, éttermek, vendéglátás, üzemanyag-értékesítés, kiskereskedelem stb.). Ezen ágazatok nagymértékben függnak a szardíniai repülőterekre érkező és onnan induló utasok számától. A Bizottság ezért úgy ítélte meg, hogy a programot nem úgy alakították ki, hogy másodlagos hatásai a repülőtér-üzemeltetőkre irányuljanak, hanem inkább úgy, hogy kedvező hatással legyen Szardíniában az idegenforgalomhoz kapcsolódó sokféle ágazatra. Ezek alapján a Bizottság kizárta a közvetett előny megvalósulását.

2.5. A verseny érintettsége

2.5.1. A verseny torzulásának fogalma

Egy tagállami intézkedés abban az esetben minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerint tiltott állami támogatásnak, amennyiben az torzítja, vagy legalábbis torzíthatja a versenyt. A Bizottság álláspontja szerint egy intézkedés akkor rendelkezik versenytorzító potenciállal, ha feltehetően javítja, vagy legalább megerősíti a kedvezményezett más versenytárs vállalkozásokkal szembeni versenypozícióját.¹⁷⁶ Amennyiben tehát az állam egy liberalizált piacon tevékenykedő vállalkozás számára nyújt támogatást, abban az esetben általában fennáll a verseny torzulásának lehetősége.¹⁷⁷ Az uniós bíróságok joggyakorlata értelmében az állami támogatás még akkor is torzíthatja a versenyt, ha nem segíti elő a kedvezményezett vállalkozás bővülését. Elegendő, ha a támogatás lehetővé teszi a vál-

¹⁷⁶ Lásd a 730/79. számú Philip Morris Holland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1980:209] 11. pontját, a T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97-T-607/97, T-1/98., T-3/98-T-6/98 és T-23/98. számú egyesített ügyek Alzetta Mauro és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:151] 80. pontját, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1) 187. pontját.

¹⁷⁷ Lásd az Alzetta-ítélet 141–147. pontját, valamint a C-280/00. számú Altmark Trans GmbH és Regierung-spräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2003:415].

lalkozás számára, hogy megerősítse piaci versenypozícióját.¹⁷⁸ Kiemelendő továbbá, hogy az esetjog alapján nem szükséges annak bizonyítása, hogy az intézkedés ténylegesen torzítja a versenyt, elegendő ennek csupán a lehetősége.¹⁷⁹ Továbbá a támogatás alacsony összege vagy a kedvezményezett kisvállalkozásnak minősülése önmagában nem zárja ki a verseny torzulásának lehetőségét.¹⁸⁰

A verseny torzulása a Bizottság álláspontja szerint az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén zárható ki:

- a szolgáltatás az uniós joggal összhangban létrehozott jogi monopólium hatálya alá tartozik;
- a jogi monopólium nemcsak a piacon folyó, de a piacért folyó versenyt is kizárja,¹⁸¹
- a szolgáltatás nem versenyez más szolgáltatásokkal; valamint
- ha a szolgáltató egy másik, a verseny számára nyitott piacon földrajzi vagy termék-piacon is működik, abban az esetben ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy az állam által nyújtott finanszírozást ezen másik tevékenység finanszírozására használják fel.

A Bizottság álláspontja szerint jogi monopólium abban az esetben áll fenn, ha egy adott szolgáltatást jogi vagy szabályozási intézkedések egy kizárólagos szolgáltató számára tartanak fenn, és egyértelműen tiltják ilyen szolgáltatás más szolgáltató általi nyújtását. Hangsúlyozandó, hogy önmagában az a tény, hogy egy vállalkozást közszolgáltatás nyújtásával bíznak meg, nem jelenti azt, hogy ez a vállalkozás jogi monopóliumot élvez.¹⁸²

Létezhet a *jogi monopólium* fogalma értelmezésének egy olyan speciális, szűkítő módja, amely azt a helyzettel azonosítja, amikor az állam azt a döntést hozza, hogy az adott szolgáltatást önmaga, tehát az állam in-house vállalkozása látja el.¹⁸³ Ez azonban álláspontom szerint ellentétes lenne az EUMSZ. tulajdonsemleges megközelítésével,¹⁸⁴ másrészt a közlemény 6.2. pontjában leírtak indokolatlanul szűkítő értelmezését jelentené.

2.5.2. A verseny torzulásának hiánya infrastruktúra-fejlesztések finanszírozása esetében

Infrastruktúra-projektek állami támogatási szempontú vizsgálata esetében fontos előrebocsátani, hogy ezekben az esetekben gyakran több szereplő van jelen a jogviszonyban, és ezért több szereplő esetében kell megvizsgálni, hogy részesülnek-e állami támogatásban,

¹⁷⁸ Lásd a C-148/04. számú Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.] 56. pontját.

¹⁷⁹ Lásd a C-148/04. számú Unicredito Italiano-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.] 55. pontját, valamint BACON 2017, 83., 2.143. pont.

¹⁸⁰ Lásd a T-55/99. számú Confederación Española de Transporte de Mercancías kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:223] 89. pontját, valamint C-280/00. számú Altmark Trans-ügyben hozott ítélet 81. pontját.

¹⁸¹ Lásd a T-295/12. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2014:675] 158. pontját, valamint a Bizottság C 356/2002. számú az Egyesült Királyság által a Network Rail részére nyújtott állami támogatás ügyében hozott határozatának (HL C 2002., 232/2) (75)–(77) preambulumbekzdését.

¹⁸² Lásd a közlemény 272. lbjegyzetét.

¹⁸³ Lásd BACON 2017, 85., 2.147. pont.

¹⁸⁴ Lásd az EUMSZ. 345. cikkét: „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

vagy sem. A finanszírozási konstrukció kialakításától függően megjelenhet állami támogatás az infrastruktúra tulajdonosa, üzemeltetője és végfelhasználói szintjén.¹⁸⁵

A tulajdonos szintje

A Bizottság álláspontja szerint az infrastruktúra-fejlesztés finanszírozása – azaz a leendő tulajdonos az infrastruktúra tulajdonával történő gazdagodása abban az esetben nem torzítja a versenyt, ha

- az infrastruktúra nem szembesül közvetlen versennyel (nincs helyettesítő szolgáltatás);
- az ágazatban a tagállami szinten a magánforrásból történő finanszírozás nem jelentős; és
- az adott infrastruktúra nem részesít szelektíven előnyben egy adott ágazatot vagy vállalkozást, hanem a társadalom egészének nyújt előnyöket.¹⁸⁶

A vasúti infrastruktúra,¹⁸⁷ a közúti infrastruktúra,¹⁸⁸ valamint a víz- és szennyvízhálózatok építése vonatkozásában a Bizottság szerint azok jellemzően teljesítik a fenti 3 feltételt, ezért finanszírozásuk nem torzítja a versenyt.¹⁸⁹ A Bizottság ezen kijelentése alapján feltételezhető, hogy álláspontja szerint a vasúti és a közúti infrastruktúra nem nyújt egymással helyettesítő szolgáltatást, azaz ezek az infrastruktúrák egymással nem versenyeznek. Ugyanakkor eltérő álláspontot képvisel a Bizottság a kereskedelmi kompok és a fizetős hidak, illetve alagutak vonatkozásában, amelyek esetében azokat egymással versenyzőnek tekinti,¹⁹⁰ azaz finanszírozásuk esetében nem lehetséges érvelni a versenytorzulás hiányával.

Mindhárom említett esetkör vonatkozásában fontos azonban kiemelni, hogy ahhoz, hogy az infrastruktúra-fejlesztés finanszírozása ne minősüljön a tulajdonosnak nyújtott állami támogatásnak, ki kell zárni a keresztfinanszírozás lehetőségét. Azaz amennyiben a tulajdonos egyéb gazdasági tevékenységet is végez, kötelezni kell a számlák és a bevételek elkülönített kezelésére és elkülönített könyvelés vezetésére.¹⁹¹

Az üzemeltető szintje

Az infrastruktúra-üzemeltetők szintjén abban az esetben lehet kizárni állami támogatás nyújtását, ha azok az infrastruktúra használatáért piaci díjat fizetnek, vagy az infrastruktúra üzemeltetési jogát pályázati úton ítélték oda.¹⁹²

¹⁸⁵ Lásd a közlemény 200. pontját.

¹⁸⁶ Lásd a közlemény 211. pontját.

¹⁸⁷ Például a vasúti sínek, pályaudvarok, a vasúti hidak, a vasúti alagutak és a városi kötőpályás közlekedés infrastruktúrája.

¹⁸⁸ Kivéve például a fizetős közúti hidakat vagy egymással párhuzamosan haladó útszakaszokat. Lásd a közlemény 327. lábjegyzetét.

¹⁸⁹ Lásd a közlemény 219–221. pontjait.

¹⁹⁰ Lásd a közlemény 310. lábjegyzetét.

¹⁹¹ Lásd a közlemény 219–221. pontjait.

¹⁹² Lásd a közlemény 222–223. pontjait.

A végfelhasználók szintje

Az infrastruktúra-felhasználók pedig abban az esetben nem részesülnek állami támogatásban, amennyiben az infrastruktúra használatáért piaci árat fizetnek.

2.6. A kereskedelemre gyakorolt hatás¹⁹³

Az állami támogatás EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmának alkotó eleme, hogy az állami intézkedés érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.

Általánosságként elmondható, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének uniós bíróságok általi felfogása nagyon széles értelmezését alakította ki ennek a kitételnek. Míg az állami támogatás teljesüléséhez szükséges versenyre gyakorolt hatás nagyrészt a vállalkozások közötti közvetlen viszonyok elemzését vagy mérlegelését jelenti, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége inkább a határon átnyúló hatásokra összpontosít. E fogalmi elem megértéséhez ismét az uniós bíróságok joggyakorlatát kell segítségül hívni és a legfontosabb megállapításokat összefoglalni, különösen mivel az Európai Bizottság által az állami támogatás fogalmáról kiadott 2016-os közlemény¹⁹⁴ meglehetősen szűkszavúan foglalkozik a kérdéssel, és azon belül is inkább a kivételeket említi.¹⁹⁵

2.6.1. A kereskedelemre gyakorolt hatás értékelése a bírósági joggyakorlatban

A joggyakorlat a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást általában összekapcsolódó feltételnek tekinti. A mérőföldkőnek tekinthető Philip Morris-ítéletben¹⁹⁶ a Bíróság kimondta, hogy amennyiben a támogatás megerősíti egy, az EU-n belül versenyző vállalkozás helyzetét (előnyt jelent számára), akkor a kereskedelem érintettségének feltétele teljesül. A KG Holding-ítélet¹⁹⁷ is azt emelte ki, hogy a kedvezményezett pozíciója a támogatás következtében más, összehasonlítható szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokhoz képest előnyösebb, hogy a támogatás érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.

A támogatás tényleges hatásait nem szükséges a kereskedelem érintettségének teljesüléséhez bemutatni,¹⁹⁸ a joggyakorlat megelégszik annyival is, ha a támogatás hajlamos a keres-

¹⁹³ A fejezet STAVICZKY Péter (2010b): Megfelelni a globalizáció kihívásainak: a külföldi közvetlen tőkebefektetésekhez nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 3. sz. 93–107. cikkének felhasználásával készült.

¹⁹⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 19. 07. 2016., 1. o.).

¹⁹⁵ A Bizottság 2015 óta tapasztalható, meglehetősen kérdéses új gyakorlata a fejezet végén kerül ismertetésre.

¹⁹⁶ A 730/79. számú Philip Morris Holland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1980:209], 11. pont.

¹⁹⁷ A T-81/07. számú Jan Rudolf Maas és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:237].

¹⁹⁸ A C-372/97. számú Olaszország kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:234] 44. pontja.

kedelem befolyásolására,¹⁹⁹ de legalább is képes ilyen hatások kiváltására.²⁰⁰ A kereskedelem érintettsége kapcsán nem beszélhetünk a kereskedelem részleges érintettségéről,²⁰¹ és a hatások az adott tagállamban, de természetesen más tagállamban is jelentkezhetnek.²⁰²

A verseny torzulása (illetve ennek lehetősége) és a kereskedelem érintettsége összekapcsolódik,²⁰³ mivel a belső piacon nem léteznek olyan korlátok, amelyek a támogatás hatásait a tagállam határain belül tartanák. Az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása miatt a hatások tovagyűrűznek vagy tovagyűrűzhetnek, és ez már elegendő az állami támogatás megállapításához, hiszen a támogatás következtében a kedvezményezett termelési költségei csökkennek, könnyebben tud exportálni, és az EU-n belüli vállalkozások nehezebben tudnak az adott tagállam piacain terjeszkedni.²⁰⁴ A GEMO-ítéletben²⁰⁵ a Bíróság megállapította, hogy a termelési költségeket csökkentő intézkedés a végtermék árára csökkentő hatással van, és így érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ebből következően nem szükséges, hogy a kedvezményezett maga export útján vegyen részt az EU-n belüli kereskedelemben, elegendő, ha az általa kínált áruk vagy szolgáltatások tagállamok közötti kereskedelme megvalósul. Ugyancsak nincsen jelentősége a kedvezményezett piacra lépési szándékainak, tevékenysége esetleges bővítésének vagy ennek hiányának akár az EU-n belül vagy harmadik országok irányába.²⁰⁶

Figyelemmel az uniós jog által a különböző szolgáltatási ágazatokban elért liberalizációs folyamatra (áram, gáz, postai szolgáltatások, telekommunikáció, közlekedés stb.), elvi megközelítésből nagyon nehéz amellet érvelni, hogy egy másokkal versengő vállalkozás tevékenysége még közvetetten sem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bíróság is meghatározónak tekintette a tőke szabad áramlásának hatásait és az olaszországi bank-szektorban végbement liberalizációs folyamatokat az olasz bankoknak nyújtott támogatás értékelése során.²⁰⁷ Ugyanez igaz az elektromos áramtermeléshez kapcsolódó egyes állami intézkedések esetében is. Az ágazat liberalizációját követően az áramtermelők a tagállamok közötti áramkereskedelem miatt külföldi termelőkkel is versenyeznek, ami elegendő a kereskedelem érintettségének megállapításához.²⁰⁸ Sőt, még nem teljesen liberalizált piacok esetén is teljesülhet a kereskedelem érintettségének feltétele, különösen,

¹⁹⁹ A C-148/04. számú Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:774] 55. pontja.

²⁰⁰ A C-387/92. számú Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:100].

²⁰¹ A C-66/02. számú Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:768].

²⁰² A T-109/01. számú Fleuren Compost BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2004:4] 57. pontja.

²⁰³ A T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97-T-607/97. T-1/98., T-3/98-T-6/98. és T-23/98. számú Alzetta Mauro és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:151].

²⁰⁴ A C-102/87. számú Franciaország kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:391] 19. pontja.

²⁰⁵ C-126/01. számú Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:622].

²⁰⁶ A C- 234/84. számú Belgium kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1986:302] 23. pontja.

²⁰⁷ A C-66/02. számú Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:768] 119. pontja.

²⁰⁸ A C-206/06. számú Essent Netwerk Noord BV-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:413].

ha a kedvezményezett exportál az EU-n belül,²⁰⁹ de akkor is, ha a támogatásból származó előnyét más tevékenységekre is felhasználhatja.²¹⁰ A vizsgálat során annak sincsen jelentősége, hogy egy adott támogatást a kedvezményezett meddig vehetett igénybe,²¹¹ vagy hogy csak egyszeri alkalommal nyújtották-e.

A Bizottságnak, még ha általános jelleggel is, de mindig meg kell indokolnia, hogy miért tekinti a tagállamok közötti kereskedelmet az állami intézkedés által érintettnek, milyen körülmények alapján látja ezt igazoltnak. A Leeuwarden Papierwarenfabriek-ügyben²¹² a Törvényszék azért semmisítette meg a Bizottság határozatát, mert semmilyen információt nem tartalmazott erről a kitéletről. Bár legtöbb esetben a támogatásnyújtás körülményei elegendők annak igazolásához, hogy a támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyeget, ezeket a körülményeket a Bizottságnak határozatában megfelelően ismertetni kell. Támogatási programok esetében általában elegendő megvizsgálni és ismertetni az adott program jellemzőit.²¹³

Az állami támogatási jog célja pontosan az, hogy egyes tagállamok támogatás nyújtásával ne tudjanak a belső piacon, más tagállamokban negatív hatásokat okozni, saját gazdaságuk vagy vállalataik problémáit ne exportálják a többi tagállamba (például egy nehéz helyzetbe került vállalkozás megmentésével külföldi versenytársai ne tudják a piaci részesedését megszerezni). A Bizottságnak még az EU-n belüli export hiányában is vizsgálni kell a támogatás esetleges közvetett hatásait, ennek hiányát nem vélelmezheti.²¹⁴

A joggyakorlat másik fontos megállapítása, hogy nem létezik olyan összeg vagy értékhatár, amely alatt a támogatás nem fejt ki hatást a tagállamok közötti kereskedelemre,²¹⁵ és a kedvezményezett vállalkozás méretének, piaci részesedésének sincsen relevanciája a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének vizsgálata során.²¹⁶ Így a csekély összegű támogatásokra vonatkozó szabályokat²¹⁷ a joggyakorlatból nem is lehet egyértelműen levezetni, a bizottsági rendeletekben megfogalmazott vélelem nem biztos, hogy kiállná a bírói felülvizsgálatot. Szerencsére eddig senki sem támadta meg ezeket a rendeleteket az uniós bíróság előtt.²¹⁸

A kereskedelem érintettsége az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerint tehát egy lehetőség fennállása. Bizonyítása, tényleges hatások bekövetkezése nem szükséges a telje-

²⁰⁹ A T-156/04. számú Électricité de France (EDF) kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009 II-04503. o.].

²¹⁰ A C-140/09. számú Fallimento Traghetti del Mediterraneo S.p.A. kontra Presidenza del Consiglio dei Ministri ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:335].

²¹¹ A T-297/02. számú ACEA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:189].

²¹² A C-296/82. és C-318/82. számú Holland Királyság és Leeuwarder Papierwarenfabriek BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1985:113] 22. és 24. pontjai.

²¹³ A 248/84. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: C:1987:437] 18. pontja.

²¹⁴ A T-447/93., T-448/93. és T-449/93. számú Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento és British Cement Association és Blue Circle Industries plc és Castle Cement Ltd és The Rugby Goup plc és Titan Cement Company SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1995:130].

²¹⁵ A C-222/04. számú Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:8].

²¹⁶ A C-113/00. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:507] 30. pontja.

²¹⁷ Lásd a 3.1. fejezetet.

²¹⁸ A tagállamoknak ez nem lenne érdeke, vállalkozások számára pedig a kereset befogadásához szükséges személyes érintettség bizonyítása okozna nehézségeket.

süléséhez,²¹⁹ különösen mivel a szabályszerűen eljáró tagállamoknak az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése alapján a támogatás nyújtása előtt a döntést fel kell függeszteniük a Bizottság döntéséig, így a hatások nem is jelentkezhetnek. A vizsgálatot tehát az intézkedés vélt hatásai alapján kell elvégezni, ami ebből következően eléggé általános, teoretikus, de nem lehet teljesen mértékben vélelmezett.²²⁰ Ebből a szempontból a támogatás nyújtásának időpontja a releváns, de a piaci viszonyok dinamikus jellege miatt a kilátásokat és a fejlődési lehetőségeket is figyelembe kell venni.²²¹

A Bizottságnak nem szükséges a releváns termék és földrajzi piacot, valamint azok felépítését pontosan meghatározni és a versenytársak közötti kapcsolatokat elemeznie.²²² Határozatában csak ismertetnie kell azokat az okokat, amelyek alapján vélelmezi, hogy az állam beavatkozása hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. A várható vagy lehetséges hatások bemutatása, a tagállamok közötti kereskedelem létezésének bemutatása az adott termék, szolgáltatás vagy a kedvezményezett vonatkozásában (például multinacionális vállalkozás),²²³ a kedvezményezett piaci részesedésének, exportárbevételének kiemelése²²⁴ vagy az általa gyártott termék EU-n belüli kereskedelmére való rövid utalás is elegendő a Bizottság részéről, amikor egy intézkedést az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján értékeli.²²⁵ A tényleges hatásoknak tehát nincsen relevanciája, a támogatás nyújtásának körülményei is megalapozhatják a feltétel teljesülését.²²⁶ A Bizottság természetesen tényekkel és valós hatásokkal is alátámaszthatja érvelését, és a feltétel biztos, hogy teljesül, ha a kedvezményezett érintett határon átnyúló kereskedelemben, ha az érintett ágazatot jelentős határon átnyúló kereskedelem jellemzi,²²⁷ vagy ha a kedvezményezett a támogatottól eltérő tevékenységet is végez, ahol teljesül a tagállamok közötti kereskedelem.²²⁸

A fogalom tág értelmezését jól mutatja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami finanszírozásának területén legnagyobb hatású Altmark-ítélet²²⁹ egy magdeburgi buszszolgáltatáshoz kapcsolódott. A Bíróság bizonyítottan látta a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét a városi, elővárosi és regionális közlekedési szolgáltatások terén.²³⁰

²¹⁹ Lásd a C-346/03. és C-529/03. számú Atzeni egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2006. I-1875. o.].

²²⁰ A T-254/00. számú Hotel Cipriani és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2008:537].

²²¹ A C-57/00. és C-61/00. P számú Freistaat Sachsen és Volkswagen AG és Volkswagen Sachsen GmbH kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:510].

²²² Lásd a T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97-T-607/97, T-1/98., T-3/98-T-6/98 és T-23/98. számú Alzetta Mauro és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 77–81. pontjait [ECLI:EU:T:2000:151].

²²³ A C-182/03. számú és C-216/03. számú Belga Királyság és Forum 187 ASBL kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:416].

²²⁴ A T-387/11. számú Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2013:98].

²²⁵ A C-301/87. számú Franciaország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1990:67].

²²⁶ A C-296/82. és C-318/82. számú Holland Királyság és Leeuwarder Papierwarenfabriek BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1985:113].

²²⁷ A C-114/00. számú Spanyolország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:508].

²²⁸ A T-297/02. számú ACEA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:189].

²²⁹ A C-280/00. számú Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:415].

²³⁰ Az Altmark-ítélet [ECLI:EU:C:2003:415] 78–79. pontjai.

A Bizottság bizonyítási kötelezettsége a kereskedelemre gyakorolt hatások terén még a fentieknél is enyhébb a jogellenesen nyújtott támogatások esetében. Ennek oka, hogy amennyiben az ilyen esetekben a Bizottságnak a tényleges hatásokat kellene vizsgálnia, akkor az a bejelentési kötelezettséget megszegő tagállamok számára előnyösebb lenne azokhoz képest, akik a támogatási intézkedést bejelentik, és hatálybaléptetése előtt megvárják a Bizottság jóváhagyását.²³¹

13. szövegdoboz

A Holland Malt-ügy

A Holland Malt-ügyben²³² a kedvezményezett egy malátagyár felépítésére kapott beruházási támogatást a holland kormánytól. A Bizottság szerint az intézkedés állami támogatást valósított meg, és a malátagyártás tekintetében világ- és európai szinten is fennálló túlkapacitás miatt a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette. A Bizottság szerint a prémium maláta piaci szegmense nem tekinthető önálló piacnak, ahol a kapacitásokat külön kellene vizsgálni. A Holland Malt nem értett egyet a Bizottság értékelésével, és azt állította, hogy a „Bizottság mérlegelési hibát követett el, amennyiben nem vette figyelembe az önálló piac fennállását a prémium maláta tekintetében. A felperes az általa előállított malátatermék újító jellege folytán önálló piaci szegmensen, vagyis a prémium maláta piacon működött, amelyen nem állt versenyben a hagyományos közösségi malátatermelőkkel. Következésképpen a vitatott intézkedés nem torzíthatja a versenyt a standard maláta azon termelői között, akik részt vesznek a tagállamok közötti malátakereskedelemben.”²³³ A felperes emellett azt is jelezte, hogy a Bizottság korábbi piaci adatokat vizsgált, nem a támogatás odaítélésekor aktuális adatok alapján értékelt az intézkedést, valamint az új üzem termelését majdnem teljes egészében arra szánták, hogy azt harmadik országokba exportálják, a támogatás nincs jelentős hatással a tagállamok közötti kereskedelemre. A Törvényszék szakértői vélemény alapján megállapította, hogy a prémium maláta a helyettesítő terméke a standard malátának, és a kedvezményezett értékesítésének 42%-a az EU-n belülre irányult. A kereskedelemre gyakorolt hatás vizsgálatánál a Törvényszék szerint nemcsak az új – támogatásból építendő – gyárat kell vizsgálni, hanem a már létező kapacitásokat. Továbbá az sem releváns, hogy az új üzem „majdnem teljes egészében” harmadik országokba irányítja a termelését, mivel ebből az is következik, hogy az EU-n belülre is termelni fog. A tagállamok közötti kereskedelemben lebonyolított értékesítések abszolút mennyiségének csekély mértéke, illetve az említett értékesítéseknek a vállalkozás teljes termeléséhez képest korlátozott aránya a kereskedelem érintettségének vizsgálata szempontjából irreleváns. Az ítéletben azt is kiemelték, hogy a Törvényszék szerint a felperes helyzetének a versenytársaihoz képest történő megerősödése, valamint az a tény, hogy jelentős mennyiségű maláta képezte a tagállamok közötti kereskedelem tárgyát, elegendők annak bizonyításához, hogy a vitatott intézkedés érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a Bizottság nem volt köteles bizonyítani, hogy a felperes ténylegesen exportált malátát más tagállamokba, mivel az ítélezési gyakorlat szerint az olyan vállalkozás megerősítése, amely

²³¹ A T-35/99. számú Keller-ügyben hozott ítélet 85. pontja, a C-298/00. számú Olaszország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:240] 49. pontja.

²³² A T-369/06. számú Holland Malt kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:319].

²³³ A T-369/06. számú Holland Malt kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet 23. pontja.

addig nem vett részt a Közösségen belüli kereskedelemben, olyan helyzetbe hozhatja azt, hogy más tagállam piacára be tud lépni, vagyis az ilyen megerősödést eredményező intézkedés érintheti e kereskedelmet. A Törvényszék tehát elfogadta a Bizottság megállapítását, és a keresetet elutasította. A Törvényszék ítéletét fellebbezést követően az Európai Bíróság is helybenhagyta.²³⁴

Forrás: a szerző szerkesztése

A tagállamok közötti kereskedelem fentiekben bemutatott széles értelmezéséhez képest kismértékben eltérő megközelítés található a *Le Levant*-ítéletben,²³⁵ ami viszont az ügy körülményeinek is betudható. Az ügy tárgya egy személyszállító hajónak a francia tengerentúli területek beruházásaira nyújtott adókedvezményből történő finanszírozása volt, amit a Bizottság tiltott támogatásnak minősített. A Törvényszék az ítéletében figyelembe vette, hogy a hajót két olyan szigeten akarták működtetni, amelyek úgynevezett tengerentúli területek, és nem részei az EU-nak.²³⁶ A Törvényszék felrótta a Bizottságnak, hogy határozatában nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a támogatás ebben az esetben miért érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Más indokolási hibák mellett ez a hiányosság a Bizottság határozatának megsemmisítéséhez vezetett.

Amint az az Olaszország és Szardegna Lines kontra Bizottság²³⁷ ügyből megállapítható, a Bizottságnak akkor is fel kell sorolnia a kereskedelem érintettségére vonatkozó érveket, ha az viszonylag nyilvánvaló. Ebben az ügyben Szardínia régió támogatást nyújtott szardíniai hajótársaságoknak. Statisztikai adatok alapján a szigetre szállított áruk 90%-a és a turisták 65%-a hajón érkezett, de nagyrészt olaszországi kikötőkből. Olaszország a bizottsági határozat megtámadása során felrótta, hogy nem vette figyelembe, hogy a belföldi szállítási piac 1999-ig nem volt liberalizált, és határozatában nem mutatta be, hogy miért érinti a támogatás a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bizottság szerint evidens, hogy Szardínia szigete hajón csak Olasz-, Francia- és Spanyolországból érhető el, árukat csak innen lehet hajón a szigetre szállítani, és egyértelmű a kereskedelem érintettsége, főleg mivel az itteni hajózási vállalkozások más tagállamokban is végezhetnek szállítási tevékenységet. A Bíróság egyetértett a Bizottság által érvként felhozott tényekkel és a sziget földrajzi elhelyezkedéséből fakadó hatásokkal, azonban mivel a Bizottság a határozatban egy szóval sem tért ki a szardíniai és az EU-n belüli egyéb hajótársaságok közötti versenyre, és nem elemezte a liberalizáció hatásait, a Bíróság a Bizottság határozatát megsemmisítette.

Magyarország viszonylatában az állam által magánszemélyek kedvezményes lakáshitel felvételéhez nyújtott állami garancia megítélése volt a vita tárgya az OTP-ügyben,²³⁸ és az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság a közvetlen és a közvetett előnyök kereskedelemre gyakorolt hatását is mérlegelte. A Bíróság megállapítása szerint: „az állami garanciavállalás lehetővé teszi a hitelintézeteknek, hogy az ezzel járó gazdasági kockázat viselése nélkül nyújtsanak kölcsönöket. Így azoknak a hitelintézeteknek, amelyek

²³⁴ A C-464/09 P számú Holland Malt kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:733].

²³⁵ A T-34/02. számú *Le Levant* 001 és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2006:59].

²³⁶ A Saint-Pierre és Miquelon szigetcsoport az Észak-Atlanti-óceánban, Új-Fundland partjainál elhelyezkedő francia helyhatósági terület.

²³⁷ C-15/98. számú Olaszország és Szardegna Lines kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:570].

²³⁸ A C-672/13. számú OTP Bank Nyrt. kontra Magyar Állam és Magyar Államkincstár ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:185].

az alapügyben vizsgálthoz hasonló megbízási szerződést kötöttek, sem a kölcsönvevő teljesítőképességét nem kell szükségképpen megvizsgálniuk, sem pedig garanciadíjat nem kell felszámítaniuk. Ezenkívül a kölcsönvevők a legtöbb esetben további szolgáltatásokat fognak igénybe venni e hitelintézeteknél, így például folyószámlát fognak nyitni. Ezért az állami garanciavállalás az említett hitelintézeteknek előnyt biztosít, mivel annak köszönhetően bővül az ügyfélkörük és nőnek a bevételeik. [...] Ebből következik, hogy a garanciavállalás eredményeként a hitelintézetek helyzete megerősödik a többi piaci szereplőéhez képest, a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők számára pedig nehezebbé válik a magyar piacra való belépés. Ezért e garanciavállalás az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt.”²³⁹

2.6.2. Az exporttámogatások hatásainak értékelése

A fentiekből következően az exportáláshoz nyújtott támogatás²⁴⁰ – amely az EU és a WTO szabályai alapján is tiltott – egyértelműen az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik,²⁴¹ mivel automatikusan kihat a kereskedelmi kapcsolatokra és fejlődésükre. Az Európai Bíróság a World Duty Free-ítéletben²⁴² – a Törvényszék ítéletét felülbírálván – azt is kimondta, hogy az exporttámogatásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat az állami intézkedések versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatásának vizsgálatára szolgál, nem a szelektivitás kérdésének eldöntésére. A Bíróság szerint egyébként az exportáló vállalkozásokra vonatkozó intézkedések jellemzően szelektívnek minősülnek, mivel a gyakorlatban nem minden vállalkozás exportál.

A 107. cikk (1) bekezdése azonban nem említi a harmadik országok irányába fennálló kereskedelem érintettségét, mivel az állami támogatási szabályok célja a belső piac megőrzése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az EU-n kívülre exportáló vállalkozások támogatása ne lenne hatással az EU-n belüli kereskedelemre.²⁴³ A vizsgálatnak ezekben az esetekben viszont összetettebbnek kell lennie, a Bizottság nem élhet a belső piac működéséből fakadó egyszerűsítésekkel vagy vélelmekkel. Ezekben az esetekben meg kell vizsgálni, hogy az adott terméket vagy szolgáltatást (helyettesítő terméket vagy szolgáltatást) az érintett EU-n kívüli földrajzi piacra más EU-n belüli vállalkozás is exportálja-e. Az ilyen esetekben elvégzendő vizsgálat releváns elemei jól meghatározhatók a WAM-ítéletek alapján.

²³⁹ Az OTP-ítélet [ECLI:EU:C:2015:185] 57–58. pontjai.

²⁴⁰ A Bizottság az alábbiakat tekinti exporttámogatásnak: a harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységekhez nyújtott támogatás, nevezetesen az exportált mennyiségekhez, az értékesítési hálózat kialakításához és működtetéséhez vagy az exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokhoz közvetlenül kapcsolódó támogatás. Lásd az 1407/2013/EK rendelet 1. cikk d) pontja (HL L 352., 24. 12. 2013., 1. o.).

²⁴¹ A T-296/02. számú ACEA S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:189] 89. pontja.

²⁴² C-20/15 P. számú Európai Bizottság kontra World Duty Free Group SA és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:981].

²⁴³ A C-142/87. számú Belgium kontra Bizottság (Tubemeuse-) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1990:125] 38. pontja.

14. szövegdoboz
A Wam SpA-ügy

Az olaszországi, ipari gyártással foglalkozó Wam S.p.A. (a továbbiakban: Wam) 1995-ben és 2000-ben kedvezményes hiteleket kapott összesen mintegy 3 millió euró értékben az olasz hatóságoktól, amelyeket távol-keleti terjeszkedésére (nem közvetlenül exportálásra) fordíthatott. Egy 1999-ben kapott panasz alapján a Bizottság 2003-ban hivatalos vizsgálati eljárást indított a két támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítása céljából.²⁴⁴ 2004 májusában a Bizottság elfogadta eljárást lezáró határozatát.²⁴⁵ A Bizottság szerint a joggyakorlat alapján még az EU-n kívüli export támogatása is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatja a versenyt, akkor is, ha a kedvezményezett termelésének legnagyobb részét az EU-n kívülre exportálja. A Wamnak a világ minden részén vannak érdekeltségei, és több tagállamban is működik leányvállalata (Franciaország, Németország, Dánia, Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia). A panaszos is jelezte, hogy a Wam egyesült királysági leányvállalatával versenyzik, és a kedvezményes hitelek miatt több megrendeléstől is esett. A kérdéses időszakban a Wam árbevételének 52–57%-a származott az EU-n kívüli exportból, ami kétharmad részt EU-n belüli termelésre alapult. Ennek alapján és függetlenül attól, hogy a támogatások EU-n kívüli exporthoz kapcsolódtak, a Bizottság megállapította, hogy a kereskedelem érintettségének feltétele teljesül, ami miatt a támogatás az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

Mind Olaszország, mind a Wam megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék (akkor még Elsőfokú Bíróság) előtt. A fellebbezés legfontosabb jogalapja az volt, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét. A Törvényszék ítéletében az EU-n belüli kereskedelem érintettségére vonatkozó érvelés szempontjából vizsgálta a megtámadott határozatot.²⁴⁶ A Törvényszék szerint ebben az esetben nem lehetett „automatikusan” megállapítani, hogy a támogatás érintette a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna említenie a támogatás várható hatásait. Ugyanakkor a Törvényszék szerint a Bizottság nem volt köteles a támogatás tényleges hatásainak bemutatására. A Törvényszék kimondta továbbá, hogy bár a kedvezményes hitelek megerősítik a kedvezményezett helyzetét, de ez nincsen közvetlen kapcsolatban a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével, és a verseny torzulásának lehetőségével, hanem az állami támogatás fogalmának részét képező előny körében értékelendő.

A Törvényszék szerint a Bizottság a megtámadott határozatban nem ismertette, hogy a támogatás következtében a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége hogyan teljesült. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság azon érvelését, amely szerint a támogatás megerősítette a Wam pozícióját más tagállamokban működő versenytársaihoz képest, és ezáltal teljesült a kereskedelem érintettsége, illetve potenciálisan torzult a verseny. A Törvényszék hiányolta a megtámadott határozatból a Wam helyzetének támogatás következtében történő megerősödésére és annak következményeire vonatkozó (akár általános) érvelést. Ugyanezen okból a Törvényszék

²⁴⁴ A C-4/03. (ex NN102/02.) számú ügyben hozott eljárást indító határozat (HL C 142., 2003. 06. 18., 2. o.).

²⁴⁵ Az Olaszország által a WAM S.p.A.-nak nyújtott C 4/2003. (ex NN 102/2002.) számú állami támogatásról szóló, 2004. május 19-i 2006/177/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 63., 11. o.).

²⁴⁶ A T-304/04. és a T-316/04. számú Olaszország és Wam S.p.A. kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2006:239].

elutasította a Bizottság azon indokát is, hogy a támogatás következtében a Wam könnyebben tud megjeleni EU-n kívüli piacokon és forrásai felszabadulnak, hogy az EU-n belül egyéb tevékenységet végezhesen. A Törvényszék elutasította a Bizottság érveit arra vonatkozóan is, hogy nem volt szükséges a távol-keleti és európai piacok kapcsolatait vizsgálni, mivel a Wam EU-n belüli kereskedelmet is folytat. A Törvényszék szerint a Tubemeuse-ítélet²⁴⁷ alapján szükség van a piacok összefonódásának alátámasztására ahhoz, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége a támogatás nyújtása során megvalósuljon. Ezzel szemben a megtámadott határozat nem tartalmaz ilyen formális értékelést.

A Bizottság megfellebbezte a Törvényszék ítéletét. A Bizottság szerint a Wam EU-n belüli kereskedelemben való részvétele a joggyakorlat alapján már önmagában bizonyítja a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását. A Bíróság szerint a Törvényszék helyesen hangsúlyozta, hogy támogatások nem az Európai Unión kívülre irányuló export közvetlen és azonnali támogatását, hanem a valamely piacra való belépéssel kapcsolatos program finanszírozását célozzák. Így a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítéletben megkövetelte a Bizottságtól a támogatás hatásainak vizsgálatát, mivel ebben az esetben a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen és kevésbé látható, mint azokban az esetekben, amelyekre a Bizottság hivatkozott. A Bíróság az ítéletben azt is kimondta, hogy a Törvényszék „helyesen állapította meg, hogy elegendő lett volna, ha a Bizottság megfelelően kifejti, hogy a vitatott támogatások mennyiben érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és mennyiben torzíthatják a versenyt, illetve mennyiben fenyegethetnek a verseny torzításával. A Törvényszék ebben az összefüggésben még hangsúlyozta is, hogy a Bizottság nem volt köteles az érintett piac valós helyzetének vagy a tagállamok közötti szóban forgó kereskedelmi forgalomnak a gazdasági elemzését elvégezni, sem pedig a vitatott támogatások tényleges hatását, nevezetesen a Wam által alkalmazott árakra gyakorolt hatást bizonyítani, vagy akár a Wam által az Egyesült Királyság piacán végzett értékesítéseket megvizsgálni.”²⁴⁸ A Bíróság szerint ebben az esetben az az indokolás, hogy a Wamnak a támogatás következtében erősödött a pénzügyi helyzete, nem elegendő a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének alátámasztásához. A Bíróság szerint önmagában az a tény, hogy a Wam az Európai Unió belüli termelése jelentős részének exportjával részt vesz a Közösségen belüli kereskedelemben, az ügy sajátos feltételei (a támogatás harmadik országban történő piacbővítéshez kapcsolódott) mellett nem megfelelő az említett hatások bizonyításához. A Bíróság szerint jelen esetben egy kivételtől beszélhetünk abból a szempontból, hogy bár a kedvezményezett liberalizált piacon tevékenykedik, azonban a vitatott támogatások nem közvetlenül a kedvezményezett e piacon folytatott tevékenységéhez kapcsolódnak, hanem a harmadik országok piacára történő belépés költségeinek finanszírozására irányulnak. Mivel a támogatás támogatástartalma alacsony, a Bíróság szerint hatásuk a tagállamokon belüli kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen, és nehezebben érzékelhető, ez pedig alaposabb indokolási kötelezettséget ró a Bizottságra. A Bíróság szerint

²⁴⁷ A C-142/87. számú Belgium kontra Bizottság (Tubemeuse-) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1990:125].

²⁴⁸ A C-494/06 P. számú Wam Industriale S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:272] 58. pontja.

a Törvényszék helyesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az ügy körülményeit figyelembe véve a Bizottságnak alaposabb elemzést kellett volna lefolytatnia, és helybenhagyta az elsőfokú ítéletet.²⁴⁹

Forrás: a szerző szerkesztése

2.6.3. A közvetlen külföldi tőkebefektetés hatása a tagállamok közötti kereskedelemre

Hasonló módon vizsgálандó az EU-n belüli vállalatok EU-n kívüli tőkebefektetéseikhez nyújtott támogatások tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása. Mivel a piacokra való belépési korlátok eltűnnek, a vállalkozások a nemzetközi terjeszkedés lehetőségét is felhasználják, hogy mind a hazai, mind a nemzetközi piacokon versenyképesebbek legyenek. Ezért több tagállam is támogatási programot indított vállalkozásaik nemzetköziesedésének bátorítása érdekében.

A Bizottság a kilencvenes évek végétől egyértelműen állást foglalt a tekintetben, hogy a közvetlen külföldi tőkebefektetésre (foreign direct investment, FDI) irányuló projektek is érinthetik az EU-n belüli versenyt és kereskedelmet. A Bizottság több döntésben²⁵⁰ is elismerte a külföldi FDI jelentőségét a harmadik államokkal való kapcsolatok erősítésében, az európai gazdaság diverzifikálásában és nemzetköziesedésében. Azonban a Bizottság azt is megjegyezte, hogy ezeknek a tényezőknek ki kell egyenlíteniük a támogatás belső piacra gyakorolt negatív hatásait, különben nyújtásuk a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ebben a kontextusban a Bizottság megállapította, hogy a külföldi FDI támogatása alkalmas arra, hogy erősítse a kedvezményezett általános pénzügyi és stratégiai helyzetét, ezáltal hatást gyakorol a belső piacon tevékenykedő versenytársaihoz képest elfoglalt helyzetére.²⁵¹ A Bizottság több esetben (Cordex-,²⁵² Orfama-,²⁵³ Djebel-²⁵⁴ ügyek) negatív döntést is hozott külföldi tőkebefektetések támogatása tekintetében, és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette azokat. Ezekben az esetekben a Bizottság azt vizsgálta, hogy az érintett

²⁴⁹ Ennek következtében a Bizottságnak ismételtelen le kellett folytatnia vizsgálati eljárását. Ezt követően a Bizottság új határozatot hozott a támogatás első piaccal való összeegyeztethetőségéről. A Bizottság 2010/474/EU határozatával (HL L 235., 2010. 09. 04., 26. o.) a WAM S.p.A.-nak nyújtott támogatásokat a belső piaccal részben összeegyeztethetőnek minősítette, és elrendelte az összeegyeztethetetlen rész kamatos kamattal történő visszatéríttetését. A határozat (84)–(96) preambulumbekzdéseiben a Bizottság annak érdekében, hogy megfeleljen a Bíróság ítéletében foglaltaknak, részletesen elemezte, hogy a támogatás a Wam tevékenysége fényében miért érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt.

²⁵⁰ A Brandenburgi tartomány által lengyel beruházásokhoz nyújtott kezességvállalásokra vonatkozó döntés (HL L 102., 1997. 04. 19., 36. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP nemzetköziesedési program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11., 15. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP Kelet-Európa program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11., 23. o.).

²⁵¹ Lásd a C 77/1999. esetet: Austrian Lift GmbH-Doppelpmayr (HL L 142., 1999. 06. 05., 32. o.).

²⁵² C 36/2004. eset, HL L 156., 2007. 06. 16., 23. o.

²⁵³ C 41/2004. eset, HL L 183., 2007. 07. 13., 46. o.

²⁵⁴ C 4/2006. eset, HL L 219., 2007. 08. 24., 30. o.

EU-iparág nemzetköziesedéséhez szükséges volt-e a támogatás, illetve mérlegelte az egyes harmadik országban megvalósuló befektetésekkel járó kockázatokat és a támogatás EU-n belüli pozitív és negatív hatásait. A Djebel-ügyben hozott bizottsági döntés bíróság elé is került,²⁵⁵ de a Törvényszék igazoltnak látta a Bizottság érveit, hogy a portugál luxushoteleket működtető cég támogatása a nemzetközi turisztikai piacon keresztül érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és negatív hatással lenne európai versenytársaira.

2.6.4. Az EU-n belüli kereskedelem és a helyi szolgáltatások támogatása

A fentiek alapján kérdéses, hogy a tisztán helyi jelentőségű szolgáltatások támogatása esetén teljesül-e a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. E helyzeteket azonban nehéz általánosan meghatározni, mivel a helyi kínálat fenntartása vagy növelése megnehezítheti más vállalkozások piacra lépését vagy terjeszkedését, és a joggyakorlat nem ismer olyan összeget vagy piaci részarányt, aminek el nem érése esetén biztosan nem teljesül a kereskedelem érintettsége.²⁵⁶

Az Európai Bíróság a Heiser-ügyben²⁵⁷ fontos megállapítást tett, amikor egy osztrák fogorvos által igénybe vehető áfakedvezmény állami támogatási értékelésében kérte a segítséget a nemzeti bíróság. A Bíróság nem zárta ki, hogy az osztrák fogorvosok más tagállamokban működő fogorvosokkal versenyeznének, különösen mivel a társadalombiztosítás által nem fedezett orvosi szolgáltatásokról volt szó.

A Libert-ügyben²⁵⁸ a belga szociális lakásépítés támogatása terén mondta ki a Törvényszék, hogy a támogatás megnehezítheti más vállalkozásoknak a belga piacon való megjelenését, ezért érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

15. szövegdoboz
Az Eventech-ügy

Kifejezetten helyi jelentőségű szolgáltatások voltak az Eventech-ügy²⁵⁹ célkeresztjében is. A londoni nem hivatalos taxicégek a nemzeti bíróság előtt emeltek kifogást az ellen, hogy a buszsávoknak nem kizárólag az utasok ki- és beszállása céljából való használatáért megbüntették őket, míg a hivatalos taxik számára a buszsávok használata kötöttségektől mentesen rendelkezésre állt. A Bíróság egyetértett a nem hivatalos taxikat képviselő Eventech álláspontjával a tekintetben, hogy a buszsávok használatát rendező szabályzat olyan ágazatot érint, amelyben bármely tagállam vállalkozása működhet, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem zárható ki. A Bíróság hangsúlyozta, hogy ehhez nem szükséges az érintett vállalkozások személyes részvétele az EU-n

²⁵⁵ A T-422/07. Djebel SGPS SA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:11].

²⁵⁶ A C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1991:136] 27. pontja, a T-579/08. Eridiana Sadam S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:608] 37. pontja.

²⁵⁷ A C-172/03. számú Wolfgang Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:130].

²⁵⁸ A C-197/11 és C-203/11. számú Libert és mások kontra Gouvernement flamand ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:288].

²⁵⁹ A C-518/13. számú Az Eventech Ltd kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:9].

belüli, határon átnyúló kereskedelemben. A kereskedelem érintettsége ilyenkor is megvalósulhat, ugyanis valamely tagállam támogatást nyújt a vállalkozásoknak, a belső termelés szintje emiatt fennmaradhat vagy növekedhet, ami azzal a következménnyel jár, hogy a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacára való belépési esélyei csökkennek, és nincsen olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett.²⁶⁰

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bíróság tehát a teljesen helyi jelentőségű szolgáltatások esetében sem zárja ki, hogy azok támogatása a szolgáltatásnyújtás szabadsága következtében hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, mert a már piacon lévő szolgáltatók helyzetének megerősítésével megemelkedik a belépési korlát más tagállamokból potenciálisan megjelenő vállalkozások számára. Ez egy igen teoretikus megközelítés, amely nem igazán teszi lehetővé, hogy liberalizált ágazatokban tevékenykedő vállalkozások támogatása esetén a kereskedelem érintettségének kizárása alapján – legyen bármilyen kicsi az összeg, vállalkozás vagy helyi jelentőségű a szolgáltatás – elkerülhető legyen az intézkedés állami támogatássá minősítése.

2.6.5. Az Európai Bizottság gyakorlata a kereskedelem érintettsége tekintetében

Az Európai Bizottság döntéshozatala során viszonylag sokáig egyértelműen követte a joggyakorlat által kialakított kereteket, és csak nagyon ritkán hozott olyan döntéseket, amelyekben a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya miatt nem minősített egy állami intézkedést állami támogatásnak. Ezt természetesen mindig az adott eset sajátosságai tették lehetővé.

A Bizottság ezekben az ügyekben azt vizsgálta, hogy az intézkedés tisztán helyi hatással bírt-e, és ezáltal hatást gyakorolt-e a tagállamok közötti kereskedelemre, továbbá, hogy a kedvezményezett az adott tagállamon belül korlátozott területre kiterjedően értékesített-e termékeket, illetve nyújtott-e szolgáltatásokat, és más tagállamokból valószínűleg nem vonzott-e vevőket, valamint hogy az intézkedésnek előreláthatóan nem volt-e a „marginálist meghaladó” hatása a határokon átnyúló beruházások vagy letelepedés feltételeire, más potenciális vállalkozásokat nem szorított-e ki, vagy bizonytalanított-e el az adott tagállamban való tevékenység tekintetében.

2.6.5.1. A bizottsági gyakorlat első fázisa

A kereskedelem érintettségére vonatkozó bizottsági gyakorlat szempontjából ez volt az első időszak, amikor a Bizottság egymástól elszigetelt ügyekben zárta ki a kereskedelem érintettségét, és állapította meg ez alapján az állami támogatás hiányát.

²⁶⁰ Az Eventech-ítélet [ECLI:EU:C:2015:9] 67–68. pontjai.

A leghíresebb ilyen döntés a dorsteni élményfürdőhöz²⁶¹ kapcsolódott. Ebben az eljárásban a Bizottság egyik legfontosabb érve a kereskedelem érintettségének hiánya mellett a fürdőnek a német–holland határtól való távolsága (50 km) volt, a másik pedig a nyújtott szolgáltatások helyi jellege. Nem valami rendkívüli attrakciónak minősülő létesítmény épült az állami forrásból, hanem egy átlagos szolgáltatásokkal bíró uszoda.

Az írországi kórházfejlesztés esetében²⁶² a Bizottság megkülönböztette a különböző tagállamokban működő kórházak közötti tényleges, illetve lehetséges versenyt, és arra a következtetésre jutott, hogy a tényleges verseny és így kereskedelemre gyakorolt hatás valójában ezeknél a szolgáltatásoknál nem létezik, különösen mivel a fejlesztések a helyi igényeket elégítették ki, amihez szükséges volt a tervezett kapacitásbővítés. Az értékelést az is befolyásolhatta, hogy mivel Írország sziget, a betegek utazása nehezkesebb.

A parnasszoszi síközpont²⁶³ fejlesztése tekintetében a tagállamok közötti kereskedelem kizárását azzal indokolta a Bizottság, hogy a sípálya körül nincsenek szállások, a látogatók 99%-a görög állampolgár, és a jegyek 98,5%-a napjegy, tehát mindenki a környékről jár a pályára síelni.

A tagállamok közötti kereskedelem hiányát megalapozhatják nyelvi korlátok is, különösen kulturális szolgáltatások esetében. A baszk nyelven előadott színházi előadások támogatását a Bizottság emiatt nem tekintette állami támogatásnak.²⁶⁴ Egy esetben a Bizottság azt az érvet is figyelembe vette, hogy a helyi újság működtetője méretéhez képest jelentős tartozásokat halmozott fel, amit a támogatás csak mérsékel, és a földrajzilag távol eső szigeten (Madeira) működő kiadó nem képes a támogatást terjeszkedésre fordítani, olvasói pedig a szigeten élnek.²⁶⁵

Emellett turisztikai kulturális attrakciók támogatása is elkerülheti az állami támogatással minősítést, ha nem tekinthető a turisták elsődleges utazási céljának ezek felkeresése, vagyis az adott területre nem emiatt a helyszín vagy szolgáltatás miatt utaznak.²⁶⁶

2.6.5.2. *Javaslat horizontális megoldásra*

Saját növekvő munkaterhe miatt (2004-ben tíz új állam csatlakozott az EU-hoz) a Bizottság már 2003-ban felvetette annak lehetőségét, hogy a versenyre és a kereskedelemre várhatóan korlátozott mértékű hatással bíró támogatásokra egyszerűsített engedélyezési feltételeket

²⁶¹ A Freizeitbad Dorsten részére nyújtandó állami támogatásról (N 258/2000. számú) szóló bizottsági határozat (HL C 172., 2001. 06. 16., 16. o.).

²⁶² Az Írország által tökejtuttatások formájában közkórházak javára nyújtott N 543/2001 számú állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 154., 2002. 6. 28., 4. o.).

²⁶³ A parnasszoszi síközpont felújítása és fejlesztésére céljából nyújtott támogatásról (SA.32737) szóló bizottsági határozat (HL C 239., 17. 08. 2011., 1. o.).

²⁶⁴ A baszkföldi színházi előadások támogatására nyújtott N 257/2007 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 173., 2007. 07. 26., 1. o.).

²⁶⁵ A Jornal da Madeira javára nyújtott SA.33243 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 16., 2013. 01. 19., 1. o.).

²⁶⁶ A Görögország által Messarában (Kréta) régészeti múzeum építésére nyújtott SA.36581 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 353., 2013. 12. 03., 4. o.) és a Cseh Köztársaság által idegenforgalmi infrastruktúrára nyújtott SA.35909 (2012/N) állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 306., 2013. 10. 22., 4. o.).

írjon elő. Egy átfogó tervezetet is közzétett,²⁶⁷ hogy milyen általános, egyszerűsített értékelés mentén tudná ezeket az eseteket összeegyeztethető támogatásként engedélyezni. A javaslat mögötti érv az volt, hogy ezek a nem jelentős hatású vagy összegű támogatások nem fejtenének ki érdemi hatást a tagállamok közötti kereskedelemre, ezért a várható negatív hatások hiányában, illetve azok kizárásával a támogatás EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja²⁶⁸ alapján az összeegyeztethetőség megállapítható. A tervezetben a Bizottság két esetcsoportot jelölt meg. Egyrészt, a kisebb összegű állami támogatásokat 3 év alatt egy kedvezményezett vállalkozásnak maximum 1 millió euró értékig (lesser amount of state aid, LASA). Másrészt, a tagállamok közötti kereskedelemre korlátozott hatással bíró támogatásokat (limited effect on trade, LET), amelyeket versenyztetés keretében ítélnék oda. A maximális *támogatási intenzitás* mindkét esetben 30% lett volna, amely valóban nem tekinthető kifejezetten magasnak. A tervezetet végül nem fogadták el – talán a Bizottság nem tartotta jogilag megfelelően védhetőnek a horizontálisan alkalmazható szabályokat, mivel ágazatonként eltérő lehet a tagállamok közötti kereskedelem intenzitása –, de a javaslat rámutatott arra, hogy a Bizottság „meg kíván szabadulni” az alacsony összegű és kereskedelemre nem jelentős hatással bíró támogatások értékelésének feladatától.

Végül a Bizottság más utat választott, és a csoportmentességi rendeletek hatályának folyamatos bővítésével, majd 2008-ban és 2014-ben az általános csoportmentességi rendelet²⁶⁹ elfogadásával csökkentette a valós negatív hatásokkal nem járó támogatások bejelentéséből származó munkaterhét.

2.6.5.3. A bizottsági döntéshozatali gyakorlat második fázisa

A korábbi elszigetelt döntésekhez képest a Bizottság 2015 óta eltérő gyakorlatot látszik kialakítani. Két alkalommal is hozott azonos napon egy sor döntést, amelyekben – egymástól különálló ügyekben – a tagállamok közötti kereskedelem hiánya miatt nem azonosított tiltott állami támogatást.²⁷⁰ A Bizottság ezeknek a döntéseknek a meghozatalával üzeni kívánt a tagállamoknak, hogy a korábbaknál szűkebben értelmezi a kereskedelem érintettségét.²⁷¹

Ezekben az esetekben a már korábban felhozott, korlátozott földrajzi piaci, nyelvi korlátok, helyi jelentőségű tevékenység szerepeltek a tagállamok közötti kereskedelem

²⁶⁷ *Draft Communication from the Commission. A new framework for the assessment of State aid which has limited effects on intra-Community trade.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/sit_let_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁶⁸ A kulturális és örökségvédelmi támogatások esetében az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés d) pontja lett volna a jogalap.

²⁶⁹ Lásd a 4. fejezetet.

²⁷⁰ *State Aid: Commission gives guidance on local public support measures that can be granted without prior Commission approval.* Brussels, 29. 04. 2015. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.); *State aid: Commission gives guidance on local public support measures that do not constitute state aid.* Brussels, 21. 09. 2016. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3141_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁷¹ A Bizottság ezeket az eseteket és azt a megközelítést, amely szerint amennyiben a kedvezményezett az adott tagállamon belül korlátozott területre kiterjedően értékesített termékeket, illetve nyújtott szolgáltatásokat, és más tagállamokból valószínűleg nem vonzott vevőket, továbbá az intézkedésnek előreláthatóan nem volt a marginálist meghaladó hatása a határon átnyúló beruházások vagy letelepedés feltételeire, akkor nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezt a 2016-os közleményében külön ki is emelte.

kizárása terén. Az érintett kedvezményezettek között szerepelt kórház, sportklub, kikötő-üzemeltető, üzleti tanácsadó kisvállalkozásoknak, idősgondozó, regionális nyelven kiadott sajtótermék kiadója.

A Bizottság megközelítése ezekben az esetekben kismértékben eltérni látszik a bírósági joggyakorlattól.²⁷² A joggyakorlat szerinti elvi lehetőség helyett a Bizottság határozataiban azt zárta ki, hogy egyrészt a támogatás nem vonz más tagállamokból ügyfeleket (ezt talán viszonylag egyszerűbb is), azonban e tekintetben sem teljesen azonos mélységben vizsgálta az egyes ügyeket. További érv volt, hogy az érintett tevékenységhez kapcsolódó beruházásokra a támogatásnak nincsen vagy marginális (elenyésző) a határon átnyúló hatása.

Ami az első feltételt illeti, az elmúlt évek adatai alapján ez a feltétel viszonylag könnyen vizsgálható, de itt is találhatunk diszkrpanciát az egyes döntések között. A csehországi kórházak esetében²⁷³ a Bizottság elválasztotta a sürgősségi és a tervezett ellátásokat, és az utóbbi tekintetében vizsgálta érdemben a kereskedelemre gyakorolt hatást, hiszen a sürgősségi esetekben minden betegnek a lehető legközelebbi kórházba kell kerülnie a gyors ellátás érdekében. Az utóbbi tevékenységi kör tekintetében a Bizottság azt mondta ki, hogy csak a nagyon specializált és nemzetközi hírnévvel rendelkező kórházak tekintetében lehetséges a tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről beszélni. Emellett a Bizottság azt is kimutatta, hogy az 5 érintett kórházban az előző években átlagosan 270 ezer ellátottból évente legfeljebb 3 volt külföldi, ami valóban azt jelzi, hogy e kórházak állami finanszírozása nem igazán van hatással a külföldi betegek számára. A kórházak tevékenysége (alapellátás) és a regionális igényekhez igazított kapacitása is azt mutatta, hogy a kórházak helyi szolgáltatók, és támogatásuk az esetleges további befektetőket nem riasztja el új beruházás megvalósításától, inkább a további igény (kereslet) hiánya miatt, esetleg a nyelvi korlátok miatt nem fektetnek be EU-n belüli, de külföldi vállalkozások ebben a régióban ebben az ágazatban. Mégis mindezek mellett, attól tartva, hogy a panaszos a határozatot bíróság előtt megtámadja, a Bizottság másodlagos érvként megvizsgálta az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására vonatkozó szabályok teljesülését is, és megállapította, hogy amennyiben a támogatás mégis érintené a tagállamok közötti kereskedelmet, akkor is összeegyeztethető lenne az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján.

Ezzel szemben a németországi kórházak tekintetében a Bizottság sokkal kevésbé részletes vizsgálatot folytatott le. A Landgrafen Klinika tekintetében²⁷⁴ elemezte a páciensek állampolgárságát, megállapítva, hogy 2013-ban 100%-uk német volt, és azt is kiemelte, hogy a betegek 90%-a az adott szövetségi köztársaságból érkezett. A Bizottság itt azt is érvként használta fel, hogy a kórház 100 kilométeres körzetében 20 további ortopédiai intézmény volt, tehát nincsen semmilyen akadálya, hogy beruházások valósuljanak meg, mások is szolgáltatást nyújthassanak. Ez némileg ellentmond annak, hogy más esetekben a Bizottság a területi lefedettségéről és a helyi jellegéről beszél, valamint arról, hogy a kapacitások a helyi

²⁷² A joggyakorlat széles kereskedelemérintettségi megközelítését, illetve azt, hogy a joggyakorlat nem igazán változik ezen a téren, jól mutatja a már hivatkozott Eventech-ítélet [ECLI:EU:C:2015:9].

²⁷³ A Hradec Králové régióban lévő közkórházak javára nyújtott SA.37432 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 203., 2015. 06. 19., 2. o.).

²⁷⁴ Az ortopédiai és baleseti sebészeti rehabilitációs szakklinika javára nyújtott állítólagos állami támogatásról (SA.38035) szóló bizottsági határozat (HL C 188., 2015. 06. 05., 3. o.).

igényekhez vannak igazítva. Ezzel szemben a sok „közeli” klinika azt is feltételezheti, hogy a betegek hajlandók a jobb ellátás érdekében utazni.

A durmersheimi klinia esetében²⁷⁵ a Bizottság nem volt tekintettel arra, hogy a klinikát a nemzetközi turisztikai szempontból jelentős Baden-Baden városa tulajdonolta, ami külföldi páciensek megjelenését eredményezheti, hanem csak a szolgáltatások helyi jellegét, a nyelvi korlátokat és a társadalombiztosítási rendszer miatti eltérő működési profilt emelte ki, valamint azt, hogy nincs jele külföldi kórházaknak a régióban. A Bizottság arra is utalt, hogy az ügyet indító panaszosok is német orvosok voltak – nem külföldiek –, ami szintén nem tekinthető túl erős meggyőző erejű érveknek a kereskedelem érintettsége szempontjából.

A fenti példák is mutatják, hogy a Bizottság – a csoportmentességi rendelet elfogadása mellett – szabadulni próbál a helyi jelentőségű ügyektől, és határozataival olyan üzenetet próbál sugalmazni, hogy ezek bejelentése nem szükséges, mert nem tartoznak az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Mivel a 2015 óta hozott (a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét kizáró) bizottsági döntések egyikét sem támadták meg az uniós bíróságok előtt, nem állítható az sem, hogy ez a döntéshozatali irány biztosan megfelel a joggyakorlat által lefektetett igen tág értelmezésnek, és nem mond ellent annak. Ebből a szempontból a bizonytalanságot az is növeli, hogy a csoportmentességi rendelet lehetőséget biztosít helyi jelentőségű infrastruktúra támogatására – ami azt előfeltételezi, hogy a 107. cikk (1) bekezdése alá eső állami támogatásról van szó.²⁷⁶ Így általánosságban nem lehet éles választóvonalat húzni a helyi jelentőségű, de támogatásnak minősülő és támogatásnak nem minősülő esetek között. Biztos megoldást csak a tervezet előzetes bejelentése, a csoportmentességi rendelet vagy a csekély összegű támogatásokra vonatkozó szabály alkalmazása jelent.

²⁷⁵ A durmersheimi orvosi központ részére nyújtott állítólagos állami támogatásról (SA.37904) szóló bizottsági határozat (HL C 188., 2015. 06. 05., 2. o.).

²⁷⁶ Lásd az 5.8.2.1. fejezetet.

Vákát oldal

3. SAJÁTOS SZABÁLYOZÁSÚ TERÜLETEK

3.1. Csekély összegű (de minimis) támogatás

Az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeket teljesítő állami finanszírozás nyújtása állami támogatásnak minősül, és azt az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése értelmében be kell jelenteni a Bizottságnak. Az EUMSZ. 109. cikke értelmében a Tanács ugyanakkor meghatározhatja az ez alól a bejelentési eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat. Az EUMSZ. 108. cikkének (4) bekezdése értelmében a Bizottság rendeleteket fogadhat el az állami támogatások ezen csoportjaira vonatkozóan. A Tanács a 994/98/EK rendeletben, az EUMSZ. 109. cikkével összhangban úgy rendelkezett, hogy a csekély összegű (de minimis) támogatás az említett támogatások egy fajtáját jelenti. Ezek alapján a csekély összegű támogatás, amely egy és ugyanazon – vagy kapcsolt – vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott, egy meghatározott összeget meg nem haladó támogatás, úgy tekinthető, mint amely nem felel meg az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott valamennyi feltételnek, ezért nem tartozik a bejelentési eljárás hatálya alá.¹

A fentiek alapján tehát a csekély összegű támogatás nem minősülne uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak. Figyelemmel azonban arra, hogy azt a Tanács kizárólag a bejelentési kötelezettség alól mentesített támogatási fajtaként határozta meg, amelynek alapján a Bizottság rendeleteket fogadott el, így a gyakorlatban mégis mint az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap alkalmazandó. Így az e rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokat előzetesen nem kell a Bizottságnak bejelenteni, a tagállamok saját hatáskörben döntenek a támogatások vonatkozó rendeleteknek való megfeleléséről.²

E rendeletekben a Bizottság az egyes ágazatok tekintetében megállapította azon értékhatárokat, amelyeket meg nem haladó összegű támogatások esetén az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdését nem kell alkalmazni. E felső határok szükségesek annak biztosításához, hogy ezen rendeletek hatálya alá tartozó bármely intézkedésre úgy lehessen tekinteni, hogy az nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem torzítja a versenyt, illetve nem fenyeget annak torzításával.

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.).

² A csoportmentességi rendeletekhez képest a csekély összegű támogatási rendeletek a Bizottság felé történő utólagos tájékoztatási kötelezettséget sem állapítanak meg.

3.1.1. Történeti áttekintés

A Bizottság először 1992-ben kezdeményezte³ a csekély összegű támogatások szabályozását, amelyet a kis- és középvállalkozások támogatására alakított ki, és bármely típusú támogatási forma tekintetében alkalmazható volt, de nem sorolta a hatálya alá tartozó intézkedést az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás kategóriájába. A rendelkezés célja annak elkerülése volt, hogy a Bizottságnak ezen kis összegű támogatások esetén is részletekbe menő elemzést kelljen végeznie az állami támogatás fogalmi elemeinek teljesülése kapcsán.⁴

2001-ben aztán a fentiek szerinti bizottsági álláspontot megerősítette egy új rendelet elfogadása,⁵ amely az 1998/2006/EK bizottsági rendelet elődjeként tartalmazta, hogy a meghatározott összeget meg nem haladó támogatások nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet.

A 2006-os rendelet⁶ a korábbi szabályok alkalmazása során szerzett tapasztalatok fényében került kialakításra. Magasabb támogatási összeget tartalmazott, így a tagállamok által bevezetendő intézkedések egyre nagyobb arányban minősülhettek csekély összegű támogatásnak.

3.1.2. A csekély összegű támogatás mint az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap

Figyelemmel arra, hogy ezen támogatási kategória tekintetében a bejelentési kötelezettség alóli mentesülés indoka elsősorban a támogatási összeg csekély mértéke, ezért a Bizottság részletes, az egyes ágazatok tekintetében külön-külön alkalmazandó rendeletekben állapította meg azon támogatási értékhatárokat, amelyek az adott ágazatban fennálló körülményeket figyelembe véve a lehető legkisebb mértékben gyakorolnak hatást a tagállamok közötti kereskedelemre.

Csekély összegű támogatás az alábbi rendeletek alapján nyújtható:

- általános csekély összegű támogatás – 1407/2013/EU bizottsági rendelet,⁷
- közszolgáltatási csekély összegű támogatás – 360/2012/EU bizottsági rendelet,⁸
- mezőgazdasági csekély összegű támogatás – 1408/2013/EU bizottsági rendelet,⁹

³ HL C 68., 1996. 03. 06., 9. o.

⁴ NYSSENS, Harold (2008): De minimis. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law and Energie Markets*. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.

⁵ HL L 10., 2001. 01. 13., 30. o.

⁶ A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 395., 2006. 12. 28., 5. o.).

⁷ 1407/2013/EU bizottsági rendelet.

⁸ 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, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.).

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1408/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013. 12. 24., 9. o.).

- halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtható csekély összegű támogatás – 717/2014/EU bizottsági rendelet.¹⁰

3.1.3. Általános csekély összegű támogatás (1407/2013/EU bizottsági rendelet)

Az Európai Unió versenyjogi biztosa 2012 februárjában hirdette meg az állami támogatási szabályok modernizációját (State Aid Modernisation), amelynek keretében a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet¹¹ (a továbbiakban: 1998/2006/EK bizottsági rendelet, korábbi de minimis támogatási rendelet) felülvizsgálata is megtörtént.

Ennek eredményeként 2014. január 1-jén lépett hatályba az EUMSZ. 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: 1407/2013/EU bizottsági rendelet, de minimis/csekély összegű támogatási rendelet).¹²

A de minimis rendelet hatálya alá tartozó ágazatokban tevékenységet végző vállalkozások részére az uniós joggal összeegyeztethető módon az alábbi feltételekkel nyújtható támogatás:

- egy és ugyanazon vállalkozás részére,
- tagállamonként és
- három pénzügyi év vonatkozásában,
- 200 ezer eurónak¹³ megfelelő forintösszegben.¹⁴

A rendelet hatálya

A de minimis támogatási rendelet 1. cikk (1) bekezdése határozza meg a rendelet hatálya alá tartozó támogatások körén kívül eső területeket.

Tekintve a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó ágazatra, valamint a halászati és akvakultúra-ágazatokra vonatkozó speciális szabályokat és a kockázatot, hogy a de minimis rendeletben meghatározott felső határnál alacsonyabb összegű támogatások is teljesíthetők az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatás

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 190., 2014. 06. 28., 45. o.)

¹¹ HL L 379., 2006. 12. 28., 5. o.

¹² KULIN-PINTÉR Veronika (2015a): A hatályos általános csekély összegű (de minimis) támogatásokra vonatkozó rendelet alkalmazásával kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 2. sz. 17–29.

¹³ A közúti kereskedelmi árufuvarozás területén működő vállalkozások esetén az alkalmazandó értékhatár 100 ezer eurónak megfelelő forintösszeg.

¹⁴ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 35. §-a alapján, ha létező támogatási program másként nem rendelkezik, az uniós állami támogatási szabályokban euróban meghatározott összeg alkalmazása céljából a támogatástartalom forintról euróra történő átszámításánál a támogatási döntés napját megelőző hónap utolsó napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett, két tizedesjegyre pontossággal meghatározott devizaárfolyamot kell alkalmazni.

fogalmát, ezen rendelet nem alkalmazható a halászati és akvakultúra-ágazatban,¹⁵ továbbá a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozások támogatására. Ezen ágazatok, illetve területek tekintetében a Bizottság külön rendeleteket alkotott (lásd a 9.2. és 9.3. fejezetben).

Figyelemmel arra, hogy a mezőgazdasági termékek, illetve a nem mezőgazdasági termékek feldolgozása és forgalmazása igen nagy hasonlóságot mutat, a csekély összegű támogatási rendelet mindkét terület tekintetében alkalmazható, amennyiben

- a támogatás összege nem az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek árát vagy mennyisége alapján rögzítik, vagy
- a támogatás nem függ az elsődleges termelőknek való teljes vagy részleges továbbadásától.

Az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások területén alkalmazható összeegyeztethetőségi jogalapok tekintetében megállapított, általánosnak tekinthető kizárás, miszerint nem nyújtható az importárúk helyett belföldi áru használatához kötött támogatás, illetve nem támogatható a harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenység,¹⁶ jelen támogatási kategória esetén is releváns.

A de minimis rendelet alapján nem nyújtható támogatás a közúti kereskedelmi áru-fuvarozást ellenszolgáltatás fejében végző vállalkozások számára tehershállító járművek megvásárlására,¹⁷ továbbá ezen ágazat vonatkozásában a rendeletben általánosan meghatározott értékhatárt is alacsonyabban állapítja meg a Bizottság.¹⁸ A de minimis rendelet alapján támogathatók szénágazatban tevékenységet folytató vállalkozások, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások is (figyelemmel a rendelet 4. cikkére).¹⁹

Az alanyi hatály tekintetében megjegyzendő, hogy amennyiben egy vállalkozás az 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó ágazatokon belül és kívül is végez tevékenységet, úgy a támogatást nyújtó tagállam kötelezettségének számít annak biztosítása, hogy az e rendelet hatálya alól kizárt ágazatok ne részesüljenek az e rendelet alapján

¹⁵ A halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2013. december 11-i 1379/2013/EU Európai Parlamenti és a Tanácsi rendelet (HL L 354., 2013. 12. 28., 1. o.) hatálya alá tartozó támogatások.

¹⁶ Különös tekintettel, de nem kizárólagosan: az exportált mennyiségekhez, értékesítési hálózat kialakításához és működtetéséhez vagy exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokhoz közvetlenül kapcsolódó támogatások. Például a kereskedelmi vásárokon való részvétel, illetve egy új vagy már meglévő terméknek egy másik tagállamban vagy harmadik országban lévő új piacra történő bevezetéséhez szükséges tanulmányok vagy tanácsadói szolgáltatások költségeire adott támogatások általában nem minősülnek exporttámogatásnak. Egy a gyakorlatban felmerült példa szerint, amennyiben az adott támogatás nem kizárólag exporttal érintett termékekhez, szolgáltatásokhoz kapcsolódik (például egy adott termék a tagállamban történő forgalomba hozatalához, illetve exportjához is szükséges regisztrációja), úgy e tevékenységekhez is nyújtható de minimis támogatás.

¹⁷ Tekintettel a közúti áru fuvarozási ágazatban fennálló túlkínálatra, a közlekedéspolitikának a közutak túlterheltségével és a tehershállítással kapcsolatos célkitűzéseire, a Bizottság a tehershállító járműveknek az ellenszolgáltatás fejében végzett szállítás terén működő vállalkozások általi megvásárlásához nyújtott támogatást szükségesnek tartotta kizárni e rendelet alkalmazási köréből.

¹⁸ 1407/2013/EU bizottsági rendelet.

¹⁹ E két alanyi kör támogatása az 1998/2006/EK de minimis rendelet alapján nem volt lehetséges.

nyújtott támogatásból. Ezt leginkább a tevékenységekhez kapcsolódó költségek elkülönített nyilvántartásával és a de minimis támogatás elszámolható költségekhez kötésével lehet elérni.²⁰ Ugyanez az elv alkalmazandó, amennyiben egy vállalkozás olyan ágazatokban végez tevékenységet, amelyekben a csekély összeg alkalmazandó felső határa alacsonyabb.²¹ Amennyiben nem biztosítható, hogy az ezekben az ágazatokban folytatott tevékenységek, amelyek esetében a csekély összeg alkalmazandó felső határa alacsonyabb, csak a meghatározott alacsonyabb felső határokig részesüljenek csekély összegű támogatásban, a vállalkozás valamennyi tevékenységére az alacsonyabb felső határ alkalmazandó.²²

Értékhatar

A de minimis támogatási rendeletek megalkotásának háttere, hogy az Európai Bizottság álláspontja szerint az e rendeletekben meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások – amennyiben teljesítik a rendeletben foglalt egyéb feltételeket is – alacsony összegük következtében nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet, vagy nem torzítják a versenyt, illetve nem fenyegetnek annak torzításával, és ezért nem felelnek meg az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, így nem tartoznak az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésében megállapított előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alá sem.

Az 1998/2006/EK bizottsági rendelet felülvizsgálata során a Bizottság felé a tagállamoktól beérkező módosítási javaslatok nagy arányban tartalmazták a rendeletben szereplő értékhatar megemelését. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy az e rendeletben szereplő értékhatar megállapítása során figyelembe vette mind az infláció, mind a tagállamok bruttó hazai termék értékének alakulását,²³ így az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben szereplő értékhatar fenntartása helyénvaló annak biztosításához, hogy a de minimis rendelet hatálya alá tartozó támogatások ne befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet, és ne torzítsák a versenyt, vagy fenyegetsenek annak torzulásával.²⁴

A csekély összegű támogatási rendelet alapján bármely 3 pénzügyi év időszakában²⁵ az egy és ugyanazon vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatás összege tagállamonként nem haladhatja meg a 200 ezer eurót.²⁶ A közúti kereskedelmi áru fuvarozást

²⁰ KULIN-PINTÉR 2015.

²¹ Például mezőgazdaság vagy halászat és akvakultúra-ágazatok.

²² 1407/2013/EU bizottsági rendelet.

²³ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 69/2001/EK bizottsági rendeletben szereplő 100 ezer eurós értékhatárt a Bizottság az 1998/2006/EK bizottsági rendelettel 200 ezer euróra emelte (szállítás terén működő vállalkozások vonatkozásában fenntartotta a 100 ezer eurós értékhatárt).

²⁴ A Bizottság az összeghatár megtartására vonatkozó bővebb magyarázatát a rendelet első tervezetéhez kiadott háttérdokumentum tartalmazza: *Az új de minimis rendelet első tervezete*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.); KULIN-PINTÉR 2015.

²⁵ A 3 éves időszakot „gördülő” módszerrel kell értékelni, tehát minden egyes új csekély összegű támogatás odaítélésekor az érintett pénzügyi évben, valamint az előző két pénzügyi évben odaítélt csekély összegű támogatások teljes összegét kell figyelembe venni.

²⁶ 1407/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikk (2) bekezdés.

ellenszolgáltatás fejében végző egy és ugyanazon vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatások teljes összege tagállamonként nem haladhatja meg a 100 ezer eurót.²⁷

Az egy és ugyanazon vállalkozás fogalma egy, a joggyakorlat által már korábban megkövetelt,²⁸ de csak az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben hangsúlyozott összeszámitási megközelítést takar.²⁹

A de minimis rendelet alapján nincs arra lehetőség, hogy a támogatást nyújtó, a határértéket meghaladó összegről egy döntésben határozzon. Ebben az esetben csak az jelent megoldást, ha a felső határ betartásával meghatározott összegről szóló támogatási döntést követően – a 3 év letelte után – a támogatást nyújtó új támogatási döntést hoz.

Minden tagállamnak csak az általa nyújtott támogatások vonatkozásában szükséges vizsgálnia az értékhatár betartását, a más tagállamok által, az egy és ugyanazon vállalkozásnak adott de minimis támogatást nem kell figyelembe venni.³⁰

Fontos eljárási szabály, hogy a támogatást nyújtónak minden esetben tájékoztatni szükséges a kedvezményezettet a részére e rendelet alapján nyújtott támogatásról.³¹ Ezen igazolásnak minden esetben előzetesnek,³² valamint számszerűsítettnek kell lennie, és az abban szereplő összeg felső korlátot jelent.³³

²⁷ A közúti árufuvarozási ágazatban működő vállalkozások átlagos kis méretének figyelembevétele érdekében szükséges alacsonyabban meghatározni a felső határt a közúti árufuvarozást ellenszolgáltatás fejében végző vállalkozások esetében. Nem tekinthető azonban árufuvarozási szolgáltatásnak az olyan integrált szolgáltatás nyújtása, amelyben a tényleges szállítók csupán egy elemet képvisel: ilyenek például a költöztetési, postai vagy futárszolgáltatás, illetve a hulladékgyűjtési és -feldolgozási szolgáltatások. A közúti személyszállítási ágazat tekintetében azonban a Bizottság nem tartotta indokoltnak ezen alacsonyabb felső határ alkalmazását.

²⁸ Lásd a C-382/99. számú Hollandi kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2002:363].

²⁹ Ez a fogalom tágabb a jogi értelemben vett kedvezményezetté, mert magában foglalja az egy érdekcsoportba tartozó vállalkozásokat.

³⁰ KULIN-PINTÉR 2015. Ebből két következtést vonhatunk le: egyrészt a 200 ezer eurós értékhatár tagállamonként értendő; másrészt, amennyiben az egy és ugyanazon vállalkozásnak minősülő cégcsoport egyes tagjait különböző tagállamokban jegyezték be, és az egyes tagok eltérő tagállamokban részesültek de minimis támogatásban, akkor az összeszámitási kötelezettséget nem kell alkalmazni rájuk.

³¹ A tájékoztatásnak tartalmaznia kell, hogy a kedvezményezett e rendelet alapján csekély összegű támogatásban részesül, továbbá a támogatás tartalmát.

³² Azaz a támogatás folyósítását megelőző időpontban szükséges ezen igazolás kiállítása vagy a megfelelő információk szerződésben történő szerepeltetése.

³³ Új értelmezési gyakorlat, hogy amennyiben szükségessé válik a csekély összegű támogatásról kiállított igazolás módosítása (a kedvezményezett vállalkozás kevesebb támogatást vett igénybe, mint amennyi az eredeti, döntés időpontjában kiállított igazolásban szerepel, és már nincs lehetősége arra, hogy további támogatást vegyen igénybe), úgy az nem minősül sem új támogatásnak, sem új támogatási döntésnek, így a módosított igazoláson az eredeti támogatásnyújtási időpontot, valamint a módosított de minimis támogatás összegét (támogatástartalom) szükséges szerepeltetni.

Egy és ugyanazon vállalkozás

Az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben az általános vállalkozás fogalmát alapul véve kellett meghatározni az egyes vállalkozások részére az adott támogatást megelőzően nyújtott csekély összegű támogatások összegét. Az általános – a Bíróság esetjogán³⁴ alapuló – vállalkozás fogalmát tekintve egy vállalkozásként kellett figyelembe venni a kapcsolt és partnervállalkozásokat a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában, a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet³⁵ 1. melléklet 3. cikke szerint.

A hatályos szabályok alapján az egyéb, nem a 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó összeegyeztethetőségi jogalapok esetén a 651/2014/EU bizottsági rendelet³⁶ I. melléklete szerinti *kapcsolt vállalkozás* fogalma alkalmazandó.

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet e tekintetben új szabályt alkotott. Az *egy és ugyanazon vállalkozás* fogalma³⁷ egy, a kapcsolt, illetve partnervállalkozások fogalmához képest szűkebb, egyszerűbben ellenőrizhető vállalkozásfogalmat határoz meg, amely kizárólag a de minimis rendelet alapján nyújtott támogatások tekintetében alkalmazandó.³⁸ Az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmának vonatkozásában egyedi halmozódási szabályok is érvényesülnek.

³⁴ A T-234/95. számú Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Európai Bizottság ügy, 124. pont.

³⁵ HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o.

³⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.).

³⁷ *Egy és ugyanazon vállalkozás*: valamennyi vállalkozás, amelyek között az alábbi kapcsolatok legalább egyike fennáll:

- a) valamely vállalkozás rendelkezik egy másik vállalkozás részvényesei vagy tagjai szavazati jogának többségével;
- b) valamely vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányítási vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét;
- c) valamely vállalkozás jogosult meghatározó befolyást gyakorolni valamely másik vállalkozás felett az utóbbi vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az annak alapító okiratában vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően;
- d) valamely vállalkozás, amely részvényese vagy tagja egy másik vállalkozásnak, az adott vállalkozás egyéb részvényeseivel vagy tagjaival kötött megállapodás szerint egyedül ellenőrzi az említett vállalkozás részvényesei, illetve tagjai szavazati jogának többségét.

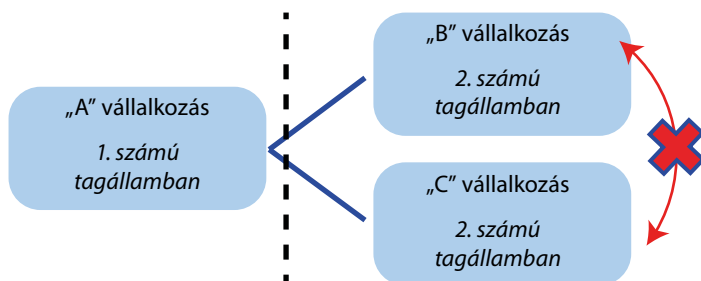
Az a)–d) pontokban említett kapcsolatok bármelyikével egy vagy több másik vállalkozáson keresztül rendelkező vállalkozásokat is *egy és ugyanazon vállalkozásnak* kell tekinteni.

³⁸ Tehát egyéb, ágazati de minimis támogatási rendelet esetén, amely nem tartalmazza az *egy és ugyanazon vállalkozás* fogalmát, az általános – a Bíróság esetjoga alapján meghatározott – *vállalkozás* fogalmat szükséges használni (amelybe beletartoznak a kapcsolt vállalkozások is).

16. szövegdoboz

Gyakorlati példa egyedi halmazódási szabályokra

Ha „A” vállalkozás 1. számú tagállamban regisztrált, illetve meghatározó befolyással bír „B” és „C” vállalkozásra, akik azonban a 2. számú tagállamban regisztrált vállalkozások, úgy „C” vállalkozásnak nyújtandó de minimis támogatás esetén nem kell figyelembe venni a „B” vállalkozás részére korábban nyújtott csekély összegű támogatások összegét, tekintettel arra, hogy nem minősülnek egy és ugyanazon vállalkozásnak.



Forrás: a szerző szerkesztése; KULIN-PINTÉR 2015a alapján

Az egy és ugyanazon vállalkozás fogalma szempontjából nem releváns, hogy milyen célból tulajdonosa vagy meghatározó befolyást gyakorló tagja egy vállalkozás egy másiknak.³⁹ Ezzel szemben viszont nem kezelhetők egyetlen vállalkozásként azok a vállalkozások, amelyeket nem fűz egymáshoz egyéb viszony, mint az a tény, hogy mindegyikük közvetlen kapcsolatban áll ugyanazon közjogi szervezettel vagy szervezetekkel.⁴⁰

A kapcsolt vállalkozás fogalmához képest a legfontosabb eltérés, hogy amennyiben gazdasági tevékenységet folytató természetes személy vagy természetes személyek egy csoportja több vállalkozásnak elnöke vagy meghatározó befolyást gyakorló tagja (függetlenül attól, hogy az adott vállalkozások milyen piacon tevékenykednek), úgy ezen vállalkozásokat – a halmazódási szabályok tekintetében – egyetlen vállalkozásnak kell tekinteni. Ugyanakkor ha egy gazdasági tevékenységet nem folytató magánszemély rendelkezik több

³⁹ Így például egy inkubátorháznak akár ideiglenesen is 100%-os tulajdonában lévő induló vállalkozások [a 651/2014/EU bizottsági rendelet 22. cikk (2) bekezdése szerinti vállalkozások] is egy és ugyanazon vállalkozásnak minősülnek. Ennek ellenére ha a vállalkozásokat kizárólag az köti össze, hogy egy márka keretében tűnnek fel, és a piacon egynek tekintik őket, de irányítási-ellenőrzési kapcsolat nem áll fenn az egyes vállalkozások között, úgy nem minősülnek egyetlen vállalkozásnak.

Egy részvénytársaságon (még abban az esetben is, ha gazdasági tevékenységet nem végező holding formában működik) vagy egy az adott vállalkozások vonatkozásában meghatározó befolyással bíró befektetési alapon keresztül kapcsolódó vállalkozások egyetlen vállalkozásnak minősülnek.; KULIN-PINTÉR 2015a.

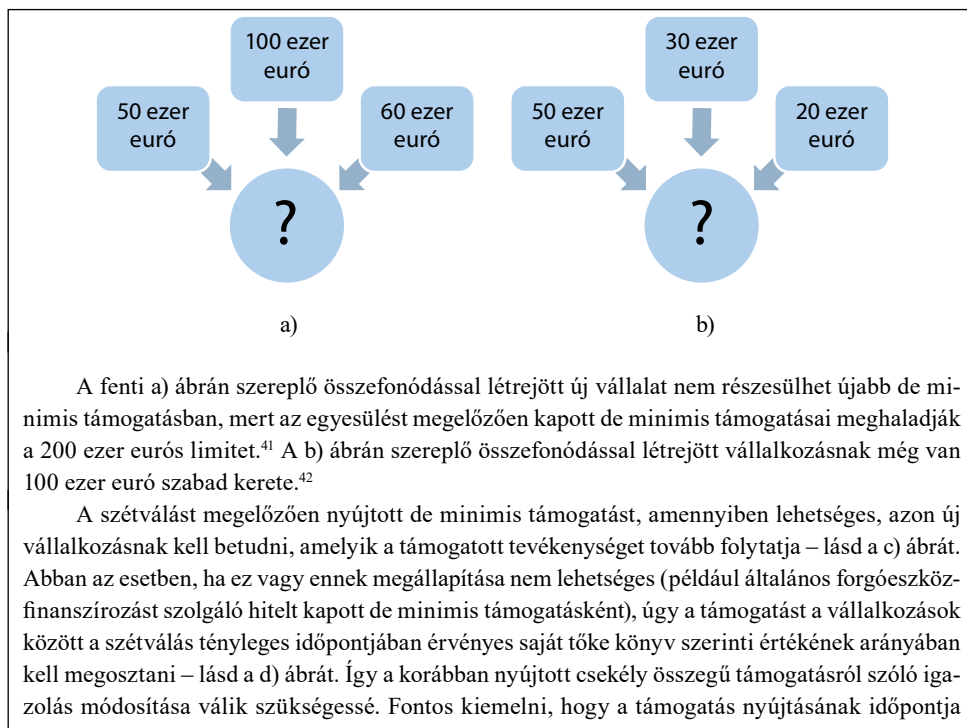
⁴⁰ 1407/2013/EU bizottsági rendelet (4) preambulumbekkezdése.

vállalkozásban részesedéssel, az érintett vállalkozásokat nem kell egy és ugyanazon vállalkozásnak tekinteni.

Az új de minimis rendelet további pontosító jellegű szabályának tekinthető, hogy speciális szabályok vonatkoznak az összefonódás/felvásárlás, valamint a szétválás esetére. Összefonódás és felvásárlás esetén egy új de minimis támogatás nyújtása előtt, a 200 ezer eurós értékhatár számítása során valamennyi korábban az összefonódással és felvásárlással érintett vállalkozásnak – a 3 éves időszakon belül – nyújtott csekély összegű támogatást figyelembe kell venni annak meghatározásához, hogy az újabb csekély összegű támogatás meghaladja-e az alkalmazandó értékhatárt. Abban az esetben, ha az összefonódást és felvásárlás eredményeként a megelőző időszakra számított összeg meghaladná az alkalmazandó értékhatárt, a jogszerűen odaítélt támogatást ezt követően is jogszerűnek kell tekinteni, de újabb de minimis támogatás nem adható.

17. szövegdoboz

Gyakorlati példa összefonódás és szétválás esetén az állami támogatási keretekről



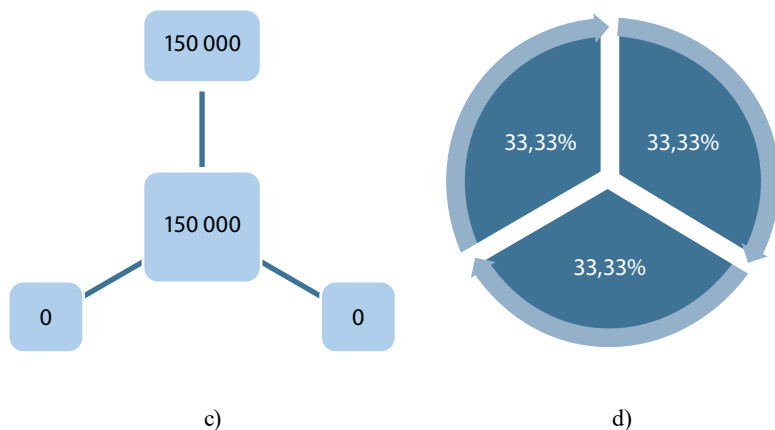
A fenti a) ábrán szereplő összefonódással létrejött új vállalat nem részesülhet újabb de minimis támogatásban, mert az egyesülést megelőzően kapott de minimis támogatásai meghaladják a 200 ezer eurós limitet.⁴¹ A b) ábrán szereplő összefonódással létrejött vállalkozásnak még van 100 ezer euró szabad kerete.⁴²

A szétválást megelőzően nyújtott de minimis támogatást, amennyiben lehetséges, azon új vállalkozásnak kell betudni, amelyik a támogatott tevékenységet tovább folytatja – lásd a c) ábrát. Abban az esetben, ha ez vagy ennek megállapítása nem lehetséges (például általános forgóeszköz-finanszírozást szolgáló hitelt kapott de minimis támogatásként), úgy a támogatást a vállalkozások között a szétválás tényleges időpontjában érvényes saját tőke könyv szerinti értékének arányában kell megosztani – lásd a d) ábrát. Így a korábban nyújtott csekély összegű támogatásról szóló igazolás módosítása válik szükségessé. Fontos kiemelni, hogy a támogatás nyújtásának időpontja

⁴¹ Az összefonódás előtt jogszerűen kapott de minimis támogatások – még ha így meg is haladják a vonatkozó értékhatárt – nem válnak jogszerűtlenné az összefonódást követően.

⁴² Ha feltételezzük, hogy nem közúti teherszállításhoz kéri a de minimis támogatást.

ebben az esetben is az eredeti támogatási döntés időpontja, így a módosított csekély összegű támogatásról szóló igazolásnak ezt is tartalmaznia kell az új, az adott vállalkozásra eső támogatási összeggel együtt.⁴³



Forrás: KULIN-PINTÉR 2015a

Támogatáshalmazódás

A támogatáshalmazódásra vonatkozó szabályok célja annak megelőzése, hogy egy vállalkozás különböző forrásokból azonos elszámolható költségekre vagy azonos célra az uniós szabályokban megengedettnél több támogatást vegyen igénybe. Tekintettel arra, hogy a de minimis támogatásoknak a vonatkozó rendeletek nem határoznak meg elszámolható költségeket – de a támogatást nyújtó részéről ezek alkalmazása nem kizárt –, a de minimis rendeletben meghatározott támogatáshalmazódási szabályok mind az elszámolható költségekre alapuló, mind a maximális támogatási összeget előíró szabályok esetét rendezik.

Abban az esetben, ha a csekély összegű támogatást nem konkrét elszámolható költségekre nyújtják, az halmazható a Bizottság által elfogadott határozat vagy bármely csoportmentességi rendelet alapján nyújtott egyéb állami támogatással. Ennek indoka, hogy míg a de minimis támogatásra vonatkozó értékhatárt a vállalkozásokra, addig a Bizottság határozata vagy bármely csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatásokat az elszámolható költségekre figyelemmel kell vizsgálni. Ezen analógia alapján azonban a nem konkrét elszámolható költségekre az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatásokat halmazni szükséges egyéb de minimis rendeletek alapján nyújtott támogatásokkal⁴⁴ vagy kockázatfinanszírozási célú intézkedésekhez nyújtott állami támogatásokkal.⁴⁵

⁴³ KULIN-PINTÉR 2015a.

⁴⁴ Például a 360/2012/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatás.

⁴⁵ Például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 21. cikke alapján nyújtott támogatás.

A konkrét ágazatokra vonatkozó,⁴⁶ valamint a 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatások halmozódása esetén figyelemmel kell lenni az egyes ágazatokra vonatkozó de minimis rendeletekben szereplő értékhatárookra. Ennek biztosítása érdekében a kedvezményezettnek olyan mechanizmusokat kell alkalmazni, amelyekkel külön tudja figyelemmel kísérni az egyes rendeletek vonatkozó bruttó támogatás tartalomra vonatkozó korlátait, azonban ebben az esetben is az egyes de minimis támogatási rendeletekben meghatározott felső határra figyelemmel nyújtható támogatás.

18. szövegdoboz

Támogatáshalmozódási példa

Ha egy kizárólag mezőgazdasági és közúti árufuvarozási tevékenységet végző vállalkozás az 1408/2013/EU bizottsági rendelet alapján mezőgazdasági de minimis támogatásnak minősülő 15 ezer euró támogatásban részesül, részére az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján közúti árufuvarozási tevékenységéhez az alacsonyabb 100 ezer eurós értékhatárra figyelemmel, 85 ezer euró támogatás nyújtható.

Amennyiben ez a vállalkozás egyéb tevékenységet (például könyvvizsgálat) is végez, úgy ezen tevékenységére tekintettel – amennyiben azt számvitelileg elkülönítetten tudja kezelni – már az 1407/2013/EU bizottsági rendelet 200 ezer eurós értékhatára vonatkozik rá, így részére – figyelemmel a mezőgazdasági de minimis rendeletben szereplő, valamint a közúti árufuvarozási tevékenységhez kapcsolódó alacsonyabb értékhatárra – még további 100 ezer euró de minimis támogatás nyújtható.

Forrás: KULIN-PINTÉR 2015a

A bruttó támogatási egyenérték

Főszabályként a de minimis támogatási rendelet hatálya alatt kizárólag olyan támogatás nyújtható, amelynél előzetesen pontosan kiszámítható a bruttó támogatástartalom anélkül, hogy részletekbe menő kockázatértékelést kellene végezni, azaz a támogatás átlátható.⁴⁷

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet a korábbi de minimis támogatási rendelethez képest a vissza nem térítendő támogatások mellett a kamattámogatásból álló támogatások⁴⁸ esetén is kimondja, hogy azok átlátható támogatásoknak minősülnek.

⁴⁶ Például agrár de minimis támogatási rendelet vagy halászati de minimis támogatási rendelet.

⁴⁷ 1407/2013/EU bizottsági rendelet 4. cikk (1) bekezdése.

⁴⁸ Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet két lehetséges módot határoz meg a támogatástartalom kiszámítására. A hitelfeltevő nincs nehéz helyzetben és

1. hitel 50%-ára biztosíték van, és

- a hitel összege 1 millió euró (közúti árufuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén félmillió euró), amelynek 50%-ára biztosíték nyújt fedezetet, és lejáratí ideje 5 év, vagy
- a hitel összege félmillió euró (közúti árufuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén 250 ezer euró), amelynek 50%-ára biztosíték nyújt fedezetet, és lejáratí ideje 10 év, vagy

2. a bruttó támogatási egyenértéket az odaítéléskor érvényes referencia-kamatláb alapján számították ki.

A fentiek alapján meghatározott támogatási egyenértéket úgy kell tekinteni, hogy az megfelel a rendelet 3. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. Ezekről eltérő feltételek esetén arányosítani szükséges a támogatástartalmat. A 10 éves futamidő és az 1 millió eurós értékhatár túllépésére azonban nincs lehetőség.

3.1.4. Közzolgáltatási csekély összegű támogatás (360/2012/EU bizottsági rendelet)

A közzolgáltatási támogatások szabályozása a terület 2012-es átfogó felülvizsgálata során 3 eleművé bővült: egyrészt a Bizottság külön rendeletben meghatározta, hogy mely kis jelentőségű közzolgáltatások kompenzálása nem torzítja a versenyt, illetve nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezáltal nem minősül állami támogatásnak;⁴⁹ másrészt a Bizottság határozatban szabályozta az EUMSZ. 106 cikk (2) bekezdése alapján előzetes bejelentés nélkül összeegyeztethető támogatásnak minősülő kompenzációk feltételeit; harmadrészt, keretszabályban írta elő a bejelentési kötelezettség alá tartozó kompenzációk összeegyeztethetőségi feltételeit.⁵⁰

A közzolgáltatás területéhez kapcsolódóan a Bizottság törekvései az egyszerűsítés irányába mutatnak. Úgy ítélte meg, hogy ameddig a közzolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó kompenzáció viszonylag kis összegű marad, nincs szükség annak pontos kalkulációjára és ellenőrzésére. Még ha némi túlkompenzációra sor is kerül, az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ebből következően a rendelet ezeket a kompenzációkat – a 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alatt nyújtott támogatásokkal megegyezően – nem minősíti az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak.⁵¹

Az EUMSZ. 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2012. április 26-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: közzolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet, 360/2012/EU bizottsági rendelet) alapján az alábbi feltételeknek megfelelő támogatás nyújtható:

- vállalkozásonként,
- három pénzügyi év vonatkozásában és
- félmillió eurónak megfelelő forintösszeg.⁵²

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelethez képest lényeges eltérés, hogy a közzolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet alapján támogatásban kizárólag azon vállalkozások részesülhetnek, amelyek rendelkeznek a támogatandó általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátására vonatkozó megbízással.⁵³

⁴⁹ 360/2012/EU bizottsági rendelet.

⁵⁰ A közzolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL C 008., 2012. 01. 11., 15. o.). Emellett a Bizottság a csomag részeként közleményt is kiadott, amely a közzolgáltatásokkal kapcsolatosan felmerülő leggyakoribb kérdésekre ad választ, a joggyakorlatból levont következtetéseket felhasználva. Lásd a Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 008., 2012. 01. 11., 4. o.). STAVICZKY Péter (2012b): Az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesülése az Európai Bizottság gyakorlatának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 25–34.

⁵¹ BOLF-GALAMB Zsófia – MOHAY Ákos (2012): A közzolgáltatások ellentételezésére vonatkozó új szabályok. Az Almunia-csomag elemei. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 3–24.

⁵² A bizottság az általános 200 ezer eurós de minimis értékhatárnál magasabb összeget azzal indokolja, hogy a támogatást elsősorban azokra a költségekre adják, amelyeket a közzolgáltató vállalkozásnak a többletfeladatok miatt viselnie kell, és a tényleges támogatástartalom ennél általában lényegesen alacsonyabb.

⁵³ 360/2012/EU bizottsági rendelet (6) preambulumbekkezdés.

A rendelet hatálya tekintetében fontos kiemelni, hogy az elfogadás időpontjából adódó eltérés következtében ez a rendelet nem alkalmazható nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak,⁵⁴ a szénágazatban tevékenységet végző vállalkozásoknak, valamint a közúti kereskedelmi áru fuvarozást végző vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra.⁵⁵

A Bizottság ugyanakkor a tagállamok hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy egy közszolgáltatási tevékenységet végző kedvezményezettnek nyújtott támogatás tekintetében az általános vagy a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendeletet alkalmazzák-e összeegyeztethetőségi jogalapként.⁵⁶ Egyéb tekintetben a rendelet hatálya megegyezik az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben megjelölt kizárásokkal. Az egyszerűsítési törekvés ezen feltétel esetén is megjelenik, figyelemmel arra, hogy a 360/2012/EU bizottsági rendelet nem követeli meg a közszolgáltatási határozat által előírt előzetes megbízást,⁵⁷ továbbá nem határozza meg a megbízás szükséges tartalmi elemeit.

A támogatáshalmazódási szabályok tekintetében szükséges kiemelni, hogy a félmillió eurós értékhatár ugyanúgy vállalkozásonként⁵⁸ értendő, mint az általános csekély összegű támogatási rendelet alapján. Ezért amennyiben a kedvezményezettnek az általános és közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet hatálya alá tartozó tevékenysége is támogatásban részesül, úgy az általános esetén a 200 ezer euró értékhatárra szükséges figyelemmel lenni, emellett pedig a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet hatálya alatt további 300 ezer eurónyi támogatást kaphat, így betartva a vonatkozó legmagasabb támogatási értékhatár szabályát.

3.1.5. Mezőgazdasági csekély összegű támogatás (1408/2013/EU bizottsági rendelet)

Figyelemmel az ágazat tekintetében jellemző speciális feltételekre, továbbá az ágazatban tevékenykedő vállalkozások kis méretére és a létrejövő produktumok egymással helyettesíthetőségére, indokoltnak tartotta a Bizottság, hogy az általános csekély összegű támogatás esetén meghatározott értékhatárnál alacsonyabb összeget állapítson meg a mezőgazdasági

⁵⁴ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. §-a szerinti vállalkozások.

⁵⁵ 360/2012/EU bizottsági rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

⁵⁶ 360/2012/EU bizottsági rendelet (14) preambulumbekkezdés.

⁵⁷ A 2012/21/EU bizottsági határozat alapján nyújtott támogatás esetén a megbízási aktus hatálybalépése előtt felmerült költségek nem számolhatók el. Ezen költségek tekintetében nyújthat alternatív összeegyeztethetőségi jogalapot a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet.

⁵⁸ Ahogy azt már az általános csekély összegű támogatási rendeletnél is említettük, kizárólag az 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatások tekintetében alkalmazandó az egy és ugyanazon vállalkozás fogalma. Így a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet hatálya alá tartozó támogatások tekintetében az értékhatárt, továbbá a halmazódást is az általános vállalkozás fogalma (kapcsolt/partner vállalkozás) alapján szükséges figyelembe venni. Ez különösen azon esetekben okozhat nehézséget, amikor a kedvezményezett vállalkozás az általános, valamint a közszolgáltatási rendelet hatálya alá tartozó tevékenysége tekintetében is támogatásban részesül az egyes, vonatkozó csekély összegű támogatási rendeletek hatálya alatt. Így az egyes támogatások tekintetében eltérő vállalkozás fogalmat szükséges figyelembe venni.

csékély összegű támogatási kategória esetén, annak érdekében, hogy a versenytorzító hatás elkerülhető legyen.

A fentiekre figyelemmel az EUMSZ. 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csékély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1408/2013/EU bizottsági rendelet⁵⁹ (a továbbiakban: mezőgazdasági csékély összegű támogatási rendelet, 1408/2013/EU bizottsági rendelet) alapján az alábbi feltételeknek megfelelő támogatás nyújtható:

- egy és ugyanazon vállalkozásonként,
- három pénzügyi év vonatkozásában és
- 15 ezer eurónak megfelelő forintösszeg.

Ezenfelül a mezőgazdasági csékély összegű támogatások tekintetében az országkvótát is megállapították, amelyet meghaladó támogatás nem nyújtható még abban az esetben sem, ha a kedvezményezett mezőgazdasági csékély összegű támogatási kerete ezt még lehetővé tenné.⁶⁰ A mezőgazdasági csékély összegű támogatási rendelet esetében is – az általános csékély összegű támogatási rendelethez hasonlóan – az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmát teljesítő vállalkozásoknak nyújtott csékély összegű támogatásokat szükséges figyelembe venni, annak meghatározása érdekében, hogy az értékhatárt 3 pénzügyi év vonatkozásában betartják.

A rendelet hatálya tekintetében kiemelendő, hogy az általános csékély összegű támogatási rendelethez képest az ott kizárt elsődleges mezőgazdasági tevékenység támogatása az 1408/2013/EU bizottsági rendelet alapján lehetséges, míg figyelemmel a mezőgazdasági termékek és a nem mezőgazdasági termékek feldolgozása és forgalmazása közötti hasonlóságokra, a mezőgazdasági termékek feldolgozása és forgalmazása az 1407/2013/EU rendelet hatálya alá tartozik.⁶¹

A mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó ágazatban, valamint az 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó egy vagy több ágazatban egyaránt tevékenységet folytató vállalkozások esetében a mezőgazdasági termelő ágazatra tekintettel az 1408/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatások az 1407/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében rögzített alkalmazandó felső határig halmozhatók az utóbbi tevékenység(ek)re tekintettel nyújtott csékély összegű támogatásokkal. Ennek feltétele, hogy az elsődleges mezőgazdasági termelési tevékenység ne részesüljön az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott csékély összegű támogatásban.

⁵⁹ HL L 352., 2013. 12. 24., 9. o.

⁶⁰ Magyarország esetében 77,6 millió euró, amely a Bizottság által a rendeletben megjelölt maximális arány, tehát az éves mezőgazdasági termelés körülbelül 1%-ának felel meg.

⁶¹ Az 1408/2013/EU bizottsági rendelet (5) preambulumbekzdése.

3.1.6. Halászati csekély összegű támogatás (717/2014/EU bizottsági rendelet)⁶²

Az EUMSZ. 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet⁶³ (a továbbiakban: halászati csekély összegű támogatás, 717/2014/EU bizottsági rendelet) alapján nyújtható támogatások – az általános csekély összegű támogatási rendeletben meghatározotthoz képest – alacsonyabb összegének indoka a mezőgazdasági csekély összegű támogatási rendelethez hasonló; tehát az ágazatban tevékenységet végző vállalkozások jellemzően kis mérete, valamint a termékek helyettesíthetőségének magas aránya.

A halászati csekély összegű támogatási rendelet alapján az alábbi feltételeknek megfelelő támogatás nyújtható:

- egy és ugyanazon vállalkozásonként,
- három pénzügyi év vonatkozásában és
- 30 ezer eurónak megfelelő forintösszeg.

A halászati csekély összegű támogatási rendelet az általános kizárt ágazatok mellett⁶⁴ számos az ágazatra jellemző speciális tevékenységet jelöl meg,⁶⁵ amelyek tekintetében nem alkalmazható.

A halászati és akvakultúra-ágazatban, valamint az 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó egy vagy több ágazatban egyaránt tevékenységet folytató vállalkozások esetében a halászati és akvakultúra-ágazatra tekintettel a 717/2014/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatások az 1407/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében rögzített alkalmazandó felső határig halmozhatók. Ennek feltétele, hogy a halászati és akvakultúra-ágazatban végzett tevékenység ne részesüljön az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott csekély összegű támogatásban.

Ugyanerre szükséges figyelemmel lenni a halászati és akvakultúra-ágazatban, valamint a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó ágazatban egyaránt tevékenységet folytató vállalkozások esetében is.

3.2. A kezeségvállalásra vonatkozó szabályok

Egy jó projekt megvalósításánál a kezdetektől fogva merülnek fel költségek, de a bevételek általában csak a projekt megvalósítása után jelentkeznek. Amennyiben nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű saját forrás, ezt az időbeli eltérést hitellel lehet áthidalni. Sok olyan vállalkozás van, amely ugyan életképes jövőképpel, üzleti tervekkel rendelkezik, de a fejlődéséhez, beruházásaihoz elengedhetetlenül szükséges hitelekhez nem tud hozzájutni, mert nincs elegendő tőkéje vagy felajánlható fedezete, esetleg a projekt mérete miatt a bankok nem kívánnak erőforrásokat áldozni rá, mert csak kevés nyereséggel kecsegtet. A folyamatban lévő projektet pedig a bank sokszor nem fogadja el fedezetként, mert annak

⁶² Lásd még a 9.3.3. pontot.

⁶³ HL L 190., 2014. 06. 28., 45. o.

⁶⁴ 717/2014/EU bizottsági rendelet 1. cikk a)–c) pontok.

⁶⁵ 717/2014/EU bizottsági rendelet 1. cikk d)–k) pontok.

nincsen igazán értéke addig, amíg be nem fejezik a megvalósítást, azaz a bank nem tudja könnyen pénzzé tenni, ha erre lenne szükség. Ezt a problémát orvosolja a kezességvállalás, amely a bankok számára hitelképessé, illetve hitelképesebbé teszi a vállalkozást.

Ha a kezességet piaci szereplő nyújtja (például egy kereskedelmi bank), akkor az állami támogatás kérdése nem merül fel. A kereskedelmi bank általi kezességnél azonban sokszor szükséges a vállalkozásnak fedezetet nyújtania, így az ügylet nem jön létre.

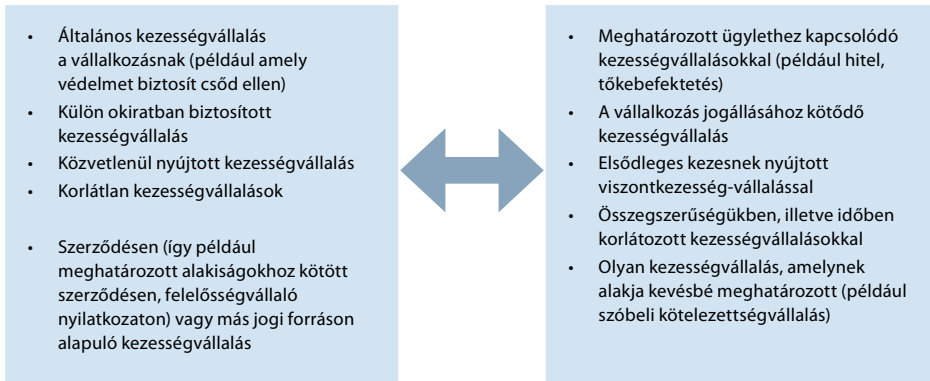
Amennyiben a kezességvállalás kapcsán az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében foglalt összes feltétel teljesül, az intézkedés állami támogatásnak minősül. A fogalmi elemek közül az állami forrás és az előny megléte igényel általában alaposabb vizsgálatot, hiszen a kezességvállalás azt az előnyt foglalja magában, hogy a kezességvállaláshoz társuló kockázatot az állam viseli. Ha ezt a kockázatot megfelelő díjjal ellentételezik, az intézkedés nem tartalmaz előnyt. Amennyiben az állam (önkormányzat, állami vállalat) eltekint e díj egy részétől vagy egészétől, az egyrésztől a hitelfeltevőnek jelent nyújtott előnyt, másrésztől az állami források felhasználását jelenti.

A támogatás nyújtása a kezesség vállalásának időpontjában történik, nem pedig a kezesség érvényesítésekor vagy a kezességvállalás feltételei alapján történő kifizetéskor. Így még abban az esetben is, ha a kezességvállalás alapján az állam végül semmilyen kifizetést nem teljesít, az intézkedés állami támogatásnak minősülhet. Azt, hogy az állami beavatkozás összhangban áll-e a piaci feltételekkel, előzetesen, a beavatkozásra vonatkozó döntés időpontjában rendelkezésre álló információkat figyelembe véve kell megvizsgálni.⁶⁶

A kezességvállalás formáját öltő állami támogatás kedvezményezettje nemcsak a hitelfeltevő, hanem a hitelező is lehet. Az állam számára azért vonzó a kezesség formájában nyújtott állami támogatás, mert jelentősen kevesebb állami forrást igényel, mint a vissza nem térítendő támogatás, és a költségvetési hatása sem azonnali. További előnye, hogy magánforrásokat is megmozgat, hiszen a kezesség általában kereskedelmi banki hitelhez társul. Ez azt is jelenti, hogy a hitelfeltevőt nemcsak az állam, hanem egy piaci szereplő ellenőrzi, mivel a hitelnyújtáshoz a bank is átvilágítja a céget.

Ugyanakkor a kezességvállalás nem mindig transzparens, nem egyszerű meghatározni a kezességvállalás támogatástartalmát. A kezességvállalás időpontjában előzetesen kell felbecsülni egy jövőbeli esemény bekövetkezésének valószínűségét. Sokféle kezességvállalás létezik, a különféle konstrukciókhoz különböző kockázati szintek társulnak.

⁶⁶ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 78. pontja.



3. ábra

A kezességvállalások lehetséges fajtái

Forrás: bizottsági közlemény⁶⁷

Vissza nem térítendő támogatás esetében a támogatástartalom kiszámítása viszonylag egyszerű. A támogatás jövőbeni pénzáramait kell a döntés időpontjára diszkontálni. A kezességvállalás esetében a támogatástartalom jövőbeli események (például hitelfeltevő bukása, a kezesség terjedelme, fedezet léte) valószínűségétől, valamint az általa fizetett kezességvállalási díjtól függ. Támogatási programok esetében, amikor a tényleges kedvezményezettek köre nem ismert, a feltételezett és a tényleges kedvezményezettek kockázati besorolása eltérésének is jelentős hatása lehet. Korlátlan terjedelmű kezesség esetében, ahol a kitétség sem időben vagy mértékben nincs korlátozva, támogatástartalmát nem lehet meghatározni.

3.2.1. Történeti áttekintés

Az Európai Bizottság kezességvállalással kapcsolatos első, 1989-ban kelt közleményében⁶⁸ meglehetősen szigorú álláspontot képviselt az állami kezességvállalásokkal kapcsolatban. A közleményben a Bizottság egyértelművé tette a tagállamok számára, hogy az állam vagy állami tulajdonú pénzüzetek által nyújtott kezességvállalás főszabály szerint az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősül, és azt előzetes jóváhagyásra be kell jelenteni a Bizottságnak. Az előzetes bejelentési kötelezettség alól csak a már jóváhagyott támogatási programból nyújtott egyedi kezességvállalások jelentettek kivételt. A közleményben a Bizottság hangsúlyozta, hogy csak az olyan kezességvállalást fogja jóváhagyni, ahol annak érvényesítése írásbeli szerződés alapján előzetesen meghatározott feltételekhez kapcsolódik.

Az 1993-ban kiadott, a Szerződés 92. és 93. cikkeinek (jelenleg EUMSZ. 107. és 108. cikkek) és a 80/723/EGK bizottsági irányelv 5. cikkének alkalmazásáról a közvállalkozások

⁶⁷ A bizottsági közlemény az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL C 155, 2008. 06. 20., 10. o.).

⁶⁸ Commission letter to Member States SG(89) D/4328 of 5 April 1989 and Commission letter to Member States SG(89) D/12772 of 12 October 1989.

a feldolgozóiparban szóló bizottsági közlemény⁶⁹ tovább pontosította a Bizottság álláspontját a kezességvállalásokkal kapcsolatban. A kezességvállalások támogatástartalmának számításával kapcsolatban hangsúlyozta, hogy annak egyik fontos eleme a hitelfelvevő pénzügyi helyzete, és hogy a támogatástartalom a hitelfelvevő által a piacon kezesség és kezesség nélkül felvett hitelek ára közötti különbség, csökkentve a kezességért fizetett díjjal. A közleményben szerepelt az is, hogy ha egy kezességvállalás nem egyeztethető össze az uniós szabályokkal, a visszafizettetést akkor is végre kell hajtani, ha az a vállalat csődjéhez vezet.

Annak érdekében, hogy a kezességvállalások terén követett gyakorlata átlátható, és a Bizottság döntései kiszámíthatók legyenek, 2000-ben a Bizottság elfogadta az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló közleményét.⁷⁰ E közlemény felülvizsgálatára 2008-ban került sor, az alábbiakban a Bizottság kezességvállalásokkal kapcsolatos álláspontja a 2008. évi közlemény⁷¹ (a továbbiakban: kezesi közlemény) alapján mutatjuk be.

A pénzügyi ágazatra vonatkozóan a 2008/09-as válság kapcsán bevezetett speciális szabályokat a 8.12. fejezet ismerteti.

3.2.2. A kezességvállalásra vonatkozó hatályos szabályok – a 2008. évi közlemény

A közlemény, amely minden ágazatra kiterjed, kivéve az exporthitel-garanciát,⁷² először azokat az eseteket mutatja be, amikor a kezességvállalás nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, majd az állami támogatást tartalmazó kezességekkel foglalkozik. A kezesi közleményt állami és magántulajdonú vállalkozásokra is alkalmazni kell, hiszen az EUMSZ. tulajdonsemleges.⁷³ Fontos azt is kiemelni, hogy a közlemény nem tartalmaz összeegyeztethetőségi jogalapot, azaz ha a közlemény alapján egy intézkedés állami támogatásnak minősül, a horizontális és ágazati szabályok alapján kell hozzá összeegyeztethetőségi jogalapot keresni.

A kezesi közlemény külön szabályokat fogalmaz meg a támogatási programnak minősülő kezességvállalási programokra, illetve a programon kívül nyújtott egyedi kezességekre. A kezességvállalási program olyan rendelkezés – általában jogszabály –, amely alapján kezességet előzetesen és egyedileg meg nem határozott kedvezményezettek számára az abban lefektetett általános kritériumoknak (például időtartamra, összegre, alapügyletre, illetve vállalkozások típusára vagy méretére) való megfelelés alapján lehet nyújtani.

Bár általában a támogatás kedvezményezettje a hitelfelvevő, a hitelező is lehet kedvezményezett. Példa erre az az eset, ha már létező hitel tekintetében vállal az állam utólagosan kezességet anélkül, hogy a hitel feltételeit (különös tekintettel a hitelnyújtó kockázatának csökkenését követő kamatcsökkentésre) kiigazítanák. Ekkor ugyanis, amennyiben a hi-

⁶⁹ HL C 307, 1993. 11. 13., p. 3–14.

⁷⁰ HL C 071, 2000. 03. 11., p. 4–18.

⁷¹ A Bizottsági közlemény az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL C 155, 2008. 06. 20., 10. o.).

⁷² Adott exportügyletbe nyújtott hitelhez kapcsolódó kezességvállalás.

⁷³ 345. cikk: „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

telek biztosítéka növekszik, de a hitel ára nem csökken, a hitelező működési támogatásban részesül.

3.2.3. Az állami támogatás kizárása kezességvállalás esetében

A kezességvállalás akkor nem tartalmaz az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatást, ha a 2. fejezetben tárgyalt fogalmi feltételek közül legalább egy nem teljesül. A kezesi közlemény az „előny” fogalmi elem nem teljesülésének feltételeit vizsgálja részletesebben a piaci magánszereplő elve alapján. Az elv lényege, hogyha a kezességvállalás olyan feltételek mellett történik, amely egy piaci szereplő számára is elfogadható lenne, az ügylet nem jelent előnyt a hitelfelvevő és/vagy a hitelező részére.

3.2.3.1. Egyedi kezességvállalás

Egyedi kezességvállalás esetében a kezesi közlemény 4 feltételt határoz meg, amelyek együttes teljesülése esetén a kezességvállalás nem tartalmaz előnyt:

1. A hitelfelvevő nincsen nehéz pénzügyi helyzetben.⁷⁴ Akkor tekinthető egy vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek, ha képtelen arra, hogy – akár saját erejéből, akár a tulajdonosai, részvényesei vagy hitelezői által biztosított források révén – megállítsa a veszteségek halmozódását, ami valamely hatóság beavatkozása nélkül azt eredményezné, hogy rövid vagy középtávon feladja üzleti tevékenységét. A nehéz helyzet fogalmát a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozó iránymutatás⁷⁵ és a csoportmentességi rendeletek⁷⁶ is tartalmazzák.
2. A kezességvállalás terjedelme a kezesség vállalásának időpontjában mérhető. Ez azt jelenti, hogy a kezességvállalásnak meghatározott pénzügyi ügylethez kell kapcsolódnia, meghatározott maximális összegre kell vonatkoznia, és időben korlátozottnak kell lennie.⁷⁷ Így a korlátlan állami kezességvállalásokat nem lehet mentesíteni a kezesi közlemény alapján, egyedi bizottsági bejelentést igényelnek.
3. Főszabályként a kezességvállalás a már nyújtott hitel vagy egyéb pénzügyi kötelezettség maximum 80%-át fedezheti.⁷⁸ A 80%-os szabály hátterében az áll, hogy a Bizottság úgy véli, ennél magasabb arány esetében a hitelnyújtó – az alacsony kitettség miatt – nem végezne megfelelő értékelést a hitelfelvevő hitelképessége

⁷⁴ Kezesi közlemény 3.2. a) pont.

⁷⁵ *Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról* című bizottsági közlemény (HL C 249, 2014. 07. 31.). 8.6. fejezet.

⁷⁶ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 2014. 06. 26., p. 1–78.), 2. cikk (18) pont; a Bizottság 702/2014/EU rendelete (2014. június 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 193, 2014. 07. 01., p. 1–75.), 2. cikk (14) pont.

⁷⁷ Kezesi közlemény, 3.2. b) pont.

⁷⁸ Kezesi közlemény, 3.2. c) pont.

vonatkozásában. A 80% feletti kezességek – a közszolgáltatás és a kötvénykibocsátás lábjegyzetben⁷⁹ említett eseteit kivéve – bizottsági bejelentést igényelnek.

A hitelezőnek a hitel teljes időtartama alatt tényleges kockázatot (legalább 20%) kell vállalnia, ezért törlesztés esetén a kezességgel fedezett összegnek is arányosan csökkennie kell.

1. táblázat

A kezességvállalással fedezett összegnek arányosan csökkennie kell visszafizetésekor

	Hitel összege	Kezességvállalással fedezett rész (80%)
Eredeti hitel	1000	800
Hiteltartozás az első év után	900	720
Hiteltartozás a második év után	800	640

Forrás: a szerző szerkesztése

2. táblázat

A hitelnyújtónak és a kezesnek a veszteséget arányosan kell viselni

Veszteség	Állam (80%-os kezesség)	Hitelnyújtó bank
1000	800	200

Forrás: a szerző szerkesztése

3. táblázat

A hitelnyújtó és a kezes között a fedezetekből származó megtérülést is arányosan kell felosztani

Megtérülés	Állam (80%-os kezesség)	Hitelnyújtó bank
200	160	40

Forrás: a szerző szerkesztése

A kezességvállalásért piaci díjat kell fizetni. Ha a kezességért fizetett ár eléri legalább a pénzpiacon hozzáférhető, megfelelő referencia kezességvállalási-díj értékét, akkor a kezesség nem tartalmaz támogatást.⁸⁰ Referenciát hasonló célú és időtartamú piacon kötött ügyletek jelenthetnek. Fontos továbbá az ügylet létrejöttékor a gazdaság állapota (például

⁷⁹ E szabály alól a kezesi közleményben két kivétel szerepel: 1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatást szabályszerű megbízás alapján végző vállalkozások, amennyiben a kezességet a megbízást adó hatóság nyújtja, és a társaságnak nincs más gazdasági tevékenysége (ha más gazdasági tevékenysége is van, akkor a 80%-os szabály az irányadó); 2. kötvénykibocsátás esetén a Bizottság feltételezése szerint annak lejegyzői általában magánszemélyek, akik nem képesek teljes hitelképesség-vizsgálatra, ezért engedélyezhető a 80%-tól felfelé az eltérés.

⁸⁰ A kezesi közlemény 3.2. d) pontja.

recesszió vagy konjunktúra van) és a kereskedelmi feltételek. Ha nem állapítható meg referenciadíj, akkor az előny fennálltának bizonyításához a kezességvállalással biztosított hitel összes pénzügyi költségét, beleértve a hitelre vonatkozó kamatlábat és a kezességvállalás díját, egy hasonló, nem biztosított hitel piaci árával kell összevetni.

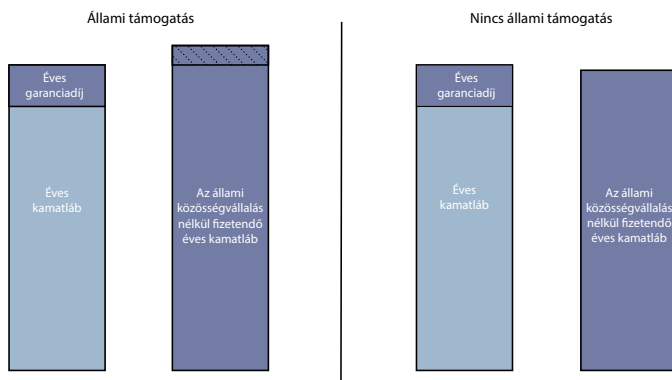
19. szövegdoboz

Gyakorlati példa egyedi kezességvállalásra

A Péti Nitrogénművek Zrt. részére nyújtott állami támogatásról szóló határozatban⁸¹ a Bizottság egy 10 Mrd Ft összegű nyújtott forgóeszközhitelt és egy 62 millió euró összegű beruházási hitel vizsgált. Mindkét hitelt a Magyar Fejlesztési Bank nyújtotta, és azokhoz állami kezességvállalás társult. A Bizottság nem fogadta el a magyar hatóságok által bemutatott piaci hitelek árazását referenciának, hivatkozva arra, hogy a) nagy részük alacsonyabb összegre és folyószámlahitel-ke-retre vonatkozott;⁸² b) a bankok által felszámított kamatlábak magasabbak, mint a vizsgált hitelek esetében; és c) a 2008–2009-es pénzügyi válság előtti időszak kereskedelmi feltételei nem hasonlíthatók össze a 2008. decemberi és 2009. januári időszakokkal, amikor a pénzügyi válság tetőzött.⁸³

Forrás: a szerző szerkesztése

Az alábbi ábrán a piacon kezességvállalás nélkül felvett hitel ára magasabb, mint a kezességvállalással érintett hitel kamata és a kezességért fizetett éves díj, így a kezesség állami támogatást tartalmaz.



4. ábra

Piacon kezességvállalás nélkül felvett hitel versus kezességvállalással érintett hitel

Forrás: a szerző szerkesztése

⁸¹ 2011/269/EU: A Bizottság határozata (2010. október 27.) a Magyarország által a Péti Nitrogénművek Zrt. részére nyújtott C 14/09 (korábbi NN 17/09) állami támogatásról – az értesítés a C(2010) 7274. számú dokumentummal történt (HL L 118., 2011. 05. 06., p. 9). Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.118.01.0009.01.HUN&toc=OJ:L:2011:118:FULL (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁸² A 4 különböző kereskedelmi bank által biztosított hitelkeretek nagyságrendje: 1,5 millió euró, 6,5 millió euró, 4,9 milliárd forint és 2 milliárd forint volt.

⁸³ A C-14/2009. bizottsági határozat (45) pontja.

A hitelek piaci árazására vonatkozóan a 4.4.2. fejezet ad iránymutatást.

Kis- és középvállalkozások esetében a 4. pontban szereplő feltétel teljesíthető a kezesi közleményben szereplő táblázatban felsorolt éves minimumdíjnak („mentesülési díj” – „safe harbour premium”) a megfizetésével. A minimumdíjak esetében csak a vállalkozás hitelminősítése releváns, a hitel időtartama és célja nem.

4. táblázat

A kezesi közleményben szereplő éves minimumdíjak

Hitelminőség	Standard and Poor's	Fitch	Moody's	Éves mentesülési díj
Legmagasabb besorolás	AAA	AAA	Aaa	0,4%
Nagyon erős fizetési képesség	AA + AA AA –	AA + AA AA –	Aa 1 Aa 2 Aa 3	0,4%
Erős fizetési képesség	A + A A –	A + A A –	A 1 A 2 A 3	0,55%
Megfelelő fizetési képesség	BBB + BBB BBB –	BBB + BBB BBB –	Baa 1 Baa 2 Baa 3	0,8%
A fizetési képességet befolyásolhatják kedvezőtlen körülmények	BB + BB	BB + BB	Ba 1 Ba 2	2%
	BB – B +	BB – B +	Ba 3 B 1	3,8%
A fizetési képességet valószínűleg hátrányosan befolyásolják a kedvezőtlen körülmények	B B –	B B –	B 2 B 3	6,3%
A fizetési képesség kedvező körülmények folyamatos fennállásától függ	CCC + CCC CCC – CC	CCC + CCC CCC – CC C	Caa 1 Caa 2 Caa 3	Éves mentesülési díj nem állapítható meg
Nemfizetésben vagy ahhoz közel	SD D	DDD DD D	Ca C	Éves mentesülési díj nem állapítható meg

Forrás: Helyesbítés az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közleményhez (HL C 244, 2008. 09. 25.)

3.2.3.2. Kezességvállalási program

Kezességvállalási programok esetében az egyedi kezességnél felsorolt első 3 feltételhez (1. A hitelfelvevő nincsen nehéz pénzügyi helyzetben, 2. a kezességvállalás terjedelme a kezesség vállalásának időpontjában mérhető, 3. a kezesség az ügylet 80%-áig terjedhet) képest további feltételeket kell teljesíteni ahhoz, hogy a program által nyújtott kezességek ne tartozzanak az állami támogatási szabályok hatálya alá:

1. A program önfinanszírozó, és a kockázatértékelés reális. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az egyes kezességvállalásokról egyedi kockázatértékelést kell készíteni az összes releváns tényező (a hitelfelvevő minősége, biztosítékok, a kezességvállalás tartama stb.) alapján. Az is elvárás, hogy több kockázati osztályt kell képezni.⁸⁴
2. A díjakat évente felül kell vizsgálni. Továbbá az elért tényleges veszteségi ráta alapján időről időre meg kell nézni, hogy az önfinanszírozás feltétele teljesül-e. Ha nem, akkor a díjakat újra kell számítani. Az újraszámított díjakat a már vállalt ügyletekre is lehet alkalmazni, de a kezességet nyújtó intézmény dönthet úgy is, hogy azokat csak jövőbeli ügyletekre vezeti be.
3. A díjakat akkor lehet piacnak tekinteni, ha azok fedezik a következőket:
 - a kezességvállaláshoz társuló rendes kockázatok;
 - adminisztratív költségek, beleértve az egyedi kezdeti kockázatelemzés, a kezességnyújtás, a kockázatmonitoring és kockázatkezelés költségeit is;
 - a tőke költsége akkor is, ha nem vagy csak részben kerül sor tőkeképzésre; ezt alapesetben évi 0,32%-nak veszi a kezesi közlemény.⁸⁵
4. A kezességvállalási program feltételeit meg kell hirdetni, kitérve a minősítésre, valamint – adott esetben – az ágazat és méret szempontjából a programban való részvételre jogosult vállalkozásokra, valamint a maximális összegre és a kezességvállalás időtartamára.

Amennyiben a kezességvállalási program kedvezményezettjei csak kis- és középvállalkozások, a fenti feltételekhez képest az alábbi könnyítéseket lehet alkalmazni:

- Amennyiben az egyedi kezességeknél a kezesi közleményben meghirdetett minimumdíjakat alkalmazzák, nem szükséges a program önfinanszírozó voltát vizsgálni, és a díjak éves felülvizsgálata sem szükséges.
- Amennyiben a kezességvállalással biztosított összeg nem haladja meg a 2,5 millió eurót, nem szükséges a költséges egyedi kockázatértékelés, viszont a többi feltételt teljesíteni kell. Ez – többek között – azt jelenti, hogy ezeknek a programoknak is önfinanszírozónak kell lenniük, és a díjakat a tényleges veszteségi ráta alapján időről időre felül kell vizsgálni.

⁸⁴ Kezesi közlemény, 3.4., d) alpont.

⁸⁵ A Bizottság véleménye szerint a tőke tőkeköltségének a kintlévő kezességek 8%-ának kell megfelelnie. Egy BBB minősítésű társaság számára adott 100 egységnek megfelelő kezesség esetén tehát az így képzendő tartalék 8 egységet tesz ki. A 400 bázispont (vagy 4%) alkalmazása erre az összegre $8\% \times 4\% = 0,32\%$ éves tőkeköltséget eredményez a kezességvállalási összeg esetében, ami megfelelően kihat a kezességvállalás árára.

Mivel a kezési közleményben szereplő éves minimumdíjak meglehetősen megnövelik a hitelt, hiszen ezeket a díjakat a hitel kamatján felül kell fizetni, a tagállamok a kezességvállalási programjaik árazását általában egyedi kockázatértékelés vagy a múltbéli veszteségráta alapján állapítják meg, nem a kezési közleményben szereplő minimumdíjak alapján.

3.2.3.3. Az állami támogatást tartalmazó kezességvállalás

Amennyiben az előző fejezetben foglaltak nem teljesülnek, tehát az állam viselkedése nincs összhangban a piaci magánszereplő elvével, az intézkedés előnyt jelent a hitelfelvő részére. Ebben az esetben meg kell határozni az intézkedés támogatástartalmát annak ellenőrzése érdekében, hogy valamely összeegyeztethetőségi jogcím alkalmazható-e. Főszabályként állami támogatási elemnek az egyénileg vagy támogatási programon keresztül nyújtott kezességvállalás megfelelő piaci ára és az intézkedésért ténylegesen fizetett ár közötti különbség tekintendő.⁸⁶ Amennyiben a kezességvállalás több éves hitelhez kapcsolódik, az éves támogatástartalmakat a kezesség nyújtásának évére kell diszkontálni (jelenérték-számítás).

$$TT = Q_1(r_{ref} - r_k)t_n + \sum \frac{Q_n(r_{ref} - r_k)t_n}{(1 + i)^n}$$

Ahol:

- i = diszkont kamatláb a támogatás odaítélésének napján,
- Q_1 = a támogatás odaítélésének évében történő kamatfizetéskor fennálló tőketartozás összege (az „n” lehet tört is),
- Q_n = az „n” > 1 év időpontban történő kamatfizetéskor fennálló tőketartozás összege (az „n” lehet tört is),
- r_{ref} = fedezetlen hitel kamatlába a támogatás odaítélésének napján,
- r_k = fedezett hitel kamatlába a támogatás odaítélésének napján,
- t_n = az „n” év kamatfizetését megelőző kamatperiódus hossza (lehet tört is).

Ahogy az a bevezető részben is szerepelt, a kezési közlemény nem tartalmaz összeegyeztethetőségi jogcímet, ezért azt az ügylet célja és a kedvezményezettek köre alapján lehet meghatározni. Magyarországon a leggyakrabban használt jogcím a regionális beruházási támogatás és a csekély összegű támogatás.

A fejezet lezárásaként egy – a Bizottság által jóváhagyott – hazai kezességvállalási támogatási programon keresztül mutatjuk be a fejezetben leírtak gyakorlati alkalmazását, rámutatva, hogy a Bizottság csak az általa elvárt összes feltétel teljesítése esetén hagyja jóvá a támogatási programot. A szóban forgó támogatási program (N 201/B/2007 számú. állami támogatás) a könyv írásakor még mindig hatályban van, bár a bizottsági jóváhagyás már több mint tíz éve megszületett. Ennek indoka, hogy a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet⁸⁷ 5. cikke és az Európai Unió

⁸⁶ Kezési közlemény, 4.1. pont.

⁸⁷ HL L 187., 2014. 06. 26., p. 1–78.

működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet⁸⁸ 4. cikke kvázi korlátlanul hatályossá teszik a Bizottság által jóváhagyott módszertanokat.

20. szövegdoboz

A Bizottság által jóváhagyott magyar kezességvállalási támogatási program

N 201/B/2007. számú állami támogatás: Magyarország, Módszertan az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány által kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatás támogatástartalmának kiszámításához.⁸⁹

A magyar hatóságok 2007-ben jelentették be az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány⁹⁰ (a továbbiakban: AVHGA) az állami kezességvállalások támogatástartalmának kiszámítására szolgáló módszertanát. Az AVHGA olyan kkv-k számára nyújt maximum 80%-ig terjedő készfizető kezességet, amelyek a vidéki térségekben tevékenyek (azaz az ország egész területén, Budapest és a megyei jogú városok kivételével). A bejelentés célja egy kezességvállalási program jóváhagyása volt a Bizottsággal annak érdekében, hogy a módszertan alapján megállapított díjból az AVHGA kezdeményes díjazású kezességvállalást nyújtson a csekély összegű és a regionális beruházási támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban.

A piaci díjak meghatározására az alábbi képlet alapján került sor:

$$D = P + V + K - H \text{ (ami biztosítja, hogy } D + H = P + V + K),$$

ahol

D – elméleti piaci díjból származó bevételek

P – elvárt eredmény

V – kezességvállalásból adódó nettó veszteség (beváltott kezesség – fedezetekből megtérülés)

K – Működési költség = közvetlen működési költségek + pénzügyi ráfordítás + elszámolt amortizáció.⁹¹

H – Pénzeszközök befektetéséből realizált hozambevétel = az eredménykimutatás következő sorai: deviza kamatbevétel + diszkont kincstárjegyek hozama + egyéb értékpapírok hozama + betéti és egyéb kamatbevételek.⁹²

D és a V szegmensspecifikus adat, P, K és H a szegmens nagyságának megfelelő, arányos értékeket tükröz. P a szegmensre jutó saját tőke és a jegybank előző gazdasági év utolsó napján érvényes alapkamatjának szorzata, osztva (1 – társasági adókulcs).

Hét szegmenst határoztak meg a módszertanhoz.

⁸⁸ HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.

⁸⁹ N 201/B/2007. számú állami támogatás: Magyarország, Módszertan az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány által kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatás támogatástartalmának kiszámításához. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/222160/222160_804935_38_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁹⁰ Az 1991-ben alapított AVHGA olyan magánalapítvány, amelynek alapítói a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és számos kereskedelmi bank. Az alapítvány forrásaihoz az EU is hozzájárult a PHARE programon keresztül.

⁹¹ Ennek 10 éves átlagát számtani átlagként kell kiszámítani.

⁹² Ennek 10 éves átlagát számtani átlagként kell kiszámítani.

Lejárat

Kezességvállalással biztosított hitel összege (HUF) < 1 év 1–7 év < 7 év

1–1 000 000	1. szegmens		
1 000 001–100 000 000	2. szegmens	3. szegmens	4. szegmens
100 000 001–	5. szegmens	6. szegmens	7. szegmens

A szegmensekre vonatkozó historikus adatok alapján, a fenti képlet segítségével kiszámították szegmensenként a piaci díjakat.⁹³ A piaci díjat minden évben a legfrissebb adatok figyelembevételével újraszámítják. A kezességvállalások évenkénti bruttó támogatástartalma a szegmenshez tartozó elméleti piaci díj és a ténylegesen felszámított díj különbsége. Ez a módszertan a vállalkozás hitelminősítésével nem számol.

Piaci díj

1/a. szegmens (forgóeszköz finanszírozáshoz kapcsolódó kezesség)	[1,51–3,00%]
1/b. szegmens (beruházáshoz kapcsolódó kezesség)	[1,51–3,00%]
2. szegmens	[4,51–6,00%]
3/a. szegmens (forgóeszköz finanszírozásához kapcsolódó kezesség)	[3,01–4,50%]
3/b. szegmens (beruházáshoz kapcsolódó kezesség)	[3,01–4,50%]
4. szegmens	[3,01–4,50%]
5. szegmens	[3,01–4,50%]
6/a. szegmens (forgóeszköz finanszírozáshoz kapcsolódó kezesség)	[3,01–4,50%]
6/b. szegmens (beruházáshoz kapcsolódó kezesség)	[4,51–6,00%]
7. szegmens	[1,51–3,00%]

Az, hogy az egyes módszertanokban a szegmenseket milyen szempontok alapján alakítják ki, esetfüggő: például az SA.45125 – Görögország-*esetben*,⁹⁴ ahol a kedvezményezettek nagyvállalatok is lehetnek, a szegmentálás (S&P, Fitch, Moody's) és az alapügylet fedezettsége (fedezetlen, 30%-ig fedezett és 30% feletti fedezettség) alapján történt. Az SA.42389 – Dánia-*ügyben*,⁹⁵ ahol a dánok 2,5 millió euró alatti ügyletekre vállaltak maximum 75%-ig kezességet, egyáltalán nem volt szegmentálás, az éves díj pedig 1,5% volt.

Forrás: a szerző szerkesztése

⁹³ A konkrét elméleti piaci díjak üzleti titkot képeztek, ezért a nyilvánosságra került határozatban csak a sávokat adták meg.

⁹⁴ SA.45125: *Methodology to calculate the aid element in State guarantees to companies*. [JOCE C/425/2016], 12. 04. 2016. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45125 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁹⁵ SA.42389: *Guarantee Scheme*. [C129], 30. 06. 2015. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_42389 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

3.3. Exporthitelezésre vonatkozó szabályok

A WTO⁹⁶ előírásaihoz hasonlóan – és nagyrészt a WTO előírásai miatt – az uniós jog is tiltja az exporttámogatások nyújtását. Főszabály szerint, amennyiben egy támogatás exporttámogatásnak minősül, abban az esetben nem engedélyezhető. Figyelemmel arra, hogy az exporttámogatások potenciálisan hátrányosan befolyásolhatják a versenyt, illetve a tagállamok közötti kereskedelmet, így nagy valószínűséggel teljesül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalma.⁹⁷

Fontos lehet különbséget tenni a tagállamok közötti, valamint az Unió kívüli exportra irányuló támogatások között, tekintettel arra, hogy főszabályként az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése a tagállamok közötti kereskedelemre vonatkozik. A joggyakorlat alapján azonban nemcsak az EU-n belüli export, hanem az EU határain kívülre irányuló export támogatása is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt,⁹⁸ hiszen megnehezítheti a más tagállamokban működő vállalkozások harmadik országok felé irányuló tevékenységét.

A Bizottság mindig is határozottan elítélte az exporttámogatásokat,⁹⁹ így annak megakadályozása érdekében, hogy a tagállamok által az exporttevékenységhez nyújtott támogatás ne torzítsa a versenyt, pontosította ezen terület állami támogatásra vonatkozó, uniós szabályok szerinti értékelését. Az exporthoz kapcsolódó támogatások közül azonban bizonyos feltételek mellett engedélyezhető támogatásnak minősül az exporthitel-biztosítás. Az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító keretek tekintetében a Bizottság által alkotott közlemény¹⁰⁰ nyújt iránymutatást.

3.3.1. Történeti áttekintés

Kezdetben az Unió belül nem létezett külön exporthitel-biztosítási piac, mivel tulajdonképpen az állami hitelbiztosítók saját tevékenységükkel lefedték a területet, így valódi verseny sem alakulhatott ki. A tagállamonként is eltérő szemlélet egyetlen közös pontját jelentette az a meggyőződés, hogy a magánbiztosítók nem lennének képesek fedezni az állami kockázatokat, így az exporttevékenységeket mintegy általános gazdasági érdekű

⁹⁶ World Trade Organization – Kereskedelmi Világszervezet.

⁹⁷ STAVICZKY Péter (2013a): A rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra vonatkozó új uniós szabályozás fejlődése és a hatályos előírások. *Állami Támogatások Joga*, 5. évf. 4. sz. 93–113.

⁹⁸ Ugyanakkor kiemelendő, hogy azon vállalkozások támogatása tekintetében, amelyek kizárólag az EU-n kívülre termelnek, a kereskedelem érintettsége nem kizárt, azonban a Bizottságot terhelő bizonyítási kötelezettség alaposabb elemzést tesz kötelezővé – C-494/06. P. számú Bizottság kontra Olaszország, WAM S.p.A., 61. és 62. pont [EBHT 2009., I-3639. o.].

⁹⁹ Szinte az összes állami támogatási tárgyú másodlagos uniós szabály tartalmazza, hogy az adott támogatás nem alkalmazható export finanszírozására: például az általános csekély összegű támogatási rendelet [1407/2013/EU bizottsági rendelet – 1. cikk d) pont] is kizárja hatálya alól „a harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységekhez nyújtott támogatást, nevezetesen az exportált mennyiségekhez, az értékesítési hálózat kialakításához és működtetéséhez vagy az exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokhoz közvetlenül kapcsolódó támogatást.”

¹⁰⁰ A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról.

szolgáltatásnak tekintették. Sőt, az exporthitel-biztosítók támogatása sem állami, hanem fejlesztési célú támogatásnak minősült.¹⁰¹

Az 1960-ban a Tanács által felállított Hitelbiztosítás-politikai Koordinációs Csoport által elfogadott szabályozás¹⁰² nem igazán változtatott az export tekintetében minden tagállamban jellemző szinte teljes liberalizáltságon.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet¹⁰³ által 1978-ban készített, hivatalosan támogatott exporthitelezésekre vonatkozó megállapodás¹⁰⁴ (a továbbiakban: exporthitelezésekre vonatkozó megállapodás) tartalmazza a közép- és hosszú lejáratú, kétéves vagy annál hosszabb futamidejű állami exporthitelezésre vonatkozó előírásokat. Az exporthitelezésekre vonatkozó megállapodás célja, hogy intézményi keretet biztosítson a hivatalosan támogatott exporthitelek piacának. Az Európai Unió az exporthitelezésre vonatkozó megállapodást az uniós jogba emelte,¹⁰⁵ így az Európai Unió tagállamai számára jogilag is kötelező, kikényszeríthető jogforrást jelent. Megsértése esetén az adott tagállam ellen akár az EUMSZ. 259. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás is indítható.¹⁰⁶ Az exporthitelezésre vonatkozó megállapodás¹⁰⁷ alapján, az állami háttérrel működő exporthitel-ügynökségek¹⁰⁸ – ha költség- és kockázatarányosan, illetve piaci árazás mellett nyújtanak finanszírozást – tevékenysége nem minősül a WTO értelmében támogatásnak.

A Bizottság által 2012 decemberében elfogadott közlemény¹⁰⁹ (a továbbiakban: exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény) célja, hogy a rövid lejáratú exporthitel-biztosítás piaci szegmensében az állami fedezettel nyújtott biztosítások következtében sem az állami és piaci biztosítók, sem az egyes exportőrök között ne torzuljon a verseny, illetve az egyes tagállamokban működő exportőrök (közel) egyenlő feltételek mellett jussanak hitelbiztosításhoz. A exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény emellett meghatározza azokat a kockázatokot, amelyek esetében piaci hiányosságról beszélhetünk, valamint azokat a feltételeket, amelyek betartásával az állami vagy állami háttérrel működő intézmények ezekre biztosítást nyújthatnak anélkül, hogy az exportőröket jogtalan előnyben részesítenék.¹¹⁰

¹⁰¹ GROZEA-KNUTH, Camelia – MAJCHER-WILLIAMS, Justyna (2008): 3.996. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law and Energie Markets*. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.

¹⁰² Regulation (EEC) No 2603/69 of the Council of 20 December 1969 establishing common rules for exports, OJ L 324, 27. 12. 1969, p. 25.

¹⁰³ Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD.

¹⁰⁴ Trade and agriculture directorate participants to the arrangement on officially supported export credits. [TAD/PG(2017)8], 01. 10. 2017. Elérhető: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg\(2017\)8](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg(2017)8) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1233/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a hivatalosan támogatott exporthitelek terén bizonyos iránymutatások alkalmazásáról, valamint a 2001/76/EK és a 2001/77/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 326., 2011. 12. 08., 45. o.).

¹⁰⁶ Mivel a Megállapodás átültetésére rendeleti úton került sor, az közvetlenül alkalmazandó, és akár nemzeti bíróságok előtt is hivatkozható.; STAVICZKY 2013a.

¹⁰⁷ A Megállapodás 19. és 23–24. cikkei.

¹⁰⁸ Export Credit Agency – ECA.

¹⁰⁹ A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról (HL C 392., 2012. 12. 19., 1. o.).

¹¹⁰ STAVICZKY 2013a.

3.3.2. Mi az exporthitel-biztosítás?

A tagállami exportösztönző célú intézkedések egy csoportja az exporthitel vagy exporthitel-biztosítás nyújtása, amellyel a más országokban működő, és ezáltal az exportőr és/vagy finanszírozó pénzintézete számára nagyobb kockázatot jelentő vevők közötti teljesítés finanszírozására vagy a finanszírozás biztosítására kerül sor.¹¹¹

Az exporthitel-biztosítás¹¹² egy olyan biztosítás, amely az exportöröket kártalanítja a vevőkhöz kapcsolódó kereskedelmi vagy politikai fizetési kockázat esetére. Az exporthitel-szerződés a vevő – gazdasági vagy politikai okokhoz kapcsolódó – fizetési képtelenségének esete mellett vonatkozhat a vevők költségvetésének kibővítésére, így biztosítva versenyelőnyt azon beszállítóknak, akik rendelkezésre bocsátják ezt a lehetőséget.

Különbséget kell tennünk vevői és beszállítói hitelügylet között. Vevői hitelügylet esetén egy hitelintézet nyújt kölcsönt a külföldi vevő részére annak érdekében, hogy terméket vagy szolgáltatást vásároljon az exportőrtől. Ebben az esetben egy exporthitel-ügynökség biztosít a hitelfelvevő fizetési képtelensége esetére garanciát a bank részére azért, hogy lehetővé tegye a bank számára a kölcsön nyújtását.

Beszállítói hitelügylet esetén a vevő igényli a hitelt az exportügylethez, de kiterjedhet az exportőrré is, így az exporthitel-ügynökség az exportőrrel kerül kapcsolatba, hogy így fedezze a hitelfelvevő visszafizetési kötelezettségeit. Az exporthitel-biztosítást tehát az exportőr is igénybe veheti azért, hogy a termékek leszállítása vagy a munkák befejezését követően forráshoz jusson.¹¹³

Az exporthitel körébe tartozó termékek tekintetében nem létezik taxatív lista. Az exporthitelezésre vonatkozó megállapodás sem specifikálja azon eszközöket, amelyek exporthitelnek minősülnek, de azt megállapítja, hogy a támogatás formája lehet például exporthitel-garancia vagy -biztosítás.¹¹⁴

3.3.3. Rövid lejáratú exporthitel-biztosításokról szóló közlemény

Figyelemmel arra, hogy a Bizottság ezen a területen elsősorban nem az uniós állami támogatási szabályok mentén avatkozott be, a területet szabályzó első közlemény¹¹⁵ elfogadására 1998-ban került sor, amelynek elsődleges célja annak meghatározása volt, hogy a tagállamok milyen feltételek mellett nyújthatnak olyan támogatást – mind az állami biztosítók, mind az exportőrök részére –, amely nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti

¹¹¹ STAVICZKY 2013a.

¹¹² Két fontos, szorosan egymáshoz kapcsolódó eleme a fogalomnak a finanszírozás és a kockázat.

¹¹³ GROZEA et al. 2008.

¹¹⁴ Megállapodás 5. cikk a) pont.

¹¹⁵ A Bizottságnak a tagállamokhoz címzett közleménye az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése értelmében a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról (HL C 281., 1997. 09. 17., 4. o.).

állami támogatásnak.¹¹⁶ Az alkalmazási tapasztalatok,¹¹⁷ valamint a pénzügyi válsághoz kapcsolódó felülvizsgálatokat követően 2012-ben fogadta el a jelenleg is hatályos export-hitel-biztosításokra vonatkozó közleményt. Az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény a korábbi, ezen terület tekintetében hatályba lépett szabályokhoz képest részletesebb rendelkezéseket tartalmaz.

Az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közleményben meghatározott elveket a Bizottság kizárólag a két évnél rövidebb kockázatviselési idejű exporthitel-biztosításra fogja alkalmazni, hatálya pedig nem terjed ki semmilyen egyéb exportfinanszírozási eszközre,¹¹⁸ így nem tartoznak az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény alkalmazási körébe az elvben nem piacképes¹¹⁹ kockázatok sem.¹²⁰ Az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény példálózó felsorolással meghatározza azon eseteket, amelyek teljesülése révén az állami hitelbiztosítók a magánszereplőkkel szemben előnyben részesülhetnek, és így az intézkedés uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatást tartalmazhat.¹²¹

Az állami hitelbiztosítók tekintetében az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény kizárólag a nem piacképes kockázatok biztosítását teszi lehetővé, figyelemmel arra, hogy a piacképes kockázatok biztosítása terén a magánszereplők is aktívak, így nagyobb az esélye a verseny torzulásának.

Amennyiben az állami biztosítók vagy leányvállalataik piacképes kockázatokat kívánnak biztosítani, ennek során biztosítani kell, hogy sem közvetlenül, sem közvetve nem részesülnek állami támogatásban. Ennek érdekében meghatározott összegű saját tőkével és biztosítástechnikai tartalékkal kell rendelkezniük, valamint külön engedély beszerzésére kötelesek. Továbbá külön kell kezelniük és elkülönítetten kell könyvelniük a piacképes kockázatokra, valamint az állami számlára vagy kezességvállalással nem piacképes kockázatokra nyújtott biztosításokat, amivel igazolják, hogy piacképes kockázatokra vonatkozó biztosításra nem kapnak állami támogatást.¹²²

Az exportőrök tekintetében a piacképes kockázatok biztosítását abban az esetben engedélyezi az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, ha az teljesíti a 4.3. szakaszában foglaltakat, figyelemmel arra, hogy ennek elmaradása az exportőr tekintetében a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyhöz és így az EUMSz. 107. cikke szerinti állami támogatáshoz vezethet.

¹¹⁶ Egyedi mentesítésként a közlemény lehetővé tette, hogy a Bizottsághoz történő előzetes bejelentést és jóváhagyást követően piacképes kockázatokra állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítók a közlemény szerinti előnyök mellett is nyújtsanak biztosítást.

¹¹⁷ A Bizottság a 7. számú versenypolitikai jelentésben (1977., 242. pont) fenntartja azon álláspontját, hogy az export támogatása nem egyeztethető összeg az uniós joggal. A 11. számú versenypolitikai jelentés (1981., 247. pont) már hangsúlyozza, hogy a Bizottság kiemelt figyelmet fordít az exporthitel területére uniós állami támogatási szempontból. A 12. számú versenypolitikai jelentésben (1982., 198. pont) szereplő görög eset kapcsán megállapították az érintett exporthitelek uniós joggal való összeegyeztethetőségének hiányát.

¹¹⁸ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény 8. pont.

¹¹⁹ „Piacképes kockázatok”: az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény mellékletében felsorolt országokban lévő állami és magánvevőkre vonatkozó kereskedelmi és politikai kockázatok, amelyek teljes kockázatviselési ideje 2 évnél rövidebb. Az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény alkalmazásában minden egyéb kockázat nem piacképes kockázatnak minősül.

¹²⁰ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény 6. pont.

¹²¹ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény 12. pont.

¹²² GROZEA et al. 2008.

Az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény első melléklete tartalmazza a piac-képes országok listáját, azonban széles körben teszi lehetővé az ideiglenesen piacképtelenné minősítést:¹²³

- a) a Bizottság ideiglenesen törölhet egy vagy több országot a piacképes kockázatu országok közleményének mellékletében szereplő jegyzékéből azért, mert az érintett országban vagy országokban a magánbiztosítási piac kapacitása nem elegendő a gazdaságilag indokolható összes kockázat fedezésére;
- b) kkv-nak minősülő és 2 millió eurót meg nem haladó éves exportárbevételű kis- és középvállalkozásoknál felmerült kockázatok a tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképesek;
- c) amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy a legalább 181 napos, de két évnél rövidebb kockázatviselési idejű adóskockázati biztosítás a tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképes; vagy
- d) az exporthitel-biztosítási lehetőségek szűkössége miatt bizonyos kockázatok a tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképesek.

Az állami biztosítók a közlemény előírásainak betartásával biztosíthatják ezeket az ideiglenesen piacképtelen kockázatokat.¹²⁴

Az állami biztosítónak – több feltétellel egyetemben – megfelelő díjat kell felszámítania. A magánbiztosítók kizorítását elkerülendő, a hasonló kockázatokra felszámított állami díjaknak magasabbnak kell lenniük a magánbiztosítók által felszámított átlagos díjknál. E követelmény révén az állami beavatkozás fokozatosan megszüntethető, mert a magasabb díjak biztosítják, hogy amint a piaci feltételek engedik, az exportőrök visszatérjenek a magán-hitelbiztosítókhoz, és a kockázat újra piacképes lesz.¹²⁵ A Bizottság az exporthitel-biztosításokra vonatkozó közleményben úgynevezett mentesülési díjakat¹²⁶ (kockázati díj) határozott meg az egyes kockázati kategóriákra, amelyektől a tagállam csak akkor térhet el, ha bizonyítja, hogy azok nem megfelelők.

¹²³ A feltételeket a közlemény 18. pontja tartalmazza. STAVICZKY 2013a.

¹²⁴ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, 29. pont.

¹²⁵ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, 22. pont.

¹²⁶ A szerződés futamidejétől függetlenül a kockázati díjhoz kezelési költséget kell hozzáadni, hogy az árazást megfelelőnek lehessen tekinteni.

5. táblázat
Biztosítási mentesülési díjak¹²⁷

Kockázatkategória	Éves kockázati díj (a biztosított volumen százaléká)
Kiváló	0,2–0,4
Jó	0,41–0,9
Kielégítő	0,91–2,3
Gyenge	2,31–4,5

Forrás: a szerző szerkesztése

Az állami biztosítóknak a program feltételeit honlapjukon közzé kell tenniük, és éves jelentést kell készíteniük a Bizottság részére a hitellimitekről, a biztosított árbevételről, a felszámított díjakról, a nyilvántartott és kifizetett igényekről, a megtérített összegekről, valamint a programokhoz kapcsolódó kezelési költségekről. A jelentéseket a Bizottság közzéteszi a honlapján.¹²⁸

A fenti a), c) és d) pontban foglaltak a Közlemény által bevezetett új szabályok közé tartoznak. A b), c) és d) pontok alapján kizárólag előzetes bizottsági jóváhagyással van lehetőség egy kockázat piacképtelenné minősítésére. A bejelentési eljárás során a Bizottság azt vizsgálja, hogy az adott országban valóban piacképtelennek tekinthető-e a szóban forgó kockázat.

A b) és c) pontok esetében a tagállamnak a bejelentésében azt kell bemutatnia, hogy a piac jelentős részét (legalább 50%) reprezentáló magánbiztosítóknak lehetőséget adott, de azok 30 napon belül nem bizonyították, hogy rendelkezésre áll az adott kockázattípusra megfelelő volumenű fedezet. Kissé könnyítve a tagállamok helyzetén, ezekben az esetekben a Bizottság megfordította a bizonyítási terhet, és amennyiben a piaci biztosítók nem reagálnak, piacképtelenné minősíti az adott kockázatokat.

Egy esetben például a román hatóságok a nagy piaci biztosítókhoz és brókerekhez fordultak, hogy lehetőségük legyen bemutatni, hogy az alkalmazni kívánt kockázat Románia tekintetében nem releváns. Figyelemmel azonban arra, hogy a megkeresettek még információt sem szolgáltattak, valószínűsíthető, hogy a piac maga is lefedi a román állam által biztosítani kívánt kockázati területeket.¹²⁹

A d) pont szerinti kockázatok esetében a tagállamnak kell bizonyítania, hogy kínálati sokk vagy jelentős piaci szereplő hiánya, illetve kivonulása miatt a magánbiztosítói piacon nem áll rendelkezésre fedezet.¹³⁰

Az a) pont esetében a Bizottság 3 tagállam írásbeli kérésére vagy saját kezdeményezésére felülvizsgálhatja a piacképes országok jegyzékét, és módosíthatja azt. A Bizottság 20 napos határidővel¹³¹ konzultációt folytat a tagállamokkal, magánbiztosítókkal és érde-

¹²⁷ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, 23. pont.

¹²⁸ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, 4.3.4. fejezet.

¹²⁹ GROZEA et al. 2008.

¹³⁰ Exporthitel-biztosításokra vonatkozó közlemény, 5.3. fejezet.

¹³¹ A rövid határidő indoka, hogy a rövid távú kockázatok piaci biztosítása viszonylag gyorsan változhat, ami igényli a gyors döntést.

kelt felekkel. Egy országnak a piacképes kockázatú országok jegyzékéből történő törlése legalább 12 hónapig érvényes.

3 hónappal az ideiglenes törlés időtartamának lejártá előtt a Bizottság megvizsgálja, hogy meghosszabbítja-e az érintett ország jegyzékéből törlését.¹³² Amennyiben a Bizottság arra a megállapításra jut, hogy a piaci kapacitás még mindig nem elegendő a gazdaságilag indokolható összes kockázat fedezésére, úgy meghosszabbíthatja az érintett ország jegyzékéből való ideiglenes törlését.¹³³

3.4. Adóintézkedések

Az uniós belső piac működésének alapelve a verseny szabadsága, amelynek feltétele, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájuk alakítása keretében támogatások nyújtásával csak – az Unió által elismert – speciális célok elérése érdekében befolyásolhassák a piac működését.

A tagállami gazdaságpolitika alakításának egyik legfontosabb eszköze az adóztatás, azaz annak meghatározása, hogy az állam politikai céljai megvalósítása érdekében mely gazdasági szereplőtől milyen mértékben von el jövedelmet. A gazdasági szereplők közvetlen adóztatásának területe egyike azon kevés területeknek, amelyek uniós szinten nem harmonizáltak, tehát az Unió – elméletileg – nem avatkozhat bele egy tagállam közvetlen adóztatási politikájába. Azért csak elméletileg, mert mert a harmonizáció hiánya ellenére a tagállamok közvetlen adóztatási politikájuk kialakítása során az Unió működésének alapelveit, így például a verseny szabadságának alapelvét figyelembe véve kell, hogy eljárjanak. Ennek megfelelően a tagállamok nem alkalmazhatnak olyan közvetlen adóztatási intézkedéseket, amelyek bizonyos vállalkozások, ágazatok vagy területek kedvezményezésével torzítják a versenyt. Ebből az következik, hogy az állami támogatási szabályok korlátok közé szorítják a tagállamoknak a vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó szuverenitását.

3.4.1. Az állami támogatási szabályok és az adóintézkedések viszonya

Az adóztatás azon kevés területek közé tartozik, amelyekben a Szerződések jelentős részben érintetlenül hagyták a tagállamok szuverenitását. Ennek megfelelően minden tagállam alapvetően szabadon határozhatja meg költségvetését, illetve azt, hogy adók kivetésével hogyan finanszírozza kiadásait. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak a fiskális

¹³² Görögország 2012-ben a Bizottság döntése alapján ideiglenesen lekerült a piacképes országok listájáról, amelyet a Bizottság többször, utoljára 2018. június 30-ig meghosszabbított. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0630\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0630(01)&from=EN) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹³³ Az ideiglenesen törölt országra vonatkozó, ezen időszak alatt aláírásra kerülő biztosítási szerződések az ideiglenes törlés lejáratának időpontját követően legfeljebb 180 napig maradhatnak hatályban; ezen időpontot követően új biztosítási szerződést nem lehet kötni.

politikájuk kialakítása során ne kellene tekintettel lenniük az uniós jog, így az állami támogatási jog előírásaira.¹³⁴

3.4.2. Adóintézkedések

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés alkalmazása szempontjából az intézkedés formája irreleváns annak megítélésakor, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e, vagy sem. Ennek megfelelően az adóintézkedések formáját öltő támogatási aktusok a feltételek teljesítése esetén ugyanúgy állami támogatásnak minősülnek, mint a direkt támogatások.

Adóintézkedések esetében a támogatás jellemzően abból fakad, hogy az állam úgy alkotja meg, illetve úgy alkalmazza az adószabályokat, hogy egyes adózóknak nem, vagy kevesebb adót kell fizetniük, mint másoknak, aminek következtében előbbieket versenytársaikhoz képest kedvezőbb helyzetbe kerülnek, azaz gazdasági előnyben részesülhetnek.

3.4.2.1. Az adó fogalma

Az *adó* fogalmát állami támogatási szempontból kiterjesztően kell értelmezni, beletartozik minden klasszikus értelemben vett adó és parafiskális díj, azaz minden az állami főhatalom – beleértve önkormányzatokat is – útján beszedett adó, illeték, díj, illetve járulék ideértendő.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy adóintézkedések formáját öltő állami támogatások az adóztatás valamennyi fázisában nyújthatók, így az adótényállás meghatározásakor,¹³⁵ a fizetendő adó mértékének meghatározásakor,¹³⁶ illetve az adó beszedéskor.¹³⁷ Ennek következtében a tagállamok állami támogatást nyújthatnak akár adókedvezmény, adómentesség, adóalap csökkentése, halasztott adóbefizetés (adóhitel), részletfizetés vagy eltérő adómértékek bevezetésével.

Kiemelendő, hogy az egyes intézkedések állami támogatási szempontú vizsgálata során nincs relevanciája annak, hogy az intézkedés – például a korábbi szabályozáshoz képest – összességében, illetve közvetett hatásait tekintve növeli vagy csökkenti az állami bevételeket.¹³⁸ Szintén alapelvnek tekintendő, hogy az állami támogatásokat objektív té-

¹³⁴ Lásd a T-67/94. számú Landbroke Racing kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., II-1. o.] 54. pontját.

¹³⁵ Személyi adómentesség megállapítása vonatkozásában lásd a C-387/92. számú Banco Exterior de España-ítélet [EBHT 1994., I-877. o.] 14. pontját, tárgyi adómentesség megállapítása vonatkozásában pedig lásd a Bizottság K(2001)4475. számú határozatát az Avala tartományban újonnan alapított vállalkozások részére nyújtott támogatásokról (HL L 17/20., 2003. 01. 22.).

¹³⁶ Például kedvezményes adókulcs meghatározása.

¹³⁷ Lásd például a C-256/97. számú DM Transport-ügyben hozott ítéletet [EBHT 1991., I-03913. o.].

¹³⁸ Lásd a C-143/99. számú Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., I-8365. o.] 41. pontját.

nyezők alapján kell vizsgálni,¹³⁹ továbbá a vizsgálat során az állami intézkedéseket nem céljuk vagy formájuk, hanem hatásaik alapján kell megítélni.¹⁴⁰

Bár az adóintézkedések sosem képeztek kivételt az állami támogatások tilalma alól, az első releváns bírósági ítélet mégis csak a hetvenes évek elején született meg.¹⁴¹ Ezt követően – egészen a kilencvenes évek közepéig – relatíve kevés tagállami adóintézkedés képezte bizottsági vizsgálat tárgyát. Ezt követően azonban jelentősen megnőtt az adóintézkedéseket az állami támogatási szabályok feltételezett megsértése miatt vizsgáló bizottsági határozatok száma.

3.4.2.2. *A magatartási kódex*

Ezen bizottsági gyakorlat alakulására erősen hatott a Tanács által 1997. december 1-jén elfogadott, a vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó magatartási kódex (a továbbiakban: magatartási kódex).¹⁴²

A magatartási kódex egyrészt meghatározta a belső piac szempontjából *káros adóversenyt okozó intézkedés* fogalmát, felállított egy munkacsoportot¹⁴³ az ilyen intézkedések vizsgálatára, valamint kötelezte a tagállamokat a bizottság által károsnak ítélt adóintézkedések megszüntetésére. Másrészt – tekintettel arra, hogy a káros adóintézkedések számos esetben állami támogatásnak minősülnek – felkérte a Bizottságot a vállalkozások közvetlen adóztatásának állami támogatási megítélésére vonatkozó közlemény kiadására.

A magatartási kódex alapján olyan adóintézkedések minősülnek az egységes belső piac létrehozása szempontjából károsnak, amelyek célja a vállalkozások székhelyválasztásának, illetve gazdasági tevékenységük helye megválasztásának befolyásolása, és ennek elérése érdekében ezen vállalkozásokra vonatkozóan a tagállamban érvényes adótehernél lényegesen alacsonyabb adóterhet állapítanak meg.¹⁴⁴

A kódex értelmében bármely tagállam kérhetette egy másik tagállam általa károsnak ítélt adóintézkedésének vizsgálatát és megvitátását a Primarolo-csoportban, amely vizsgálatot követően a Tanács – adóügyekről lévén szó – egyhangúlag károssá nyilváníthatta az adott adóintézkedést, és felhívhatta a tagállamot annak megszüntetésére.

A Primarolo-csoport több száz tagállami intézkedést vizsgált meg, amelyek közül 270-et minősített potenciálisan károsnak, és végül 65 intézkedésről állapította meg, hogy a magatartási kódex hatálya alá tartozik.¹⁴⁵ A kódex hatálya alá tartozó 65 intézkedésből

¹³⁹ Lásd a T-274/01. számú Valmont Nederland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., II-03145. o.] 37. pontját.

¹⁴⁰ Lásd a 173/73. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974., 709. o.] 13. pontját, valamint a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., I-3671. o.] 25. pontját.

¹⁴¹ Lásd Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet.

¹⁴² Lásd Code of Conduct on business taxation, HL C 2/1., 1998. 01. 06.

¹⁴³ A Bizottságot a szakirodalom általában angol nevén Code of Conduct Groupként vagy elnöke, Dawn Primarolo asszony után Primarolo-csoportként emlegeti.

¹⁴⁴ Lásd a magatartási kódex B. pontját.

¹⁴⁵ NICOLAIDES, Phedon (2008): *Essays on law and economics of state aid*. Dissertation, Maastricht, Maastricht University. 288. Elérhető: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1586130/guid-b9e17270-939d-4c37-93b2-8894af78d1b4-ASSET1.0> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.); PATTERSON, Ben (2002): Tax coordination in the EU. The latest position. Brussels. Working Paper, ECON, 128.

a Bizottság 2011-ben 12 tagállam 15 társaságiadó-intézkedése vonatkozásban indított vizsgálatot, amelyekből 8-at az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást tartalmazónak minősített, 4-et pedig az érintett tagállam az állami támogatási szabályoknak való megfelelés érdekében átalakított, illetve megszüntetett.¹⁴⁶

3.4.3. A korlátok

A fentiek alapján megállapítható, hogy a tagállamok adóztatási jogosultságait az uniós jog két oldalról korlátozza. Egyrészt a káros, adóversenyt okozó adóintézkedések megszüntetésére való kötelezéssel, másrészt az állami támogatási szabályok alkalmazásával.

Hangsúlyozandó, hogy e két célkitűzés ugyan hasonló megfontolásokat követ, azonban egymástól teljesen független. Logikai összefüggés a minősítés szintjén nincs a két fogalom között – azaz egy károsnak minősülő adóintézkedés nem biztos, hogy egyben állami támogatásnak is minősül, és viszont. Azonban amennyiben egy állami támogatásnak minősülő adóintézkedésről megállapítják, hogy káros adóversenyt idéz elő, abban az esetben az állami támogatást – egyéb uniós szabályba ütközés miatt – semmi esetre sem lehet az uniós joggal összeegyeztethetővé nyilvánítani.

Tekintettel arra, hogy a vállalkozások közvetlen adóztatása nem harmonizált jogterület, az Unió meglehetősen limitált eszközökkel rendelkezik a káros adóverseny megakadályozására. Egyrészt megkísérelheti a káros adóversenyt megakadályozó szabályozás elfogadását, de ez a jogalkotáshoz szükséges egyhangúság miatt gyakorlatilag lehetetlen vállalkozásnak tűnik. Szintén kevésbé hatékony eszköznek bizonyul a káros adóverseny üldözésére a Bíróság előtti kötelezettségszegési eljárás megindításának lehetősége. A magatartási kódex és az ahhoz kapcsolódó felkérés azonban ráébresztette a Bizottságot, hogy az állami támogatási eszköztár a káros adóverseny üldözése szolgálatába állítható. Az állami támogatási vizsgálat eszköztárát a Bizottság és az uniós bíróságok kezdetben csak egyes adókedvezményeket megállapító jogszabályokra, tehát az állami támogatási terminológia szerint a kedvezményezettnek szélesebb körét érintő támogatási programokra alkalmazta (lásd 3.4.4.1. fejezet). A Bizottság által alkalmazott megközelítésben jelentős változás következett be a 2010-es évek elején, amikortól is jelentős számú ügy középpontjában már nem egy szelektív jogszabály, hanem annak egy adott kedvezményezett vonatkozásában a tagállami hatóságok általi alkalmazása (szerződés-kötés vagy feltételes adómegállapítás) áll (az erre vonatkozó joggyakorlatot a fejezet 3.4.4.2. pontjában bemutatjuk).

3.4.4. Az adóintézkedések formájában nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályozás

Az adóintézkedés az állami támogatási jogterület olyan speciális része, ahol a legnagyobb feladatot annak a kérdésnek a megválaszolása jelenti, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül-e. Ezen belül is a legnagyobb problémát a szelektivitás megállapítása okozza. Mind a Bizottság által a magatartási kódexben történt felkérés alapján 1998-ban

¹⁴⁶ MONTI, Mario (2002): *EU Policy Towards Fiscal State Aids*. Speech of 2002. 01. 22. 4.

kiadott, az adóintézkedések állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó közlemény¹⁴⁷ (a továbbiakban: Közlemény), mind a 2016-ban kiadott az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény¹⁴⁸ célja a joggyakorlat alapján összefoglalni az állami támogatás fogalmának az adóintézkedések esetében felmerülő speciális kérdéseit. Ha ugyanis megállapítják, hogy az adott adóintézkedés állami támogatásnak (vagy működési, vagy beruházási támogatásnak) minősül, akkor az általános, a 7. fejezetben tárgyalt összeegyeztethetőségi jogcímek alkalmazandók.

Az adóintézkedések formájában nyújtott támogatások (tipikusan adókedvezmények) esetében az állami támogatás EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmi elemei jelentős részének teljesülése viszonylag egyértelmű.

Tekintettel arra, hogy az adott jogalany vállalkozásnak minősülése kizárólag az általa végzett tevékenység gazdasági jellegétől függ, az egyes adónemekből nyújtott kedvezmények esetében attól függően kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat, hogy mi az adott jogalany tevékenysége. Ennek megfelelően adott esetben a személyi jövedelemadó esetében is alkalmazandók az állami támogatási szabályok, amennyiben az adott jogrendszerben bizonyos gazdasági tevékenységet végző jogalanyok a személyi jövedelemadó hatálya alá tartoznak.

Az állandó ítélezési gyakorlat értelmében az előny fogalmába beletartozik a jogalany által általános esetben viselt teher alóli mentesítés is, így egyértelmű, hogy az adókedvezmények formájában nyújtott támogatás gazdasági előnynek minősül.

Hasonlóan egyértelmű az állami forrás, illetve az államnak való betudhatóság kérdésköre, hiszen adót minden esetben az állam vagy az általa erre feljogosított jogalany (tipikusan önkormányzat) szedhet, így az adókedvezmény vagy az adóhatóság gyakorlata miatt keletkező adóbevétel-csökkenés az állami költségvetésben keletkezik, így egyértelműen állami forrásvesztésről beszélhetünk.

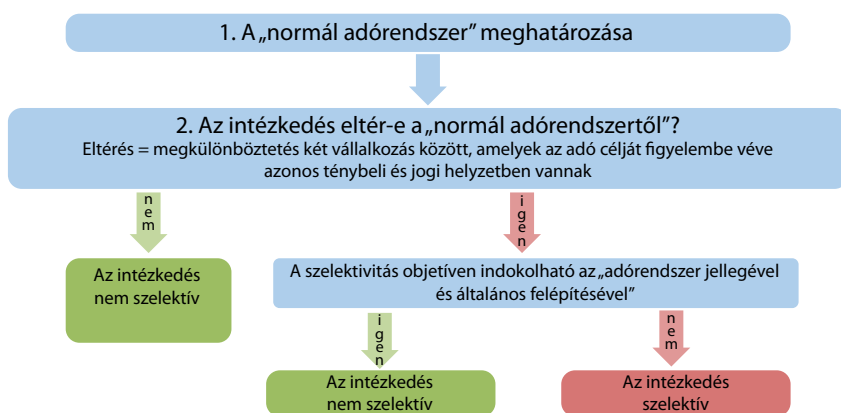
A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, illetve a verseny torzulása esetében is az általános szabályok alkalmazandók, tehát e fogalmi elemek teljesüléséhez elvileg elegendő, ha a kedvezményezett olyan tevékenységet folytat, amelynek piacán a tagállamok között kereskedelem folyik. Erre vonatkozó joggyakorlat hiányában kérdéses, hogy az adóintézkedések kapcsán lehetséges-e az intézkedés helyi jellegére vonatkozó érvelés alkalmazása. Ugyan az nagyon is elképzelhető, hogy bizonyos – főleg helyi – adókedvezmények nem járulnak hozzá ahhoz, hogy az adóalany tevékenysége a régió kívüli felhasználókat vonzzon, vagy az adókedvezmény maga vállalkozásokat vonzzon a régióba, azonban ez semmiképpen nem jelenthető ki generálisan. Ennek megfelelően valószínűtlen, hogy egy adóintézkedés vonatkozásában a Bizottság általában a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya miatt állapítaná meg, hogy az nem minősül állami támogatásnak.

Korántsem ilyen egyszerű a helyzet azonban az adóintézkedések állami támogatási megítélése kapcsán legtöbb problémát okozó szelektivitás fogalmi elemének esetében. Az uniós joggyakorlat alapján egy adóintézkedés abban az esetben minősül szelektívnek, ha az adott intézkedés célja szerint azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások

¹⁴⁷ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (HL C 384., 1998. 12. 10., 3. o.).

¹⁴⁸ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleményt (2016. 07. 19.; HL C 262/1).

között különbséget tesz.¹⁴⁹ Az adóintézkedések szelektivitásának megállapítása egy három lépésből álló vizsgálat útján történik. Az első lépésben a referenciarendszert szükséges meghatározni. A második lépésben azt kell megállapítani, hogy a vizsgált intézkedés eltér-e a referenciarendszertől, tehát az intézkedés célja alapján azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások tekintetében alkalmaz-e megkülönböztetést. Amennyiben az intézkedés nem tér el a referenciarendszertől, abban az esetben nem szelektív. Amennyiben eltér, azaz prima facie szelektív, akkor harmadik lépésként meg kell vizsgálni, hogy ez az eltérés magából a referenciarendszertől fakad-e, azaz indokolható-e a referenciarendszer jellegével és belső felépítésével. Amennyiben egy prima facie szelektív intézkedés szelektivitását a rendszer jellege és belső felépítése igazolja, az nem minősül szelektívnek.¹⁵⁰



5. ábra

Az adóintézkedések szelektivitásának meghatározására szolgáló, három lépésből álló teszt

Forrás: a szerző szerkesztése

A három lépésből álló vizsgálat vonatkozásában nagyon fontos tisztázni, hogy az egyes lépések során melyik felet terheli a bizonyítás kötelezettsége. Az uniós bíróságok joggyakorlata értelmében osztott bizonyítási teherről beszélhetünk, mert annak bizonyítása, hogy az adott intézkedés tekintetében mi tekintendő a referenciarendszernek, valamint hogy az adott intézkedés eltér-e ettől a rendszertől, a Bizottságot terheli, vagyis annak bizonyí-

¹⁴⁹ Lásd az Adria–Wien Pipeline-ügyben hozott ítélet 41. pontját, a C-106/09. P. és C-107/09. P. számú Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyben (Gibraltár-ügy) hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:732] 75. és 101. pontját, továbbá a C-15/14 P. számú Bizottság kontra MOL ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:362] 59. pontját, valamint Bacon 2017.

¹⁵⁰ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 128. pontját, a C-78/08-C80/08. számú Paint Graphos-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:550.] 49. és 64–65. pontjait, a C-20/15. P és C-21/15.P. számú Európai Bizottság kontra World Duty Free Group SA, Banco Santander SA és Santusa Holding SL ügyben (World Duty Free Group-ügy) hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:981] 57–58. pontját, valamint BOUSIN, Julie – PIERNAS, Jorge (2008): Developments in the notion of selectivity. *ESiAL*, Vol. 7. No. 4. 640.

tása, hogy egy intézkedés prima facie szelektív-e, a Bizottság kötelezettsége. A tagállamot terheli viszont annak bizonyítása, hogy a Bizottság által prima facie szelektívnek tekintett intézkedés az adott intézkedés (a rendszer) jellege és belső felépítése miatt végső soron nem tekintendő szelektívnek.

3.4.4.1. Az adószabályok szelektivitásának értelmezése a Bíróság gyakorlatában

21. szövegdoboz

A British Aggregates-ügy háttere

Az Egyesült Királyságban a 2001. évi adótörvény környezetvédelmi célú adót (AGL) vetett ki a sóderre. A díjfizetési kötelezettség a törvény szerint akkor keletkezett, amikor a sódert az Egyesült Királyságban kereskedelmi forgalomba hozták, ennek megfelelően mind az import, mind az Egyesült Királyságban előállított (kibányászott) sóderre alkalmazandó volt, azonban az exportált árura nem számítottak fel díjat.

A törvény célja – tekintettel annak káros környezetvédelmi hatásaira – az elsődleges sóderkitermelés csökkentése és a kereslet másodlagos sóderkitermelés, illetve sóderként történő újrahasznosítás felé terelése volt. Ennek megfelelően díjfizetési kötelezettség csak az elsődleges sóderkitermelés után keletkezett.

Az intézkedés 2002-es módosítása újabb kivételeket vezetett be. Az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala olyan anyagok, amelyeket elsődlegesen nem sóderként használnak fel, azonban elsődleges kitermelésük során belső tulajdonságaik (törékenységük) miatt jelentős mennyiségű hulladék keletkezik, amely sóderként felhasználható, így a törvény „kvázi másodlagos felhasználásként” kivételként kezelte őket, és rájuk vonatkozóan díjfizetési kötelezettséget nem állapított meg. Ezen kívül alacsonyabb díjat állapított meg exportálás esetére.

A British Aggregates Association (BAA) – amelynek tagjai független brit kőfejtő vállalkozások – panaszt nyújtott be a Bizottsághoz. Azzal érvelt, hogy bizonyos anyagok, illetve az export csökkentett díja állami támogatásnak minősül.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság határozatában megállapította, hogy az alacsonyabb díjtételeket a rendszer jellege és belső felépítése (annak környezetvédelmi célja) indokolja, ezért nem emelt kifogást az intézkedés ellen.¹⁵¹ A BAA fellebbezésével kérte a Bizottság határozatának megsemmisítését.

A Törvényszék ítéletében¹⁵² elutasította a fellebbezést. Megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi politika nem harmonizált uniós politika, ezért a tagállamoknak jogukban áll ágazati környezetvédelmi adók bevezetése környezetvédelmi célkitűzéseik elérése érdekében. Ebben a körben különösen arra vonatkozóan rendelkeznek hatáskörrel, hogy meghatározzák a környezetvédelmi adóval terhelt termékek és szolgáltatások körét. Ebből az következik, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy környezetvédelmi adó bizonyos meghatározott termékekre vagy szolgáltatásokra irányul, és nem integrálható

¹⁵¹ Lásd az N 683/01. számú ügyben hozott C(2002)1478. számú bizottsági határozatot.

¹⁵² Lásd a T-210/02. számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2006., II-2789. o.].

a környezetre összehasonlítható hatást gyakorló, hasonló tevékenységek mindegyikére alkalmazható általános adórendszerbe, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az ezen környezetvédelmi adó alól mentes, hasonló tevékenységek szelektív előnyben részesülnek. Emellett kimondta, hogy a Bizottság az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás keretében széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és a Törvényszék feladata annak felülvizsgálata során kizárólag annak megvizsgálása, hogy a Bizottság nem lépte-e túl mérlegelési jogkörének határait. A BAA 2006. fellebbezést nyújtott be ez ellen az ítélet ellen.

A Bíróság téves jogalkalmazás miatt új eljárás lefolytatására kötelezéssel megsemmisítette a Törvényszék ítéletét.¹⁵³ Az ítélet kiemelte, hogy az intézkedés környezetvédelmi indokai nem vehetők figyelembe a szelektivitás vizsgálatakor, azokat az intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során kell figyelembe venni.¹⁵⁴ Ezenkívül kimondta, hogy a Törvényszék tévedett az állami támogatás fogalmával kapcsolatban gyakorlandó bírósági felülvizsgálat terjedelmével kapcsolatban is, amely fogalom jogi természetű, ezért azt objektív körülmények alapján kell értelmezni. Emiatt a Bíróság álláspontja szerint a közösségi bíróságnak főszabály szerint teljes felülvizsgálatot kell gyakorolnia azon kérdés vonatkozásában, hogy valamely intézkedés az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e, és nem csak azt szükséges vizsgálni, hogy a Bizottság nem vétett-e mérlegelési hibát.¹⁵⁵

Második ítéletében¹⁵⁶ a Törvényszék kiemelte, hogy egy intézkedés szelektivitásának vizsgálatakor azt kell megvizsgálni, hogy az adott jogrendszer keretein belül az állami intézkedés az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében véve előnyben részesíthet-e „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” az érintett intézkedés célja szempontjából azonos ténybeli és jogi helyzetben található más vállalkozásokhoz képest.¹⁵⁷ Nem minősül azonban szelektívnek az az intézkedés, amely, bár előnyt jelent a kedvezményezettjének, a vonatkozó adórendszer természetével vagy általános belső felépítésével igazolható.¹⁵⁸ A Törvényszék ezt követően leszögezte, hogy egy adórendszer szelektivitásának megítéléséhez elengedhetetlen azon általános rendszer meghatározása, amelyhez képest az adott intézkedés eltérést mutat. Megállapította, hogy a vizsgált ügyben a viszonyítási alap maga az AGL. Leszögezte, hogy az a tény, hogy az AGL egy adott gazdasági ágazatra korlátozott rendkívüli adótehernek tekinthető, önmagában nem mentesíti az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalom hatálya alól,¹⁵⁹ mivel e rendszer az érintett ágazaton belül olyan különbségeket tehet, amelyek megfelelhetnek az előny és szelektivitás kritériumainak.¹⁶⁰

¹⁵³ Lásd a C-487/06. P. számú *British Aggregates* kontra Bizottság ügyben [EBHT 2008., I-10505. o.] hozott ítéletet.

¹⁵⁴ Lásd az ítélet 84–87. és 92. pontjait.

¹⁵⁵ Lásd az ítélet 109–115. pontjait.

¹⁵⁶ Lásd a T-210/02. RENV számú *British Aggregates* kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet. [ECLI:EU:T:2012:110].

¹⁵⁷ Lásd az *Adria–Wien*-ítélet 41. pontját; a C-172/03. számú *Heiser*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-1627. o.] 40. pontját; a C-182/03. és C-217/03. számú *Belgium és Forum 187* kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006., I-5479. o.] 119. pontját; a C-88/03. számú *Portugália* kontra Bizottság (Azori-szigetek-) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:732] 54. pontját és a C-428/06–C-434/06. számú *UGT-Rioja* és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008., I-6747. o.] 46. pontját.

¹⁵⁸ Lásd az *Adria–Wien*-ítélet 42. pontját és az *Azori-szigetek*-ügyben hozott ítélet 52. pontját.

¹⁵⁹ Lásd a *Heiser*-ügyben hozott ítélet 42. pontját.

¹⁶⁰ Lásd a második törvényszéki ítélet 52. pontját.

Ennélfogva meg kell vizsgálni, hogy az AGL bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelése vonatkozásában kedvezőbb adójogi bánásmódot ír-e elő, mint olyan más vállalkozások vagy más áruk termelése esetében, amelyek az AGL környezetvédelmi célkitűzése szempontjából hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak.¹⁶¹

A Törvényszék megállapította, hogy az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sóderei főszabály szerint megfelelnek az AGL szerinti általános adóztatási elv feltételének, mivel a törvény értelmében vett „sódernek” minősülnek annak ellenére, hogy ezen anyagokat általában nem sóderként való felhasználás céljából állítják elő. Amennyiben ezen termékeket sóderként használják és forgalmazzák – például épületek vagy utak építésére –, azok az egyéb adóköteles helyettesítő sóderkéhez hasonló, sőt azokéval azonos helyzetben vannak.¹⁶² Ebből következik, hogy a pala, a fazekasagyag, a kaolin és az agyagpala sódereinek az adó alóli mentesítése és más anyagok sódereinek az adó hatálya alá vonása annak ellenére, hogy az AGL környezetvédelmi célkitűzésének szempontjából e különböző sóderek „sóderként” történő felhasználásukat tekintve hasonló helyzetben vannak, olyan adójogi megkülönböztetést eredményez, amely szelektív előnyök biztosításához vezethet.¹⁶³

Mindazonáltal ez az adójogi megkülönböztetés csak akkor biztosít szelektív előnyt bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelése javára, ha nem igazolható az AGL-lel bevezetett adórendszer jellegével és felépítésével. A Bizottság és az Egyesült Királyság nem tudta bizonyítani, hogy az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sódereinek adómentességéből eredő adójogi megkülönböztetést igazolja az AGL alapját képező „általános” adóztatási elv (azaz a sóderek megadóztatása) vagy az AGL környezetvédelmi célkitűzése.

A Törvényszék álláspontja szerint egyfelől ezen adójogi megkülönböztetés egyértelműen eltér az AGL általános adóztatási logikájától, mivel az adómentes anyagok sódereinek mindegyike – legalábbis potenciálisan – a törvény értelmében vett kereskedelmi célú ki-termelés tárgyát képező sódernek minősül.¹⁶⁴

Másfelől ezen adójogi megkülönböztetés ellentétes az AGL környezetvédelmi célkitűzésével, mivel az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sódereinek mentessége az építőiparban növelheti a keresletet az ilyen típusú „elsődleges” sóderek iránt, a „másodlagos” sóderek kárára. Ezáltal növelheti az említett „elsődleges” sóderek kitermelésének volumenét, amely éppen ellentétes az AGL környezetvédelmi célkitűzésével, illetve pusztán a „másodlagos” sóderek használatának ösztönzésére irányul.¹⁶⁵

A fentiek alapján tehát a Törvényszék megállapította, hogy az intézkedés az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, mivel szelektivitása nem indokolható az adórendszer jellege és általános felépítése által,¹⁶⁶ és ennek következtében megsemmisítette a Bizottság határozatát.

¹⁶¹ Lásd a második törvényszéki ítélet 67. pontját.

¹⁶² Lásd a második törvényszéki ítélet 71–72. pontjait.

¹⁶³ Lásd a második törvényszéki ítélet 75. pontját.

¹⁶⁴ Lásd a második törvényszéki ítélet 87. pontját.

¹⁶⁵ Lásd a második törvényszéki ítélet 89. pontját.

¹⁶⁶ Lásd a második törvényszéki ítélet 91. pontját.

Az ítélet kiemelését az indokolja, hogy a Bíróság egyértelműsítette benne, hogy az adó-intézkedések szelektivitásának vizsgálatakor minden esetben a három lépésből álló tesztet kell alkalmazni, azaz minden esetben meg kell határozni először a referenciarendszert, majd azt, hogy az adott intézkedés eltér-e ettől a rendszertől. Csak ezt követően lehet megvizsgálni, hogy az eltérés indokolható-e a rendszer jellegével és belső felépítésével. Szintén kiemelendő annak rögzítése, hogy a rendszer jellege mindenképpen a rendszeren belüli körülmény, és nem egyenlő a rendszer céljával, ami a rendszeren kívüli – politikai – körülmény. Ennek megfelelően a politikai célok nem a szelektivitás kizáró okai, hanem az állami támogatásnak minősülő intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségét alapozhatják meg.

22. szövegdoboz

A Gibraltár-ügy háttere

A magatartási kódex, illetve a közlemény megjelenését követően a Bizottság számos társasági-adó-intézkedést vizsgált meg. Ezek között szerepelt Gibraltár társaságiadó-rendszere és az Egyesült Királyság gibraltári társaságiadó-reformja, amelyet 2002. augusztus 12-én azzal jelentett be a Bizottságnak, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

A reform értelmében a korábbi két vállalkozási csoportra kihegyezett társaságiadó-rendszer helyett Gibraltár egy 3 adóból álló rendszert dolgozott ki. A rendszer alapján minden gibraltári székhelyű vállalkozás az alábbi adókat köteles fizetni:

- munkáltatói adó (payroll tax): a Gibraltáron foglalkoztatott valamennyi teljes és rész-munkaidős foglalkoztatott után évente 3 ezer font,
- vállalkozási ingatlanhasználati adó (business property occupation tax): az üzleti célból használt ingatlan négyzetmétere alapján, illetve
- nyilvántartási díj (registration fee): évi 150 font a nem nyereségérdekelt társaságoknál, valamint évi 300 font a nyereségérdekelt társaságoknál.

A munkáltatói adó és a vállalkozási ingatlanhasználati adó együttesen nem haladhatta meg az adózó nyereségének 15%-át.

Ezen általános adómértékeket két vállalkozási kör – a pénzügyi szolgáltató társaságok és a közműtársaságok – tekintetében kiegészítő adókkal fejték meg.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság határozatában¹⁶⁷ úgy ítélte meg, hogy az intézkedés mind materiális, mind regionális szempontból szelektív. A materiális szelektivitás egyrészt abból adódik, hogy az adó megfizetésére csak a nyereséges vállalkozások voltak kötelezve, amely előnyt jelent a nyereséget nem termelő vállalkozások részére. Ezen túlmenően az adófizetésnek a nyereség 15%-ában történő maximálása előnyt jelent a kiemelkedően nyereséges élömunka-vagy területintenzív vállalkozások részére. Végezetül a két vizsgált adó nem jellemezhető az offshore társaságokat részesíti előnyben, amelyek nem rendelkeznek tényleges fizikai jelenléttel Gibraltáron, és ezért nem kötelezettek az adó megfizetésére. Regionális szempontból pedig azért szelektív a tervezett intézkedés, mert olyan társaságiadó-rendszert ír elő,

¹⁶⁷ Lásd a Bizottság 2005/77/EK határozatát (HL L 29., 2005. 02., 02. 24. o.).

amely alapján a gibraltári vállalkozásokat általánosan alacsonyabb kulcs szerint adóztatják, mint a brit vállalkozásokat. A Bizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az intézkedés az offshore vállalatoknak nyújtott, az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és megtiltotta annak bevezetését.

Az Egyesült Királyság és Gibraltár fellebbezése alapján hozott ítéletében Törvényszék¹⁶⁸ gyökeresen ellentétes álláspontot képviselt, és hatályon kívül helyezte a Bizottság határozatát. Kiemelte, hogy az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alkalmazásában azt kell eldönteni, hogy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és áruk termelésével szemben, amelyek az említett szabályozás céljára tekintettel jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatók.¹⁶⁹ A Törvényszék leszögezte, hogy egy intézkedés szelektivitását a joggyakorlat alapján a három lépésből álló teszt segítségével kell megállapítani. Meg kell határozni a viszonyítási alapot képező földrajzi területen hatályban lévő általános adózási rendszert. Ehhez az általános adórendszerhez viszonyítva kell értékelni, hogy a szóban forgó adóintézkedéssel biztosított előny szelektív jellegű-e, amihez azt kell bizonyítani, hogy az intézkedés eltér az általános adórendszertől, mivel különbséget tesz az érintett tagállam adózási rendszere által kitűzött célra tekintettel azonos jogi és ténybeli helyzetben lévő gazdasági szereplők között.¹⁷⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az ilyen különbségtétel nem szelektív, ha annak a rendszernek a jellegéből vagy felépítéséből következik, amelynek része.¹⁷¹ A rendszer jellegével történő indoklás tekintetében a Törvényszék leszögezte, hogy különbséget kell tenni egyrészt az adott adórendszer – azon kívül álló – céljai, másrészt a magában az adórendszerben rejlő mechanizmusok között, amelyek szükségesek a fenti célok eléréséhez.¹⁷² A Törvényszék kiemelte, hogy mivel a Bizottság a vizsgált ügyben nem hajtotta végre az intézkedések szelektív jellegére vonatkozó vizsgálat első és második lépését, nem foghat neki az értékelés harmadik lépésének. Ez a megközelítés ugyanis egyrészt lehetővé tehetné, hogy a tagállam helyett ő határozza meg a tagállam általános adózási rendszerét, ideértve annak céljait, a célok elérésére irányuló, rendszeren belüli mechanizmusokat és az adózási alapjait. Másrészt így lehetetlenné tenné a tagállam számára, hogy az adott különbségtételt a bejelentett adózási rendszer jellegével és felépítésével indokolja, mivel előzőleg nem határozta meg, mi minősül általános adórendszernek, és nem bizonyította, hogy az említett különbségtétel eltérést jelent ettől.

A Törvényszék a továbbiakban leszögezte, hogy az uniós jog jelenlegi állapota szerint a közvetlen adók a tagállamok hatáskörébe tartoznak, így kizárólag ők, illetve regionális szerveik rendelkeznek hatáskörrel olyan társaságiadó-rendszer létrehozására, amely gaz-

¹⁶⁸ Lásd a T-211/04. és T-205/04. számú Gibraltár és Egyesült Királyság kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2008., II-3745. o.].

¹⁶⁹ Lásd az Adria–Wien-ítélet 41. pontját, a C-409/00. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-1487. o.] 47. pontját, a C-172/03. számú Heiser-ítélet [EBHT 2005., I-1627.] 40. pontját, valamint a C-182/03. számú és C-216/03. számú Belga Királyság és Forum 187 ítélet [ECLI:EU:C:2006:416] 19. pontját.

¹⁷⁰ Lásd a C-66/02. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-10936. o.] 100. pontját, a Belgium és Forum 187 ítélet 120. pontját, illetve az Azori-szigetek-ítélet 56. pontját.

¹⁷¹ Lásd az Adria–Wien-ítélet 42. pontját, a Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontját, illetve az Azori-szigetek ügyében hozott ítélet 52. pontját.

¹⁷² Lásd az Azori-szigetek ügyében hozott ítélet 81. pontját.

dasági szükségleteiknek a legjobban megfelel. Ezen jogkörüket az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályok alkalmazása nem korlátozza.¹⁷³ Ezen szabály, illetve azon tény alapján, hogy a vállalkozások közvetlen adóztatása uniós szinten nem harmonizált, a Bizottságnak nem áll jogában megállapítania egy hibrid adórendszerrel, hogy az a priori szelektív.¹⁷⁴

A Bizottság regionális szelektivitás tekintetében tett megállapításaira vonatkozóan kifejtette, hogy a Bíróság Azori-szigetek-ügyben hozott ítélete¹⁷⁵ alapján, mivel Gibraltár az Egyesült Királyság vonatkozásában teljesíti a jogi, politikai és gazdasági autonómiára vonatkozó feltételeket, az intézkedés nem tekintendő regionálisan szelektívnek.¹⁷⁶

A materiális szelektivitás tekintetében a Törvényszék megállapította, hogy egy adó-intézkedés szelektivitása megállapításának nélkülözhetetlen eleme a tagállam általános adórendszerének meghatározása, hiszen enélkül lehetetlen megállapítani, hogy a tervezett intézkedés ehhez képest szelektív előnyt jelent-e, illetve ezen szelektív előny indokolható-e az adórendszer jellegével és belső felépítésével.¹⁷⁷ E vizsgálatot ugyanakkor a Bizottság elmulasztotta.

A fentiek alapján a Törvényszék hatályon kívül helyezte a Bizottság határozatát. A Bizottság és Spanyolország fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz, kérve a Törvényszék ítéletének megsemmisítését.

A Bíróság ítéletében¹⁷⁸ a tervezett adóreform materiális szelektivitását vizsgálta. Lezögezte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a szelektivitás vizsgálatok azt kell megállapítani, hogy az adott intézkedés az azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások közül részesít-e előnyben valakit.¹⁷⁹ Elsőként megvizsgálta a tervezett gibraltári adórendszer nyereséges vállalkozások kötelezésére, illetve az adókötelezettségnek a nyereség 15%-ában történő maximálására vonatkozó elemeit. Megállapította, hogy azok önmagukban olyan általános intézkedések, amelyek megkülönböztetés nélkül valamennyi gazdasági szereplőre alkalmazandók, és ezért nem alkalmasak arra, hogy szelektív előnyöket nyújtsanak.¹⁸⁰

A látszólag adózási szempontból hasonlóan semleges adóztatási feltételek – mint a munkavállaló foglalkoztatása vagy a terület vállalkozási célra történő használata – tekintetében azonban más eredményre jutott. Megállapította, hogy a gibraltári adórendszer alapvető jellemzője, hogy nincs valamennyi társaságra kiterjedő, általánosan alkalmazandó adóalapja, hanem a rendszer (önmagában általánosnak tekinthető) két adóalap kombinációjára épül. Ezen két adóalap jellemzőire tekintettel pedig azt a következtetést vonta le, hogy a gibraltári adórendszer ezeknek az alapoknak a társításával valójában megkülönböztetést valósít meg a hasonló helyzetben lévő társaságok között az adóreform-tervezet által kitűzött célra, azaz a gibraltári székhellyel rendelkező valamennyi társaságra vonatkozó

¹⁷³ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 146. pontját.

¹⁷⁴ Lásd Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 179. pontját.

¹⁷⁵ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítéletet.

¹⁷⁶ Lásd Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 114. és 116. pontjait.

¹⁷⁷ Lásd az Azori-szigetek-ügyben hozott ítélet 145. és 170. pontjait.

¹⁷⁸ Lásd a C-106/09. és C-107/09. számú Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2011:732].

¹⁷⁹ Lásd az ítélet 75. pontját.

¹⁸⁰ Lásd az ítélet 80. pontját.

általános adózási rendszer bevezetésére tekintettel.¹⁸¹ Az adóalapok ilyen módon történő megválasztása egy olyan adórendszert eredményez, amely eleve kizárja az offshore társaságok adóztatását, mivel azok nem rendelkeznek munkavállalóval, és nem használnak vállalkozási célra ingatlant sem.

Tekintettel azonban arra, hogy a valamennyi gazdasági szereplőre megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, általános intézkedésből eredő előnyök nem minősülnek az EUMSZ. 107. cikk értelmében vett állami támogatásnak¹⁸² ahhoz, hogy az adó alapjaként meghatározott kritériumok szelektív előnyt biztosítónak minősülhessenek, az is szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozásokat azok jellegzetes vagyontárgyai alapján kiváltságos kategóriaként jellemezzék. A Bíróság leszögezte, hogy az a körülmény, hogy az offshore társaságokat nem adóztatják meg, nem a szóban forgó rendszer véletlen velejárója. Ez ugyanis az adóalap oly módon történt meghatározásának egyenes következménye, amely az offshore társaságoknál (amelyek jellegüknél fogva nem alkalmaznak munkavállalót, és nem használnak vállalkozási céllal ingatlant) nem teszi lehetővé az adóalap megállapítását. Azok az offshore társaságok, amelyek az adóreform-tervezettel meghatározott adótárgyak tekintetében külön társaságcsoporthoz tartoznak, éppen az e csoportra jellemző sajátosságok miatt mentesülnének az adózás alól, így ez alapján azt lehet megállapítani, hogy ezek a társaságok szelektív előnyt élveznek.

A fentiek alapján a Bíróság téves jogalkalmazásnak minősítette a Törvényszék azon megállapítását, hogy az adóreform-tervezet nem biztosít az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív előnyt az offshore társaságoknak. Ennek megfelelően a Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét.

Az intézkedés regionális szelektivitása tekintetében a Bíróság nem foglalt állást, mivel a Törvényszék ítéletét egyéb ok miatt (materiális szelektivitás) már hatályon kívül helyezte. Az állásfoglalás hiányát azonban lehet úgy is értelmezni, hogy hallgatásával jóváhagyta a Törvényszék azon álláspontját, miszerint az Azori-szigetek-ügyben felsorolt kritériumok teljesítése miatt a gibraltári adórendszer az Egyesült Királysághoz képest autonóm adórendszernek tekintendő.

A Gibraltár-ügy jelentősége abban áll, hogy a Bíróság kimondta, hogy az adóintézkedések szelektivitásának megállapítására kialakított három lépésből álló teszt nem minden esetben alkalmazható. A tagállamok kreativitása ugyanis kialakíthat olyan intézkedéseket, amelyek esetében nem állapítható meg eltérés a referenciarendszertől, mivel maga a rendszer lett úgy kialakítva, hogy bizonyos ismérvek kombinációja útján kivesz az intézkedés hatálya alól bizonyos vállalkozásokat.

¹⁸¹ Lásd az ítélet 100–101. pontjait.

¹⁸² Lásd a C-156/98. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-6857. o.] 22. pontját és a C-393/04. és C-41/05. számú Air Liquide Industries Belgium egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006., I-5293. o.] 32. pontját.

23. szövegdoboz

A World Duty Free Group-ügy háttere

A spanyol jog alapján, ha valamely Spanyolországban adóköteles vállalkozás külföldi (bevételeit főként külföldön kifejtett tevékenységből szerző) társaságban szerez legalább 5%-os részesedést, amelyet legalább egy évig megszakítás nélkül birtokol, az ebből eredő üzleti és cégérték amortizációként levonható a vállalkozás által fizetendő társasági adó alapjából.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság határozataiban¹⁸³ kimondta, hogy az intézkedés eltérést valósít meg a cégérték és üzleti érték amortizációjára vonatkozó általános szabálytól, azaz állami támogatásnak minősül. Az intézkedés két kedvezményezettje, az Autogrill SA (később World Duty Free Group) és a Banco Santander SA arra való hivatkozással, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a szelektivitás feltételét, megtámadta a Bizottság határozatát, és kérte annak megsemmisítését.

A Törvényszék ítéletével¹⁸⁴ megsemmisítette a Bizottság határozatát, és megállapította, hogy a Bizottság tévesen értelmezte a szelektivitás fogalmát, mert nem állapította meg, hogy az intézkedés a vállalkozások mely kategóriáját hozza kedvezőbb helyzetbe. A Bizottság megtámadta a Törvényszék ítéletét.

A Bíróság ítéletében¹⁸⁵ hivatkozott az állandó ítélkezési gyakorlatra, miszerint a szelektivitás vizsgálata során azt kell meghatározni, hogy az adott szabályozás keretein belül a szóban forgó nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítsen olyan vállalkozásokkal vagy áruk termelésével szemben, amelyek a szabályozás céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, és ilyen módon eltérő bánásmódban részesüljenek.¹⁸⁶ Kiemelte, hogy egy intézkedés szelektivitását az úgynevezett 3 lépcsős eljárással lehet megállapítani, amelynek keretében először meg kell állapítani az érintett tagállamban alkalmazandó normál adórendszert, majd bizonyítani kell, hogy a kérdéses intézkedés eltér ettől az általános rendszertől, mivel különbséget tesz az általános rendszer céljára tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások között. Harmadik lépésben pedig azt kell megvizsgálni, hogy a fentiek alapján a priori szelektív intézkedés indokolható-e azzal, hogy az az intézkedést magában foglaló rendszer jellegéből és felépítéséből fakad.¹⁸⁷ Ennek megfelelően megállapította, hogy hibás a Törvényszék ítéletében alkalmazott azon érvelés, miszerint a Bizottság által megállapított referenciakerettől való eltérés önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy egy

¹⁸³ Lásd a C 45/07. számú Tax amortisation of financial goodwill for foreign share holding acquisition-ügyben hozott 2011/5/EU bizottsági határozatot (HL 2011. L 7., 48. o.) és a 2011/282/EU bizottsági határozatot (HL 2011. L 135., 1. o.).

¹⁸⁴ Lásd a T-219/10. számú Autogrill España kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2014:939] és a T-399/11. számú Banco Santander és Santusa kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2014:939] ügyekben hozott ítéleteket.

¹⁸⁵ Lásd a C-20/15. P. és C-21/15. P. számú Bizottság kontra World Duty Free Group, Banco Santander SA és Santusa Holding SL egyesített ügyekben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2016:981].

¹⁸⁶ Lásd a World Duty Free Group-ítélet 54. pontját.

¹⁸⁷ Lásd a World Duty Free Group-ítélet 57–58. pontját.

intézkedés szelektív, azzal az indoklással, hogy ez az intézkedés a priori minden vállalkozás számára hozzáférhető, és nem a vállalkozások olyan különös kategóriáját célozza, amelyeket ez az intézkedés egyedülként előnyben részesít, hanem gazdasági ügyletek adott kategóriáját érinti. Ugyanígy hibás az a megállapítás is, miszerint ahhoz, hogy egy intézkedés szelektívnek minősüljön, minden esetben tudni kell azonosítani a szóban forgó intézkedéssel kizárólagosan előnyben részesített, egyedi kritériumok alapján meghatározható vállalkozások kategóriáját.¹⁸⁸ A Bíróság álláspontja szerint ugyanis általános jellegű adókedvezmények tekintetében a szelektivitás feltétele abban az esetben teljesül, ha a Bizottság bizonyítja, hogy az intézkedés eltér az adott tagállamban alkalmazandó általános adórendszertől, és ezáltal, konkrét joghatásai révén a gazdasági szereplők között eltérő bánásmódot vezet be annak ellenére, hogy az adókedvezményben részesülő és az abból kizárt vállalkozások az adórendszer által kitűzött célra tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak.¹⁸⁹ A szelektivitás megállapítása keretében nem követelhető meg a Bizottságtól, hogy azonosítsa az adókedvezményben részesülő vállalkozások azon egyedi jellemzőit, amelyek lehetővé teszik a kedvezményben nem részesülő vállalkozásoktól való megkülönböztetésüket, ugyanis ebből a szempontból csak a joghatásnak, azaz annak van jelentősége, hogy a kedvezményezett vállalkozások kedvezőbb helyzetbe kerülnek a velük összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő más vállalkozásokhoz képest.¹⁹⁰ A Bíróság a fenti érvelés alapján megsemmisítette a Törvényszék ítéletét.

A Word Duty Free Group-ítélet jelentősége nem az újdonságában áll, sőt épp ellenkezőleg. Azért jelentős a joggyakorlat szempontjából, mert elveti a Törvényszék által a szelektivitás fogalmának megreformálására és a Bizottság a tagállami adószuverenitást az állami támogatás eszközével korlátozó gyakorlatának keretek közé szorítására tett azon kísérletét, hogy csak az az intézkedés tekintendő szelektívnek, amely esetében előre meg lehet határozni a kedvezményezett vállalkozások csoportját. A Bíróság tehát továbbra is azt az álláspontot képviseli, hogy egy adóintézkedés szelektivitását a „jól bevált” háromlépéses teszt segítségével kell megállapítani.

24. szövegdoboz

A reklámadóügy háttere

Magyarország a jövedelemadók rendszerét kiegészítő különadót vezetett be a reklámok magyarországi közzétételéből származó árbevételre, elősegítve ezzel a vállalkozások arányos közteherviselésének megvalósulását. Adókötelesnek az az árbevétel minősül, amely reklámok meghatározott reklámhordozón (médiaszolgáltatás, sajtótermék, szabadtéri reklámhordozó, nyomtatott anyag, internet) történő közzétételéből származik. Az adó alanya a reklám közzétevője. Az adó alapja a közzétevő reklámszolgáltatás nyújtásából származó árbevétele a költségek levonása nélkül. Kapcsolt vállalkozások esetében az adóalapot aggregáltan határozzák meg.

¹⁸⁸ Lásd az Autogrill España-ítélet 41., 45. és 67–68. pontját, valamint a Banco Santander-ítélet 45., 49. és 71–72. pontját.

¹⁸⁹ Lásd a World Duty Free Group-ítélet 67. pontját.

¹⁹⁰ Lásd a World Duty Free Group-ítélet 78–79. pontját.

Az adó mértéke sávosan progresszív az alábbiak szerint:

- a 0–0,5 milliárd forint közötti adóalap vonatkozásában 0%,
- a 0,5–5 milliárd forint közé eső adóalaprész vonatkozásában 1%,
- az 5–10 milliárd forint közé eső adóalaprész vonatkozásában 10%,
- a 10–15 milliárd forint közé eső adóalaprész vonatkozásában 20%,
- a 15–20 milliárd forint közé eső adóalaprész vonatkozásában 30% és
- az adóalap 20 milliárd forint feletti része vonatkozásában 50%.

A szabályozás értelmében a vállalkozások 2014-ben a fizetendő adójukból levonhatták az előző évek elhatárolt veszteségének 50%-át.

A hivatalos vizsgálati eljárás Bizottság általi megindítását követően Magyarország átalakította a reklámadó rendszerét, megtartva az adóalap 100 millió forintot meg nem haladó részére a 0%-os adókulcsot, míg az adóalap ezt meghaladó részére egységesen 5,3%-os adókulcsot bevezetve. Az elhatárolt veszteség levonhatóságát korlátozták azokra a vállalkozásokra, amelyek 2013-ben nem voltak nyereségesek.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság 2014 augusztusában panasz alapján kereste meg a magyar hatóságokat információkat kérve a reklámadó intézkedésről, majd decemberben újabb kérdéseket tett fel. A magyar hatóságok válaszaikat 2014 októberében és decemberében küldték meg. 2015. február 2-án a Bizottság jelezte, hogy a 659/99/EK rendelet 11. cikke szerinti felfüggesztő határozat elfogadását tervezi, majd március 12-i határozatával megindította az ügyben az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, elrendelve egyidejűleg az intézkedés felfüggesztését.

A magyar hatóságok 2015. április 21-én megküldték a Bizottságnak a reklámadó módosítására vonatkozó javaslatukat, majd július 5-én – annak ellenére, hogy a Bizottság nem hagyta jóvá azokat – bevezették a módosításokat.

A Bizottság az előzetes vizsgálatok során úgy ítélte meg, hogy egyrészt a progresszív adókulcsok különbséget tesznek a magas reklámbevételű (tehát nagyobb méretű) és az alacsonyabb reklámbevételű (tehát kisebb méretű) vállalkozások között, szelektív előnyt biztosítva utóbbiak számára. Emellett a Bizottság kétségesnek tartotta, hogy a teherviselő képesség árbevétel alapú adók bevezetése esetén irányadó elvként szolgálhat.¹⁹¹ Harmadrészt úgy ítélte meg, hogy az elhatárolt veszteség egy része leírhatóságának a 2013-ban nyereséges vállalkozásokra történő korlátozása is szelektív előnyhöz juttat bizonyos, az árbevétel alapú adó szempontjából azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokat.¹⁹²

A Bizottság határozatában az intézkedés szelektivitását a Bíróság három lépésből álló tesztjének segítségével vizsgálta. Ennek első lépéseként megállapította, hogy a referenciarendszer a reklámszolgáltatások nyújtásából származó árbevételre alkalmazandó különadó. Kimondta azonban, hogy a referenciarendszernek nem képezhetik részét a progresszív

¹⁹¹ Lásd a Magyarország által a reklámbevétel adóztatására vonatkozóan végrehajtott intézkedésről szóló SA.39235 ügyben hozott 2017/329. számú bizottsági határozat HL 2017. L/49., 36. o.) 26. pontját

¹⁹² Lásd a reklámadó-határozat 27. pontját.

adókulcsok.¹⁹³ Hivatkozással a Bíróság Gibraltar-ügyben hozott ítéletére¹⁹⁴ megállapította, hogy bizonyos esetekben a szelektivitás vizsgálatának következő lépését nem elegendő arra korlátozni, hogy az intézkedés eltér-e a referenciarendszertől, hanem azt is vizsgálni kell, hogy a tagállam a referenciarendszer határait következesen vagy önkényesen és részrehajló módon alakította ki úgy, hogy az előnyben részesítsen bizonyos vállalkozásokat más vállalkozásokkal szemben.¹⁹⁵ A Bizottság álláspontja szerint az eltérő adókulcsok és a hozzájuk kapcsolódó sávok úgy lettek kialakítva, hogy bizonyos vállalkozásokat előnyben részesítsenek más vállalkozásokkal szemben. A reklámot közzétevő vállalkozások progresszíven növekvő adókulcsok alá tartoznak attól függően, hogy árbevételük melyik sávba tartozik. Mivel a vállalkozások által elért reklámbevétel bizonyos fokig összefügg a vállalkozás méretével, az adókulcsszerkezet hatása az, hogy a különböző vállalkozások méretüktől függően eltérő szintű adómérték alá tartoznak teljes éves reklámárbevételük arányában kifejezve.¹⁹⁶ A Bizottság megállapította, hogy mivel minden vállalkozásra eltérő mértékű adó alkalmazandó, nem lehetséges egyetlen referenciakulcsot megállapítani.¹⁹⁷ Kifejtette továbbá, hogy mivel a reklámadó célja az arányos közteherviselés elősegítése, e célkitűzés alapján az adó hatálya alá tartozó valamennyi szereplőnek hasonló ténybeli és jogi helyzetben kell lennie. Ennek azt kellene jelentenie, hogy árbevételüktől függetlenül azonos bánásmódban kellene őket részesíteni, azaz azonos arányban kellene adót fizetniük. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis egy egységes adókulcs alkalmazásával a magasabb árbevétellel rendelkezők már eleve jobban hozzájárulnak az állami költségvetéshez, azaz megvalósul az arányos közteherviselés. Abból, hogy Magyarország nem terjesztett elő meggyőző érvelést arra vonatkozóan, hogy miért indokolt magasabb adóterhet alkalmazni a magasabb árbevételű vállalkozásokra, a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy szándékosan alakította ki oly módon a reklámadó rendszerét, hogy az önkényesen előnyben részesítse az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokat.¹⁹⁸ Tehát a referenciarendszer eleve szelektíven lett kialakítva, amit annak célja, azaz a közteherviselés megvalósítása nem indokol.¹⁹⁹ Nem tekintette a referenciarendszer részének a Bizottság az elhatárolt veszteség leírásának lehetőségét sem, egyrészt mert az árbevétel alapú adók rendszerétől idegen a költségek levonásának lehetősége, másrészt mert ezt a lehetőséget maga a szabályozás korlátozza.²⁰⁰ A fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy a reklámadó-bevétel adóztatásának referenciarendszerét egy olyan adónak kell képeznie, amely egyetlen adókulcsot alkalmaz, és nem vezet be olyan elemet, amelynek alkalmazása szelektív előnyt biztosít bizonyos vállalkozásoknak.²⁰¹

A referenciarendszer elemzését követően a Bizottság határozatában áttért a referenciarendszertől való eltérés vizsgálatára. Kiemelte, hogy a progresszív kulcsoknak köszönhetően a rendszer különbséget tesz a vállalkozások között reklámtevékenységük

¹⁹³ Lásd a reklámadó-határozat 48. pontját.

¹⁹⁴ Lásd a Gibraltar-ügyben hozott ítéletet.

¹⁹⁵ Lásd a reklámadó-határozat 49. pontját.

¹⁹⁶ Lásd a reklámadó-határozat 50–51. pontját.

¹⁹⁷ Lásd a reklámadó-határozat 52. pontját.

¹⁹⁸ Lásd a reklámadó-határozat 53. pontját.

¹⁹⁹ Lásd a reklámadó-határozat 54. pontját.

²⁰⁰ Lásd a reklámadó-határozat 55. pontját.

²⁰¹ Lásd a reklámadó-határozat 56. pontját.

árbevételükben tükröződő nagyságrendje alapján.²⁰² Ahogyan azt már a rendszer meghatározásakor leszögezte, az adó progresszív jellege miatt az alacsonyabb sávokba eső vállalkozások adóterhe lényegesen alacsonyabb, a magasabb árbevétellel rendelkező vállalkozásokra pedig kirívóan magas adóteher hárul, ami jelentősen eltérő bánásmódot eredményez.²⁰³ Erre tekintettel megállapította, hogy a progresszív adókulcsszerkezet eltér a reklámok magyarországi közzétételében részt vevő valamennyi gazdasági szereplőre kivetendő reklámadóból álló referenciarendszertől, és az alacsonyabb árbevételű vállalkozásoknak kedvez. Szintén eltérésnek minősül a referenciarendszertől az elhatárolt veszteség bizonyos vállalkozások részére nyitva álló lehetősége, mert az idegenforgalmi típusú adók rendszerétől.²⁰⁴ A fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés *prima facie* szelektív.²⁰⁵

Az állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozva a Bizottság kiemelte, hogy a *prima facie* szelektív intézkedések sem szelektívek, ha a szelektivitásukat a rendszer jellege vagy belső felépítése indokolja. Magyarország álláspontja szerint a vállalkozások bevétele és mérete tükrözi azok teherviselő képességét, azaz a nagyobb reklámbevétellel rendelkező vállalkozások teherviselő képessége nagyobb. A Bizottság álláspontja szerint az árbevételen alapuló adóknak nem célja az árbevétel eléréséhez szükséges költségek figyelembevétele, ezért nem lehet automatikusan úgy tekinteni, hogy az árbevétel szintje tükrözné a vállalkozás teherviselő képességét. Ez alapján a Bizottság úgy ítélte meg, hogy forgalmi adók esetében progresszív adókulcsok alkalmazása csak kivételes esetekben indokolható akkor, ha maga az adó sajátos célja teszi ezt szükségessé, például ha az adó által kezelni kíván externáliák is progresszíven növekszenek az árbevétel növekedésével. A Bizottság megállapította, hogy Magyarország ilyen irányú bizonyítást nem nyújtott be.²⁰⁶

A fentiek alapján a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a teherviselő képesség nem szolgálhat irányadó elvként a magyar reklámforgalmi adó esetében, így az adórendszer jellege és általános felépítése nem indokolja annak szelektivitását.²⁰⁷

A Bizottság határozatában a Bíróság által a Gibraltár-ügyben lefektetett elveket próbálja alkalmazni, meglepő módon kombinálva azt az adóintézkedések szelektivitásának vizsgálatára általános esetekben szolgáló három lépéses vizsgálattal. Hasonlóan a Bírósághoz, a Bizottság megállapítja, hogy maga a referenciarendszer úgy lett kialakítva, hogy az a progresszív adókulcsok és az árbevétel alapú adóztatás kombinációjából adódóan szelektíven előnyben részesít bizonyos vállalkozásokat. Itt azonban nem fejezte be a vizsgálatot, kimondva, hogy az intézkedés szelektív, azaz állami támogatásnak minősül, hanem megállapította, hogy a reklámadó rendszerének egy lineáris adókulcsból kellene állnia. Ezt követően megvizsgálta, hogy az intézkedés eltérést valósít-e meg az eleve szelektíven kialakított rendszertől vagy sokkal inkább a Bizottság által ideálisnak titulált egykulcsos adórendszerrel, és megállapította, hogy eltérést valósít meg. Végül pedig megállapította, hogy a szelektivitás nem indokolható a rendszer jellegével és belső felépítésével.

²⁰² Lásd a reklámadó-határozat 58. pontját.

²⁰³ Lásd a reklámadó-határozat 59. pontját.

²⁰⁴ Lásd a reklámadó-határozat 62. pontját.

²⁰⁵ Lásd a reklámadó-határozat 65. pontját.

²⁰⁶ Lásd a reklámadó-határozat 69. pontját.

²⁰⁷ Lásd a reklámadó-határozat 72. pontját.

Mivel Magyarország megtámadta a határozatot, a Bíróság feladata lesz annak megállapítása, hogy megfelelő-e ez az innovatív vizsgálat. A másik, sokkal jelentősebb kérdés, amelyre a Bíróság ítélete remélhetőleg választ ad, hogy az állami támogatási szabályokra hivatkozva joga van-e a Bizottságnak olyan mértékben beleszólni a tagállam adókivetési hatáskörébe, hogy kimondja, hogy a tagállam adóztatási céljának elérésére az egyedüli megfelelő módszer egy lineáris adó bevezetése, azaz kimondhatja-e, hogy az árbevétel alapú adók esetében nincs helye progresszivitásnak.

3.4.4.2. Az adóintézkedések alkalmazására vonatkozó gyakorlat állami támogatási megítélése

25. szövegdoboz
A MOL-ügy háttere

A bányatörvény alapján ásványi anyag kitermelése „zárt területeken” koncessziós szerződés alapján, „nyílt – előzetesen bányászati szempontból kevésbé értékes – területeken” pedig a bányafelügyelet engedélye alapján lehetséges. Koncesszió esetében a bányavagyon megszerzését ellentételező bányajáradékot a koncessziós szerződés, engedély esetében pedig a bányatörvény határozza meg.

Engedély alapján történő kitermelés esetén a kitermelést az engedély kiadásától számított 5 éven belül meg kell kezdeni. Ez az időszak megfelelő ellentételezés megfizetése esetén újabb 5 évvel meghosszabbítható. A törvény értelmében egy meghosszabbítással érintett mező esetében ellentételezésként az érintett mező vonatkozásában kell magasabb bányajáradékot fizetni, legalább két érintett mező esetén az érintett vállalkozás összes mezője után magasabb bányajáradékot kell fizetni, míg legalább 5 érintett mező esetén az előbbieken kívül egy egyszeri – a feltételezhető bányavagyon értékével arányos – díjat is meg kell fizetni. A magasabb bányajáradék pontos mértéke, illetve az egyszeri díj mértéke a hatósággal való tárgyalás eredménye.

A MOL 2005-ben meghosszabbítási megállapodást írt alá 12 mezője vonatkozásában, amelyért valamennyi (összesen 137 + 12) mezője vonatkozásában 15 évig magasabb bányajáradékot, valamint 20 milliárd forint egyszeri díjat fizetett.

A bányatörvény 2008-as módosítása felemelte a bányajáradék mértékét, amely immáron magasabb volt, mint a MOL által a szerződés alapján fizetendő megemelt bányajáradék, ez a módosítás viszont a MOL-t a megállapodás értelmében nem érintette.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság panasz alapján indított eljárásban hozott határozatában²⁰⁸ megállapította, hogy a 2005-ben kötött megállapodás és a bányatörvény 2008-as módosítása (külön-külön egyik sem szelektív intézkedés)²⁰⁹ együttesen a MOL részére nyújtott szelektív intézkedést, azaz állami támogatást eredményeztek, mert előbbi a bányajáradék 15 évre történő rögzítésével

²⁰⁸ Lásd a Bizottság C-1/09. számú, a MOL Nyrt. részére nyújtott állami támogatás ügyben hozott 2011/88/EU számú határozatát (HL 2011. L 34., 55. o.).

²⁰⁹ Lásd a MOL-ügyben hozott bizottsági határozat 53. pontját.

kivette a MOL-t a 2008-as bányajáradék-emelés hatálya alól.²¹⁰ A Bizottság megállapította, hogy az intézkedés összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

A MOL fellebbezést nyújtott be a határozat ellen. A Törvényszék ítéletében²¹¹ megállapította, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a meghosszabbítási megállapodás megkötése vagy annak tartalma szelektív intézkedésnek minősülne. Kiemelte, hogy ha a megállapodás külső feltételei később úgy változnak, hogy az érintett gazdasági szereplő kedvezőbb helyzetbe kerül, az a tény sem vezet arra a megállapításra, miszerint a két intézkedés együttesen állami támogatásnak minősül.²¹² Ennek megfelelően a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Bizottság kérte a Törvényszék ítéletének megsemmisítését.

A Bíróság ítéletében²¹³ kiemelte, hogy a szelektivitás vizsgálata során a Bizottság feladata, hogy bizonyítsa, hogy az intézkedés különbséget vezet be az elérni kívánt célra tekintettel hasonló helyzetben lévő vállalkozások között, aminek következtében bizonyos vállalkozások kedvezőbb helyzetbe kerülnek.²¹⁴ A Bizottságnak tehát azt kellett volna megvizsgálni, hogy a bányatörvény meghosszabbítási megállapításra vonatkozó eljárása a bányatörvény rendszerével és szerkezetével nem igazolható különbséget vezet-e be az elérni kívánt célra tekintettel hasonló helyzetben lévő vállalkozások között. A Bíróság leszögezte, hogy abban az esetben, ha a nemzeti hatóságok a gazdasági szereplőkre vonatkozó egyenlő bánásmód megóvása érdekében további díjakat szabnak ki, akkor az a pusztán tény, hogy a hatóságok törvényben meghatározott mérlegelési joggal rendelkeznek a díjak kiszabása során, nem elegendő az adott intézkedés szelektivitásának megállapításához.²¹⁵ Hangsúlyozta, hogy a hatóság mérlegelési mozgástere a gazdasági szereplőkre háruló további teher kiegyensúlyozására szolgál az egyenlő elbánás érdekében, ezért jellegét tekintve különbözik attól a mérlegeléstől, amely egy gazdasági szereplő számára történő előny biztosításához kötődik.²¹⁶ Azaz a hatósági mérlegelési jogkör nem valósít meg szelektivitást, sokkal inkább a szelektivitás elkerülésére szolgál.²¹⁷ Ennek megfelelően a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy az a tény, hogy a megállapodás alapján fizetendő bányajáradék a hatósággal lefolytatott tárgyalás eredménye nem elegendő ahhoz, hogy a megállapodást szelektívvé tegye. Egy ilyen megállapodás csak abban az esetben lenne szelektív jellegű, ha a hatósági mérlegelési mozgástér előnyben részesíti a MOL-t azáltal, hogy a kitermelési engedély meghosszabbítása esetén történő járadéknövelés célját figyelembe véve objektív indokok nélkül fogadnak el alacsony szintű járadékot az olyan gazdasági szereplők hátrányára, amelyek megpróbálták meghosszabbítani bányászati jogaikat, vagy olyan konkrét

²¹⁰ Lásd a MOL-ügyben hozott bizottsági határozat 19. pontját.

²¹¹ Lásd a T-499/10. számú MOL Nyrt. kontra Bizottság ítéletet [ECLI:EU:T:2013:592].

²¹² Lásd a MOL-ítélet 63–65. pontjait.

²¹³ Lásd a C-15/14. P. számú Európai Bizottság kontra MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. ítéletet [ECLI:EU:C:2015:32].

²¹⁴ Lásd a MOL-ítélet 59. pontját.

²¹⁵ Lásd a MOL-ítélet 64. pontját, valamint NIEJAHR, Nina (2015): The ECJ Confirms Limits to the Commission's Expansive Application of the Selectivity Criterion in State Aid Cases Annotation on the Judgment of the Court of Justice of 4 June 2015 in Case C-15/14 P, European Commission v. MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. *ESTAL*, No. 3. 445–448., II/1. pont.

²¹⁶ Lásd a MOL-ítélet 65. pontját

²¹⁷ Lásd NIEJAHR 2015, II/1. pont.

körülmények fennállása mellett, amelyek alátámasztják a MOL-nak biztosított indokolatlanul előnyös elbánást.²¹⁸ Figyelembe véve a meghosszabbítási megállapodás megkötését szabályozó jogi háttér szelektivitásának hiányát, a mérlegelési mozgástér biztosítását igazoló megfontolásokat, valamint az azt valószínűsítő körülmények hiányát, hogy a hatóságok az egyéb meghosszabbítást kezdeményező vállalkozásokhoz képest kedvezőbb elbánásban részesítették volna a MOL-t, a Bíróság egyetértett a Törvényszék azon megállapításával, hogy a meghosszabbítási megállapodás szelektivitása nem bizonyított.²¹⁹

Szintén egyetértett a Bíróság a Törvényszékkel abban, hogy két nem szelektív, azaz állami támogatást nem tartalmazó intézkedés nem válik attól szelektívvé, hogy a megállapodáson kívül álló körülmények úgy változnak meg, hogy az érintett vállalkozás kedvezőbb helyzetbe kerül, mint azok a vállalkozások, amelyek nem kötöttek ilyen megállapodást.²²⁰ Ha ugyanis ez nem így lenne, akkor minden egyes állammal kötött megállapodást meg lehetne utólag kérdőjelezni állami támogatási szempontból, ha a piaci helyzet úgy változik, hogy az előnyt biztosít az adott gazdasági szereplőnek, vagy amikor az állam objektíven igazolt módon gyakorolja a szabályozási hatáskörét, tiszteletben tartva ugyanakkor a korábban kötött megállapodását.²²¹ A Bíróság megállapította, hogy két különálló intézkedést – állami támogatási szempontból abban az esetben lehet egy egységként vizsgálni, ha azok szoros időrendi vagy funkcionális kapcsolatban állnak, vagy a céljuk miatt elválaszthatatlanok egymástól.²²²

Ez az ítélet azért tekinthető rendkívül jelentősnek, mert egyrészt leszögezte, hogy az egyes intézkedések alkalmazása során gyakorolt hatósági mérlegelési jogkör nem eredményezi automatikusan, hogy az intézkedés szelektívnek minősül, amennyiben a mérlegelés tárgya a vállalkozások azonos módon történő kezelését biztosító kiegészítő díjak kivetése és a díj pontos mértéke jogszabályi keretek között a hatósággal való tárgyalás eredménye. Az ilyen esetekben a Bizottságnak az egyedi körülmények alapján kell megvizsgálnia az intézkedés szelektivitását.²²³

Ezen kívül az ítélet megállapítja, hogy két nem szelektív intézkedés kombinációja nem válik csak azért szelektívvé, mert eredményüképpen a vállalkozás kedvezőbb helyzetbe kerül, mint más vállalkozások. Két különálló intézkedést csak akkor lehet egy egységként vizsgálni, ha a céljuk vagy a közöztük fennálló időbeli vagy funkcionális kapcsolat elválaszthatatlanná teszi őket egymástól. A második intézkedés hatása azonban nem teremt olyan szoros kapcsolatot, amely indokolná a két intézkedés együttes vizsgálatát.²²⁴

A feltételes adómegállapítási gyakorlatok

A legtöbb tagállamban a vállalkozásoknak lehetőségük van kérni az adóhatóságot, hogy egy ügylet sajátos körülményeire tekintettel az előzetesen állapítsa meg az általános adórendszer alkalmazásának módját (például egyértelműsítse a társasági adó kiszámításának

²¹⁸ Lásd a MOL-ítélet 66. pontját.

²¹⁹ Lásd a MOL-ítélet 69. pontját.

²²⁰ Lásd a MOL-ítélet 89. pontját.

²²¹ Lásd a MOL-ítélet 90. pontját.

²²² Lásd a MOL-ítélet 96–98. pontjait.

²²³ Lásd NIEJAHR 2015, III. pont.

²²⁴ Lásd NIEJAHR 2015, III. pont.

módját vagy egy speciális adórendelkezés alkalmazását) vagy kapcsolt felek közötti ügyletek piaci feltételeknek való megfelelését. Amennyiben ezek a feltételes adómegállapítások kizárólag az adórendszer alkalmazását egyértelműsítik, azok általában nem tartalmaznak állami támogatást (eltekintve itt attól az esettől, ha maga az alkalmazott jogszabály de jure szelektív). Amennyiben azonban a feltételes adómegállapítás tartalma eltér az általánosan alkalmazandó szabálytól, és az a címzett számára alacsonyabb adókötelezettséget eredményez, mint a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások adókötelezettsége, akkor a feltételes adómegállapítás állami támogatást tartalmaz.²²⁵

26. szövegdoboz

Az Írország által az Apple-nek nyújtott állami támogatás háttere

A Bizottság 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról

Az Apple Sales International és az Apple Operations Europe Írországban bejegyzett vállalatok, amelyek kizárólagos joggal rendelkeznek az Apple termékek Amerikán kívüli gyártására és értékesítésére. A kizárólagos jog úgymond ellentételezéseként az Amerikában végzett kutatási és fejlesztési tevékenységekért éves díjat fizetnek.

Írország 1991-ben és 2007-ben feltételes adómegállapítási határozatot adott ki, amelyben jóváhagyta, hogy a két vállalkozás nyereségének csaknem teljes összegét belső felosztással az úgynevezett központi iroda nyereségéért tüntessék fel. Ezek a központi irodák – amelyek tényleges tevékenység hiányában nyereséget nem termeltek – az ír adó jog egy speciális rendelkezése következtében egy országban sem voltak adókötelesek.

Mivel egy Apple termék Unión belüli értékesítése során az eladó az Apple Sales International vagy az Apple Operations Europe, a teljes uniós értékesítésből származó bevétel ezen cégek bevétele, amely a feltételes adómegállapításnak köszönhetően gyakorlatilag teljesen adómentessé vált.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bizottság határozatában²²⁶ hangsúlyozta, hogy a feltételes adómegállapítások alapvetően jogszerűek, azonban azok nem részesíthetnek kedvezőbb adóügyi elbánásban bizonyos vállalkozásokat. Ennek megfelelően a feltételes adómegállapítási határozatban a vállalkozások nyereségét úgy kellett volna felosztani a csoport tagjai, illetve a vállalkozás részei között, hogy az tükrözze a gazdasági realitásokat, azaz a független felek között üzleti alapon kialakított szokásos piaci feltételeket.

A Bizottság megállapította, hogy a feltételes adómegállapítási határozatokkal Írország olyan nyereségfelosztási rendszert hagyott jóvá, amelynek nem voltak tényszerű vagy gazdasági indokai. Az Apple a határozatoknak köszönhetően lényegesen kevesebb adót fizetett, mint azt a jogszabályok alapján köteles lett volna. Ennek megfelelően a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül.

²²⁵ Lásd a Közlemény 169–170. pontját.

²²⁶ Lásd a Bizottság 2017/1283 számú határozatát az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról (HL 2016. L 187/1).

A Bizottság a hasonló ügyekben hozott határozataival²²⁷ a tagállami feltételes adómegállapítási gyakorlatokon keresztül multinacionális vállalatok működésébe és felépítésének kialakításába kíván beleszólni és megállapítani, hogy adott esetben mi lett volna részükről a gazdaságilag racionális döntés.

Az eredetileg csak egyes konkrét tagállami gyakorlatokra vonatkozó vizsgálatokat 2014 decemberében valamennyi tagállamra kiterjesztette, így nem zárható ki, hogy még számos hasonló határozat születik. Arról pedig, hogy a Bizottság érvelése helytálló-e, valamint, hogy van-e joga a Bizottságnak az állami támogatási szabályok leple alá bújva ilyen mértékben beavatkozni a tagállamok és multinacionális vállalatok politikai és gazdasági döntéseibe, a Bíróság fog majd végső döntést hozni.

3.5. Állami támogatás és közbeszerzés

A közbeszerzés uniós szinten szabályozott, harmonizált politika, amelynek jogi szabályozási eszközeit valamennyi tagállamnak implementálnia kell saját jogrendszerébe. A közös, tagállamok feletti (szupranacionális szintű) szabályozást indokolja, hogy az állami beszerzések valamennyi tagállamban a gazdasági növekedés egyik zálogaként jelennek meg, mivel az állami beruházások jelentős része közbeszerzéseken keresztül valósul meg. Az Európai Unió belüli közbeszerzési szerződések 2017. évre becsült értéke 2 ezer milliárd euró, amely az Európai Unió GDP-jének 14%-át teszi ki.²²⁸ A közbeszerzések megfelelő eszközként szolgál(hat)nak az állami források hatékony és fenntartható módon történő felhasználására, ezáltal hozzájárulnak a versenyképes gazdasági környezet megteremtéséhez. Az állami beszerzési politika adott esetben azonban versenytorzító kockázatokat is magában rejt. A közbeszerzési joganyag uniós szintű szabályozásának hiányában fennállna annak veszélye, hogy a tagállamok protekcionista gazdaságpolitikai intézkedésekkel hozzák helyzetbe saját gazdaságuk szereplőit más tagállambeli versenytársaikkal szemben, amely negatív hatással lehet a belső piac megfelelő működésére.

3.5.1. A közbeszerzési és állami támogatási jogi szabályozás kapcsolata

Az áruk és szolgáltatások, valamint infrastrukturális beruházások állami megrendelése valamennyi tagállamban a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik.²²⁹ A közbeszerzési szabályok célja, hogy egyenlő versenyfeltételeket teremtsen a piac szereplői között az állami beszerzésekért folytatott versenyben, egyúttal növeljék a közkiadások hatékonyságát. A közbeszerzésekre vonatkozó uniós joganyag a belső piac megteremtésével párhuzamosan fejlődött

²²⁷ Lásd még Commission decision 2016/1699 on the excess profit exemption state aid scheme implemented by Belgium SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) (HL 2016 L 260/61), Commission decision 2017/502 on the state aid implemented by the Netherland to Starbucks SA.38374 (2014/C ex 2014/NN) (HL 2017 L 83/38); Commission decision 2016/2326 on state aid which Luxembourg granted to Fiat SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) (HL 2016 L 351/1) határozatokat.

²²⁸ Making Public Procurement work in and for Europe, COM(2017) 572 final, 2.

²²⁹ A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 2014. 03. 28., 65. o.), (4) preambulumbekzdés.

az irányelvi szintű szabályozás mellett.²³⁰ Az uniós közbeszerzési jog sajátosságaként említhető, hogy az EUMSZ. nem tartalmaz – és a korábbi alapszerződések sem tartalmaztak – kifejezett rendelkezést a tagállamok (köz)beszerzési rendszereit illetően, hanem a szabályozás belső piac lényegét jelentő négy alapszabadságon alapul, figyelemmel a versenyjogi követelményekre is.²³¹ A közbeszerzésekre vonatkozó hatályos irányelvek²³² a következők:

- 2014/23/EU irányelv a koncessziós szerződésekről,²³³
- 2014/24/EU irányelv a közbeszerzésről,²³⁴
- 2014/25/EU irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről.²³⁵

A 2014/24/EU irányelv 1. cikk (2) bekezdése meghatározza a *közbeszerzés* fogalmát, amely alapján az *állami beszerzések* fogalmi elemei az alábbiak szerint összegezhetők:

- az állam vagy az állam részének betudható szereplő(k)²³⁶ mint ajánlatkérő szerv(ek) beszerzési eljárása,
- áruk és szolgáltatások megszerzésére vagy építési beruházás megvalósítására irányul,
- a beszerzés tárgyát képező szolgáltatást kiválasztott gazdasági szereplő teljesíti pénzbeli ellenszolgáltatásért.

Az állami szereplők magatartását a hagyományos piaci szereplőkkel ellentétben nem a profit maximalizálása és a források hatékony felhasználása jellemzi. Ennek megfelelően a közbeszerzési szabályok elsődlegesen arra fókuszálnak, hogy a beszerzés tárgyát képező szolgáltatásokat milyen feltételek mellett ítélik oda a gazdasági szereplőknek, és fő céljuk, hogy az odaítéléskor biztosítsák a lehető legszélesebb körű (európai) versenyt, az egyenlő bánásmódot és átláthatóságot, továbbá az, hogy elkerüljék az állami forrásból történő finanszírozás esetleges versenytorzító hatását a közbeszerzési kötelezettség hatálya alá tartozó piacokon.

²³⁰ A történelmi áttekintést lásd részletesen: DEZSŐ Attila (2015): Az európai (nemzetközi) közbeszerzés szabályozási története. In DEZSŐ Attila szerk.: *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer. III. fejezet.

²³¹ Lásd a 2014/24/EU irányelv (1) preambulumbekzdését, amely kimondja, hogy a közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Ugyanakkor a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések tekintetében a nemzeti közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell megállapítani annak érdekében, hogy az említett elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek, és a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.

²³² Az irányelvek magyar jogba történő átültetésére – kódexjelleggel – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben, 2015. november 1-jei hatállyal került sor.

²³³ A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 2014. 03. 28., 1. o.).

²³⁴ HL L 94., 2014. 03. 28., 65. o.

²³⁵ A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-ai 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 2014. 03. 28., 243. o.).

²³⁶ Az irányelv értelmében ajánlatkérő szervnek minősülnek az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, valamint az ezek által létrehozott társulások.

A közbeszerzési és az állami támogatási jogi szabályok egymáshoz való viszonya leginkább kettősséggel jellemezhető. Egyrészt egymást kölcsönösen erősítő rezsimokról van szó, mivel mindkét politika a protekcionizmus megelőzését szolgálja a piaci verseny védelmében, másrészt a két szabályozás az állami cselekvés tekintetében eltérő megközelítést alkalmaz. Míg a közbeszerzési szabályok az állami fellépésben elsődlegesen az eszközök, áruk és szolgáltatások megrendelését értékelik, addig az állami támogatások joga az állami szereplőt mint piacra lépő befektetőt, hitelezőt vonja vizsgálat alá. Az államnak mindkét esetben a piactudományi szereplőkkel azonos magatartást kell(ene) tanúsítania, azaz cselekvése során az elérhető legjobb ár-érték/minőség egyensúly elérésére, valamint a befektetéseinek megtérülésére kell(ene) törekednie. Amennyiben az állami fellépés nem ezt tükrözi, felmerülhet, hogy beszerzői (állami) oldalon csorbulnak a közbeszerzési eljárásokkal szemben támasztott követelmények, az állami megrendeléseket teljesítő vállalkozások tekintetében pedig az állami támogatási szabályok sérülnek.

A két politika relációjában tehát a központi kérdés az, hogy a közbeszerzési szabályok betartása egyúttal az állami támogatási szabályok megtartását is eredményezi-e.

3.5.2. Gazdasági előny a közbeszerzési eljárásokban

A beszerzési eljárás és az állami támogatás fogalmi elemeinek egybevetésekor megállapítható, hogy a közbeszerzések esetén az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés szerinti feltételek közül nyilvánvalóan teljesül:

- a *vállalkozás* kritériuma, mivel a közbeszerzési szerződés rendszerint valamilyen uniós értelemben vett gazdasági tevékenységet valósít meg,
- az *állami forrás*, mert a közbeszerzésre a tág értelemben vett állami szereplők kötelezettek, ezáltal azok részben vagy egészben az államnak betudhatóan finanszírozottak,
- a *szelektivitás*, hiszen a szerződést csak a nyertes ajánlattevő gazdasági szereplőnek vagy azok egy csoportjának ítélik oda,
- az intézkedés potenciális *versenytorzító* és *tagállamok közötti kereskedelmet érintő* hatása, amelynek nagysága a beszerzések – különösen az uniós értékhatárokat²³⁷ elérő – értékéhez igazodik.

Következésképpen a közbeszerzések esetében állami támogatási jogi szempontból az előny megléte vagy hiánya szorul további elemzésre. Azt szükséges értékelni, hogy vajon a közbeszerzési eljárás mint a kedvezményezett kiválasztására irányuló módszer ki tudja-e küszöbölni azt, hogy a szerződés odaítélése következtében a nyertes ajánlattevő vállalkozás az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti gazdasági előnyben részesüljön. Az előny fogalmával részletesen foglalkozó 2.4. fejezet alapján rögzíthető, hogy a gazdasági előny minden olyan esetben fennáll, amikor az állami intézkedés hatására – annak céljától, okától és formájától függetlenül – a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terhek

²³⁷ Az uniós értékhatárokat az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*, a nemzeti értékhatárokat pedig a Közbeszerzési Hatóság elnöke tájékoztatóban teszi közzé. A hatályos uniós értékhatárokat lásd a 2014/24/EU irányelv 4. cikkében.

csökkennek, és amely könnyítéshez a vállalkozás rendes piaci körülmények között nem juthatott volna hozzá.²³⁸

A gazdasági előnynek a versenyen alapuló eljárásokban való megítélése szempontjából különösen jelentős mozzanatnak tekinthető, hogy az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleményről²³⁹ megjelent sajtóközlemény egyértelműen kiemelte, hogy azokban az esetekben, amikor az állam árukat és szolgáltatásokat a közbeszerzési irányelveknek megfelelő tender útján szerez be, a versenyen alapuló (közbeszerzési) eljárás általánosságban elegendő annak igazolásához, hogy az intézkedés nem eredményezi az EUMSz. 107. cikke szerinti állami támogatás meglétét.²⁴⁰ Ennek megfelelően a bizottsági közlemény azon esetek körében rögzíti a közbeszerzési eljáráson alapuló ügyleteket, amikor konkrét piaci információk alapján közvetlenül megállapítható az, hogy az ügylet megfelel a piaci feltételeknek.²⁴¹

3.5.2.1. A versenyen alapuló beszerzésekkel szemben támasztott követelmények

A Bizottság megítélése szerint az állami támogatási jog alapján az állam részéről lefolytatott közbeszerzésekről akkor feltételezhető, hogy azok megfelelnek a piaci feltételeknek, ha az alábbi kritériumok teljesülnek.

- a) A közbeszerzési eljárás versenyen alapul, amely lehetővé teszi, hogy valamennyi potenciális és alkalmas ajánlattevő részt vehessen az eljárásban.²⁴²
- b) Az eljárás nyílt, azaz valamennyi érdeklődőnek meg van a lehetősége arra, hogy a beszerzésről értesüljön, valamint az eljárás valamennyi szakaszában egyenlő és érdemi tájékoztatást kapjon. A kiírás megfelelő közzétételét biztosító nyilvánosság szükséges mértéke a beszerzés tárgyának jellemzőitől függ. Azt a kiírást, amely a beszerezni kívánt eszközök, áruk és szolgáltatások nagy értéke vagy egyéb tulajdonságai miatt európai szinten tevékenykedő ajánlattevőket vonzhat, úgy kell közzétenni, hogy a felhívás e potenciális kör figyelmét is felkeltse.²⁴³
- c) Az átláthatóság követelménye jelenti egyrészt az információk hozzáférhetőségét és azok megismerésére az ajánlattevők részére biztosított megfelelő határidőket, másrészt az átláthatóság nélkülözhetetlen elemei az egyértelmű, objektív összehasonlítást biztosító kiválasztási és odaitélési feltételek.²⁴⁴
- d) Az állami szervek beszerzései során az ajánlathoz kapcsolódó egyedi feltételeknek megkülönböztetésmentesnek kell lenniük, és törekedni kell arra, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat megfeleljen a piaci értékeknek. A gyakorlatban ez olyan

²³⁸ A C-237/04. számú Enirisorse S.p.A. kontra Sotacarbo S.p.A. ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-2862. o.] 42. és 48. pontjai.

²³⁹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016. 07. 19., 1. o.).

²⁴⁰ Lásd *State aid: Commission clarifies scope of EU State aid rules to facilitate public investment*. Brussels, 19. 05. 2016. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1782_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁴¹ HL C 262., 1. o., 84. pont és a 97. pont első mondata.

²⁴² HL C 262., 1. o., 90. pont.

²⁴³ HL C 262., 1. o., 91. pont.

²⁴⁴ HL C 262., 1. o., 92. pont.

közbeszerzési eljárások alkalmazását jelenti, amelyek nagy hangsúlyt helyeznek²⁴⁵ az ajánlatárak összevetésére.²⁴⁶ Ezt a kívánalmat hangsúlyozza az uniós közbeszerzési politika modernizálásáról szóló *Zöld könyv*²⁴⁷ is, rámutatva arra, hogy a legjobb áron történő beszerzés garanciális eszközt nyújt a közbeszerzési politika és az állami támogatások joga közötti összhang mérésére, mivel a legalacsonyabb árú ajánlat nyertessége biztosítja, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésével a gazdasági szereplőket nem részesítik jogosulatlan gazdasági előnyben.²⁴⁸

A fenti feltételek²⁴⁹ azonban a közbeszerzési irányelvek keretei között sem minden esetben teljesülnek, ami ahhoz vezet, hogy egyes helyzetekben az áruk, szolgáltatások piaci árát (vagy egyéb előny meglétét) a lefolytatott közbeszerzési eljárás sem garantálja, így nem zárható ki az EUMSz. 107. cikke szerinti állami támogatás megléte sem. Ilyen körülménynek minősül például a közbeszerzési irányelvekből kizárt szerződések köre,²⁵⁰ a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás vagy az az eset, ha a közbeszerzés eredményeként csak egy (érvényes) ajánlat érkezik. Ez utóbbi esetben az eljárás lefolytatása kétségtelenül nem lenne alkalmas a piaci ár igazolására, kivéve, ha a) olyan mértékű biztosítékokat építettek be az eljárásba, amelyek valódi és tényleges versenyt biztosítanak anélkül, hogy előre nyilvánvaló lenne az, hogy reálisan csak egy piaci szereplő képes hiteles ajánlatot tenni, vagy b) az állami szervek kiegészítő eszközökkel ellenőrzik, hogy az ajánlati ár megfelel a piaci áraknak.²⁵¹

3.5.2.2. Esetjogi szemelvények a gazdasági előny tekintetében tett megállapításokról

Kétséget kizáróan a gazdag esetjog vezetett ahhoz, hogy a Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló közleményben általánosan alkalmasnak minősítette a közbeszerzési eljárásokat az EUMSz. 107. cikke szerinti állami támogatás kizárására. Ez a következtetés azonban nem jelent minden esetre kiterjedően érvényes megállapítást, mivel számos ügy rávilágított azokra a körülményekre, amelyek mellett az állam magánpiaci szereplőként

²⁴⁵ Amikor pedig az állam nem beszerző, hanem értékesítő szerepkörben jár el, a vevő kiválasztásakor az egyetlen releváns feltétel a legmagasabb ár kell, hogy legyen, mivel a piacgazdasági feltételek mellett működő magánéladó főszabály szerint a legmagasabb ajánlati árat választaná, függetlenül azon okoktól, amelyek a potenciális vásárlókat egy bizonyos összegű ajánlat tételére indították. Lásd a T-268/08. és T-281/08. számú Land Burgenland és Ausztria kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2012:90) 89. pontját.

²⁴⁶ HL C 262., 1. o., 96. pont.

²⁴⁷ *Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé.* COM(2011) 15 végleges.

²⁴⁸ COM(2011) 15 végleges, 38.

²⁴⁹ Az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény 90–92. pontjában rögzített feltételek vizsgálatát lásd részletesen az N264/2002 számú London Underground Public Private Partnership-ügyben hozott bizottsági határozat 80–92. pontjaiban.

²⁵⁰ A C-324/98. számú Teleaustria-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:669) 60. pontja és a Bent Mousten Vestergaard-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:654) 20. pontja. A Bíróság rögzítette, hogy a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó beszerzések esetében be kell tartani a Szerződés alapvető, így a versenyjogi szabályait is.

²⁵¹ HL C 262., 1. o., 93. pont.

történő fellépésekor a lefolytatott közbeszerzések ellenére sem bizonyítható teljességgel a gazdasági előny hiánya.

A Welsh Network-ügyben²⁵² hozott ítéletben a Bíróság rámutatott arra, hogy az állam szükségletei körébe tartoznak egyrészt az állam saját működéséhez szükséges igények, másrészt pedig az államnak az állampolgárok irányába fennálló kötelezettségei teljesítéséhez szükséges igények.²⁵³ A közbeszerzési eljárásokban ezeknek az igényeknek azonban arányban kell állniuk a szokásos kereskedelmi körülmények közt meglévő kereslettel. Ezért, amikor az állam a szükségletei kielégítése során indokolatlan mértékben vásárol árut vagy szolgáltatást, azzal előnyben részesíti a beszerzés során kiválasztott gazdasági szereplőt még akkor is, ha a közbeszerzési szabályokat megtartotta. A Bíróság a Bretagne Angleterre Irlande-ügyben²⁵⁴ arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatást valósít meg, ha az állam egy kompjáratot üzemeltető társasággal kötött szerződés alapján előre meghatározott összegű viteldíj mellett, olyan mennyiségben vásárol jegyet, ami jelentősen túlmutat mind az állam, mind pedig az állampolgárok reális igényein. Az ilyen állami magatartás mesterséges keresletet generál, és egyben alkalmas arra is, hogy a kiválasztott gazdasági szereplő piaci pozícióját megerősítse, előnyt élvezve ezzel a piacon lévő versenytársakhoz képest.²⁵⁵ A Bíróság szintén erre a konklúzióra jutott a P&Q European Ferries-ügyben, amikor rögzítette, hogy pusztán az a tény, hogy az állam a piaci feltételek mellett vásárol árukat és szolgáltatásokat, nem elegendő ahhoz, hogy az ügylet magánpiaci szereplő által kötött kereskedelmi ügyletnek minősüljön, ha az államnak nem volt tényleges szüksége a beszerzett árukra és szolgáltatásokra.²⁵⁶

Ami az állam saját célú szükségleteinek körét illeti, a Bizottság a lengyelországi villamosenergia-értékesítési szerződésekkel kapcsolatos esetben úgy érvelt, hogy önmagában az a tény, miszerint a hosszú lejáratú szerződéseket nyílt versenyen alapuló kiválasztási eljárást követően kötötték meg, nem elegendő annak kijelentéséhez, hogy nincs szó állami támogatásról. Ez az elv csak akkor érvényesül, ha a tagállam az áru vagy szolgáltatás beszerzését saját célra végzi. A szóban forgó ügyben a versenytárgyalás nem annyira az államnak szükséges áru vagy szolgáltatás megszerzésére irányul, hanem sokkal inkább olyan célok megvalósítását célozza, mint például a külföldi befektetések támogatása Lengyelországban, valamint a természetes környezet megóvására és a szállítás biztonságára irányuló támogatás, ezek a célok pedig politikai célok. Ilyen esetben a versenyeljárás ténye csakis arra a következtetésre vezethet, hogy a támogatás összege a politikai célok megvalósításához szükséges minimumra korlátozódik, ez azonban nem elégséges ahhoz, hogy megállapíthassuk: állami segítségnyújtás nem következett be.²⁵⁷

Az esetjog alapján az állami támogatás meglétét jelenti az is, ha a kiválasztott gazdasági szereplő oly módon részesül a piacon meg nem szerezhető előnyben, hogy az állami beszerzés révén alacsonyabb szintű üzleti kockázatot visel a tevékenysége során, vagy

²⁵² A Bizottság N 46/2007. számú állami támogatási ügyben hozott határozata.

²⁵³ NICOLAIDES, Phedon (2010): State aid, Advantage and Competitive Selection: What is Normal Market Transaction? *ESTAL*, No. 1. 69.

²⁵⁴ A T-14/96. számú Bretagne Angleterre Irlande kontra Bizottság ítélet [EBHT 1999., II-319. o.].

²⁵⁵ NICOLAIDES 2010.

²⁵⁶ A T-116/01. számú P&Q European Ferries (Vizcaya) SA kontra Bizottság és a T-118/01. számú Diputación Foral de Vizcaya kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 117. pontja.

²⁵⁷ A 2009/287/EK számú bizottsági határozat 219. pontja.

megszerzi az első szereplőként való piacra lépés előnyeit. Ilyen ügyletnek minősült például a széles sávú internet-hozzáférés kiépítésére irányuló felhívás Észak-Írországban. Ebben az esetben a Bizottság hangsúlyozta, hogy a pályázati eljárás során a kiválasztott üzemeltető olyan pénzügyi támogatásban részesült, amely lehetővé tette a piacra lépést és a szolgáltatásnyújtást olyan feltételek mellett, amelyek egyébként nem álltak rendelkezésre a piacon. Jóllehet a versenyen alapuló eljárás kizárhatja azt, hogy az üzemeltető túlzott mértékű ellenszolgáltatásban részesüljön, de az intézkedés egyben lehetővé teszi a nyertes vállalkozás számára azt is, hogy a támogatás révén a végfelhasználóknak szóló ajánlatában alacsonyabb árakon kínálja a szolgáltatását, szemben azzal, ha a piacra lépés összes költségét viselné, így az normál piaci körülmények mellett el nem érhető ügyfeleket is megszerezhet versenytársaitól. Emellett a Bizottság utalt rá, hogy a meglévő szolgáltatáshoz képest egy fejlettebb szolgáltatás vált elérhetővé alacsonyabb áron, a nyílt versenyztetési eljáráson kiválasztott vállalkozás az első piacra lépő helyzeti előnyével alakíthatja ki üzletkörét.²⁵⁸

3.5.3. Összegzés

Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény közbeszerzésekre tett megállapítása, valamint a kiragadott esetjogi példák alapján a versenyen alapuló kiválasztási eljárások és az állami támogatási jog közötti kapcsolat a következőképpen összegezhető: a versenyztetési eljárások általában véve alkalmasak arra, hogy kizárják az állami támogatás meglétét. Az uniós bíróságok ítélezési és a Bizottság döntési gyakorlata szerint azonban ezt az általános elvet legalább kétféle módon lehet és kell értékelni. Egyrészt a közbeszerzési szerződések odaítélése az irányadó közbeszerzési szabályok megtartása esetén is állami támogatást eredményezhet, ha az állam piacot teremt a kiválasztott vállalkozás számára. Másrészt pedig a beszerzési szükséglet minősítése révén elmondható, hogy az állampolgárok nem hagyományos jellegű igényei kielégítését célzó szolgáltatások versenyztetés esetén is állami támogatással járhatnak.

²⁵⁸ Lásd az N 508/2008. számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 22. és 25–26. pontjait.

Vákát oldal

4. A PIACGAZDASÁGI SZEREPLŐ TESZTJE

Az uniós jogrend tulajdoni formák szempontjából semleges,¹ és semmilyen módon nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy gazdasági szereplőként járjanak el. Így amikor a közgazdasági szervek közvetlenül vagy közvetve gazdasági ügyleteket bonyolítanak, az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak.²

A piacgazdaságiszereplő-teszt célja annak felmérése, hogy az állam előnyt biztosított-e egy vállalkozás számára azáltal, hogy egy adott ügylet tekintetében nem egy piacgazdasági szereplőhöz hasonlóan járt el.³ A teszt különböző gazdasági ügyletek (például befektetés, hitelnyújtás, hitelfelvétel, kezességvállalás, eladás, vásárlás) vonatkozásában értelmezhető.

4.1. Történeti áttekintés

1963-ban, egy parlamenti képviselői kérdésre válaszolva, a Bizottság nyilvánvalóvá tette, hogy ha az állam kamatról vagy jövedelemről mond le olyan körülmények között, amikor egy piaci szereplő ezt nem tenné, annak politikai és nem gazdasági okai lehetnek, így felmerül az állami támogatás gyanúja.⁴

Az 1980-ban elfogadott acélipar támogatására vonatkozó bizottsági határozat⁵ és az 1981-ben elfogadott hajóipar támogatásról szóló tanácsi irányelv⁶ kimondta, hogy azok az intézkedések jelenthetnek állami támogatást, amelyek nem minősülnek egy átlagos, a piacgazdaságban működő vállalat kockázati tőkebefektetésének.

Az állami tulajdonról szóló 1984. évi közlemény⁷ az állami részesedésszerzés aleteit vizsgálta abból a szempontból, hogy melyek vetik fel az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás gyanúját. A közlemény hangsúlyozta, hogy nem tartalmaz állami támogatást a tranzakció, ha az állam egy létező vállalat egy részét vagy egészét vásárolja meg anélkül, hogy további tőkét tenne egy cégbe, vagy amennyiben friss tőkét is ad, azt olyan feltételekkel teszi, amely elfogadható lenne egy normál piaci körülmények között működő magánbefektető részére is. A közlemény 3.2. és 3.3. pontjaiban a Bizottság példákat hozott fel az állami szerepvállalás aleteinek állami támogatási szempontú besorolására.

¹ EUMSZ. 345. cikk: „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (HL C 262, 2016. 07. 19., p. 1) 73. pontja.

³ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 76. pontja.

⁴ A Bizottság 1963. július 30-ai válasza Burgbacher úr 1963. június 27-ei kérdésére HL P 125, 1963. 08. 17., p. 2235.

⁵ A Bizottság 257/80/ESZAK határozata az acélipar támogatására vonatkozó közösségi szabályokról (HL L 29, 1980. 02. 06., 5. o.).

⁶ A Tanács 81/363/EGK (1981. 04. 38) irányelve (HL L 137. 2339., 1981. 05.).

⁷ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, Bulletin EC 9 – 1984.

27. szövegdoboz

Bizottsági példák állami szerepvállalás állami támogatási szempontú besorolására

Nem tartalmaz állami támogatást	Állami támogatást tartalmaz
<p>a) Ha az állam egyedül vagy valakivel közösen ugyanolyan feltételekkel alapít egy új vállalatot, mint amelyet normál piacgazdasági körülmények között egy magánfél is elvárna.</p> <p>b) Amennyiben friss tőke kerül egy állami tulajdonú cégbe, és a tőke megfelel a cég új beruházáshoz kapcsolódó igényeinek, illetve az azokhoz közvetlenül kapcsolódó költségeknek, feltéve, hogy az ágazat, ahol a befektetés történik, nem szenved strukturális túlkapacitásban, és a vállalat, amelyben a befektetés történik, fizetőképes.</p> <p>c) Amennyiben az államnak tőkét kell fektetnie egy tulajdonában lévő vállalkozásba, és a tőkeemelés az állam tulajdoni arányában történik, feltéve, hogy a vállalkozásnak jelentős részben van magántulajdonosa, és a magántulajdonos is tulajdoni arányában részt vállal a tőkeemelésben.</p> <p>d) Amennyiben annak ellenére, hogy a kis- vagy középvállalkozásban való részesedésszerzés az <i>Állami támogatás tartalmaz</i> oszlop e) és f) bekezdései szerinti valamely módon történik, tekintettel arra, hogy a kis- és középvállalkozás a mérete miatt nem tud megfelelni, a pénzügyi piacról származó hitelbiztosítékot nyújtani, a kilátásai alapján a nettó eszközállományát vagy a magánbefektetés mértékét meghaladó állami tulajdonszerzés indokolt lehet.</p> <p>e) Amennyiben a piac vagy a kínálat szempontjából a befektetés stratégiai jellege miatt a tulajdonszerzés normál viselkedésnek minősül, bár profitot csak később termel.</p> <p>f) Ahol a kedvezményezett társaság fejlődési potenciálja – amely bármely befektetésből származó innovatív kapacitásban tükröződik – olyan jellegű, hogy a művelet különleges kockázatot jelentő befektetésnek tekinthető, de végső soron valószínűleg megtérül.</p>	<p>a) Ahol a vállalat pénzügyi helyzete, különösen szerkezete és az adósságának nagysága miatt, a tőkebefektetés után piaci megtérülés belátható időn belül nem várható.</p> <p>b) Amikor a nem megfelelő cash flow vagy egyéb okok miatt a vállalkozás a piacon nem tudna finanszírozást szerezni beruházásához.</p> <p>c) Amikor rövid időre kerül tulajdonrészt az állam tulajdonába, és az előre meghatározott időtartamra vonatkozó ár jóval kevesebb, mint amit hasonló feltételek mellett a tőkepiacon elvárnak.</p> <p>d) Ahol az állami intézkedés célja a problémákkal küzdő vállalkozás nem életképes műveleteinek részben vagy teljes egészében új vállalkozásba történő átvétele vagy a meglévő tevékenység folytatása.</p> <p>e) Olyan állami és magántulajdonban lévő vállalatba történő állami tőkebefektetés, amelynek eredményeként az állami részesedés sokkal nagyobb lesz, mint eredetileg, és a magántulajdonosok pedig kvázi kivonulnak a cégből a rossz profilkilátása miatt.</p> <p>f) Amikor az állami részesedés értéke meghaladja a vállalat valós értékét (nettó eszközérték plusz a knowhow és goodwill értéke), kivéve a d) esetet.</p>

Forrás: a szerző szerkesztése

1993-ban az állami vállalatokról szóló bizottsági közlemény⁸ rámutatott, hogy bizonyos esetekben, amikor az állam az egyszerű tulajdonos szerepkörét meghaladó mértékben biztosít forrásokat a tulajdonában lévő vállalatok számára, előnyhöz juttathatja ezeket a vállalatokat.

⁸ A Bizottság közleménye az EKSZ 92 és 93 cikkeinek, valamint a Bizottság 80/723/EGK irányelv 5. cikkének alkalmazásáról az állami vállalatokra (HL C 307, 1993. 11. 13., 3. o.).

latokat az államhoz fűződő viszonyuk miatt. Az EUMSZ. által előírt tulajdonsemlegesség elvét betartandó támogatásnak minősül az állam által biztosított forrás és annak a forrásnak a különbsége, amelyet egy hasonló szituációban a piaci magánszereplő elfogadhatónak tartott volna. A tulajdonsemlegesség elvének megsértését jelenti, ha ez a különbség nem minősülne állami támogatásnak, és nem alkalmaznak rá az EUMSZ. által megengedett összeegyeztethetőségi kivételeket, ha lehetséges.⁹

A fenti közleményt követően sokáig nem született olyan bizottsági dokumentum, amely további iránymutatásul szolgált volna a teszt alkalmazásáról. Ugyanakkor a 2016-ban elfogadott, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény¹⁰ 4.2. fejezete viszonylag részletesen ismerteti a piacgazdasági szereplő elvének alkalmazásával kapcsolatos bírósági és bizottsági megközelítést.

Az európai bíróságok a nyolcvanas évektől kezdődően foglalkoztak olyan esetekkel, amelyek a piaci magánbefektető elvét érintették. Ezek közül az első eset a 234/84. számú Belgium kontra Bizottság (Meura-) ügy¹¹ volt.

28. szövegdoboz

A Meura-ügy

A Meura – egy belga gépészeti vállalkozás – 1974 óta pénzügyi nehézségekkel küzdött, és 1978 óta a bankja nem volt hajlandó finanszírozni. A cég a belga államhoz fordult segítségért, amely előbb kezességet, majd többször is tőkét juttatott neki. Miután az állam a vállalat egyedüli tulajdonosa lett, további segítséget nyújtott neki kamattámogatás, kezességvállalás, adó alóli mentesítés és gyorsított amortizáció engedélyezése formájában. Ezt követően a vállalat szerkezetátalakítási terve megbukott, és további tőkére volt szüksége. A Bizottság ekkor értesült a helyzetről, és felhívta a belga állam figyelmét arra, hogy állami támogatás nyújtása esetén a Bizottság előzetes engedélyt kell kérni. 1984-ben a Bizottság az előbb felsorolt intézkedéseket a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette,¹² és elrendelte azok visszafizetését. Érvelését arra alapozta, hogy az évek óta tartó pénzügyi nehézségek miatt kevésbé valószínű, hogy egy piaci magánbefektető finanszírozta volna a vállalatot. A belga állam a Bírósághoz fordult, hivatkozva arra, hogy a Bizottság megsértette a Szerződés tulajdonsemlegességre vonatkozó rendelkezését, amikor nem engedélyezte az állam további szerepvállalását a cégben.

A Bíróság elutasította a belga állam keresetét, és a Bizottságnak adott igazat, megerősítve, hogy az helyesen ítélte meg a helyzetet, amikor azt állította: valószínűtlen, hogy a cég a piacról tőkét tudott volna szerezni életben maradásához, azaz a piaci befektető elve nem teljesült.

Forrás: a szerző szerkesztése

⁹ A Bizottság közleménye az EKSZ 92 és 93 cikkeinek, valamint a Bizottság 80/723/EGK irányelv 5. cikkének alkalmazásáról az állami vállalatokra (HL C 307., 1993. 11. 13., 3. o., 11. bekezdés).

¹⁰ HL C 262, 2016. 07. 19.; 1., 73., 116. bekezdés.

¹¹ Lásd a 234/84. számú Belgium kontra Bizottság (Meura-) ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 2263. o.].

¹² A Bizottság 1987. árpilis 17-i határozata a belga kormány által a tournai élelmiszeripari gépipari cég részére (HL L 276., 1984. 10. 19.).

4.2. Általános szabályok

Bármely alesetét alkalmazzuk a piacgazdasági szereplő tesztnek, az alábbi feltételeknek minden esetben teljesülniük kell:

- Csak az államnak mint gazdasági szereplőnek a helyzetéhez kapcsolódó előnyöket és kötelezettségeket lehet figyelembe venni, és azokat nem, amelyek közhatalmi minőségéhez kapcsolódnak. A piacgazdasági szereplő teszt alkalmazásakor tehát figyelmen kívül kell hagyni minden olyan megfontolást, amely kizárólag a tagállam közhatalmi szerepéhez kapcsolódik (például társadalmi, regionális politikai vagy ágazati politikai megfontolások).¹³

29. szövegdoboz

A Spanyolország kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyek háttere

Spanyolország kontra Európai Közösségek Bizottsága (Hytasa)-278/92, C-279/92 és C-280/92 egyesített ügyek¹⁴

A Bizottság 1992 márciusában 3 határozatot¹⁵ hozott a spanyol állami privatizációs hatóság által a spanyol vállalatoknak adott támogatások tárgyában. A támogatások két csoportra oszthatók, egyrészt az ország 1986. évi csatlakozásától 1989-ig a privatizációs hatóság működési veszteségeik fedezésére támogatást nyújtott a textiliparban tevékenykedő két vállalkozásnak (Hytasa és Intelhorce) és a cipőipari Imepiel számára. Ezeket a Bizottság a 107. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján engedélyezte, ugyanakkor elrendelte a visszafizettetését a cégek privatizálását megelőzően 1989-ben, illetve 1990-ben adott tőkejuttatásoknak, amelyek célja a vállalkozások pénzügyi helyzetének javítása, beruházások megvalósítása, létszámleépítések finanszírozása stb. volt.

A Spanyol Királyság megtámadta a bizottsági határozatokat – többek között – azzal érvelve, hogy a privatizációs tőkejuttatások nem minősülnek az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti értelemben vett támogatásnak, mivel a vállalkozások felszámolásával együttjáró veszteségek (például az elbocsátásokkal járó kiadások) meghaladták volna az eszközökért kapott összeget.

A Bíróság álláspontja szerint annak eldöntéséhez, hogy egy tőkejuttatás állami támogatásnak minősül-e, a piaci magánbefektetői teszt alkalmazható. A Bíróság hangsúlyozta, hogy fontos megkülönböztetni az állam tulajdonosi szerepét és közhatósági kötelezettségét. A spanyol privatizációs hatóság a korlátozott felelősségű vállalkozások tulajdonosaként legfeljebb a felszámolási érték erejéig lett volna felelős a vállalkozások tartozásaiért, ezért az ezt meghaladó költségekre hivatkozás (például: ipari szerkezet átstrukturálása, munkanélküli segély a magánbefektetői teszt szempontjából nem helytálló.¹⁶

Forrás: a szerző szerkesztése

¹³ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 77. pontja.

¹⁴ ECR 1994., I-4103.

¹⁵ A Hytasa vállalatra vonatkozóan lásd: 92/317/EGK (OJ 1992 L 171), az Impiel vállalatra vonatkozóan lásd: 92/318/EGK, (OJ 1992 L 172), az Intelhorca vállalatra vonatkozóan lásd: 92/321/EGK (OJ 1992 L 176).

¹⁶ Spanyolország kontra Európai Közösségek Bizottsága, C-278/92., C-279/92. és C-280/92. számú egyesített ügyek [ECR 1994., I-4103.], 22. pont.

- A piaci feltételekkel való összhangot előzetesen, a beavatkozásra vonatkozó döntés időpontjában rendelkezésre álló információkat figyelembe véve kell megvizsgálni, ugyanis általában minden körülmekintő piacgazdasági szereplő előzetes értékelést készít – például üzleti terv formájában – egy projekt stratégiai és pénzügyi kilátásairól. Így az államnak sem elegendő utólagos gazdasági értékelésekre támaszkodni, amelyekben visszamenőlegesen megállapítják, hogy az érintett tagállam által tett beruházás valóban nyereséges volt.¹⁷ Azt is bizonyítani kell, hogy olyan értékelést készített az állam, amelyet hasonló körülmények között egy piaci szereplő is készített volna.¹⁸ Nem mérvadó az állami támogatással nyilvánítás szempontjából, hogy a későbbiekben a döntéshozatal pillanatában rendelkezésre álló üzleti terv „nem jött be”, ha az üzleti tervet az előbb ismertetett feltételek mellett alakították ki.
- Az ügylet érintett vállalkozásra gyakorolt hatásait átfogóan értékelve kell megállapítani, hogy az ügylet összhangban áll-e a piaci feltételekkel. Az nem releváns, hogy a piacgazdasági szereplők hozzáférnének-e az ügylet végrehajtásához igénybe vett konkrét eszközökhöz. A piacgazdasági szereplő teszt alkalmazhatósága például nem zárható ki önmagában azon az alapon, hogy az állam által alkalmazott eszközök adójogi jellegűek voltak.¹⁹
- Bizonyos esetekben több egymást követő állami intézkedés az EUMSz. 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában egyetlen beavatkozásnak tekinthető. Ez lehet a helyzet például akkor, ha az egymást követő beavatkozások – többek között az időbeli sorrendjükre, a céljukra és a vállalkozás ezen beavatkozások időpontjában fennálló helyzetére tekintettel – olyan szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hogy nem lehet azokat elválasztani.²⁰ Egy ilyen elemzés során a legfontosabb értékelendő körülmények: a tőkeemelések kronológiája, célja és a cég várható anyagi helyzete az egyes döntésekkor.²¹
- Annak értékelésekor, hogy egyes ügyletek összhangban állnak-e a piaci feltételekkel, az adott eset valamennyi releváns körülményét meg kell vizsgálni.²²
- Amennyiben az államnak már van kitétsége az érintett vállalkozásban, azt a piacgazdasági szereplő elvének alkalmazásakor is figyelembe kell venni. Például egy nehéz helyzetben lévő közzállalkozáson belüli tőke- vagy adósságintervenció esetében az ilyen befektetés várható megtérülésének mértékét össze kell vetni a vállalkozás felszámolása esetén várható megtérüléssel. Amennyiben a felszámolás magasabb nyereséget vagy alacsonyabb veszteséget biztosít, a körülmekintő

¹⁷ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 78. pontja.

¹⁸ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 79. pontja.; Az ilyen előzetes értékelés részletessége az érintett ügylet összetettségétől, valamint az érintett eszközök, áruk vagy szolgáltatások értékétől függően eltérhet. Rendes körülmények között ezeket az előzetes értékeléseket megfelelő ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező szakértők segítségével kell elkészíteni. Az értékeléseknek minden esetben objektív kritériumokon kell alapulniuk, és azokat nem befolyásolhatják politikai megfontolások. A független szakértők által végzett értékelések további megerősítésként szolgálhatnak az értékelés hitelességére vonatkozóan. Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 133. lábjegyzetét.

¹⁹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 80. pontja.

²⁰ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 81. pontja.

²¹ STAVICZKY 2012a, 3–7.

²² Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 82. pontja.

piacgazdasági szereplő ezt a lehetőséget választaná. E célból a figyelembe veendő felszámolási költségek nem foglalhatják magukban a közigazgatási szervek kötelezettségeihez kapcsolódó költségeket, hanem kizárólag egy észszerűen eljáró piacgazdasági szereplőnél felmerülő költségekkel kell számolni, egyúttal figyelembe véve azon társadalmi, gazdasági és környezeti körülmények változásait, amelyek között ez a gazdasági szereplő a tevékenységét végzi.²³

4.3. A piaci feltételeknek való megfelelés bizonyítása

A piaci feltételeknek való megfelelés egyes esetekben az ügyletre vonatkozó konkrét piaci adatok alapján közvetlenül megállapítható, ugyanakkor az esetek többségében az ilyen adatok hiányoznak, és a piaci feltételeknek való megfelelést más rendelkezésre álló módszerek alapján kell értékelni.

6. táblázat

A piaci megfelelés megállapítására létező módszerek

A piaci megfelelés közvetlenül megállapítható az alábbi esetekben:	A piaci megfelelés nem állapítható meg közvetlenül az alábbi esetekben:
<ul style="list-style-type: none"> • Ügynevezett pari passu ügyletek, amikor az állam és magánszereplő azonos feltételekkel vesz részt a tranzakcióban. 	<ul style="list-style-type: none"> • Összehasonlító teljesítményértékelés (benchmarking)
<ul style="list-style-type: none"> • Közbeszerzési eljárás keretében történő adásvétel vagy más hasonló ügylet 	<ul style="list-style-type: none"> • Más értékelési módszerek

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben a piaci megfelelést közvetlenül biztosító módszerek alkalmazásával az derül ki, hogy a tranzakció nem áll összhangban a piaci feltételekkel, nem lehet másfajta módszereket alkalmazni annak megállapítása céljából, hogy az ügylet piaci volt. Ha ez megtörténik, akkor nem várható el a Bizottságtól, hogy a piaci ár vizsgálata céljából olyan egyéb eszközöket vegyen igénybe, mint például a független szakértői vélemények.

30. szövegdoboz

A Burgenland Bank (BB) eladásának ügye

Két sikertelen kísérletet követően Burgenland tartomány egy harmadik pályázatot írt ki a BB privatizációjára, amelynek lefolytatásával a HSBC befektetési bankot bízta meg. Ez az eljárás 2005 októberében kezdődött egy sajtófelhívás közzétételével. Két ajánlattevő nyújtott be kötelező érvényű ajánlatot.

2006. március 5-én Burgenland tartomány a GRAWE-nak ítélte oda BB-t, jöllehet a GRAWE által ajánlott vételár (100,3 millió euró) az osztrák SLAV AG és SLAV Finanzbeteiligung GmbH vállalkozások, továbbá az ukrán Ukropodshipnik és Ilyich részvénytársaságok részvételével működő osztrák–ukrán konzorcium (a továbbiakban: konzorcium) által ajánlott vételárnál (155 millió

²³ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 107. pontja

euró) lényegesen alacsonyabb volt. Ez a döntés különösen az ügyletben tanácsot adó HSBC befektetési bank 2006. március 4-i írásbeli ajánlásán alapult, amelyet Burgenland tartomány kormányának tagjai részére a határozathozatal napján tett szóbeli tájékoztatások egészítettek ki. A HSBC ajánlásában kifejtette, hogy jóllehet az ajánlott vételár alapján a konzorcium javára kellene döntenie, az egyéb kiválasztási szempontokra, nevezetesen a vételár megfizetésének biztosítottóságára, a BB további, a bank mögött álló korlátlan államgarancia igénybevételének elkerülésével történő irányítására, a tőkeemelésekre és az ügyletek biztonságosságára figyelemmel azt javasolják, hogy a BB-t a GRAWE részére értékesítsék. A konzorcium a Bizottságnál panaszt tett, amely megállapította, hogy a GRAWE állami támogatásban részült a két ajánlat közötti eltérés erejéig, és a támogatás visszafizetését rendelte el. Burgenland tartomány és a GRAWE a Bizottság határozatát az európai bíróságoknál megtámadta.

A Törvényszék megállapította, hogy ha valamely állami hatóság a tulajdonában lévő vállalkozást nyílt, átlátható és feltételektől mentes pályázati eljárás útján értékesíti, vélelmezhető, hogy a piaci ár megfelel a legmagasabb árajánlatnak, és ez az ajánlat ajánlati kötöttséget eredményez, és hihető, az áron kívüli egyéb gazdasági szempontok figyelembevétele nem indokolt.²⁴ Ezt a megközelítést erősítette meg a Bíróság is.

Forrás: a szerző szerkesztése

4.3.1. Pari passu ügyletek

Állami támogatást nem tartalmazó pari passu ügyletről az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén beszélhetünk:

- Az adott iparágban hasonló célra, hasonló feltételek mellett szokásosnak tekinthető az adott összegű befektetés.
- A magánfél részvétele nem marginális. Az esetjog²⁵ szerint ez azt jelenti, hogy a befektetésben legalább 30% a magánfél aránya.
- Az állami szereplő és a magánfél befektetésére egyszerre kerül sor.
- A magánfélnek nem származik extra haszna az ügyletből (például ha fennmarad az adott cég, akkor továbbra is megrendel a magánfél másik cégétől).
- A magánfélnek nincs egyéb kitétsége, felelőssége abban a vállalatban, amelyikben a befektetést végrehajtják.

²⁴ Lásd e tekintetben a Bíróság C-214/12. P., C-215/12. P. és C-223/12. P. számú Land Burgenland kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. október 24-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2013:682] 94–95. pontját

²⁵ A Citynet Amsterdam-ügyben például a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a vállalkozáson belüli összes tőkerészesedés egyharmadát átvevő két magánszereplő (a részvényesi struktúra egészét és azt is figyelembe véve, hogy részesedésük elegendő ahhoz, hogy akadályozó kisebbséget jelentsen a vállalkozás stratégiai döntéseinek meghozatalánál) gazdasági szempontból jelentősnek tekinthető. [Lásd a Hollandia által a Citynet Amsterdam számára nyújtott C53/2006 számú állami támogatásról szóló, 2007. december 11-ei 2008/729/EK bizottsági határozat (HL L 247., 2008. 09. 16., 27. o.) (96)–(100) preambulumbekzdését.] Ezzel szemben az N429/2010. számú Görög Mezőgazdasági Bank- (ATE-) ügyben (HL C 317., 2011. 10. 29., 5. o.) a magánrészesedések a 90%-os állami részesedéssel szemben mindössze a befektetés 10%-át tették ki, így a Bizottság megállapította, hogy a pari passu feltételek nem teljesültek, mivel az állam által végrehajtott tőkeinjekciót a magánrészesvényes nem egészítette ki hasonló mértékű hozzájárulással, valamint e tőke összege az állami részesvények számával sem volt arányos. Lásd Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (HL C 262, 2016. 07. 19., p. 1) 142. lábjegyzetét.

31. szövegdoboz

Az Alitalia-ügy háttere (T 296/97.)

Az Alitalia, amelynek 1996 júliusában 90%-a az olasz állami vagyonkezelő cég tulajdonában volt, a maradék 10%-a pedig magánkézben, évek óta nehézségekkel küzdött, ezért a vagyonkezelő több ízben tőkét jutatott neki. Továbbá a munkavállalók 1996-ban ahelyett, hogy fizetésüket emelték volna, részesedést kaptak a vállalatban (körülbelül 20%-ot). Az olasz kormány szerkezetátalakítási támogatást jelentett be a Bizottságnak, de a terv részleteiről nem tudott megegyezni a Bizottsággal, ezért az a korábban jutatott tőke visszafizettetését írta elő. Az ügy a Bíróság elé került, ahol Olaszország azzal érvelt, hogy a tranzakciók a piaci magánbefektető elvével összhangban történtek, mivel magánfél is részt vett benne. A Bíróság ugyanakkor a piaci magánbefektető elvének alkalmazása szempontjából nem tekintette a munkavállalókat független magánfélnek, tekintettel arra, hogy a munkavállalók motivációja (munkahelyük megtartása) merőben eltért a vagyonkezelő céljaitól, így végül a Bíróság elutasította az olasz keresetet.²⁶

Forrás: a szerző szerkesztése

A pari passu feltétel nem alkalmazható néhány olyan esetben, amikor az állami szerepvállalás (egyedi jellegét vagy léptékét tekintve) olyan, hogy azt piaci szereplő gyakorlatilag nem tudja megvalósítani.²⁷

4.3.2. Közbeszerzés

Amennyiben az eszközök, áruk és szolgáltatások adásvételére (vagy más hasonló ügyletekre az alábbi feltételeket teljesítő eljárásban kerül sor, feltételezhető, hogy azok az ügyletek megfelelnek a piaci feltételeknek:²⁸

- a versenyen alapulnak;
- átláthatók: az információk hozzáférhetők, az érdeklődő ajánlattevők számára biztosított idő elegendő, egyértelmű kiválasztási és odaítélési feltételek vannak, az ajánlattevők a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában egyenlő és érdemi tájékoztatást kapnak, és megfelelő a közzététel;²⁹
- a megkülönböztetéstől mentes és egyenlő bánásmód biztosítása érdekében a szerződés-odaítélési szempontok alapján lehetővé tették az ajánlatok objektív összehasonlítását és elbírálását;

²⁶ A T-296/97. számú Alitalia kontra Bizottság ügyben 2000. december 12-én hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:289].

²⁷ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 88. pontja.

²⁸ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 89–92. pontja.

²⁹ Azokat az eszközöket, árukat és szolgáltatásokat, amelyek nagy értékük és más tulajdonságaik miatt európai vagy nemzetközi szinten tevékenykedő ajánlattevőket vonhatnak, olyan módon kell közzétenni, hogy az az európai vagy nemzetközi szintű tevékenységet folytató potenciális ajánlattevők figyelmét is felkeltsse. Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 91. pontját.

- megvalósul az a feltételekhez nem kötött közbeszerzési eljárás, ahol az értékesítésre kínált eszközöket, árukat és szolgáltatásokat általában valamennyi potenciális vevő szabadon megvásárolhatja, és saját céljaira felhasználhatja függetlenül attól, hogy működtet-e olyan vállalkozásokat, ahol
- az egyetlen döntő tényező az ár.³⁰

A közbeszerzési irányelvben³¹ előírt eljárások alkalmazása, ha minden ott leírt feltétel teljesül, elegendő a piaci ár bizonyításához. Amennyiben csak egy ajánlatot nyújtottak be, úgy az eljárás rendszerint nem lenne elegendő a piaci ár biztosításához, kivéve, ha

- különösen erős biztosítékokat építettek be az eljárásba, amelyek valódi és tényleges versenyt biztosítanak, és nem nyilvánvaló, hogy reálisan mindössze egy piaci szereplő képes hihető ajánlatot tenni, vagy
- a közigazgatási szervek kiegészítő eszközökkel ellenőrzik, hogy az eredmény megfelel a piaci árnak (például benchmarkkal).³²

A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást úgy tekinti a Bizottság, hogy az nem teljesíti a fenti feltételeket, ezért nem fogadható el annak eredménye önmagában piaci árként. Szintén nem eredményez állami támogatástól mentes helyzetet, ha támogatásnyújtásnál a szükséges minimumra való korlátozás miatt a tagállam közbeszerzési eljárást ír ki. Amennyiben a pari passu és a közbeszerzés nem teljesül, a piaci feltételeknek való megfelelés vizsgálata még mindig elvégezhető összehasonlító teljesítményértékeléssel vagy más értékelési módszerekkel.

4.3.3. Összehasonlító teljesítményértékelés

Annak megállapítása, hogy egy adott ügylet összhangban áll-e a piaci feltételekkel, az említett ügylet azon feltételei mentén is vizsgálható, amelyek mellett hasonló magánszereplők által kötött hasonló ügyletek hasonló helyzetben létrejöttek.³³

A megfelelő referenciaérték (benchmark) meghatározásához figyelembe kell venni

- az érintett vállalkozás típusát,
- az ügylet típusát (például hitel vagy részesedés),
- az érintett piacot, illetve
- az ügylet időzítését.

Tekintettel arra, hogy a fenti szempontok alapján nagyon nehéz (vagy inkább lehetetlen) két teljesen hasonló ügyletet találni, a referenciaérték sokszor egy értéktartomány, és ebben az esetben a kérdés az, hogy a tervezett ügylet az értéktartományban található-e.

³⁰ De csak kötöttséget eredményező hihető ajánlatok vehetők figyelembe.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94, 2014. 03. 28., p. 65–242).

³² Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 93. pontja.

³³ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 98. pontja.

4.3.4. Más értékelési módszerek

Egy ügylet piaci feltételeknek való megfelelése általánosan elfogadott, szabványos értékelési módszerek alapján is meghatározható. Ennek a módszernek rendelkezésre álló objektív, ellenőrizhető és megbízható adatokon kell alapulnia, amelyeknek kellően részletesnek kell lenniük, és az ügyletre vonatkozó döntés időpontjában fennálló gazdasági helyzetet kell tükrözniük, figyelembe véve a kockázat mértékét és a jövőre vonatkozó elvárásokat. Az ügylet értékétől függően az értékelés megalapozottságát általában érzékenységi elemzés, különböző üzleti forgatókönyvek értékelése, vészhelyzeti tervek készítése és az eredmények alternatív értékelési módszerekkel történő összevetése révén kell megerősíteni. Előfordulhat, hogy amennyiben az ügylet késedelmet szenved, új (előzetes) értékelést kell végezni, amelyben figyelembe kell venni a piaci körülmények közelmúltbeli változásait.³⁴

Ilyen értékelési módszerek lehetnek például az alábbiak:

- Belső megtérülési ráta (IRR) kiszámítása: a belső megtérülési ráta úgy definiálható, mint az a diszkontráta, amely mellett a nettó jelenérték nulla. Értéke azt mutatja meg, hogy átlagosan milyen „kamattal” fektetjük be pénzünket, ha az adott befektetési lehetőség mellett döntünk. A beruházási javaslatokra vonatkozó döntések belső megtérülési rátán alapuló szabálya azt mondja ki, hogy akkor fogadjunk el egy befektetési lehetőséget, ha a tőke alternatívaköltsége kisebb, mint e befektetés belső megtérülési rátája.
- A nettó jelenérték vizsgálat megmutatja, hogy a befektető vagyontól milyen mértékben változtatja meg a befektetés. A nettó jelenérték rövidítése NPV (Net Present Value). Csak azokat a befektetéseket érdemes megvalósítani, amelyeknél az $NPV > 0$. Számítása úgy történik, hogy a beruházás teljes élettartama alatt képződő pénzáramok diszkontált összegéből levonásra kerül a beruházás élettartama alatti befektetés:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+r)^t}$$

r = az adott időszakban érvényes elvárt hozamráta, amelyet a piac általánosan elfogadott kritériumok – különösen a befektetéssel járó kockázat mértéke – alapján a befektetéstől érdemes várni a vállalkozás pénzügyi helyzetét és az ágazat, a régió vagy az ország sajátos jellemzőit is figyelembe véve.³⁵

CF = pénzáramlás

I = beruházás

A megfelelő értékelési módszer függhet a piaci helyzettől, az adatok rendelkezésre állásától és az ügylet típusától. Egy vállalkozás felszámolásakor például a felszámolási érték vagy az eszközértéken alapuló értékelés lehet a legmegfelelőbb értékelési módszer. Míg a befektető nyereségszerzés céljából fektet be egy vállalkozásba (amely esetben feltehetően a belső megtérülési ráta vagy a nettó jelenérték kiszámítása a legmegfelelőbb módszer), a hitelező

³⁴ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 101. pontja.

³⁵ Általánosságban minél kockázatosabb egy projekt, annál nagyobb a finanszírozók által elvárt megtérülés, vagyis annál magasabb a tőkeköltség.

abban bízunk, hogy az adós a szerződésben és a jogszabályban előírt határidőn belül megfizeti részére a vele szemben fennálló tartozását (a tőkét és az esetleges kamatokat) – ebben az esetben a biztosíték értékelése, például az eszközérték relevánsabb lehet.³⁶

A körülmények közötti piacgazdasági szereplő a becslések megerősítése érdekében jellemzően több különböző módszerrel is megvizsgálja saját beavatkozását (például a kiszámított nettó jelenértéket összehasonlító teljesítményértékelési módszerekkel igazolja).³⁷

32. szövegdoboz

Az EDF-ügy

A francia villamosenergia-piac liberalizációjának keretében a francia állam felülvizsgálta az Électricité de France (EDF) jogállását. Ennek eredményeként a hálózat már nem minősült koncesszióba adott eszköznek, hanem átkerült az EDF saját eszközei közé, és tartalékok szabadultak fel. A tranzakció eredményeként az EDF-nek társaságiadó-fizetési kötelezettsége keletkezett. A francia állam azonban ahelyett, hogy az adót beszedte volna, az érintett összeggel megemelte az EDF alaptőkéjét. A Bizottság álláspontja szerint az adóztatás a közhatalom gyakorlásának minősült,³⁸ így a piaci magánszereplő elve nem alkalmazható, és a támogatást összeegyeztethetetlen támogatásnak minősítette. A Törvényszék elutasította³⁹ a Bizottság értékelését, hivatkozva arra, hogy a Bizottságnak vizsgálnia kellett volna azon célokat, amelyek megvalósítására a francia állam magánbefektetőként a valóságban törekedhetett volna. A Bíróság a fellebbezési eljárásban megerősítette a Törvényszék értelmezését.⁴⁰ Véleménye szerint irreleváns, hogy a befektetett összeg adózási természetű-e, az egyetlen fontos tényező, hogy a beruházás – függetlenül annak formájától – előnyt biztosít-e az állami vállalkozás számára az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése értelmében.

Mindazonáltal a Törvényszék és a Európai Bíróság ítélete szab néhány fontos feltételt a piac magánszereplő alkalmazásához:

- Az elvet csak akkor lehet alkalmazni, ha az állam beavatkozása „gazdasági jellegű”.⁴¹ Ezzel szemben a magángazdasági szereplő kritériuma nem releváns, ha az állami beavatkozásnak nincs gazdasági jellege.⁴² Amennyiben az állami beavatkozás a természetére és tárgyára tekintettel, valamint annak célját figyelembe véve nem minősül egy magánbefektető által is megvalósítható befektetésnek, ezt a beavatkozást az állam mint a közhatalom gyakorlója beavatkozásának lehet tekinteni, ami így kizárja a körülmények közötti magánbefektető kritériumának alkalmazását.⁴³ Továbbá az előny nyújtása után lefolytatott gazdasági értékelések, az érintett tagállam által végrehajtott befektetés tényleges jövedelmezőségének visszamenőleges megállapítása vagy a ténylegesen lefolytatott eljárás megválasztásának utólagos igazolásai nem lehetnek elegendők annak bizonyításához,

³⁶ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 103. pontja.

³⁷ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 104. pontja.

³⁸ Franciaország által az EDF-nek, valamint a villamosenergia- és gáziparnak nyújtott állami támogatásról szóló 2003. december 16-i, 2005/145/EK bizottsági határozat (HL [2005] L 49/9).

³⁹ T-156/04. – EDF kontra Bizottság [EBHT 2009., II-4503. o.]

⁴⁰ C-124/10. P. számú ügy – Bizottság kontra EDF (2012), [ECLI:EU:C:2012:318].

⁴¹ T-156/04. – EDF kontra Bizottság [EBHT 2009., II-4503. o.], 223. pont.

⁴² T-156/04. – EDF kontra Bizottság [EBHT 2009., II-4503. o.], 225. pont.

⁴³ T-156/04. – EDF kontra Bizottság [EBHT 2009., II-4503. o.], 234. pont.

hogyan e tagállam az előny nyújtása előtt vagy azzal egyidejűleg, részvényesi minőségében ilyen döntést hozott.⁴⁴

- Egy adókövetelésen alapuló elszámolási művelet olyan előnyöket eredményezhet, amelyeket elvileg a magánbefektetők nem tudnának felajánlani. Azonban ha a vizsgált előny jól számszerűsíthető, és magában foglalja azt az összeget, amelyet az állam be akar fektetni, akkor a hatásalapú megközelítés miatt az a tény, hogy az intézkedés adóintézkedés volt, nem zárja ki a piaci magánszereplő teszt alkalmazását.

A fentiek következtében az Európai Bizottságnak új határozatot kellett hozni, amelyben vizsgálta a piaci magánbefektető elvének teljesülését, és a CAPM (Capital Asset Pricing modell), azaz a tőkepiaci árfolyamok modelljét alkalmazva arra a következtetésre jutott, hogy az adótervezés tőkévé konvertálásának a belső megtérülése (IRR) az alapforgatókönyvnél -12% (azaz veszteséges). Figyelembe véve, hogy abban az időben a hosszú távú francia államkötvény hozama 6,35% és a befektetők által ebben az ágazatban elvárt hozam 12% volt, a Bizottság álláspontja szerint alátámasztja, hogy az intézkedés állami támogatást tartalmazott.

Forrás: a szerző szerkesztése

4.4. A piaci magánszereplő elvének aletei

4.4.1. A piaci magánbefektető elve

A befektetések terén a piaci magánbefektető elv lényege, hogy egy állami szerv befektetése egy vállalkozásba nem minősül állami támogatásnak, amennyiben egy normál piaci körülmények között működő, csak a profit maximalizálás szempontjától vezérelt piaci befektető is megtette volna ezt a lépést. Egy piaci szereplő ugyanis soha nem adna viszonzatlan előnyt, csak a befektetésen megszerezhető hasznot, megtérülést nézné, függetlenül attól, hogy az intézkedés milyen hatással van például a munkanélküliség csökkentésére vagy a környezet védelmére.

A piaci befektető profitot remél befektetése után, ezért befektetések esetén az állami szereplő által az adott ügyletben elvárt profit mértékét kell összehasonlítani a piac elvárásaival. Ugyanakkor egy hipotetikus magánbefektetőnek nem kell a legtöbb profittal kecsegtető üzletet választania vagy maximalizálni a befektetése utáni profitját. Elegendő, ha a hozam megfelel az érintett ágazat átlagos hozamának.⁴⁵ Továbbá az állami támogatási vizsgálatokhoz használt befektető a hozamot nem rövid távon nézi, hanem úgy viselkedik, mint egy vállalatcsoport, amely rövid távon hajlandó veszteséget is elkönyvelni a hosszú távú profit reményében.⁴⁶

⁴⁴ C-124/10. P. számú ügy – Bizottság kontra EDF (2012), [ECLI:EU:C:2012:318], 85. pont.

⁴⁵ Lásd a T-228/99. számú WestLB kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003., I-435. o.].

⁴⁶ Lásd a C-305/89. számú Olaszország kontra Bizottság (Alfa Romeo-) ügyben hozott ítélet [EBHT 1991., I-1433. o.] 19–20. pontját, valamint a C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság (ENI/Lanerossi-) ügyben [EBHT 1991., I-1433. o.] hozott ítélet 21. pontját.

33. szövegdoboz

A Ciudad de la Luz filmstúdió-ügy (SA.22668)

Ciudad de la Luz (CL) egy nagy filmstúdió-komplexum Alicantében (Spanyolország). A valenciai regionális kormányzat 2000-ben döntött úgy, hogy befektet egy filmstúdió létrehozását célzó projektbe. A projekt végrehajtására egy SPV-t hoztak létre, amelyben 75%-ban a valenciai regionális hatóság cége volt a tulajdonos, és 25%-ban egy magánfél. 2001-ben tőkeemelésre került sor, amelynek eredményeként a regionális hatóság tulajdonrésze 98,4%-ra nőtt. 2003-ban és 2004-ben további tőkeemelésekre került sor, és a magánfél eladta maradék tulajdonrészét a regionális hatóságnak, amely 100%-os tulajdonos lett, azonban a magánfél felelt továbbra is az építés befejezéséért és a komplexum működéséért. A komplexumot, amely az egyik legnagyobb a világon, és az ott lévő technológia jóval fejlettebb, mint az európai stúdiók többségéé, 2005-ben nyitották meg.

A versenytársak bejelentése alapján a Bizottság állami támogatási gyanú miatt vizsgálatot indított. A vizsgálat tárgyát 3 intézkedés képezte: a) 104 millió euró tőkebefektetés, b) 9,8 millió euró értékben természetbeni hozzájárulás (telek) és c) 95 millió eurós hitel 2005-ben, amelynek kamata 2 részből állt: éves EURIBOR plusz 1% fix kamat és 1,25%-a az adózás előtti nyereségnek.

A spanyol hatóságok azzal érveltek, hogy a beruházás összhangban van a piaci magánbefektető elvével. Határozatában ezt a Bizottság pontról pontra cáfolta az alábbiak szerint:

- Jövedelmezőség: a CL jövedelmezősége (1%) jóval alatta marad a hasonló méretű filmstúdiók jövedelmezőségének (3,1% és 7,8%).
- Súlyozott átlagos tőkeköltés (WACC): a CL üzleti tervéhez használt WACC alatta marad a kockázatmentes piaci kamatlábnak, ami azt jelentené, hogy biztonságosabb a CL projektbe fektetni, mint államkötvényt venni. Ez nem realiztikus. A Bizottság számításai szerint a WACC 14,9% volt.⁴⁷
- Hitel kamata: a hitel kamata túlzottan alacsonyan lett megállapítva, figyelemmel arra, hogy az 1%-os fix kamat meglehetősen alacsony és az adózás előtti nyereség százalékában történő hozzájárulás, amely az alacsony fix kamatot hivatott kompenzálni, sem teljesíti ezt a célt, mivel a 2005–2014. évekre vonatkozó üzleti terv alacsony nyereséggel számol (2009-ig csak veszteséggel).
- 2014. évi maradványérték: a beadott üzleti terv azzal számol, hogy 2014-ben a filmstúdió értékesítésre kerül olyan áron, amely 117 év múlva térül meg az akkori vevőnek. A cég üzleti terve alapján ez a terv nem tekinthető realiztikusnak.

A fentiek alapján a Bizottság elutasította a piaci magánbefektetői érvelést, és a támogatások visszafizetetését rendelte el.

Forrás: a szerző szerkesztése

A piaci magánbefektető elve értelmében eltérően kell megítélni egy állami befektető magatartását, ha új befektetést hajt végre, vagy ha a már meglévő vállalkozásában emel tőkét, mivel ez utóbbi esetben előfordulhat, hogy a befektetés célja egy már korábbi befektetés

⁴⁷ *The Role of Economics in State Aid Cases*. London, 08. 05. 2013. Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/verouden_economics_stateaid_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 19.)

értékének „megmentése”.⁴⁸ Különösen nehéz az eset elbírálása, amikor nehéz helyzetben lévő állami tulajdonú cég megmentésénél kell azt vizsgálni, hogy vajon egy magánbefektető hajlandó lett volna további forrásokat „felszabadítani” arra, hogy a tulajdonában lévő vállalkozást megmentse, vagy olcsóbb, ha bezárja, felszámolja azt. Az is megfigyelhető, hogy a piaci magánbefektető könnyebben hoz áldozatot a már tulajdonában lévő vállalkozás javára, mint új befektetőként, azaz addig kívülállóként.

34. szövegdoboz

Az ENI–Lanerossi-ügy⁴⁹

1962-ben az ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) állami holdingvállalat megvásárolta a Lanerossi céget annak érdekében, hogy egyrészt teljes vertikálisan integrált textilipari csoportot hozzanak létre, másrészt hogy a Lanerossi cég által megvásárolt textil- és ruhaiparban tevékenykedő vállalatok gazdasági és pénzügyi problémái megoldódjanak. Az évek során a szerkezetátalakítás a legtöbb átvett vállalatnál sikeres volt, így ezek ismét magánkézbe kerültek. 4. felsőruházati ágazatban tevékenykedő vállalat⁵⁰ esetében azonban a szerkezetátalakítás nem volt sikeres. Az 1974 óta folyamatosan növekvő veszteségeiket az állam magára vállalta. 1980-ban a Bizottság felhívta az olasz kormány figyelmét, hogy a szóban forgó vállalatok támogatása csak a szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozó feltételek teljesítésével lehetséges. 1983-ban a Bizottság az 1982 végéig nyújtott támogatásokat – szociális és regionális szempontokat figyelembe véve – jóváhagyta, azonban kétségeit fejezte ki e támogatási gyakorlat folytatásának kompatibilitását illetően. Az olasz kormány 1983 végén úgy tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem áll szándékában további támogatás nyújtani e vállalatoknak.

Ezt követően azonban a sajtóban hírek jelentek meg arról, hogy e vállalatok veszteségeit továbbra is finanszírozzák. A Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, amelynek végeredményeként kimondta, hogy az 1983 és 1987 között az ENI által a leányvállalatoknak nyújtott 260,4 milliárd líra összegű támogatás összeegyeztethetetlen a Szerződéssel, és kötelezte az olasz államot, hogy a támogatást az ENI/Lanerossi cég leányvállalataitól követelje vissza; a szóban forgó vállalatok ekkor már ismét magánkézben voltak.

Az ENI megtámadta a Bizottság döntését többek között arra hivatkozva, hogy a Bizottság tévedett, amikor elvetette a magánbefektetői elv alkalmazását a veszteségfinanszírozási intézkedések megítélésénél, és megsértette a Szerződés az állami és magánvállalatok egyenlő elbánásban való részesítésére vonatkozó elvét, amikor elvetette annak lehetőségét, hogy az ENI saját forrásainak átcsoportosításával képes egyes leányvállalatainak veszteségeit fedezni. A Bíróság álláspontja szerint az ENI „állam”-nak minősül az EUMSZ. 107. cikk értelmében, mivel az ENI igazgatóságának és vezetésének tagjait az olasz miniszterelnök nevezte ki rendelettel, és az ENI független működését miniszteri bizottság által kiadott irányelvek is korlátozták. Ezen felül az ENI állami kezességvállalással juthatott hitelekhez. Továbbá a Bíróság elismerte, hogy egy magánbefektető tőkebefektetést eszközölhet, hogy lehetővé tegye a vállalat átmeneti nehézségeinek megoldását annak érdekében, hogy az ismét nyereségesse váljon, és az anyavállalat szintén

⁴⁸ STAVICZKY 2012a, 3–19.

⁴⁹ A C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság ENI–Lanerossi-ügy [EBHT 1991., I-1433. o.].

⁵⁰ Lanerossi Confezioni, Intesa, Confezioni di Filottrano és Confezioni Monti.

dönthet úgy, hogy átmenetileg viseli a leányvállalat veszteségeit nyereségességen kívüli egyéb szempontok (csoport megítélése, tevékenység átalakítása stb.) figyelembevételével. Ugyanakkor jelen esetben a befektető eltekintett a hosszú távú jövedelmezőségtől, és ezért az intézkedést állami támogatásnak kell tekinteni.

Forrás: a szerző szerkesztése

4.4.2. A piaci magánhitelező elve

Az Európai Bíróság egy 1999. évi döntésében⁵¹ ír a „piaci magánhitelező elvéről”. A Bíróság azt vizsgálta, hogy vajon egy piaci hitelező ugyanúgy elengedte vagy átütemezte volna-e a hiteleket, mint az állam. Az állami támogatás cáfolatának legfontosabb eleme ugyanis az lehet, ha a vállalkozás bizonyítani tudja, hogy máshol is talált volna finanszírozási lehetőséget. Ezen elv alkalmazása sem egyértelmű, mert nem mindig áll fenn az az eset, hogy a vállalkozásnak vannak más potenciális hitelezői is, akiknek a hitel visszafizetésének elengedése vagy átütemezése ugyanazt a likviditási segítséget nyújtaná. A piaci magánhitelező elvének alkalmazása során számos kérdés merül fel; például mi a teendő, ha egyetlen magánhitelező sem engedte volna ilyen mértékű adósság felhalmozódását, vagy az állam által adott hitelt más hitelezők követeléseinek alárendelte volna.⁵²

Annak eldöntésekor, hogy a hitel/kötvény árazása piaci-e, a következők szolgálhatnak kiindulópontként:

- az érintett vállalkozás által felvett más hitelek feltételei és árazása,
- hasonló vállalkozások által felvett hitelek/kibocsátott kötvények árazása,
- a Bizottság által kidolgozott helyettesítő érték, amelynek kiszámolási módszertanát hitelek esetében a referencia-kamatlábról szóló közlemény tartalmazza. Bár az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény hangsúlyozza, hogy amennyiben hasonló ügyletekre jellemzően a referenciaközlemény alapján kiszámított értéknél alacsonyabb áron került sor, a tagállam ezt az alacsonyabb árat tekintheti a piaci árnak. Ezzel szemben, ha ugyanaz a vállalkozás a közelmúltban hasonló ügyletekre a referenciaközlemény alapján kiszámított értéknél magasabb árat fizetett, és pénzügyi helyzete, valamint a piaci környezet nem változott lényegesen, a referencia-kamatláb az adott ügyben nem tekinthető a piaci kamatlábakat helyettesítő érvényes értéknek, a gyakorlatban a Bizottság piaci értéknek tekinti a referenciaközlemény árazását.

⁵¹ A C-342/96. számú ügy Spanyolország kontra Bizottság (Tubacex) [EBHT 1999., I-2459. o.].

⁵² Számos jogrendszerben az állami követelések egyes formái elsőbbséget élveznek más hitelezők követeléseivel szemben. A Tubacex-eset azt sugallja, hogy ennek az elsőbbségnek a figyelmen kívül hagyása, a hitelről való lemondás vagy annak átütemezése – amennyiben a hitelezők többsége is így cselekszik – nem minősül állami támogatásnak.

A Magfesa-esetben (C-480/96. számú eset, EBHT 2000, I-081717. o.), amikor a vállalat több éven keresztül nem fizetett adót és társadalombiztosítási járulékot, a Bíróság úgy találta, hogy a nem fizetés ténye jogellenes állami támogatást valósít meg anélkül, hogy az állam a tartozást elengedte vagy átütemezte volna.

A piaci magánhitelező teszt nemcsak hitelnyújtáskor, hanem egyéb esetekben is releváns lehet, például annak meghatározásakor, hogy a tartozások állami hitelezők általi újratárgyalása magában foglal-e állami támogatást. Ehhez az állami hitelező magatartását összevetik a hasonló helyzetben lévő, feltételezett magánhitelezők magatartásával.

7. táblázat

A referenciaközlemény módszertana

A referenciaközlemény módszertana			
A hipotetikus piaci kamatláb két összetevőből áll:			
<ul style="list-style-type: none"> • referencia-kamatláb (1 éves IBOR, rendszeresen publikálva a bizottság honlapján – Magyarországon 2017. december 1-jén 0,19%); • kamatfelár (a hitelfelvevő minősítésétől és a fedezettségtől függően). 			
Bázispontban kifejezett kamatfelárok			
Hitelminősítési kategória	Biztosítékokkal való fedezettség		
	Magas	Általános	Alacsony
Kiváló (AAA-A)	60	75	100
Jó (BBB)	75	100	220
Kielégítő (BB)	100	220	400
Gyenge (B)	220	400	650
Rossz/pénzügyi nehézségek (CCC és ennél alacsonyabb)	400	650	1000
<p>Olyan hitelfelvevők esetében, akik nem rendelkeznek hitelfelvevői múlttal vagy mérlegszemléletű megközelítésen alapuló hitelminősítéssel, mint például bizonyos meghatározott célra létrehozott vállalkozások vagy új vállalkozások, az alap-kamatlábát (a rendelkezésre álló biztosítéktól függően) legalább 400 bázisponttal kell megemelni, és a kamatfelár nem lehet alacsonyabb, mint amit az anyacég esetében alkalmaznának.</p> <p>A minősítéseknek nem szükséges meghatározott hitelminősítő intézetektől származniuk – a nemzeti hitelminősítő rendszerek vagy a bankok által a nemteljesítési ráták jelzésére használt minősítő rendszerek alkalmazása ugyanúgy elfogadható.</p>			

Forrás: a szerző szerkesztése

35. szövegdoboz

A Cityflyer Express-ügy (T-16/96)⁵³

A Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (VLM) magán légitársaság antwerpeni székhellyel az Antwerpen–London és a Rotterdam–London útvonalon üzemeltetett menetrendszerű járatokat. Az Antwerpen–London útvonalon ebben az időben a Cityflyer Ltd. és a Sabena is repült. Az útvonal kapacitása kétszerese volt az utasok számának.

1993 decemberében a Flamand Régió a Bizottságnak történő előzetes bejelentés nélkül 20 millió belga frank (a továbbiakban: BFR) összegű kamatmentes kölcsönt adott a VLM-nek

⁵³ A Törvényszék T-16/96. számú Cityflyer Express kontra Bizottság ügyben 1998. április 30-án hozott ítélete [EBHT 1998., II-757. o.].

azért, hogy az további – Európán belüli – légi útvonalakat indítson be és üzemeltessen. A kölcsönt a második évtől kezdve évi 4 millió BFR-ként kellett törleszteni.

A Cityflyertől érkező panasz alapján a Bizottság határozatában⁵⁴ megállapította, hogy a VLM-nek nyújtott kölcsön a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást tartalmaz, és kötelezte Belgiumot 9,3%-os kamat kikötésére, és a kölcsön folyósításától kezdődően visszamenőlegesen ennek megfizettetésére. A Bizottság megállapításai szerint ugyanis a VLM a kérdéses összeget normál piaci feltételek mellett 9,3%-os kamatra tudta volna felvenni.

A Cityflyer megtámadta a Bizottság határozatát, hivatkozva arra, hogy a kölcsön teljes egészében támogatás volt, mert nem kötöttek ki rá kamatot.

A Bíróság álláspontja szerint az arányosság elvének érvényesítése tőkehozzájárulás esetén, valamint kölcsön esetén eltérő intézkedéseket kíván meg. Tőkejuttatás esetén a Bizottság elrendelheti a tőkeösszeg visszafizetését, míg kedvezményes kölcsön esetén, amennyiben a versenyelőny a kedvezményes kamatlábban és nem a tőkeösszeg egészében rejlik, a kedvezményes kamat és a normál piaci feltételek mellett fizetendő kamat közötti különbség megfizettetését rendelheti el.

Forrás: a szerző szerkesztése

Amikor egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás a hitelezőinek adósságrendezési megállapodást vagy megállapodásokat javasol, hogy javítson a helyzetén, és elkerülje a felszámolást, minden hitelezőnek választania kell azon összeg között, amit a javasolt megállapodás keretei között kaphatna, és aközött, amihez megítélése szerint a vállalkozás felszámolása révén juthatna. Választását több tényező befolyásolhatja, például hogy jelzálog-, privilegizált vagy egyszerű hitelező-e, milyen természetűek és terjedelműek az esetleges biztosítékai, hogyan ítéli meg a vállalkozás átszervezésének az esélyeit, illetve milyen előnyt jelentene számára a felszámolás.⁵⁵ Az állammal mint hitelezővel kötött megállapodás (például tartozás részleges elengedése, átütemezés) nem minősül állami támogatásnak, ha a piaci hitelező ugyanígy döntött volna. Általában akkor áll fenn ez a helyzet, ha a megállapodás eredményeképp várható hiteltörlesztés kedvezőbb a hitelező számára, mint a felszámolásból várhatóan elérhető haszon. Ha magán- és állami hitelezők is elfogadják az átütemezésről szóló megállapodást, és a pari passu elv egyéb feltételei (például jelentékeny magánrészvétel) is teljesülnek, akkor az intézkedés feltételezhetően nem tartalmaz támogatást.

A kezességvállalások esetében a hitelfeltevőt, a hitelnyújtót és a kezest is vizsgálni kell támogatási szempontból. A támogatás általában a hitelfeltevő szintjén jelentkezik, aki sokszor kezességvállalás nélkül nem is jutna hitelhez. Ugyanakkor lehetnek olyan esetek, amikor az állami kezességvállalás a hitelnyújtónak is támogatást jelent, például ha egy meglévő hitel mögé kerül állami kezesség anélkül, hogy a hitel ára csökkenne.

⁵⁴ 95/466/EK számú 1995. július 26-i határozat, OJ 1995 L 267, 49. o.

⁵⁵ A T-1/08. számú Buczek Automitive sp. z. o. o. és Lengyel Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2011., II-02107. o.] 84. pontja.

4.4.3. A piaci magáneladó elve

Az uniós bíróságok kialakították a „magáneladó kritériumát”, amelynek alapján megvizsgálható, hogy egy közjogi szerv általi értékesítés magában foglal-e állami támogatást; ehhez azt kell mérlegelni, hogy egy magáneladó rendes piaci körülmények között azonos vagy jobb árat kapott volna-e.⁵⁶

Földterület értékesítésekor elvben elegendő az értékesítési tárgyalások megkezdése előtt független szakértői értékelést bekérni, amelyben a piaci értéket általánosan elfogadott piaci mutatók és értékelési standardok alapján állapítják. Bonyolultabb a helyzet a privatizációnál. A privatizáció a körülményektől függően előnyt jelenthet egyrészt a vállalkozás megvásárlójának, másrészt magának a privatizált vállalkozásnak vagy mindkettőjüknek. Amennyiben az eladási ár alacsonyabb, mint a piaci ár, vagy az eljárás során egyes pályázók diszkriminálására kerül sor, az intézkedés a Bizottság gyakorlata szerint a vevő számára nyújt állami támogatást. Amennyiben a privatizációt a privát szférára nem jellemző feltételekhez kötik, az intézkedés a privatizált vállalkozás számára jelent előnyt.⁵⁷

A Bizottság XXIII. versenypolitikai jelentésében⁵⁸ kifejtett álláspontja szerint nem tartalmaz a privatizáció állami támogatást, ha az eladás tőzsdén keresztül történik, vagy egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes felhíváson keresztül értékesítés keretében,⁵⁹ amennyiben a vállalkozást a legmagasabb ajánlatot tevőnek adják el, és az ajánlattevők elegendő idővel és információval rendelkeztek a vagyonelemek értékeléséhez. A versenypolitikai jelentés továbbá hangsúlyozta, hogy vannak olyan jelek, amelyek arra utalnak, hogy az eladás az állami támogatás tartalma. Ha ezek valamelyike teljesül, akkor a privatizációt eseti alapon kell vizsgálni, és a tagállamnak kell bizonyítania, hogy nem került sor állami támogatás nyújtására. Ilyen jelek különösen:

- ha az eladásra úgy kerül sor, hogy csak egyetlen érdeklődővel tárgyalnak,
- ha az eladást a vállalkozás adósságainak elengedése, részvénytőkévé alakítása vagy feltőkésítése előzi meg, illetve
- ha az értékesítést olyan feltételekhez kötik, amelyek magánbefektetők között nem szokásosak (például munkaerő megtartása vagy meglévő tevékenység folytatása).

A tagállamok hajlamosak az állami tulajdonban lévő vállalkozások privatizációját összekapcsolni egyéb politikai – például foglalkoztatási vagy regionális fejlesztési – céljaikkal. Utóbbiak elérése érdekében különböző feltételekhez, kötelezettségvállalásokhoz kötik

⁵⁶ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 74. pontja.

⁵⁷ GYÜRKÉS Anita (2010): Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. évf. 1. sz. 61–75.

⁵⁸ *XXIIIrd Report on competition policy 1993* (1994). Brussels–Luxembourg. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7db4a243-39f3-4ba4-a5b7-1cb48f8ca6d3/language-en> (Letöltés ideje: 2018. 06. 19.)

⁵⁹ A Bizottság kétségesnek tartotta e követelmény teljesítését azokban az esetekben, amelyben a privatizációt csak két országos napilapban hirdették meg, illetve amelyekben nyílt meghirdetés helyett csak néhány potenciális érdeklődőt kerestek meg. Lásd a 2000/628/EK számú bizottsági határozat a Centrale del Latte di Romának nyújtott állami támogatásról (HL L 265/15., 2000. 10. 19., 82. pont), 82. pontját, és a 1999/262/EK számú bizottsági határozat a Société de Banque Occidentale-nak nyújtott állami támogatásról [HL L 262/19., 1999. 04. 20., 2. ii) 2. bekezdés].

az eljárást. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok a feltételek teljesítése érdekében hajlandók elfogadni a vételár csökkentését, szemben a magánpiaci befektetővel, aki minden esetben profitmaximalizálásra törekszik. Azaz a piaci szereplők között nem szokásos feltételek kikötésével megdől a vélelem, miszerint a nyílt ajánlattételi eljárás a vállalkozás piaci árát határozza meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Mergers&Acquisition üzletágban szokásos (bizonyos standard pótlékok, az ajánlattevő fizetőképességének bizonyítéka, a munkaviszonyra vonatkozó belföldi jogszabályok) kikötése szükségessé tenné a privatizáció Bizottság felé történő bejelentését. Sőt a piaci résztvevők között nem szokásos feltételek alkalmazása is csak abban az esetben minősíthet egy ügyletet állami támogatással, ha azok hatással vannak a vételár kialakítására.⁶⁰

36. szövegdoboz

Az Automobile Craiova-ügy⁶¹

Az Automobile Craiova autóalkatrészek forgalmazásával foglalkozó vállalat – amely kipufogódobokat és PVC asztalos termékeket is gyártott – leányvállalata a Daewoo Romania. A román állam az AVAS-on, a román privatizációs hatóságon keresztül a vállalat részvényeinek 72,4%-át birtokolta, a részvények többi 27,6%-át egy magánbefektetési-alap, valamint természetes és jogi személyek birtokolták. 2007-ben az AVAS bejelentette az Automobile Craiova részvényei 72%-ának eladását. A tájékoztató csomagot a Ford és a General Motors vásárolta meg. Az ajánlati kiírás bizonyos, elsősorban a minimális termelési szinttel, a foglalkoztatással és a befektetésekkel kapcsolatos feltételeket tartalmazott. Az értékelési kritériumok szerint az ajánlati ár az összpontszám csupán 35%-át tette ki, az összbefektetések 25%-ot, a termelés 60%-os integráltsági szintjének az elérése a gyártás negyedik évére 20%-ot, míg a 200 ezer gépkocsit⁶² feltételező termelési szintnek a gyártás negyedik évére való elérése 20%-ot jelentett.

Kötelező érvényű ajánlatot csak a Ford adott be. Eredetileg 55 millió euró vételárat ajánlott, a későbbi tárgyalásokat követően már 57 millió eurót.

A Bizottság azért indított állami támogatási vizsgálatot, mert felmerült a gyanú, hogy a privatizáció keretében állami támogatás nyújtására került sor. Álláspontja szerint a pályázat feltételei, amelyek jelentős pontszámot adtak a termelés integráltságának jövőbeli szintjére a privatizációt követően, kizárta azt, hogy a gépkocsigyártáson kívül más ipari felhasználást célzó lehetséges befektető kizárólag a magasabb ár alapján nyerjen. Ezért az Automobile Craiova privatizációjához fűzött feltételek az eladási ár csökkenéséhez vezettek, és visszatartottak más lehetséges ajánlattevőket, hogy ajánlatot tegyenek. Ennek következtében az állam lemondott a privatizációból származó bevételekről.

⁶⁰ GYÜRKÉS Anita (2010): Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. évf. 1. sz. 61–75.

⁶¹ *A Bizottság határozata (2008. február 27.) a C 46/07 (ex NN 59/07) számú állami támogatásról, amelyet Románia az Automobile Craiova (volt Daewoo Románia) vállalat részére nyújtott.* [2008/717/EK], 2008. 09. 06. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32008D0717> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁶² Meghirdetési kapacitás 100 ezer volt.

A nyújtott állami támogatás összege a vállalat piaci értéke (a legmagasabb lehetséges ár, amelyet az AVAS az Automobile Craiova részvényei 72,4%-áért kapott volna, ha ehhez nem kapcsolódnának a szóban forgó feltételek) és a ténylegesen kapott ár közötti különbség.

A Ford és az AVAS a tárgyalási szakaszban megállapodtak a vállalat átszervezésében, amelynek eredményeként az Automobile Craiova beleolvadt a Daewoo Romániába. A Bizottság a könyv szerinti értékből kiindulva, módosítva az AVAS által visszatartott forrásokkal, és átértékelve az egyes eszközöket piaci árra, arra jutott, hogy a Daewoo Romania nettó értéke 115 923 ezer euró, tehát a Daewoo Romániába eszközei 72,4%-ának nettó értéke 83 928 ezer euró. Mivel a Ford által fizetett tényleges ár 57 millió euró volt, az állami támogatás értéke 26 928 ezer euró lett, amelynek visszafizetetését rendelte el a Bizottság.

Fontos azt is kiemelni, hogy a Bizottság a privatizációs szerződés aláírása előtt jelezte Romániának, hogy a tervezett lépés állami támogatást tartalmazhat, és javasolta, hogy a szerződést ne írják alá, hanem folytassanak le új eladási eljárást. Erre azonban a román állam nem volt hajlandó, és az bizottsági eljárás alatt aláírták a privatizációs szerződést.

Forrás: a szerző szerkesztése

4.5. Összefoglalás

A fentiekből látszik, hogy piaci magánszereplő elvének alkalmazása összetett, és az esetek többsége komplex, átfogó elemzést igényel. Nincs egyértelmű, minden kérdésre kiterjedő bizottsági iránymutatás, amely egyértelművé tenné, hogy amikor nem teljesül a pari passu és a közbeszerzés, mely vizsgálatokkal és milyen feltételek teljesülése esetén lehet egyértelműen kizárni az állami támogatás meglétét. Fontos azt is kiemelni, hogy a bírósági esetjog alapján a Bizottságnak vizsgálnia kell a piaci magánszereplő elvének alkalmazhatóságát minden olyan esetben, amikor az állam gazdasági szereplőként lép fel a vizsgált intézkedésnek az adott vállalkozásra gyakorolt hatása alapján.

5. AZ INFRASTRUKTÚRA FINANSZÍROZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Tekintettel arra, hogy az infrastruktúrák működtetéséhez, fejlesztéséhez kapcsolódó tevékenységek sokáig nem voltak kitéve versenynek, a Bizottság az állami támogatási szabályokat sem tartotta az infrastruktúrák állami forrásokból történő fejlesztésére alkalmazandónak. A verseny hiánya mellett a Bizottság az infrastruktúrákat általános intézkedésnek minősítette, amelyek állami finanszírozása az egyenlő hozzáférés miatt nem tekinthető szelektívnek, ezért emiatt sem teljesül az állami támogatás összes fogalmi kritériuma ezekben az esetekben.

A Bizottság fenti megközelítését 1967-ben fejtette ki egy európai parlamenti képviselő kérdésére adott írásbeli válaszában, de még 1994-ben is aktuálisnak tartotta. Ekkor az állami támogatási szabályoknak a légi ágazatra történő alkalmazásáról szóló dokumentumában¹ a Bizottság megerősítette, hogy az infrastruktúra (utak, hidak, repterek) építése és fejlesztése a gazdaságpolitika általános intézkedéseinek minősülnek, ami miatt nem tartoznak a Bizottság állami támogatásokat ellenőrző jogkörének hatálya alá, kivéve, ha egyes felhasználók kedvezményes feltételek mellett vehetik igénybe az infrastruktúrát.

Az európai jog által is előírt, illetve támogatott liberalizáció viszont az állam, állami szereplők monopolhelyzetét megszüntette. Az ezzel párhuzamosan zajló privatizációs folyamatok és koncessziós szerződések lehetőséget biztosítottak arra, hogy az infrastruktúra működtetése gazdasági tevékenységgé váljon.

Innen pedig már csak egy lépés volt az állami támogatási szabályok infrastruktúra-finanszírozásra történő alkalmazása, amely lépést – mivel az EUMSz. 107. (1) bekezdésének értelmezését igényelte – természetesen az európai bíróságoknak kellett megtenniük.

5.1. A Leipzig-Halle-ítéletek²

5.1.1. Az ügy háttere

A fordulópont egy németországi reptérfejlesztéshez kapcsolódó jogvitában érkezett el. A DHL nemzetközi expressz csomagküldő csoport 2005-ben úgy döntött, hogy brüsszeli cégközpontját 2008-ban Lipcsébe helyezi át. A német hatóságok a beruházáshoz regionális beruházási, képzési támogatásokat nyújtottak, illetve vállalták, hogy a köztulajdonban

¹ *Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector.* [94/C 350/07], 10. 12. 1994., 5. II.3. pont. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publicationdetail/-/publication/497a0c02-d616-44e5-ab7c-a5802813d842/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

² A témáról részletesebben lásd TóTH Tihamér (2011): A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami támogatások joga*, 3. évf. 1. sz. 69–82.

lévő leipzig-hallei repteret kibővítik egy új leszállópályával, és a reptér üzemeltetése terén is kötelezettségeket vállaltak (folyamatos üzemeltetés), hogy az a DHL üzleti modelljéhez illeszkedjen. A Bizottság egyrészt a reptérüzemeltetés tekintetében vállalt garanciákat összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette, és megszüntetésüket rendelte el. Másrészt a reptérfejlesztés 350 millió eurós beruházását összeegyeztethető támogatásként engedélyezte.³

5.1.2. A Törvényszék ítélete

Két német szövetségi állam, valamint a köztulajdonban lévő reptérüzemeltető (FLH) és anyavállalata megtámadták a bizottság határozatát többek között arra hivatkozva, hogy a leszállópálya építésének finanszírozása nem minősülhet állami támogatásnak, a reptér üzemeltetője pedig – ellentétben azzal, amit a Bizottság állított – nem lehet egyszerre a támogatás kedvezményezettje és nyújtója is a támogatásnak.

A felperesek első érve az volt, hogy az infrastruktúra kiépítése nem gazdasági tevékenységet képez, hanem a közlekedéspolitikát, a gazdaságpolitikát és a regionális politikát körbe tartozik, ami megfelel az uniós érdekeknek is. Továbbá a reptér üzemeltetése a reptéri díjak hatósági árszabása miatt azért sem képez gazdasági tevékenységet, mert e tevékenységet magánbefektető nem végezte volna el. A beruházás jövedelmezőségére ugyanis nincs semmilyen kilátás, mivel az építési költségek repülőtéri díjak révén nem háríthatók át a repülőtér használóira. A felperesek harmadik érve szerint a repülőterek fő célja nem a gazdasági tevékenység gyakorlása, és abból, hogy adott esetben versenyben állnak, nem vezethető le, hogy vállalkozásoknak minősüljenek. Másfelől a Bizottság maga is úgy ítéli meg, hogy különbséget kell tenni a repülőtér üzemeltetőjének különböző tevékenységei között, mivel e tevékenységeknek nem mindegyike gazdasági jellegű. A jelen ügyben a beruházás csak az infrastruktúrára, a déli leszállópályára vonatkozik. Márpedig piaci alapon abba soha nem ruházott volna be egyetlen magánbefektető sem. A felperesek azzal is érveltek, hogy a repülőtéri infrastruktúra kiépítésére, illetve az ezen infrastruktúra üzemeltetésére irányuló tevékenység két különböző tevékenységnek minősül, amelyek gazdasági jellegét a Bizottságnak a tevékenységek mindegyike vonatkozásában külön bizonyítania kell. A Bizottság viszont a leszállópálya építésének gazdasági jellegét az üzemeltetés gazdasági jellegéből vezette le, viszont semmilyen bizonyítékot nem mutatott be arról, hogy a repülőtéri infrastruktúra kiépítésére irányuló tevékenység elválaszthatatlan lenne az annak üzemeltetésére irányuló tevékenységtől. A felperesek a reptéri infrastruktúra fejlesztésének történeti hátterét is ismertették, miszerint a repülőterek építését nem gazdasági magánszereplők végzik. Az Európai Unión belül egyetlen példa sincs arra, hogy a magánbefektetők saját maguk finanszírozták volna a repülőtér megépítését vagy annak jelentős kibővítését, így az állami jelenlét kizárólagossága miatt piacról sem beszélhetünk ebben a tekintetben. A Bizottság által a határozatban hivatkozott Aéroports de Paris⁴ ítélkezési gyakorlat a fel-

³ A Németország által a DHL és a leipzig-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló 2008/948/EK bizottsági határozat (HL L 346., 23. 12. 2008., 1. o.).

⁴ A T-128/98. számú Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:290] és az azt megerősítő C-82/01. P. számú Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:617].

peresek szerint pedig azért nem releváns jelen esetben, mivel a repülőterek üzemeltetésére és nem építésére vonatkozott. Azokban az ítéletben csak a reptérüzemeltetés tekintetében mondta az Európai Bíróság, hogy gazdasági tevékenységnek minősül.

A Törvényszék a bizottsági határozat jogszerűségét elbíráló ítéletében⁵ először is rámutatott arra, hogy a versenyjog alapján vállalkozásnak minősül az, ha valaki gazdasági tevékenységet végez, vagyis árukat vagy szolgáltatásokat nyújt a piacon.⁶ Ezek alapján az FLH – a joggyakorlat szerint⁷ is – egyértelműen gazdasági tevékenységet végez, díjazásért nyújt repülőtéri szolgáltatásokat, ezek egy része a repülőtéri díjakból áll, amely díjakat a repülőtér koncessziós jogosultja által nyújtott szolgáltatások ellenszolgáltatásaként kell elemezni. A reptér regionális jellegének ebből a szempontból nincsen jelentősége, és nem csak a DHL tevékenysége miatt, bár a Törvényszék kiemelte, hogy az expressz csomagszállítás terén a repterek versenyeznek egymással. A megépítendő új leszállópálya üzemeltetése pedig a reptérüzemeltető gazdasági tevékenységének részét fogja képezni. Az FLH tehát kereskedelmi célból fogja a leszállópályát üzemeltetni, mivel azt nem térítésmentesen, általános érdekből bocsátja rendelkezésre, hanem díjat kér a használatáért, a beruházással kapacitásai bővülnek.

A Törvényszék az infrastruktúra fejlesztésének állami finanszírozása szempontjából legfontosabb megállapítása az ítélet 95–96. pontjaiban található: „az FLH által végzett tevékenység gazdasági jellegének a déli pálya kibővítése állami finanszírozásával összefüggésben történő vizsgálata során nem kell elválasztani a valamely infrastruktúra – jelen esetben a déli pálya – megépítéséből vagy kibővítéséből álló tevékenységet ezen infrastruktúra utólagos használatától, valamint, hogy a felépített infrastruktúra utólagos használatának gazdasági jellege vagy annak hiánya szükségszerűen meghatározza a kibővítési tevékenység jellegét is. [...] A le- és felszállópályák ugyanis a repülőtér üzemeltetője által végzett gazdasági tevékenységek elengedhetetlen elemeit képezik. A le- és felszállópályák építése így lehetővé teszi a repülőtér számára a fő gazdasági tevékenységének gyakorlását, illetve további leszállópálya építése vagy meglévő leszállópálya kibővítése esetén e tevékenység fejlesztését.”

Az infrastruktúra gazdasági hasznosítása tehát hatással van az infrastruktúra építésének állami támogatási megítélésére is, függetlenül attól, hogy az üzemeltetőnek nem minden tevékenysége gazdasági jellegű. A Törvényszék szerint, mivel a déli pálya megépítése és kibővítése a jellegére és tárgyára tekintettel önmagában nem minősül közhatalmi jogkör gyakorlásának, az állami támogatási vizsgálat során nem lehet, nem kell különbséget tenni egyrészt a déli pálya megépítése és kibővítése, másrészt pedig annak üzemeltetése között.

Mindezen megállapítás nem vonja kétségbe a repterek fejlesztésének regionális és gazdaságpolitikai jelentőségét. A Törvényszék rámutatott arra, hogy a reptérüzemeltetés terén az elmúlt években olyan változások következtek be, amelyek különösen ezen ágazat szervezetét, valamint gazdasági és versenyhelyzetét érintették, aminek következtében

⁵ A T-443/08. és T-455/08. számú Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és társai kontra Bizottság egyébsített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:117].

⁶ Lásd a 2.1. fejezetet.

⁷ Az Aéroports de Paris-ítéletek, valamint a T-196/04. számú Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2008:585].

a reptérüzemeltetők gazdasági tevékenységei az állami támogatási szabályok hatálya alá kerültek. Mivel az infrastruktúra üzemeltetője gazdasági tevékenységet is gyakorol, saját forrásaiból kell finanszíroznia azoknak az építkezéseknek a költségeit, amelyek a gazdasági tevékenységének alapját képezik. A közhatalmi jelleg hiánya miatt a Törvényszék szerint egyébként nem várható el a Bizottságtól az építés és az üzemeltetés elválaszthatóságának bizonyítása. A Törvényszék ezért elutasította, hogy a nyilvános infrastruktúra költségeit a nagyközönségnek kell viselnie. Az állam jelenléte ezekben az ügyletekben csak akkor nem minősül állami támogatásnak, ha megfelel a piaci magánszereplő elvének.⁸ A Törvényszék a felperesek érvei alapján még röviden kitért azokra a helyzetekre, amikor az infrastruktúra mint főtevékenység mellett gazdasági melléktevékenység is megjelenik (például múzeumi büfé, autópálya melletti étterem), de ezeket a konkrét ügytől elválasztotta, mivel jelen esetben a főtevékenységhez, a reptérüzemeltetéshez kapcsolódott az infrastruktúra fejlesztése. A gazdasági jelleg miatt a Törvényszék szerint nem kell figyelembe venni azt sem, hogy a tevékenység jövedelmezőségének hiánya folytán magánbefektető nem gyakorolná azt, mert a joggyakorlat alapján ez nem előfeltétele a vállalkozásnak minősítésnek. Ebből következően az FLH lehet támogatás kedvezményezettje, továbbá lehet egyszerre kedvezményezett és a DHL irányába támogatást nyújtó is.

A Törvényszék tehát igazat adott a Bizottságnak, és elfogadta az infrastruktúra állami finanszírozásával kapcsolatos megállapításait. Ugyanakkor mivel a 350 millió eurós állami tőkeemelésből a Bizottság nem vonta le az állami közfeladatokra (rendőrség, meteorológia) eső költségeket, a határozatnak a támogatás összegére vonatkozó megállapítását hatályon kívül helyezte.

5.1.3. Az Európai Bíróság ítélete

A reptérüzemeltető FLH és anyavállalata fellebbeztek a Törvényszék ítélete ellen, így az infrastruktúra fejlesztése állami támogatási szempontú minősítésének kérdését végül az Európai Unió Bírósága döntötte el.⁹

A fellebbezők szerint a Törvényszék ítélete nem volt helyes, és az infrastruktúra építését annak üzemeltetésétől el kell választani. Az infrastruktúra építése szempontjából nem lehet az üzemeltetőt vállalkozásnak tekinteni. Ismét utaltak a jövedelmezőségi kilátásokra és a magánfinanszírozás hiányára a regionális repterek vonatkozásában.

A Bíróság azonban egyetértett a Törvényszék és így a Bizottság megközelítésével. Mivel az FLH mint reptérüzemeltető gazdasági tevékenységet végez, a közhatalmi jogkör hiánya miatt a leszállópálya építése a reptérüzemeltetés egyik fő eleme, és így a megépítés nem választható el az infrastruktúra üzemeltetésétől. A Bíróság szerint a várható megtérülés sem releváns abból a szempontból, hogy a reptérüzemeltetésnek van-e sajátos piaca, tehát hogy gazdasági tevékenységnek minősül-e. Így végérvényesen megszületett a döntés, hogy a gazdaságilag hasznosított infrastruktúra építésének állami finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik.

⁸ Lásd a 4.4. fejezetet.

⁹ A C-288/11. P. számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:821].

5.2. A Bizottság gyakorlata a Leipzig-Halle-ítélet után

A Leipzig-Halle-ítéletek az infrastrukturális projektek esetében jelentős mértékben befolyásolták az állami támogatási szabályok alkalmazását, kibővítve azok tárgyi hatályát. Ennek eredményeként a Bizottság egyre több és több egyedi döntést hozott különböző infrastruktúrák fejlesztésének állami támogatási elemzése terén, nemcsak reptereket illetően, hanem energetikai infrastruktúrák, kulturális, sport és multifunkcionális szabadidős létesítmények, hidak vagy autópályák kapcsán is.¹⁰

Az azonban hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy egyedi bejelentésekkel és egyedi határozatok elfogadásával a 28 tagállam minden gazdasági szempontból hasznosított infrastrukturális beruházásának állami támogatási engedélyezése hosszabb távon nem oldható meg, különösen mivel a fejlesztések nagy része uniós forrásokból valósult meg, amely esetekben külön bizonyítandó az állami támogatási szabályok betartása.

A Bizottság ezért először csak nem hivatalos dokumentumokban, majd az Állami Támogatások Modernizációja keretében az összes szabály felülvizsgálata során összeegyeztethetőségi feltételeket határozott meg az infrastruktúrák állami támogatási szabályokkal összhangban történő finanszírozhatóság megteremtése érdekében (bővebben lásd 5. fejezetet).

2014-et megelőzően a Bizottság egyedi döntéseiben az úgynevezett mérlegelési tesztet alkalmazta a támogatás pozitív és negatív hatásainak összemérésére, 2014 óta pedig az ahhoz igen hasonló úgynevezett közös értékelési elvek mentén vizsgálja a belső piaccal való összeegyeztethetőséget. A legtöbb esetben a Bizottság a támogatás mértékét az infrastrukturális beruházás által generált többletbevételekből nem fedezett költségek, az úgynevezett finanszírozási hiány mértékében maximálja, bizonyos esetekben engedélyezve e költségeken felül az üzemeltető számára az észszerű nyereséget, mivel ellenkező esetben az állami támogatási szabályok szüntetnék meg az üzemeltetők szintjén a versenyt.

5.3. Az infrastruktúra járulékos (alárendelt) jellegű gazdasági használat

A Bizottság már a Leipzig-Halle-ítéletek meghozatala előtt foglalkozott kutatási szervezetek támogathatóságával, amennyiben azok gazdasági tevékenységet is végeznek. A Bizottság 2006-os kutatás-fejlesztési támogatásokat szabályozó keretszabályában¹¹ egyrészt előírta, hogy az ilyen entitások gazdasági és nem gazdasági tevékenységének számviteli elválasztása esetén a nem gazdasági tevékenység az állami támogatási szabályok hatályán kívül esik (akár a költségek 100%-a támogatható), mivel így elkerülhető a gazdasági tevékenységek keresztfinanszírozása. A Bizottság azonban egy kivételt is tett a kutatási szervezetek egyes gazdasági tevékenységei (a technológiaátadásra irányuló tevékenységek például licenciák, a kutatási szervezet által létrehozott tudás kezelésének melléktermékei vagy egyéb formái) tekintetében, és lehetővé tette, hogy ezek finanszírozása – a joggyakorlat

¹⁰ Az egyes infrastruktúra-típusokra vonatkozó gyakorlatot a könyv 5.8. fejezetének vonatkozó részei ismertetik.

¹¹ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere (HL C 323., 30. 12. 2006., 1. o.).

elvárásait megkerülve – ne minősüljön állami támogatásnak, amennyiben e tevékenységek belső természetűek,¹² és a belőlük származó bevételt a kutatási szervezet elsődleges tevékenységeibe fektetik be.

A kivétel biztosításával a Bizottság elsődleges célja az volt, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazásával ne hátráltassa az európai kutatási szervezetek K+F tevékenységének végzését, ami az EU globális versenyképességének egyik legfontosabb alapköve. A kivétel kutatás-fejlesztésre való szűk értelmezését mutatta, hogy Németország ezt a megközelítést akarta alkalmazni természetvédelmi területek kezelőinek finanszírozása során az erdészeti, halászati és vadászati jogok értékesítéséből származó bevételekre is. A Bizottság azonban ezt nem fogadta el, és a természetvédelmi tevékenységet végző alapítványokat vállalkozásnak, az állami természetvédelmi területek számukra állagmegóvás kötelezettsége mellett történő ingyenes átadását pedig állami támogatásnak minősítette.¹³ A Bizottság megközelítését a Törvényszék is megerősítette, és a kutatási szervezetekre vonatkozó kivétel alkalmazását elutasította.¹⁴

A Leipzig-Halle-ítélet következtében azonban – és az infrastrukturális támogatásokra vonatkozó bejelentések számának erős növekedése miatt – a Bizottság a fenti szűk értelmezés felülvizsgálatára kényszerült, és elkezdte a „járulékos” mértékben gazdasági célra történő infrastruktúra-használatot az állami támogatási szabályok alól mentesíteni. Egy ideig nem volt pontosan meghatározva, hogy milyen mértékű gazdasági használat tekinthető még járulékosnak. A Bizottság végül az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közleményében pontosította, hogy ezt a kivételt mikor tekinti alkalmazhatónak.

- Egyrészt csak olyan gazdasági tevékenység finanszírozása mentesülhet, amely közvetlenül kapcsolódik és szükséges az infrastruktúra üzemeltetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik¹⁵ annak fő, nem gazdasági használatához.
- Másrészt a járulékos gazdasági tevékenységeknek az infrastruktúra kapacitása tekintetében korlátozott mértékűnek kell maradniuk, vagyis az infrastruktúra teljes kihasználásán belül a gazdasági célú hasznosítás nem haladhatja meg a teljes éves kapacitás 20%-át.

Érdekes módon az így szerzett bevételeknek vagy a nyereségnek az infrastruktúra fenntartásába történő visszaforgatása nem szerepel a feltételek között. A Bizottság szintén nagyon megengedő a nem gazdasági célú infrastruktúrák szokásos létesítményeire (például éttermek, üzletek vagy fizetős parkoló) nyújtott állami finanszírozás tekintetében. Az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közleményben arra az álláspontra helyezkedett, hogy

¹² A *belső természetű* kifejezés alatt a Bizottság azt a helyzetet érti, amikor a kutatási szervezet(ek) ismereteinek kezelését a kutatási szervezet részlege vagy leányvállalata végzi, illetve erre más kutatási szervezetekkel való együttműködés révén kerül sor. A harmadik feleknek nyújtott specifikus szolgáltatásokra vonatkozó szerződéskötések, amelyekre nyílt pályázatok révén kerül sor, nem kockáztatják e tevékenységek belső természetét.

¹³ A természetvédelmi területek megőrzésének támogatására vonatkozó (NN 8/2009) bizottsági határozat (HL C 230., 24. 09. 2009., 1. o.).

¹⁴ A T-347/09. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2013:418] a faértékesítésről és a természetvédelmi szervezetek idegenforgalmi tevékenységéről.

¹⁵ A gazdasági tevékenységekre ugyanazokat a forrásokat – például nyersanyagot, berendezéseket, munkaerőt vagy állóeszközöket – használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges tevékenység során.

ezek esetében nem lehet a kereskedelem érintettségéről beszélni, ezért ez nem tartozik az állami támogatás fogalma alá.

A 20%-os szabály gyakorlati alkalmazása természetesen egy sor kérdést felvet. Először is a határérték betartását az állami forrásból finanszírozott infrastruktúra teljes hasznos élettartalma alatt be kell tartani, ami sok esetben (az alacsony értékcsökkenési kulcs miatt) akár évtizedeket is jelenthet. Továbbá, a 20%-ot az adott évben ténylegesen kihasznált és nem a maximálisan rendelkezésre álló kapacitás arányában kell meghatározni, így annak pontos mértéke évente változhat. Mindez megnehezíti a szabály betartását, mert év közben az infrastruktúra működtetője nem lehet biztos a nem gazdasági célú hasznosítás által lekötött kapacitások végleges mértékében, és emiatt nehéz ehhez igazítani a gazdasági hasznosítás arányát. Mindezek mellett – a közvetett előnyt a felhasználók szintjén kizárando – az infrastruktúra üzemeltetőjének a gazdasági hasznosításért piaci díjat kell kérnie, és ennek meghatározása sem egyszerű egy olyan szervezet részére, amelyiknek nem a gazdasági hasznosítás a fő profilja.¹⁶

Amennyiben egy infrastruktúra üzemeltetése során a 20%-os határt a gazdasági célú használat meghaladja, az adott évre eső finanszírozás (ami akár 100%-os intenzitású is lehet) és az állami támogatási szabályok által engedélyezett legmagasabb támogatási intenzitás közötti különbséget az infrastruktúra üzemeltetőjének vissza kell fizetnie.

A Bizottság tehát a kiegészítő gazdasági hasznosításra alkalmazott kivétel bevezetésével a tagállamok helyzetét próbálta megkönnyíteni és lehetővé tenni, hogy egyes gazdasági céllal is hasznosított infrastruktúrák építése vagy bővítése esetén az állami támogatási szabályokat ne kelljen alkalmazni.

37. szövegdoboz

A kiegészítő gazdasági használat jogi megalapozottságáról

A kiegészítő gazdasági használatra vonatkozó megengedő bizottsági politika jogi megalapozottsága a közelmúlt bírósági ítélete alapján erősen megkérdőjelezhető. Az Európai Unió Bírósága ugyanis 2017 nyarán egy előzetes döntéshozatali eljárásban¹⁷ ebből a szempontból olyan döntést hozott, amely alapján a kiegészítő gazdasági használatú infrastruktúra állami támogatási szabályok alóli mentesítése nem tűnik teljes mértékben védhetőnek. Az ítélet a spanyol katolikus egyházi intézmények helyi önkormányzatok által kivethető építményadó alóli mentességének kérdésével foglalkozott. Egy 1979-es megállapodás alapján a Szentszék, a püspöki konferenciát, az egyházmegyéket, a plébániákat és egyéb egyházkerületeket, a kongregációkat és a vallási rendeket, a hitéleti intézményeket, valamint azok rendtartományait és rendházait Spanyolországban teljes és állandó mentesség illeti meg az akár a jövedelmet, akár pedig a vagyont terhelő dologi jellegű adók vagy termelési díjak alól. Ez a mentesség azonban nem alkalmazható a gazdasági tevékenységek gyakorlásából és az egyház vagyonának hasznosításából származó jövedelmekre (amennyiben e hasznosítást harmadik személyeknek átengedték), sem a tőkenyereségekre, sem pedig a jövedelemadó okán a forrásadó hatálya alá tartozó jövedelmekre. A katolikus egyház egy Gatafében lévő ingatlana tekintetében azt kérte, hogy engedélyezzék az említett iskolán belül a többek

¹⁶ A kutatás-fejlesztési infrastruktúrák tekintetében a vonatkozó keret szabály 25. pontja ad némi támpontot.

¹⁷ A C-74/16. számú Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento de Getafe ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:496].

menőlegesen is alkalmazandó volt. Hiszen a Bíróság nem állapított meg új jogot, „csak” meghatározta, hogy infrastrukturális projektek finanszírozásánál be kell tartani az állami támogatási szabályokat, ha az infrastruktúrát gazdasági célból hasznosítják. Ebből következően a tagállamok számára az ítéletek nagy fokú jogbizonytalanságot okoztak, mivel minden gazdasági célú infrastruktúra, amelyet az elmúlt 10 évben (tulajdonképpen az Aéroport de Paris-ítélet óta) finanszíroztak, felvetette az állami támogatás gyanúját. Ugyanakkor a tagállamok a finanszírozási döntés meghozatalakor erre nem voltak tekintettel, és ebből fakadóan a támogatás összeegyeztethetlenségének esélye magas volt. Ami a problémát tovább növelte, hogy e projektek egy jelentős részét a tagállamok uniós forrásokból (kohéziós és strukturális alapok) finanszírozták. *Az uniós források felhasználása* során pedig előfeltétel az állami támogatási szabályok betartása. Ezek megsértése nemcsak a források visszafizettetését okozhatja, hanem a tagállamok a Bizottság által meghatározott pénzügyi korrekció eredményeként részben elveszítik, de ha a *visszafizetésre* sor is kerül, akkor csak az uniós pénzügyi programozási időszakban majd további két évig tudják azokat felhasználni. E helyzet kezelésére a Bizottság egy hivatalosan ki nem mondott politikai döntés alapján nem kezdte el a múltban hozott döntések állami támogatási megfelelését ellenőrizni, csak panasz alapján járt el, amennyiben erre szükség volt.

Ez a „semleges” magatartás azonban természetesen nem oldotta meg a tagállamok nehézségeit a folyamatban lévő és a jövőbeli infrastrukturális projektek állami támogatási megfelelésének biztosítása tekintetében. A Bizottság ezért az Állami Támogatások Modernizációja során külön figyelmet szentelt az infrastrukturális projektek összeegyeztethetőségi szabályainak (lásd a következő fejezet).

A Bizottság két érintett főigazgatósága, a Versenypolitikai és a Regionális Politikai Főigazgatóság 2012-től segédanyagokat adtak ki a tagállamok számára, hogy megkönnyítsék számukra a projektek elbírálását és az összeegyeztethetőség biztosítását. A tagállamok döntéshozatalát segítő a Bizottság egy sor nem hivatalos dokumentumot tett közzé (úgynevezett analytical gridek) az egyes infrastruktúra-területek²² esetében alkalmazható szabályokról, illetve az EUMSZ. 107. cikk (1) értelmezéséről.

A Bizottság részben a döntési gyakorlatának fejlődése, részben a szabályok változása miatt már több alkalommal (2015-ben és 2017-ben) felül is vizsgálta, és kiegészítette ezeket a dokumentumokat, valamint új projekt típusokra is elfogadott segéddokumentumokat.²³ Ezek a dokumentumok az adott infrastruktúra jellegétől függetlenül hasonló felépítéssel bírnak.

- Elsőként ismertetik a Bizottság megközelítését, hogy mely esetekben, mely okok miatt nem tartalmaz az intézkedés állami támogatást (például teljesül a piaci magánbefektető elve vagy az Altmark-ítélet feltételei), illetve hogy az érintett vállalkozások különböző szintjein hogyan zárható ki a piacon meg nem szerezhető előny.

²² Az egyes gridek az alábbi területekre vonatkozó szabályokat mutatják be: utak, hidak, alagutak; vasút, metró, helyi közlekedés; kikötői infrastruktúra; kultúra-, örökség- és természetvédelem; repterek; széles sávú internet; kutatás; sport és multifunkcionális arénák; energia; hulladékkezelés.

²³ Az analytical gridek elérhetősége: *Guidance on the notion of State aid*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Másrészt a Bizottság felsorolja azokat az uniós jog által biztosított lehetőségeket, amelyek alapján az adott infrastruktúrához előzetes bizottsági bejelentés nélkül nyújtható támogatás (például az általános csoportmentességi rendelet alapján).
- Végül a Bizottság ismerteti a bejelentés mellett nyújtható támogatások listáját.

Fontos kiemelni, hogy ezek a dokumentumok a támogatások nyújtásának részletes feltételeit nem tartalmazzák, csak utalnak a szabályokra.

5.5. Szabályalkotás a Leipzig-Halle-ítéletek eredményeként

Bár a Leipzig-Halle-ítéletek egy megoldandó feladat elé állították a Bizottságot és a tag-államokat is, abból a szempontból az ítéletek elfogadásának időpontja szerencsésnek tekinthető, hogy a Bizottság 2012-ben hirdette meg az Állami Támogatások Modernizációját, a hatályos állami támogatási szabályok átfogó reformját. Így a Bizottság ennek keretében a 2012–2014-ben végrehajtott reform során megfelelő figyelmet tudott szentelni az infrastrukturális fejlesztések összeegyeztethetőségi feltételeinek kidolgozására. Erre a folyamatra a szabályalkotás két szintjén is kor került.

Egyrészt a Bizottság az egyes területekre vonatkozó iránymutatások és keretszabályok elfogadása során a közös értékelési elvek mentén meghatározta az egyes infrastruktúrák támogatási feltételeit, vagyis azt, hogy az ilyen projektek mikor járulnak hozzá a közös érdekű célkitűzésekhez, kezelnek piaci hiányosságot, szükségesek, megfelelőek és arányosak, valamint hogy a támogatás versenyre és a kereskedelemre gyakorolt kedvezőtlen hatásai hogyan mérsékelhetők. Az iránymutatások arra vonatkozóan is tartalmazznak szabályokat, hogy az infrastruktúra fejlesztése mikor nem minősül állami támogatásnak, illetve hogyan zárható ki, hogy az azt használó vállalkozások közvetlen előnyben és támogatásban részesüljenek. A Bizottság például külön közleményt fogadott el az európai közérdeket képviselő jelentős projektek (hidak, energetikai infrastruktúra, kutatás-fejlesztési infrastruktúra stb.) támogathatóságáról.²⁴

Másrészt a Bizottság az új csoportmentességi rendelet előkészítése során meghatározta, hogy mely területeken és mekkora összegig engedélyezi támogatás nyújtását infrastrukturális projektek finanszírozása céljából előzetes bejelentés nélkül. A Bizottság – a bejelentések számának várható növekedését megelőzve – ezzel lemondott a kisebb és közepes méretű projektek állami finanszírozásának előzetes vizsgálatáról és engedélyezéséről.

5.6. A speciális célú, dedikált infrastruktúra

Versenyjogi megközelítésből – az állami támogatásnak minősülő – állami infrastruktúra-fejlesztés a közösség egészére gyakorolt pozitív hatások miatt tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek. Amennyiben egy infrastrukturális beruházás viszont nem a közösség

²⁴ A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól (HL C 188., 20. 06. 2014., 2. o).

egészét szolgálja, hanem egyes előre meghatározott vállalkozásokat, illetve azok igényeihez van szabva, akkor a közösségi érdek hiányában nincsen olyan indok, amely az infrastruktúra állami támogatását összeegyeztethetővé tenné. Ezekben az esetekben az az elvárás, hogy egyrészt az infrastruktúrát használó vállalkozások piaci díjat fizessenek a használatáért, másrészt a piaci díj melletti kereslet megteremti a kínálatot is, vagyis az infrastruktúrát piaci szereplők (akár saját forrásból, akár piaci alapon nyújtott hitelekkel) létre fogják hozni, nincsen piachiba sem.²⁵ Így az állam beavatkozása – legalábbis támogatás nyújtásával – nem szükséges.

A Bizottság ezért nem hagyja jóvá a speciális vagy más néven dedikált infrastruktúra-fejlesztésekhez nyújtott támogatásokat, a szabályozás az ilyen beavatkozásokat nem teszi lehetővé. Természetesen az állam a piaci magánbefektető elve alapján ezeket a beruházásokat is finanszírozhatja, de csak a kockázatokat is figyelembe vevő finanszírozási költségeket meghaladó megtérülési ráta előzetes bizonyításával.

38. szövegdoboz

Az Eventech-ügy

Az infrastruktúra használatának megkülönböztetésen alapuló engedélyezése volt a tárgyja az Eventech-ítéletnek.²⁶ Az ügy alapját egy nemzeti bíróság előtti per képezte, amelyet a londoni nem hivatalos taxisofőrök azért indítottak, mert nem tartották jogszerűnek, hogy a buszsávokat – elmentésben a hivatalos taxikkal – csak az utasok ki- és beszállása céljából használhatják, ennek megsértése esetén bírságot kell fizetniük. Az Eventech szerint az infrastruktúrához való megkülönböztetett hozzáférés jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és ezáltal akart a bíróságok megfizetése alól mentesülni. Az Eventech szerint ez a „gazdasági előny állami forrásokból származik, egyrészt azért, mert preferenciális hozzáférést biztosít a londoni taxik számára egy állami tulajdonhoz, másrészt pedig azért, hogy a buszsávhasználatra vonatkozó szabályzat mentességet biztosít e taxik számára az e sávok használatáért kiszabott bírságok és más büntetések megfizetésének kötelezettsége alól. E szabályzat szelektív, mivel a versenytársaikkal szemben előnyt biztosít a londoni taxik számára. Végül, mivel az említett szabályzat olyan ágazatot érint, amelyben bármely tagállam vállalkozása működhet, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem zárható ki.”²⁷

Az Európai Bíróság az angol Court of Appeal előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdése alapján elemezte a kérdés állami támogatási vonatkozásait. A Bíróság vizsgálata során először is a kedvezményezettnek nyújtott előny, másrészt pedig az állami költségvetés csökkenése, sőt az e költségvetésre háruló terhek kellőképpen konkrét gazdasági kockázata közötti közvetlen kapcsolatot bizonyítására hívta fel a figyelmet. E tekintetben a Bíróság a hivatalos taxik mentesítését a bírságfizetés alól nem minősítette állami forrásokról való lemondásnak. „[A]z, hogy a londoni taxik bírság kiszabásának kockázata nélkül használhatják e sávokat, nem abból ered,

²⁵ Például ha egy ipari parkba egy új vállalkozás kíván betelepülni, de a korábbiakhoz képest szüksége van magasfeszültségű áramellátásra, akkor az áramszolgáltatóval meg fog egyezni a vezeték kiépítéséről és az áramszolgáltató az alkalmazandó díjban – figyelemmel a beruházás hasznos élettartamára –, majd érvényesíti az infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának költségeit.

²⁶ A C-518/13. számú, az Eventech Ltd kérelme alapján a The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:9].

²⁷ Az Eventech-ítélet 29. pontja.

hogy e hatóságok lemondtak a megfizetendő bírságok beszedéséről, hanem a taxik számára e sávok használatára adott engedélyből.”²⁸

Másrészt, a Bíróság a Leipzig-Halle-ítéletek fényében vizsgálta az infrastruktúrához való preferenciális hozzáférésre alapított érvet is, azonban az adott ügy körülményei alapján megkülönböztette a buszsávok használatát a gazdaságilag hasznosított infrastruktúra kedvezményes használatától, mivel „a szóban forgó közlekedési utakat általában, és az ezek körébe tartozó buszsávokat nem hasznosítják gazdaságilag a hatóságok. [...] ezen utak és sávok használata ingyenes”.²⁹ Így az állam a szabályzat hiányában sem mondana le bevételekről. A Bíróság azt is fontosnak tartotta kiemelni, hogy „e sávokat nem egy adott vállalkozás vagy vállalkozások olyan konkrét csoportja számára építették, mint a londoni taxik csoportja, vagy pedig a buszszolgáltatást nyújtók számára, és megépítésük után nem adták át nekik azokat, hanem a londoni úthálózat elemeként építették, és mindenekelőtt a buszokkal megvalósított tömegközlekedés megkönnyítése céljából”.³⁰ A Bíróság szerint a buszsávhasználati jognak ezért nincsen gazdasági ellenértéke. Mivel az „állam a szabályozásában kitűzött cél megvalósítása érdekében valamely, a hatóságok által gazdaságilag nem hasznosított állami infrastruktúrához preferenciális hozzáférési jogot biztosít a felhasználók számára ezen infrastruktúrához, azzal nem feltétlenül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett gazdasági előnyt nyújt”.³¹ A Bíróság, mivel a hivatalos taxikra és a nem hivatalos magánsofőrökre vonatkozó szabályozásban előírt követelmények eltérését a biztonságos közlekedés elve alapján indokoltnak látta, nem tekintette szelektívnek (diszkriminatívnek), hogy míg a sofőrök egy csoportja nem fér hozzá ingyenesen az infrastruktúrához, egy másik csoport tagjai igen.

Az ítéletből következően tehát előfordulhatnak olyan esetek, amikor az állami vagy állami finanszírozással létrehozott, de gazdaságilag nem hasznosított infrastruktúra eltérő feltételek mellett használható vállalkozások különböző csoportjainak anélkül, hogy a kedvezményes hozzáférés állami támogatásnak minősülne.

Forrás: a szerző szerkesztése

5.7. A dedikált infrastruktúra a Bizottság gyakorlatában

Mindaddig a Bizottság gyakorlatában egy esetben, a németországi Propapier beruházásához kapcsolódóan merült fel a dedikált infrastruktúra állami finanszírozásának kérdése. A Propapier kelet-németországi beruházásához regionális támogatást kapott (lásd a 8.1. fejezetet) és a német hatóságok egy sor infrastrukturális beruházását is finanszíroztak a cég telephelye közelében. A cég versenytársa a Smurfit Kappa papírgyártó vállalkozás a Bizottsághoz panaszt nyújtott be, hogy a Propapier ezen infrastrukturális fejlesztések kedvezményezettje, és ezekből további állami forrásból származó előnyben részesül. A Bizottság az ügy körülményeinek kivizsgálását követően arra a következtetésre jutott, hogy az egyes kifogásolt infrastruktúrák állami finanszírozása nem minősül célzott infrastruktúrának és ezáltal

²⁸ Az Eventech-ítélet 40. pontja.

²⁹ Az Eventech-ítélet 43. pontja.

³⁰ Az Eventech-ítélet 45. pontja.

³¹ Az Eventech-ítélet 48. pontja

a Propapiernek nyújtott állami támogatásnak.³² A Smurfit Kappa 4 szempontból kifogásolta a német hatóságok fejlesztéseit:

1. A cég telephelye közelében épített parkolók: Németország az eljárás során eleendő bizonyítékot nyújtott be arra nézve, hogy a parkolót nem kifejezetten a Propapier számára, hanem az iparterület átfogó gazdasági tervezési koncepciójának részeként hozták létre. A Propapier 27 tehergépjármű és 213 személygépjármű számára helyet biztosító saját parkolóhelyekkel is rendelkezik, és tervezi a parkolók bővítését. A Propapier saját parkolóhelyei elegendők munkatársai, beszállítói és látogatói gépjárműveinek parkolására, így a telephelyen kívüli parkolófejlesztés nem minősült dedikált infrastruktúra-fejlesztésnek.
2. A telephely melletti új fejlesztés: a vizsgálat alapján a Bizottság arra a következtetésekre jutott, hogy a szóban forgó út közút, amely az iparterület hasznosítására irányuló, átfogó koncepció része. A koncepció tervezését már jóval azelőtt megkezdték, hogy a Propapier az iparterületre történő odatelepüléséről döntött. Emellett a panaszos állításától eltérően az út nem ér véget a papírgyár mögött néhány méterrel, hanem összeköti a jelenlegi iparterületet és annak északi bővítési területét egy főúttal. Az új út így más vállalkozások érdekét is szolgálhatja, mivel további fejlesztési lehetőségeket kínál az iparterület és egyéb iparterületek felé, csökkentheti az ipari és üzleti forgalom számára a Frankfurt an der Oder város eléréséhez szükséges menetidőt, és a frankfurti vállalkozások számára könnyebben elérhetővé teszi Eisenhüttenstadt folyami kikötőjét. A Bizottság tehát az útfejlesztést sem tekintette dedikált infrastruktúrának.
3. Az Odera–Spree-csatorna kiszélesítése, mélyítése: a panaszos szerint ezek az intézkedések kizárólag a Propapierra irányultak. A Bizottság szerint viszont Eisenhüttenstadt bővítette az Odera–Spree-csatorna mellett található iparterületet, hogy ezzel vállalkozásokat vonzzon a térségbe. 2003 óta a transzeurópai hálózatok (TEN) részét képező csatorna teljes hosszán folyik a zsiliprendszer kiépítése, és semmi nem utal azonban arra, hogy ok-okozati összefüggés állna fenn az infrastrukturális intézkedések és a Propapiernak az iparterületre történő odatelepülése között, vagy hogy ezek az intézkedések szelektív előnyt jelentenek a Propapier számára. A Bizottság egyetértett Németországgal abban is, hogy az Odera–Spree-csatorna kiszélesítése és mélyítése a csatorna szükséges és rendszeres karbantartásának részét képezi, ezért e tekintetben sem találta megalapozottnak a panaszos állítását.
4. Szennyvíztisztító telep építése a Propapier részére: A már meglévő eisenhüttenstadti szennyvíztisztító telep szabad kapacitása csupán egy további kisebb beruházó igényeit tudta volna kielégíteni, azonban akkor már nem lett volna elegendő, ha egy nagyobb vagy több kisebb beruházó telepedett volna le az új iparterületre. A fejlesztés már jóval a Propapier odatelepülése előtt tervbe volt véve. Bár a szennyvíztisztító telepet műszakilag úgy alakították ki, hogy az erősen szennyezett ipari szennyvizet, például a használt papírból hullámpapírdoboz-alapanyagokat gyártó papírgyárak (mint a Propapier) szennyvizet tisztítani tudja, a technológia más olyan használók számára is használható, amelyeknél szerves anyagokkal erősen szennyezett ipari

³² A Bizottság 2015/508/EU határozata a Németország által a Propapier PM2 GmbH javára nyújtott állítólagos infrastruktúra-támogatásról (HL L 89., 01. 04. 2015., 72–93. o.).

szennyvizek keletkeznek, mint például az élelmiszer-ipari és az italgyártó vállalatok esetében. A létesítményt az iparterületre települt másik két vállalat is azonos feltételek mellett használja. A szennyvíztisztító moduláris felépítése lehetővé teszi a létesítmény bővítését és ezáltal további használók szennyvizeinek tisztítását, valamint méretgazdaságosságot tesz lehetővé, és a további bővítések emiatt arányaiban sokkal olcsóbbak lesznek. A Bizottság azt sem kifogásolta, hogy a szennyvíztisztító megépítésének feltétele volt egy nagyberuházó letelepedése (ez volt a Propapier), aki a kapacitások egy jelentős részét leköti. Mivel nem kizárólag a papírgyár számára hozták létre, a beruházás így nem minősül célzott infrastruktúrának. A Bizottság emellett megvizsgálta, hogy a Propapier piaci árat fizet-e a szennyvíztisztítónak. Mivel ez a típusú díj hatósági áras Németországban, a Bizottság nem tudott máshol alkalmazott díjakat alapul venni, de megállapította, hogy a Propapier melletti egyéb használók is azonos díjat fizetnek, és a díj magában foglalja az üzemeltetési, fenntartási, karbantartási, munkaerő- és adóügyi igazgatási költségeket, a számított értékcsökkenéseket, valamint a szennyvíztisztító telepbe befektetett saját tőke 20%-a utáni számított kamatokat.³³ A díj ezáltal a Propapier tevékenységével kapcsolatosan a szennyvíztisztító telep üzemeltetőjénél felmerülő összes költségnövekedést lefedi (incremental cost). Így a díj nem jelent a Propapiernak piacon meg nem szerezhető előnyt sem.

A Bizottság ezen érvek miatt a vitatott fejlesztéseket nem célzott, hanem általános infrastruktúra-beruházásoknak minősítette, amely nem meríti ki az állami támogatás fogalmát.

5.8. Az infrastruktúra finanszírozása a gyakorlatban

Az infrastrukturális projektek finanszírozása esetében a hatóságok számára az első eldönthető kérdés tehát, hogy az intézkedés teljesíti-e az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének összes feltételét az érintett vállalkozások bármelyik szintjén (tulajdonos, működtető, használó). Amennyiben a 107. cikk (1) bekezdésének valamelyik eleme nem teljesül, a tagállamnak nem kell az állami támogatási szabályokat betartania. Mégis, a tagállamok sok esetben jogbiztonsági bejelentést tesznek annak érdekében, hogy a Bizottság állapítsa meg az állami támogatás fennálltának hiányát, és határozata jogbiztonságot hozzon létre a projektben érintett felek részére.

Az alábbiakban két reptérfejlesztéshez kapcsolódó bejelentés kerül bemutatásra: Az egyik esetben az érintett tagállam piaci alapon megtérülőnek tekintette a beruházást, de jogbiztonsági bejelentést tett. A másik eset a reptérüzemeltetés és eltérő díjszabások állami támogatási értékelését mutatja be.

³³ A Bizottság azt nem magyarázta meg, hogy azt miért nem tekintette előnynek, hogy a díj nem a beruházás tőkeköltségeinek a Propapier által használt kapacitások arányos része utáni megtérülést fedezi. Mivel magát a szennyvíztisztító megépítését a Bizottság korábban állami támogatásként engedélyezte, ezért lehet, hogy emiatt eltekintett a teljes beruházási költség megtérülésének elvárásától. Lásd a Bizottság N 644e/02, C(2003)1999. számú támogatási ügyben 2003. július 9-én hozott határozatát (HL C 197., 2003. 08. 21., 12. o.).

5.8.1. Támogatásnak nem minősülő infrastruktúra-finanszírozás és -használat

5.8.1.1. A piaci magánbefektető elve reptérfinanszírozás esetében

Berlinben történelmi okok miatt több reptér is üzemel. A német hatóságok a növekvő utasszám miatt úgy döntöttek, hogy a schönefeldi reptér mellett egy, az egész várost ellátó repteret alakítanak ki, és a régi, kisebb reptereket bezárják. A Bizottság 2009-ben engedélyezte a reptérfejlesztést.³⁴ Németország 2012-ben jelentette be a Bizottság számára, hogy a 2009-ben jóváhagyott Berlin-Brandenburg reptér fejlesztésének előre nem látható költségei fedezésére további finanszírozást kell biztosítania. A többletköltségek két okra voltak visszavezethetők. Egy német bíróság a repteret más német repterekhez képest magasabb szintű zajvédelmi beruházásokra kötelezte, és a reptér tűzjelzőrendszere sem működött megfelelően, ezt vissza kellett bontani, és újra ki kellett építeni, hogy a hatóság engedélyezze a reptér üzembe helyezését. Ezek a többletberuházások 1,2 milliárd euró többletköltséget jelentettek a köztulajdonban lévő reptérüzemeltetőnek.

A Bizottság az új intézkedés állami támogatási szempontú értékelése során először is megállapította, hogy bár ugyanazon reptér fejlesztését szolgálja, elválasztható a 2009-es döntéstől (ami támogatásnak minősült), mivel akkor nem látható tényezőként alapul.

A Bizottság ezt követően megvizsgálta Németország érveit arra vonatkozóan, hogy a megállapítás, miszerint a beruházás megfelel a piaci magánbefektető elvének, megalapozott-e. A Bizottság elemezte, hogy a reptérüzemeltető FBB várt megtérülése, hosszú távú nyereségtermelő képessége a régi repterek üzemeltetése mellett és az új reptér üzemeltetésével hogyan alakul, és ezt összevetette az új reptér üzemeltetéséhez szükséges többletköltségekkel, mivel egy piaci magánszereplő is ezt tette volna.

A Bizottság a bejelentett üzleti tervben szereplő feltételezések megalapozottságát is vizsgálta, többek között iparági előrejelzések alapján. A Bizottság megvizsgálta, hogy mennyi a cég tőkeköltsége a CAPM számítás alapján, amely tekintettel van a cég működésének az adott iparághoz viszonyított kockázatosságára is. Ezt követően a Bizottság azt elemezte, hogy a beruházás várható bevételeinek jelenértéke hogyan viszonyul a cég súlyozott tőkeköltségeihez (WACC), és pozitív cégértéket eredményez-e, vagyis a beruházás megtérül-e.

A Bizottság több különböző forgatókönyvet is vizsgált, amelyek jobb vagy rosszabb feltételek mellett elemezték a cégérték alakulását a tervezett beruházást követően (érzékenységvizsgálat). A vizsgálat eredménye szerint a cég értéke a beruházást követően minden esetben a beruházás összegét meghaladó mértékben nőne (még a pesszimista forgatókönyv alapján is), ami azt jelenti, hogy bevételtermelő képessége a beruházással a beruházás költségét és az üzemeltetés kockázatait is figyelembe véve javulna. Ezek alapján egy racionális piaci magánbefektető is végrehajtaná a beruházást, vagyis annak finanszírozása nem valósít meg a piacon meg nem szerezhető előnyt, és így állami támogatást.

³⁴ Commission decision SA.28141 (NN 25/2009) – Germany – Berlin Brandenburg International Airport (HL C 179., 01. 08. 2009., 5. o.).

5.8.1.2. A piaci magánbefektető elve reptérüzemeltetés esetében

A Bizottsághoz 2005-ben egy piaci szereplőtől panasz érkezett, hogy a Ryanair légitársaság a finnországi Tampere-Pirkalla reptéren kedvezményes reptéri díjak formájában támogatásban részesül. A reptéren két terminál épült. A T2-terminált eredetileg a DHL használta teherraktárnak, majd (miután 2002-ben megürült), diszkont légitársaságokat kiszolgáló terminállá alakították. A T2-t jelenleg csak a Ryanair használja, és az Airpro cég üzemelteti (a reptér üzemeltetőjétől, a Finaviától bérlő), és nyújt földi kiszolgálást a diszkont légitársaságnak. A T2 kapacitása évi 425 ezer utas. A reptér éves utasforgalma 2003-tól 2010-ig 300 ezerről 600 ezerre növekedett, ami a Ryanair jelenlétének volt köszönhető.

A Bizottság a panasz alapján vizsgálati eljárást indított, amiben külső szakértő bevonásával arra kereste a választ, hogy

- a reptérüzemeltető Finavia piacgazdasági befektetőként járt-e el, amikor úgy döntött, hogy a teherhangárt T2-vé, egy diszkont légitársaságokat kiszolgáló terminállá alakítja át, amely esetben e beruházási döntés nem jár az Airpro részére nyújtott állami támogatással, amennyiben pedig nem, akkor az ilyen támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal;
- egy piacgazdasági befektető kötött-e volna az Airpro és a Ryanair közötti szerződéshez hasonló szerződést, amennyiben pedig nem, akkor a szerződésben szereplő támogatás összeegyeztethetőnek tekinthető-e a belső piaccal?

Finnország az érintett cégek és harmadik felek észrevételei után a Bizottság a rendelkezésre álló adatok alapján úgy döntött, hogy a Ryanair felé alkalmazott díjszabás nem minősül állami támogatásnak. Finnország azzal érvelt, hogy miután a DHL megszüntette bérleti szerződését, a Finavia rendszeres havi bérleti díjtól esett el, és néhány hónap elteltével egyértelművé vált, hogy nem lesz képes másik légi fuvarozási vállalatot a repülőtérre csábítani. A diszkont légitársaságok viszont nem voltak hajlandók használni a repülőtér 1. terminálját, mivel a földi kiszolgálás költségei ott az általuk elfogadhatónál magasabbak voltak. A légi közlekedési ágazat 2002. évi előrejelzései ugyanakkor magas, körülbelül évi 30%-os növekedési potenciált mutattak a Ryanairhez hasonló diszkont légi fuvarozók számára. A hangár átalakítási munkái 760 ezer euróba kerültek, de az üzemeltetőnek bizonyos állagmegóvási és felújítási munkákat mindenképpen el kellett volna végeznie 100 ezer euró értékben, mivel a reptér katonai reptérként is funkcionál, az üzemeltetőnek az év minden napján 24 órában nyitva kell azt tartania. A fejlesztés ezáltal a kapacitások jobb elosztását is eredményezi, illetve az üzemeltetés költségeit nem emeli meg jelentősen. Az üzemeltető üzleti terv több forgatókönyv mellett is legalább az iparági átlagos megtérülést vetítette előre a T2-es terminál átalakítási költségeinek megtérülése tekintetében. A Bizottság a Finavia és az Airpro diszkont légitársaságokkal kapcsolatos stratégiájának integrált megközelítés alapján való elemzése érdekében konszolidálta az előzetes üzleti terv bevételeit és költségeit. A diszkont légitársaságokkal kapcsolatos stratégia pozitív nettó jelenértéke növelte a Finavia tőkéjét, tehát a Finavia arra vonatkozó döntése, hogy végrehajtja a diszkont légitársaságokkal kapcsolatos stratégiát a TMP-repülőtéren, összhangban állt egy piacgazdasági befektető magatartásával. A Bizottság elfogadta Finnország érvelését.

Ami az Airpro és a Ryanair közötti szerződést illeti, ennek támogatási szempontú vizsgálata során a Bizottság megvizsgálta, hogy a Ryanair által vállalt napi forduló és a várható

utasok számával az Airpro milyen bevételekre számíthatott. A Ryanair ugyanazokat a le szállási, terminálnavigációs és biztonsági díjakat fizeti, mint a repülőtéren található T1-es terminált használó légitársaságok. A Ryanair nem mentesült az utasdíj alól sem. A Ryanair által fizetett árát érintő egyetlen különbség a terminál (utas)szolgáltatásokért és a földi kiszolgálásért fizetett díjakat érinti. Ugyanakkor a Ryanair és utasai részére a T2-n nyújtott szolgáltatások minősége alacsonyabb, mint a T1-en nyújtott szolgáltatások minősége, és a mögöttes költségek, különösen a személyzeti költségek alacsonyabbak. Az Airpro azt feltételezte, hogy a Ryanairrel kötött szerződés tőkéjéhez 0,5 millió euró összegű pozitív nettó jelenértékkel járul hozzá, mivel minden költségét (beleértve a tőkeköltségeket is) fedezi, és nyereséget eredményez. A Bizottság ezért elfogadta, hogy az előzetes üzleti terv alapján az Airpro mint a Finavia leányvállalata arra vonatkozó döntése, hogy megkötí a vizsgált szerződést a Ryanairrel, összhangban állt egy piacgazdasági befektető magatartásával.

5.8.2. Állami támogatásnak minősülő infrastrukturális projektek

A korábbiakban áttekintettük, hogy az infrastrukturális fejlesztések is az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozhatnak. Az alábbi fejezetben azt mutatjuk be, hogy a Bizottság milyen feltételek mellett engedélyezi infrastrukturális projektek támogatását.

5.8.2.1. A helyi infrastruktúra támogatása a csoportmentességi rendelet alapján

A Bizottság az általános csoportmentességi rendelet tárgyalása során az egyes rendelettervezetek³⁵ elfogadásával egyértelművé tette, hogy lehetőséget akar biztosítani a tagállamoknak egyes infrastrukturális projektek bejelentés nélküli támogatására. Így kerültek a rendelet szövegébe a kutatási, széles sávú, energetikai, sport és kulturális infrastruktúra támogatására vonatkozó szabályok.

A rendelet végső szövege³⁶ azonban ezen területek mellett egy olyan infrastrukturális támogatási jogcímet is tartalmazott, amelyik az előző változatokban nem szerepelt, a helyi infrastruktúra támogatását (a rendelet 56. cikke). Ez a lehetőség annak a felismeréséből eredeztethető, hogy a csoportmentességi rendeletben szereplő célzott infrastruktúra-támogatási jogcímek egy sor projektípust nem fedtek le, és a Bizottság nem kívánt foglalkozni a kisebb jelentőségű, de a Leipzig-Halle-ítéletek alapján állami támogatásnak minősülő ügyekkel, mert úgy érezte, hogy ezek támogatása nem jelent valós veszélyt a versenyre vagy a tagállamok közötti kereskedelemre.

³⁵ *Consultation on The General Block Exemption Regulation (the GBER)*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_gber/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Consultation on a draft General Block Exemption Regulation (the GBER) on state aid measures. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

³⁶ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Tekintettel arra, hogy a rendelet szövegének ezen részét nem vitatták meg a tagállamokkal, a tagállamok csak a Bizottságon belüli elfogadási eljárást követően szereztek tudomást róla. Az nem ismert, hogy a rendelet szerinti helyi infrastruktúra támogatására vonatkozó értékhatárokat a Bizottság mi alapján határozta meg.

Az 56. cikk alapján tehát azon infrastruktúra kiépítéséhez vagy fejlesztéséhez, amely helyi szinten hozzájárul a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez előzetes bejelentés nélkül is adható támogatás, amely az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése alapján összeegyeztethető a belső piaccal, ha

- a rendelet egyéb előírásai – a regionális támogatások kivételével – vonatkoznak rá (például nem kutatási infrastruktúra vagy energetikai infrastruktúra, repülőtéri vagy kikötői infrastruktúra);
- az üzemeltető infrastruktúrához való hozzáférést az érdekelt felhasználók számára nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon biztosítja;
- az infrastruktúra használatáért vagy értékesítéséért a felhasználók vagy a vevő piaci árat fizetnek;
- az infrastruktúra üzemeltetőjét nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárásban, a közbeszerzési szabályok betartásával választják ki;
- az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek;
- az elszámolható költségekből a beruházás által eredményezett bevételeket le kell vonni, és csak az így fennálló finanszírozási hiány támogatható;
- a működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen (ex ante) vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával (ex post) kell levonni;
- az előzetesen azonosítható vállalkozás vagy vállalkozások számára épített és az ő igényeikhez szabott úgynevezett speciális (dedikált) infrastruktúra nem támogatható.

A támogatás maximális összege 10 millió euró lehet, de nem adható támogatás a 20 millió eurót meghaladó összköltségű projektekre. A fenti feltételekből látható, hogy a Bizottság egyrészt ki akarja zárni, hogy a támogatás közvetett előnyt nyújtson a felhasználóknak vagy az üzemeltetőknek, az értékhatár mellett ezzel korlátozva a támogatás versenytorzító hatását.

A 56. cikk alapján a tagállamok tehát meglehetősen széles mozgásteret kaptak a Bizottságtól, hogy különböző, a csoportmentességi rendeletben, egyéb cikkekben nem szabályozott infrastrukturális projekteket támogathassanak. Azonban ezt a mozgásteret a támogatás összeegyeztethetőségi feltételei abból a szempontból erősen korlátozzák, hogy az üzemeltető nyereségét a finanszírozási hiányból le kell vonni, ellentétben például az 53. cikkben szabályozott kulturális infrastruktúra működtetőivel, ahol a rendelet az észszerű nyereséget kiveszi a megtérülési számításból.³⁷ Ez a korlát a valóban nyereségorientált működtetők jelentkezési hajlandóságát erősen csökkenti, csak másodlagos megfontolások miatt várható, hogy többen jelentkeznek (például referenciát akarnak szerezni, amely későbbi

³⁷ 53. cikk (7): „a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és ésszerű nyereséget fedező összeget.”

közbeszerzési eljárásokban felhasználható). E korlát miatt várhatóan elsősorban az érintett önkormányzatok tulajdonában lévő vállalkozások fogják végezni az üzemeltetést.

Mivel a várható bevételek mértéke előre nehezen tervezhető, és a működtető nyereséget nem számolhat el, érdemes a finanszírozási hiányt utólag meghatározni, és a működtetőt a tervezett finanszírozási hiányt meghaladó bevételeinek megfizetésére kötelezni. Ellenkező esetben, ha az infrastruktúra mégsem termeli meg a tervezett bevételeket, az üzemeltető nehéz helyzetbe kerülhet, ami egy újabb megoldandó feladatot jelenthet az államnak.

5.8.2.2. *Az infrastruktúra mint általános gazdasági érdekű szolgáltatás*

Az infrastruktúra kiépítése és működtetése bizonyos esetekben minősülhet általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak is. Ezekben az esetekben az állam által nyújtott finanszírozás – amennyiben az Altmark-ítélet feltételei nem teljesülnek – az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján minősíthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

Jó példa erre az észtországi teljes széles sávú internetlefedettséget biztosító Estwin program bejelentése és bizottsági jóváhagyása.³⁸ Észtország célja az volt, hogy az információs társadalom kialakulásához szükséges széles sávú internetlefedettség az egész országban biztosított legyen, és az állampolgárok, valamint a vállalkozások lehető legszélesebb körben élhessenek a digitális szolgáltatások (e-kormányzat, e-kereskedelem, e-business) által biztosított lehetőségekkel.

A széles sávú internet penetrációja Észtországban a lakosság körében 2010-ben csak 25%-os volt, és különösen a vidéki területeken a hálózat nem volt alkalmas az újgenerációs (NGA, 100 Mbit/mp adatforgalom biztosítására képes hálózat), valódi széles sávú internet-hozzáférés biztosítására, amihez optikai hálózat szükséges. Ennek kiépítési piaci alapon, magánszereplők által nem volt valószínű, mivel egy ilyen beruházás nem térülne meg,³⁹ és a lefedettség szabályozási intézkedésekkel sem volt biztosítható. Ezáltal a városi és a vidéki (ritkábban lakott) területek közötti „digitális szakadékot” piaci alapon sohasem számolták volna fel, ezért Észtország úgy döntött, hogy állami forrásokból kívánja ezt a beruházást finanszírozni, amely az üzleti környezet, a közszolgáltatások és az oktatás minőségének fejlesztésével hozzájárul a társadalmi kohézióhoz és a gazdasági növekedéshez is. A beruházás nyomán a széles sávú infrastruktúra minden végfelhasználótól maximum 1,5 km-re eljut, és a piaci szereplőknek már csak az összeköttetés utolsó elemét (az úgynevezett last mile-t) kellene kiépíteniük. A támogatásból tervezett infrastruktúrához minden szolgáltató azonos feltételek mellett korlátozás nélkül hozzáfér, csatlakozásait kiépítheti. A fejlesztés körülbelül 6 ezer kilométernyi kábel kiépítését jelenti 2015-ig két fázisban körülbelül 74 millió euró értékben. Ennek jelentős részét strukturális alapok forrásából tervezték finanszírozni. A bejelentést részletes nyílt konzultáció és a piaci szereplők fejlesztési terveinek felmérése előzte meg, hogy ne jöjjön létre párhuzamos infrastruktúra, illetve az állam csak ott jelenjen meg, ahol valóban szükség van erre (piaci hiányosság). A bemutatott tervek szerint támogatásból létrehozott infrastruktúrát egy állami, nonprofit szervezet tulajdonolná és működtetné, ami kiskereskedelmi tevékenységet (végfelhasználók

³⁸ N 196/2010 – Estonia Establishment of a Sustainable Infrastructure Permitting Estonia-wide Broadband Internet Connection (HL C 60., 25. 02. 2011., 3. o.).

³⁹ Az ország nagy részén alacsony a népsűrűség (30 fő/km²).

elérése) nem folytatna, illetve más gazdasági tevékenységet sem folytatna. Az állam a nonprofit szervezetet az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó támogatási szabályoknak megfelelően bízza meg a feladat ellátásával. Az építési feladatokat nyílt közbeszerzés útján ítélik oda, a finanszírozás az építési költségek 100%-át fedi le. A kiépítendő infrastruktúrának a technológiai semlegesség jegyében alkalmasnak kell lennie arra, hogy bármilyen technológiával csatlakozhasson hozzá bármelyik internetszolgáltató egymástól függetlenül, és elegendő kapacitás áll rendelkezésre több szolgáltató kiszolgálására, ezzel a kiskereskedelmi verseny biztosítható. A folyamatot és az alkalmazott árazást az észt versenyhatóság ellenőrzi.

A Bizottság, miután megállapította, hogy a támogatási tervet vonatkozásában az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének minden feltétele teljesül,⁴⁰ kiemelte, hogy a támogatás az EU 2020-as célok,⁴¹ azon belül is a Digitális Menetrend⁴² megvalósításához kapcsolódik, és hozzájárul a digitális egységes piaci létrejöttéhez. Ezt követően azt is megvizsgálta, hogy a támogatás megfelelően meghatározott és a piac által el nem látott általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásához szükséges, így a támogatás piaci szereplőket kiszorító hatása minimális. Mivel az állam csak a beruházást finanszírozza, de a működtetést nem, a támogatás nem eredményez túlkompensációt, különösen mivel a nonprofit szervtől az állam a nyereséget is elvonja majd.

Ezen érvek alapján a Bizottság a támogatást az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

5.8.2.3. Az energetikai infrastruktúra támogatása

Lengyelország 2012-ben jelentette be a Bizottságnak, hogy gázhálózatát fejleszteni kívánja Maszovia régióban, mivel a lengyel 2030-ig tartó energiapolitikai dokumentumok a gázfelhasználás növekedését vetítették előre. A növekvő gázfogyasztáshoz viszont fejlettebb és kiterjedtebb hálózat szükséges. A tervezett fejlesztés két gázellátó központ összekapcsolását biztosítaná, ami lehetővé tenné, hogy a fogyasztást a régióban mindkét központból el lehessen látni, és növelné a fővárosi fogyasztók ellátásbiztonságát. A projekt tehát javítaná az ellátásbiztonságot, és növelné az elosztói rugalmasságot, és kétirányú áramlási kapacitást hozna létre a régióban, illetve a szolgáltatók közötti versenyt is élénkítené, ami az árak csökkenéséhez vezetne. Tágabb értelemben véve, a lengyel–litván hálózatok összekötésével pedig még jelentősebb pozitív hatásai lesznek, mert a balti régió gázpiacainak integrációját is lehetővé teszi. A lengyel hatóságok azt is kifejtették, hogy a meglévő infrastruktúra-(vezetékek) már előregedtek, és alacsony átteresztő kapacitással bírnak, ezért új források összekapcsolása e nélkül a beruházás nélkül nem jelentene nagyobb ellátásbiztonságot. Ugyanakkor a projekt a jelenleg alkalmazott gázszállítási díjakból nem térülne meg, csak a tarifák 1,9%-os emelése mellett. A kedvezményezett egy állami tulajdonú gázátviteli

⁴⁰ A Bizottság megállapította, hogy a konkrét esetben a negyedik Altmark feltétel nem teljesül, mivel az üzemetet nem nyílt versenyben választották ki, és az sem bizonyított, hogy a beruházás költségeit egy jól működő, eszközökkel megfelelően ellátott cég költségei alapján állapították meg.

⁴¹ Lásd a Bizottság közleményét: *EURÓPA 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*, COM (2010) 2020 végleges.

⁴² *Európai digitális menetrend: kiemelt kezdeményezések*. [MEMO/10/200], Brüsszel, 2010. 05. 19. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-200_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

rendszerirányító vállalkozás, amely a jelenlegi szűkös kapacitásokat „first come first serve” alapon osztja ki. A beruházás összes költsége 115 millió euró, és a támogatás a projekt által a kedvezményezettnek generált többletbevételekkel nem fedezett összegre korlátozódna, amelyeket a lengyel energiahivatal folyamatosan ellenőriz.

A Bizottság a bejelentés alapján megállapította, hogy a beruházás állami támogatásban részesül, mivel állami és az állam irányítása alatt álló uniós forrásokat használ fel szelektív módon, egy liberalizált és határon átnyúló kereskedelem által jellemzett piacon (gázelosztás) tevékenykedő vállalkozás számára előnyt biztosítva. Mivel a projekt önmagában nem térülne meg, így azt piaci befektető nem hozná létre.

A Bizottság a támogatás összegegyeztetetőségét az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján vizsgálta meg. Az intézkedés által szolgált közös érdekű célkitűzés az uniós célként is megfogalmazott energiabiztonság és ellátásbiztonság növelése,⁴³ amelyek hozzájárulnak a térség energetikai infrastruktúrájának integrálásához is. A támogatás megfelelő állami beavatkozásnak minősül, mert a gázinfrastruktúra használati díjainak emelésével a kedvezményezett csak több év alatt tudná összegyűjteni a projekt finanszírozásához szükséges forrásokat, és addig annak megvalósítása elhalasztódna. A támogatás egyértelműen ösztönző hatással bír, mivel anélkül a projekt nettó jelenértéke és belső megtérülési rátája is negatív lenne, vagyis veszteséget okozna a tulajdonosnak. A támogatás arányos, mert a finanszírozási hiányhoz kötött, és így a projekt megvalósításához szükséges minimális összegre korlátozódik. A támogatás versenytorzításánál a tény, hogy Lengyelországban egy gázelosztó cég működik csak, a Bizottság nem tekintette kizáró tényezőnek, mivel ez más tagállamokban is jellemző, viszont a gázkereskedők számára a projekt növeli a versenyt, amit az új kapacitáshoz való nyílt versenyztetésen alapuló hozzáférés is erősít. Mind ők, mind a fogyasztók részesülnek majd a rugalmasabb gázellátás előnyeiből. A Bizottság ezért a támogatást a belső piaccal összegegyeztethetőnek minősítette.

5.8.2.4. Magyar példa infrastrukturális támogatásra

Magyarország 2008-ban jelentette be tervét a Bizottságnak arra vonatkozóan, hogy a már meglévő közlekedési (közúti, vasúti és belvízi közlekedési) infrastruktúrahálózat bővítésére, fejlesztésére, illetve összekapcsolásukra (intermodalitás) vissza nem térítendő támogatás formájában uniós forrásokat kíván felhasználni.⁴⁴ Az intézkedés 3 fő fejlesztési típusra terjedt ki:

- intermodális és regionális logisztikai központok és regionális kereskedelmi repterek külső közlekedési infrastruktúrájának (közúti és vasúti csomópontok és elágazások)⁴⁵ fejlesztése;

⁴³ Az EUMSZ. 194. cikk (1) bekezdése: „A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők: [...] b) az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül [...] d) az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.”

⁴⁴ N 316/2008. számú állami támogatás: Magyarország – Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése (HL C 232., 26. 09. 2009., 2. o.).

⁴⁵ A külső infrastruktúra az alábbiakat jelentette: a közúthálózat és a logisztikai központ, ipari park, kereskedelmi repülőtér vagy belvízi teherkötő telekhátára közötti összekötő utak hálózata. Elvárás volt, hogy az érintett infrastruktúrák valamennyi potenciális felhasználó számára nyitva álljanak és hozzáférhetőek legyenek.

- üzleti parkok kialakítása vasúti csomópontok kiépítésével és fejlesztésével biztosított intermodalitás céljából;
- áruforgalmat bonyolító kikötők külső közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése.

A támogatás elszámolható költségei az infrastruktúrákhoz, valamint a megvalósíthatósági tanulmányokhoz, a tervezéshez és előkészítő tevékenységhez kapcsolódó költségek, a beruházás végrehajtásához szükséges tárgyi eszközök és immateriális javak költségei. A fejlesztéshez szükséges ingatlanvásárlás az elszámolható költségek maximum 10%-a lehetett. A regionális támogatásokra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan immateriális javak csak harmadik felektől való beszerzés esetén támogathatók, ha azokat a kedvezményezett kizárólag a beruházási támogatásból végrehajtandó projekt céljára használja fel, azok szerepelnek a vállalkozás eszközei között, és 5 (kkv-kedvezményezett esetén 3) évig a támogatással érintett létesítményben maradnak.

A támogatás költségvetése 60 millió euró volt 5 évre, és a magyar hatóságok vállalták, hogy a kedvezményezetteket nyílt pályázat alapján választják ki, valamint egy projekt sem kap 1 milliárd forintot meghaladó támogatást. A pályázat során az elbírálás az alábbi kritériumokat vette figyelembe: az áruforgalom legkevesebb ráfordítással való növelése, a támogatás összege és intenzitása, illetve az intermodalitás javítása, különösen a környezetbarát vasúti és belvízi szállítási lehetőségek megteremtése vagy bővítése. Megkezdett projektek és nehéz helyzetben lévő, valamint visszatérítetési kötelezettség alatt álló vállalkozások ki voltak zárva a kedvezményezettek köréből. A kedvezményezettnek a támogatásból létrehozott infrastruktúrát kkv esetében 3, egyébként 5 évig fenn kellett tartania.

A Bizottság a kapott információk alapján arra a következtetésre jutott, hogy a támogatásból létrehozott vagy fejleszteni kívánt infrastruktúrákat kereskedelmi (gazdasági) célból fogják működtetni. A tervezet tekintetében az állami források felhasználása, a szelektivitás és az előny kritériuma is teljesült, és liberalizált ágazatban⁴⁶ tevékeny vállalkozások gazdasági helyzetét erősíti, tehát az intézkedés állami támogatásnak minősül, így döntenie kellett a támogatás összeegyeztethetőségéről, amit – egyéb szabály vagy irányelv hiányában – közvetlenül az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján tett meg.

A Bizottság megállapította, hogy az intézkedés hozzájárul az EU kiegyensúlyozott multimodális szállítási rendszerének mint közös érdekű célkitűzés⁴⁷ megvalósulásához, és az áruk közút helyett más, kevésbé szennyező szállítási módok felé tereléséhez, és az intézkedés hozzájárul a gazdasági növekedéshez, valamint az európai versenyképességhez is.

A támogatás szükségessége tekintetében a Bizottság megállapította, hogy a kérdéses infrastruktúrák kiépítéséhez vagy fejlesztéséhez szükség van állami beavatkozásra, ugyanis a piaci erők tisztán kereskedelmi alapon nem fogják azt biztosítani. A támogatás arányosságát a kedvezményezettek nyílt pályázatban, objektív feltételek alapján történő kiválasztása és a fejlesztésekhez való nyílt hozzáférés, valamint a magyar hatóságok által engedélyezett

⁴⁶ A tagállamok közötti kombinált árufuvarozás egyes típusaira vonatkozó általános szabályok megállapításáról szóló, 1992. december 7-i 92/106/EGK tanácsi irányelv az ágazatot liberalizálta (HL L 368., 17. 12. 1992., 38. o.).

⁴⁷ A multimodalitás mint közös érdekű célkitűzés tekintetében lásd a következő bizottsági dokumentumokat: *Európai közlekedéspolitika 2010-ig: ideje dönten.* Fehér könyv, COM (2001) 370, 2001. 09. 12.; *Tartsuk mozgásban Európát! Fenntartható mobilitás kontinensünk számára.* Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai Fehér könyvének félfelülvizsgálata című közlemény, COM (2006) 314 végleges, 2006. 06. 22.

maximális támogatási intenzitások is biztosítják.⁴⁸ A Bizottság azt is figyelembe vette, hogy a támogatásból megépítendő utak továbbra is állami tulajdonban maradnak, és a kedvezményezett saját forrásainak felhasználásával járul hozzá a fejlesztéshez.

8. táblázat

A maximális támogatási intenzitások az egyes régiókban és az egyes támogatható infrastruktúrátípusok esetében

Régió	Közutakhoz tartozó külső közlekedési infrastruktúra	Vasúthoz tartozó külső közlekedési infrastruktúra	Helyi vagy regionális belvízi teherkikötők
Dél-Dunántúl	50%	85%	85%
Észak-Magyarország	50%	85%	85%
Észak-Alföld	50%	85%	85%
Dél-Alföld	50%	85%	85%
Közép-Dunántúl	40%	75%	85%
Nyugat-Magyarország	30%	65%	85%

Forrás: a szerző szerkesztése

A magasabb (85%-os) támogatási intenzitást a Bizottság több együttes indok alapján engedélyezte:

- a kedvezményezettek nyílt eljárásban való kiválasztása,
- az érintett infrastruktúrák közvetlenül és közvetve (a projekt helyszínétől függően) kapcsolódnak a transzeurópai hálózatokhoz,
- az újonnan kifejlesztett vagy frissen telepített közlekedési infrastruktúrát nemcsak a fejlesztési projekthez közvetlenül kapcsolódó logisztikai központban vagy ipari parkban letelepedett üzleti vállalkozások használják, hanem harmadik vállalkozások is,
- általános közlekedési infrastruktúra fejlesztése jogszabályi úton magánvállalkozás számára nem tehető kötelezővé.

A Bizottság a támogatás versenytorzító hatását minden infrastruktúra esetében alacsonynak minősítette, tekintettel arra a tényre, hogy a támogatást olyan infrastruktúra építésére nyújtják, amely mindenki számára hozzáférhető, és előnyöket nyújt mind a hatásövezetben már letelepedett vállalkozások számára, mind pedig a később letelepedők számára. A projekt hozzájárul szállításnak a közút, a vasút és a belvízi hajózás közötti arányosabb eloszlásához, s ezáltal végső soron a közúti szállítás elterjedtségének mérséklését eredményező modális váltást mozdítja elő. Továbbá a projektekhez nyújtható támogatás összege is maximált.

⁴⁸ A támogatási intenzitás követte az akkor hatályos regionális támogatási térkép intenzitásait.

Magyarország 2010-ben bejelentette, hogy a program hatályát a Közép-Magyarország régióra is ki kívánja terjeszteni az eredeti költségvetés kismértékű csökkentése mellett, a regionális támogatás térkép maximális intenzitásait követve (a vasúti és kikötői fejlesztése esetében szintén magasabb támogatási intenzitással). A Bizottság, mivel más feltételek nem módosultak, a módosítást is összeegyeztethető támogatásnak minősítette.⁴⁹

⁴⁹ N 199/2010. számú állami támogatás: Magyarország – Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése (HL C 151., 15. 05. 2010., 1. o.).

6. A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁS FOGALMA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁBAN

A mikro-, kis- és középvállalkozások (a továbbiakban együtt: kkv-k)¹ sajátos versenypozícióját már évtizedek óta elismerik az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokra vonatkozó európai jogforrások. A kkv-knak nyújtott állami támogatásokra vonatkozó 1992-es iránymutatástól² (a továbbiakban: 1992-es iránymutatás) a ma hatályos, 2014-ben elfogadott csoportmentességi rendeletekig állandó eleme az állami támogatási szabályoknak az, hogy indokolt (a belső piaccal összeegyeztethető) lehet a kkv-k bizonyos mértékű támogatása a sajátos helyzetükre és a gazdaságban betöltött szerepükre tekintettel. Az 1992-es iránymutatás szerint a kkv-k kulcsszerepet játszanak a munkahelyteremtésben, az innovációban és a gazdasági verseny fenntartásában, de hátrányban vannak a nagyvállalkozásokkal szemben, és nehezebben jutnak finanszírozáshoz, továbbá az adminisztratív és adóterhek jobban sújtják őket.³ Az általános csoportmentességi rendelet⁴ lényegében ugyanezeket az érveket ismétli meg: a kkv-kra vonatkozó sajátos szabályozást indokolja, hogy döntő szerepet játszanak a munkahelyteremtésben, valamint a társadalmi stabilitás és a gazdasági fejlődés fontos tényezői. A fejlődésüket azonban akadályozhatja a piac nem megfelelő működése, így például a tőkéhez, hitelhez és információkhoz gyakran sokkal korlátozottabban férnek hozzá, mint a nagyobb versenytársaik.⁵ Az Európai Unió kkv fogalmának meghatározásához készült útmutató⁶ (a továbbiakban: felhasználói útmutató) is piaci hiányosságokkal, illetve gazdaságszerkezeti problémákkal indokolja a kkv-k támogathatóságát.

A mai szabályozás a kkv-k támogatását a csoportmentességi rendeleten keresztül, tehát bejelentés és bizottsági határozat nélkül is széles körben lehetővé teszi. Egyrészt bizonyos támogatási kategóriák kizárólag kkv-k⁷ vagy azok egyes kategóriái⁸ számára elérhetők, másrészt több jogcím alapján nyújtható a kkv-k számára „bónusz”⁹, azaz magasabb támoga-

¹ A *kkv* rövidítés és a *kis- és középvállalkozás* fogalom a fejezetben minden esetben tartalmazza a *mikrovállalkozásokat* is.

² A kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról szóló, 1992-es közösségi iránymutatás (HL C 213., 1992. 08. 19., 2. o.)

³ 1992-es iránymutatás, 1.1–1.4. pont.

⁴ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet, HL L 187., 2014. 06. 26.

⁵ Általános csoportmentességi rendelet, (40) preambulumbekkezdés.

⁶ *Felhasználói útmutató a kkv-k fogalom meghatározásához* (2016). Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala.

⁷ Például az általános csoportmentességi rendelet 2. szakaszában felsorolt kategóriák.

⁸ Például az általános csoportmentességi rendelet 22. cikke szerinti induló vállalkozásnak nyújtott támogatás.

⁹ Sok jogcím, így az általános csoportmentességi rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás vagy a környezetvédelmi támogatások (7. szakasz) jelentős hányada alapján magasabb intenzitás adható középvállalkozásnak, és tovább emelhető az intenzitás kisvállalkozások esetén.

tási intenzitás, végezetül pedig egyes támogatási kategóriáknál, ha a kedvezményezett kkv, az összegegyeztetetőségi feltételek egyszerűbben teljesíthetők, mint a nagyvállalkozásra vonatkozók.¹⁰

Az állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából tehát nem elhanyagolható a jelentősége a vállalkozás méretének, hiszen egyebek mellett a támogatási kategória elérhetősége (így ezen keresztül például egy pályázaton való indulás lehetősége) vagy a támogatás intenzitása is múlhat azon, hogy az adott vállalkozás kkv-nak minősül-e. A jogalkalmazás számára a problémát az jelenti, hogy a vállalkozások pénzügyi, működési és irányítási szempontból szoros kapcsolatban állhatnak egymással,¹¹ és az ilyen kötelek miatt gyakran igen nehéz pontos határvonalat húzni a kkv-k és a nagyvállalkozások között; elvárás viszont az, hogy csak azok a vállalkozások részesüljenek támogatásban, amelyeknek valóban szükségük van arra.¹² Erre tekintettel érdemes alaposabban bemutatni azokat a szabályokat, amelyek alapján a vállalkozások halmazából kiválogathatók a kkv-k, valamint a kkv-k csoportján belül azonosíthatók a mikro-, kis- és középvállalkozások.

6.1. Történeti háttér

A kkv-k fogalmának az Európai Unió belüli egységesítésének kezdete az 1990-es évekhez köthető. Akkor több uniós dokumentum¹³ is szorgalmazta az összehangolt kkv fogalom alkalmazásának szükségességét, tekintettel az egyes országok és az európai szervek közötti meghatározásbeli eltérések alkalmazásának versenytorzító hatásaira. Az egységes definíció alkalmazásának első lépései között állami támogatási szempontból kiemelendő az 1992-es iránymutatás, amely – többek közt elismerve a kkv-k gazdaságban játszott kiemelkedő szerepét (a foglalkoztatási jelentőségüket, valamint azt, hogy kkv-k a gazdasági megújulás lehetőségének és a versenynek a forrásai) és a működésük nehézségeit az adminisztratív terhek és a finanszírozáshoz való hozzáférés területén – meghatározta, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazásában mi tekinthető kkv-nak.

Az 1992-es iránymutatás szerinti fogalom még jóval kevésbé volt cizellált, mint a későbbiek, de egyes összetevői a mai napig irányadók, így a kkv-státusz az alkalmazotti létszámtól, valamint vagylagosan a forgalom vagy mérlegfőösszeg méretétől függött. A tulajdonosi háttérnél pedig már megjelent annak a mai szabálynak az előképe, hogy egyes intézményi befektetőtípusok esetén bizonyos feltételek teljesülésekor nem veszi el a kkv-státuszt az érintett vállalkozás akkor sem, ha a befektető figyelembevételével már nagyvállalkozás lenne. A meghatározás azonban egyebekben még a ma használthoz ké-

¹⁰ Az ösztönző hatásra vonatkozó szabályok például ad hoc támogatásnál csak a nagyvállalkozásokra rónak plusz bizonyítási kötelezettséget [6. cikk (3) bekezdés]. A regionális beruházási támogatás az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti régióiban szigorúbb feltételek alapján nyújtható nagyvállalkozásnak, mint kkv-nak [14. cikk (3) bekezdés].

¹¹ Felhasználói útmutató, 3.

¹² A mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás (HL L 124., 36–41., 2003. 05. 20.), (9) preambulumbekzdés.

¹³ Az egységes definíció előzményeinek összefoglalásához lásd a kis- és középvállalkozások fogalmának meghatározásáról szóló 1996. április 3-i 96/280/EK bizottsági ajánlás (HL L 107., 1996. 04. 30., 4–9. o.) preambulumát.

pest kevésbé volt összetett, így például leegyszerűsítő volt a cégesoportok szabályozása (az egyetlen kapcsolódó feltétel az volt, hogy ha nagyvállalkozás 25%-nál nagyobb részesedéssel rendelkezett a jogi személyben, az nem minősülhetett kkv-nak).¹⁴

A mai fogalomhoz már jóval közelebb álló definíció a kis- és középvállalkozások fogalmának meghatározásáról szóló 1996. április 3-i 96/280/EK bizottsági ajánlásban¹⁵ (a továbbiakban: 1996-os ajánlás) jelent meg. Az 1996-os ajánlásban már szerepel a mikro-vállalkozás alkategóriája, és az a ma is ismert elem, hogy a kkv-jogállás elvesztése nem azonnal történik, hanem csak ha a változás tartós (két pénzügyi éven túl is fennáll). A meghatározás részévé váltak ezen felül technikai szabályok is (például az alkalmazotti létszám, az árbevétel és a mérlegfőösszeg számítását illetően), segítve a kkv-fogalom egyéges gyakorlati alkalmazását.

Az uniószerteregységes kkv-fogalomnak a fentiekben dióhéjban bemutatott evolúciója 2003-ban érte el a szabályok szintjén a mai állapotot. Ekkor született meg ugyanis a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás¹⁶ (a továbbiakban: 2003-as ajánlás), amely azóta is hatályban van, és az abban foglaltakat azóta következetesen és egységesen alkalmazza egyebek mellett az állami támogatási szabályozás is. Így például a mai általános csoportmentességi rendelet, a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete szerinti kkv-meghatározás megfelel a 2003-as ajánlásban foglaltaknak, de az előző csoportmentességi rendelet, a 800/2008/EK rendelet¹⁷ is a 2003-as ajánlás szerinti definíciót alkalmazta.¹⁸

A jövőre nézve megemlítendő, hogy az Európai Bizottság a közelmúltban kezdeményezte a kkv fogalmának és ekként a 2003-as ajánlás felülvizsgálatát.¹⁹ A felülvizsgálat egyik oka, hogy a fogalomban meghatározott pénzügyi határértékek nem emelkedtek 2003 óta annak ellenére, hogy az infláció összesített mértéke 26,75% volt 2003 és 2016 között, a másik indokot pedig az adja, hogy a Törvényszék 2016. szeptember 15-i, T-587/14. számú ítélete²⁰ alapján a jogbiztonság érdekében megfontolandó pontosítani a kkv státusz vizsgálata során figyelembe veendő vállalkozások körét (lásd alább). A felülvizsgálattal kapcsolatos konzultáció még csak most kezdődött meg, így jelenleg kérdéses, hogy sor kerül-e az ajánlás módosítására.

6.2. A kkv-meghatározásra vonatkozó szabályok a 2003-as ajánlás alapján

Egy jogalany kkv-státuszát 3 tényező határozza meg. Az első az, hogy a jogalany *vállalkozás-e*. A 2003-as ajánlás 1. cikke gyakorlatilag az e könyv 2. fejezetében bemutatott

¹⁴ Lásd az 1992-es iránymutatás 2. pontját.

¹⁵ HL L 107., 1996. 04. 30., 4–9. o.

¹⁶ HL L 124., 2003. 05. 20., 36–41. o.

¹⁷ HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o.

¹⁸ Lásd a 800/2008/EK rendelet (53) preambulumbekzdését és I. mellékletét.

¹⁹ Ares(2017)2868537. számú bizottsági dokumentum, 2017. június 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/law/betterregulation/initiatives/ares-2017-2868537_en (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁰ A T-587/14. számú a Crosfield Italia Srl és az Európai Vegyianyag-ügynökség (ECHA) közötti ügyben hozott, 2016. szeptember 15-i ítélet [ECLI:EU:T:2016:475].

tevékenység alapú vállalkozás fogalmat rögzíti, néhány példával kiegészítve.²¹ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásfogalom felhasználásának az a gyakorlati következménye, hogy bármilyen gazdasági tevékenységet folytató jogalany, tehát nem kizárólag gazdasági társaságok esetén merülhet fel a kkv-i jogállás lehetősége.

A második tényező, hogy *a vállalkozás bizonyos adatai a vonatkozó küszöbértékek alatt maradnak-e*. A 3 vizsgálandó adat a foglalkoztatotti létszám, az árbevétel és a mérlegfőösszeg; ezek alapján dönthető el, hogy a vállalkozás kkv-e, és ha igen, a mikro-, a kis- vagy a középvállalkozás kategóriájába sorolható-e. A foglalkoztatotti létszám küszöbértékét elérő vállalkozások nagyvállalkozások, de ha a vállalkozás 250 főnél kevesebb alkalmazottal rendelkezik, akkor ahhoz, hogy a kkv-kategóriába kerüljön, elég, ha az árbevétele vagy a mérlegfőösszege közül az egyik nem haladja meg a vonatkozó határértéket (50, illetve 43 millió euró).²² A kkv fogalma „belülről”, belső határértékek alapján pedig úgy működik, mint egy matrjoska baba: minden mikrovállalkozás egyben kisvállalkozás, és minden kisvállalkozás egyben kkv is (viszont a kkv tágabb kategóriája tartalmazza a középvállalkozásokat is). A küszöbértékeket és az egyes kategóriákat az alábbi táblázat mutatja be.

9. táblázat

*A kkv-k kategóriái a 2003-as ajánlás 2. cikke szerinti küszöbértékek alapján*²³

Kategória	Létszám		Árbevétel		Mérlegfőösszeg
Középvállalkozás	< 250	és	≤ 50 millió euró	vagy	≤ 43 millió euró
Kisvállalkozás	< 50	és	≤ 10 millió euró	vagy	≤ 10 millió euró
Mikrovállalkozás	< 10	és	≤ 2 millió euró	vagy	≤ 2 millió euró

Forrás: a szerző szerkesztése

Azaz e táblázat alapján is látható, hogy egy 260 főt foglalkoztató vállalkozás a középvállalkozásokra vonatkozó határértéknél alacsonyabb árbevétel és mérlegfőösszeg esetén is nagyvállalkozás, viszont ha 240 a foglalkoztatotti létszám, az árbevétel vagy a mérlegfőösszeg közül az egyik meghaladhatja a táblázat első sora szerinti küszöbértéket anélkül, hogy elvesztené a vállalkozás a kkv-státuszt (de ha mindkét pénzügyi érték magasabb a határértéknél, a vállalkozás a létszámadattól függetlenül nagyvállalkozás). Az adatok forrása a legutolsó elfogadott éves beszámoló, de ilyenekkel nem rendelkező újonnan létrehozott vállalkozások esetén az üzleti tervet (jőhiszemű becslést) kell alkalmazni.²⁴

A létszámadat „éves munkaerőegységen” alapul, azaz azokat, akik részmunkaidőben vagy csak az év egy részében dolgoztak a vállalkozásnál, arányosítva lehet beleszámítani az adatba. A gyakornokok és a szülési vagy szülői szabadságukat töltők figyelmen kívül

²¹ „Egy vállalkozás – jogi formájától függetlenül – gazdasági tevékenységet folytató egységnek tekintendő. Ez különösen magában foglalja a kézművesipari vagy egyéb tevékenységet folytató önálló vállalkozókat vagy családi vállalkozásokat, valamint a rendszeres gazdasági tevékenységet folytató személyegyesüléseket vagy szövetkezeteket.”

²² A 2003-as ajánlás ágazati különbségekkel magyarázza, hogy miért javasolt két pénzügyi határérték (vagylagos) alkalmazása. Lásd a (4) preambulumbekendést.

²³ Felhasználói útmutató, 11.

²⁴ 2003-as ajánlás, 4. cikk (3) bekezdés és 6. cikk (1) bekezdés; kapcsolt és partnervállalkozások esetén a konszolidált beszámoló adatait kell főszabályként alkalmazni.

hagyhatók. A foglalkoztatottak közé számítandók a munkavállalók, a nemzeti jog alapján annak minősülő, a vállalkozásnál dolgozó, annak alárendelt más személyek (ilyen lehet például a vállalkozásnál dolgozó kölcsönvett munkaerő), valamint a vállalkozást vezető tulajdonosok és az annál rendszeresen „tevékenységet folytató és a pénzügyi haszonból részesedő” többi tag is. Az árbevételadat nettó (hozzáadottérték-típusú adóktól megtisztított, az esetleges árkedvezményeket is figyelembe vevő) adat.²⁵

A 2003-as ajánlás kezeli azt az adott esetben méltánytalansághoz vezető helyzetet is, amit az eredményezne, ha a határértéke(ke)t egy átmeneti piaci fejlemény miatt ideiglenesen átlépő vállalkozás elveszítené a kkv-státuszt. A szabályozás értelmében ugyanis csak akkor veszíti el a vállalkozás a kkv-jogállást, ha két egymást követő beszámolási időszakban túllépi a felső határértékeket. Ez nem kizárólag a kkv-státusz elvesztésére vonatkozik, a kkv-kategórián belüli alkategóriák közötti mozgásra is.²⁶ Sőt, a szabályozás kétirányú, azaz egy nagyvállalkozásnak is „várnia” kell két beszámolási időszakot ahhoz, hogy kkv lehessen. Fontos, hogy a fenti kivétel csak organikus fejlődésre vonatkozik: felvásárlásokra, egyesülésekre, szétválásokra, tulajdonosváltásokra nem; ezekben az esetekben a kkv-jogállás azonnal elveszhet, mivel ilyenkor a változást követő állapot, tulajdonosi szerkezet alapján kell vizsgálni a vállalkozás méretét.²⁷

A harmadik tényező pedig a vállalkozások közötti kapcsolatok figyelembevétele; a vonatkozó szabályok alapján bizonyos vállalkozások adatait részben vagy egészben hozzá kell adni a vállalkozás adataihoz a kkv-státusz ellenőrzése során. A szabályozás 3 kategóriát különböztet meg: az önálló vállalkozását, a kapcsolt vállalkozását és a partnervállalkozását.²⁸

Önálló a vállalkozás, ha nincs sem kapcsolt, sem pedig partnervállalkozása (sem a vizsgált vállalkozás nem rendelkezik más vállalkozásban, sem más vállalkozás nem rendelkezik olyan részesedéssel a vizsgált vállalkozásban, ami alapján a másik vállalkozás a vizsgált partner- vagy kapcsolt vállalkozása lenne). Ebben az esetben nem kell más vállalkozás adatait figyelembe venni a határértékek vizsgálatakor.²⁹

Kapcsolt vállalkozások azok a vállalkozások, amelyek esetén az egyik vállalkozásnak – akár közvetve, több vállalkozáson keresztül – többségi részesedése van a másikban, vagy a szavazati jogok többségével rendelkezik, illetve olyan speciális jogosultságai vannak szerződés vagy egyéb jogviszony alapján, amelyek lehetővé teszik a másik vállalkozás irányítását. Kapcsolt vállalkozási kapcsolat áll fenn akkor is, ha természetes személyen vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül hasonló kapcsolat van a két vállalkozás között, amennyiben tevékenységük legalább egy részét ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon végzik.³⁰ A kapcsolt vállalkozások adatait teljes egészükben hozzá kell számítani a vizsgált vállalkozás számaihoz annak ellenőrzésekor, hogy az egyes vállalkozásméret-kategóriák határértékeit eléri-e a vállalkozás.³¹ Ráadásul a kapcsolt vállalkozási kapcsolat közvetve is fennáll, tehát a vizsgált vállalkozás kapcsolt

²⁵ Felhasználói útmutató, 12–13.

²⁶ 2003-as ajánlás, 4. cikk (3) bekezdés.

²⁷ Felhasználói útmutató, 14. és a 2012. december 18-i 2012/838/EU számú Euratom bizottsági határozat (HL L 359., 2012. 12. 29.), 1.1.3.1. szakasz (6) bekezdés e) pont.

²⁸ 2003-as ajánlás, 3. cikk.

²⁹ 2003-as ajánlás, 3. cikk (1) bekezdés.

³⁰ 2003-as ajánlás, 3. cikk (3) bekezdés, negyedik bekezdés.

³¹ 2003-as ajánlás, 6. cikk (2) bekezdés.

vállalkozásának kapcsolt vállalkozása és annak a kapcsolt vállalkozása is 100%-ban figyelembe veendő a vizsgált vállalkozás adatainál, egészen addig, amíg kapcsolt vállalkozási kapcsolatok vannak a láncolatban.

A kapcsolt vállalkozásokkal összefüggésben szabályozza a 2003-as ajánlás, hogy további vizsgálat nélkül automatikusan nagyvállalkozás a vállalkozás, ha tőkéjének vagy szavazati jogainak 25%-a vagy annál több közvetlenül vagy közvetve egy vagy több állami (vagy önkormányzati) szerv tulajdonában és ellenőrzése alatt áll.³² A szabály indoka, hogy a köztulajdonban levő vállalkozások számára pénzügyi előnyöket nyújthat a magánszféra vállalkozásaival szemben, és nehézséget okozhat az állami szerv létszám- és pénzügyi adatainak meghatározása.³³

A harmadik csoport a *partnervállalkozásoké*, amelyek azok a nem önálló és nem kapcsolt vállalkozások, ahol a vizsgált vállalkozásban vagy annak szavazati jogaiban 25%-os vagy annál nagyobb részzel rendelkeznek, illetve amelyben a vizsgált vállalkozás 25%-os részesedéssel rendelkezik, vagy a szavazati jogok 25%-át birtokolja.³⁴ Mivel azonban a partnervállalkozás nem kapcsolt vállalkozás, a partnervállalkozás csak addig partnervállalkozás, amíg a részesedés meg nem haladja az 50%-ot.³⁵ A partnervállalkozások adatait a 25–50%-os részesedés alapján arányosítva kell hozzáadni a vizsgált vállalkozás adataihoz; a vizsgált vállalkozás és a partnervállalkozás közötti kereszttulajdonlás esetén, valamint a tőkerészesedés és a szavazati jog eltérése esetén a nagyobb mértékű részesedés alapján kell számolni.³⁶

A partnervállalkozások közül a vizsgált vállalkozás saját partnervállalkozásait és a kapcsolt vállalkozásai partnervállalkozásait kell figyelembe vennie, a partnervállalkozása partnervállalkozását már nem.³⁷ A vizsgált vállalkozás partnervállalkozásai kapcsolt vállalkozásainak adatait azonban hozzá kell adni a vizsgált vállalkozás adatainak összesítésekor, de a partnervállalkozás kapcsolt vállalkozásainak adatait természetesen a vizsgált vállalkozás és a partnervállalkozás közötti részesedésnek megfelelő százalékban.³⁸

³² 2003-as ajánlás, 3. cikk (3) bekezdés.

³³ Felhasználói útmutató, 19.

³⁴ Érdeklenségképpen megemlítendő a C 27/2008 (ex N 426/2005) számú ügyben (EverQ) hozott C(2010)172 számú 2010. január 27-i határozat. Ebben a Bizottság megállapította, hogy annak ellenére, hogy egy vállalkozásban csak 24,9%-os részesedéssel bírt egy másik vállalkozás, a partnervállalkozási szintnél kisebb részesedést mesterségesen hozták létre, és a 24,9%-kal rendelkező részvényes vállalkozás befolyása ennél sokkal jelentősebb volt. Tehát hiába nem volt formailag partnervállalkozás, a befolyásra hivatkozással ellenőrizte a Bizottság, hogy a vizsgált vállalkozás a kkv-kat sújtó hátrányok érintik-e, és arra a következtetésre jutott, hogy nem, így a vizsgált vállalkozás nem volt jogosult a kkv-bónuszra.

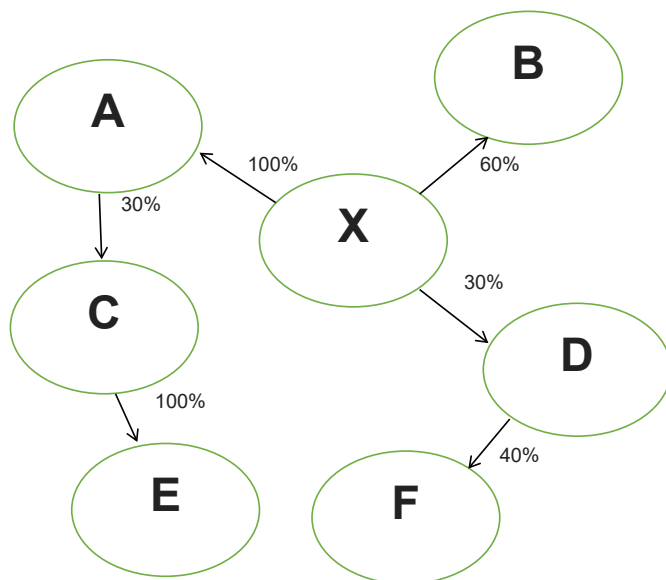
³⁵ 2003-as ajánlás, 3. cikk (2) bekezdés, első albekezdés.

³⁶ 2003-as ajánlás, 6. cikk (2)–(4) bekezdés.

³⁷ A T-587/14. számú, fent említett ügyben hozott ítéletének 41. pontjában a Törvényszék azt állapította meg, hogy a vállalkozás kapcsolt vállalkozása partnervállalkozásának kapcsolt vállalkozása nem veendő figyelembe a vállalkozás kkv-státuszának vizsgálatakor, mert ezt az ajánlás 6. cikk (2) bekezdése nem mondja ki. Tehát az ítélet alapján a kapcsolt vállalkozások partnervállalkozásai, a partnervállalkozások kapcsolt vállalkozásai és a vizsgált vállalkozás partnervállalkozásainak kapcsolt vállalkozásai veendők figyelembe, a kapcsolt vállalkozások partnervállalkozásainak kapcsolt vállalkozásai nem.

³⁸ 2003-as ajánlás, 6. cikk (2)–(4) bekezdés; Felhasználói útmutató, 23. A Felhasználói útmutató a 25–30. oldalon szemléletes példákat is tartalmaz a partner- és kapcsolt vállalkozási kapcsolatokról és a számadatok összesítésének módjáról.

Vannak esetek, amikor a 25%-ot elérő részesedés nem eredményez partnervállalkozási kapcsolatot. Ha a vállalkozásban nyilvánosan működő befektetőtársaság, kockázati tőke-társaság, rendszeres kockázati tőke-befektetést folytató magánszemély(ek csoportja), üzleti angyal, egyetem vagy nonprofit kutatóközpont, intézményi befektető (beleértve a regionális fejlesztési alapokat) és kisebb önkormányzat (legfeljebb 10 millió euró éves költségvetésű önkormányzat, ha a lakosság szám egyúttal nem éri el az 5 ezer főt) birtokol 25–50%-os részesedést, a kapcsolat nem eredményez partnervállalkozási kapcsolatot.³⁹ A kisebb önkormányzatokra vonatkozó partnervállalkozási kitétel kivételt jelent az állami és önkormányzati szervek 25%-os részesedése esetén automatikusan nagyvállalkozási státuszt eredményező, fent ismertetett szabály alól.



6. ábra

Példa kapcsolt és partnervállalkozásokra

Forrás: a szerző szerkesztése

A példában X kkv-státuszát vizsgálva, ha a nyilak tulajdoni részesedést jelölnek (tehát például X vállalkozás D-ben 30%-os részesedéssel rendelkezik, míg E vállalkozás C 100%-os leányvállalata), akkor B vállalkozás X kapcsolt vállalkozása, ahogy A is, ezek foglalkoztatottjait és pénzügyi adatait teljes egészükben hozzá kell adni X számaihoz. D csak partnervállalkozás, így D adatait csak 30%-ban kell hozzászámítani X adataihoz. F már figyelmen kívül hagyható, hiszen csak X partnervállalkozásának partnervállalkozása. A kérdéses pont E, mert ugyan X partnervállalkozása esetleges kapcsolt vállalkozásának adatait figyelembe kellene venni, esetünkben E vállalkozás X kapcsolt vállalkozása

³⁹ 2003-as ajánlás, 3. cikk (2) bekezdés, második albekezdés.

A partnervállalkozásának C kapcsolt vállalkozása, és a Törvényszék szerint⁴⁰ a 2003-as ajánlás nem tartalmazza kifejezetten, hogy X vizsgálata során E adatai is figyelembe veendők. A Törvényszék döntése nyilván vitatható, és a kkv-szabály kijátszásához vezethet, hiszen egy kapcsolt vállalkozás mesterséges közbeiktatásával elérheti a vállalkozás, hogy a partnervállalkozása kapcsolt vállalkozásának adatait ne kelljen figyelembe venni. A kkv fogalmának 2017-ben kezdeményezett felülvizsgálatának egyik deklarált oka éppen ennek a kiskapunak a bezárása.⁴¹

6.3. Gyakorlati példák

6.3.1. A HaTeFo GmbH és a Finanzamt Haldensleben közötti előzetes döntéshozatali ügy

A HaTeFo-ügyben hozott 2014-es bírósági ítélet⁴² a gyakorlat szempontjából azért érdekes, mert ítéletében a Bíróság értelmezte a 2003-as ajánlason alapuló, alapvetően egzakt európai uniós kkv-fogalom leginkább értelmezésre szoruló elemét, a 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdése szerinti rendelkezést. E szabály szerint az a vállalkozás, amely természetes személyen vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül a kapcsolt vállalkozások közötti, a 3. cikk (3) bekezdés első bekezdésében meghatározott kapcsolatok valamelyikével rendelkezik egy másik vállalkozással, az utóbbi kapcsolt vállalkozásának tekintendő, amennyiben bekezdés, legalább egy részét ugyanazon érintett piacon vagy egy szomszédos piacon végzi.

A kérdéses előírás alapján tehát a jogalkalmazónak nemcsak a vállalkozások közötti közvetlen kapcsolatokat, hanem *a természetes személyeken keresztül közvetett kapcsolatokat is vizsgálnia kell*, ráadásul nemcsak egyazon természetes személy, hanem „közösen eljáró természetes személyek” csoportja vonatkozásában is. Jogos kérdésként merült fel a joggyakorlatban, hogy ez a szabály pontosan milyen természetes személyek közötti kapcsolatokat fed le (a „közösen eljáró” fordulatba szó szerinti értelmezéssel akár lazább, átmeneti együttműködési formák is beleérthetők), és az is, hogy az érintett vállalkozások közötti köteleket is figyelembe kell-e venni a 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdése szerinti tényállás vizsgálata során.

39. szövegdoz

A HaTeFo-ügy háttere

A HaTeFo-ügy uniós bírósági szakaszát megelőzően németországi közigazgatási, illetve bírósági alapeljárásokban a HaTeFo GmbH (a továbbiakban: HaTeFo) nevű gazdasági társaság méretének besorolása volt az a jogkérdés, amellyel kapcsolatban a felülvizsgálati kérelem nyomán eljáró

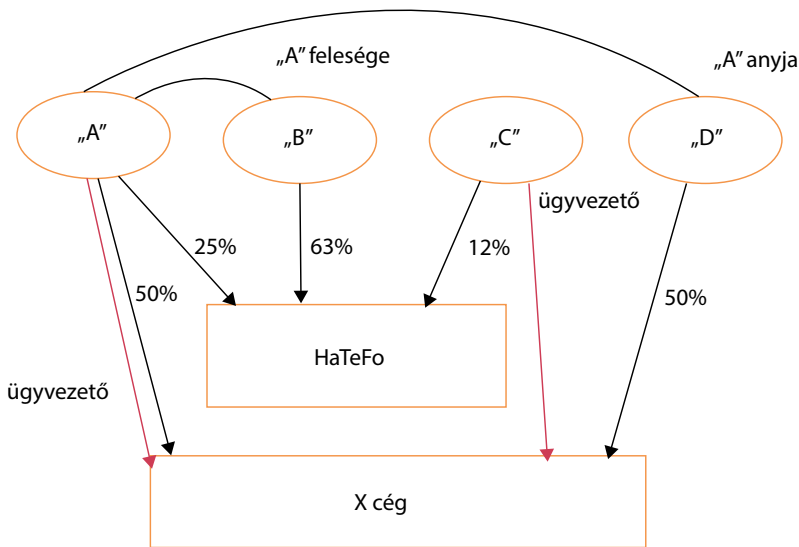
⁴⁰ T-587/14. számú ítélet.

⁴¹ *Revision of the EU SME Definition* (2017). [Ares(2017)2868537]. 3–4. oldal.

⁴² A C-110/13. számú HaTeFo GmbH és a Finanzamt Haldensleben közötti előzetes döntéshozatali ügyben hozott, 2014. február 27-i ítélet [ECLI:EU:C:2014:114].

Szövetségi Pénzügyi Bíróság (Bundesfinanzhof) előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Bírósághoz fordult.

Az 1999-ben alapított HaTeFo műanyagáru előállításával foglalkozott, és 3 természetes személy volt a tulajdonosa, „A” 24,8%, „B” („A” felesége) 62,8%, „C” pedig 12,4%-os mértékű részesedéssel. „A” és „C” ezen felül a HaTeFo ügyvezetői is voltak. A HaTeFo, ha önálló vállalkozásnak tekintették, megfelelt a kkv fogalmi elemeinek, mivel közvetlenül nem volt részesedése más vállalkozásban, és más vállalkozásnak sem volt tulajdonrészé benne (csak természetes személy tagjai voltak).⁴³ A jogértelmezési problémát az okozta, hogy áttételesen, a természetes személy tulajdonosain keresztül, valamint közvetlen szerződéses és gazdasági kapcsolatok révén képbe került egy másik, az ítéletben konkrétan meg nem nevezett, csak „X”-ként hivatkozott cég, amelynek „A” és az édesanyja, „D” voltak a tulajdonosai fele-fele arányban. A tulajdonosi háttérrel és egyéb kapcsolatokat szemlélteti az alábbi ábra.⁴⁴



A HaTeFo és az „X” cég közötti kötelék túlmutatott a részben közös tulajdonosi háttéren. Az „X” cég kezesséként támogatta a HaTeFo-t annak indulásakor, az „X” egyik képviselője látta el a HaTeFo technikai irányítását, továbbá egy olyan szerződés is fennállt a HaTeFo és az „X” között, amely alapján a HaTeFo kizárólag az „X” cég részére végzett értékesítést, és csak „X” jelent meg a piacon. A HaTeFo mindezek mellett az „X”-hez szervezte ki a kutatási, fejlesztési, illetve elektronikus adatfeldolgozási tevékenységét, és az „X” egyik bankszámláját is használta.⁴⁵

A tulajdonosok közötti rokonkapcsolatokra és az üzleti munkamegosztásra figyelemmel az alapügyben eljáró közigazgatási szerv (a Finanzamt Haldensleben) és egy német bíróság (a Finanzgericht) is úgy ítélte meg, hogy az „X” a HaTeFo kapcsolt vállalkozása annak ellenére,

⁴³ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 15. pont.

⁴⁴ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 13. pont.

⁴⁵ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 14. pont.

hogy a 2003-as ajánlás 3. cikk (3) bekezdés első albekezdés a)–d) pontjai szerinti esetek egyike sem áll fenn formálisan a két cég viszonylatában. Ennek indoka, hogy a két jogalany közötti kapcsolat a 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdése szerinti, az összehangoltan eljáró természetes személyek csoportján keresztüli kapcsolataira vonatkozó kitételének megfelel, ugyanis „A”, „B” és „D” rokonok, valamint a HaTeFo és az „X” közötti gazdasági feladatmegosztás magas fokú.⁴⁶

A Szövetségi Pénzügyi Bíróság a HaTeFo által kezdeményezett felülvizsgálati eljárást felfüggesztette, és a kkv-ajánlás 3. cikk (3) bekezdésében foglaltak értelmezését kérte a Bíróságtól. A kérdések arra irányultak, hogy mit kell vizsgálnia a jogalkalmazónak a természetes személy tulajdonosok összehangolt magatartásával kapcsolatban, így például elegendő-e az érintett természetes személyek közötti együttműködés, vagy kifejezetten összehangolt magatartásra van-e szükség; elvárás-e az érintett cégek közötti, természetes személyeken keresztüli tulajdonosi, valamint gazdasági kapcsolatok értékelését elvégezni akkor, ha a kkv-ajánlás 3. cikk (3) bekezdés első albekezdése szerinti kapcsolatok nem állnak fenn; és az első albekezdés szerinti kapcsolatok hiányakor fel kell-e merülnie a kkv-fogalom megkerülésére irányuló szándéknak vagy ilyen kockázatnak ahhoz, hogy a természetes személyeken keresztüli tulajdonosi, valamint gazdasági kapcsolatokat is vizsgálni kelljen.⁴⁷

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bíróság az ügyel kapcsolatban a tagállami megkeresésre tett válaszában egyértelművé tette, hogy annak megállapítása, hogy a kkv-ajánlás 3. cikk (3) bekezdés első albekezdése szerinti kapcsolatok nem állnak fent egyes vállalkozások között, önmagában nem zárja ki azt, hogy azok a negyedik albekezdés alapján kapcsolt vállalkozások legyenek. Ennek indoka a kkv-ajánlás kifejezett célja, hogy a kategória ne tartalmazza a kkv-k gazdasági erejét túllépő vállalkozások csoportjait azért, hogy csak azok a vállalkozások részesedhessenek a kkv-k kategóriájának nyújtott előnyökből, amelyeknek valóban szüksége van rá. Az előnyökre figyelemmel továbbá *szigorúan kell értelmezni a kkv fogalmát*, és ügyelni kell arra, hogy a kkv meghatározása ne legyen formális alapon megkerülhető.⁴⁸

Erre figyelemmel a Bíróság szerint kapcsolt vállalkozásnak kell tekinteni azokat a vállalkozásokat, amelyek esetén az első albekezdés szerinti kritériumok nem, de a negyedik szerintiiek fennállnak, amennyiben a vállalkozások a tevékenységüket vagy annak egy részét ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon végzik.⁴⁹ Ahhoz pedig, hogy az összehangoltan eljáró természetes személyekre vonatkozó feltétel teljesüljön, elegendő az érintett vállalkozások üzleti döntéseinek befolyásolása érdekében tanúsított olyan fokú együttműködés, ami kizárja az érintett vállalkozások gazdasági függetlenségét; az összehangolt eljáráshoz nem szükséges sem szerződéses kapcsolat a természetes személyek között, sem pedig szándék a kkv meghatározásának megkerülésére.⁵⁰

A fenti alapelvek rögzítésén túlmenően a Bíróság a HaTeFo és az „X” cégek közötti kapcsolatok elemzése alapján mind a tulajdonosaik közötti rokoni, mind pedig a munkameg-

⁴⁶ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 16–17. pont.

⁴⁷ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 24. pont.

⁴⁸ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 29–33. pont.

⁴⁹ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 34. pont

⁵⁰ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 35. pont.

osztásra és együttműködésre utaló üzleti kapcsolatokat felsorolva megállapította, hogy két ilyen vállalkozást nem lehet egymástól független (önálló) vállalkozásoknak tekinteni, mert azok gazdasági egységet képeznek. Az értékeléssel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy ez a jogalkalmazó szerv feladata, amelynek keretében lehetővé kell tenni az ellenbizonyítást az érintett cégek számára.⁵¹

A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy a 3. cikk (3) bekezdés első és negyedik albekezdése szerinti kapcsolt vállalkozási tényállások egyenrangúak abban az értelemben, hogy mind a kettőt vizsgálni kell a kkv-státusz ellenőrzése során. Szintén hasznos volt a joggyakorlat segítése szempontjából a Bíróság azon megállapítása, amely szerint akkor merül ki a 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdése szerinti tényállás, ha a természetes személyek közötti együttműködés az érintett vállalkozások üzleti döntéseinek befolyásolása érdekében tanúsított olyan fokú együttműködést, amely kizárja az érintett vállalkozások gazdasági függetlenségét. Annak is van jelentősége, hogy a két vállalkozás közötti gazdasági kapcsolatokat is értékelte a HaTeFo-ügyben a Bíróság mint összehangolt magatartásra utaló jeleket; a NUW Biofuel-ügyben⁵² hozott határozatában az Európai Bizottság szintén az érintett szervezetek közötti gazdasági, üzleti kötelékek és együttműködés alapján következtetett arra, hogy a tulajdonos családtagok összehangoltan járnak el.

A teljesség kedvéért nem szabad elfeledkezni az azonos vagy szomszédos piacon való jelenlét tényállási eleméről sem. Így például megemlítendő, hogy az SA.38121. számú ügyben – többek közt a HaTeFo-ügyben hozott ítéletre és a NUW Biofuel-ügyben született határozatra hivatkozással – a Bizottság azért állapította meg, hogy önálló vállalkozások az érintett szervezetek, mert nem állt rendelkezésére kellő bizonyíték arra nézve, hogy azok azonos vagy szomszédos piacon folytatnak tevékenységet (amellett, hogy az érintett vállalkozások közötti, az esetjogi sztenderd szerint elvárt szoros üzleti együttműködést sem látta igazoltnak).⁵³

⁵¹ A C-110/13. számú ügyben hozott 2014. február 27-i ítélet, 36–37. pont

⁵² A Bizottság C 8/2005. számú ügyben hozott 2006. június 7-i határozata, HL L 353., 2006. 12. 13., 60. o.

⁵³ A Bizottság C (2017) 5050 final számú, az SA.38121. számú ügyben hozott 2017. július 20-i határozata, 57. bekezdés.

Vákát oldal

7. A TÁMOGATÁSOK ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE ÉS AZ EUMSZ. EGYÉB RENDELKEZÉSEI

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése ugyan tiltja az állami támogatások nyújtását, ez a tilalom azonban nem abszolút, mivel a bekezdés így kezdődik: „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen [...]”. Vagyis az EUMSZ. is elismeri, hogy bizonyos esetekben indokolt lehet a versenytorzító vagy a tagállamok közötti kereskedelmet érintő támogatások nyújtása. Ebből a jogi megoldásból eredően, mivel a főszabály a tilalom és támogatás nyújtását csak kivételes körülmények között lehet a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinteni, az állami támogatási szabályokat (amelyek e kivételeket részletezik) mindig szigorúan, megszorítóan kell értelmezni.¹

Azt is fontos leszögezni, hogy az uniós jog hatáskör- és illetékességmegosztási előírásai alapján a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.² A tagállamok vagy más uniós szervek³ tehát nem dönthetnek ebben a kérdésben, és az összeegyeztethetőségi feltételeket tartalmazó uniós szabályok (például csoportmentességi rendeletek) alkotása is a Bizottság hatáskörébe tartozik, a tagállamok vagy más intézmények csak konzultatív módon vesznek részt a folyamatban.

A támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége kapcsán a másik fontos elv, hogy mivel az állami támogatási szabályok célja a belső piac védelme, egyetlen támogatás sem minősíthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, amennyiben megsérti az uniós jogot, különösen a 4 szabadságot, a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását.⁴ Így nem írható elő, hogy a kedvezményezett milyen állampolgárságú személyeket foglalkoztasson, melyik tagállamban gyártott gépeket vásároljon a támogatásból, de maga a támogatás sem korlátozható az adott tagállamban bejegyzett cégekre, legfeljebb az adott tagállamban vagy régióban megvalósuló gazdasági jelenlét követelhető meg, ami nem igényli a kedvezményezett székhelyének módosítását, hiszen például fióktelep útján is teljesítheti azt.

¹ A T-348/04. számú Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE) kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2008:109] 62. pontja és a T-52/12. számú Görög Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2014:677] 159–160. és 162. pontjai.

² Lásd az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 2009/C 85/01. 2009. 04. 09.) 19–20. pontjait és az ott hivatkozott joggyakorlatot.

³ A Tanács EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése által biztosított és rendkívül ritkán használt kivételétől eltekintve.

⁴ A C-156/98. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:467] 78. pontja és a C-333/07. számú Régie Networks kontra Rhone Alpes Bourgogne ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:764] 94–116. pontjai.

7.1. A kivételek rendszere

Amennyiben egy tagállam az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatást akar nyújtani, az EUMSZ.-ben⁵ kell jogalapot találnia arra. Mivel külön fejezetben ismertetjük a mezőgazdasági, a közlekedési ágazatra és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat, ebben a fejezetben csak az EUMSZ. általános mentesítési jogcímekt vesszük górcső alá, amelyeket szintén az állami támogatásokra vonatkozó 107–109. cikkekben szabályoznak.

A kivételek két csoportba sorolhatók. Az EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése szerinti kivételek a belső piaccal összeegyeztethetők, vagyis ezek tekintetében a Bizottságnak az EUMSZ.-ben foglalt feltételek fennállásának ellenőrzése mellett nincsen érdemi mérlegelési joga. Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése szerinti támogatások pedig a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők. A feltételes mód azt jelenti, hogy e támogatások esetében a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik az összeegyeztethetőség megállapítása, az nem „automatikus”.

Az alábbiakban az EUMSZ. egyes rendelkezéseit és az azokon alapuló bizottsági gyakorlatot mutatjuk be röviden, jellemzően a magyar esetekre fókuszálva.

7.1.1. A belső piaccal összeegyeztethető támogatások

7.1.1.1. A magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják

E pont alapján összeegyeztethető a magánszemély-fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják. Tehát az EUMSZ kizárja, hogy a tagállamok fogyasztóknak nyújtott támogatások útján, közvetett módon, meghatározott gyártókat segítő és a belső piac elveit sértő, célzott fogyasztásösztönzés útján nyújtsanak támogatásokat. A támogatás nyújtásának a megkülönböztetésmentes megközelítés mellett feltétele, hogy szociálisan rászoruló fogyasztók egy jól meghatározott köre részesüljön a támogatásban.

Magyarország 2012-ben jelentette be szándékát a Bizottságnak, hogy az uniós jogszabályok által előírt analóg televíziós műsorszolgáltatásról digitálisra történő váltás miatt szociálisan rászoruló személyek részére közvetlen, vissza nem térítendő támogatást kíván nyújtani a digitális tv-vétel biztosító úgynevezett set top box (digitális dekóder) megvásárlásához.⁶ Az intézkedés körülbelül 120 ezer háztartást érintett. A rászoruló személyek támogatás nélkül nem tudták volna a set top boxokat megvásárolni, így kiszorultak volna a digitális televíziózás nézői közül. A bejelentés során az egyik legfontosabb kérdés az volt, hogy Magyarország hogyan biztosítja a technológiai semlegesség elvének érvényesülését, vagyis azt, hogy a támogatás bármilyen digitális műsorszórási technológiával sugárzott tv-adások (digitális földi, szatelit) vételére alkalmas set top boxok megvásárlását tegye le-

⁵ Esetleg az Euratom-Szerződésben.

⁶ State aid SA.34901 (2012/N): Hungary – Digital television decoders to socially disadvantaged households (HL C 7., 2013. 01. 11., 1. o.).

hetővé. A set top boxok beszerzésére és beüzemelésére nyílt közbeszerzési eljárást írnak ki, és a kedvezményezett magánszemélyek 100%-os támogatási intenzitással, tehát ingyen jutnak a készülékekhez. A verseny erősítése érdekében az ország területe hat régióra lett felosztva külön-külön közbeszerzéssel, így kisebb kapacitású ajánlattevők is tudtak indulni. A támogatási program előtt a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság nyilvános konzultációt is tartott. A támogatásra a Kincstár által folyósított különböző szociális ellátásra jogosult személyek jelentkezhetnek, és a programból háztartásonként egy készülék volt biztosított. A Bizottság – miután megállapította, hogy az intézkedés állami támogatást valósít meg – megvizsgálta az intézkedés EUMSZ. 107. cikk 2. bekezdés a) pontja szerinti összeegyeztethetőségét, mivel a támogatást szociálisan rászoruló magánszemélyek kapták, és a különböző készülékek (eredet, technológia) között a program nem tett különbséget, a fogyasztókra bízta a használni kívánt technológia kiválasztását, megállapította, hogy a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal.

7.1.1.2. A természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás

Az EUMSZ. 2. bekezdés b) pontja az érintett vállalkozások hatáskörén és tevékenységén kívül eső vis maior esetekből származó károk helyreállításához nyújtható támogatás. A Bizottság gyakorlata alapján az alábbi események minősülnek természeti katasztrófának: földrengés, földcsuszamlás, árvíz, különösen a folyó- vagy tópartot elöntő víz miatti áradás, lavina, tornádó, hurrikán, vulkánkitörés és természeti eredetű vegetációtűz. A gyakran bekövetkező kedvezőtlen időjárási feltételek, mint a fagy, a jégeső, a jég, az eső vagy az aszály által okozott kár nem tekintendő természeti katasztrófának.⁷ A támogatás összeegyeztethetőségének feltételei tehát a konkrét esemény igazolása és az abból eredő kár bizonyítása, valamint a támogatás összegének kizárólag a károk ellentételezésére korlátozása.

Magyarország több alkalommal is bejelentett természeti csapások által okozott károk helyreállítására irányuló intézkedéseket a Bizottságnak. Azonban a legismertebb EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján elbírált eset nem természeti csapáshoz, hanem egy ipari katasztrófához, a MAL ajkai vörösiszap-tározójának 2010. október 4-i leomlása által okozott károk megtérítésére irányult.⁸ A tározó gátjának leomlása miatt 600–700 ezer m³ vörösiszap – vízzel kevert, rendkívül lúgos, maró hatású ipari hulladék – öntötte el Kollontár, Devecser és Somlósárhely alacsonyabban fekvő területeit a Torna folyó mentén, körülbelül 40 km²-es területen. A balesetben tízen életüket veszítették, és több százan megsebesültek. A térségben működő vállalkozások által elszenvedett kár a kormány becélése szerint körülbelül 1,8 milliárd forint volt. A kormány tagállami költségvetésből egy támogatási programot hozott létre a katasztrófa által okozott károk helyreállítására az érintett körülbelül 100 vállalkozás számára, amelyek az ipari baleset közvetlen következményeként

⁷ Az ilyen eseményekhez kapcsolódó állami kártalanítást vagy részleges kártalanítást a Bizottság az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján szokta engedélyezni jellemzően mezőgazdasági vállalkozások számára, amennyiben a kár a vállalkozás árbevételéhez képest jelentős mértékű, és a kártérítés nem jár túlkompenzációval, vagyis nem haladja meg a károk mértékét.

⁸ SA.32936 (2011/N) számú állami támogatás: Magyarország – Rendkívüli esemény okozta károk ellentételezéséhez nyújtott támogatás (az alumíniumüzemben bekövetkezett 2010. októberi vörösiszap-baleset) (HL C 237., 2011. 08. 13., 5. o.).

károkat szenvedtek. A károkat olyan hivatalos kárbecslők mérték, akik szakképesítéssel és engedéllyel rendelkeztek, illetve a Magyar Biztosítók Szövetsége szakmai szervezet tagjai. A kártalanítás a vörösiszap-katasztrófa által kereskedelmi épületekben (ahol kereskedelmi tevékenységet folytatnak), berendezésekben, eszközökben, készletekben, termékekben és árukban okozott kár ellentételezéséhez kapcsolódó költségeket takart. A támogatás célja a kedvezményezett katasztrófa előtti helyzetének helyreállítása volt. Annak érdekében, hogy a támogatás ne okozzon indokolatlan előnyt a kedvezményezett vállalkozásoknak (káronszerzés tilalma), a bejelentés tartalmazta a károk felmérésének pontos meghatározását a magyar számviteli szabályok figyelembevételével. A kereskedelmi épületekben bekövetkezett kár esetében a kárbecslő jelentésében feltünteti az ingatlan katasztrófa idején érvényes piaci értékét. Amennyiben az épület helyreállítható, az ellentételezés alapja a korábbi állapot helyreállításának költsége. Az épületek teljes építési vagy újjáépítési munkálatai támogatható költségnek minősülnek. A felújítási és építési munkálatok számláit be kell nyújtani. A berendezésekben és az eszközökben bekövetkezett károkat a katasztrófa idején érvényes piaci ár alapján határozzák meg. Ehhez meg kell állapítani a megrongálódott gépek és más berendezések katasztrófa előtti és utáni értékét. Amennyiben a kár javítható, a kárbecslő jelentésében feltünteti a javítás becsült költségét is. Az eszköz tulajdonjogát dokumentumokkal (számla, átvételi elismervény vagy más dokumentum) kell bizonyítani. Az új berendezések beszerzésére vagy a felújítási/építési munkálatokra vonatkozó számlákat be kell mutatni. Az anyag-, termék- és árukészletben bekövetkezett károkat számviteli dokumentumok alapján állapítják meg (számlák, bizonylatok stb.), amelyek bizonyítják a tulajdonjogot. Az anyag-, termék- és árukészletben bekövetkezett károkat a katasztrófa előtti és utáni vásárlóérték alapján kell meghatározni. Az elmaradt bevételkiesés vagy elmaradt hasznok fedezésére támogatás a program alapján nem volt nyújtható. A támogatás más forrásokból nyújtott állami finanszírozással nem volt kumulálható. Tekintettel a baleset következményeire, a Bizottság elismerte, hogy az rendkívüli eseménynek minősül, mivel a támogatás csak a rendkívüli eseményből származó károk helyreállítására korlátozódott. A hatóságok az érintett vállalkozások jogosultságát, valamint a károk helyreállításához szükséges összeget is megfelelően, bizonyítékok alapján ellenőrizték. A túlkompensáció kizárását is figyelembe véve a Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

7.1.1.3. A Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás

Ezt a kivételt a gyakorlatban sohasem alkalmazták.

7.1.2. A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások

7.1.2.1. Az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal, vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint az úgynevezett tengeren túli térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás

Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti elmaradott térségek, régiók támogatására, az elmaradottságuk csökkentésére alakította ki a Bizottság a regionális támogatási szabályokat.⁹ A tengeren túli területeket az EUMSZ. 349. cikkében sorolták fel.¹⁰ E régiók távoli elhelyezkedése, gazdasági és társadalmi strukturális helyzetük, amelyet távoli fekvésük, szigetjellegük, kis méretük, kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyaik is erősítenek, lehetővé teszik, hogy az érintett tagállamok akár az ottani vállalkozások működési költségeit is támogassák, ami főszabály szerint nem lenne összeegyeztethető a belső piaccal. A támogatásra jogosult régiók meghatározását mindig a hatályos regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatásban közlik. Ez alapján a tagállamoknak be kell jelenteniük a regionális támogatási térképüket,¹¹ amelynek a bizottsági jóváhagyását követően nyújthatnak regionális támogatásokat akár az iránymutatás (ez az intézkedés bejelentését igényli), akár a hatályos csoportmentességi rendelet alapján.

7.1.2.2. Valamely közös európai érdeket szolgáló, fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás

Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés b) pontja két különböző típusú támogatás nyújtására ad lehetőséget.

A közös európai érdeket szolgáló fontos projektek korábban egyedi elbírálás alá estek. 2014 óta a Bizottság már egy közleményben foglalta össze e támogatások nyújtásának feltételeit.¹² E projektek jellemzője, hogy több tagállam valósítja meg, és annak hatásai az adott tagállamok területén, de az érintett ágazaton és vállalkozásokon is túlmutatnak. Jellemzően, közlekedési energetikai, digitális vagy kutatás-fejlesztési infrastruktúrák tartoznak ide. A tagállami bejelentésnek tartalmaznia kell, hogy a támogatás milyen változásokat eredményezne, és azt is be kell mutatni, hogy mi valósulna meg a támogatás nélkül. A támogatás nemcsak a projekt finanszírozási hiányának fedezésére (amennyiben a bevételek nem fedezik a projekt összes költségét), hanem a megvalósulást biztosító nyereség elérésére is szolgálhat. Különösen, mivel a Bizottság pozitívan értékeli, ha magántulajdonú

⁹ Lásd a 8.1. fejezetet.

¹⁰ Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, valamint az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

¹¹ A 2018. január 1-jétől hatályos regionális támogatási térkép elérhetősége: *Regional state aid, 2018–2020*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid_2018_2020.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹² A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól (HL C 188., 2014. 06. 20., 4. o.).

vállalkozások is részt vesznek a projekt finanszírozásában, mert ez a projekt életképességét erősíti. A Bizottság a projekt kapcsán felmerült szinte összes költség elszámolhatóságát engedélyezi, beleértve az előkészítés költségeit.

Legutóbb a Bizottság a dániai Fehmarn Belt projektet engedélyezte az EUMSZ. ezen kivétele alapján.¹³ A beruházás javítja a skandináv államok és a szárazföldi Európa közötti személy és áruszállítás feltételeit, valamint csökkenti a szállítás környezeti hatásait. A beruházást Dánia és Németország közötti nemzetközi egyezmény szabályozta, összes költsége körülbelül 7,4 milliárd euró volt, amely kiegészült még a dániai szárazföldi közlekedési csatlakozások kiépítésével is (1,3 milliárd euró értékben). A Bizottság a díj ellenében használható alagút működtetését gazdasági tevékenységnek¹⁴ és az ahhoz kapcsolódó állami tőkeemelését és kezességvállalást állami támogatásnak minősítette, függetlenül Dániának a projekt jelentőségére vonatkozó állításaitól. Ezzel ellentétben a dániai szárazföldi közlekedési kapcsolatokat üzemeltető vállalkozásról megállapította, hogy zárt és földrajzilag elkülönült piacon tevékenykedik, így ennek a tevékenységnek a támogatása nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem minősül állami támogatásnak. Ugyanakkor a Bizottság a projekt jelentőségére, pontos meghatározására és várható pozitív hatásaira tekintettel elfogadta annak közös európai érdeket szolgáló jellegét. Mivel a támogatás csak a projekt megtérülését biztosította (a támogatás nélkül a projekt veszteséges lett volna), a Bizottság a támogatást szükségesnek és arányosnak minősítette. Bár a projekt a már működő kompvállalkozásokra negatív hatással lesz, ezt ellensúlyozta az, hogy minden használó egyenlő feltételek mellett használhatja az új infrastruktúrát, és annak komoly pozitív társadalmi és gazdasági hatásai lesznek. Ezek fényében a támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásait a Bizottság korlátozottnak és a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

A 107. cikk (3) bekezdés b) pontjának második fordulata a gazdasági válságok kezelése céljából nyújtott támogatásokra ad lehetőséget a tagállamoknak. E rendelkezést a 2008-ban kezdődő gazdasági válság előtt a Bizottság csak elvétve alkalmazta, sőt még 2007-ben is az első bankmentő támogatásokat a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján hagyta jóvá, mert még nem tekintette rendszerszintűnek a problémát. A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság azonban ezt a gyakorlatot teljesen felülírta. A Bizottság nagyon gyorsan közleményeket fogadott el mind a reálgazdaság, mind a pénzügyi ágazat támogatásának biztosítása céljából. E szabályok átmeneti rendelkezésnek minősülnek, és a reálgazdaságra vonatkozó szabályokat – a válság hatásainak csökkenésével párhuzamosan – a Bizottság hatályon kívül is helyezte.¹⁵ Ezzel párhuzamosan a Bizottság 2013-tól jelentősen módosította a pénzügyi ágazat támogatására vonatkozó szabályokat is.¹⁶

¹³ State aid SA.39078 (2014/N): Denmark – Financing of the Fehmarn Belt Fixed Link project (HL C 325., 2015. 10. 02., 1. o.).

¹⁴ Lásd az 5.1. fejezetben ismertetett Leipzig-Halle- és Aéroport de Paris-ítéleteket.

¹⁵ *Legislation archive: State aid temporary rules established in response to the economic and financial crisis.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary_archive_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁶ Lásd a 8.12. fejezetet.

A tagállamok a válság kezelésére rendkívül sok intézkedést jelentettek be a Bizottság számára, valamint ezeket folyamatosan meg is hosszabbították, mert a Bizottság a támogatási programokat is csak 6 hónapos időszakra engedélyezte. A Bizottság egyes bankok megmentése érdekében sokszor akár egy nap alatt vagy hétvégén hozott döntést, hogy az ügyfelek bizalma a pénzügyi rendszer iránt fennmaradjon, és ne alakuljanak ki betétkivonások eredményeként negatív tovagyűrűző hatások, illetve a bankközi piac is életben maradjon.

Magyarország – a pénzügyi rendszer stabilitását biztosító tőke és garanciaprogramok mellett – először az FHB bank (a továbbiakban: Bank) ügyében kellett, hogy ezt a pontot alkalmazza.¹⁷ A Bank 2009-ben állami tőkeemelésben részesült, mintegy 30 milliárd forint értékben. Ugyanakkor a már bejelentett bankmentő program csak abban az esetben nem írta elő a támogatás előzetes jóváhagyását, ha a támogatás összege nem haladta meg a bank kockázattal súlyozott eszközeinek 2%-át. Jelen esetben a támogatás 9%-os arányt jelentett. A Bizottság ezért elvárta, hogy a Bank bemutassa és végrehajtsa a hosszú távú életképességét biztosító szerkezetátalakítási tervét, megfelelő (a korábbiakban előírtnál magasabb) árat fizessen a tőkejuttatásért, és vesse alá magát bizonyos versenykorlátozó előírásoknak, hogy a támogatás versenyre gyakorolt hatását ellensúlyozza. A Bizottság e feltételek kialakítása során figyelembe vette, hogy a Bank a tőkét viszonylag rövid időn belül visszafizette. A módosításokat követően a Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

7.1.2.3. 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

Ez a pont adja a legnagyobb szabadságot a Bizottság számára, egyrészt horizontális (ágazatoktól független) másrészt egyes ágazatokra vonatkozó állami támogatási szabályok elfogadására. Emellett a Bizottság a szabályok által le nem fedett egyedi ügyletek bejelentése esetén is leggyakrabban ezt a mentesítési jogcímet használja. A Bizottság mind a szabályok megalkotása, mind az egyedi esetek értékelése során az úgynevezett közös értékelési elveket alkalmazza (lásd alább).

Magyarország esetében a Bizottság legutóbb a paksi II. atomerőmű-fejlesztés tekintetében alkalmazta ezt a jogcímet.¹⁸ Miután a bejelentési dokumentáció alapján megállapította, hogy egy magánszereplő a várható nyereség alapján nem fektetett volna be a projektbe, a Bizottság megvizsgálta az állami részvétellel működő erőműfejlesztés összeegyeztethetőségét és az állami beavatkozás pozitív, valamint negatív hatásait. Ezt követően a Bizottság bizonyos feltételekkel engedélyezte az atomerőmű állami finanszírozással történő megépítését (Paks I. és II. vállalkozások elválasztása, a nyereség felhasználásának korlátozása, a megtermelt áram 30%-ának tőzsdén, a maradék résznek nyílt versenyzetéssel, aukción történő értékesítése).

¹⁷ A Bizottság 2014/296/EU határozata az SA.29608. (C37/10) számú állami támogatásról, amelyet Magyarország hajtott végre az FHB Jelzálogbank Nyrt. feltőkésítése érdekében (HL L 152., 2012. 05. 22., 18. o.).

¹⁸ A Bizottság 2017/2112/EU határozata az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról, amelyet Magyarország a Paks II. atomerőműben két új atomerőműfejlesztésének támogatása céljából tervez megvalósítani (HL L 317., 2017. 12. 01., 45. o.).

7.1.2.4. A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben

A kulturális és kulturális örökségvédelmi támogatások engedélyezésében nyilvánul meg, hogy az EU nem kívánja a tagállamok kulturális életét korlátozni,¹⁹ illetve az ehhez szükséges támogatások nyújtását – a tagállamok nagy fokú szabadságát elismerve – szinte minden esetben engedélyezi is. Sőt sok esetben maga az EU ad forrásokat kulturális célú projektek, rendezvények szervezéséhez (lásd például az Európa Kulturális Fővárosa kezdeményezést).

Ebből következően a kulturális és kulturális örökség védelmét célzó támogatások tekintetében a bizottság csak magát a támogatható célokat és a költségek ehhez köthetőségét vizsgálja, valamint azt, hogy a kedvezményezettek ne részesüljenek a szükséges mértéknél nagyobb támogatásban. Ez adott esetben akár a költségek 100%-át is elérheti. Mivel a filmgyártás a kulturális termék előállításával mellett egy globális piac, része erre a tevékenységre vonatkozóan a Bizottság külön szabályokat alkotott.²⁰

A kulturális támogatások 2014-es csoportmentesítéséig Magyarország gyakran jelentett be kulturális célú támogatásokat, amelyeket a Bizottság jóvá is hagyott. Ezek közül a támogatás kialakítását illetően egyedinek minősíthető az előadó-művészeti szervezetek támogatására kialakított program.²¹ Ebben a programban az előadó-művészeti szervezetek számára adományozó vállalkozások adományuk után társasági adókedvezményeket (adóalap- és fizetendő adócsökkentés) vehetnek igénybe. A szabályozás alapján a kedvezmények mértéke meghaladja az adományozott összeg értékét. Ez a tény az adózók számára ösztönző az adományozásra. A Film- és Előadó-művészeti Iroda által bejegyzett, jogszabályi követelményeket teljesítő előadó-művészeti szervezetek előző évi jegybevételük 80%-áig vehetnek igénybe ilyen adományokat (így egy év alatt nem lehet mesterségesen „felpumpálni” egy szervezetet sem), és az adományozó az iroda nyilatkozata alapján jogosult az adókedvezményeket igénybe venni. Az előadó-művészeti szervezetek az adományt a kultúrához közvetlenül kapcsolódó költségekre, a feladataik elvégzéséhez szükséges személyzeti költségekre, felszerelések beszerzésére, általános költségek viselésére használhatják fel. Amennyiben az előadó-művészeti szervezet egyéb tevékenységet végez, az adományt erre nem használhatja fel, és ezt elkülönített könyvelés útján kell bizonyítania. A bejelentést követően a Bizottság megállapította, hogy mivel az intézkedés minden magyarországi adófizető részére korlátozástól mentes módon nyitva áll, az adományozók szintjén az intézkedés nem minősül szelektívnek, és nem valósít meg állami támogatást. Ezzel szemben a végső kedvezményezettnek köre meghatározott és csak egy ágazatra (előadó-művészet) korlátozódik, így az ő szintjükön az intézkedés állami támogatásnak minősül. A Bizottság elismerte a program kulturális célját és azt is, hogy jellemzően tőke- és forráshiányos szervezetek támogatására

¹⁹ Az EUMSZ. 167. cikke szerint „(1) Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget. [...] (4) Az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

²⁰ Lásd a 8.10. fejezetet.

²¹ Az N 464/2009. sz. állami támogatás – Magyarország. Előadó-művészeti szervezetek támogatása (HL C 313., 22. 12. 2009., 1. o.).

szolgál. A célkitűzések és a költségek pontos meghatározása következtében az intézkedést a Bizottság az elérni kívánt céllal arányosnak is minősítette, és a forrásfelhasználás megfelelő ellenőrzés (dokumentáció) mellett valósul meg, így az intézkedés a lehető legkisebb versenytorzulással jár, és a Bizottság azt a belső piaccal is összeegyeztethetőnek minősítette.

7.1.2.5. A támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával állapít meg

Jelenleg egyetlen ilyen tanácsi határozat van hatályban, amely a versenyképtelen szénbányák bezárásához nyújtható támogatásokra vonatkozik.²² A Bizottság ezt a támogatást egy 2010-ben lejárt tanácsi rendelet²³ jogutódjaként javasolta a Tanácsnak. A Tanács bevonására a versenyképtelen szénbányák bezárásához kapcsolódó kifejezetten jelentős társadalmi és környezeti hatások miatt került sor. A Bizottság nem kívánta vállalni, hogy a környezetvédelmi célok teljesülésének és a fosszilis, szennyező szénalapú energia háttérbe szorítása érdekében a bányabezárásokért kizárólag egyedül ő legyen a felelős. Különösen, mivel a határozat a korábbi szabályozástól eltérően nem tette lehetővé a szénbányák működési támogatását, hanem csak a bezárással és a környezeti helyreállítással kapcsolatos költségek finanszírozását teszi lehetővé.

Magyarországot illetően a Bizottság a Vértesi Erőmű Zrt. által üzemeltetett márkushegyi bánya bezárásához nyújtandó támogatásokat engedélyezte 2013 elején.²⁴ A bezárással 2011–2018 között került sor, a termelés 2014-ig tartott. A tanácsi határozatnak megfelelően a kedvezményezett a bezárás időszakára a szén értékesítéséből nem fedezhető termelési költségekre, valamint a bánya bezárásával kapcsolatos rendkívüli költségekre (ideértve az elbocsátott munkavállalókkal és a külszíni rekultivációval kapcsolatos költségeket is) kapott folyamatosan csökkenő intenzitás mellett támogatást. A bánya eszközeinek értékesítéséből származó becsült bevételeket a rendkívüli költségek fedezésére nyújtott támogatásból le kellett vonni. A Bizottság a támogatást engedélyezte, de éves jelentéstételt írt elő a tényleges költségek felmerüléséről és a támogatások kifizetéséről.

7.1.3. A Tanács eljárása a támogatások összeegyeztethetőnek minősítése terén²⁵

Mivel az állami támogatási döntések meghozatala során gyakran politikai érvek is megjelennek, az EUMSZ. lehetővé teszi, hogy egy tagállam ezt a politikai döntést uniós szintre emelje. Ennek kapcsán a következőket mondja ki: „Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást – a 107. cikk rendelkezéseitől vagy a 109. cikk alapján elfogadott rendeletektől

²² A Tanács 2010/787/EU határozata a versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő állami támogatásról (L 336., 21. 12. 2010., 24. o.).

²³ A Tanács 1407/2002/EK rendelete a szénipar részére nyújtott állami támogatásról (HL L 205., 2002. 08. 02., 1. o.).

²⁴ Az SA.33861 (2012/N) számú, Magyarország: A versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő támogatás című határozata (HL C 104., 10. 04. 2013., 1. o.).

²⁵ A pont ismertetése során felhasználásra került Koen Van de Castele *Competition Policy* című írása (Newsletter 2004/3. szám). Lásd: VAN DE CASTEELE, Koen (2004): *Competition Policy. TVI Információs Füzetek*, 22. sz. Ford. STAVICZKY Péter. 21.

eltérve – a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Ha a Bizottság e támogatást illetően már megindította az e bekezdés első albekezdésében említett eljárást, a kérelem tagállam általi benyújtása a Tanácshoz a Tanács álláspontjának kinyilvánításáig az eljárás felfüggesztését eredményezi. Ha azonban a Tanács a kérelem benyújtásától számított 3 hónapon belül nem nyilatkozik, az ügyben a Bizottság határoz.”²⁶

Ez a rendkívüli mentesítési lehetőség, mivel a tagállamok egyhangúságon alapuló döntéséhez kapcsolódik, rendkívül ritkán alkalmazzák a gyakorlatban. A mentesítés másik korlátja, hogy nem helyettesítheti, illetve nem zárhatja ki a Bizottság ellenőrző funkcióját, különösen, ha a Bizottság az adott támogatást már a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette. Ebben az esetben a tagállam nem fordulhat a Tanácshoz, és nem kérheti a többi tagállamot, hogy a támogatás nyújtását engedélyezzék.

A fenti korlátozás egyértelműen kiolvasható a portugál sertésenyésztők támogatása ügyében hozott ítéletből.²⁷ Ebben az ügyben a Bíróság megsemmisítette a Tanács által hozott, a portugál sertésenyésztőknek nyújtandó állami támogatást engedélyező határozatot.²⁸ A támogatás mértéke megegyezett azzal az összeggel, amelyet 2116 állattenyésztőnek két korábbi bizottsági negatív döntés következtében kellett volna visszafizetnie. A Bíróság úgy döntött, hogy a Tanács azon jogköre, amely lehetővé teszi, hogy egyes állami támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítsen, kivételes jellegű. Amennyiben a Bizottság már megindította az EUMSZ.-ben meghatározott eljárását, és ha a tanácsi döntésre biztosított 3 hónapos határidő már letelt, a Tanácsnak már nincs többé lehetősége arra, hogy valamely tagállam kezdeményezésére egy ilyen tartalmú döntést elfogadjon. Döntésében a Bíróság azt is megállapította, hogy a Tanácsnak nincs jogköre jóváhagyó döntés meghozatalára, amennyiben a Bizottság korábban a kérdéses támogatást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette.

Amennyiben egy tagállam az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése alapján kérelemmel fordul a Tanácshoz, a tárgyalások közvetlenül a tagállamok között zajlanak, nincs tehát megvitatandó, elfogadandó bizottsági javaslat. Természetesen meg lehet kérdezni a Bizottságot, hogyan ítélné meg a támogatást az általános állami támogatási szabályok alapján. A Bizottság nem köteles válaszolni, de támogathatja vagy ellenezheti is a tervezet Tanács általi elfogadását. Fontos, hogy a tanácsi határozat pontosan határozza meg az engedélyezett támogatást annak érdekében, hogy eldönthető legyen, vajon az engedélyezett támogatás hasonló-e bármilyen a Bizottsághoz bejelentett vagy bejelenteni kívánt állami intézkedéshez. Az állami támogatási szabályok alóli tanácsi határozat általi mentesítés elméletileg csak akkor lehetséges, ha különleges körülmények indokolják. A Bíróság elfogadta, hogy a Tanács ezen a téren széles értelmezési jogosultsággal rendelkezik, a Bíróság saját döntését csak annak eldöntésére korlátozza, hogy a tanácsi döntés valamilyen nyilvánvaló hibán alapul.

²⁶ EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdés, harmadik albekezdés.

²⁷ A C-110/02. számú Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:395].

²⁸ A Tanács 2002/114/EK határozata az 1994-es és 1998-as intézkedések során kedvezményezett portugál sertésenyésztők részére történő portugál kormány általi támogatásnyújtás engedélyezéséről (HL L 43., 14. 02. 2002., 18. o.).

Amennyiben a Bizottság már megindította az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése szerinti formális vizsgálati eljárást, a tagállam Tanács elé benyújtott kérelme a Tanács döntéséig felfüggeszti a Bizottság előtt folyó eljárást. Amennyiben a Tanácshoz benyújtott kérelem beadásától számított 3 hónapon belül nem születik döntés, a Bizottság folytathatja az eljárást.

A Bíróság a portugál ügyben kimondta, hogy a Tanács különleges jogosítványát nem használhatja olyan esetekben, ahol a Bizottság már korábban megállapította egy támogatásról, hogy az ellentétes a belső piaccal. Ez az időbeli korlátozás kiküszöböli, hogy ugyanazon támogatás tekintetében a Bizottság és a Tanács részéről ellentétes döntések szülessenek. A Bíróság továbbá kimondta, hogy a Tanács nem állapíthatja meg egy támogatás összeegyeztethetőségét, amennyiben annak célja korábbi összeegyeztethetetlen támogatások visszafizetésére köteles kedvezményezettek kompenzálása. A Tanács ilyen irányú jogosítványa a Bizottság támogatáskontrolljának hatékonyságát csökkentené. A Bíróság ezzel a döntésével megerősítette egyrészt a Bizottság központi szerepét az állami támogatások ellenőrzésében, másrészt kiemelte, hogy a Tanács jogosultsága kivételes jellegű és időben korlátozott.

A Tanács korábban ezt az eljárást a mezőgazdasági ágazatban használta viszonylag gyakran. A mezőgazdasági ágazaton kívül az eljárás alkalmazása meglehetősen ritka, például a belga koordinációs központokkal kapcsolatos ügyben²⁹ került rá sor.³⁰ A Tanács engedélyezte a támogatást,³¹ a Bizottság véleménye szerint viszont jogellenes volt, mivel a Bizottság koordinációs központokra vonatkozó végső döntését követően született. A Bíróság a Bizottság keresete alapján a Tanács határozatát meg is semmisítette.³²

Az alumíniumtermelők jövedéki adómentessége ügyében³³ a Bíróság – a megismételt elsőfokú ítéletet³⁴ is hatályon kívül helyezve – kifejtette, hogy bár az uniós jövedéki szabályozást³⁵ és az alapján adható egyedi mentességeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján fogadta el, ez azonban nem helyettesíti a jövedéki adókedvezmények Bizottság általi állami támogatási szempontú engedélyezését. A Bíróság szerint, mivel az állami támogatás fogalma objektív helyzetnek felel meg, és e fogalom nem függhet az intézmények magatartásától vagy nyilatkozataitól, az a körülmény, hogy a Tanács az engedélyező határozatokat a Bizottság javaslatára fogadta el, nem képezheti akadályát annak, hogy a hivatkozott mentességek állami támogatásoknak minősüljenek. Ezáltal a Bíróság a Tanács állami támogatások engedélyezésére vonatkozó hatáskörét tovább korlátozta.

²⁹ A Tanács 2000-ben és 2001-ben Németország, Olaszország, Franciaország és Portugália számára is engedélyezte bizonyos borágazati termékek desztillálásához nyújtott támogatások nyújtását.

³⁰ Közvetett módon ehhez a döntéshez is kapcsolódott mezőgazdasági ágazatnak – az olaszországi tejtermelőknek – nyújtott támogatás engedélyezése, mivel az adózás uniós szabályozása terén is egyhangúság szükséges, és a 2003/48/EK számú megtagarítási irányelvet Belgium és Olaszország csak úgy volt hajlandó jóváhagyni, ha cserébe megkapják a Tanács jóváhagyását támogatásaikhoz.

³¹ A belga kormány által egyes belgiumi koordinációs központoknak nyújtott támogatásra vonatkozó 2003/531/EK tanácsi határozat (HL L 184., 17. o.).

³² A C-399/03. számú Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:417].

³³ A C-272/12. P. számú Bizottság kontra Írország és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:812].

³⁴ A T-50/06. RENV számú Írország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:134].

³⁵ Council Directive 92/81/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on mineral oils (HL L 316., 31. 10. 1992., 12. o.).

7.2. A bizottsági soft law³⁶

A Bizottság a tagállamoktól kapott állami támogatási bejelentéseket megvizsgálja. Az elmúlt 20 évben a Bizottság évente több száz bejelentést és ügyet vizsgált, ezért idővel kialakította azokat az általános elveket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges ahhoz, hogy egy támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítsen. E tapasztalatot felhasználva a Bizottság saját döntési gyakorlatát alapul véve – annak megszilárdulását követően – iránymutatásokat, keretszabályokat (a továbbiakban: soft law) fogad el, amely jogforrásnak nem minősülő dokumentumok meghatározzák, hogy a jövőben a Bizottság mely támogatásokat és milyen feltételek mellett tekinti a belső piaccal összeegyeztethetőnek. A soft law alkotásának nem titkolt célja, hogy jogbiztonságot eredményezzen, és minden tagállam számára egyértelművé tegye, milyen feltételek teljesítése szükséges a támogatási tervezet pozitív elbírálása érdekében.³⁷ A Bizottságot a soft law előírásai kötik,³⁸ így amennyiben egy tagállam a feltételeket teljesítő támogatási tervezetet jelent be a Bizottságnak, azt kötelessége a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíteni, vagyis nyújtásukat nem tilthatja meg. A tagállamokat a soft law nem köti, azonban közvetetten – mivel a Bizottság ezen a módon saját értékelési gyakorlatát korlátozza – behatárolja a támogatási politikájuk alakítását.³⁹

Természetesen egyes vitatott esetekben az Európai Bíróságok azok, akik a soft law helyes értelmezésében a végső szót kimondják.⁴⁰ A tagállamok részéről az állami támogatási soft law-val kapcsolatosan folyamatosan fenntartott azon ellenérv, hogy a Bizottság ezt a „jogalkotási” képességét kihasználva – amely az uniós kompetenciába tartozó állami támogatási és versenypolitikához kapcsolódik – korlátozza a tagállamokat olyan politikáik végrehajtásában is, ahol nem rendelkezik erős hatáskörrel, például az energiapolitika terén.⁴¹

³⁶ A fejezet STAVICZKY Péter (2017): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettekre – A Törvény-szék egy végzésének ismertetése. *Pro futuro: a jövő nemzedékek joga*, 7. évf. 1. sz. 118–127. felhasználásával készült.

³⁷ VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér (2009): Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 50. évf. 4. sz. 417–472.

³⁸ A C-310/85. számú Deufil kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECR EU:C:1987:96] 22. pontja, a C-313/90. számú CIRFS és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECR EU:C:1993:111] 34. és 36. pontja, valamint a C-311/94. számú IJsselvliet-ügyben hozott ítélet [ECR, EU:C:1996:383] 42. pontja.

³⁹ A C-526/14. számú Tadej Kotnik és társai kontra Državni zbor Republike Slovenije ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:570] és a T-694/14. számú European Renewable Energies Federation (EREF) kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:2015:915].

⁴⁰ Lásd például a T-304/08. számú Smurfit Kappa [ECLI:EU:T:2012:351] kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet.

⁴¹ Az EUMSZ. 194. cikk (2) második bekezdése alapján az uniós szabályok nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét. Ugyanakkor az állami támogatási szabályok által felállított korlátok erősen befolyásolják, hogy a tagállamok energiapolitikai prioritásait milyen keretek között tudják végrehajtani.

40. szövegdoboz

Példa a Bizottság összeegyeztethetőséget értékelő gyakorlatának fejlődésére

A Bizottság összeegyeztethetőséget értékelő tevékenységének a folyamata a leglátványosabban a széles sávú infrastruktúrák fejlesztéséhez nyújtott támogatások⁴² terén mutatkozik meg. A Bizottság 2003-tól kezdte el a tagállamok széles sávú internet fejlesztésére irányuló bejelentéseit elbírálni, majd a bejelentések elfogadhatóságát növelendő, összegyűjtve közzé is tette a korábbi döntéseinek elérhetőségét.⁴³ A bejelentések során szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság 2009-ben iránymutatást fogadott el⁴⁴ az összeegyeztethetőségi feltételeket összefoglalva. Ezt 2013-ban felülvizsgálta, és új iránymutatás fogadott el,⁴⁵ tekintettel arra, hogy a gyorsan fejlődő ágazatban erre az uniós célkitűzések⁴⁶ fényében szükség volt. A folyamat lezárásaként a Bizottság az összeegyeztethetőségi szempontból egyszerű ügyekre vonatkozó szabályokat pedig a 2014-ben kiadott csoportmentességi rendeletben is szabályozta.⁴⁷

Forrás: a szerző szerkesztése

7.3. Az állami támogatási rendszer felülvizsgálata

7.3.1. Az állami támogatási cselekvési terv

Az állami támogatások ellenőrzéséért felelős Európai Bizottság először 2005-ben kezdeményezte az állami támogatási szabályok rendszerszintű és átfogó felülvizsgálatát. A Bizottság közleményt fogadott el a reform főbb céljait és tervezett menetrendjét is összefoglalva (állami támogatási cselekvési terv).⁴⁸

A Bizottság fő célja a támogatások aggregált összegének csökkentése és a piaci hiányosságokat kezelő célzottabb támogatások bátorítása volt. A cselekvési tervvel a Bizottság az Unió lisszaboni stratégiáját szolgáló támogatási szabályok kidolgozását és a 2004-ben csatlakozott tíz új tagállam bejelentései által okozott többletteret is kezelni kívánta, valamint javítani akarta a szabályok átláthatóságát és érthetőségét. A cselekvési terv egyik fő célkitűzése a gazdasági megközelítésre helyezett nagyobb hangsúly volt. Korábban az állami támogatási szabályok inkább egyes feltételek mechanikus teljesítését írták elő, a Bizottság új megközelítése ehelyett a támogatások lehetséges hatásainak elemzése alapján akart reagálni, ami mélyebb elemzéseket és értékelést igényelt mind a tagállamok, mind a Bizottság

⁴² Lásd a 8.8. fejezet.

⁴³ *Commission decisions on State aid to broadband*. 01. 06. 2018. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁴⁴ Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 235., 30. 09. 2009., 7. o.).

⁴⁵ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 26. 01. 2013., 1. o.).

⁴⁶ *Digital Single Market*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁴⁷ A 651/2014/EU rendelet 52. cikke.

⁴⁸ Állami támogatási cselekvési terv. Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához, COM(2005) 107 végleges.

részéről. A Bizottság az összeegyeztethetőség megállapítására bevezette a támogatások pozitív és negatív hatásait a kezelendő piaci hiányosság és közös érdekű célkitűzés fényében vizsgáló úgynevezett *mérlegelési tesztet*, és az összes új szabályban alkalmazta azt. A Bizottság emellett a 2000-es évek elején hatályba lépett első csoportmentességi rendeletekhez⁴⁹ képest egy általános csoportmentességi rendeletet fogadott el, amely az összes előzetes bejelentés alól mentesített támogatás általános és egyedi feltételét tartalmazta. A Bizottság ezzel az „egyszerű”, komoly elemzést nem igénylő esetekben lemondott a támogatási tervezetek előzetes elbírálásáról, és csak utólag kért a tagállamoktól információt ezekről, illetve utólag ellenőrizte a szabályok betartását a monitoring tevékenysége során. Mindezek mellett a Bizottság közleményt fogadott el az állami támogatási eljárások felgyorsításáról, illetve a visszatérítetésekről és a nemzeti bíróságok szerepéről.

Az új szabályok hatálya az uniós támogatások felhasználására vonatkozó szabályok hatályához igazodott (2007–2013), így a Bizottság 2012-ben ismételten megkezdte az állami támogatási szabályok felülvizsgálatát.

7.3.2. Az Állami Támogatások Modernizációja

Az Európai Bizottság az Állami Támogatások Modernizációja⁵⁰ keretében 2012 és 2014 között második alkalommal vizsgálta felül az összes jelentősebb horizontális soft law elemet és a csoportmentességi rendeletet.

A modernizáció célja az EU 2020-as célokhoz (intelligens, fenntartható és inkluzív európai gazdaság kialakítása) való hozzájárulás biztosítása és a hatékony belső piac fenntartása volt. Kontextusa pedig a gazdasági válság után éppen talpra álló, de még korántsem stabil európai gazdaság. A Bizottság vezérlő elve volt a fenntartható gazdasági növekedést elősegítő „jó támogatások” engedélyezése és a szükségtelen állami beavatkozás kizárása, mivel a verseny a gazdasági növekedés egyik legfontosabb hajtóereje, amely ösztönzést ad a vállalkozásoknak a piacra lépéshez, új vállalkozások alapítására és az innovációhoz, javítva termelékenységüket és versenyképességüket. A Bizottság „jó támogatás” alatt azokat az állami intézkedéseket érti, amelyek jól megtervezettek, a megállapított piaci hiányosságok kezelésére irányulnak, kiegészítik, nem pedig helyettesítik a magánkiadásokat, közös érdekű célkitűzésekre (foglalkoztatás, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés, elmaradott régiók fejlesztése, kkv-k megerősítése stb.) összpontosítanak, valamint a lehető legkevésbé versenytorzító hatásúak. A Bizottság ezen alapokon 3 elv mentén kívánta a 2013 végén amúgy is lejáró szabályokat megreformálni:

1. az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés ösztönzése a versenyző belső piacon;
2. a Bizottság előzetes ellenőrzésének a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre történő összpontosítása, ugyanakkor a tagállamok közötti együttműködés erősítése az állami támogatások végrehajtása terén;
3. a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb határozathozatal.

⁴⁹ *Legislation archive: Block Exemption Regulations*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block_archive.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁵⁰ Lásd az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közleményt (COM/2012/0209 final).

A Bizottság tehát nem kívánta az állami támogatások ellenőrzésére az EUMSZ.-ben biztosított jogkörét a tagállamoknak átadni, de a támogatási döntéshozatal terén további decentralizációt tartott megvalósíthatónak, egyrészt a nem szükséges bürokrácia (bejelentési eljárások), másrészt a döntéshozatal időigényének csökkentése céljából. Ez a folyamat viszont szükségképpen együtt jár a tagállamok növekvő felelősségével a szabályok megfelelő végrehajtása, betartása terén.

A támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során a Bizottság fontos újítása volt, hogy minden összeegyeztethetőségi előírást tartalmazó szabályban közös (azonos) értékelési elveket alkalmazott, amelyeknek a konkrét tartalmát az egyes szabályokban ismertetette. Ezek az elvek határozzák meg, hogy a tagállamoknak mit kell tenniük vagy bizonyítaniuk az egyes értékelési feltételek teljesülése, bizonyítása érdekében. Ez az értékelési folyamat a korábbi akciótervben már bevezetett mérlegelési teszt kismértékben módosított változata.

A közös értékelési elvek a következők:

- a támogatás pontosan melyik közös érdekű célkitűzés megvalósulásához járul hozzá;
- az állami beavatkozás szükségessége: az állami támogatási intézkedés milyen helyzetet próbál kezelni, amikor a támogatás olyan lényegi fejlődést eredményez, amelyet a piac önmagában nem tud megvalósítani (piaci hiányosság);
- a támogatási intézkedés megfelelősége, a tervezett támogatási intézkedés a közös érdekű célkitűzés kezelésére szolgáló megfelelő szakpolitikai eszköz-e;
- ösztönző hatás: a támogatás olyan módon változtatja-e meg az érintett vállalkozások magatartását, hogy azok olyan többlettevékenységekbe kezdenek, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben, illetve másképpen végeznének el;
- a támogatás arányossága, a támogatás az elérni kívánt célhoz képest minimális szintre történő korlátozása;
- a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt jelentős indokolatlan negatív hatások elkerülése, a negatív hatások korlátozása;
- a támogatás átláthatósága: a tagállamok, a Bizottság, a gazdasági szereplők és a nyilvánosság könnyen hozzáférhessen a vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz.

A Bizottság a fentiekben ismertetett átfogó elvek mentén és a közös érdekű célkitűzések egyes támogatások tekintetében történő konkretizálása érdekében vizsgálta felül az összes jelentősebb állami támogatási soft law szabályt, és fogadott el új csoportmentességi, valamint de minimis rendeletet.

7.3.3. A csoportmentesség szerepe a modernizációt követően

Az EUMSZ. 109. cikke alapján a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megfelelő rendeleteket alkothat a 107. és 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen a 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat. A Tanács

felhatalmazó rendeletében meghatározott, bejelentés alól mentesített jogcímek jelentős bővítésével vált⁵¹ a Bizottság számára lehetővé, hogy az új általános csoportmentességi rendeletében a korábbihoz képest több támogatási jogcímet szabályozzon.

Az Állami Támogatások Modernizációjának legfontosabb változtatása, hogy az általános csoportmentességi rendelet⁵² vált a tagállami támogatásnyújtás központi elemévé. A Bizottság a csoportmentességi rendelet elfogadásával arra ösztönözte a tagállamokat, hogy a támogatási döntéseket előzetes bizottsági bejelentés nélkül hozzák meg, és csak azokban az esetekben forduljanak a Bizottsághoz, ha nagyobb összegű vagy nem átlagos ügyről van szó. Ez nem jelenti a támogatási politika uniós ellenőrzésének feladását, hiszen az egyes támogatások összeegyeztethetőségi feltételeit továbbra is a Bizottság határozta meg, de úgy vélte, hogy a tagállamok megfelelő gyakorlattal rendelkeznek, hogy a szabályokat maguk, előzetes bejelentés nélkül is be tudják tartani.

A bejelentések számának csökkentésével a Bizottság a nagyobb hatású támogatások ellenőrzésére tud összpontosítani, illetve felszabaduló kapacitásait a támogatások ex post ellenőrzésére fordítja.

E cél elérését a Bizottság egyrészt a csoportmentesség által lefedett támogatási jogcímek jelentős bővítésével kívánta elérni, a 2008-as renDELETEhez képest az új rendelet (a 2017-es módosítást követően) majdnem 50 támogatási jogcímet tartalmaz. Másrészt a Bizottság az egyedi ügyletek bejelentési értékhatárát is több esetben megemelte. Így sok olyan döntés, amely a támogatási összeg miatt volt korábban bejelentésköteles, jelenleg már tagállami hatáskörben nyújtható. A harmadik motivációs megoldás a Bizottság részéről a bejelentések számának csökkentésére, hogy az új szabályozási rendszerben a soft law (iránymutatások) és a csoportmentességi rendelet szabályai tartalmilag általában nem fedik le egymást. Ebből következően, míg korábban az egyszerű ügyek esetében a tagállam dönthetett, hogy azt bejelenti-e, és a jogbiztonság érdekében megvárja a Bizottság jóváhagyó határozatát, vagy a csoportmentességi rendelet alapján azonnal megkezdi a támogatás nyújtását, az új rendszerben erre nem igazán van lehetőség. A tagállamok főszabály szerint a csoportmentességi rendeletet alkalmazzák, és kétség esetén a Bizottsághoz fordulhatnak értelmezési kérdéseikkel. A soft law pedig tényleg csak az összetett és nagy horderejű ügyek bejelentése kapcsán ad útmutatást, illetve azoknak az eseteknek az elbírálásához használandó, ahol a versenytorzítás lehetősége jelentősebb.

A Bizottság előzetes becslései alapján a tagállami döntések 85-95%-a bejelentés nélkül meghozható az új szabályok alapján, és a Bizottság erre vonatkozó becsléseit a gyakorlat vissza is igazolta. A Bizottság 2016-os eredménytáblája⁵³ alapján a tagállamok új döntéseinek 95%-a a csoportmentességi rendeleten alapult, és a támogatások teljes összegének 40%-a mentesült a bejelentés alól, ami nagyrészt a 2014-től elfogadott új szabályoknak köszönhető.

Ugyanakkor a nagyobb eljárási szabadságot a Bizottság több a rendeletbe épített garanciális elvárással, valamint a tagállamokkal folytatott szorosabb együttműködéssel kívánta

⁵¹ A 2013-ban elfogadott módosításokat követően egységes szerkezetbe foglalt változat a Tanács 2015/155/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 248., 24. 09. 2015., 1. o.).

⁵² A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piacon összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 26. 06. 2014., 1. o.).

⁵³ *State Aid Scoreboard 2017*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

ellensúlyozni és azt biztosítani, hogy a csoportmentesség alkalmazása nem jelenti majd, hogy a tagállamok az állami támogatási szabályok megsértésével nyújtanak támogatást. Ez a félelem azért volt megalapozott, mert a bizottság korábbi ellenőrzési tapasztalatai alapján a tagállamok az esetek nagyjából egyharmadában nem feleltek meg teljes mértékben a korábbi csoportmentességi rendelet előírásainak, és a Bíróság szerint ez azt eredményezi, hogy a nyújtott támogatás összeegyeztethetetlen volt.⁵⁴ A tagállamok gyakorlati hiányosságaira és a leggyakrabban elkövetett hibákra az Európai Számvevőszék 24/2016. számú különjelentésében is felhívta a figyelmet.⁵⁵ A Bizottság tehát mindenképpen el akarta kerülni, hogy az új rendszerben a szabálysértések aránya növekedjen.

Az eljárási garanciák több irányból biztosítják a tagállamok szabálykövetését. Egyrészt, a tagállamoknak az 500 ezer eurót meghaladó támogatási döntéseiket a Bizottság honlapján⁵⁶ vagy saját honlapjukon a döntést követően 6 hónapon belül egyéni kedvezményezettenként lebontva közzé kell tenniük. Ezáltal növekszik a tagállami döntéshozatal átláthatósága és az elszámoltathatóság. Másrészt, a Bizottság megköveteli, hogy az évi átlagosan 150 millió eurót meghaladó költségvetéssel bíró támogatási programokat a tagállamok ex post hatékonysági értékelésnek vessék alá, és ennek az értékelésnek a metodikáját, valamint menetét a Bizottság felé – jóváhagyás céljából – külön jelentésük be.⁵⁷ Az eljárási garanciák harmadik eleme, hogy a rendelet 10. cikke alapján a Bizottságnak joga van egy tagállam, egy bizonyos támogatási típus (adott tagállam tekintetében) vagy egy kedvezményezetti kör, illetve támogatást nyújtó szerv tekintetében a csoportmentességi rendelet által biztosított lehetőséget visszavonni. Az eljárást a rendelet 10. cikke meglehetősen általánosan fogalmazza meg,⁵⁸ és még erre az előző 4 évben nem került sor, azonban ha a Bizottság a szabályok megsértése

⁵⁴ A Bíróság a C-493/14. számú Dilly's Wellnesshotel-ügyben hozott ítéletében [ECLI:EU:C:2016:577] kimondta, hogy a csoportmentességi rendeletre való utalás hiánya a nemzeti jogban, ami a 2008-as csoportmentességi rendelet alapján elvárás volt, a rendelet megsértését jelenti, így az adott intézkedés alapján nyújtott támogatás nem mentesül az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség alól.

⁵⁵ *Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartatására* (2016). Az Európai Számvevőszék különjelentése. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. Elérhető: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_HU.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁵⁶ *State Aid Transparency Public Search*. Elérhető: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁵⁷ Lásd a 2014-es csoportmentességi rendelet 1. cikk 2. a) pontját, valamint az ex post értékelésre vonatkozó bizottsági metodikát leíró munkadokumentumot: *Common methodology for State aid evaluation*. Commission Staff working document, SWD(2014) 179 final, Brussels, 28. 05. 2014. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁵⁸ A Bizottság 1388/2014/EU rendelete (2014. december 16.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 369/37., 2014. 12. 24.), 10. cikk: „A csoportmentességi kedvezmény visszavonása: Ha egy tagállam a bejelentési kötelezettség alól e rendelet értelmében állítólagosan mentesített támogatást nyújt anélkül, hogy az eleget tenne az I–III. fejezetben megállapított feltételeknek, a Bizottság – miután az érintett tagállamnak biztosította a lehetőséget álláspontja ismertetésére – határozatot fogadhat el, amelyben megállapítja, hogy az érintett tagállam által a jövőben elfogadandó, e rendelet követelményeinek máskülönbözően megfelelő valamennyi támogatási intézkedést vagy ezen intézkedések egy részét a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésével összhangban be kell jelenteni a Bizottság részére. A bejelentendő intézkedéseket korlátozni lehet a bizonyos támogatástípusokat nyújtó vagy bizonyos kedvezményezettek javára nyújtott intézkedésekre vagy azon támogatási intézkedésekre, amelyeket az érintett tagállam bizonyos hatóságai fogadtak el.”

miatt élne ezzel a jogával, annak nagyon komoly következményei lennének az adott tagállam tekintetében. Egyrészt a határozat jogerőre emelkedését követően a tagállamnak minden, a határozattal érintett támogatási intézkedését előzetesen engedélyeztetni kellene. Másrészt, a Bizottság a támogatások összeegyeztetőségét a vonatkozó iránymutatások alapján bírálná el, amely dokumentumok a közös értékelési elvek meghatározásával a csoportmentesített támogatásokhoz képest sokkal összetettebb bizonyítást és alátámasztást várnak el a tagállamoktól. Így egy ilyen határozat elfogadása esetén a tagállam – a bejelentések előkészítésének és a bizottsági eljárás időigényét is figyelembe véve – legalább egy évig nem tudna a határozattal érintett támogatást nyújtani. Ez a „Damoklész kardja”-szerű szankció meglehetősen erős visszatartó erővel bír, és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a csoportmentességi rendelet szabályait maximálisan betartva nyújtsák a támogatásokat.

Az eljárási oldalon nyújtott szabadság azonban nem jelenti azt, hogy a Bizottság a tagállamokat „magukra hagyja”. Az elmúlt években a Bizottság – a szabályok betartását segítő – sokkal szorosabbra fűzte a tagállamokkal folytatott informális kapcsolatokat. A Bizottság lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy a csoportmentességi rendelettel, vagy más állami támogatási szabályok értelmezésével kapcsolatos kérdéseiket egy internetes rendszeren keresztül eljuttassák hozzá, és a Bizottság válaszát minden tagállam láthassa (úgynevezett eWiki). Ezzel a Bizottság egyszerre kíván a szabályok értelmezésében gyors és egységes, minden tagállam számára azonos segítséget adni.⁵⁹ A Bizottság emellett 2014-ben létrehozta az Állami Támogatások Magas Szintű Fórumát, ahol évente egy alkalommal az állami támogatási politika legfőbb kérdéseit vitatja meg a tagállamok képviselőivel.⁶⁰ A Magas Szintű Fórum mellett, és azt segítő 2014 óta működik az állami támogatásokkal foglalkozó munkacsoport is, ahol a tagállamok szakértői és a Versenypolitikai Főigazgatóság munkatársai az aktuális kérdéseket, nehézségeket tekintik át, és próbálnak gyakorlati megoldást kialakítani a támogatást nyújtó szervek felé, valamint jelentést készítenek a Magas Szintű Fórum felé az elvégzett munkáról.

A Bizottság tehát láthatóan minden informális eszközt megpróbál bevetni annak érdekében, hogy a tagállamokat segítse a jogkövető megartás biztosításában, azonban természetesen ez sem mentesíti a tagállamokat teljes mértékben az Állami Támogatások Modernizációja következtében jelentkező megnövekedett felelősség alól. Az új szabályozási környezetben a tagállamok szinte minden területen maguk hozatnak döntést, nem kell a Bizottság jóváhagyását megvárniuk, azonban e döntések helyállóságáért a 10 éves elévülési időszakon belül helyt kell állniuk, és egy esetleges rossz értelmezési megközelítés nagy számú kedvezményezett tekintetében eredményezheti a támogatás visszatéríttetését.

A modernizáció másik hatása, hogy az új szabályoknak való megfelelés a tagállamok részéről több munkát igényel, mivel a döntéshozatal egyes elemei az uniós eljárás helyett nemzeti szinten jelennek meg. Az uniós bürokrácia csökkenése tehát közvetett módon a nemzeti bürokrácia növekedésével járt.

⁵⁹ Megjegyzendő, hogy az uniós jogot hivatalosan csak az európai bíróságok értelmezhetik, így a válaszok csak a Bizottság és azon belül is általában csak a Versenypolitikai Főigazgatóság álláspontját tükrözik, de nem biztos, hogy a Bíróságok értelmezésével egybeesnek.

⁶⁰ Margrethe Vestager versenypolitikáért felelős biztos legutóbbi, ilyen fórumon elmondott beszéde elérhető: *Announcements about Margrethe Vestager*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/eu-state-aid-rules-working-together-fair-competition_en (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

8. REGIONÁLIS TÁMOGATÁS

A regionális támogatások az elmaradott térségek felzárkózását és a tagállamok gazdaságainak kohézióját segítik elő. A regionális támogatás uniós meghatározása és értelmezése szerint e támogatás nyújtása az uniós, illetve a nemzeti átlagos fejlettségi szinttől elmaradott térségekben lehetséges (esetleg egy-egy ország egészében, ha az ország csupa ilyen térségből áll), főleg beruházások támogatása formájában, nagyon kivételes esetben működési támogatásként.

A regionális állami támogatások ellenőrzésének elsődleges célja, hogy lehetővé tegye a regionális fejlesztési célú támogatásokat, miközben biztosítja, hogy a tagállamokban egyenlő versenyfeltételek érvényesüljenek, különösen a támogatási versenyek megelőzése révén, amelyek akkor fordulhatnak elő, amikor a tagállamok az Unió hátrányos helyzetű térségeibe próbálnak meg üzleti tevékenységeket bevonzani vagy ott tartani, emellett a szükséges minimumra korlátozni a regionális támogatás kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatásait.¹

8.1. Történeti áttekintés²

8.1.1. A regionális támogatásokra vonatkozó szabályozás kialakulása

A Római Szerződésben a szerződő felek egyetértettek abban a szándékban, hogy „megerősítik gazdaságaik egységét, és biztosítják azok harmonikus fejlődését a különböző régiók között fennálló különbségek csökkentése és a kevésbé kedvező helyzetű régiók elmaradottságának mérséklése révén.”³ Az 1957-ben kötött Szerződés azonban nem rendelkezett még a közös regionális politikáról. Voltak ugyanakkor olyan politikák és ezekhez rendelt eszközök, intézmények, amelyek explicit vagy implicit módon hatottak a regionális fejlesztésre. Ilyen például a közös agrárpolitika, az Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank. A Szerződés külön jegyzőkönyvben ismerte el az olasz Mezzogiorno sajátos problémáit, és a felzárkóztatására vonatkozó 10 éves gazdaság bővítő program megvalósulását a tagállamok közös érdekének minősítette.

Az ötvenes évek végén, a hatvanas évek folyamán az Európai Bizottság számos kísérletet tett a közös regionális politika kialakítására, de ezek az Egyesült Királyság 1973. évi csatlakozásáig nem jártak sikerrel.

A hetvenes évek elején a gazdasági növekedés és a nemzetközi, illetve az Unión belüli verseny erősödése következtében az Unió tagállamainak gazdaságában és a foglalkoztatási struktúrájában jelentős változások következtek be. E változások azonban nem jártak együtt az egyes régiók közötti jövedelmi és foglalkoztatási különbségek csökkenésével,

¹ 2014–2020 regionális iránymutatás 3. pont.

² HARGITA Eszter 2003. V. fejezetének felhasználásával készült.

³ Római Szerződés, preambulum.

azaz ezek a különbségek változatlanul fennmaradtak. A közös piac fejlődésével egyre több vállalat kezdte számításba venni új beruházások lehetséges helyszíneként – saját országa helyett – az Unió más területeit. A régiók versenyezni kezdtek a beruházásokért. Az „egymásra licitálás” eredményeként a nemzeti területfejlesztési politikák egyre költségesebbek lettek, miközben nem haladt előre a regionális hátrányok felszámolása. A regionális politikák hatékonyságának növelése és a verseny tisztaságának megőrzése érdekében egyre inkább szükségessé vált a Bizottság beavatkozása a regionális támogatások közösségi szintű összehangolása érdekében.

Az uniós regionális politikáról készült 1969. évi bizottsági memorandum⁴ alapvető célként határozta meg a támogatáspolitikára a nagyobb harmonizációt, amelyet a hasonló jellemzőkkel rendelkező régiók azonos mértékű támogatásával szándékozott megvalósítani.⁵

A politikák összehangolását az is motiválta, hogy a hetvenes évekre számos kulcságazat szerkezetátalakítása vált szükségessé, és a hagyományos iparágak hanyatlását a tagállamok külföldi, főleg amerikai tőke bevonásával történő fejlesztéssel próbálták ellensúlyozni. Ennek egyik fontos ösztönző eszköze volt a támogatások nyújtása. 1968-ban a Bizottság azt javasolta a tagállamoknak, hogy az általános támogatási programok⁶ alapján nyújtott jelentős összegű támogatási intézkedéseket jelentsék be annak érdekében, hogy a Bizottság megítélhesse azok hatását a versenyre és a kereskedelemre. A javaslatot hatból 4 tagállam támogatta, Olaszországnak és Franciaországnak azonban más elképzelései voltak: a támogatási programok összehangolásának szükségességét helyezték előtérbe. Javaslatuk lényege az volt, hogy a támogatási intenzitásokat maximálják a központi régiókban („central regions”).⁷

A tagállamokkal folytatott tárgyalások eredményeként a regionális támogatási programok fokozatos összehangolásának és átalakításának alapelvei egy 1971. évi bizottsági közleményben⁸ jelentek meg. Ezeket az alapelveket aztán az ezt követő évtizedekben továbbfejlesztették és módosították, részben a tapasztalatok, részben pedig a célokban bekövetkezett változások alapján.

Az 1971. évi bizottsági közleményben szereplő alapelvek célja a támogatási verseny kialakulásának megakadályozása volt. A közleményben lefektetett alapelveket 1972-től

⁴ *Memorandum on Regional Policy in the Community* (1969). Elérhető: <http://aei.pitt.edu/67250/1/BUL420.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 22.)

⁵ Kiindulópontként a régiókat 3 kategóriába (*iparosodott, félig iparosodott és túlsúlyban mezőgazdasági*) sorolták. Ezt a rendszert azonban teljes egészében soha nem alkalmazták az állami támogatások terén, bár egyes elemeit bevezették a strukturális alapok felhasználásának 1988. évi reformjával létrehozott rendszerben (például az elmaradott térségek felzárkózását szolgáló 1. célkitűzés, az ipari hanyatlással érintett 2. célkitűzés alá tartozó területek vagy a vidékfejlesztés szempontjából kiemelt 5b. területek regionális politikai kijelölése és kezelése terén).

⁶ A támogatási program jóváhagyásakor a kedvezményezettek köre nem ismert, mert a támogatások feltételeit hirdetik meg jogszabály vagy pályázati felhívás formájában. A támogatás igénybevételének feltételeit teljesítő vállalkozások a támogatási programért felelős intézményhez nyújthatják be támogatási igényeiket. A támogatást nyújtó, a támogatási programban foglalt feltételek teljesülésének megvizsgálása és a rendelkezésre álló forrás ismeretében dönt a kedvezményezett vállalkozások köréről.

⁷ Központi (vagy ipari) régióknak a nem periférikus régiókat nevezték. A periférikus régiók Olaszországban a Mezzogiorno, Franciaországban az akkor iparfejlesztési támogatásra jogosult területek, Németországban pedig az NDK-val határos területek és Nyugat-Berlin voltak.

⁸ Council Resolution of 20 October 1971 on General systems of Regional Aid (OJ C 111 of 4 November 1971).

alkalmazták a már említett központi régiókban, 1975-től pedig a periférikus régiókban. A hatályos támogatási programokat egy év alatt az új alapelvekhez kellett igazítani. Az alapelvek a következők⁹ voltak:

- *Maximális támogatási intenzitás*¹⁰ *megállapítása.* A közlemény 20%-ot javasolt felső határként, hangsúlyozva, hogy ez maximális mérték, és nem alkalmazható minden központi régióra. Előírta a tagállamoknak, hogy az egyes területek fejlettségi szintjével összhangban állapítsák meg az alkalmazandó támogatás mértékét.¹¹
- *Átláthatóság.* A támogatások összehasonlíthatóságának és értékelhetőségének egyik alapfeltételévé vált. Azok a támogatások minősültek átláthatónak, amelyeknél a támogatás és a beruházás aránya százalékos formában kifejezhető volt. Ha ez az arány nem volt számszerűsíthető, akkor a támogatás nem minősült átláthatónak, és az ilyen támogatási programokat a tagállamoknak meg kellett szüntetniük.
- *Regionális sajátosság.* A közlemény értelmében egyetlen tagállam – Luxemburg kivételével – teljes területe sem volt többé támogatható regionális támogatással. Földrajzilag vagy valamely mutatószámhoz viszonyítva a tagállamoknak meg kellett határozni azokat a térségeket, amelyeket kedvezményezni akartak (regionális támogatási térkép), de ezek nem lehetek túl kicsi egységek. A kisméretű területek támogatása ugyanis nem hatott volna megfelelő mértékben a régió egészének növekedésére. A támogatási mértékeket régióként világosan meg kellett határozni. A hatóságoknak differenciálniuk kellett a megoldani kívánt regionális probléma sajátossága, nagysága és sürgőssége alapján. A Bizottság fenntartotta magának a jogot, hogy az eseteket egyedileg bírálja el, egyedileg állapítsa meg: a tagállam által orvosolni kívánt helyzet igazolja-e a támogatás szükségességét, és a javasolt mérték összhangban áll-e a probléma komolyságával.
- *Ágazati következmények.* A regionális támogatási programok keretében az egyes ágazatokat kedvezményező támogatási alprogramokat be kellett jelenteni a Bizottságnak. Emellett a tagállamoknak statisztikai adatokat kellett szolgáltatniuk a regionális támogatások ágazati megoszlásáról.

A jelentős összegű támogatások ellenőrzésére utólag került sor. A működési támogatásokat a Bizottság nem tartotta összeegyeztethetőnek az uniós szabályokkal.¹² A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a működési támogatások „befagyasztják” a nem hatékony termelési módszereket, és hozzájárulnak az infláció növekedéséhez a költségvetésnek okozott többletkiadásokkal.

⁹ *Commission of ECSC, EEC and EAEC: First Report on Competition Policy* (April, 1972). Brussels–Luxembourg.

¹⁰ *Támogatási intenzitás:* a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa, százalékos formában kifejezve.

¹¹ A támogatásnak az adózás után fennmaradó összegét kellett figyelembe venni, kiküszöbölve így a tagállamok eltérő társasági adókulcsai okozta torzítást (nettó támogatási egyenérték).

¹² Nem fogadta el azt az „aggódmalmat”, amely szerint a támogatás hiányában az ellátás biztonsága kerül veszélybe, vagy szociális problémák léphetnek fel.

Az 1973. évi bővítéskor¹³ a regionális támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket kiterjesztették a 3 új csatlakozó államra.¹⁴ A bővítés kapcsán 1973-ban kiadott alapelvek¹⁵ az 1971. évi alapelveket erősítik meg azzal, hogy Írország egésze és Dánia bizonyos, főleg északi területei periférikus régióknak minősültek, addig Dánia nagy része és az Egyesült Királyság *közbülső*, valamint *támogatásra nem szoruló* kategóriájú területei központi régióknak minősültek.

Az 1973. évi alapelvek továbbra is csak a központi régiókra tartalmaztak korlátozást, de előírták, hogy a periférikus régiókra is létre kell hozni az uniós szintű szabályozást. Erre 1975-ben került sor. Az ekkor elfogadott alapelvek a régiókat 5 kategóriába sorolták, és azokra maximális támogatási intenzitást határoztak meg. A maximális támogatási intenzitást a tárgyieszköz-beruházás (telek, épület, gépek, berendezések) arányaként határozták meg.

10. táblázat

Maximális támogatási intenzitás az 1975. évi alapelvek szerint

Csoport	Érintett régiók	Maximális támogatási intenzitás ^{16*}
1.	Írország, Mezzogiorno, Észak-Írország	Az 1975. január 1-jén hatályos maximális támogatási intenzitás
2.	Nyugat-Berlin és a határterületek	Határterületek: 25% Nyugat-Berlin: az 1975. január 1-jén hatályos maximális támogatási intenzitás
3.	Franciaország és Olaszország kijelölt területei, valamint az Egyesült Királyság támogatásra jogosult területei	30%, amelyet 3 év alatt kellett bevezetni
4.	Dánia támogatásra jogosult területei	25%
5.	Egyéb régiók	20%

* Egyedileg be kellett jelenteni azokat a támogatásokat, ahol a támogatási intenzitás meghaladta a 35%-ot és a beruházás összege a 25 millió eurót.

Forrás: WISHLADE, Fiona G. (2003): *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*. The Hague–London–New York, Kluwer Law International. 43.

¹³ Dánia, Írország, Egyesült Királyság.

¹⁴ Az Egyesült Királyság esetében némi vitára adott okot, hogy ott akkoriban a területfejlesztés szempontjából 4 kategóriát alkalmaztak: a speciális fejlesztésre szoruló területek („special development areas”), a fejlesztésre szoruló területek („development area”), a közbülső területek („intermediate areas”) és Észak-Írország megnevezésű kategóriákat. Emellett voltak támogatásra nem szoruló területek, amelyeket a 1972. évi brit ipari törvény jelölt ki. Az Egyesült Királyság azt szerette volna, ha csak a „közbülső területek” kategória minősül az uniós korlátozások hatálya alá tartozó központi régió részének. Franciaország és Olaszország ezzel nem értett egyet, de végül is elfogadták a brit javaslatot.

¹⁵ COM (73) 1110 of 27 June 1973.

¹⁶ Nettó támogatási egyenértékben, azaz a tagállamonként eltérő adómértékek okozta torzítást megpróbálták korrigálni. Nettó támogatási egyenérték = bruttó támogatási egyenérték* (1 – a támogatás után a költségvetésbe visszafizetendő adó kulcsa).

A regionális támogatások uniós szabályozásának következő lépcsőjét az 1979. évi alapelvek¹⁷ jelentették. Az 1970-es éveket jellemző magas arányú munkanélküliség hatására – alternatívaként – bevezették a munkahelyteremtés arányában meghatározott támogatási mértéket. Az egyes régiók maximális támogatási mértékei is némileg átrendeződtek, illetve az átláthatóság növelése érdekében a legelmaradottabb régiókban is felső korlátot állapítottak meg.

11. táblázat

Maximális támogatási intenzitás az 1979. évi alapelvek szerint

Érintett régiók	Maximális támogatási intenzitás¹⁸	Létrehozott munkahelyenként nyújtható támogatás
Írország, Mezzogiorno, Észak Írország, Nyugat-Berlin és a Francia tengeren túli területek	75%	13 000 euró
Franciaország és Olaszország kijelölt területei, valami az Egyesült Királyság támogatásra jogosult területei	30%	5500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 40%-a
Dánia támogatásra jogosult területei és szigetei, valamint Németország határterületei	25%	4500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 30%-a
Egyéb régiók	20%	3500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 25%-a

Forrás: WISHLADE 2003, 44.

Annak érdekében, hogy elkerüljék a magas munkaigényű ágazatok túlzott ösztönzését, az egy munkahely létrehozásához adható maximális támogatás korlátozása mellett – a legelmaradottabb területek kivételével – a tárgyeszköz-beruházás arányában is megállapítottak egy abszolút korlátot. Ez az abszolút limit nem vonatkozott a szolgáltatási ágazatra.¹⁹

Az 1979. évi alapelvekben a Bizottság megerősítette fenntartásait a működési támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és magára vállalta, hogy 3 éven belül meghatározza azokat a feltételeket – ha talál ilyeneket –, amelyek mellett a működési támogatást elfogadhatónak tartja.²⁰

Az 1979. évi alapelvek engedélyezték a vállalatok áttelepítési költségeinek 100%-ban való megtérítését vagy az áttelepített eszközök vagy munkahelyek fenti táblázat szerinti támogatását. A mobil beruházások ezt a rendelkezést maximálisan igyekeztek kihasználni

¹⁷ HL C 31, 1979. 02. 03.

¹⁸ Nettó támogatási egyenértékben.

¹⁹ A fenti modell nem vette figyelembe, hogy az egyes tagállamokban eltérők a munkaerő-költségek, így az alacsonyabb költségű országok kedvezőbb helyzetbe kerültek. A másik probléma az volt, hogy az egy munkahely létrehozására adható támogatási összeget nem módosították (nem növelték) az infláció mértékével arányban, ami ahhoz vezetett, hogy a munkahelyteremtés alapján számított támogatás népszerűsége fokozatosan csökkent.

²⁰ A Bizottság nem követelte az összes működési támogatás megszüntetését, csak az újak bevezetését nem engedélyezte. Az akkor létező működési támogatások nyújthatók voltak, de az összegük, a területi elfedtség és az eredetileg megállapított időtartam nem volt növelhető.

újabb és újabb áttelepülésekkel. Ennek hatására a Bizottság gyökeresen megváltoztatta az áttelepülés támogathatóságával kapcsolatos álláspontját.

8.1.2. A Bizottság ellenőrzési gyakorlata a hetvenes években

A hetvenes években a Bizottság ellenőrzése nem volt rendszeres, és csak néhány esetben sikerült rákényszeríteni a tagállamokat, hogy regionális támogatási programjaikat változtassák meg. A támogatható területek, a regionális térkép meghatározása a tagállamok saját, korábban meghatározott lehatárolásai alapján történt, az uniós szinttől való elmaradottságot nem vizsgálták. A Bizottság beavatkozásai a központi régiókra koncentráltak. A Bizottság határozatainak végrehajtása ilyen esetekben is nehezen ment: Belgiumot például 1972-ben szólították fel,²¹ hogy mutassa be regionális térképét, ám erre 1980-ig nem került sor, annak ellenére, hogy a felszólítást a Bizottság minden évben megismételte.

Egyes esetekben a Bizottság az érintett tagállamokra bízta a felmerült problémák rendezését. Az V. Versenypolitikai jelentés²² tanúsága szerint Dánia sérelmezte, hogy a dán–német határ két oldalán eltérő a maximális támogatás mértéke (Dániában 13%, Németországban 19%), és ez hátrányos gazdasági és társadalmi következményekkel jár a dán határterületek számára. A Bizottság azonban nem avatkozott be, hanem a két tagállamra bízta a probléma rendezését.

Az 1975. évi alapelvek bevezetésével, amelyek kiterjesztették az összehangolási törekvést az Unió egész területére, a Bizottság beavatkozási hatásköre és a nemzeti regionális támogatási programok kialakításában játszott szerepe jelentősen megnőtt. A támogatandó területekről való döntéskor a Bizottság az adott terület fejlettségét uniós szinten (is) vizsgálta, bár a rendelkezésre álló adatok nem voltak megfelelő részletzettségűek, tartalmúak és egymással összehasonlíthatók.²³

A Bizottság beavatkozása nem csak a támogatható területek meghatározásából állt. Fellépett a beruházásösztönzési célú működési támogatások ellen is. Hollandia például támogatást nyújtott minden beruházási tevékenységhez, így a szintentartó beruházásokhoz is. A Bizottság véleménye az volt, hogy a szintentartás támogatása csökkenti a vállalatok működési költségeit, és nem ösztönzi őket arra, hogy a piaci feltételekhez alkalmazkodjanak, ezért az nem egyeztethető össze a Római Szerződéssel.²⁴

A hetvenes években csatlakozó országok esetében a Bizottság „kikényszerítette” regionális támogatási programjaik megváltoztatását, különösen a működési támogatási kategória tekintetében. Így az Egyesült Királyság a területfejlesztési céllal nyújtott működési támoga-

²¹ 72/173/CEE: Décision de la Commission, du 26 avril 1972, concernant les aides accordées au titre de la loi belge du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (HL L 105, 1972. 05. 04., 13. o.).

²² *Commission of ECSC, EEC and EAEC: Fifth Report on Competition Policy* (1976). Brussels–Luxembourg. 100. pont.

²³ *Commission of ECSC, EEC and EAEC: Seventh Report on Competition Policy* (1978) Brussels–Luxembourg. 167. pont

²⁴ *Commission of ECSC, EEC and EAEC: Seventh Report on Competition Policy* (1978) Brussels–Luxembourg. 185. pont

tást – a Bizottság nyomására – beruházási támogatással alakította át.²⁵ Írország pedig a nemzeti iparpolitika legfontosabb eszközének, az „exporthoz kapcsolódó adókedvezmény”-nek a megváltoztatására kényszerült. Az export támogatása a szabad versenyt leginkább sértő eszközök egyike, amelynek alkalmazása kezdetektől fogva tilos volt az Unióban. A változtatást enyhítette, hogy a Bizottság 1990-ig engedélyezte az eredetileg 20 évre biztosított adókedvezmények „kifutását”, de 1981-től már nem engedélyezett új jogszerzést a kedvezményre.²⁶ További beruházást vonzó eszköz volt, hogy Írország a feldolgozóipar társasági adókulcsát egységesen 10%-ban állapította meg, függetlenül attól, hogy a termékeket belföldön vagy külföldön adták el. Ellentétben jelenlegi gyakorlatával,²⁷ a Bizottság abban az időben a feldolgozóiparra vonatkozó alacsonyabb társasági adókulcsot nem minősítette állami támogatásnak. Ennek két oka lehetett: egyrészt politikai szempontból nem lett volna elfogadható, hogy a fejletlen Írország legfontosabb támogatási programjának leállításával párhuzamosan a Bizottság megakadályozza, hogy azt helyettesítő intézkedést vezessenek be, másrészt Írország akkori fejlettségi szintje „elnézőbbé” tette a Bizottságot.

A Bizottság Görögországot is „rákényszerítette” 1981. évi csatlakozásakor regionális célú export- és működési támogatásainak megszüntetésére.

A támogatási mértékek tekintetében a Bizottság elfogadta az eredetileg tagállami szinten kialakított mértékeket, és nem törekedett arra, hogy ezeket a mértékeket egységesítse.

8.1.3. A regionális támogatások ellenőrzése a nyolcvanas években

A nyolcvanas évek elején a Bizottság felismerte, hogy ha a támogatásokat uniós szinten nem koordinálják, akkor az egyes területeken az állami szerepvállalásnak köszönhető fejlődés más régiók problémáit növelheti. Célja az volt, hogy a leginkább fejlett területeken ne lehessen olyan támogatást nyújtani, amely torzíthatja a versenyt, illetve gátolhatja a közös piac szabályos működését, ugyanakkor mindent meg kellett tenni azért, hogy a leginkább elmaradott régiók felzárkózzanak.

A fentiek miatt a regionális támogatásokra jogosult területek kiválasztására vonatkozó szabályok szigorodtak. A támogatható területek meghatározása során azoknak az uniós szinthez viszonyított fejlettségét is vizsgálta a Bizottság.

Korábbi gyakorlatát követve, a Bizottság az ibériai bővítéskor (1986) is górcső alá vette a csatlakozók regionális célú támogatási programjait. Spanyolország 1985-ben, csatlakozása előtt új regionális ösztönzőcsomagot vezetett be. Egyrészt azért, hogy az addigi export-támogatásokkal tarkított gyakorlatát az uniós szabályokhoz igazítsa, másrészt az ország „mobil” beruházásokat vonzó képességének növelése érdekében. Az új törvény alapján vissza nem térítendő támogatást, kamattámogatást és hitel-visszafizetési támogatást lehe-

²⁵ *Commission of ECSC, EEC and EAEC: Tenth Report on Competition Policy* (1981). Brussels–Luxembourg. 175. pont

²⁶ *Commission of ECSC, EEC and EAEC: Tenth Report on Competition Policy* (1981). Brussels–Luxembourg. 174. pont

²⁷ 1998-ban a 10%-os feldolgozóipari társasági adókulcsot a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetetlen működési támogatásnak minősítette, és annak megváltoztatását írta elő.

tett volna nyújtani, és mód lett volna a társadalombiztosítási járulék elengedésére is. E két utóbbi támogatási forma azonban nem élhetett tovább a csatlakozás után, mert a Bizottság ezt működési támogatásnak minősítette, és határozottan tiltotta.²⁸

A hetvenes-nyolcvanas évek jellemzője, hogy a Bizottság egyre részletekbe menőbben avatkozott be a regionális támogatások nyújtásának nemzeti feltételrendszerébe, főleg a támogatások formáit és a támogatható területek kijelölését illetően. A tagállamok politikusai azért nehezteltek a Bizottságra, mert támogatásmegítélési gyakorlatát 1987-ig nem hozta nyilvánosságra. Míg a támogatások ellenőrzésének szükségességét a hetvenes években a tagállamoknak a „mobil” beruházásokért folytatott támogatási versenyének korlátozása motiválta, addig a nyolcvanas években a bővülésekkel és a régiók közötti fejlettségbeli különbségek növekedésével a hangsúly a szegényebb régiók támogatására helyeződött át. A támogatási formák és a regionális támogatások által lefedett térségek tekintetében a nyolcvanas évek vége felé a Bizottságnak egyre inkább sikerült „rákényszerítenie” akarátát a tagállamokra, megszüntetve a működési támogatások céljait szolgáló formákat, és elérve, hogy a támogatások egyre inkább az elmaradott térségekbe koncentrálódjanak. Az a körülmény, hogy a Bizottság által alkalmazott elbírálási kritériumok nem voltak nyilvánosak, néhány tagállamot arra ösztönzött, hogy a Bizottság előzetes értesítése nélkül nyújtsák a támogatást, a Bizottsággal való hosszas vita elkerülése érdekében. Ezt akkor még megtehették, mivel az engedély nélkül nyújtott támogatásokkal kapcsolatos szankciók akkoriban enyhék voltak.

A nyolcvanas évek végére a Bizottság felismerte, hogy döntési gyakorlatát átláthatóvá kell tennie és erősíteni kell együttműködését a tagállamokkal, ha a támogatások ellenőrzését hatékonyan akarja végezni. Ezt az elmozdulást segítette, hogy a görög, majd a spanyol és portugál csatlakozások eredményeként a régiók közötti különbségek megnöttek, az Egységes Európai Okmány speciális programot indított a gazdasági és szociális kohézió erősítése érdekében, és a belső piac kiteljesítésének programja az állami támogatások ellenőrzését prioritásként kezelte.

8.1.4. Az 1988. évi bizottsági közlemény

A Bizottság 1988-ban hozta nyilvánosságra a regionális támogatásokra vonatkozó közleményét.²⁹ A közlemény alapján regionális támogatás igénybevételére az elmaradott térségekben tevékenykedő vállalatok jogosultak. A szabály az elmaradott térségek két típusát különböztette meg annak alapján, hogy az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés melyik albekezdése alapján határozták meg a kivételt.

- A 107. cikk (3) bekezdés a) pontja³⁰ alá tartozó, uniós szinten elmaradott térségek [a továbbiakban: a) térségek] kategóriájába azok a NUTS³¹ II szintű régiók (nagyregiók) sorolhatók, amelyek egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számított GDP-je

²⁸ WISHLADE 2003, 50.

²⁹ Commission Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid, OJ C 212 of 12 August 1988.

³⁰ „Az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság.”

³¹ Nomenclature des unités territoriales statistiques (Területi Statisztikai Egységek Nevezéktana). A NUTS az EU területstatisztikai rendszere. A NUTS III szint magyar viszonyok között a megyéknek felel meg,

nem haladja meg az uniós átlag 75%-át. Az egy főre jutó GDP-adatok elbírálása NUTS III (megye) szinten történt, és amennyiben egy NUTS II szintű régió NUTS III szintű területi egységeinek többsége a 75%-os limit alatt volt, a NUTS II szintű régió is oda tartozott.³² A közlemény ezeken a területeken 75%-os maximális támogatási intenzitást engedélyezett. Ugyanakkor a bizottság megkövetelte, hogy a támogatási mértékek arányban álljanak a regionális probléma nagyságával, azaz igényelte a probléma szerinti differenciálást.

- A 107. cikk (3) bekezdés c) pontja³³ alá a nemzeti szinttől elmaradott NUTS III szintű (megye) térségek [a továbbiakban: c) térségek] kerültek.³⁴

A fenti kritériumok alapján határozták meg a tagállamokban a támogatásra jogosult területeket és az e területeken adható maximális támogatási mértéket (úgynevezett regionális támogatási térkép).

Az 1988. évi közlemény a működési támogatásokról is rendelkezett. Elismerte, hogy vannak olyan régiók, ahol a vállalatoknak általában olyan mértékű többletköltségeket kell viselniük az adott régió elmaradott feltételei miatt, amelyek nemcsak új vállalatok letelepedése szempontjából jelentenek komoly akadályozó tényezőt, hanem a már letelepedett vállalatok fennmaradását is veszélyeztetik. Ilyen tényezők például a súlyos infrastrukturális hiányosságok, a piacoktól való nagy távolság, a szakképzetlen munkanélküliek magas aránya. Ilyen helyzetek orvoslására a bizottság lehetővé tette működési támogatás nyújtását az a) pont szerinti térségekben, amennyiben az hozzájárul a gazdasági tevékenység tartós és kiegyensúlyozott fejlődéséhez, és nem vezet kapacitásfelesleghez az adott ágazatban. Az exporttámogatás továbbra is tiltottnak minősült, és nehéz helyzetben lévő vállalat sem lehetett ilyen kedvezmény élvezője.

a NUTS II a tervezési és statisztikai régiók szintjének. A régió körülbelül 1-3 millió lakosú területi egységet jelöl, amely Magyarország esetében megyék társulásából, összefogásából alakult ki.

³² E módszer célja az alacsony életszínvonalú, illetve magas munkanélküliséggel küzdő területek beazonosítása, illetve támogatásuk előtérbe helyezése volt. E kategóriába tartozott Írország és Portugália egész területe, Spanyolország nagy része, Dél-Olaszország, valamint a tengerentúli francia területek. Ha például egy NUTS II szintű régióban, amely 5 NUTS III szintű térséget foglalt magában, legalább 3 NUTS III szintű egységben az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt volt, a teljes NUTS II szintű régió rákerült a támogatható területek listájára.

³³ „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.”

³⁴ A kiválasztás két lépcsőben történt. Először azokat a területeket határozták meg, amelyek esetében az egy főre jutó GDP (vagy a bruttó hozzáadott érték) a nemzeti átlag 85%-a alatt, vagy amelyek munkanélküliségi rátája a nemzeti átlag 110%-a felett volt. A vizsgálat második lépcsőjében (különböző közösségi és nemzeti szintű mutatószámokat (például munkanélküliségi struktúrák és trendek, foglalkoztatási, migrációs, demográfiai, népsűrűségi, termelékenységi adatok, infrastruktúrát, földrajzi elhelyezkedést jellemző adatok) is elemezték.

1994-ben³⁵ a Bizottság módosította az 1988. évi közleményben foglaltakat az addigi alkalmazási tapasztalatok³⁶ alapján, illetve az északi bővítés³⁷ miatt. A Bizottságnak a szabályrendszert úgy kellett módosítania, illetve továbbfejlesztenie, hogy kezelje a sokszínű Európa különböző problémáit, ugyanakkor a szabályok változtatásával ne teremtsen olyan precedenst, amely az Unió „régii” területein a támogatható területek növekedéséhez vezethet, illetve ne hozzon létre olyan támogatási eszközt (működési támogatás), amelyet a korábbi tagállamok is igényelhetnek a maguk számára.³⁸

Az északi bővítéssel összefüggésben két új típusú támogatási jogcímet vezettek be:

- *alacsony népsűrűségű területeken beruházási támogatás*: azokon a területeken, ahol a népsűrűség kisebb, mint 12,5 fő/km².
- *szállítási támogatás*: a Bizottság szigorú feltételek mellett engedélyezte az alacsony népsűrűségű területeken a kiegészítő, csak belföldi viszonylatban felmerülő szállítási költségek megtérítését. Ehhez a tagállamoknak bizonyítani kellett, hogy a kompenzációra szükség van. A kompenzációt a leggazdaságosabb szállítási forma és a legrövidebb út alapján határozták meg. A külföldi viszonylatú szállítási költségek támogatása exporttámogatásnak minősül, ezért az nem nyújtható.

1999-ig nem volt szisztematikus eljárás mód a regionális térképek felülvizsgálatára. Ha a tagállam módosítani akarta azt, a Bizottsághoz kellett fordulnia, de a nem módosított térképek esetében nem volt újrabejelentési kötelezettség. A Bizottság hivatalból kezdeményezhette a felülvizsgálatot, ha azt szükségesnek tartotta. A támogatási programok engedélyezett időtartama és a térkép lejárata sem volt konzisztens. A csatlakozási tárgyalások általában lehetőséget adtak a Bizottságnak a csatlakozók regionális támogatásainak áttekintésére.

³⁵ Commission notice, addressed to the Member States and the other parties, concerning an amendment to Part II of the Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid, OJ C 364 of 20 December 1994.

³⁶ Egyértelműbbé tette a c) térségek meghatározásának módszertanát.

³⁷ Az észak-európai országok közül Finnország, Svédország és Norvégia folytatott csatlakozási tárgyalásokat, majd 1995-től Finnország és Svédország csatlakozott az Unióhoz (Ausztria mellett). Norvégiában referendum utasította el a csatlakozást. Az északi bővítés változásokat hozott a Bizottság regionális támogatási politikájában. A csatlakozási tárgyalásokon a regionális támogatások kezelésének kérdése kiemelt téma volt, különös tekintettel arra, hogy ezen országok regionális természetű problémái eltértek az akkori tagállamokétól. A csatlakozó országok fejlettségi szintje a közösségi átlaghoz képest relatíve magas volt, ezért a 1988. évi közleményben lefektetett módszertan szerint nem lettek volna jogosultak regionális támogatásra. Ugyanakkor a távoli északi területek támogatása a nehéz földrajzi és időjárási körülmények miatt indokoltnak bizonyult. Probléma volt az ott alkalmazott támogatási formák (adó- és társadalombiztosítási járulék elengedése, szállítási támogatás) elfogadtatása is, mivel ezek a korábbi értelmezés szerint működési támogatásnak minősültek, és azokat csak a 107. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területeken lehetett engedélyezni. E területek pedig az eredeti szabály szerint nem tartoztak oda.

³⁸ A 1988. évi közlemény kapcsán a tagállamok bírálták a Bizottságot, hogy túlzottan a mennyiségi mutatókra támaszkodik, és egyéb tényezőket, nemzeti sajátosságokat (például földrajzi elhelyezkedés vagy más speciális körülmények) nem vesz figyelembe; a NUTS III szintű területi egység túl nagyknak bizonyult, sok esetben ennél kisebb területeken mutatkozott volna speciális fejlesztést igénylő helyzet, míg a környező területek prosperáltak; valamint az egy főre jutó GDP-adatok alkalmazásával kapcsolatban is merültek fel kritikák. Az angliai Grampianban és a holland Gröningenben például az egy főre jutó GDP kiugróan magas volt a parti gáz- és olajkitermelésből származó jövedelmek miatt, ugyanakkor ezek a területek valójában elmaradtak voltak.

A Bizottság főleg a nem transzparens, „működésitámogatás-gyanús” intézkedések megváltoztatását követelte. Az engedélyezett támogatási mértékek magasak voltak, a tagállamok azonban azokat általában – a növekvő költségvetési korlátok miatt – többnyire nem használták ki.

A strukturális alapok³⁹ 1988. évi reformja a regionális támogatásokkal kapcsolatos bizottsági politika alakulására is hatással volt. E reform keretében jelentősen növelték a rendelkezésre álló forrásokat, javították az uniós források területi, ágazati és társadalmi koordinációját, áttértek a többéves átfogó programozásra az egymástól független projektek támogatása helyett. Bevezették az addicionalitás elvét, amely szerint az uniós források kiegészítik, és nem helyettesítik a nemzeti forrásokat. Ugyancsak a reform részeként költségvetési időszakokat határoztak meg (1988–1993, 1994–1999), amelyekben előre kijelölték a fejlesztési célkitűzéseket, az azokhoz rendelt támogatások összegét és azok felhasználási módját. A meghatározott 6 célkitűzés közül 3 esetében (1. célkitűzés,⁴⁰ 2. célkitűzés⁴¹ és 5b. célkitűzés⁴²) volt területi korlátozás.⁴³

Az uniós forrásokból támogatható területeket uniós módszertan alapján jelölték ki, és nem az állami támogatási szabályozáshoz használt, nemzeti regionális térképet vették alapul. A legtöbb tagállam esetében ez azt jelentette, hogy két különböző regionális térkép létezett. Az Unió akkori lakosságának 37%-a tartozott mind a két térkép hatálya alá, míg 14% vagy az egyik, vagy a másik alá.⁴⁴

A térképek közötti eltérés problémát okozott, mivel akkoriban a termelő beruházások támogatása került előtérbe a strukturális alapoknál. Ugyanakkor a strukturális alapok

³⁹ Az Unió 4 strukturális alapjának feladata az Unión belüli fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségi szintű államok és régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése. A 4 strukturális alap a következő:

1. *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: 1975-ben jött létre a Közösségen belüli regionális jellegű gazdasági és szociális különbségek csökkentésére (termelő beruházásokkal, infrastrukturális beruházásokkal, valamint helyi fejlesztések támogatásával).
2. *Európai Szociális Alap*: 1958-ban hozták létre, fő célja a munkanélküliség elkerülése érdekében a munkavállalók átképzésének, a változásokhoz történő alkalmazkodásának támogatása.
3. *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Szekciója*: 1962-ben hozták létre, az ágazati struktúrapolitika, szerkezetátalakítás, vidékfejlesztés anyagi háttérének biztosítását szolgálja. (A Garancia Szekció nem strukturális alap.)
4. *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz*: 1993-ban jött létre a halászati struktúrák fejlesztése céljából.

⁴⁰ 1. célkitűzés: a fejlődésben leginkább elmaradott régiókban segíti elő a fejlesztést és a strukturális átalakítást. Célterületei elsősorban azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP alacsonyabb a közösségi átlag 75%-ánál.

⁴¹ 2. célkitűzés: ipari hanyatlással nyújtott területek.

⁴² 5b. célkitűzés: vidékfejlesztés.

⁴³ Ausztria, Finnország és Svédország 1995. évi csatlakozásakor újabb területi alapú célkitűzést (6. célkitűzés: ritkán lakott területek támogatása) fogalmaztak meg.

⁴⁴ A térképek különbsége azért alakult ki főleg a c) térségek, illetve a 2. és 5b. célkitűzések alá tartozó területek között, mert az azok kialakítására használt mutatószámok eltérők voltak, és a figyelembe vett adatok más időintervallumra vonatkoztak. Emellett különbözők voltak a célok is. Az általában nagyberuházások támogatását célzó nemzeti támogatási programok esetében a c) térség alá tartozás a nemzeti és uniós mutatószámok figyelembevételével alakult ki, míg a strukturális alapok esetében a besorolások (főleg az 5b. célkitűzésnél, amely inkább kis- és középvállalkozások megsegítését célozta) csak az uniós átlagokhoz való viszonyra támaszkodtak.

felhasználásáról szóló szabály⁴⁵ világossá tette, hogy a versenypolitika rendelkezéseit be kell tartani. Ez nemcsak az uniós regionális politika végrehajtását veszélyeztette, hanem a Bizottság hitelességét is, mivel nem sikerült egységes álláspontot kialakítania a kohéziós politika és a támogatható területek kijelölése terén.

A versenypolitika és regionális politika közötti konfliktus feloldására sürgősen kompromisszumot kellett találni. A két uniós politika összebékítése érdekében a Bizottság ahhoz is hozzájárult, hogy a strukturális alapok 1. és 2. célkitűzései alá tartozó területek a nemzeti regionális térképekre is felkerüljenek.

A kilencvenes évek közepétől kezdődően a Bizottság több kísérletet tett a regionális támogatásokkal kapcsolatosan időközben egyre inkább szükségessé váló változások jogi formába foglalására. A tagállamokkal folytatott hosszas egyeztetés után ez 1997-ben sikerült, amikor elfogadták a regionális támogatásokra vonatkozó új iránymutatást.⁴⁶

8.1.5. Az 1998. évi bizottsági iránymutatás

A strukturális alapok reformja után eltelt 10 év tapasztalatai rámutattak a nemzeti és az uniós regionális politika közötti koherencia szükségességére. A tagállamokban nyújtott állami támogatásokról szóló jelentések utaltak arra, hogy a költségvetési korlátok miatt az elmaradottabb országok nem tudnak sikeresen versenyezni a gazdagabb országokkal a „mobil” beruházásokért, még akkor sem, ha esetükben a megengedett maximális támogatási intenzitás nagyobb. A különböző (horizontális, ágazati) területek fokozatos szabályozásával az uniós állami támogatási szabályok szövevényes rendszere alakult ki. A szabályok jelentős részének volt regionális vetülete is.

Az 1998. évi szabályozás az alábbi 4 alapelvre épült:

- *Koncentráció:* a hatékonyság növelése érdekében a támogatást a legszegényebb régiókra kell koncentrálni.
- *A támogatás összegének csökkentése.*
- *A foglalkoztatásra gyakorolt tényleges hatás vizsgálata:* lehetővé téve a munkabér alapú támogatást a tárgyieszköz-alapú támogatás mellett.
- *Következetesség:* szükséges az uniós és a nemzeti regionális politika összehangolása.

A 2000-től hatályba lépő, 1998-ban elfogadott új iránymutatás alapvető változást hozott a támogatható térségek arányának meghatározásában. A Bizottság abból indult ki, hogy a regionális támogatásra jogosult területek arányának – a lakosság arányában mérve – 50% alatt kell lennie. Figyelemmel a várható bővítésre, ennek pénzügyi kihatásaira, a Bizottság 42,7%-ot állapított meg a tizenöt tagállam vonatkozásában (korábban a lefedettség mértéke 46,9% volt). A Bizottság – az Unióban és az egyes tagállamokon belül elemezve és mérlegelve az egyes térségek relatív szociális-gazdasági helyzetét – következő lépésként

⁴⁵ Council Regulation 2052/88 of June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on the co-ordination of their activities between themselves and with the operation of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, OJ L 185 of 15 July 1988.

⁴⁶ A Bizottság iránymutatása a nemzeti regionális támogatásokról (HL C 74, 1998. 03. 10., 9. o.).

meghatározta, hogy egy adott tagállamban az összterülethez képest mekkora lehet az elmaradott térségnek minősülő, a 107. cikk (3) a) és c) bekezdései alá tartozó területek aránya.

12. táblázat

Elmaradott térségek nagysága a 2000–2006-os időszakban (%)

B	DK	D	GR	E	F	IR	I	LUX	NL	A	P	SF	S	UK
30,9	17,1	34,9	100	79,2	36,7	100	43,6	32	15	27,5	100	42,2	15,9	28,7

Forrás: OJ C 16, 1999. 01. 21. 5. o.

Az a) térségek kiválasztási módszere nem változott, az uniós átlag 75%-át el nem érő NUTS II szintű területek kerültek ebbe a kategóriába. A c) térségekre a 42,7%-os összkvótából 21,6% maradt. A tagállamonkénti szint meghatározása főleg a GDP és a munkanélküliségi adatok alapján történt.⁴⁷

Alapvető változás a korábbiakhoz képest az volt, hogy a tagállamok megkapták a lehetőséget, hogy eldöntsék a prioritásokat, és kidolgozzák azt a módszertant, amely alapján kijelölik a c) térségeiket.⁴⁸

A korábbi időszakban nem volt a Bizottságnak egységes módszertana, amelynek alapján az egész Unión belül meghatározták volna a maximális támogatási mértékeket. Az kialakulása inkább történelmi okokra volt visszavezethető (mennyi volt a maximális mérték a bizottsági szabályozás előtt), illetve a tagállamok és a Bizottság közötti kétoldalú tárgyalások eredményességére. Ezt orvosolandó, a GDP és a munkanélküliségi adatok alapján egységesen határozták meg a maximális támogatási mértékeket. Az elmaradott térségekben a főszabály szerint beruházási támogatás új telephely létesítéséhez, meglévő telephely bővítéséhez vagy a termékben, termelési folyamatban alapvető változást hozó tevékenység megkezdéséhez adható.

⁴⁷ A végeredményt azonban egyéb tényezők is befolyásolták [például a c) térségek aránya egy tagállamban sem lehet magasabb az 107. cikk (3) a) bekezdése alá nem tartozó területek felénél, vagy minden tagállam legalább a 107. cikk (3) a) bekezdése alá nem tartozó területeinek 15%-a c) térségnek kell, hogy minősüljön].

⁴⁸ A tagállamoknak maximum 5 mutatószámot kellett megjelölni, amelyek alapján a NUTS III vagy egyéb, legalább 100 ezer fő lakosú területi egységeket (például Egyesült Királyság és Németország esetében a tradíciók alapján a munkaerőpiaci alapegységek) kiválasztották. Belgium esetében például a következő mutatószámok voltak az irányadók: adóköteles jövedelem, ipari foglalkoztatás, hosszú távú munkanélküliség, fizikai munkások aránya és az iskolai végzettséggel nem rendelkező lakosok aránya. Portugália a gazdaság struktúráját, a vásárlóerő-paritási indexet, az egy négyzetkilométerre eső adóbevételt, a mezőgazdaságban és az iparban dolgozók arányát vette figyelembe. A támogatásra való jogosultságot elvesztő területek egy 2005-ig tartó, átmeneti „phasing-out” fázisban csökkenő mértékben nyújthatnak regionális beruházási támogatást.

13. táblázat

A támogatás maximális mértéke⁴⁹ regionális támogatás alá tartozó területekre⁵⁰

	Nagyvállalatok			Kis- és középvállalatok
	Normál	Ultraperiférikus ⁵¹ és ritkán lakott ⁵² régiók	107 (3) a)-val szomszédos terület	
107 (3) a)				
– GDP < 60%	50%	+ 15%		+ 15%
– GDP > 60%	40%	+ 10%		+ 15%
107 (3) c)				
– Átlagos	20%	+ 10%		+ 10%
– Prosperáló ⁵³	10%	+ 10%	+ 10% ⁵⁴	+ 10%

Forrás: A Bizottság iránymutatása a nemzeti regionális támogatásokról (HL C-sorozat, 74. szám; 1998. 03. 10.)

Fontos változás, hogy az 1998-as iránymutatásban kifejezett értékeket bruttó támogatási egyenértéken kellett figyelembe venni, ellentétben a korábbi rendszerrel, amely nettó támogatási egyenértékkel számolt.⁵⁵

A támogatható területek listáját és az ott adható maximális támogatási mértéket tartalmazó regionális támogatási térképet továbbra is a Bizottsággal kell jóváhagyatni, amely azt több évre elfogadja a tagállamok javaslata alapján.

Az iránymutatás alapján működési támogatás csak az uniós szinttől elmaradott területeken volt nyújtható, ha a támogatás igazoltan hozzájárult a terület fejlődéséhez, arányos a megoldani kívánt hátránnyal, időben korlátozott és csökkenő mértékű. Emellett a szabály lehetőséget ad a felmerülő extra szállítási költségek kompenzálására az ultraperiférikus régiókban és az alacsony népsűrűségű területeken. A tagállamoknak bizonyítani kellett az extra költségek létét és fontosságát.

Az 1998-ben került elfogadásra a felhatalmazó rendelet,⁵⁶ amely lehetővé tette a Bizottság számára, hogy bizonyos területeken csoportmentességi rendeleteket⁵⁷ alkosson. A csoportmentességi rendeletek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy előzetes bi-

⁴⁹ Beleértve nemzeti és uniós forrásból származó támogatásokat.

⁵⁰ Szembetűnő változás az előző időszakhoz képest a maximális mértékek jelentős csökkenése a) területek esetében 75%-ról 50%-ra, c) területek esetében 30%-ról 20%-ra. Meg kell azonban jegyezni, hogy az 1980-as évektől a költségvetési korlátok miatt a megállapított maximális felső határt a tagállamok ritkán alkalmazták.

⁵¹ Ultraperiférikus régiók: francia tengerentúli területek, Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

⁵² 12 fő/km² alatt.

⁵³ A munkanélküliségi ráta és az egy főre jutó GDP az EU-átlag alatt van.

⁵⁴ A támogatás maximális mértéke 20% lehet.

⁵⁵ Emlékeztetőül: nettó támogatási egyenérték = bruttó támogatási egyenérték * (1 – a támogatás után a költségvetésbe visszafizetendő adó kulcsa).

⁵⁶ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira [helyesen: kategóriáira] történő alkalmazásáról szóló, 1998. május 7-i 994/98/EK tanácsi rendelet, HL L 142., 1998. 05. 14., p. 1.

⁵⁷ A regionális beruházási támogatásra az alábbi csoportmentességi rendeletek vonatkoztak:

- a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 302., 2006. 11.01., 29. o.);

zottsági engedély nélkül nyújtsanak támogatást. A csoportmentességi rendeletek lehetősége azt is jelentette, hogy a támogatások jelentős része várhatóan kikerül a Bizottság közvetlen és szigorú ellenőrzése alól. Ezt ellensúlyozandó, 1998-ban a Bizottság megalkotta az úgynevezett *multiszektorális keretszabályt*⁵⁸ is, amely szabályozott keretek közé szorította a nagyberuházások támogatását többek között azért, hogy kötelezővé tette a Bizottság felé történő bejelentést egy bizonyos összeghatárt meghaladó támogatásokra.⁵⁹

Az 1998-as multiszektorális keretszabályt felváltó, 2002-ben elfogadott – és 2004-ben hatályba lépett – közlemény⁶⁰ újraértelmezte a nagyberuházások⁶¹ támogathatóságának korlátozását azért, hogy az 50 millió eurót meghaladó elszámolható költségű beruházásokra degresszíven, azaz sávosan csökkenő mértékben tette lehetővé támogatás nyújtását.⁶² A 100 millió euró feletti elszámolható költségű beruházáshoz nyújtható támogatás pedig nem mentesülhetett a Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól.

A 2004-es bővülés kihívás elé állította az EU regionális politikáját, tekintettel arra, hogy az akkor csatlakozó országok többségének fejlettsége jelentősen elmaradt az uniós átlagtól. A 2006-ban elfogadott, 2007–2013. időszakra vonatkozó iránymutatás⁶³ tovább szigorította és finomította a korábbi iránymutatást. A támogatásban részesíthető területek arányát az EU-25⁶⁴ esetében 42%-ban korlátozta a szabály. A 2007–2013. iránymutatás külön szabályokat tartalmazott az 50 millió euró feletti elszámolható költségű beruházásokra (nagyberuházások) vonatkozóan. A nagyberuházási projektek mesterségesen alprojektekre való felosztását megelőzendő, kimondta: egy nagyberuházási projektben egyetlen beruhá-

- a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) szóló 800/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 214., 2008. 08. 09., 1.) 13. cikk.

⁵⁸ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C 107., 1998. 04. 07.).

⁵⁹ A keretszabály alapján azon nagyberuházásra nyújtott regionális támogatásra állt fenn bejelentési kötelezettség, amely esetében

- a projekt költsége legalább 50 millió ECU (euró előde), a kumulált – azaz például a Strukturális Alapokból is társfinanszírozott projekt – támogatási intenzitás a támogatási térkép szerint nagyvállalatoknak nyújtható maximális támogatási intenzitás legalább 50%-a, és az egy létrehozott munkahelyekre jutó bérköltség 40 ezer ECU, vagy
- a támogatás teljes összege legalább 50 millió ECU.

⁶⁰ HL C 70., 2002. 03. 19.

⁶¹ Tekintettel arra, hogy a különböző ágazatokban nyújtható támogatásokra úgynevezett ágazati szabályok vonatkoztak – a keretszabály alapvetően a nagyberuházások támogathatóságának szabályozására irányult –, így a szintetikusszál-iparban az 5 millió eurót meghaladó támogatási összeg esetében vagy az 50 millió eurónál magasabb költségű beruházási projektekre nem nyújtható beruházási támogatás, a járműgyártásban pedig a regionális térkép szerinti maximális intenzitás 30%-áig, de hasonlóképpen az acéliparban nagyvállalatok nem, kkv-k pedig 7,5, illetve 15%-os maximális támogatási intenzitás mellett támogathatók; a szállítási ágazatban, hajógyártásban és széniparban külön feltételeknek kellett megfelelni.

⁶² A degresszivitásra vonatkozó szabály alapján az alábbiak szerint kell a támogatási intenzitást meghatározni:

$$BTE = R \times (A + 0,5 \times B + 0,34 \times C)$$

Ahol *BTE* a bruttó támogatási egyenérték, *R* a támogatás nyújtásának napján hatályos, jóváhagyott regionális térképen szereplő, érintett területen alkalmazandó maximális támogatási intenzitás, a kkv-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül; *A* az elszámolható költségek első 50 millió euró része, *B* az elszámolható költségek 50 és 100 millió euró közötti része és *C* az elszámolható költségek 100 millió euró feletti része.

⁶³ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról, HL C 54., 2006. 03. 04., 13. o.

⁶⁴ Bulgária és Románia csatlakozása után ez az arány 45,5%-ra változott.

zási projektnek kell tekinteni az egy vállalat által egy 3 éves időszakon belül megkezdett, gazdaságilag oszthatatlan beruházásait.⁶⁵ Továbbá a jelentős piaci részesedéssel rendelkező kedvezményezettek, illetve a jelentős kapacitásnövekedéssel járó projektek vonatkozásban – 100 millió euró elszámolható költségű beruházás esetén – részletesebb vizsgálati eljárást irányzott elő a szabályozás. E részletes vizsgálat tartalmi elemeit a Bizottság által 2009-ben elfogadott, a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól szóló közlemény⁶⁶ tartalmazta.

A szabályrendszer felülvizsgálatára a 2014–2020-as pénzügyi perspektíva kidolgozásával párhuzamosan került sor. A folyamat némiképp megcsúszott, ezért az új szabályozás bevezetésére 2014. július 1-jétől került sor az eredetileg tervezett 2014. január 1-je helyett.

8.2. Hatályos szabályozás struktúrája

A regionális támogatásokra vonatkozó hatályos szabályzás két pilléren alapul:

1. A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás⁶⁷ (a továbbiakban: 2014–2020 regionális iránymutatás),
2. A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet⁶⁸ (általános csoportmentességi rendelet).

A Bizottság továbbra is azt az álláspontot képviseli, hogy a regionális támogatás csak akkor lehet hatékony eszköz a regionális különbségek felszámolásában, ha azt takarékosan és arányosan alkalmazzák, az Európai Unió leghátrányosabb helyzetű régióira összpontosítva. A támogatás megengedhető felső határának tükröznie kell az érintett régiók elmaradottságát. Továbbá a kedvezőtlen helyzetű régió fejlődésének szempontjából a támogatás előnyeinek meg kell haladniuk a támogatásból adódó versenytorzulást.⁶⁹ Ezen elvek teljesülését szolgálják a szabályozásba bevezetett korlátozások.

- *Ágazati korlátozás:* nem nyújtható regionális támogatás az acél- és szintetikus-szál-iparnak az ágazatokra jellemző strukturális túlkapacitás miatt. Külön ágazati szabályok vonatkoznak a mezőgazdasági termelésre, a halászatra és akvakultúrára, a szállítási ágazatra, továbbá nem adható regionális támogatás az energiaágazatban és a légiközlekedésre.⁷⁰ A hajóépítés és a szénipar csak bizottsági jóváhagyással támogatható, az általános csoportmentességi rendelet alapján nem. Továbbá szigorúbb

⁶⁵ Ibid. 60. bekezdés. A gazdaságilag oszthatatlanság vizsgálatokor a Bizottság figyelembe vette a technikai, funkcionális és stratégiai kapcsolatokat, valamint a közvetlen földrajzi közelséget.

⁶⁶ HL C 223., 2009.9.16., 3.

⁶⁷ *Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020)*. [2013/C 209/01], 2013. 07. 23., 1. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0723%2803%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁶⁸ HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

⁶⁹ 2014–2020 regionális iránymutatás 5. pont.

⁷⁰ Ugyanakkor a mezőgazdasági termékek nem mezőgazdasági termékékké való feldolgozása esetén a tagállamok választhatnak, hogy a regionális beruházásra vagy a mezőgazdaságra vonatkozó szabályokat alkalmazzák.

szabályok vonatkoznak a szélessávú hálózatokhoz nyújtott regionális beruházási támogatásra,⁷¹ illetve a kutatási infrastruktúrák⁷² támogatására.

- Regionális támogatás *beruházási célra és működési támogatásként* nyújtható. A szabályozás logikája szerint azért van szükség a beruházási támogatásra, mert enélkül a beruházás egy fejlettebb régióba valósulna meg. A támogatás így az adott térség fejletlenségéből adódó hátrányokat ellensúlyozza. Tekintettel arra, hogy a Bizottság álláspontja szerint a beruházások adott helyre való településében az ígért támogatás csak egy szempont az olyan tényezők mellett, mint például a munkaerőköltség, a szakképzett munkaerő és a szállítási infrastruktúra rendelkezésre állása, a 2014–2020. évekre vonatkozó szabályozás szigorúbb megközelítést követ, és csak akkor engedélyezi a támogatást, ha az további beruházásokra ösztönöz. Továbbá bizonyos kisszámú, jól meghatározott esetben azok az akadályok, amelyekkel az elmaradott térségek a gazdasági tevékenységek vonzása vagy megtartása tekintetében szembesülnek, olyan súlyosak vagy állandók lehetnek, hogy a beruházási támogatás önmagában nem feltétlenül elégséges a térség fejlődésének előmozdítására. A regionális beruházási támogatás csakis ilyen esetekben egészíthető ki beruházáshoz nem kapcsolódó regionális működési támogatással.⁷³
- A *területi korlátozás* részletezésével a regionális támogatási térképről szóló 8.1.3.3. fejezet foglalkozik.
- *Áttelepítés:*⁷⁴ az *áttelepítés támogatásának tilalmának* célja, hogy kizárja regionális beruházási támogatás nyújtását ahhoz, hogy egy vállalkozás egyik tagállamban meglévő tevékenységét áthelyezze egy másik tagállamba.

⁷¹ Lásd részletesen 8.1. fejezet.

⁷² Lásd részletesen 8.2. fejezet.

⁷³ 2014–2020 regionális iránymutatás 6. pont

⁷⁴ Áttelepítésnek minősül, ha

1. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) azonos vagy hasonló tevékenységet vagy annak egy részét az EGT-megállapodás egyik szerződő felének területén található létesítményből (eredeti létesítmény) az EGT-megállapodás egy másik szerződő felének területén található azon létesítménybe helyezi át, ahol a támogatott beruházásra sor kerül (támogatott létesítmény);
2. az eredeti, valamint a támogatott létesítményben előállított termék vagy nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégíti ki; és
3. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) valamely az EGT-n belüli eredeti létesítményében folytatott azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg.

8.3. Regionális beruházási támogatás

8.3.1. Induló beruházás


Regionális beruházási támogatás csak olyan beruházáshoz nyújtható, amely teljesíti az induló beruházás fogalmát. Induló beruházásnak az a tárgyi eszközök vagy immateriális javak beszerzésére irányuló beruházás minősül, amely

- új létesítmény létrehozatalát,
- meglévő létesítmény kapacitásának bővítését,
- létesítmény termékkínálatának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítését vagy egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatását eredményezi, valamint
- a részesedésszerzés kivételével olyan létesítmény eszközeinek az eladótól független harmadik fél beruházó általi felvásárlása, amely létesítményt bezártak vagy bezártak volna.

A Bizottság álláspontja szerint a nagyvállalkozásokat a kis- és középvállalkozásoknál (kkv) általában kevésbé érintik azok a regionális hátrányok, amelyek egy kevésbé fejlett térségben a beruházások vagy a gazdasági tevékenységek fenntartása vonatkozásában jelentkeznek.⁷⁵ Ezért a nemzeti kijelölhető támogatandó térségekben [úgynevezett c) pont szerinti térségek] nagyvállalkozások által tervezett beruházások esetében szigorúbb feltételeket állít a szabályozás, mint az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75%-a alatti és a legkülső régiókba⁷⁶ [együtt úgynevezett a) pont szerinti térségek] irányuló beruházások esetében.

14. táblázat





Regionális támogathatósági szabályok

Induló beruházás fogalmi eleme		a) térség és c) térség kkv	c) térség nagyvállalat ⁷⁷
Új létesítmény	Új beruházási helyszín	✓	✓
Kapacitásbővítés	Ugyanabból a termékből ugyanazzal a termelési eljárással, mint korábban, több terméket állít elő a vállalat	✓	

⁷⁵ 2014–2020 regionális iránymutatás 14. pont

⁷⁶ Jelenleg: Guadeloupe, Francia-Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Martin, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

⁷⁷ Úgynevezett új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás: az a tárgyi eszközök vagy immateriális javak beszerzésére irányuló beruházás, amely új létesítmény létrehozatalát vagy meglévő létesítmény tevékenységének olyan új tevékenységgel történő bővítését eredményezi, amely nem minősül a korábban végzett tevékenységgel azonos vagy hasonló tevékenységnek, valamint az olyan létesítmény eszközeinek független harmadik fél beruházó általi felvásárlása is, amely létesítményt bezártak vagy bezártak volna, feltéve, hogy az új vagy a megvásárolt eszközökkel végzett tevékenység nem minősül az adott létesítményben a korábban végzett tevékenységgel azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységnek.

Induló beruházás fogalmi eleme		a) térség és c) térség kkv	c) térség nagyvállalat ⁷⁷
Termelési folyamat alapvető megváltozása	Ugyanazt a termékből, mint korábban, de teljesen más eljárással		
Diverzifikáció	Új termék gyártásába vagy új tevékenységbe kezd a vállalat		Csak ha új az tevékenység nem hasonlít a korábbi tevékenységhez, ⁷⁸ vagy a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal bővülnek ⁷⁹
Felvásárlás	Független harmadik fél már bezárt vagy bezárásra ítélt létesítménye eszközeinek felvásárlása		Csak ha új tevékenység nem hasonlít korábbi tevékenységhez

Forrás: a szerző szerkesztése

Szintentartó beruházás, amelynek célja az elavult eszközök cseréje, nem támogatható, mivel ezen beruházásokról a vállalkozásnak mindenképpen gondoskodni kell, ha a tevékenységét folytatni szeretné, így a támogatásnak nincs ösztönző hatása. Diverzifikáció és a termelés folyamat megváltoztatása esetében további előírások rendelkeznek arról, hogy a korábban használt gépek értékének arányában mekkorának kell lennie az új beruházásnak.⁸⁰ E rendelkezések célja, hogy kizárja a támogatásból azokat a beruházásokat, amelyeket a kedvezményezettnek magának is végre kellene hajtania annak érdekében, hogy a piacon maradjon.

Az elszámolható költségeknek 1. a beruházáshoz szükséges eszközök (megvett vagy tartósan bérlet) költsége vagy 2. a beruházás által teremtett munkahelyek 2 éves bérköltsége minősül. Ahhoz, hogy a beruházás ténylegesen hozzájáruljon a régió fejlődéséhez, a kedvezményezettnek vállalnia kell, hogy a támogatott tevékenységét 5 évig (kkv esetében 3 évig) fenntartja. A finanszírozás tekintetében a szabályozás elvárja, hogy a kedvezményezett az elszámolható költségeknek legalább 25%-a erejéig állami forrásmentes önrésszel rendelkezzen, ami lehet saját forrás és bankhitel is. Ugyanakkor állami tulajdonú fejlesztési bankok által nyújtott hitel nem tekinthető állami forrásmentesnek, így a 25% önrészben nem vehető figyelembe.

⁷⁸ Új tevékenység = 4 számjegyű NACE kód.

⁷⁹ „A meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja” csak bizottsági jóváhagyás birtokában támogatható. Fontos kiemelni, hogy a terméknek vagy az eljárásnak nem a kedvezményezett vállalatnál kell újnak lennie, hanem a piacon, azaz termék vagy eljárás innováció támogatása a cél. E kategória alkalmazásának feltételei azonban még nem teljesen egyértelműek (például a piacot nemzeti, uniós vagy világszinten kell érteni, és mik az új termék innováció pontos feltételei).

⁸⁰ 2014–2020 regionális iránymutatás 96–97. pontja és az általános csoportmentességi rendelet 14. cikk (7) bekezdése.

8.3.2. Regionális támogatási térkép

A 2014–2020 időszakra vonatkozó új szabályozásról való gondolkodás a 2008–2009-es válságot követően kezdődött, amikor kevés remény volt arra, hogy a válságból való kilábalás gyorsan megtörténik. Ezért a támogatható területek aránya a korábbi 46,1%-ról 47,2%⁸¹-ra emelkedett. Ugyanakkor a regionális fejlettségbeli különbségek Európán belül csökkentek. Ez azt jelentette, hogy azon régiók aránya, amelyek fejlettsége nem érte el az uniós átlag 75%-át, és a legkülső régiók⁸² [együtt úgynevezett a) régiók] aránya jelentősen csökkent. A nemzeti kijelölhető támogatandó térségek [úgynevezett c) térségek] listája továbbra is a korábbi a) státuszukat elvesztő térségekből, a ritkán lakott térségekből⁸³ és a regionális iránymutatás 2. mellékletében meghatározott módszertan szerint az egyes tagállamokra allokált kvóta mértékéig a tagállam által kijelölt területekből alakult ki.

Magyarország esetében a 2014–2020 iránymutatás alapján az ország több mint 70%-a a) térségnek minősül, és a lakosság 6,33%-ig jelölhetett ki Magyarország c) térségeket.

15. táblázat

Magyarországi támogatandó térségek meghatározása

Magyarország	NUTS-régiók	Egy főre jutó GDP	Az országos népesség százaléka
„a” térségek	HU21 Közép-Dunántúl	56,33	10,96%
	HU22 Nyugat-Dunántúl	62,67	9,96%
	HU23 Dél-Dunántúl	44,33	9,44%
	HU31 Észak-Magyarország	40	12,02%
	HU32 Észak-Alföld	41	14,87%
	HU33 Dél-Alföld	42,67	13,13%
Indoklással c) térségnek minősíthető térségek	—	—	6,33%
Teljes népességi arány 2014–2020	—	—	76,71%

Forrás: 2014–2020 regionális iránymutatás, I. melléklet

⁸¹ Horvátország csatlakozásával az arány a 2014–2020 regionális iránymutatás 148. pontjában előirányzott 46,53%-ról tovább nőtt.

⁸² Jelenleg: Guadeloupe, Francia-Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Martin, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

⁸³ NUTS II régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 8 fő/km²-nél vagy NUTS III régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 12,5 fő/km²-nél

16. táblázat

A támogatható területeken a maximális intenzitás az egy főre jutó GDP figyelembevételével⁸⁴

	Nagyvállalkozás	Középvállalkozás	Kisvállalkozás
a) régió – a GDP < 45%-a az EU átlagnak	50%	60%	70%
a) régió – a GDP < 60%-a az EU átlagnak	35%	45%	55%
a) régió – a GDP < 75%-a az EU átlagnak	25%	35%	45%
c) terület	10%	20%	30%

Forrás: a szerző szerkesztése

Magyarország számára fontos szabály, hogy amennyiben egy a) térség c) térséggel hatályos, az intenzitáskülönbség nem lehet több mint 15%, és ezt a c) térség intenzitásának növelésével kell biztosítani.⁸⁵

A regionális támogatási térképet, amely a támogatható területeket és az egyes területeknek adható maximális támogatási intenzitást tartalmazza a 2014–2020 időszakra, az Európai Bizottság a tagállamok kérelme alapján hagyta jóvá, és az erről szóló bizottsági határozatok nyilvánosak.⁸⁶

41. szövegdoboz

A 2014–2020 időszakra vonatkozó magyar támogatási térkép

A bizottság SA.37718 számú határozatával⁸⁷ 2014. március 11-én hagyta jóvá a 2014. július 1-jétől 2020 végéig alkalmazandó magyar regionális támogatási térképet. A regionális támogatási térképet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában hirdették ki. A 2007–2013. időszakban hatályos térképhez⁸⁸ képest a Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl régiókban 5–5%-kal csökkent az maximális támogatás intenzitás nagysága. Budapesten regionális

⁸⁴ Legkülsőbb régióban az intenzitás +20%-kal növelhető. A ritkán lakott c) területeken, illetve a nem EU-tagországgal hatályos c) területeken az alapintenzitás 10% helyett 15%, akárcsak azok a régiók, amelyek a 2007–2013 időszakban a) területek voltak, de a 2014–2020 időszakra elvesztették ezt a státuszukat. Esetükben a magasabb intenzitás csak 2017 végéig alkalmazható.

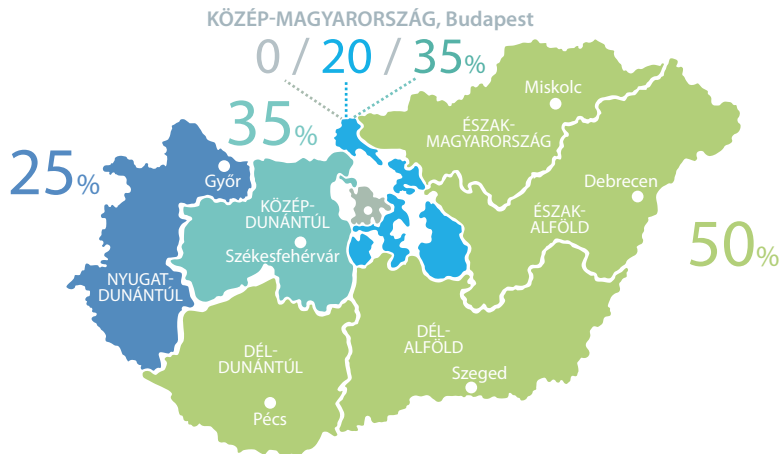
⁸⁵ Ez az oka annak, hogy Pest megye támogatható területének nagy részén a maximális támogatási intenzitás 35%, annak ellenére, hogy főszabály szerint a c) térségekben 10%-os a maximális támogatási intenzitás. Ugyanakkor, sajnálatos módon ez a szabály a) és a) térség között nem került alkalmazásra, így a 25%-os intenzitású Zala megye az 50%-os intenzitású Tolna megyével szomszédos.

⁸⁶ *Regional aid*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.); A tagállamoknak az időszak közepén, 2017-ben lehetőségük volt a c) területeik kijelölését újragondolni és azt módosítani, ha ehhez megkapták a Bizottság engedélyét.

⁸⁷ SA.37718 (2013/N) számú állami támogatás – Magyarország. Regionális támogatási térkép 2014–2020. [C(2014)1298 final], Brüsszel, 2014. 03. 11. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250673/250673_1544810_80_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁸⁸ N 487/2006. Állami támogatás: Magyarország – A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térkép.

beruházási támogatás nem adható,⁸⁹ mert Budapest nem szerepel a támogatható területek listáján. Pest megyének pedig csak egy része támogatható. Ugyanakkor Pest megye 82 településén 35%-ra nőtt az intenzitás mértéke a 2007–2013 közötti időszakban hatályos 30%-hoz képest.



Maximális támogatási intenzitás

Forrás: Hipa. Elérhető: www.hipa.hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

2016-ban, élve a féldős felülvizsgálat lehetőségével, Magyarország felülvizsgálta c) térségeinek listáját. A módosított térképet az Európai Bizottság 2016. október 11-én hagyta jóvá SA.46346 számú határozatában.⁹⁰ A módosított támogatási térkép 2017. január 1-jétől 2020. december 31-ig hatályos. A módosítás értelmében Pilisvörösvár és Solymár lekerült a támogatható térségek listájáról, helyükre Göd és Szödliget került.

Forrás: Hipa. Elérhető: www.hipa.hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

A 2014–2020. évekre vonatkozó szabály megtartotta a nagyberuházások (50 millió euró elszámolható költség feletti beruházások) korlátozott támogathatóságának szabályát.

⁸⁹ Azokon a területeken, amelyek nincsenek rajta a regionális támogatási térképen, beruházási támogatási kis- és középvállalkozások részére adható, az általános csoportmentességi rendelet 17. cikkével összhangban. E jogcím esetében is feltétel az induló beruházás megvalósítása. A maximális támogaási intenzitás kisvállalkozás esetében 20%, középvállalkozás esetében 10%.

⁹⁰ *State aid case no. SA.46346 (2016/N) – Hungary – Amendment to the regional aid map for Hungary (2014–2020) for the period 2017–2020. [C(2016) 6427 final]* Brussels, 11. 10. 2016. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265859/265859_1848395_134_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

42. szövegdoboz

Nagyberuházás állami támogathatóságának számítása

Nagyberuházási projekt esetében a következő képlet alapján számítható ki a megengedhető maximális támogatási összeg:

$$\text{maximális támogatási összeg} = R \times (50 + 0,50 \times B + 0,34 \times C),$$

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kkv-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül, B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része.⁹¹ A 100 millió euró feletti elszámolható költségre eső támogatás csak bizottsági jóváhagyás birtokában adható.

Bejelentés határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében:				
Max. támogatási intenzitás	20%	25%	35%	50%
Bejelentési küszöb (támogatás) – millió euró	15	18,75	26,25	37,5

Egy 200 millió euró elszámolható költségű projekt például egy 25%-os régióban bizottsági engedély nélkül 18,75 millió euró támogatást kaphat, míg bizottsági engedéllyel, ha a jóváhagyás minden feltétele teljesül, akár 27,25 millió euró támogatáshoz is hozzájuthat.

Forrás: a szerző szerkesztése

8.3.3. A regionális iránymutatás és a csoportmentesség vonatkozó szabályozása

A regionális beruházási támogatás esetében a csoportmentesség és az iránymutatás szabályai sok helyen eltérnek egymástól. Ugyanakkor a minden kategóriára vonatkozó általános rendelkezés (támogatáshalmazódás,⁹² monitoring, közzététel,⁹³ jelentéstételi kötelezettség,⁹⁴ értékelési terv⁹⁵) a regionális támogatás esetében mindkét szabály vonatkozásban irányadó.

⁹¹ 2014–2020 regionális iránymutatás 20. c) pont.

⁹² Annak megítélésére, hogy betartják-e a maximális támogatási intenzitásokat, a támogatott tevékenységre, projektre vagy vállalkozásra vonatkozó állami támogatási intézkedések teljes összegét kell figyelembe venni, függetlenül attól, hogy a támogatást helyi, regionális, nemzeti vagy uniós forrásból finanszírozzák-e.

⁹³ Amennyiben egy egyedítámogatás-nyújtás támogatástartalma meghaladja az 500 ezer eurót, a támogatás tényét egy központi honlapon közzé kell tenni az odaítélést követő 6 hónapon belül; ellenkező esetben a támogatás jogellenes támogatásnak minősül.

⁹⁴ A támogatási programokból éves jelentést kell készíteni a Bizottság felé.

⁹⁵ Az évi 150 millió eurót meghaladó költségvetésű támogatási programok esetében a hatálybalépésüket követő 6 hónapon belül úgynevezett értékelési tervet kell elfogadtatni a Bizottsággal, ellenkező esetben a támogatási program nem működhet tovább. Az állami támogatás értékelésének átfogó célja az, hogy megvizsgálja egy program viszonylagos pozitív és negatív hatásait, vagyis a támogatás közérdekű célkitűzését annak a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatásához viszonyítva. Az állami támogatás értékelése magyarázatot adhat arra, hogy teljesültek-e, és hogy milyen mértékben teljesültek a támogatási program eredeti célkitűzései (a pozitív hatások értékelése), valamint meghatározhatja a programnak a piacokra és a versenyre gyakorolt hatását (a lehetséges negatív hatások). Részletesen lásd *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére*. Brüsszel. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Az iránymutatás, átvéve az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló közlemény⁹⁶ által meghatározott közös elveket,⁹⁷ lényegesen nehezebbé teszi a belső piaccal való összeegyeztethetőség bizonyítását a csoportmentesség által elvárt feltételeknél. Jogilag persze izgalmas kérdés, hogy lehet egy iránymutatás szigorúbb egy jogszabálynál.

17. táblázat

Csoportmentességi versus regionális iránymutatás

	Csoportmentesség (CSM)	Regionális iránymutatás
Hatály	Kizárt ágazatok a rendelet 1. és 13. cikkében található	CSM + szén és hajóépítőipar, de mezőgazdasági termék mezőgazdasági terméké feldolgozására nem vonatkozik ⁹⁸ + termék vagy eljárás innováció c) térségben
Közös érdekek való hozzájárulás bizonyítása	–	Támogatási program esetében a nemzeti fejlesztési programhoz kell illeszkednie, egyedi támogatás esetében bizonyítani kell a beruházás régióra gyakorolt pozitív hatásait (például munkahelyteremtés, klaszterképző hatás, tudástranszfer).
Támogatási eszköz megfelelése	–	Bizonyítani kell, hogy más intézkedéssel (például szabályozás) miért nem érhető el a kívánt hatás. Továbbá azt is alá kell támasztani, hogy a tervezett támogatási forma is megfelelő, és miért nem elegendő egy kevésbé versenytorzító forma (például hitel).
Ösztönző hatás	támogatási kérelem megkezdés előtti benyújtása	CSM + bizonyítani kell, hogy a támogatás olyan beruházás megvalósítására ösztönöz, amelyet támogatás nélkül nem hajtottak volna végre, mert nem lett volna elég jövedelmező (1. forgatókönyv), vagy a támogatás hatására a beruházás fejletlenebb régióban valósul meg, mint eredetileg tervezték (2. forgatókönyv). ⁹⁹
Arányosság	maximális támogatás a regionális támogatási térkép szerinti összeg	A maximális támogatás a regionális támogatási térkép szerinti összeg és az alábbiak közül a kisebb: 1. forgatókönyv: a támogatási összeg nem lépheti túl azt a szükséges minimális összeget, amely a projektet elégségesen jövedelmezővé teszi, de a belső megtérülési ráta nem haladja meg az érintett vállalkozás által más, hasonló típusú beruházási projekteken alkalmazott normál megtérülési rátáját. 2. forgatókönyv: a támogatási összeg nem haladhatja meg a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét. ¹⁰⁰

⁹⁶ COM(2012) 209, 2012. 05. 08.

⁹⁷ Ezek az elvek a következők: 1. közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás, 2. az állami beavatkozás szükségessége, 3. a támogatási intézkedés megfelelése, 4. ösztönző hatás, 5. a támogatásnak a szükséges minimumra való korlátozása, 6. a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése és 7. a támogatás átláthatósága.

⁹⁸ A mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez, feldolgozásához és forgalmazásához nyújtott, az EUMSZ. I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági, továbbá erdészeti termékeket eredményező állami támogatásra az agrárágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatások vonatkoznak.

⁹⁹ 2014–2020 regionális iránymutatás 79. pont.

¹⁰⁰ 2014–2020 regionális iránymutatás 80. pont.

	Csoportmentesség (CSM)	Regionális iránymutatás
A támogatás maximális összege	100 millió euró elszámolható költségű beruházáshoz adható támogatás	Nincs az abszolút összegben felső korlát, de az arányosság feltételét teljesíteni kell.
A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése	–	A támogatási intézkedésnek a verseny és a tagállamok közötti kereskedelem torzulása tekintetében jelentkező negatív hatásait korlátozni kell, és azokat meg kell haladniuk a közös érdekű célkitűzés megvalósítása tekintetében jelentkező pozitív hatásoknak. Bizonyos helyzetekben ¹⁰¹ a negatív hatások nyilvánvalóan túlsúlyban vannak a pozitív hatásokkal szemben, ami azt jelenti, hogy a támogatás nem tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek. ¹⁰²
Áttelepítés	Ha felmerül a gyanúja, nem alkalmazható a csoportmentesség	Ha ok-okozati összefüggés van a támogatás és az áttelepítés között, a támogatás nem engedélyezhető.

Forrás: a szerző szerkesztése

43. szövegdoboz

A BMW AG-ügy

A német hatóságok 2010 novemberében jelentették be a Bizottságnak, hogy a BMW AG részére jelenértéken 46 millió euró támogatást kívánnak nyújtani annak 368 millió eurós lipcei (németországi) beruházásához. A beruházási projekt egy elektromos gépjárművek gyártására alkalmas új gyár építésére irányult. Az új létesítmény két modell: az i3 Mega City Vehicle (a továbbiakban: MCV) gépjármű és az i8 sportkocsi gyártására szolgált. A gyártandó gépjárművek karosszériája megerősített szénszálal műanyagból készül, amely teljesen innovatív terméknek számított a személygépjármű piacon. A beruházást a BMW 2009-ben megkezdte.

Németország először azzal érvelt, hogy az ösztönző hatást az 1. számú forгатókönyv szerint kell értékelni. Ugyanakkor a Németország által benyújtott adatok alapján a Bizottság megállapította, hogy mivel a támogatás következtében a projekt belső megtérülési rátája alig 1%-kal növekedett, és messze elmaradt a 25%-os belső tőke megtérülési (ROCE) célkitűzésétől és a kedvezményezett 12%-os súlyozott tőke költségétől (WACC), a támogatás ösztönző hatása az 1. számú forгатókönyv alapján nem bizonyított. Ezt követően a német hatóságok a 2. számú forгатókönyv alapján érveltek, és rámutattak arra, hogy számos helyszínt fontolóra vettek a beruházás szempontjából, köztük USA, Kanada, Mexikó és Kína. Végül különböző mennyiségi és minőségi tényezők értékelése alapján két helyszínre: Münchenre és Lipcsére korlátozták a választást. Vállalati dokumentumokkal bizonyították, hogy a projekt támogatás nélkül 17 millió euróval kevesebbe kerülne Münchenben, mint Lipcsében. Bár bejelentés nélkül, a csoportmentesség alapján

¹⁰¹ Például az 1. forгатókönyv esetében, ha a projekt által létrehozott kapacitás strukturálisan abszolút mértékben hanyatló piacon keletkezik, vagy a 2. forгатókönyv esetében, ha a támogatás nélkül a beruházás egy olyan régióban valósulna meg, amely hasonlóan fejlett vagy fejletlenebb.

¹⁰² 2014–2020 regionális iránymutatás 112. pont.

Németország 22,5 millió eurót ítélt meg a BMW-nek, mivel Lipcse 30%-os régióban található, a Bizottság csak a két helyszín közötti különbséget engedélyezte határozatában.¹⁰³

A BMW a Törvényszékhez fordult, mert úgy vélte, hogy a Bizottság csak a 100 millió euró feletti elszámolható költséghez tartozó támogatás tekintetében dönthetett volna. A Törvényszék elutasította ezt a megközelítést,¹⁰⁴ leszögezve, hogy a bejelentett támogatást a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően összességében értékeli a Bizottság, és nem kizárólag a bejelentési határértéket meghaladó része tekintetében.

Forrás: a szerző szerkesztése

44. szövegdoboz

A Smurfit Kappa-ügy

2007 októberében a német hatóságok bejelentették a Bizottságnak azon szándékukat, hogy a Propapier PM2 GmbH & Co. KG részére 82,5 millió euró összegű beruházási támogatást kívánnak nyújtani annak érdekében, hogy a kedvezményezett hullám-csomagolóanyagot gyártó papírgyárat építsen. Egy versenytárs, a Smurfit Kappa 2007 novemberében panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a támogatással kapcsolatban. Többszöri levélváltás és személyes egyeztetések ellenére a Bizottság 2008 áprilisában hivatalos vizsgálati eljárást megindítása nélkül (ahol harmadik felek, köztük a panaszos is benyújthatta volna észrevételeit) engedélyezte a támogatást.¹⁰⁵ A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a támogatás megfelel a regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás feltételeinek, és a támogatással kapcsolatban nem merül fel olyan körülmény, amely miatt az iránymutatás alapján hivatalos vizsgálati eljárást kellene indítania, amelynek keretében mérlegelhetné a támogatás pozitív és negatív hatásait. Ezt követően a Smurfit a Törvényszék előtt megtámadta a Bizottság határozatát, és kérte annak megsemmisítését. A Törvényszék megállapította,¹⁰⁶ hogy ahhoz, hogy a támogatás korlátozott negatív hatásairól meggyőződjön a Bizottság, nem elegendő, ha az iránymutatás standard kompatibilitási feltételeit (például ösztönző hatás, fenntartási kötelezettség teljesítése, támogatási térképnek való megfelelés, önrész) ellenőrzik, hanem a Bizottság köteles a rendelkezésére álló adatok alapján a támogatásnak a régió fejlődésére gyakorolt pozitív, a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait is összevetni.

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁰³ SA.32009 – Támogatás a BMW Lipcsének: *State Aid Cases SA.32009 LIP. Aid to BMW Leipzig*. 30. 11. 2010. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32009 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁰⁴ A T-671/14. számú Bayerische Motoren Werke AG-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2017:599].

¹⁰⁵ Az N 582/2007. számú ügyben hozott C(2008) 1107. sz. határozat (HL C 131., 2008. 05. 29., 6. o.).

¹⁰⁶ T-304/08. számú ügy, Smurfit Kappa Group Plc. kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2015:707].

8.3.4. Működési támogatás

Valamely vállalkozás folyó kiadásainak csökkentésére irányuló támogatás működési támogatásnak minősül. A működési támogatás főszabály szerint nem engedélyezett. Kivételt képez ez alól, ha célja

- a kis- és középvállalkozások által a különösen hátrányos helyzetű, az EUMSz. 107. cikke (3) bekezdése a) pontjának hatálya alá eső térségekben tapasztalt bizonyos sajátos nehézségek csökkentése. Az érintett tagállamoknak bizonyítaniuk kell e sajátos nehézségek fennállását és jelentőségét, továbbá bizonyítaniuk kell azt is, hogy működési támogatási programra van szükség, mert az adott sajátos nehézségek beruházási támogatás útján nem küzdhetők le;¹⁰⁷
- a legkülső régiókban egy adott gazdasági tevékenység folytatása érdekében felmerülő kiegészítő költségek ellentételezése. Ennek alátámasztására meg kell határozni a tagállamnak azokat az állandó hátrányokhoz kapcsolódó konkrét kiegészítő költségeket, amelyek ellentételezése a működési támogatási program feladata;¹⁰⁸
- a rendkívül ritkán lakott térségekben az elnéptelenedés megelőzése vagy csökkentése. Az érintett tagállamnak bizonyítania kell, hogy a működési támogatás nélkül az adott térségben fennáll az elnéptelenedés kockázata.¹⁰⁹

Az általános csoportmentességi rendelet alapján csak az utóbbi két kategória támogatható, az ott meghatározott feltételek esetén. Magyarországon a csoportmentességi rendelet alapján nem nyújtható regionális működési támogatás, mivel hazánk egyik területe sem minősül rendkívül ritkán lakottnak vagy legkülső régiónak.

8.4. Összefoglalás

A hatályos szabályozás a nagyvállalatok nagyberuházásainak támogatása esetén szigorú szabályokat állít fel annak érdekében, hogy a támogatás a regionális fejlődést szolgálja, és ne gerjessen támogatási versenyt a tagállamok között. A Bizottság nemcsak a támogatás pozitív hatásait vizsgálja, hanem a negatívokat is, és azokban az esetekben, ahol az utóbbiak felülkerekednek az előbbieken, a támogatást nem engedélyezi. Az áttelepítés támogatásának kizárása is a fentiek megvalósulását szolgálja. Ugyanakkor kérdéses, hogy ezek a szabályok mennyire erősítik majd az EU versenyképességét a világpiacon a hatalmas beruházásokért folytatott versenyben.

¹⁰⁷ 2014–2020 regionális iránymutatás 44. pont.

¹⁰⁸ 2014–2020 regionális iránymutatás 45. pont.

¹⁰⁹ 2014–2020 regionális iránymutatás 46. pont.

Vákát oldal

9. HORIZONTÁLIS SZABÁLYOK

Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontjai adnak lehetőséget arra, hogy a tagállamok horizontális, több ágazatot érintő támogatást nyújtsanak. Az úgynevezett *horizontális szabályok* a Bizottság álláspontját mutatják be az egyes támogatási kategóriákra vonatkozóan. A kategóriák olyan támogatásra adnak lehetőséget, amelyek bármely tagállamban vagy ágazatban felmerülő problémák megoldását célozzák.

9.1. Kkv-finanszírozási eszközök, kockázatfinanszírozás

A kis- és középvállalkozások az Európai Unió gazdaságának motorjai (lásd 6. fejezet). Az Eurostat 2012-es statisztikái alapján az Unió területén letelepedett vállalkozások 99,8%-a kis- és középvállalkozás, ezek foglalkoztatják az uniós munkavállalók 67%-át, és termelik az uniós hozzáadott érték 57%-át.¹ Komoly növekedési kilátásaik ellenére a kis- és középvállalkozások nehézségekbe ütköznek a finanszírozáshoz való hozzáférés területén. A finanszírozás elégtelenségének fő oka az információs aszimmetria, azaz a kkv-k nem tudják bizonyítani a befektetők felé hitelképességüket és üzleti terveik megalapozottságát, a befektetők által elvégezhető átvilágítás pedig az ügyletek méretére tekintettel nem lenne kifizetődő. A finanszírozás hiánya a kkv-k növekedésének és ezáltal az egész gazdaság növekedésének gátjává válhat.²

A kkv-k finanszírozáshoz való hozzáférése az Európa 2020 stratégia alapját képező, közös érdekű célkitűzések egyike.³ A Bizottság a kkv-k tekintetében fennálló finanszírozási hiányra tekintettel bizonyos körülmények között és feltételek mellett elismerte a kkv-k részére történő állami támogatás nyújtásának szükségességét.⁴ Ez azt jelenti, hogy az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése alapján összeegyeztethető lehet az uniós joggal a kkv-k részére a finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés érdekében nyújtott támogatás.

Ugyan a Bizottság elfogadja, hogy a kkv-k a piacról nehezen jutnak finanszírozáshoz, nem zárható ki azonban, hogy bizonyos kkv-k bizonyos körülmények között piaci alapú,

¹ AIRAKSINEN, Aarno – LUOMARANTA, Henri – ALAJÄSKÖ, Pekka – ROODHUIJZEN, Anton (2018): Statistics on small and medium-sized enterprises. *Eurostat Statistics Explained*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

² Lásd a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás (2014/C 19/04 – a továbbiakban: kockázatfinanszírozási iránymutatás) 3–4. pontját.

³ *Az Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* [COM(2010) 2020 végleges, 2010. 03. 03.] című bizottsági közlemény hangsúlyozza annak fontosságát, hogy javítani kell a vállalkozások – különösen a kkv-k – finanszírozási lehetőségeit.

⁴ Lásd a kockázatfinanszírozási iránymutatás 5. pontját.

azaz a piacgazdasági tesztnek megfelelő és ezáltal állami támogatásnak nem minősülő forrásban vagy befektetésben részesülhetnek.

A hitelezés állami támogatási kérdéseiről lásd a 4.4.2. fejezetet, jelen fejezet a kockázatfinanszírozási kérdéseket részletezi.

A Bizottság álláspontja szerint egy kkv-ba történő befektetés abban az esetben minősül piacinak, ha sem a befektető, sem a pénzügyi közvetítő szintjén nem kerül sor gazdasági előny, azaz támogatás nyújtására. Ellenkező esetben ugyanis – a kockázatfinanszírozási intézkedés konstrukciójából következően – a nyújtott előny egy része biztosan a kkv-hoz kerül.

A befektetők szintjén a Bizottság joggyakorlata alapján abban az esetben nem kerül sor előny nyújtására, ha az állam és a magánbefektetők azonos feltételekkel, egyidejűleg fektetnek be.⁵ Egyenlőnek abban az esetben tekinti a Bizottság a befektetés feltételeit, amennyiben az állami és a magánbefektető kockázata és haszna a befektetéssel arányos és ugyanazon kockázati osztály tekintetében azonos helyet foglalnak el a hitelezői rangsorban. Egyidejűség alatt a Bizottság az azonos ügylet keretében, társbefektetőként történő befektetést érti. Amennyiben pénzügyi közvetítőn keresztül kerül sor a befektetésre, az egyidejűség vélelmezett. Kiemelt fontosságú továbbá, hogy a magánbefektető befektetése gazdaságilag jelentős, azaz minimum a teljes befektetés 30%-át elérő legyen.⁶

A pénzügyi közvetítő vagy annak kezelője szintjén akkor nem kerül sor támogatásnyújtásra, ha a pénzügyi közvetítő javára nyújtott transzfer vagy társfinanszírozás piaci feltételek mellett történik. Ilyennek tekinthető például a Bizottság joggyakorlata alapján, ha az alapkezelőt nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes és objektív kiválasztási eljárással választják ki, vagy díjazása teljes mértékben tükrözi a piaci szintet. Állami alapkezelő esetében a Bizottság kiemeli, hogy amennyiben a kiválasztás nem nyílt és átlátható eljárás útján történt, az előny nyújtása abban az esetben zárható ki, ha a kezelő díja maximalizált, teljesítményalapú, és megfelel a piaci feltételeknek, döntéseiket pedig piaci alapon hozzák. Ebben az esetben további feltétel, hogy a magánbefektetőket ügyletenként, nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes és objektív kiválasztási eljárással kell kijelölni, valamint ki kell zárni, hogy az állam az alap napi kezelési feladataiba beavatkozzon.⁷

9.1.1. A kockázatfinanszírozás szabályozásának története

A Bizottság először 2001-ben tette közzé azt a szempontrendszer,⁸ amely alapján a hozzá az EUMSz. 108. cikk (3) bekezdése alapján bejelentett kockázati tőke-befektetéseket az uniós joggal összeegyeztethetőnek tekintette.

⁵ Lásd a kockázatfinanszírozási iránymutatás 2.1.1 pontját.

⁶ Lásd a C 53/2006. számú Citynet Amsterdam-ügyben hozott bizottsági határozat (HL 2008 L 247/27.) (96)–(100) bekezdéseit.

⁷ Lásd a kockázatfinanszírozási iránymutatás 2.1.2 pontját.

⁸ Lásd az *Állami támogatás és kockázati tőke-befektetés* című bizottsági közleményt (2001/C 235/03).

Ezt a szabályozást a 2006-os iránymutatás⁹ követte, amely a 2005 júniusában közzétett *Állami támogatási cselekvési tervben*¹⁰ meghirdetett gazdasági szempontok erősítése értelmében egy összehasonlító vizsgálaton alapult. A tagállami intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor össze kellett hasonlítani az intézkedés lehetséges pozitív hatásait a közös érdekű cél megvalósítására a verseny és a tagállamok közötti kereskedelem torzulásaként megjelenő lehetséges negatív hatásokkal. A vizsgálat első lépéseként azt kellett megállapítani, hogy az intézkedés jól meghatározott közösségi célkitűzés elérésére irányul-e. A második lépésben azt kellett megvizsgálni, hogy megfelelő-e az intézkedés a célkitűzés elérésére, azaz helyénvaló szakpolitikai eszköz-e, van-e ösztönző hatása, és arányos-e az elérendő céllal. A harmadik lépés pedig annak megállapítására irányult, hogy az előzőekben megállapított pozitív hatások túlmutatnak-e a versenytorzulás okozta negatív hatásokon.¹¹

Az iránymutatás meghatározta az összeegyeztethetőség alapfeltételeit, amelyek teljesítése esetén az intézkedést egyszerűsített eljárásban értékelte. Ezen feltételek közé tartoztak, hogy az intézkedést a magvető, induló és bővítési életszakaszban lévő kkv-knak saját tőke vagy kvázi saját tőke formájában nyújtandó kockázatitőke-támogatási programként alakítják ki, és a támogatási programot végrehajtó alapkezelőt pályázati úton választják ki. Szintén ilyen feltételként szerepelt, hogy a kockázatitőke finanszírozása egy-egy 12 hónapos időszakban nem haladja meg az 1,5 millió eurót, és az egyes befektetéseket legalább 50%-ban – támogatott területeken 30%-ban – független magánbefektetői forrásból finanszírozzák. Ezen feltételek nem teljesítése esetén a Bizottság részletes értékelésnek vetette alá az intézkedést, amelynek keretében a tagállamnak részletesen kellett indokolnia az intézkedés szükségességét és arányosságát.

Élve a felhatalmazó rendelet¹² kínálta lehetőséggel, a Bizottság megalkotta a 2008-as általános csoportmentességi rendeletet,¹³ amely mentesítette az előzetes bejelentési kötelezettség alól a kockázati tőke iránymutatásban szereplő egyszerűsített értékelési feltételeket teljesítő intézkedéseket. Ezzel a lépéssel egyidejűleg az iránymutatás egyszerűsített eljárásának határértékét 2,5 millió euróra emelte a Bizottság.

⁹ Lásd a kis- és középvállalkozásokba történő kockázatitőke-befektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatást (2006/C 194/02 – kockázatitőke iránymutatás).

¹⁰ Lásd *Állami támogatási cselekvési terv. Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához*. [COM(2005) 107. végleges – SEC (2005) 795.]

¹¹ Lásd a kockázatitőke iránymutatás 1.3.1.; 1.3.3–1.3.6. pontjait.

¹² A Szerződés 109. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megfelelő rendeleteket alkothat a 107. és 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen a 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 994/98/EK tanácsi rendeletet (HL 1998 L 142/1) értelmében a Bizottság a tagállamok által közvetlenül alkalmazható rendeletet alkothat, amelyben meghatározhatja többek között a kkv-k részére nyújtott támogatások uniós joggal való összeegyeztethetőségének kritériumait, mentesítve az intézkedéseket a 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség alól.

¹³ Lásd a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 800/2008/EK rendeletet (HL 2008 L 214/3).

A 2012-ben meghirdetett állami támogatási modernizáció¹⁴ célul tűzte ki többek között annak biztosítását, hogy a Bizottság csak a kifejezetten nagy versenytorzító potenciállal rendelkező esetekre koncentrálhasson. Ezen cél elérése érdekében a Bizottság jelentősen kiszélesítette az új általános csoportmentességi rendelet¹⁵ tárgyi hatályát.

A kkv-k finanszírozáshoz jutását támogató intézkedések vonatkozásában jelentős módosulást jelentett, hogy kockázatitőke intézkedések helyett most más kockázatfinanszírozási intézkedésekről beszélhetünk, teret engedve annak az igénynek, hogy az intézkedés formáját ne korlátozza a szabályozás kizárólag a sajáttőke vagy kvázi saját tőke formájában nyújtott támogatásokra, hanem vonatkozzon a hitel vagy kezességvállalás formájában nyújtott támogatásokra is. Lényeges változás, hogy a támogatás maximális összegét megemelték kedvezményezettenként 15 millió euróra. Szintén jelentős új szabály, hogy bevezettek egy külön támogatási kategóriát, amely kifejezetten a start-up vállalkozások részére – a kockázatfinanszírozási támogatásnál egyszerűbb feltételekkel – teszi lehetővé hitel, kezességvállalás, vissza nem térítendő támogatás vagy akár tőke formájában történő támogatás nyújtását.

9.1.2. A kockázatfinanszírozás hatályos szabályozása

Az új általános csoportmentességi rendelet hatálybalépésével gyakorlatilag egyidejűleg, 2014. július 1-jével hatályba lépett a kockázatfinanszírozási iránymutatás, amely a csoportmentességi rendelet hatálya alá nem tartozó kockázatfinanszírozási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének feltételrendszerét szabályozza.

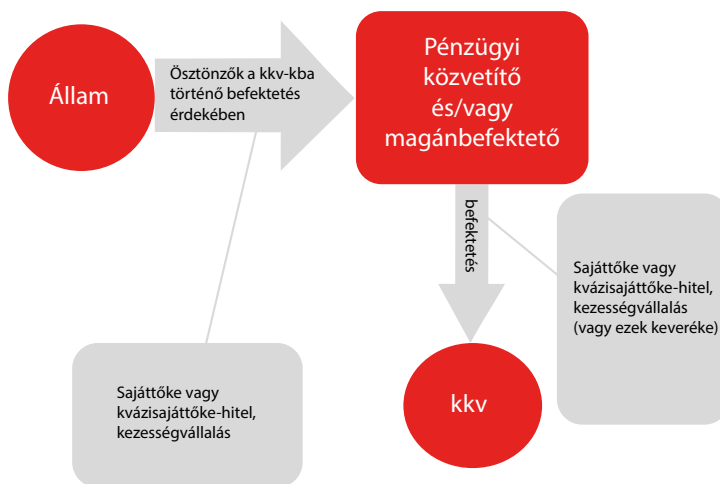
A hatályos szabályozás keretében kkv részére finanszírozási eszközök az uniós joggal összhangban alapvetően két jogcímen nyújthatók, egyrészt kockázatfinanszírozási támogatásként, másrészt start-up támogatásként.

9.1.2.1. A kockázatfinanszírozási támogatás

A kockázatfinanszírozási intézkedés célja annak a piaci hiányosságnak a kezelése, hogy a kkv-k nem képesek a fejlődésükhöz elégséges forrást a piacról bevonni. Ezen piaci hiányosság kezelése érdekében a Bizottság egy egyedülálló támogatási konstrukciót vezet be, amelynek keretében ösztönzőket – azaz támogatást – kínál egy köztes szervezetnek (alapkezelőknek, illetve magánbefektetőknek) azzal a céllal, hogy azok a végső kedvezményezett kkv-kba fektessenek be. A kockázatfinanszírozási intézkedés ugyanis azon a vélelmen alapul, hogy állami támogatás nélkül nem történne befektetés a végső kedvezményezett kkv-k szintjén.

¹⁴ Lásd *Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése* című bizottsági közleményt (COM/2012/0209 final).

¹⁵ Lásd a Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről (HL 2014 L 187/1 – általános csoportmentességi rendelet).



7. ábra

A kockázatfinanszírozási intézkedés konstrukciója

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Általános Csoportmentességi Rendelet alkalmazásával a tagállamoknak lehetőségük nyílik előzetes bizottsági bejelentés nélkül, hazai eljárásban finanszírozást nyújtani kkv-k részére. Fontos kiemelni, hogy erre csak abban az esetben van lehetőség, ha a csoportmentességi rendelet valamennyi általános szabályát és a kockázatfinanszírozásra vonatkozó 21. cikkét betartják. Amennyiben a támogatást nyújtó nem tartja be maradéktalanul ezeket a szabályokat, abban az esetben köteles előzetesen bejelenteni a támogatási intézkedést a Bizottsághoz, amely annak uniós joggal való összeegyeztethetőségét a kockázatfinanszírozási iránymutatás alapján vizsgálja meg.

A Bizottság a kkv-k piaci finanszírozáshoz való hozzáférésére vonatkozó adatok és a felé a 2001-es és a 2006-os iránymutatás alapján bejelentett támogatási intézkedések alapján megállapította, hogy a finanszírozáshoz való hozzáférés területén nincs általános piaci hiányosság. A nagyvállalatok és a tőzsdén vagy egyéb szabályozott piacokon jegyzett vállalkozások megfelelő forrásbevonásra képesek a piacról.¹⁶ A kkv-k bizonyos kategóriái¹⁷ esetében a piaci hiányosság azonban annyira egyértelmű, hogy a Bizottság ezen vállalkozások vonatkozásában vélelmezi a piaci hiányosság fennállását, és nem vár el erre

¹⁶ Lásd a kockázatfinanszírozási iránymutatás 21. pontját.

¹⁷ Lásd csoportmentességi rendelet 21. cikk (5) bekezdését.

A támogatható vállalkozások olyan vállalkozások, amelyek az első kockázatfinanszírozási célú befektetés biztosításakor nincsenek jegyezve a tőzsdén, és megfelelnek az alábbi feltételek legalább egyikének:

- semmilyen piacon nem működtek még;
- az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb mint 7 éve működnek bármely piacon;
- olyan első kockázatfinanszírozási célú befektetést igényelnek, amely – új termék vagy földrajzi piacra való belépés céljából készített üzleti terv alapján – meghaladja az előző 5 évben elért átlagos éves árbevételük 50%-át.

vonatkozó tagállami bizonyítást.¹⁸ Szintén a korábbi tapasztalatok alapján állapította meg a Bizottság, hogy a piaci hiányosság mértéke általánosságban 15 millió euró, így a kkv-k addig, amíg teljesítik a jogosultsági feltételeket, összességében maximum ennyi támogatást kaphatnak.¹⁹ Kiemelendő, hogy a 15 millió euró magában foglalja mind az állam, mind a magánbefektető befektetését is. A támogatás formája tőke, hitel, kezességvállalás vagy ezek kombinációja lehet.²⁰

A kockázatfinanszírozási intézkedés egyik alapszabálya, hogy a kkv-kba történő befektetést pénzügyi közvetítőkön keresztül kell végrehajtani (kivéve a magánbefektetőknek nyújtott adóösztönzőket).²¹ A pénzügyi közvetítőket és a magánbefektetőket nyílt átlátható és megkülönböztetésmentes eljárás útján kell kiválasztani. Nyílnak az olyan eljárás tekintendő, amelyet egy bárki által elérhető honlapon észszerű ideig tesznek közzé. Az átláthatóság azt jelenti, hogy a kiválasztási kritériumokat világosan, precízen és objektíven határozzák meg a kiírásban, és a ki nem választott jelentkezők elutasításának okát indokolják. A diszkriminációmentességnek ki kell terjednie mind a kiválasztási kritériumokra, mind a kiválasztás módjára. Kiemelendő, hogy a vállalkozások adott tagállamban történő letelepedettsége nem lehet követelmény, azonban az alapkezelési tevékenységre adott tagállam hatóságai által kiadott engedély felmutatását elő lehet írni.

A felhívás célja a legkisebb állami ösztönző mellett működő alapkezelő és befektető magánbefektető megtalálása, így a kiírásban nem tanácsos a részükre nyújtandó ösztönzők meghatározása. Sokkal inkább úgy kell megjelentetni a kiírást, hogy az felhívja az alapkezelőket és a magánbefektetőket ajánlattételre, hogy mely feltételek (ösztönzők) mellett hajlandók közreműködni, lehetővé téve ezáltal egy megfelelő kockázat- és nyereségmegosztási rendszer létrehozását. Hangsúlyozandó azonban, hogy a kiírásnak előnyben kell részesítenie a magánbefektetői veszteség-minimalizálással szemben az aszimmetrikus nyereségmegosztást. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kiírás eredményeként nem jöhet létre a magánbefektető veszteségét csökkentő aszimmetrikus veszteségmegosztás, hogy ha nincs elegendő magánbefektető, aki a befektetést kizárólag pozitív ösztönzők alkalmazása esetén vállalja. Az állami befektetőt terhelő első veszteség azonban semmi esetre sem haladhatja meg a teljes befektetés 25%-át.²²

Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság elvárása külön kiírások megjelentetése lenne az alapkezelők és a magánbefektetők számára, amely alól csak abban az esetben enged kivételt, ha az alapkezelőt világos befektetési stratégia és befektetői kör alapján választják ki.

Kiemelendő, hogy az ESB-alapokra vonatkozó szabályozás előírja a közbeszerzési szabályok alkalmazását,²³ ami a feltételek teljesülése esetén lehetővé tenné az in-house kivétel alkalmazását. Ennek ellenére, a CPR szabályát az állami támogatási szabályokkal

¹⁸ Amennyiben a tagállam azonban a 21 cikk (5) bekezdésének meg nem felelő kkv-k, kisebb közepes piaci értékű vállalkozások vagy innovatív közepes piaci értékű vállalkozások részére kíván finanszírozást nyújtani, a piaci hiányosság adott vállalkozások esetében való fennállását a kockázatfinanszírozási iránymutatás alapján tett bejelentés keretében részletesen alátámasztani szükséges.

¹⁹ Lásd csoportmentességi rendelet 21. cikk (9) bekezdését.

²⁰ Lásd csoportmentességi rendelet 21. cikk (4) bekezdését.

²¹ Lásd csoportmentességi rendelet 21. cikk (13) bekezdését.

²² Lásd csoportmentességi rendelet 21. cikk (13) bekezdését.

²³ Lásd a CPR 37. cikk (1) bekezdés 2. francia bekezdését.

összeolvasva egyértelműen ki kell jelenteni, hogy az ESB-alapokból finanszírozott kockázatfinanszírozási intézkedések esetében kötelező közbeszerzési eljárást kiírni.

A kockázatfinanszírozási intézkedés másik alapszabálya, hogy abban az állam mellett közös alapstruktúra esetében az alap szintjén, vagy co-investment struktúra esetében az egyedi befektetések szintjén meghatározott mértékben független magánbefektetőnek is részt kell vennie.

18. táblázat

A kockázatfinanszírozási intézkedésben történő minimális magánbefektetői részvétel mértéke

A támogatható vállalkozások olyan vállalkozások, amelyek az első kockázatfinanszírozási célú befektetés biztosításakor nincsenek jegyezve a tőzsdén, és	Szükséges minimális független magánbefektetői részvétel
semmilyen piacon nem működtek még;	10%
az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb, mint 7 éve működnek bármely piacon;	40%
olyan első kockázatfinanszírozási célú befektetést igényelnek, amely – új termék vagy földrajzi piacra való belépés céljából készített üzleti terv alapján – meghaladja az előző 5 évben elért átlagos éves árbevételük 50%-át;	60%
az első kereskedelmi értékesítéstől számítva több, mint 7 éve működnek bármely piacon, és részükre kiegészítő befektetést nyújtanak.	60%

Forrás: a szerző szerkesztése

Kiemelendő, hogy amennyiben a közös alap különböző vállalkozásokba fektet be, úgy a magánbefektetői részvételt a portfólió összetétele alapján az elvárt magánbefektetői részvétel súlyozott átlagaként kell biztosítani.²⁴

Ahogy az a korábbiakban említettük, a kockázatfinanszírozási befektetés felső határa vállalkozásonként 15 millió euró. Ezt az összeget a kkv akár több befektetési körben – úgynevezett kiegészítő befektetésekként – is megkaphatja, akár az első kereskedelmi értékesítéstől eltelt 7. éven túl is, amennyiben az eredeti üzleti terv tartalmazta ezt a lehetőséget. Kiemelendő, hogy ebben az esetben a magánbefektető függetlenségét csak az első befektetéskor kell vizsgálni. Amennyiben az üzleti terv nem tartalmazta a kiegészítő befektetés lehetőségét, további befektetésre csak abban az esetben van lehetőség, ha a kkv az új támogatás nyújtása időpontjában megfelel a jogosultsági feltételeknek, és biztosított ebben az időpillanatban független magánbefektető részvétele a tranzakcióban.

Tekintettel arra, hogy a kockázatfinanszírozási intézkedés célja kkv-k friss tőkéhez juttatása, a korábbi tulajdonosok kivásárlása csak abban az esetben lehetséges, ha az adott befektetési körben befektetett összeg több mint 50%-a újonnan kibocsátott részvények megszerzésére irányul.

²⁴ Lásd a csoportmentességi rendelet 21. cikk (11) bekezdését.

Azon kockázatfinanszírozási intézkedéseket, amelyek nem felelnek meg az általános csoportmentességi rendelet 21. cikkének, előzetesen be kell jelenteni az Európai Bizottságnak. A bejelentést a Bizottság a kockázatfinanszírozási iránymutatás²⁵ alapján bírálja el. Az iránymutatás hatálya alá tartozó támogatási programok 3 kategóriába sorolhatók.

Az első kategóriába tartozó intézkedések esetében az intézkedés kedvezményezettjei nem felelnek meg a csoportmentességi rendelet rendelkezéseinek,²⁶ így a tagállamoknak esetükben részletes előzetes értékeléssel kell alátámasztaniuk a piaci hiányosság fennállását. Ilyen vállalkozások lehetnek például a kkv-nak már éppen nem minősülő kisebb közepes piaci értékű vállalkozások²⁷ vagy az innovatív közepes piaci tőkeértékű vállalkozások.²⁸ Szintén támogathatók az iránymutatás alapján azok a vállalkozások, amelyek a csoportmentességi rendeletben meghatározott 7 évnél idősebbek, vagy a 15 milliós maximális befektetési értékhatárnál magasabb összegű támogatást igényelnek.

A második kategóriába azok az intézkedések tartoznak, amelyek kialakítása eltér a csoportmentességi rendeletben meghatározott feltételektől.²⁹ Kiemelendő, hogy ezen intézkedések vonatkozásában a piaci hiányosságot csak a be nem tartott feltétel vonatkozásában kell igazolni. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az intézkedések, amelyek esetében nem biztosított a kellő mennyiségű magánbefektetői részvétel, vagy amelyek a pozitív ösztönzőkkel szemben előnyben részesítik a veszteségelhatárolást.

A harmadik kategóriába pedig azok az intézkedések tartoznak, amelyek költségvetése meghaladja a csoportmentességi rendeletben szereplő határértéket.³⁰

Tekintettel arra, hogy az iránymutatás kifejezetten kimondja, hogy az előzőekben említett eltérések felsorolása példálózó jellegű, elméletben lehetséges, hogy a tagállamok a csoportmentességi rendelet egyéb feltételét – például az alapkezelő pályáztatására vonatkozó feltételt – nem teljesítik. Kérdéses azonban, hogy mi az az indoklás, amelyet a Bizottság elfogadna a pályáztatás elmaradására. Több mint valószínű, hogy nem lenne elegendő annak bizonyítása, hogy az adott tagállamban nincs megfelelő alapkezelő, hiszen az alapkezelés liberalizált tevékenység, amelyet az adott tagállam hatóságának engedélye alapján bármely tagállam vállalkozása végezhet.

A Bizottság a részére bejelentett támogatási intézkedések esetében megvizsgálja, hogy a támogatás pozitív hatásai – azaz a közös érdekű cél eléréséhez való hozzájárulása – meghaladja-e a tagállamok közötti kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatásokat.³¹ Ezen vizsgálat keretében a Bizottság az alábbiakat vizsgálja.

- Hozzájárul-e az intézkedés egy közös érdekű, az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdésében meghatározott célkitűzés eléréséhez?³²

A kockázatfinanszírozási intézkedések esetében az általános szakpolitikai célkitűzés a kkv-k, a kisebb és innovatív közepes tőkeértékű vállalkozások finanszírozási lehetősége-

²⁵ Lásd az iránymutatást.

²⁶ Lásd az iránymutatás 47. pontját.

²⁷ Lásd az iránymutatás 2.3. fejezetének xxvii. pontját.

²⁸ Lásd az iránymutatás 2.3. fejezetének xviii. pontját.

²⁹ Lásd az iránymutatás 48. pontját.

³⁰ Lásd az iránymutatás 49. pontját.

³¹ Lásd az iránymutatás 53. pontját.

³² Lásd az iránymutatás 3.2. fejezetét.

inek javítása és ezáltal egy versenyképes, az általános gazdasági növekedéshez hozzájáruló uniós kkv-finanszírozási piac kialakítása. A bejelentett intézkedéseknek erre az általános célkitűzésre figyelemmel konkrét szakpolitikai célkitűzéseket kell meghatározniuk, amelyek azonosítása és a hozzájuk kapcsolódó teljesítménymutatók meghatározása céljából a tagállamoknak előzetes értékelést kell végezniük. A Bizottság álláspontja szerint a pénzügyi közvetítő befektetési stratégiájának is ezekkel a célkitűzésekkel kell összhangban lenniük.

- Szükséges-e az állami beavatkozás a szakpolitikai célkitűzés eléréséhez?³³

A támogatási intézkedésnek a Bizottság álláspontja szerint konkrét piaci hiányosságra kell irányulnia, azaz olyan előzetes értékelésen kell alapulnia, amely igazolja a támogatandó vállalkozások esetében az adott fejlődési szakaszban és földrajzi területen a finanszírozási hiány fennállását. Az értékelésnek a bejelentést megelőző 5 év adatain kell alapulnia.
- Megfelelő-e az intézkedés a szakpolitikai célkitűzés elérésére?³⁴

A tagállamoknak a bejelentés keretében azt is igazolniuk kell, hogy az azonosított piaci hiányosság kezelésére a választott támogatási eszköz a legmegfelelőbb, azaz megfelelőbb, mint más szakpolitikai (például szabályozási) vagy támogatási eszközök. A Bizottság elvárása, hogy a tagállamok a célok elérésére a legkevésbé versenytorzító eszközt válasszák. Az adott támogatási eszköz megfelelőségének vizsgálatánál a Bizottság abból indul ki, hogy a pénzügyi eszközök kevésbé versenytorzítók, mint a vissza nem térítendő támogatások, ezért azoknál megfelelőbb eszköznek minősülnek. Ugyanakkor bizonyos piaci hiányosságok kezelésére az adósságinstrumentumok vagy a kezességvállalások megfelelőbb eszközök lehetnek, mint a tőke formájában nyújtott támogatások.
- Van-e a támogatásnak ösztönző hatása?³⁵

A Bizottság álláspontja szerint egy támogatási intézkedés abban az esetben van összhangban az uniós joggal, ha olyan módon változtatja meg a kedvezményezett magatartását, hogy az olyan tevékenységbe kezd, amelyet a támogatás hiányában nem, vagy csak korlátozottabb mértékben végezne. A kedvezményezett kkv-k esetében az intézkedés abban az esetben bír ösztönző hatással, ha azok olyan források bevonására képesek, amelyek formájukat, összegüket vagy időzítésüket tekintve az intézkedés hiányában nem lennének elérhetők a számukra. A befektetők esetében pedig akkor van az intézkedésnek ösztönző hatása, ha több finanszírozást nyújtanak, vagy nagyobb kockázatot vállalnak, mint az intézkedés hiányában. Ez akkor valósul meg, ha vállalkozásoknak nyújtott finanszírozás meghaladja az intézkedés költségvetését.
- Arányos-e a támogatás?³⁶

A támogatásnak minden esetben arányosnak kell lennie a kezelendő piaci hiányosság mértékével, tehát az azonosított finanszírozási hiány megszüntetése érdekében szükséges minimumra kell korlátozódnia. A végső kedvezményezettek szintjén akkor arányos egy

³³ Lásd az iránymutatás 3.3. fejezetét.

³⁴ Lásd az iránymutatás 3.4. fejezetét.

³⁵ Lásd az iránymutatás 3.5. fejezetét.

³⁶ Lásd az iránymutatás 3.6. fejezetét.

intézkedés, ha az állam és a magánbefektető által nyújtott befektetés nem haladja meg az azonosított finanszírozási hiányt. A befektetők szintjén pedig az tekinthető arányosnak, ha az ösztönzők a magántőke mobilizálásához szükséges minimumra korlátozódnak.

- Elkerülhető-e a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások?³⁷

A magánbefektetők és az alapkezelők szintjén a piaci hiányosság megfelelő meghatározása valószínűleg megakadályozza, hogy a támogatás kizorító hatással járjon, így minimalizálja a negatív hatásokat. A végső kedvezményezett vállalkozások esetében a Bizottság megvizsgálja, hogy az intézkedés torzító hatást gyakorol-e az adott termékpiacokra. Amennyiben az intézkedés negatív hatást gyakorol a verseny és a tagállamok közötti kereskedelemre, a tagállamnak minimalizálnia kell ezeket a hatásokat.

9.1.2.2. A csoportmentességi rendelet alapján nyújtható start-up támogatás

Szintén az uniós állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető kv-finanszírozási eszközök családjába tartozik az általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtható induló kisvállalkozásoknak nyújtott támogatás (a továbbiakban: start-up támogatás).³⁸ A start-up támogatást több szempontból a csoportmentesség szerinti kockázatfinanszírozási támogatás kistestvérének tekinthetjük, mert szűkebb kedvezményezetti kör³⁹ számára biztosít jóval egyszerűbb eljárásban korlátozottabb mértékű finanszírozást.

Az intézkedés célja kifejezetten a legkisebb és legfiatalabb vállalkozások finanszírozása, így azt kizárólag olyan tőzsdén nem jegyzett mikro- és kisvállalkozások vehetik igénybe, amelyek maximum 5 éve lettek bejegyezve. Kiemelendő, hogy kizárólag a tőzsdén történő jegyzés jelent kizárást a támogatási intézkedés hatálya alól, így az a vállalkozás, amely alternatív kereskedési platformon jegyzett, igénybe veheti a támogatást. Azon vállalkozások esetében, amelyek működése nem kötött bejegyzéshez, az 5 éves időszak kezdete a gazdasági tevékenység tényleges megkezdése vagy az az időpont, amikor a tevékenység alapján adókötelessé válik a vállalkozás.

Annak érdekében, hogy ne lehessen kijátszani a szabályozást azzal, hogy a támogatás igénylésekor a „régibb vállalkozást” megszüntetik, és új kisvállalkozást alapítanak, a Bizottság bevezette azt a szabályt, hogy a kedvezményezett vállalkozás nem veheti át más vállalkozás tevékenységét. Szintén a szabályok kijátszásának megakadályozását szolgálja az a szabály, amely kizárja az összefonódás útján létrejött vállalkozásokat. Itt azonban a Bizottság enged bizonyos kivételt, azzal, hogy ha az összefonódás valamennyi vállalkozása 5 évnél fiatalabb (és megfelel a többi jogosultsági feltételnek is), akkor mégiscsak támogatható a vállalkozás.

³⁷ Lásd az iránymutatás 3.6. fejezetét.

³⁸ Lásd a csoportmentességi rendelet 22. cikkét.

³⁹ A csoportmentességi rendelet 22. cikk (2) bekezdése értelmében támogathatónak minősül a legfeljebb 5 éve bejegyzett, tőzsdén nem jegyzett olyan kisvállalkozás, amely teljesíti az alábbi feltételeket:

- a) nem egy másik vállalkozás tevékenységét vette át;
- b) még nem osztott nyereséget;
- c) nem összefonódás útján jött létre.

A támogatás mértéke függ az alkalmazott támogatási eszköztől és attól, hogy a vállalkozás milyen támogatottsági kategóriába tartozó területen van letelepedve.

19. táblázat

A start-up támogatás lehetséges összege

A támogatás formája	A támogatás összege nem támogatott régióban	A támogatás összege 107 (3) c) régióban	A támogatás összege 107 (3) a) régióban
Hitel, amelynek kamatozása nem felel meg a piaci feltételeknek (futamidő 10 év)	< 1 millió euró nominális összeg	< 1,5 millió euró nominális összeg	< 2 millió euró nominális összeg
Kezességvállalás (80%), amelynek díja nem felel meg a piaci feltételeknek (futamidő 10 év)	< 1,5 millió euró a garantált hitel nominális összege	< 2,25 millió euró a garantált hitel nominális összege	< 3 millió euró a garantált hitel nominális összege
Vissza nem térítendő támogatás (tőke és kvázi saját-tőke is) kamatkedvezmény, garanciadíj-kedvezmény (kombinálva is)	Bruttó támogatás-tartalom < 0,4 millió euró	Bruttó támogatás-tartalom < 0,6 millió euró	Bruttó támogatás-tartalom < 0,8 millió euró
Innovatív kisvállalkozások	A fentiek duplája		

Forrás: a szerző szerkesztése

Abban a kérdésben, hogy egy vállalkozás melyik régióban minősül letelepedettnek, első-sorban a székhelyként bejegyzett telephely helyszíne az irányadó. Olyan esetben azonban, ha a vállalkozásnak több telephelye van (támogatott és nem támogatott régióban vagy eltérő támogatottsági szintű régiókban), és a támogatásból finanszírozott tevékenységet kizárólag egy adott telephelyen végzik, akkor lehetséges az erre a telephelyre vonatkozóan irányadó maximális támogatási értékek alkalmazása.

A start-up támogatás kisebb vállalkozási körnek egyszerűbb eljárás keretében teszi lehetővé kisebb összegű támogatás nyújtását. Ez az egyszerűbb eljárás azt jelenti, hogy a támogatási programot nem szükséges pénzügyi közvetítőn keresztül végrehajtani, hanem azt végrehajthatják közvetlenül állami szervek vagy az állam által megbízott vállalkozások. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy amennyiben az állam például a fejlesztési bankját bízta meg az intézkedés végrehajtásával, abban az esetben ezt pályázat lefolytatása nélkül megteheti. A pályázat nélküli kiválasztás – amely biztosítaná a támogatásközvetítő szintjén a gazdasági előny nyújtásának kizárását – esetében azonban ügyelni kell arra, hogy a támogatásközvetítő szintjén a gazdasági előny nyújtása kizárható legyen. A Strukturális Alapokból nyújtott támogatások esetében a Bizottság kialakított úgynevezett polcról levehető (off the shelf)

eszközöket, amelyek esetében megállapította azok állami támogatási szabályokkal való összhangját. Ezen eszközök esetében a Bizottság kimondta, hogy amennyiben a pénzügyi közvetítő szintjén a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 12. és 13. cikkében szereplő szabályokat betartják, az intézkedés a pénzügyi közvetítő szintjén nem tartalmaz állami támogatást.⁴⁰ Ennek megfelelően, amennyiben a rendeletben lefektetett elveket a nem Strukturális Alapokból finanszírozott intézkedések esetében is alkalmazzák, lehet emellett érvelni, hogy az intézkedés a pénzügyi közvetítő szintjén nem tartalmaz állami támogatást.

9.2. Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások

Az Európa 2020 stratégia szerint a kutatás-fejlesztés (a továbbiakban: K+F) kulcsfontosságú mozgatórugót jelent az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés célkitűzéseinek eléréséhez. A Bizottság e célból kiemelt célt határozott meg, amely szerint 2020-ra az Unió bruttó hazai össztermékének 3%-át K+F-re kell fordítani. Az EU2020 megemlíti azt is, hogy az állami támogatási politika tevékenyen hozzájárulhat az innovatívabb, hatékonyabb és környezetbarátabb technológiákat szolgáló kezdeményezések elindítása és támogatása révén, illetve az állami beruházás támogatáshoz, a kockázati tőkéhez és a kutatási, illetve fejlesztési támogatásokhoz való hozzáférés megkönnyítésén keresztül.

Emellett általánosan elfogadott tény, hogy az állami beavatkozás javíthatja a piacok működését, és ezáltal hozzájárulhat növekedéshez. A K+F+I-vel összefüggésben piaci hiányosságok fakadhatnak abból is például, hogy a piaci szereplők társadalmi szempontból túl alacsony szintű K+F+I tevékenységekbe fognak. A K+F+I-re irányuló állami támogatás összeegyeztethető lehet a belső piaccal, amennyiben az várhatóan elősegíti valamely piaci hiányosság kiküszöbölését egy közös európai érdeket szolgáló fontos projekt végrehajtásának előmozdítása vagy egyes gazdasági tevékenységek fejlesztésének megkönnyítése révén, és amennyiben az abból fakadó verseny- és kereskedelemtorzulás nem ellentétes a közérdekkel.

A kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenység megfelelő szinten tartása kiemelkedő jelentőséggel bír az európai vállalkozások és az Európai Unió versenyképessége szempontjából. Ugyanakkor az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások, különösen a kkv-k nehézségekkel szembesülhetnek az új technológiai fejlesztésekhez, a tudástranszferhez vagy a magasan képzett munkaerőhöz való hozzáférés területén.

A Bizottság először 1986-ban,⁴¹ majd a gyakorlati és jogesetekhez kapcsolódó tapasztalatokat felhasználva 1996-ban⁴² és 2006-ban⁴³ is szabályozta a kutatás-fejlesztés területét, lefektetve azon szabályokat, amelyek mentén haladva a tagállamok az uniós joggal összhangban nyújthattak támogatást az ágazat minél intenzívebb fejlesztése céljából.

⁴⁰ Lásd a Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról II–VI. melléklet.

⁴¹ Community framework for State aid for Research and Development, OJ C 83., 11. 04. 1986., 2. o.

⁴² Community framework for State aid for Research and Development, OJ C 45., 17. 02. 1996., 5. o.

⁴³ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere, HL C 323., 2006. 12. 30., 1. o.

A 2006-ban – a 2005. évi *Állami támogatási cselekvési terv* alapján – elfogadott, a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszerével (a továbbiakban: keretszabály) a Bizottság kiszélesítette a tagállamok lehetőségeit a kutatás-fejlesztési támogatások terén.

Az általános csoportmentességi rendelet 2008-as elfogadásával, a rendelet által megjelölt támogatási összegeket meg nem haladó támogatásokat mentesítette a Bizottság a bejelentési kötelezettség alól.

Utoljára az Európa 2020 stratégia⁴⁴ nyomán került sor a szabályok felülvizsgálatára, amelynek eredményeként a 651/2014/EU bizottsági rendeletben került sor a vonatkozó szabályok megújítására.⁴⁵

9.2.1. Mikor nem minősül a K+F intézkedés állami támogatásnak?

A kutatás-fejlesztés területén nagy jelentőséggel bírnak a Bizottság által, közvetlen módon juttatott források, amelyek nem tartoznak a tagállamok diszkrecionális jogkörébe. Az Unió intézményei, ügynökségei, közös vállalkozásai és más szervei által központilag kezelt olyan uniós finanszírozás, amely sem közvetlenül, sem közvetve nem tartozik tagállami ellenőrzés alá, nem minősül állami támogatásnak.⁴⁶

A kutató-tudásközvetítő szervezetek mint kedvezményezettek, valamint az általuk végzett tevékenységek tekintetében az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának nehézsége általában egyes infrastruktúrák vegyes, azaz gazdasági és nem gazdasági tevékenységhez való használatuk esetén merülhet fel.

Kutató-ismeretterjesztő szervezet vagy kutatóhely jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül olyan entitás (például egyetem vagy kutatóintézet, technológia-transzfer-ügynökség, innovációkövetítő, valós és/vagy virtuális együttműködést kínáló kutatásorientált entitás), amelynek elsődleges célja a független tevékenységként végzett alapkutatás, ipari kutatás vagy kísérleti fejlesztés és/vagy e tevékenységek eredményeinek oktatás, közzététel vagy tudástranszfer útján széles körben történő terjesztése.⁴⁷

A Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban a kedvezményezettnek vállalkozásnak kell minősülnie, ez a minősítés azonban nem függ a jogállásától – vagyis attól, hogy a köz- vagy a magánjog hatálya alá tartozik-e –, sem pedig attól, hogy nyereségorientált-e, vagy sem. A vállalkozásnak minősülés szempontjából az a döntő, hogy az adott szervezet folytat-e olyan gazdasági tevékenységet, amely egy adott piacon termékek vagy szolgáltatások kínálását foglalja magában.⁴⁸

⁴⁴ Az EU erre az évtizedre szóló foglalkoztatási és növekedési stratégiája.

⁴⁵ HOFMANN, Herwig C. H. – MICHEAU, Claire (2017): *State Aid Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press. 281.

⁴⁶ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 9. pont.

⁴⁷ Azok a vállalkozások, amelyek például részvényesként vagy tagként döntő befolyással lehetnek egy ilyen entitásra, nem élvezhetnek preferenciális hozzáférést az általa elért eredményekhez. A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 15. pont ee) alpont.

⁴⁸ A C-35/96. számú Bizottság kontra Olaszország ügy [EBHT 1998., I-3851. o.] 36. pont.

Abban az esetben tehát, ha a kutatási infrastruktúra⁴⁹ kereskedelmi szempontú hasznosítása nem történik meg, azaz a tevékenység teljes mértékben nem gazdasági tevékenységnek minősül, úgy az intézkedés nem fog uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülni.⁵⁰ Amennyiben ugyanazon szervezet gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenységeket egyaránt végez, a nem gazdasági tevékenységek állami finanszírozása nem tartozik a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése alá, amennyiben a két tevékenység jellege, költségei, finanszírozása és bevételei egyértelműen elkülöníthetők, és ezáltal a gazdasági tevékenység kereszttámogatása ténylegesen elkerülhető.⁵¹

Amennyiben a szervezet gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is végez, és a két tevékenység bevételeit és kiadásait számvitelileg nem képes elkülönítetten kezelni, úgy a részére nyújtott állami forrás egésze vonatkozásában alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat. E kötelezettség idővel minden ilyen entitást arra fog ösztönözni, hogy a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit számvitelileg elkülönítse.⁵²

A Bizottság – példalózó jelleggel ugyan, de – az állami támogatás fogalmáról szóló közleményében⁵³ megjelöl olyan tevékenységeket, amelyeket tekintetében feltételezi, hogy nem teljesítik a gazdasági tevékenység fogalmát. Az egyetemek és a kutatóhelyek bizonyos tevékenységei kívül esnek az állami támogatási szabályok hatályán; ez az említett intézmények elsődleges tevékenységeit jelenti.⁵⁴

Amennyiben valamely kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra gazdasági és nem gazdasági tevékenységet egyaránt végez, az állami finanszírozás csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben az a gazdasági tevékenységekkel összefüggő költségek fedezésére szolgál. Amennyiben a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra csaknem kizárólag nem gazdasági tevékenységet végez, a teljes tevékenysége az állami támogatási szabályok hatályán kívül esik, és csupán járulékos gazdasági tevékenységet folytat, azaz olyan tevékenységet, amely közvetlenül kapcsolódik a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra működéséhez, és ahhoz feltétlenül szükséges, vagy amely szervesen kapcsolódik a fő, nem gazdasági tevékenységéhez, és a hatálya korlátozott. A Bizottság szerint akkor áll fenn ennek az esete, ha a gazdasági tevékenységek pontosan ugyanazokat az inputokat használják fel (például alapanyagok, felszerelés, munka és állóeszközök), mint

⁴⁹ Kutatási infrastruktúra: olyan létesítmények, erőforrások és kapcsolódó szolgáltatások (beleértve a tudományos felszerelést és eszközöket), amelyeket a tudományos közösség az adott területtel kapcsolatos kutatásához használ; tudásalapú erőforrások, például gyűjtemények, archívumok, strukturált tudományos információk; olyan infokommunikációs technológiai infrastruktúrák, mint a hálózat, a számítástechnikai eszközök, a szoftverek és a távközlési eszközök, valamint a kutatáshoz szükséges bármilyen más egyedi eszköz. E kutatási infrastruktúrák lehetnek egy helyszínre telepítettek vagy szétszórta (hálózatba szervezett erőforrások). Lásd a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszerét; 2014/C 198/01., 15. pont, ff) alpont.

⁵⁰ Infrastructure analytical grid for research infrastructure point (5). The European Commission's priorities. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_research_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁵¹ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszerét 18. pont

⁵² KULIN-PINTÉR Veronika – HARGITA Eszter (2015): Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján. *Állami támogatások joga* 2015. évf. 8. sz. 3.

⁵³ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01).

⁵⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 31. pont.

a nem gazdasági tevékenységek, és az ilyen gazdasági tevékenységre évente allokkált kapacitás nem haladja meg az érintett szervezet teljes éves kapacitásának 20%-át.⁵⁵

A 20% mérése szempontjából a szervezetnek nem kell elkülönült jogi személynek lennie, a lényeg az, hogy a tevékenysége önállóan mérhető legyen; így például „szervezet” lehet egy egyetemi laboratórium vagy egy egyetemi tanszék is. Az arány meghatározása az összkapacitáshoz viszonyítva történik. Ugyanakkor nincs arra pontos előírás, hogy az összkapacitást milyen módon kell meghatározni (például használati idő, felhasznált inputok értéke).

A kutató-ismeretterjesztő szervezetek és kutatási infrastruktúrák tekintetében kizárólag akkor van szükség az uniós állami támogatási szabályok alkalmazására, ha azok állami finanszírozása megfelel a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltételnek. Amennyiben a kutatóhelyek vagy kutatási infrastruktúrák gazdasági tevékenységet folytatnak – például a felszereléseiket vagy laboratóriumait bérbe adják vállalkozások számára, szolgáltatásokat nyújtanak vállalkozásoknak, vagy szerződéses kutatást végeznek – az ilyen gazdasági tevékenységek állami finanszírozása általában állami támogatásnak minősül.⁵⁶

A kutatóhelyek állami finanszírozása esetén lehetőség van még az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának kizárására, amennyiben az pusztán közvetítőként jár el, és az állami finanszírozás teljes összegét, illetve a finanszírozás révén szerzett összes előnyt továbbadja a végső kedvezményezettek számára:

- az előny számszerűsíthető, kimutatható és megfelelő módszertan alapján biztosított, hogy azt teljes egészében továbbadták a végső kedvezményezettek felé; valamint
- vagy nyílt közbeszerzési eljárás útján választották ki, vagy az állami támogatás minden objektív feltételeknek megfelelő közvetítő részére elérhető.⁵⁷

A kutatási infrastruktúra tekintetében vizsgálható még az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom tagállamok közötti kereskedelem érintettségére vonatkozó elemének teljesülése. Amennyiben az eset összes körülményeit figyelembe véve kizárható, hogy az intézkedés érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, úgy kizárható az uniós állami támogatási szabályok hatálya alól.

⁵⁵ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 20. pont.

⁵⁶ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 21. pont.

⁵⁷ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 22. pont. Amennyiben az itt megjelölt feltételek teljesülnek, úgy a kutatóhely szintjén nem keletkezik gazdasági előny, így az uniós állami támogatási szabályokat sem szükséges alkalmazni, azonban a végső kedvezményezettre vonatkoznak az állami támogatási szabályok. A harmadik felek részére végzett kutatásfejlesztési tevékenységért a kutató-tudásközvetítő szervezeteknek piaci árat kell felszámítani. Amennyiben a piaci ár nem állapítható meg, az árat a teljes költség módszertan alapján kell kiszámítani, amely magában foglalja a szokásosan alkalmazott árrést (nyereség) is.

9.2.2. Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások a csoportmentességi rendelet alapján

Ha a kutatóhely tevékenységéhez vagy a kutatási infrastruktúrához kapcsolódóan nyújtott támogatás teljesíti az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének fogalmi elemeit, tehát az intézkedés uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül, úgy szükséges valamely uniós joggal való összeegyeztethetőségi jogalap alkalmazása.

Ezen jogalap lehet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet,⁵⁸ illetve az ebben megjelölt támogatási kategóriák.

Az csoportmentességi rendelet kutatás-fejlesztési támogatásokkal foglalkozó rendelkezései a következők:

- a) kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás,⁵⁹
- b) kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás,⁶⁰
- c) innovációs klaszterre nyújtott támogatás,⁶¹
- d) kkv-nak nyújtott innovációs támogatás,⁶²
- e) eljárási és szervezési innováció támogatása,⁶³
- f) a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás.⁶⁴

A fenti esetekben akkor mentesíthető a támogatás, ha azokhoz kapcsolódóan a szóban forgó cikkeken leírt szabályokon túl a tagállam biztosítja a csoportmentességi rendelet általános rendelkezéseinek való megfelelést, a támogatásnak van ösztönző hatása,⁶⁵ érvényesülnek a támogatáshalmazódási szabályok,⁶⁶ teljesül az ellenőrzési célú közzétételi és információszolgáltatási,⁶⁷ valamint jelentéstételi⁶⁸ és nyilvántartási⁶⁹ kötelezettségeknek való megfelelés. További feltétel, hogy a támogatás támogatástartalmának a csoportmentességi rendelet 4. cikkben meghatározott értékhatár alatt kell maradnia.

⁵⁸ HL L 187., 2014. 06.26., 1. o.

⁵⁹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. 2014. 06. 26., 25. cikk.

⁶⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikk.

⁶¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk.

⁶² 651/2014/EU bizottsági rendelet 28. cikk.

⁶³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 29. cikk.

⁶⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 30. cikk.

⁶⁵ 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikk.

⁶⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet 8. cikk.

⁶⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk.

⁶⁸ 651/2014/EU bizottsági rendelet 11. cikk.

⁶⁹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 12. cikk.

20. táblázat

A csoportmentességi rendelet 4. cikkben meghatározott értékhatára

Támogatási kategória ⁷⁰	4. cikk szerinti értékhatár	
25. cikk ⁷¹ – Kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás		
alapkutatás ⁷²	40 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
ipari/alkalmazott kutatás ⁷³	20 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
kísérleti fejlesztés ⁷⁴	40 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
megvalósíthatósági tanulmány	7,5 millió euró	tanulmányonként
26. cikk – Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás	20 millió euró ⁷⁵	infrastruktúránként
27. cikk – Innovációs klaszterre nyújtott támogatás	7,5 millió euró	klaszterenként
28. cikk – Kkv-nak nyújtott innovációs támogatás	5 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
29. cikk – Eljárési és szervezési innováció támogatása	7,5 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
30. cikk – A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás	nincs ilyen értékhatár	–

Forrás: A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). 2008. 08. 09.

Amennyiben a fenti értékhatárt meghaladóan kerülne sor támogatás nyújtására, a támogatást – annak nyújtása előtt – jóváhagyásra be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz a kuttatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretszabály⁷⁶ vagy a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás alapján.

Fontos megemlíteni, hogy az alább ismertetésre kerülő kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásra vonatkozó szabályok minden ágazatban, így az elsődleges mezőgazdasági

⁷⁰ KULIN-PINTÉR Veronika – HARGITA Eszter (2015): Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 8. sz. 3–28.

⁷¹ Ha a projekt EUREKA-projekt, vagy ha a projektet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 185. vagy 187. cikke alapján létrehozott közös vállalkozás hajtja végre, az a)–c) alpontban említett összeg a kétszeresére emelkedik. Ha a kutatás-fejlesztési projektekhez a támogatást visszafizetendő előleg formájában nyújtják, és ha az intézkedés biztosítja, hogy sikeres befejezése esetén az előleget legalább a támogatás odaítélésekor irányadó diszkont kamatláb szerint számított kamattal megnövelve fizetik vissza, az a)–c) alpontban említett összeg (beleértve az EUREKA-projektekre vonatkozó emelést is) 50%-kal emelkedik.

⁷² Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele az alapkutatás kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

⁷³ Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele az alkalmazott kutatás kategóriájába vagy együttesen véve az alkalmazott kutatás és az alapkutatás kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

⁷⁴ Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele a kísérleti fejlesztés kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

⁷⁵ Csak a gazdasági tevékenységhez biztosított támogatást kell figyelembe venni.

⁷⁶ Lásd 8.3.3. pont.

termelés és a halászati és akvakultúra-ágazatban is alkalmazhatók, a 30. cikk kivételével, amely csak az utóbbi ágazatot érintő jogcím.

9.2.2.1. Kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás

A kutatás-fejlesztési projekt típusai

A támogatási kategória mint összeegyeztethetőségi jogalap olyan támogatások esetén alkalmazható, ahol a támogatott tevékenység egy kutatási fejlesztési projekt megvalósítása. A projekt lehet alapkutatás, ipari/alkalmazott kutatás vagy kísérleti fejlesztés (lásd alább), illetve megvalósíthatósági tanulmányhoz nyújtható támogatást. Ezen támogatási kategória alapján tehát nem támogatható kutatási infrastruktúra megvalósítása/fejlesztése.

A kutatási projekt támogatott részének teljes egészében az alábbi kategóriákba kell tartoznia:

- alapkutatás,
- alkalmazott kutatás,
- kísérleti fejlesztés.

Amennyiben egy projekt több tevékenységet is magában foglal, az egyes feladatokat minősíteni kell aszerint, hogy beletartoznak-e az említett kutatási kategóriák valamelyikébe, vagy nem tartoznak azok egyikébe sem. Ennek a minősítésnek nem kell feltétlenül időrend szerint történnie, azaz nem kell időben szakaszosan haladnia az alapkutatástól a piachoz közelebb álló tevékenységek felé. Ennek megfelelően a projekt keretében egy későbbi időpontban elvégzett feladat is minősíthető alkalmazott kutatásnak, ugyanígy minősíthető egy korábbi időpontban végzett tevékenység is kísérleti fejlesztésnek.⁷⁷

A kutatás-fejlesztési támogatási kategórián belül az alapkutatási tevékenység⁷⁸ áll talán legmesszebb a piaci tevékenységtől, sokkal inkább elméleti munka, amelynek célja új ismeretek megszerzése. Ugyanakkor előfordulhat olyan kivételes eset, amikor az alapkutatás eredménye alkalmas kereskedelmi hasznosításra. Ebben az esetben, amennyiben az adott projekt teljesítette az *alapkutatás* fogalmát, nem szükséges a projekt átsorolása az *alkalmazott kutatás* kategóriába, ami az adható támogatás csökkenésével, azaz feltételezhetően a támogatás visszafizetésével járna együtt.⁷⁹

Az alkalmazott vagy ipari kutatás⁸⁰ célja már új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztése. A 651/2014/EU bizottsági rendelet által bevezetett újítás, hogy míg korábban a prototípus csak korlátozásokkal volt támogatható K+F+I támogatás keretében,

⁷⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet (47) preambulumbekzdés.

⁷⁸ Az alapkutatás olyan kísérleti vagy elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy megfigyelhető tények háttérével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék azok közvetlen üzleti alkalmazását vagy felhasználását – 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 84. pont.

⁷⁹ KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3.

⁸⁰ Az alkalmazott kutatás egy tervezett kutatás vagy kritikus vizsgálat, amelynek célja új ismeretek és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, vagy a létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésének elősegítéséhez. Magában foglalja komplex rendszerek összetevőinek létrehozását, és beletartozhat a prototípusok laboratóriumi környezetben vagy létező rendszerekhez szimulált interfésszel rendelkező környezetben történő megépítése, valamint kísér-

addig az új csoportmentességi rendelet alapján prototípus megépítése is alkalmazott kutatásnak minősülhet, amennyiben annak célja az alkalmazott kutatás ellenőrzése.

A kísérleti fejlesztés⁸¹ típusába tartozóan támogatandók a tényleges kereskedelmi hasznosításra irányuló termékhez, eljáráshoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódó fejlesztések. A támogatási típus azonban a prototípus vagy kísérleti modell létrehozását csak abban az esetben engedi, amennyiben az csak véglegesnek nem tekinthető terméknek minősül, amelynek célja a végleges termék tökéletesítése. Amennyiben kereskedelmi végterméknek minősülne, csak abban az esetben támogatható, ha az előállítása túlságosan költséges lenne ahhoz, hogy az kizárólag demonstrációs vagy hitelesítés céllal történjen.⁸²

A megvalósíthatósági tanulmány egy kutatás-fejlesztési projekt potenciáljának értékelése és elemzése, amelynek célja, hogy a projekt erősségeinek és gyengeségeinek, lehetőségeinek és veszélyeinek objektív, illetve észszerű módon történő feltárása révén segítse a döntéshozatali folyamatot, valamint a végrehajtáshoz szükséges források azonosítását és végső soron a siker kilátásainak mérlegelését.⁸³

Alapvetően minden kutatás-fejlesztési projekt végső célja, hogy egy termék, technológia vagy szolgáltatás technikai és gyakorlati értékét növelje. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a megszokott, időszakosan visszatérő fejlesztések nem támogathatók ezen támogatási kategória alapján.

Elszámolható költségek

Az elszámolható költségeknek a fenti 4 kategória valamelyikéhez kell kapcsolódnia. Azaz, amennyiben egy adott kutatás-fejlesztési projekt több támogatási kategóriát is érint, az elszámolható költségeket támogatási kategóriánként kell megállapítani, és az egyes kategóriákra külön kell alkalmazni a vonatkozó támogatási intenzitást. Ez azt jelenti, hogy nem elfogadható megoldás, ha a projektben a legnagyobb részarányt képviselő kutatás-fejlesztési kategóriához tartozó intenzitást alkalmazzák az egész projektre, vagy ha előzetes becslés készül az egyes kategóriák arányáról és ez alapján állapítják meg az átlagintenzitást.

leti sorozatok gyártása, amennyiben ez az alkalmazott kutatáshoz és különösen a generikus technológiák ellenőrzéséhez szükséges – 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 85. pont.

⁸¹ Kísérleti fejlesztés a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb, vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, alakítása és felhasználása új vagy javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából. Ide tartozhatnak például az új termékek, eljárások vagy szolgáltatások fogalmi meghatározását, megtervezését és dokumentálását célzó tevékenységek is. A kísérleti fejlesztéshez tartozhat az új vagy javított termékek, eljárások és szolgáltatások prototípusainak és kísérleti modelljeinek kidolgozása, illetve kiállítása, az ilyen termékeknek a tényleges működési körülményeket reprezentáló környezetben történő tesztelése és jóváhagyása abban az esetben, ha e tevékenységek elsődleges célja a véglegesnek még nem tekinthető termék, eljárás vagy szolgáltatás továbbfejlesztése. Ide tartozhat a kereskedelmileg felhasználható olyan prototípusok és kísérleti modellek kifejlesztése, amelyek kereskedelmi végterméknek minősülnek, mert előállításuk túlságosan költséges ahhoz, hogy az kizárólag demonstrációs és hitelesítési céllal történjen. A kísérleti fejlesztésbe még akkor sem tartoznak bele azok a szokásos vagy időszakos változtatások, amelyeket meglévő termékeken, gyártósorokon, előállítási eljárásokon, szolgáltatásokon és egyéb folyamatban lévő műveleteken végeznek, ha e változtatások fejlesztésnek minősülnek.

⁸² KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3–28.

⁸³ 651/2014/EU bizottsági rendelet, 2. cikk (87) preambulumbekzdés.

A csoportmentességi rendelet alapján elszámolható költségeknek minősülnek a személyi jellegű ráfordítások, az eszközök, berendezések, épületek, földterület költségei a projekt céljaira való használatuk mértékéig, a szerződéses kutatás, piaci áron vett ismeretek, szabadalmak költségei, valamint kizárólagosan a projekthez használt tanácsadás és hasonló szolgáltatás költségei, illetve a projekt érdekében felmerült általános és egyéb működési költségek.⁸⁴ A csoportmentességi rendelet nem írja elő a teljes költség (full cost method) kötelező alkalmazását. Lehetőség van átalánydíj (flat rate) alkalmazására, ha biztosítható, hogy az nem vezet a költségek felülbecslésére. A támogatást nyújtó – adott támogatási intézkedés tekintetében – az elszámolható költségek körét a fenti körnél tágabban nem, de annál szűkebben meghatározhatja.

Kérdésként merülhet fel, hogy nyújtható-e támogatás azon eszközökre, amelyek esetén betartják a fenti feltételeket, tehát a támogatás mértéke az eszköz/ingatlan projektben való használatának mértékéhez igazodik, azonban a beszerzésre a támogatási kérelem benyújtása előtt került sor.

Figyelemmel a 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikke szerinti ösztönző hatás követelményére, amely szerint a támogatási kérelem benyújtása előtt felmerült költségekre támogatás nem nyújtható, így a fenti kérdésre elsőként nemleges válasz adható. Ez alól kivételt jelenthet a szerződéses kutatás vagy szolgáltatás vásárlás támogatható költségek esetén az, amikor az adott költséghányad a kérelem benyújtása utáni időpontban merült fel, de mégis elszámolhatónak minősül.

Továbbá a Bizottság informális iránymutatása alapján a földterület értékcsökkenése is elszámolható, amennyiben annak megvásárlása a támogatási kérelem benyújtása előtti időpontban történt, azonban egyértelműen alátámasztható, hogy a vásárlásra a projekt megvalósítása érdekében került sor. Ha a földterület már korábban is a támogatást igénylő tulajdonában volt, és nem bizonyítható a kapcsolat a projekt és a támogatási kérelem benyújtása előtti időpontban történt vásárlás között, úgy az ehhez kapcsolódó értékcsökkenés sem minősülhet elszámolható költségnak ezen támogatási kategória hatálya alatt.⁸⁵

Támogatási intenzitások

Minél közelebb kerülünk a kereskedelmi terméket/szolgáltatás előállító projektípushoz, úgy csökken a támogatás tekintetében alkalmazható támogatási intenzitás is.

⁸⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (3) bekezdés. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (6) bekezdés b) pont ii) alpontja szerinti bónusz lehetőség tekintetében kérdésként merült fel, hogy a nyilvánosságra hozatal, illetve az ehhez kapcsolódó költségek elszámolhatók-e. A rendelet megszövegezéséből azonban egyértelmű, hogy ezen pont kizárólag a támogatási intenzitás növelésére nyújt lehetőséget, a támogatási kategória alapján elszámolható költségek körét nem bővíti.

⁸⁵ KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3–28.

21. táblázat
Maximális K+F alapintenzitások

Támogatási kategória ⁸⁶	Adható maximális alapintenzitás az elszámolható költség százalékában
• alapkutatás	100%
• ipari/alkalmazott kutatás	50%
• kísérleti fejlesztés	25%
• megvalósíthatósági tanulmány	50%

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti intenzitások az alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés legfeljebb 80%-ig növelhetők az alábbiak szerint, ha a kedvezményezett kisvállalkozás, a projekt hatékony együttműködést foglal magában, vagy ha a projekt eredményeit széles körben terjesztik.⁸⁷

A projekt eredményeinek széles körben való nyilvánosságra hozatalára, illetve terjesztésére mint lehetséges támogatási intenzitási bónusz alkalmazására abban az esetben van lehetőség, ha az eredményeket a lehető leghamarabb és minél szélesebb körben publikálják, vagy teszik hozzáférhetővé. Ezen időpont megállapítása érdekében a nemzeti, valamint a projekt egyedi sajátosságait is figyelembe véve, tagállami szinten szükséges megállapítani a nyilvánosságra hozatal optimális folyamatát.

A lehető leghamarabbi időpont meghatározása, illetve teljesítése mellett, annak biztosítása is szükséges, hogy a nyilvánosságra hozatal olyan formában történjen meg, hogy a projekt eredményei korlátlan ideig rendelkezésre is álljanak.⁸⁸ Így nem elegendő például, ha az eredményeket néhány hónapig teszik elérhetővé egy honlapon, majd törlik.⁸⁹

Amennyiben a projektben együttműködő kedvezményezettek eltérő támogatási intenzitás hatálya alá tartoznak, minden esetben egyedi elbírálást kell végezni. Az együttműködés tekintetében alkalmazható bónusz azonban az egész projektre vonatkozik, így az minden, a projektben részt vevő kedvezményezett egyedi támogatási intenzitását növeli.

⁸⁶ KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3–28.

⁸⁷ A támogatási intenzitás az alábbiak szerint növelhető, maximálisan 80%-ig:

- ha a kedvezményezett kisvállalkozás, az +20%-ot jelent, középvállalkozás +10%-ot,
- +15% adható, amennyiben a projekt a 2. cikk 90. pont szerinti hatékony együttműködést foglal magában
 - a) olyan vállalkozások között, amelyek közül legalább egy kkv, vagy a projekt legalább két tagállamban vagy egy tagállamban és az EGT-megállapodás egy szerződő felénél zajlik, és egyik vállalkozás sem viseli az elszámolható költségek több mint 70%-át; vagy b) egy vállalkozás és egy vagy több kutató-tudásközvetítő szervezet között, amennyiben ez utóbbi az elszámolható költségek legalább 10%-át viseli, és jogosult közzétenni saját kutatási eredményeit.
 - +15% adható, ha a projekt eredményeit széles körben terjesztik. A közzétételi kötelezettség nem a projekt teljes végeredményére, hanem kizárólag a projektben elért kutatási eredményekre vonatkozik. Ugyanakkor a projekt eredményeinek terjesztését a projekt befejezését követően a lehető legrövidebb időn belül meg kell kezdeni, azokat határozatlan ideig és folyamatosan elérhetővé kell tenni mindenki számára.

⁸⁸ A projekt eredményeinek uniós vagy nemzetközi körben történő nyilvánosságra hozatala ugyan nem feltétel, de a mindenképp előnyös és támogatandó törekvés.

⁸⁹ KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3–28.

9.2.2.2. Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás

A kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás viszonylag új, a 651/2014/EU bizottsági rendelet által bevezetett támogatási kategória, a korábbi csoportmentességi rendeletben nem létezett.⁹⁰ Korábban minden kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos infrastruktúra-fejlesztés (így az úgynevezett kutatási infrastruktúra) támogatására – amennyiben az az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozott – a regionális beruházási támogatási szabályokkal összhangban, a támogatható területeken volt lehetőség, az úgynevezett regionális támogatási térkép⁹¹ előírásaival összhangban.

A hatályos csoportmentességi rendelet az általa definiált kutatási infrastruktúra-be-
ruházáshoz kapcsolódóan két jogcímen teszi lehetővé támogatás nyújtását:⁹²

1. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke alapján – regionális beruházási támogatás, amelynek kutatási infrastruktúra esetén feltétele a támogatott infrastruktúrához való átlátható és megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása.
2. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikke alapján – kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás.

22. táblázat

Infrastrukturára regionális beruházási versus kutatási beruházási támogatás

Támogatási kategória	Kutatási infrastruktúrára adható regionális beruházási támogatás (14. cikk)	Kutatási infrastruktúrára adható beruházási támogatás (26. cikk)
Támogatás célja	Hozzájárulás az adott régió fejlődéséhez kutatási infrastruktúra létrehozásával	Kutatási infrastruktúra fejlesztése
Támogatható területek	Regionális támogatási térkép szerint	Nincs területi korlátozás
Elszámolható költség	a) Tárgyi eszközre és immateriális javakra irányuló beruházási költség (nagyvállalatoknál az immateriális javak költsége maximum az összköltség 50%-a lehet); vagy b) A beruházás eredményeként létrejött munkahelyek bérköltsége; vagy c) a) és b) kombinációja, az a) és b) pont szerinti összegek közül a magasabbat nem meghaladó mértékben	Tárgyi eszközre és immateriális javakra irányuló beruházási költség
Maximális támogatási intenzitás	Regionális támogatási térkép szerint	A gazdasági tevékenységhez kapcsolódó költségek 50%-a

⁹⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikk.

⁹¹ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §.

⁹² 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 91. pont.

Támogatási kategória	Kutatási infrastruktúrára adható regionális beruházási támogatás (14. cikk)	Kutatási infrastruktúrára adható beruházási támogatás (26. cikk)
Egyéb felételek	<ul style="list-style-type: none"> Gazdasági és nem gazdasági tevékenység szétválasztása, a kapcsolódó bevételek és kiadások elkülönített számlán való kezelése, 107 (3) a) területen induló beruházás,⁹³ 107 (3) c) területen új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás⁹⁴ megvalósítása 25% támogatásmentes saját forrás 5 (kkv esetében 3) éves fenntartási kötelezettség Csak új eszközök támogathatók (kivéve kkv) 	A gazdasági és nem gazdasági tevékenységből származó bevételek és költségek szétválasztása
Bejelentési hatérték	100 millió euró elszámolható beruházási költségű beruházáshoz adható támogatást meghaladó összeg esetén	20 millió euró
Infrastrukturához való hozzáférési ár kiszámítása	Nincs meghatározva módszertan	Piaci ár
Hozzáférési szabályok	A támogatott infrastruktúrához átlátható és megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítani	Az infrastruktúrának több felhasználó számára hozzáférhetőnek kell lennie, és a hozzáférést átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani. Az infrastruktúra beruházási költségeit legalább 10%-ban finanszírozó vállalkozások kedvezőbb feltételek mellett kedvezményes hozzáférési lehetőséget kaphatnak. A túlkompenzáció elkerülése érdekében a hozzáférési lehetőségeknek arányban kell állniuk a vállalkozás beruházási költségeihez való hozzájárulásával, és az említett feltételeket nyilvánossá kell tenni.
Ellenőrzés és visszatérítési mechanizmus	Nincs erre vonatkozó előírás	Amennyiben a kutatási infrastruktúra gazdasági és nem gazdasági tevékenységekre vonatkozóan egyaránt részesül állami finanszírozásban, a tagállamok ellenőrzési és visszakövetelési mechanizmust hoznak létre annak biztosítása érdekében, hogy a támogatás intenzitása akkor se haladja meg az alkalmazandó mértéket, ha a gazdasági tevékenységek részaránya nagyobb annál, mint amit a támogatás odaítélésekor terveztek.
Támogatáshalmozódás	Azonos vagy részben azonos elszámolható költségekhez adott támogatás csak abban az esetben halmozható, ha az nem vezet a 14. és 26. cikkeiben meghatározott határértékek közül a magasabb túllépéséhez.	Azonos vagy részben azonos elszámolható költségekhez adott támogatás csak abban az esetben halmozható, ha az nem vezet a 14. és 26. cikkeiben meghatározott határértékek közül a magasabb túllépéséhez.

Forrás: KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3–28.

⁹³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk (49) pont.

⁹⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk (51) pont.

Kutatási infrastruktúra

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikke szerinti beruházási támogatás nyújtására van lehetőség abban az esetben (is), ha az infrastrukturális fejlesztésekhez K+F+I projekt nem kapcsolódik. A szabályozás nem tartalmaz semmilyen megkötést a kutatási infrastruktúra tulajdonosi körére (állami vagy magán). A szóban forgó infrastruktúra lehet kutatás-tudás-közvetítő szervezet tulajdonában is. A támogatás az infrastruktúra létrehozására és korszerűsítésére használható. Ezen támogatási kategória szabályai a kutatási infrastruktúra tekintetében kizárólag akkor alkalmazandók, ha az infrastruktúrát teljes egészében vagy figyelemmel a K+F keretszabályban foglaltakra, a kapacitás 20%-át⁹⁵ meghaladó mértékben gazdasági tevékenységre használják.⁹⁶

Az infrastruktúrához való hozzáférést átlátható és megkülönböztetésmentes módon szükséges biztosítani; vagyis nem részesülhet támogatásban olyan kutatási infrastruktúra, amelyet egy vállalkozás kizárólag saját érdekében használ, és így nem felel meg a 723/2009/EK tanácsi rendelet⁹⁷ szerinti tudományos közösség⁹⁸ érdekében – amely a magyarországi viszonyok között jellemzően az állami kutatóintézeteket jelenti – történő hasznosítás feltételének. Ezért egy cég saját kutatólaboratóriumának megépítése ezen a jogcímen nem kaphat támogatást. A tulajdonos tekintetében nem tartalmaz szűkítést a szabályozás, tehát nem feltétel, hogy az adott infrastruktúra, illetve intézmény állami vagy önkormányzati tulajdonban legyen, ugyanakkor a fent leírtak alapján a hazai viszonyok között nem valószínű, hogy nem állami/önkormányzati tulajdonú létesítmény teljesíteni tudná a kutatási infrastruktúra fogalmát.

Szintén nem támogatható e jogcím alatt olyan kutatási létesítmény létrehozása, amelyet egy vállalkozás vagy vállalkozások egy csoportja részére és érdekében hoznak létre. Ugyanakkor, amennyiben egy vagy több vállalkozás részt vállal az új csoportmentességi fogalomnak megfelelő kutatási infrastruktúra építésében azzal, hogy a beruházás költségeit legalább 10%-ban finanszírozzák számukra kedvezőbb feltételek mellett, kedvezményes

⁹⁵ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 20. pont.

⁹⁶ Például, ha egy 10 millió euróba kerülő államilag finanszírozott kutatási infrastruktúra kapcsán azzal a feltételezéssel éltek, hogy a gazdasági tevékenység részaránya nem fogja meghaladni a 20%-ot. Ebben az esetben a beruházáshoz kapott 10 millió euró nem minősül uniós értelemben vett állami támogatásnak, tehát az itt ismertetett szabályokat nem kell alkalmazni. Azonban az infrastruktúra használata során a gazdasági tevékenység aránya 30% lett. Ebben az esetben a beruházás 30%-a (3 millió euró) tekintetében a finanszírozást gazdasági tevékenység támogatásának kell tekinteni. Mivel – mint később látni fogjuk – az új csoportmentességi rendelet vonatkozó előírása csak 50%-os támogatási intenzitást engedélyez, a többlettámogatást, az 1,5 millió eurót vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. Vagyis a kutatási szervezetnek a 20%-os értékhatár átlépését megelőzően mérlegelnie kell, hogy a nagyobb arányú gazdasági hasznosításból származó nyereség elég fedezetet nyújt-e a visszafizetésre. Ellenkező esetben a saját forrásokból kell a visszafizetést fedeznie. KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3.

⁹⁷ A Tanács 723/2009/EK rendelete (2009. június 25.) az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről, HL L 206., 2009. 08. 08., 1. o.

⁹⁸ A tudományos közösség fogalom használatának alapját az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről szóló, 2009. június 25-i tanácsi rendelet (HL L 206., 2009. 08. 08.) is megadja. Tudományos közösségnek tekinthető bármely strukturált vagy strukturálatlan csoport vagy személyek hálózata, akik valamely tudás elsajátítás érdekében szisztematikus tevékenységet folytatnak.

hozzáférési lehetőség biztosítható. Ennek azonban arányban kell állnia a hozzájárulásuk mértékével, és ezen feltételeket nyilvánosságra kell hozni.⁹⁹

Elszámolható költségek

A 651/2014/EU bizottsági rendelet alapján a támogatási kategória keretében tárgyi eszközre¹⁰⁰ és immateriális javakra¹⁰¹ nyújtható támogatás, tevékenységhez kapcsolódó költségek – tárgyi eszköz és immateriális javak – számolhatók el. Működési költségeként csak olyan elemek támogathatók, amelyek a gazdasági tevékenységnek nem minősülő tevékenységekhez kapcsolódnak, azaz a finanszírozásuk nem minősül uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak.¹⁰²

A beruházási költségek kutatási infrastruktúra támogatási kategória alkalmazásával történő finanszírozása mellett a gazdasági tevékenységhez működési támogatás csak más, az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap (például csekély összegű, azaz de minimis támogatás)¹⁰³ alkalmazásával nyújtható. Ebben az esetben azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a gazdasági tevékenységet folytató kutatási infrastruktúra működési költségeit fedeznie kellene a végső felhasználók által fizetett piaci árak. Amennyiben ez nem teljesül, felmerülhet a végső kedvezményezettek szintjén a továbbadott előny, amely uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülhet.

Támogatási intenzitás

A szabály szerint a gazdasági tevékenységhez használt kutatási infrastruktúra létrehozatalához, korszerűsítéséhez kapcsolódóan állami forrásból az elszámolható költségek legfeljebb 50%-a finanszírozható.¹⁰⁴ A fennmaradó 50%-ot a kedvezményezettnek kell biztosítania. Amennyiben egy kedvezményezettnek a kutatási infrastruktúrához kapcsolódó beruházásra tekintettel szükségessé válik egy korábban nem gazdasági tevékenységhez használt, állami forrásból tulajdonába került eszköz (telek vagy épület) átcsoportosítása, átterelése már gazdasági tevékenységnek minősülő tevékenységének céljára, ez akkor nem tartalmaz állami támogatást, azaz nem vehető figyelembe önrészként, amennyiben az átterelés időpontjában az érintett eszközök amortizációs időszaka már letelt, vagy a használatukért kapott kompenzáció a piaci árak felel meg.¹⁰⁵

⁹⁹ E 10%-os arányt az uniós állami támogatási szempontból gazdasági tevékenységnek minősülő tevékenységekre eső elszámolható költségek vonatkozásában szükséges meghatározni.

¹⁰⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 29. pont

¹⁰¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 30. pont.

¹⁰² KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3.

¹⁰³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.)

¹⁰⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikk (6) bekezdés.

¹⁰⁵ Illetve abban az esetben is van erre lehetőség, ha ezeket az eszközöket az állam az Aéroport de Paris 2000. december 12-i ítéletet megelőzően finanszírozta nem gazdasági tevékenységek kapcsán. A T-128/98.számú Aéroport de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

9.2.2.3. Innovációs klaszterre nyújtott támogatás

Az innovációs klaszternek nyújtott támogatás célja azon koordinációs problémákhoz kapcsolódó piaci hiányosságok orvoslása, amelyek a klaszterek kialakulását akadályozzák, vagy a klasztereken belüli kölcsönhatásokat és ismeretáramlást korlátozzák. Az állami támogatás előmozdíthatja az innovációs klaszterek nyitott és megosztott infrastruktúráiba történő beruházást vagy a klaszterek működését, erősítve ezzel a tagok együttműködését, hálózatépítésüket és egymástól való tanulásukat (tudástranszfer).¹⁰⁶

A klaszter létesítményeihez, illetve tevékenységéhez való hozzáférést több felhasználó számára átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani azzal, hogy a beruházás költségeihez legalább 10%-ban hozzájáruló vállalkozások arányosan kedvezőbb hozzáférési lehetőséget kaphatnak, amelyet nyilvánossá kell tenni.¹⁰⁷

Innovációs klaszter

Az *innovációs klaszter* fogalmát a csoportmentességi rendelet 2. cikk 92. pontja határozza meg. Eszerint az innovációs klaszter önálló felek (például innovatív induló vállalkozások, kis-, közép- és nagyvállalkozások, valamint kutató-tudásközvetítő szervezetek, nonprofit szervezetek és egyéb kapcsolódó gazdasági szereplők) szervezett csoportja, amelyet abból a célból hoztak létre, hogy ösztönözze az innovatív tevékenységeket egyrészt a klaszterben részt vevő vállalkozások és egyéb szervezetek közötti létesítménymegosztás, ismeret- és tapasztalatcsere előmozdítása, másrészt a tudástranszferhez, kapcsolatépítéshez, ismeretterjesztéshez, valamint együttműködéshez való hatékony hozzájárulás révén. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (2) bekezdése értelmében innovációs klaszternél e jogcím alatt kizárólag a klasztert működtető jogalany kaphat támogatást.¹⁰⁸ Amennyiben a klaszter tulajdonosának és működtetőjének személye nem különül el, úgy a konstrukció keretében is alkalmazható az innovációs klaszter támogatási kategória.

Támogatási típusok, elszámolható költségek, támogatási intenzitás

A *támogatási* kategórián belül a csoportmentességi rendelet megkülönböztet *beruházási* és *működési célú* támogatást.

A beruházási támogatás keretében az innovációs klaszter kialakításához kapcsolódó beruházásra allokálható tárgyi eszközök és immateriális javak költsége számolható el. A támogatási intenzitás az elszámolható költségek 50%-a lehet, azonban a Bizottság által, Magyarország tekintetében elfogadott támogatási térkép¹⁰⁹ alapján támogatható területeken megvalósuló beruházások vonatkozásában az alábbiak szerint növelhető:

¹⁰⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet (50) preambulumbekkezdés.

¹⁰⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁸ 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁹ Lásd *Regionális támogatási térkép*. Elérhető: <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Közép-Magyarország régió kivételével minden régióban +15%,
- Közép-Magyarország régióban pedig Pest megye úgynevezett támogatható területein¹¹⁰ további 5% adható.

A működési támogatás keretében a klaszter (működtetője) részére a nála felmerült személyi jellegű ráfordításokhoz vagy adminisztratív költségekhez nyújtható támogatás.¹¹¹ A klaszter ismertségét vagy a vállalkozások klaszterhez történő csatlakozását ösztönző marketing költségek, mint például a munkavállalók képzése vagy adott tevékenységhez kapcsolódó utazási költségek is elszámolhatók személyi jellegű ráfordításként.¹¹² A támogatás időtartama nem haladhatja meg a 10 évet, amelyet a klaszter részére nyújtott első működési támogatás időpontjától kell figyelembe venni: így működési támogatás már működő és újonnan létesült klaszter részére is nyújtható.¹¹³ Működési támogatás esetén a támogatás intenzitása az elszámolható költségek 50%-a lehet.

Nem alkalmazható azonban ez a támogatási kategória a klaszter résztvevői részére nyújtott uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének megteremtése érdekében. Amennyiben a klaszter használatára is sor kerülne – például azért, hogy a klaszter létesítményeinek használatáért és a klasztertevékenységben való részvételért nem a piaci árat fizetik meg – más támogatási kategóriák szabályait szükséges alkalmazni, mint például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 22. cikke szerinti induló vállalkozásoknak nyújtott támogatás, a 28. cikk szerinti kvv-eknek nyújtott innovációs támogatás vagy csekély összegű (de minimis) támogatási kategóriát.

¹¹⁰ Abony, Alsónémedi, Áporka, Aszód, Bag, Bernecebaráti, Cegléd, Csemő, Dabas, Domony, Dömsöd, Dunahaszti, Ecsér, Érd, Farnos, Felsőpakony, Galgagyörk, Galgahévíz, Galgamácsa, Göd, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Hévízgyörk, Iklad, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Jászkarajenő, Kartal, Kemence, Kiskunlacháza, Kislémedi, Kocsér, Kóspallag, Kőröstetétlen, Letkés, Lórév, Maglód, Makád, Márianosztra, Mikebuda, Monor, Nagybörzsöny, Nagykáta, Nagykőrös, Nagytarcsa, Nyársapát, Ócsa, Örkény, Pécel, Perőcsény, Péteri, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Ráckeve, Szentmártonkáta, Szigetbecse, Szigetszentmiklós, Szob, Szokolya, Szódliget, Táborfalva, Tápióbicske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tápiószőlős, Tatárszentgyörgy, Tésa, Törtel, Tura, Újhartyán, Újszilvás, Üllő, Vác, Váckisújfalu, Valkó, Vámosmikola, Vecsés, Verőce, Verseg, Zebegény, valamint Piliscsaba és Pilisjászfalu települések.

¹¹¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (8) bekezdés értelmében az alábbiak szerint:

- az együttműködés és információmegosztás elősegítésére, illetve a specializált, személyre szabott üzleti szolgáltatás nyújtásának vagy közvetítésének javítására szolgáló klaszterelénkítés;
- az újabb vállalkozások és szervezetek klaszterhez történő csatlakozása, valamint a klaszter ismertségének növelése érdekében végzett marketingtevékenység;
- a klaszter létesítményeinek kezelése; az ismeretmegosztás, kapcsolatépítés és nemzetközi együttműködés támogatására szolgáló képzési programok, műhelytalálkozók és konferenciák szervezése.

¹¹² KULIN-PINTÉR–HARGITA 2015, 3.

¹¹³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (7) bekezdés.

9.2.2.4. Kkv-knak nyújtott innovációs támogatás

A kkv-k méretük miatt koordinációs nehézségekkel szembesülnek, az innovációhoz szükséges információkhoz nehezebben férnek hozzá, mint a nagyvállalatok, ezért kiemelt jelentőségű e területen a támogatás nyújtása. A támogatási kategória alapján csak kkv-k részére adható támogatás, és háromféle célt szolgálhat, amelyhez igazodnak az elszámolható költségek is.¹¹⁴

A fenti célok közül az innovációs tanácsadás¹¹⁵ keretében tudástranzfer, immateriális javak megszerzése, védelme és kiaknázása és az ezeket magában foglaló szabványok és szabályozások alkalmazása terén történő tanácsadás, segítségnyújtás és képzés költsége számolható el, míg az innovatív támogató szolgáltatások¹¹⁶ esetén a kedvezményezett az innovációs tevékenységhez kapcsolódó általános költségek körébe sorolható (irodahelyiség, adatbankok, könyvtárak, piackutatás, laboratóriumhasználat) kiadások tekintetében részesülhet támogatásban.

Szabadalmak és egyéb immateriális javak kapcsán csak azok a költségek számolhatók el, amelyek a kedvezményezettnél merültek fel közvetlenül. Harmadik felek által végzett kutatás eredményeként született szabadalom megszerzése költségének támogatására kizárólag más a 651/2014/EU bizottsági rendeletben szereplő jogcím (például kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás, eljárási és szervezési innovációs támogatás) vagy a csekély összegű (de minimis) támogatási rendelet szabályai alapján van lehetőség.¹¹⁷

A támogatási intenzitás tekintetében különleges lehetőség a támogatást nyújtó – és a kedvezményezett – részére, hogy a főszabály intenzitás (az elszámolható költségek 50%-a lehet) az innovációs tanácsadásra és támogató szolgáltatásokra nyújtott támogatás tekintetében akár 100%-ban is meghatározható az alkalmazandó arány. Ez a megnövelt intenzitás a Bizottság által az általános csekély összegű (de minimis) támogatásnál már alkalmazott – bármely 3 éves időszak alatt e célra kapott támogatás, amely vállalkozásonként nem haladhatja meg a 200 ezer eurót – értékhatár előíráshoz igazodik. Bár ez az összeg megegyezik az úgynevezett csekély összegű támogatás összegével, azzal csak akkor kell összeszámolni, ha az elszámolható költségek a kedvezményezett által kapott támogatások esetében azonosak.

¹¹⁴ Az elszámolható költségek a következők:

- szabadalmak és egyéb immateriális javak megszerzésének, érvényesítésének és védelmének költségei;
- olyan kutató-tudásközvetítő szervezettől vagy nagyvállalkozástól kirendelt, magasan képzett munkakerő költségei, amely kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységeken, a kedvezményezettnél újonnan létrehozott munkakörben dolgozik, és nem a személyzet más tagjait helyettesíti;
- innovációs tanácsadás és támogató szolgáltatások költségei.

651/2014/EU bizottsági rendelet 28. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁵ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 94. pont.

¹¹⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 95. pont.

¹¹⁷ Nagyvállalkozások esetében szabadalmak megszerzése, érvényesítése és védelme költségeihez nyújtott támogatásra ezen jogcím alapján nincs lehetőség, tekintettel arra, hogy ezen jogcím vonatkozásában kedvezményezettek kizárólag kkv-k lehetnek. A nagyvállalkozások esetében az általános csoportmentességi rendelet 25. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján, kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás keretében számolhatók el a fenti költségek.

9.2.2.5. Az eljárási és szervezési innováció támogatása

Az eljárási és a szervezési innováció terén a hiányos információk és pozitív externáliák formájában állhatnak fenn piaci hiányosságok, amelyeket egyedi intézkedésekkel lehet kezelni. Az ilyen típusú innováció támogatása elsősorban a kkv-k számára fontos, mivel a kkv-k nehézségei hátráltathatják a termelési és szállítási módszerek javítására, illetve az üzleti gyakorlatok, a munkahely-kialakítás és a külső kapcsolatok jelentős mértékű fejlesztésére irányuló képességüket. Ugyanakkor az eljárási és szervezési innovációs tevékenységek terén a nagyvállalkozások és a kkv-k között folytatandó együttműködés ösztönzése érdekében bizonyos feltételek mellett a nagyvállalkozások ilyen tevékenységgel kapcsolatos költségei is támogathatók, tekintettel azok pozitív hatásaira.¹¹⁸

Szervezési innovációnak minősül új szervezési módszer alkalmazása egy vállalkozás üzleti gyakorlatában, munkahelyi szervezetében vagy külső kapcsolataiban.¹¹⁹ *Az eljárási innováció* fogalmába tartozik új vagy jelentős mértékben javított termelési vagy szolgáltatási módszer alkalmazása (ideértve a technikákban, felszerelésekben vagy szoftverekben eszközölt jelentős változtatásokat is).¹²⁰

A támogatási intenzitás a támogatási kategória céljához igazodva igen nagy eltérést mutat a kkv-k és a nagyvállalkozások között.¹²¹

9.2.2.6. A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás

Az új csoportmentességi rendelet 1. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében a rendelet alapján nyújtható kutatás-fejlesztési támogatások a halászati és akvakultúra-ágazatban is alkalmazhatók. Ez azt jelenti, hogy a fenti ismertetett támogatási jogcímek mindegyike összeegyeztethetőségi jogalapot jelenthet a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott támogatások tekintetében is. A fentiekben túl a 651/2014/EU bizottsági rendelet egy külön jogcímet tartalmaz, amely csak a halászati és akvakultúra-ágazatban működő vállalkozások esetében alkalmazható.¹²²

¹¹⁸ A jogcím alapján nagyvállalkozás csak abban az esetben részesülhet támogatásban, ha ténylegesen együttműködik kkv-kkal, és az összes elszámolható költség legalább 30%-át a kkv-k viselik, tehát érdemben hozzájárulnak az együttműködéshez, annak kockázatait viselik.

¹¹⁹ Nem tartoznak ide az olyan változtatások, amelyek a vállalkozásnál már alkalmazott szervezési módszereken alapulnak, a vezetési stratégia megváltoztatása, az összefonódások és felvásárlások, egy eljárás alkalmazásának beszüntetése, az egyszerű tőkepótlás vagy tőkenövelés, a kizárólag a tényezőárák, az egyedi igényekhez igazítás, a helyszín megváltozásához köthető változások, a rendes szezonális és egyéb ciklikus változások, valamint az új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékekkel folytatott kereskedelem. – 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 96. pont.

¹²⁰ Nem minősülnek innovációnak a kisebb változtatások vagy fejlesztések, a termelési vagy szolgáltatási képesség növelése olyan gyártási vagy logisztikai rendszerek bevezetése révén, amelyek nagyban hasonlítanak a már használatban lévőkhöz, egy eljárás alkalmazásának beszüntetése, az egyszerű tőkepótlás vagy tőkenövelés, a kizárólag a tényezőárák, az egyedi igényekhez igazítás, a helyszín megváltozásához köthető változások, a rendes szezonális és egyéb ciklikus változások, valamint az új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékekkel folytatott kereskedelem. 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 97. pont.

¹²¹ A támogatási intenzitás nagyvállalkozásoknak legfeljebb 15%, míg kkv-k esetén 50% is lehet. 651/2014/EU bizottsági rendelet 29. cikk (4) bekezdés.

¹²² Megjegyzendő továbbá, hogy a halászati és akvakultúra-ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet további kutatás-fejlesztéssel és innovációval kapcsolatos jogcímet tartalmaz (például 13. cikk – az innovációhoz

E jogcím alapján olyan projekt támogatható, amely az ágazat vagy annak valamelyik alágazata valamennyi vállalkozása szempontjából jelentőséggel bír, a támogatás kedvezményezettje pedig kizárólag kutatás-tudásközvetítő szervezet lehet. Az elszámolható költségek megegyeznek a kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás (általános csoportmentességi rendelet 25. cikk) elszámolható költségeivel, azzal a fontos eltéréssel, hogy a maximális támogatási intenzitás akár 100% is lehet.¹²³

9.2.3. Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások a keretszabály alapján

Amennyiben a támogatást nyújtó tagállam által bevezetendő támogatási intézkedés nem felel meg a 651/2014/EU bizottsági rendeletben foglaltaknak (a legtöbb esetben a támogatási összeg vagy támogatási intenzitás nem fér bele a rendelet által megadott keretekbe), szükséges a Bizottságot előzetesen tájékoztatni a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatásokról.

A keretszabály meghatározza a bejelentési kötelezettség alá eső K+F+I támogatási programokra és egyedi támogatásokra vonatkozó összegegyeztetetési feltételeket.

A keretrendszerben meghatározott alapelvek a K+F+I-re irányuló állami támogatások esetében alkalmazandók valamennyi ágazatban; tehát azokra az ágazatokra, amelyekre az állami támogatás tekintetében külön szabályok vonatkoznak, vagy például azt általános csoportmentességi rendelet hatálya alól kizártak.¹²⁴

A 651/2014/EU bizottsági rendelet alapját is jelentő, keretszabály által meghatározott intézkedések, amelyek állami támogatása bizonyos feltételek mellett a belső piaccal összegegyeztetetők lehetnek:

- K+F projektekhez nyújtott támogatás,
- megvalósíthatósági tanulmányokhoz nyújtott támogatás,
- a kutatási infrastruktúra megépítéséhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott támogatás,
- innovációs tevékenységekhez nyújtott támogatás és
- az innovációs klaszterek támogatása.¹²⁵

Annak értékelésekor, hogy egy bejelentett támogatási intézkedés a belső piaccal összegegyeztetetőnek tekinthető-e, a Bizottság általában azt elemzi, hogy a támogatási intézkedés kialakítása biztosítja-e azt, hogy a támogatás közös érdekű célkitűzés eléréséhez való pozitív hozzájárulása meghaladja a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt potenciálisan negatív hatásait. Ennek megállapítása érdekében közös értékelési elveket határoz meg a közlemény – külön kiegészítéseket tűzve az egyedi támogatások bejelentésének ese-

nyújtott támogatás, 24. cikk – a tengerek biológiai erőforrásainak védelméhez kapcsolódó innovációhoz nyújtott támogatás, 30. cikk – az akvakultúra-ágazatban megvalósuló innovációhoz nyújtott támogatás.) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összegegyeztetetőnek nyilvánításáról szóló 2014. december 16-i 1388/2014/EU bizottsági rendelet, HL L 369., 2014. 12. 24., 37. o.

¹²³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 30. cikk (6) és (7) bekezdés.

¹²⁴ Nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak a keretrendszer alapján sem nyújtható támogatás.

¹²⁵ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere 12. pont.

tére –, határoz meg a közlemény, amelyekre figyelemmel vizsgálja a Bizottság a bejelentett támogatási intézkedést.¹²⁶

9.3. Környezetvédelmi és energetikai célú támogatások

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) egyik fontos célkitűzése a környezet minőségének védelme és javítása.¹²⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) ezen felül azt is rögzíti, hogy a környezetvédelmi követelmények az uniós szakpolitikák és tevékenységek kialakításakor meghatározásakor figyelembe veendő, ¹²⁸ beleértve természetesen az állami támogatási szabályokat is. Az EUMSz. további célokat is meghatároz, így a környezetminőség megőrzése és javítása mellett az emberi egészség védelmét, az erőforrások körültekintő hasznosítását, a környezeti problémák és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelmet is nevesíti.¹²⁹ Az uniós alapszerződések a környezetvédelmi politika alapvető elveit is felsorolják, ezek az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet” elve.¹³⁰ Mindezekkel összhangban az Európai Unió a hetvenes évek óta környezetvédelmi stratégiákat alkot és hajt végre, jelenleg már a hetediket a sorban.¹³¹

Az energetika terén az uniós alapszerződések visszafogottabbak: a környezetvédelmi célokat, az energiapiac (hatékony) működését, az energiaellátás biztonságát, az energiahatékonyságot és energiatakarékosságot, a megújuló és új energiaforrások alkalmazásának előmozdítását, illetve az energiahálózatok összekapcsolását kell szolgálnia az uniós energiapolitikának¹³² azzal, hogy az EUMSz. kifejezetten rögzíti, hogy a közös energiapolitika nem sértheti a tagállamok jogát az energiamixük szabad kialakítására.¹³³

Az EUMSz. fent hivatkozott rendelkezései alapján is egyértelmű, hogy a környezetvédelmi és az energiapolitika több ponton kapcsolódnak egymáshoz, és az állami támogatási szabályok is figyelemmel vannak a két terület elválaszthatatlanságára.¹³⁴

¹²⁶ BACON 2017.

¹²⁷ Az EUSz. 3. cikk (3) bekezdésének második mondata szerint „[a]z Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.”

¹²⁸ EUMSz. 11. cikk.

¹²⁹ EUMSz. 191. cikk (1) bekezdés.

¹³⁰ EUMSz. 191. cikk (2) bekezdés.

¹³¹ A „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról szóló 1386/2013/EU számú 2013. november 20-i európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 354., 2013. 12. 28., 171–200. o.).

¹³² EUMSz. 194. cikk (1) bekezdés.

¹³³ EUMSz. 194. cikk (2) bekezdés.

¹³⁴ A környezetvédelmi és energetikai támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének alapjait, az ezzel kapcsolatos bizottsági gyakorlatot egy egységes dokumentum, a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01, HL C 200., 2014. 06. 28.) rögzíti.

Az Európa 2020 stratégia keretén belül¹³⁵ is vállvetve küzd a környezetvédelmi és az energiapolitika Európa jövőjéért: az „erőforrás-hatékony Európa” kezdeményezés közösen ambicionálja az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé való elmozdulás elősegítését, a megújuló energiaforrások növekvő mértékű alkalmazását és az energiahatékonyság ösztönzését.¹³⁶ Nem szabad elfeledkezni az Európa 2020 stratégia konkrét klímaváltozási és energetikai célkitűzéseiről sem, mert a hatályos állami támogatási szabályozás ezek nélkül értelmetlen. A stratégia értelmében 2020-ra az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest legalább 20%-kal csökkenteni kell, a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell emelni a teljes energiafogyasztásban, és az energiahatékonyság 20%-os javítása is szükséges. 2014 januárjában a Bizottság fokozta az elvárásokat azzal, hogy a 2030-ig elérendő célokat is közzétette¹³⁷ ezen a területen: az üvegházhatású gázok kibocsátását például 40%-kal kell csökkenteni az 1990-es mértékkel összehasonlításban, a megújuló energiaforrások részarányát pedig 27%-ra szükséges javítani.

Környezeti szempontból káros az a támogatás, amely nem veszi kellőképpen figyelembe a környezeti hatásokat, amely környezetszennyező termelést konzervál, és nem ösztönzi a zöld technológiákba való beruházást.

9.3.1. Történeti háttér

Az állami támogatási szabályozás első környezetvédelmi tárgyú bizottsági dokumentuma egy 1974-es versenypolitikai jelentés,¹³⁸ amely többek között a szennyező fizet elvének alkalmazását szorgalmazza arra figyelemmel, hogy ez egy állami támogatási szempontból semleges megoldás.¹³⁹ Az első környezetvédelmi (azaz a környezetvédelmi állami támogatások bizottsági vizsgálatának szempontjait rögzítő) iránymutatást 1994-ben¹⁴⁰ fogadta el a Bizottság, ezt a 2001-es¹⁴¹ és a 2008-as¹⁴² követte.

Az 1994-es iránymutatás a beruházási támogatások, a tájékoztatási, képzési és tanácsadási támogatások, a működési támogatások és a környezetbarát termékek vásárlásához nyújtott támogatások kategóriáihoz adta meg a bizottsági jóváhagyás feltételeit. A beruházási támogatásokat a szabványok teljesítéséhez és túlteljesítéséhez lehetett igénybe venni, a tájékoztatási, képzési és tanácsadási támogatásokat kis- és középvállalkozások számára lehetett

¹³⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Erőforrás-hatékony Európa: Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés, COM(2011) 21 végleges, 2011. 01. 26.

¹³⁶ A Bizottság közleménye: Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, 2010. 03. 03. COM(2010) 2020.

¹³⁷ A Bizottság közleménye: Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra, 2014. 01. 22., COM/2014/015 végleges.

¹³⁸ Commission memorandum of state aid in environmental matters. Fourth Report on Competition Policy (a Bizottság feljegyzése a környezetvédelmi területen nyújtott állami támogatásokról, Negyedik Versenypolitikai Jelentés), 1974. november 6.

¹³⁹ QUIGLEY 2015, 371.

¹⁴⁰ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (Community Guidelines of State aid for environmental protection), 94/C 72/03, 1994. 03. 10., HL C 1994 72/39.

¹⁴¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról, 2001/C 37/03, HL C 37., 2001. 02. 03.

¹⁴² Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról, 2008/C 82/01, HL C 82., 2008. 04. 01.

nyújtani környezetvédelmi kérdésekkel összefüggésben, a működési támogatások alatt pedig a hulladékgazdálkodás és a környezetvédelmi adók terheinek enyhítése formájában kaphattak támogatást a vállalkozások (az utóbbi kategória a nemzetközi versenyképesség megőrzése miatt volt engedélyezhető). A környezetbarát termékek beszerzésének támogatása kivételével az 1994-es iránymutatásban körülírt jogcímek a ma hatályos iránymutatásban és a csoportmentességi rendeletben is visszaköszönek kisebb-nagyobb különbségekkel.

Az 1994-es iránymutatást a 2001-es iránymutatás váltotta fel, amely már lehetővé tette az energiatakarékos beruházások, a kapcsolt energiatermelés és a megújuló energia termelésének támogatását, továbbá regionális és kkv-bónuszokat is rögzített, és megjelent a szabályozásban az elszámolható költség alternatív forgatókönyvön alapuló meghatározása. Nevesített támogatási kategória lett továbbá a szennyezett ipari területek kármentesítése, a vállalkozások környezetvédelmi célú áthelyezése, a megújuló energia termelésére irányuló működési támogatás, és a környezetvédelmi adók alóli mentesítést/kedvezményeket illetően is már a mai iránymutatás és csoportmentességi rendelet szabályozási elvei köszönnek vissza.

A 2008-as iránymutatás újdonsága volt a mérlegelési teszt bevezetése mellett a környezetvédelmi tanulmányok készítésének és az energiahatékony távfűtésnek a jogcíme. Ezekon kívül az EU ETS kvótakereskedelmi rendszerek¹⁴³ keretében értékesíthető engedélyekkel összefüggésben nyújtható támogatás volt a korábbiakhoz képest új, de a ma hatályos szabályokban is létező elem.

A 2008-as csoportmentességi rendelet külön szakaszban tárgyalta azokat a környezetvédelmi és energetikai támogatási kategóriákat, amelyek alapján bejelentés és bizottsági határozat nélkül megvalósíthatók voltak az állami támogatást tartalmazó intézkedések. Ezek a jogcímek már szinte megegyeznek a ma hatályos csoportmentességi rendelet hasonló kategóriáival: a megújuló energia termeléséhez nyújtott működési támogatás és az energetikai infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás az a két jelentősebb jogcím, amely nem található meg a 2008-as csoportmentességi rendeletben, de a többi mai kategória elődje már igen. Szintén a mai szabályozással rokon az a megoldás, hogy a csoportmentességi rendelet nem fed le minden környezetvédelmi és energetikai állami támogatási kategóriát, mivel a Bizottság egyes jogcímek esetén értékhatártól függetlenül fenntartja magának az előzetes vizsgálat jogát.

9.3.2. Környezetvédelmi és energetikai támogatás az állami támogatás fogalmának tárgyi hatályán kívül

A környezetvédelmi, illetve energetikai tárgyú állami beavatkozások más területekhez hasonlóan nem minden esetben merítik ki az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás 2. fejezetben részletesen bemutatott fogalmát. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül néhány olyan környezetvédelmi, illetve energetikai kapcsolódású esetről lesz szó, amelyeknél az állami támogatás valamely fogalmi eleme kizárható a bírósági vagy bizottsági esetjog szerint.

¹⁴³ Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 25. 10. 2003., 32. o.) szerinti rendszerek.

Az egyik ilyen eset a 4.4.1. fejezetben bemutatott piaci magánbefektetői elve, amely teljesülése esetén nem származik előny az állami beavatkozásból. Egy energetikai-környezetvédelmi beruházásnál sem zárható ki, hogy a projekt olyan megtérülést ígér, amely egy piaccgazdasági szereplő számára is elfogadható lehet. Ezt állapította meg a Bizottság például az SA.36591. számú ügyben hozott határozatában.¹⁴⁴

Az ügyben a Bizottság a dublini önkormányzatnak egy hulladékból energiát előállító public-private partnership (PPP) projektben való részvételéről állapította meg, hogy az önkormányzat befektetése piaci feltételekkel történt. Az önkormányzat tender útján választotta ki a DWTEL céget az önkormányzati hulladékból kapcsolt energiát termelőüzem megépítésére és üzemeltetésére. Az ír hatóságok a kérdéses ügyben bizonyítani tudták, hogy az összetett, nyereség- és bevételmegosztáson alapuló konstrukció megfelelő nyereséggel kecsegtető üzleti lehetőség volt az önkormányzat számára, így a Bizottság elutasította az eljárás alapjául szolgáló panaszt.

Az előny a 8.7.1. fejezetben bemutatott Altmark-kritériumok alapján is kizárható bizonyos esetekben, illetve elképzelhető, hogy a tagállam közszolgáltatási jogcímet alkalmaz az energetika területén a már említett ellátásbiztonságra hivatkozással.¹⁴⁵ A Bizottság azonban azt is megállapította, hogy nem alkalmazható az Altmark vagy a közszolgáltatási jogcím akkor, ha nem tartalékkapacitás biztosítása a cél.¹⁴⁶

Az állami forrás kizárhatóságát állapította meg a Bíróság a Preussen Elektra-ügyben azzal, hogy kimondta, hogy a villamosenergia-szolgáltatókra vonatkozóan előírt azon kötelezettség, amely szerint megszabott minimáláron át kell venniük a megújuló energiaforrásból előállított villamos energiát, önmagában nem jelenti állami források közvetlen vagy közvetett átruházását a megújuló energiát termelő vállalkozásokra. Hiába írja elő jogszabály az átvételt, és ez hiába biztosít kétségkívül előnyt a megújuló energiát termelő vállalkozásoknak, az átvételi kötelezettséggel terhelt villamosenergia-szolgáltatók saját pénzügyi forrásai nem minősülnek állami forrásnak akkor sem, ha a kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozások alacsonyabb nyeresége várhatóan adóbevétel-csökkenést eredményez (mivel ez a Bíróság megállapítása szerint az intézkedés velejárója).¹⁴⁷ Megjegyzendő, hogy a Preussen Elektra-ügyben vizsgált rendszereket az állami forrás szempontjából meg kell különböztetni azoktól a rendszerektől, amikor az átvételi kötelezettséget a villamosenergia-fogyasztókra kirótt teherből finanszírozza az állam, mivel ebben az esetben az állami forrás követelménye teljesül.¹⁴⁸

¹⁴⁴ SA.36591 (2014/NN), C(2014) 2247, 2014. május 7.

¹⁴⁵ 2007/580/EK számú 2007. április 24-i bizottsági határozat a Szlovénia által a minősített energiatermelőkről szóló törvény értelmében alkalmazott állami támogatási rendszerről, C 7/2005. A határozat 98–123. pontjaiban a Bizottság megállapította, hogy a 4 Altmark-kritérium teljesül a Trbovljei Erőmű ellátásbiztonsági célú kompenzációja esetén.

¹⁴⁶ Az N 475/2003. számú ügyben hozott 2003. december 16-i C(2003)4488 számú határozat 35. pontja egyértelmű különbséget tesz a *normál- és a tartalékkapacitás* között, és az előbbi esetén nem tekinti alkalmazhatónak a közszolgáltatási jogcímet.

¹⁴⁷ A Bíróság C-379/98. számú Preussen Elektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2001:160] 59–62. pontja.

¹⁴⁸ Lásd például az SA.42356. számú ügyben hozott 2016. május 27-i C(2016) 3124 számú bizottsági határozat 25–32. pontját.

Az állami támogatásnak a szelektivitás hiányára alapozott kizárása főleg a környezetvédelmi adók területén releváns. Az adóintézkedések szelektivitásának vizsgálata során alkalmazandó, a 3.4. fejezetben már bemutatott 3 lépcsős tesztet használta például a Bizottság az SA.34880 számú ügyben hozott határozatában, és megállapította, hogy a rendszerből fakadó célok tekintetében hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplők között nem tesz különbséget a növényvédő szerekre kivetett dán adó rendszere, mivel az alacsonyabb adókulcsot az üvegházakban felhasznált termékekre vetette ki, amelyek környezetre gyakorolt hatása elhanyagolható volt. Erre figyelemmel, mivel a rendszer egyik célja a környezeti hatások csökkentése volt, a Bizottság megállapította, hogy a növényvédő szereket üvegházakon belül és kívül használó vállalkozások nincsenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben.¹⁴⁹

Az Európai Bizottság közzétett a joggyakorlatot összefoglaló segédleteket (analytical grids) annak megítéléséhez, hogy egyes infrastruktúrák fejlesztése kapcsán mikor merül fel állami támogatás, és milyen összeegyeztethetőségi jogcímek képzelhetők el (lásd 5. fejezet).¹⁵⁰ Az energetikai infrastruktúrákhoz közzétett segédlet leszögezi, hogy az energetikai infrastruktúrát nagymértékben piaci szereplők építik, ami jelentős mértékű piaci alapú finanszírozás bizonyítéka, és az infrastruktúrát a felhasználói díjakból finanszírozzák. Az energetikai infrastruktúra állami finanszírozása ezért gazdasági tevékenységet részesít előnyben, és valószínűsíthetően hatást gyakorol a tagállamok közötti kereskedelemre, így elvben az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik.¹⁵¹

A hulladékkezelési infrastruktúra esetén is – kevésbé hangsúlyosan – említi az ahhoz tartozó segédlet, hogy az üzletileg hasznosított ilyen infrastruktúra finanszírozása állami támogatásnak minősül főszabály szerint. A hulladékkezelési infrastruktúra esetén azonban kifejezetten rögzíti a segédlet azt a lehetőséget, hogy az infrastruktúrát nem gazdasági tevékenységhez használják, így az ahhoz nyújtott forrás nem állami támogatás. Ezen a területen ugyanis előfordulhat, hogy a hulladékkezelés a közhatalmi tevékenység része, például, ha azt a közbiztonság indokolja. Lehetséges az is, hogy az adott infrastruktúra gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is szolgál; ebben az esetben a számviteli elválasztás módszerét javasolja a segédlet.¹⁵²

Mindkét dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy az állami támogatás hiánya megállapítható a versenytorzítás hiányára figyelemmel, ha az infrastruktúra jogi monopólium hatálya alá tartozik (energetikai infrastruktúrájánál például előfordulhat, hogy az átviteli rendszerirányító vagy az elosztórendszer-üzemeltető jogi monopóliumot élvez bizonyos infrastruktúra-elemek működtetéséhez, így az ehhez nyújtott állami finanszírozás nem állami támogatás).¹⁵³ Az állami támogatási értelemben vett jogi monopólium megállapíthatóságának részletes feltételeit a 2.5. fejezet mutatja be.

Szintén az átviteli rendszerirányítók és az elosztórendszer-üzemeltetők vonatkozásában az energetikai infrastruktúrájánál a természetes monopólium lehetőségére is fel-

¹⁴⁹ A Bizottság SA.34880. számú ügyben hozott 2013.3.20-ai C(2013) 1510 végleges számú határozata, (32)–(43) bekezdés.

¹⁵⁰ *Guidance on the notion of State aid* (2017). Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁵¹ *Infrastructure analytical grid for energy infrastructure*, (4) bekezdés.

¹⁵² *Infrastructure analytical grid for waste management infrastructure*, (12) bekezdés.

¹⁵³ *Infrastructure analytical grid for energy infrastructure*. (6)–(7) bekezdés; *Infrastructure analytical grid for waste management infrastructure*. (8)–(10) bekezdés.

hívja a figyelmet a segédlet, amely a kereskedelemre gyakorolt hatást és a versenytorzítás lehetőségét zárja ki. Természetes monopólium akkor lehet, ha az infrastruktúrareplikáció nem lenne gazdaságos, az adott infrastruktúra építése magánfinanszírozás útján nem jellemző, és a hálózat nem egyes vállalkozásokat, illetve ágazatokat, hanem a társadalom és a gazdaság egészét szolgálja.¹⁵⁴

Végezetül, mindkét segédlet kitér arra, hogy a piaci magánbefektető elvének megfelelően kizárható lehet az előny a 2.4. fejezetben bemutatott elveknek megfelelően, mind az energetikai, mind pedig a hulladékkezelési infrastruktúra esetén a tulajdonos/fejlesztő és az üzemeltető szintjén (utóbbi esetén különösen akkor, ha az üzemeltetési megbízást versenypályázat útján ítélik oda).¹⁵⁵

9.3.3. Összeegyeztethetőség

9.3.3.1. Összeegyeztethetőség az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján

Az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti összeegyeztethetőségi feltételek központi dokumentuma a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (a továbbiakban: 2014-es iránymutatás).

A 2014-es iránymutatás általános hatályú abban az értelemben, hogy bármely ágazatban nyújtandó környezetvédelmi és energetikai támogatás értékelésére alkalmazandók az iránymutatásban foglaltak – azzal, hogy az adott ágazatra vonatkozó speciális szabályok elsőbbséget élveznek.¹⁵⁶ Nem tartoznak azonban a hatálya alá a kutatás-fejlesztési célú intézkedések (amelyekre az általános kutatás-fejlesztési célú állami támogatási szabályok vonatkoznak – lásd a 8.3. fejezetet), a környezetbarát termékek és a kevesebb természeti erőforrás igénybevételével üzemeltethető gépek és szállítási eszközök tervezésének és gyártásának támogatása,¹⁵⁷ az erőművekben vagy más termelési egységekben a biztonság vagy a higiénia javítására irányuló intézkedések, a levegőhöz, a közutakhoz, a vasúthoz, a belföldi vízi utakhoz és a tengeri szállítási infrastruktúrához kapcsolódó környezetvédelmi intézkedések finanszírozása, valamint a biológiai sokféleséggel kapcsolatos intézkedésekhez nyújtott állami támogatás (ez utóbbiakra közszolgáltatás jogcímén nyújtható támogatás).¹⁵⁸ A káros támogatások felszámolásának uniós céljával összhangban a 2014-es iránymutatás nem alkalmazható a fosszilis tüzelőanyagok kitermeléséhez nyújtott támogatásokra.¹⁵⁹

Az általános bizottsági joggyakorlatnak megfelelően a 2014-es iránymutatás alapján sem nyújtható támogatás nehéz helyzetben levő vállalkozásnak, és a Deggendorf-

¹⁵⁴ *Infrastructure analytical grid for energy infrastructure.* (8)–(9) bekezdés.

¹⁵⁵ *Infrastructure analytical grid for energy infrastructure.* 4–5. szakasz; *Infrastructure analytical grid for waste management infrastructure.* 5–6. szakasz.

¹⁵⁶ 2014-es iránymutatás, (13)–(14) bekezdés.

¹⁵⁷ A Bizottság álláspontja, hogy a környezetbarát termékek gyártói helyett inkább a fogyasztóknak nyújtandó támogatás. A kizárás nem jelenti azt, hogy környezetbarát termék gyártásához nem nyújtható támogatás egyáltalán, csak a 2014-es iránymutatás a korábbiakkal ellentétben nem tartalmaz már ilyen jogcímet (de például a regionális beruházási támogatás természetesen nem kizárt).

¹⁵⁸ 2014-es iránymutatás, (15) bekezdés.

¹⁵⁹ 2014-es iránymutatás, (6) bekezdés.

klauzula¹⁶⁰ is szerepel a dokumentumban.¹⁶¹ Szintén kizárt a támogatás jóváhagyása a 2014-es iránymutatás alapján, ha a támogatási feltételei – beleértve az annak szerves részét képező finanszírozást – az uniós jog megsértésével járnak.¹⁶² Az EUMSZ. 30. és 110. cikkének sérelmét jelenti például, ha egy díjat azonos kritériumok alapján rónak ki hazai és importált termékekre, majd azt olyan termékek támogatására használják fel, amelyek elsősorban a megadózott hazai termékek számára előnyösek. A megújuló energia termelésénél ez a probléma például felmerülhet (és valamilyen formában orvosolandó), ha a külföldi és hazai forrásból is származó villamos energia fogyasztását adóztatják, de a hazai termelést támogatják az így begyűjtött pénzeszközökből.¹⁶³

23. táblázat

A 2014-es iránymutatás szerint jóváhagyható támogatások lehetséges jogcímei

2014-es iránymutatás	Az általános csoportmentességi rendeletben ¹⁶⁴ szerepel
Uniós szabványok túlteljesítéséhez/uniós szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emeléséhez nyújtott támogatás	igen
Jövőbeli uniós szabványokhoz való idő előtti alkalmazkodáshoz nyújtott támogatás	igen
Környezetvédelmi tanulmányokhoz nyújtott támogatás	igen
Szennyezett területek szennyeződésmérsítéséhez nyújtott támogatás	igen
Megújuló energia termeléséhez nyújtott támogatás	igen
Energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott támogatás/kapcsolt energiatermeléshez, távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott támogatás	igen
Erőforrás-hatékonyság/hulladékgazdálkodás tekintetében nyújtott támogatás	hulladékgazdálkodási célú igen
Szén-dioxid leválasztásához, szállításához és tárolásához nyújtott támogatás	nem
Környezetvédelmi adókedvezmény vagy adómentesség formájában nyújtott működési támogatás	igen
Megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelés támogatásának finanszírozásával összefüggő terhek csökkentése formájában megvalósuló támogatás	nem
Energetikai infrastruktúrára irányuló támogatás	igen
Termelési kapacitások megfelelőségét biztosító intézkedéshez nyújtott támogatás	nem
Értékesíthető engedélyek formájában nyújtott támogatás	nem
Vállalkozások áthelyezéséhez nyújtott támogatás	nem

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁶⁰ Ha az adott vállalkozással szemben teljesítetlen, egy korábbi támogatást jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító bizottsági visszafizetési határozat van hatályban, a még visszafizetendő összeget a Bizottság figyelembe veszi az új támogatás értékelésekor.

¹⁶¹ 2014-es iránymutatás, (16)–(17) bekezdés.

¹⁶² 2014-es iránymutatás, (29) bekezdés.

¹⁶³ Lásd a C-128/03. számú és C-129/03. számú AEM egyesített ügyekben hozott ítélet [EU:C:2005:224] 44–47. és a 206/06. számú Essent-ügyben hozott ítélet [EU:C:2008:413] 42. pontját.

¹⁶⁴ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26.).

Az, hogy a csoportmentességi rendeletben is szerepel egy adott jogcím, nem jelenti azt, hogy a rendelet és a 2014-es iránymutatás szerinti kategória megegyezik. Egyrészt a 2014-es iránymutatás szerinti kategória szabályai alkalmazandók akkor, ha a csoportmentességi rendelet szerinti bejelentési határértéket meghaladná a támogatás mértéke, másrészt pedig a 2014-es iránymutatás egyes kategóriáinak szélesebb a tartalma, azaz a kategóriákon belül többféle típusú támogatás nyújtható a Bizottság jóváhagyásával, mint amennyi a csoportmentességi rendelet alapján bizottsági engedély nélkül megvalósítható.

Az egyedi bejelentési határértékekkel kapcsolatban a 2014-es iránymutatás annyi specialitást tartalmaz, hogy a támogatási programok alapján nyújtott egyedi támogatásokat is be kell jelenteni akkor, ha elérik az iránymutatásban meghatározott határértéket (beruházási támogatás esetén például vállalkozásonként a 15 millió eurót). Ez a külön bejelentési kötelezettség akkor is fennáll, ha a támogatási programot egyébként határozattal jóváhagyta a Bizottság, viszont nem áll fenn, ha az egyedi támogatást versenyztetés keretében ítéli oda a tagállam.¹⁶⁵

Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló 2012. május 8-i közleményben¹⁶⁶ bevezetett 7 közös értékelési elv ágazatspecifikus kritériumait mutatja be a 2014-es iránymutatás 3. fejezetének első két alfejezete, de az egyes támogatási kategóriák (3.3–3.11.) feltételei is tartalmazzák az értékelési elvekre nézve az adott kategória szerinti támogatási intézkedés, valamint az adott kategória szerinti egyedi támogatások értékelése esetén figyelembe veendő többletszempontokat.

A közös értékelési elvek közül a közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás vonatkozásában a 2014-es iránymutatás az Európa 2020 stratégiának a bevezetőben már bemutatott céljait (erőforrás-hatékony, versenyképes, alacsony CO₂-kibocsátású gazdaság, magas megújulóenergia-részarány az energiamixen belül, versenyképes, fenntartható és biztonságos energiarendszer). Egyedi támogatás esetén számszerűsíteni szükséges a környezetvédelem fejlesztésére gyakorolt hatást.¹⁶⁷

Ami az állami beavatkozás szükségességét illeti, a 2014-es iránymutatás a beavatkozást (azaz a támogatást) piaci hiányosságok esetén teszi lehetővé, és példalózó jelleggel fel is sorolja a piaci hiányosságok és az indokolt beavatkozás főbb eseteit. Ezek a negatív externáliák elkerülése (amely a környezetvédelmi támogatásnál a leggyakoribb szükségességi ok), a pozitív externáliák, az aszimmetrikus információs helyzet (különösen kkv-k esetén) és a koordinációs hiányosságok.¹⁶⁸

A támogatás megfelelőségével mint értékelési elvvel kapcsolatban vizsgálni kell, hogy más, állami támogatást nem tartalmazó szakpolitikai eszközök és piaci mechanizmusok nem vezetnek-e hasonló eredményre (például a szennyező fizet elv érvényre juttatásának elsőbbséget kell élveznie, ha a szennyező felelősségre vonható).¹⁶⁹

Az ösztönző hatás esetén a 2014-es iránymutatás az általános szempontok mellett (ösztönző hatás akkor áll fenn, ha a támogatás megváltoztatja a kedvezményezett magatartását) rögzíti, hogy nem áll fenn ösztönző hatás akkor, ha a támogatási kérelmet a projekt

¹⁶⁵ 2014-es iránymutatás, (20)–(21) bekezdés.

¹⁶⁶ COM(2012) 209, 2012. 05. 08.

¹⁶⁷ 2014-es iránymutatás, (33) bekezdés.

¹⁶⁸ 2014-es iránymutatás, (34)–(37) bekezdés.

¹⁶⁹ 2014-es iránymutatás, (40)–(44) bekezdés.

megkezdése után nyújtják be. Nagyvállalkozások támogatásánál ellentétes forgatókönyv bemutatása is szükséges az ösztönző hatás igazolásához. Egyedi támogatások engedélyezése esetén pedig bizonyítani kell, hogy a támogatás hatékonyan befolyásolja a beruházással kapcsolatos döntést olyan módon, hogy hatására a kedvezményezett megváltoztatja magatartását a környezetvédelem szintjének vagy az uniós energiapiac működésének javítása céljából, valamint a bizottságnak vizsgálnia kell a támogatott és az alternatív forgatókönyv jövedelmezőségének különbségét is.¹⁷⁰

Speciális szabályok vonatkoznak az energetikai auditokhoz és a szabványok teljesítéséhez nyújtott támogatásokra. A nagyvállalkozások számára a 2012/27/EU irányelv¹⁷¹ 8. cikk (4) bekezdése alapján kötelező négyévenkénti energetikai audit esetén nem állapítható meg az ösztönző hatás (mivel az kötelező), de kkv-k számára és a nagyvállalkozások nem kötelező energetikai auditjainál lehetséges az ösztönző hatás igazolása. Szabványoknál is hasonló elv érvényesül: a kötelező – már elfogadott és hatályba lépett – szabványoknál kizárt az ösztönző hatás, de a már elfogadott, de még nem hatályos szabványokhoz való idő előtti alkalmazkodás, valamint a hatályos szabványok túlteljesítése esetén az ösztönző hatás fennállhat.¹⁷²

Az arányosság értékelési elvével – a támogatás minimumra szorításával – kapcsolatban általános szabály, hogy a támogatás a támogatás nélküli helyzethez képest felmerült nettó többletköltségnél nem lehet több, amelynek megállapítása során figyelembe kell venni a beruházási költségeket és a működési költségeket/előnyöket (szembeállítva a támogatás nélküli projekt beruházási költségeivel és működési költségeivel/előnyeivel).¹⁷³ Ezt egyszerűsítendő, elfogadható a működési költségeket és előnyöket figyelmen kívül hagyó megközelítés is, ha az elszámolható költségek és a támogatási intenzitás megállapítása a 2014-es iránymutatás szerint történik (azaz nem haladja meg az 1. melléklet szerinti intenzitásokat).

Az elszámolható költségek megállapításakor „a közös érdekű célkitűzés megvalósításának többletköltsége” a kiindulópont. Meg kell vizsgálni, hogy azonosítható-e „a közös érdekű célkitűzés megvalósításának többletköltsége” mint önálló részberuházás (például egy meglévő épületen elhelyezett napelem ilyen lehet). Ha igen, akkor ennek a részberuházásnak a költsége az elszámolható költség. Más esetben pedig vizsgálni kell, hogy mi lenne az a műszaki szempontból hasonló (azonos kapacitás- és műszaki jellemzőkkel rendelkező) támogatás nélküli alternatív beruházás, amelyet a kedvezményezett támogatás híján megvalósított volna, és az elszámolható költség a támogatott és az alternatív beruházás költségének a különbözete.¹⁷⁴

¹⁷⁰ 2014-es iránymutatás, (49)–(52) és (58)–(68) bekezdés.

¹⁷¹ Az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 2012/27/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 315., 2012. 11. 14., 1–56. o.).

¹⁷² 2014-es iránymutatás, (53)–(57) bekezdés.

¹⁷³ 2014-es iránymutatás, (70) bekezdés.

¹⁷⁴ 2014-es iránymutatás, (72)–(74) bekezdés. A 2014-es iránymutatás 2. melléklete tartalmazza az egyes támogatási kategóriákhoz köthető jellemző alternatív forgatókönyveket, de a tagállam ettől eltérő alternatív forgatókönyveket is alkalmazhat, ha igazolni tudja a Bizottság felé azok megfelelőségét.

Megjegyzendő, hogy a 2014-es iránymutatás elismeri a kkv- és regionális bónuszok alkalmazását, és „ökoinnováció”,¹⁷⁵ azaz a korszerűnél is korszerűbb, ígéretes, de kockázatos beruházások esetén bizonyos körülmények között magasabb (akár 10%-kal megnövelt) támogatási intenzitás lehet indokolt. Míg kkv- és regionális bónusz a csoportmentességi rendelet alapján is adható, az ököinnovációs többletintenzitás csak bizottsági engedéllyel. Az alapintenzitás bónuszokkal növelt maximális mértékénél több, de akár 100%-os intenzitású támogatás csak akkor adható, ha a beruházási támogatást kellően nyílt és megkülönböztetésmentes versenyeljárás alapján ítélik oda a kedvezményezettnek (ez utóbbi lehetőség a csoportmentességi rendelet alapján csak kivételesen áll rendelkezésre).¹⁷⁶ A támogatási intenzitás vizsgálatokor a támogatáshalmazási szabályok is figyelembe veendőek, azaz a több forrásból ugyanazon elszámolható költségekre nyújtott összes támogatás sem lépheti át a maximális intenzitást.¹⁷⁷

Egyedi támogatás esetén bonyolultabb a képlet: a projekt élettartama alatt felmerülő költségeket és hasznokat is figyelembe veheti a bizottság, és arra is jogosult, hogy a támogatás mértékét a jövedelmezőséghez szükséges minimális mértékre (azaz a finanszírozási hiányra) szorítsa. A tagállam köteles bizonyítani, hogy az odaítélni kívánt támogatás mértéke a lehető legkisebb.¹⁷⁸

A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülésével kapcsolatban a 2014-es iránymutatás nyilvánvaló negatív hatásként (és így az összeegyeztethetőséget rendszerint kizáró tényezőként) említi a negatív hatások túlsúlyát a pozitívokkal szemben, a maximális intenzitásokat meghaladó támogatási mértékeket, valamint az olyan támogatásokat, amelyek relokációhoz (a gazdasági tevékenység helyszínének megváltozásához) vezetnek, de nem javítják a környezetvédelem szintjét.¹⁷⁹

Ezekon felül a 2014-es iránymutatás csak egyes olyan általánosan megfogalmazott eseteket említi, amelyeknél valószínűsíthető, hogy a negatív hatások ellenére az összeegyeztethetőség megállapítható lehet. Ilyen esetkör például, ha a piaci hiányosságot megfelelően orvosolja a beavatkozás, ha a támogatás arányos és a többletköltségekre korlátozódik, vagy ha a kiválasztási folyamat megkülönböztetéstől mentes, átlátható és nyílt (például versenyeztetésen alapul).¹⁸⁰

Az egyedi támogatások esetén külön mérlegelendő, hogy a támogatás nem segít-e bizonyos nemkívánatos jelenségeket, például a nem hatékony termelést, a dinamikus ösztönzők torzítását, a piaci befolyást, a piaci kirekesztő gyakorlatokat vagy a tevékenység helyszínének mesterséges megváltoztatását.¹⁸¹

¹⁷⁵ A 2014-es iránymutatás (19) bekezdés (4) albekezdése szerint ököinnováció az innováció minden olyan formája, amely a környezetvédelem jelentős fejlesztését eredményezi, vagy arra törekszik, ideértve az új termelési eljárásokat, termékeket, szolgáltatásokat vagy irányítási és üzleti módszereket, amelyeknek az alkalmazása, illetve végrehajtása valószínűleg megakadályozza vagy jelentősen csökkenti a környezeti veszélyeket, a szennyezést és az erőforrások felhasználásának egyéb negatív hatásait.

¹⁷⁶ 2014-es iránymutatás, (77)–(80) bekezdés.

¹⁷⁷ 2014-es iránymutatás, (81)–(82) bekezdés.

¹⁷⁸ 2014-es iránymutatás, (83)–(85) bekezdés.

¹⁷⁹ 2014-es iránymutatás, (94)–(96) bekezdés.

¹⁸⁰ 2014-es iránymutatás, (97)–(100) bekezdés.

¹⁸¹ 2014-es iránymutatás, (101)–(103) bekezdés.

Az átláthatóság körében a Bizottság az általa jóváhagyott támogatások esetén elvárja a támogatási intézkedés teljes szövegének és a 2016. július 1-jét követően odaítélt támogatások vonatkozásában az egyedi kedvezményezettek bizonyos adatainak közzétételét is. A 2014-es iránymutatás közzétételi határidőket nem tartalmaz, és az iránymutatás szerint az 500 ezer euró alatti támogatások közzététele is csak akkor nem kötelező, ha a Bizottság attól eltekint. A Bizottság a csoportmentességi rendelet 9. cikke szerinti határidőket (odaítéléstől számított 6 hónap/adóintézkedések esetén 1 év) alkalmazza analógia alapján, és szintén a csoportmentességi rendeletre figyelemmel csak az 500 ezer euró fölötti támogatások esetén tekinti kötelezőnek a közzétételt. Ennek indoka, hogy a közzétételi szabályok minden intézkedésnél egységesek legyenek, különös tekintettel arra, hogy a legtöbb tagállam esetén az egyedi támogatások közzététele egy EU-szintű központi adatbázisban történik.¹⁸²

A 2014-es iránymutatás a fent felsorolt támogatási kategóriákhoz további speciális szabályokat határoz meg, kivéve a szabványok (túl)teljesítéséhez, a környezetvédelmi tanulmányokhoz és a szennyezett területek szennyeződésmegszüntetésihez nyújtott támogatás jogcímeit, amelyekre vonatkozó külön rendelkezéseket az értékelési elvek és az 1. melléklet intenzitásai között rögzíti.

A megújuló energia termeléséhez beruházási és működési támogatást is jóváhagyhat a Bizottság a 2014-es iránymutatás alapján legfeljebb 10 évre.

Az élelmiszeralapú bioüzemanyagok piacán a Bizottság felesleges kapacitást állapított meg, így csak újszerű bioüzemanyagokat előállító üzemekhez vagy meglévők újszerűvé való átalakításához nyújtható támogatás (kivéve a működési támogatást, amely 2020-ig még odaítélhető és fizethető, ha 2013 óta működik az üzem). Szintén csak kivételes esetben nyújtható támogatás szolgáltatási vagy keverési kötelezettség hatálya alá tartozó bioüzemanyagokhoz.¹⁸³

A működési támogatásra többletfeltételek vonatkoznak: a támogatást a piaci áron felül fizetett felárként kell nyújtani, amennyiben a termelők közvetlenül a piacon értékesítik a villamos energiát; a kiegyenlítési feladatokat el kell látni; és intézkedéseket kell hozni annak biztosítására, hogy a termelőket ne ösztönözze a rendszer a negatív árak melletti villamosenergia-termelésre. Ezeket a feltételeket csak 500 kW-nál (szélenergia esetén 3 MW-nál) nagyobb kapacitású és nem demonstrációs célú létesítmények esetén kell alkalmazni.¹⁸⁴

A támogatást technológiasemleges versenyeljárás alapján kell odaítélni, de a technológiasemlegesség követelménye alól engedhetők kivételek az innovatív technológiák támogatására, a diverzifikációra, a hálózati korlátokra/stabilitásra, a rendszer integrációs költségeire, valamint a biomassza támogatása miatt a nyersanyagpiacokon kialakuló torzulások elkerülésére figyelemmel. Nem szükséges versenyeztetés, ha a kedvezményezett létesítmények 1, szélenergia esetén 6 MW-nál alacsonyabb kiépített villamosenergia-kapacitással rendelkeznek. További feltétel, hogy támogatás kizárólag az üzemnek a rendes számviteli szabályok értelmében vett teljes értékcsökkenéséig nyújtható, és speciális

¹⁸² Lásd *Állami támogatási adatbázis: nyilvános keresés*. Elérhető: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁸³ 2014-es iránymutatás, (112)–(114) bekezdés.

¹⁸⁴ 2014-es iránymutatás, (124)–(125) bekezdés.

támogatáshalmazási szabály, hogy bármely korábban odaítélt beruházási támogatást le kell vonni a működési támogatás összegéből.¹⁸⁵

A fentiek szerinti, megújuló energiára irányuló támogatások a csoportmentességi rendelet szerint is többnyire megvalósíthatók (lásd alább); a 2014-es iránymutatás azonban lehetővé teszi a zöld tanúsítványok útján való támogatást – ez a megújuló energia támogatásának egy alternatív módja –, a meglévő biomassza-erőműveknek az üzem értékcsökkenését követően nyújtott támogatást és a megújuló forrásokból származó, villamos energiától eltérő energia termeléséhez nyújtott támogatást is.¹⁸⁶

Az *energiahatékonysági támogatások* területén a 2014-es iránymutatás a közös célkitűzésre (20%-os energiamegtakarítási cél) és a piaci hiányosságra tekintettel indokoltnak tekinti a beavatkozást, különösen az épületek esetén. Az épületek energiahatékonysági beruházásaihoz a pénzügyi eszközöket részesíti előnyben, amelyhez részletes modellt tartalmaz a csoportmentességi rendelet – a 2014-es iránymutatás csak utal a lehetőségre. A 2014-es iránymutatás a csoportmentességi rendelettel szemben lehetővé teszi az energiahatékonysági intézkedések és a nagy hatásfokú kapcsolt (ennek meghatározását lásd a csoportmentességi rendelet megfelelő jogcíménél) hő- és villamosenergia-termelés esetén a működési támogatás nyújtását is.¹⁸⁷

Az erőforrás-hatékonysági támogatással kapcsolatban a fent már bemutatott általános feltételeken túli többletfeltételként csak azt emeli ki a 2014-es iránymutatás, hogy a bizottsági vizsgálat során az egyedi intézkedések tekintetében a tagállamoknak bizonyítaniuk kell az intézkedés számszerűsíthető előnyeit, például különösen a megtakarított erőforrások mennyiségét.¹⁸⁸ A hulladékgazdálkodási támogatásnál pedig a 2014-es iránymutatás a hulladékhierarchia¹⁸⁹ és a „szennyező fizet” elvek fontosságát hangsúlyozza, és az összeegyeztethetőségi szabályok is megfelelnek ezeknek.

Ez azt jelenti, hogy a megelőzéshez, újrafelhasználáshoz és újrafeldolgozáshoz nyújtható támogatás, a kezelt hulladék keletkezéséért felelős vállalkozások nem mentesülhetnek a hulladék kezelésének költségei alól a támogatás eredményeként, és a támogatásnak nem lehet célja, hogy közvetett módon kompenzálja a szennyezőket egy olyan teher miatt, amelyet a jog szerint nekik kell viselniük. A támogatás további feltétele, hogy a kezelt anyagokat egyébként ártalmatlanítanak vagy kevésbé környezetbarát módon kezelnek, valamint a legkorszerűbb technológiákat kell alkalmazni, vagy innovációt kell végrehajtani a támogatás eredményeként. A támogatott saját hulladékának kezeléséhez ezen a jogcímen nem lehet támogatást adni (arra például a szabványok idő előtti vagy túlteljesítésének kategóriája alkalmazható).¹⁹⁰

¹⁸⁵ 2014-es iránymutatás, (126)–(129) bekezdés.

¹⁸⁶ 2014-es iránymutatás, 3.3.2.2–3.3.3.4. pont.

¹⁸⁷ 2014-es iránymutatás, 3.4. pont.

¹⁸⁸ 2014-es iránymutatás, (154) bekezdés.

¹⁸⁹ A hulladékhierarchia elemei: 1. a keletkezés megelőzése; 2. újrahasználtra való előkészítés; 3. újrafeldolgozás; 4. egyéb, például energetikai hasznosítás; és 5. ártalmatlanítás. Lásd a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 2008. 11. 22., 3. o.) 4. cikkének (1) bekezdését.

¹⁹⁰ 2014-es iránymutatás, (156)–(159) bekezdés.

A szén-dioxid leválasztásához és tárolásához (CLT) nyújtott támogatás¹⁹¹ jogcíme egy sajátos technológia támogatását teszi lehetővé. A kapcsolódó kiadások (a leválasztás, a szállítás és a tárolás költsége) igen magas, viszont a környezetvédelmi cél [klímavédelem] adott, így a Bizottság a piaci hiányosságot is megállapíthatónak véli. A támogatást fosszilis tüzelésű és biomassza-erőműveknek, a szén-dioxid leválasztására, szállítására és tárolására alkalmas más ipari létesítményeknek, illetve a szén-dioxid-leválasztási és -tárolási lánc egyedi elemeinek támogatására lehet nyújtani.

Működési és beruházási támogatás egyaránt odaítélhető, de csak a kibocsátott szén-dioxid leválasztásának, szállításának és tárolásának többletköltségei finanszírozhatók, az esetleges hasznok (például az ETS-kibocsátási egységek iránti csökkent igényből fakadó költségmegtakarítás) figyelembevétele mellett. Mivel az ellentétes forgatókönyv itt a projekt végre nem hajtása lenne, az elszámolható költségek és a támogatás maximális mértéke a finanszírozási hiánynak felel meg.

A környezetvédelmi adókedvezmények/-mentességek formájában nyújtott állami támogatást olyan adókkal kapcsolatos intézkedések formájában biztosítják, amely adók célja a környezeti szempontból káros magatartás költségeinek növelése és ezen keresztül a környezetvédelem szintjének javítása. A környezetvédelmi adóknak a 2014-es iránymutatás szerint kibocsátási egységenkénti fix adónak kell lenniük, ez viszont versenyhátrányba hozhat olyan vállalkozásokat, amelyeket a tevékenységük sajátosságaira tekintettel az egységenkénti fix adómérték miatt nagyon magas adóteher sújt.¹⁹²

Ilyen esetekben adómentesség vagy -kedvezmény vezethető be objektív, átlátható és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy az intézkedés legalább közvetve hozzájárul a környezetvédelmi szint javításához, például azáltal, hogy nem szünteti meg az adóalapot (nem viszi csődbe a vállalkozást), de arra ösztönzi, hogy csökkentse a káros tevékenységet. Ennek keretében a tagállamnak a bizottsági vizsgálat során pontosan meg kell határoznia az érintett ágazatok és piacok körét, be kell mutatni az ágazati jellemzőket, és igazolnia kell a legalább közvetett pozitív környezeti hatást.¹⁹³

A harmonizált környezetvédelmi adókkal kapcsolatban a Bizottság egyszerűsített megközelítést alkalmaz: ha a 2003/96/EK irányelv¹⁹⁴ szerinti minimum-adómértéket a tagállam figyelembe veszi (nem ad ennél nagyobb kedvezményt vagy mentességet), nem kell külön bizonyítania a szükségességet és az arányosságot, amennyiben a kedvezményezett kiválasztása objektív és átlátható kritériumokon alapul, és a támogatást egyazon ágazatban minden versenytárs számára alapvetően azonos módon nyújtják, ha azok tényszerűen hasonló helyzetben vannak.¹⁹⁵ Megjegyzendő, hogy ezt a támogatási kategóriát az általános csoportmentességi rendelet 44. cikke alapján is gyakorlatilag ugyanezen feltételek mellett alkalmazhatja a tagállam.

¹⁹¹ 2014-es iránymutatás, (160)–(166) bekezdés.

¹⁹² 2014-es iránymutatás, (167) bekezdés.

¹⁹³ 2014-es iránymutatás, (168)–(171) bekezdés.

¹⁹⁴ Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003. október 27-i 2003/96/EK tanácsi irányelv, HL L 283., 2003. 10. 31., 51–70. o.

¹⁹⁵ 2014-es iránymutatás, (173)–(175) bekezdés.

Összetettebbek az összeegyeztethetőségi feltételek nem harmonizált környezetvédelmi adóknál vagy abban az esetben, ha a minimum-adómértéken túli kedvezményt (mentességet) nyújtana a tagállam. Ebben az esetben a Bizottság elvárja a szükségesség és arányosság külön bizonyítását is. A szükségesség körében az objektív és ágazaton belül egyenlő feltételek alkalmazásán túl az is igazolandó, hogy az adó a termelési költségek jelentős növekedését okozza a kedvezményezett minden egyes ágazatában vagy kategóriájában, és a termelési költségek jelentős növekedését nem lehet áthárítani a fogyasztóra úgy, hogy ez ne eredményezne jelentős csökkenést az értékesítésben. A kedvezmény vagy mentesség pedig akkor arányos, ha az általános adómérték legalább 20%-át befizetik, vagy a tagállam és a kedvezményezett (azok szövetségei) között megállapodás jön létre, amelyben a kedvezményezett az adó 20%-ával vagy harmonizált adónál a minimum-adómértékkel egyenértékű környezetvédelmi intézkedések megvalósítását vállalják. A megállapodásban ütemtervet kell rögzíteni, a megállapodás megszegését pedig szankcionálni kell.¹⁹⁶

A 2014-es iránymutatás külön szabályozza a villamosenergia-fogyasztókra áthárított, a villamosenergia-termelésre használt másodlagos energiahordozókra kivetett szén-dioxid-adó csökkentése formájában nyújtott támogatást; ennek szabályait alább, az ETS-iránymutatással¹⁹⁷ kapcsolatban mutatjuk be.

A megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelés támogatásának finanszírozásával összefüggő terhek csökkentése formájában megvalósuló támogatás¹⁹⁸ egy sajátos állami támogatási jogcím a 2014-es iránymutatásban. Fontos különbség a lehetséges támogatás tárgyát jelentő teher és a környezetvédelmi adók között, hogy a megújulóenergia-termelés finanszírozásával kapcsolatban kivetett tehernek csak nagyon áttételesen van környezeti hatása, így inkább csak praktikus okokból szabályozza a 2014-es iránymutatás. Erre tekintettel a közös értékelési elvek fentiekben bemutatott, a környezetvédelmi és energetikai ágazatban általánosan alkalmazandó elemeit (az átláthatóság kivételével) nem is kell figyelembe venni ennél a kategóriánál.

Kizárólag a megújulóenergia-termelés finanszírozásának a villamos energia árában megjelenő költsége támogatható ezen a jogcímen. A teher csökkentését az úgynevezett energiaintenzív ágazatok számára lehet biztosítani; ilyen ágazatoknak minősülnek azok a szektorok, amelyek versenyhelyzetét villamosenergia-intenzitásuk és nemzetközi kereskedelemnek való kitettségük miatt veszélyeztetik a megújuló energiaforrásokból származó energiatermelés támogatásának finanszírozásával összefüggő költségek. A 2014-es iránymutatás 3. melléklete fel is sorolja ezeket az ágazatokat, de bármely egyéb ágazatról bizonyítható, hogy energiaintenzív.

A támogatható ágazaton belül biztosítani kell a kedvezményezett objektív, megkülönböztetésmentes és átlátható kritériumokon alapuló kiválasztását és azt, hogy a támogatást egyazon ágazatban minden versenytárs számára alapvetően azonos módon nyújtják, ha azok tényszerűen hasonló helyzetben vannak. A támogatás akkor arányos, ha a teher legalább

¹⁹⁶ 2014-es iránymutatás, (176)–(180) bekezdés.

¹⁹⁷ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei 2012 utáni kereskedelmi rendszerének kontextusában hozott egyes állami támogatási intézkedésekhez, SWD(2012) 130, 2012/C 158/04, HL C 158., 2012.6.5.

¹⁹⁸ 2014-es iránymutatás, 3.7.2. pont.

15%-át megfizetik a vállalkozások, de ez indokolt esetben a vállalkozás bruttó hozzáadott értékének 4 vagy 0,5%-ára csökkenthető.

Az energetikai infrastruktúrára irányuló támogatás speciális összeegyeztethetőségi feltételeit a közös értékelési elvek mentén tárgyalja a 2014-es iránymutatás.¹⁹⁹ Az energetikai infrastruktúra közös érdekű célt (a működőképes energiapiac) szolgál, és a piaci hiányosságot is elismeri a Bizottság a téren azzal, hogy a szabályozási eszközökkel (például díjakkal) kell elsődlegesen megkísérelni a probléma kezelését. A kőolajipari infrastruktúra kivétel, mivel ezen infrastruktúra-típus állami támogatásánál csak kivételes esetben tartja igazolhatónak a Bizottság a piaci hiányosságot.

Az ösztönző hatást az általános szabályok szerint értékeli a Bizottság, és a támogatást akkor tartja arányosnak, ha az elszámolható költségek és a támogatás sem haladja meg a finanszírozási hiányt – abból kiindulva, hogy energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatásnál az ellentétes forgatókönyv az a helyzet, hogy támogatás híján nem épülne ki az infrastruktúra.

A negatív versenyhatásokkal kapcsolatban a szabályozás különbséget tesz az infrastruktúrák között abból a szempontból, hogy azok a belső energiapiaci jogszabályok²⁰⁰ hatálya alá tartoznak-e. Ha igen, a versenytorzító hatás mérsékeltnek tekinthető, ellenkező esetben azonban a negatív hatásokat kiszűrendő részletesen értékeli a Bizottság a beavatkozás piaci körülményeit.

A termelési kapacitások megfelelőségének biztosításához nyújtott támogatások²⁰¹ olyan esetekben merülnek fel, amikor a tagállamok a termelési kapacitás pusztá rendelkezésre állásáért nyújtanak támogatást, mivel az energiatermelés széttozottsága (a megújuló energia miatt egyre többen egyre kisebb mennyiségű energiát termelnek), illetve piaci vagy szabályozási hiányosságok miatt a rendelkezésre álló kapacitást elégtelennek ítélik.

A támogatás lehet beruházási és működési jellegű is, viszont a tagállamnak bizonyítania kell, hogy az intézkedés közös érdekű célkitűzéshez (például a megújuló energiatermelés ösztönzéséből eredően a termelés hirtelen változásainak kiegyenlítése) kapcsolódik, és mérlegelni kell az alternatív, állami támogatást nem tartalmazó megoldások lehetőségét is. Szintén a közös érdekű célokhoz kapcsolódik, hogy a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának folyamatos fenntartását nem szolgálhatja a beavatkozás.

A beavatkozás pontos célkitűzését és az orvosolandó problémát azonosítani kell, és az intézkedés szükségességét is alá kell támasztani. A támogatás összegének a kapacitás és nem a termelés mértékén kell alapulnia. Az intézkedésnek nyitva kell állnia, és megfelelő ösztönzőket kell biztosítania mind a meglévő, mind a jövőbeli termelők számára, és nem lehet piaclezáró hatású. Az ösztönző hatás is bizonyítandó az általános szabályok szerint.

¹⁹⁹ 2014-es iránymutatás, 3.8. pont.

²⁰⁰ A 2014-es iránymutatás különösen a következő jogszabályokat nevesíti: a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK irányelv (HL L 211., 2009. 08. 14., 55. o.), a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK irányelv (HL L 211., 2009. 08. 14., 94. o.), az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 713/2009/EK rendelet, a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről szóló, 2009. július 13-i 714/2009/EK rendelet (HL L 211., 2009. 08. 14., 15. o.), valamint a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló, 2009. július 13-i 715/2009/EK rendelet (HL L 211., 2009. 08. 14., 36. o.).

²⁰¹ 2014-es iránymutatás, 3.9. pont.

A támogatás akkor arányos, ha észszerű megtérülési rátát igen, de ezen felüli váratlan profitot nem biztosít a kedvezményezetteknek, ezt például versenyeztetés alapján lehet garantálni. Az is elvárás az arányosság keretében a rendszerrel szemben, hogy kisebb igény és ellátásbiztonsági kockázat esetén alacsonyabb támogatást kapjanak a kedvezményezettek. A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatások elkerülése érdekében a rendszernek technológiasemlegesnek és más tagállamok vállalkozásai számára nyitottnak kell lennie, valós versenyt kell létrehozni a rendszeren belül, és a negatív piaci hatásokat (például piaci erőfölényt) el kell kerülni.

A támogatási kategóriával kapcsolatos érdekesség, hogy a Bizottság első ügynevezett ágazati vizsgálata²⁰² a kapacitásmechanizmusokat érintette.²⁰³ A vizsgálatot lezáró jelentés²⁰⁴ legfontosabb megállapításai szerint a Bizottság a 2014-es iránymutatás főbb elveinek érvényesülése terén tapasztalt hiányosságokat, így egyebek között említette a beavatkozások szükségességének igazolását, valamint azt, hogy a rendszereknek nyitottabbaknak kell lenniük mind a belföldi, mind pedig a külföldi termelők számára.

A tagállamok a különböző szennyező anyagok kibocsátásának korlátozása érdekében értékesíthető engedélyeken alapuló kibocsátáskorlátozó rendszereket vezethetnek be. Az ilyen rendszerek tartalmazhatnak állami támogatást, például, ha az engedélyeket piaci áron alul kapják egyes vállalkozások. A 2014-es iránymutatás mind a kialakítandó rendszerrel,²⁰⁵ mind pedig a támogatással kapcsolatban tartalmaz követelményeket.²⁰⁶

A rendszernek egyebek mellett a kötelező uniós szabványokon kell alapulnia, a környezetvédelmi célokat kell szolgálnia, az engedélyeket objektív kritériumok alapján kell kiosztani, és azok mennyisége a kibocsátáskorlátozás érdekében nem haladhatja meg a szükségleteket. Az engedélyek ármegállapítása főszabály szerint nem kedvezhet egyes ágazatoknak, és nem tehető különbség az új belépők és a piacon már jelen levő vállalkozások között.²⁰⁷

A támogatási rendszer szükségessége és arányossága tekintetében pedig a Bizottság többek között azt értékeli, hogy az egyes ágazatokon belül azonos ténybeli helyzetben levő vállalkozások azonos módon jutnak-e a támogatáshoz. Támogatás akkor nyújtható, ha a rendszer termelési költség-növekedést okoz, és csak arra a költségre, amely nem hárítható

²⁰² Az ágazati vizsgálatok lehetőségét az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. július 22-i 734/2013/EU tanácsi rendelet (HL L 204., 2013. 07. 31.) teremtette meg. Jelenleg az eljárási rendelet (2015/1589/EU tanácsi rendelet) 25. cikke rögzíti az ágazati vizsgálatok hatályos szabályait. Ágazati vizsgálat akkor indítható, ha feltételezhető, hogy egy meghatározott ágazatban alkalmazott vagy egy meghatározott támogatási eszközön alapuló állami támogatási intézkedések több tagállamban súlyosan korlátozhatják vagy torzíthatják a versenyt a belső piacon, vagy feltételezhető, hogy egy meghatározott ágazatban alkalmazott létező támogatási intézkedések több tagállamban nem egyeztethetők össze a belső piaccal.

²⁰³ A vizsgálattal kapcsolatban lásd STAVICZKY Péter (2015d): Kapacitásmechanizmusok. Az Európai Bizottság első állami támogatási célú ágazati vizsgálata. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 4. sz. 55–64.

²⁰⁴ A Bizottság jelentése: A kapacitásmechanizmusok ágazati vizsgálatáról szóló zárójelentés, SWD(2016) 385., 2016. 11. 16.

²⁰⁵ Ha a rendszer nem felel meg a 2014-es iránymutatás kritériumainak, az az alapján nyújtott kedvezmény természetesen tartalmazhat állami támogatást, de annak állami támogatási szempontú értékelése nem a 2014-es iránymutatás alapján történne.

²⁰⁶ 2014-es iránymutatás, 3.10. pont.

²⁰⁷ 2014-es iránymutatás, (235) bekezdés.

át a fogyasztókra az értékesítési volumen jelentős csökkenése nélkül. A támogatási rendszert pedig úgy kell kialakítani, hogy az ösztönözze a vállalkozásokat a környezetvédelmi teljesítményük javítására (maximális mértékű támogatásban csak a környezetvédelmi szempontból leghatékonyabb vállalkozások részesülhetnek).²⁰⁸

A környezetszennyező tevékenység okozta negatív externáliák csökkentése érdekében a Bizottság beruházási támogatást hagyhat jóvá vállalkozások áthelyezéséhez²⁰⁹ abban az esetben, ha az áthelyezést közigazgatási szerv vagy bíróság rendeli el. Csak városi vagy természetvédelmi területeken²¹⁰ található, illetve veszélyes anyagokat kezelő²¹¹ üzemek helyezhetők át, a támogatási intenzitás 50 és 70% között mozog a vállalkozásmérettől függően, az elszámolható költségek az áthelyezés költségei, de figyelembe kell venni az esetleges (például a kisajátításból eredő) hasznokat.

A 2014-es iránymutatás szerinti támogatási programokkal kapcsolatban említést kell tenni az értékelési kötelezettségről. Egyes programok esetén a Bizottság a működési időt 4 évben maximálhatja, és egyúttal előírhatja a program értékelését, amelynek az elvégzése feltétele lehet a későbbi hosszabbításnak. A 2014-es iránymutatás szerint az értékelést olyan programok esetében kell elvégezni, amelyeknél „a lehetséges versenytorzulás mértéke különösen nagy, vagyis amelyeknél a megvalósítás időben történő felül vizsgálata nélkül fennáll a verseny jelentős korlátozásának vagy torzulásának veszélye”.²¹² Mivel az értékelés jelentős adminisztratív terhet jelent, azt kizárólag a nagy támogatási költségvetéssel rendelkező és új jellemzőket tartalmazó támogatási programok esetében, illetve jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változás esetén írja elő a Bizottság.²¹³

Az értékelések közös módszertanát egy bizottsági módszertani dokumentum tartalmazza.²¹⁴ Az értékeléshez értékelési tervet kell készíteni és benyújtani a Bizottságnak a bejelentési eljárás során, amelyet a Bizottság szintén jóváhagy, és a program időtartama során a tervet végre kell hajtani.²¹⁵

A bizottsági módszertan a 2014-es iránymutatással összhangban tartalmazza, hogy mely programok esetén írhatja elő a Bizottság az értékelést (nagy költségvetés, új jellemzők, jelentős piaci, technológiai és szabályozási változás lehetősége). A nagy költségvetés alsó határa a módszertan alapján a csoportmentességi rendelettel összhangban 150 millió euró/év, de a 2014-es iránymutatás szerinti programoknál minden esetben a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy elrendel-e értékelést, ellentétben a csoportmentességi rendeletnél, amelynél ez automatikusan kötelező az értékhatár elérésekor.²¹⁶

²⁰⁸ 2014-es iránymutatás, (236) bekezdés.

²⁰⁹ 2014-es iránymutatás, 3.11. pont.

²¹⁰ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 1992. 07. 22.) szerint kijelölt természetvédelmi területek.

²¹¹ A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről szóló 2012. július 4-i 2012/18/EU irányelv (HL L 197., 2010. 07. 24.) hatálya alá tartozó üzemek.

²¹² 2014-es iránymutatás, (242) bekezdés.

²¹³ 2014-es iránymutatás, (243) bekezdés.

²¹⁴ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Közös módszertan az állami támogatások értékelésére, SWD(2014) 179, 2014. 05. 28.

²¹⁵ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Közös módszertan az állami támogatások értékelésére, 3. pont.

²¹⁶ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Közös módszertan az állami támogatások értékelésére, 4. pont.

9.3.3.2. Összeegyeztethetőség más uniós dokumentumok alapján

A környezetvédelem és az energetika területén a 2014-es iránymutatáson túl egyéb olyan dokumentumok is léteznek, amelyek azokat a feltételeket rögzítik, amelyek alapján a Bizottság támogatási intézkedést összeegyeztethető támogatásként jóváhagyhat.

ETS-iránymutatás

Az egyik ilyen dokumentum a 2013 és 2020 között alkalmazandó, 2012-ben elfogadott ETS-iránymutatás,²¹⁷ amely az ETS-irányelvet²¹⁸ egészíti ki abban az értelemben, hogy az ETS-irányelv által lehetővé tett támogatási intézkedések állami támogatási összeegyeztethetőségi kritériumait tartalmazza.

Az ETS-iránymutatás 4 támogatási kategóriát nevesít:

1. Támogatás nyújtható a villamosenergia-árakban megjelenő EU ETS-kibocsátási egységekkel kapcsolatos költségekre visszavezethető kibocsátásáthelyezés jelentős kockázatának kitett ágazatokban működő vállalkozásoknak az ETS-irányelv 10a. cikk (6) bekezdésére figyelemmel. A kibocsátásáthelyezés itt az üvegházhatású gázok globális kibocsátásának várható növekedését jelenti, amennyiben a vállalkozások az Unión kívülre helyezik termelésüket, mert az EU ETS okozta költségnövekedést nem tudják ügyfeleikre hárítani anélkül, hogy jelentős veszteséget szenvednének el piaci részesedésük tekintetében. Az érintett ágazatokat az ETS-iránymutatás II. melléklete tartalmazza. A támogatás mértékét az ETS-iránymutatás 3.1. pontja szerinti képletek alapján kell megállapítani.
2. A nagy hatékonyságú erőművek (ideértve a szén-dioxid leválasztására és tárolására szolgáló, CLT-kész, új erőműveket) számára nyújtott beruházási támogatás 2016 végéig volt odaitélhető. A támogatási intenzitás 5-15% lehetett, attól függően, hogy CLT-kész volt-e az erőmű, illetve, hogy 2020-ig megkezdje-e a teljes CLT lánc megvalósítását.
3. A tagállamok az ETS-irányelv 10c. cikke értelmében bizonyos feltételekkel²¹⁹ átmenetileg (2019 végéig) ingyenesen kioszthatnak kibocsátási egységeket villamosenergia-termelés modernizálásához. Ez állami támogatást jelent, mert a tagállamok bevételekről mondanak le azáltal, hogy ingyenes kibocsátási egységeket osztanak ki, és szelektív előnyt nyújtanak az áramtermelőknek, de a támogatás a Bizottság jóváhagyása esetén összeegyeztethető lehet; a részletes összeegyeztethetőségi feltételeket az ETS-iránymutatás 40. pontja sorolja fel.

²¹⁷ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei 2012 utáni kereskedelmi rendszerének kontextusában hozott egyes állami támogatási intézkedésekhez, SWD(2012) 130, 2012/C 158/04, HL C 158., 2012. 06. 05.

²¹⁸ 2003/87/EK irányelv (HL L 275., 25. 10. 2003., 32. o.).

²¹⁹ Ha teljesítenek bizonyos, a nemzeti villamosenergia-hálózatok összekapcsolhatóságára, a villamosenergia-előállításához felhasznált fosszilis tüzelőanyagok arányára és az uniós átlaghoz viszonyított, egy főre jutó GDP-re vonatkozó feltételeket, átmenetileg eltérhetnek a teljes kibocsátási egység-mennyiség elárverezésének az ETS-irányelv 10. cikk (2) bekezdése szerinti elvétől, és ingyenesen osztanak ki kibocsátási egységeket. A kedvezményezettek 2008. december 31-én már üzemelő termelők lehetnek, vagy olyan villamosenergia-termelők, amelyeknél a modernizációs beruházás 2008. december 31-ig már ténylegesen megkezdődött.

4. Állami támogatást tartalmazhat a kisebb létesítmények és kórházak EU ETS-ből való kivétele is,²²⁰ amennyiben ezek vállalkozások az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján. Az ETS-iránymutatás alapján ezt a támogatást a Bizottság összegegyeztethetőnek nyilváníthatja a belső piaccal.

Megjegyzendő, hogy a 2014-es iránymutatás is tartalmaz egy, a fentiekkel rokon összegegyeztetetőségi jogcímet: a 2014-es iránymutatás 179–180. pontja alapján a Bizottság jóváhagyhat olyan támogatási programokat, amelyek alapján a villamosenergia-fogyasztókra áthárított, a villamosenergia-termelésre használt másodlagos energiahordozókra kivetett szén-dioxid-adó csökkentése formájában nyújtanak támogatást. Ez akkor lehetséges, ha a kérdéses szén-dioxid-adó alapja az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer kibocsátási egységeinek árszintje. További feltétel, hogy a szén-dioxid-adót úgy alakítsa ki a tagállam, hogy az közvetlenül kapcsolódjon az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer kibocsátási egységeinek árszintjéhez, és célja a kibocsátási egységek árszintjének növelése legyen.

A fentiekből eredő magasabb villamos energia árértékű nyújtott kompenzáció mint állami támogatás összegegyeztetetőségi feltétele, hogy kompenzáció kizárólag az ETS-iránymutatás II. melléklete szerinti ágazatok vállalkozásainak nyújtható, a támogatást úgy kell kiszámítani, mint az ETS-iránymutatás szerinti fenti 1. kategória esetén, és a támogatást egy összegben a költségek felmerülésének évében előre (visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával) vagy az azt követő évben utólag kell nyújtani.

A szénágazat részére nyújtható állami támogatásokra egy sajátos rezsim vonatkozik. Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó párizsi szerződés 2002-es lejártára figyelemmel fogadta el a Tanács a 1407/2002/EK rendeletet²²¹ (2002-es rendelet), amely 2010. december 31-ig volt hatályban. A 2002-es rendelet még fontos célként rögzítette a széntartalékhoz való hozzáférés biztosítását ellátásbiztonsági okokból, és lehetővé tette a szerkezetátalakítási támogatás nyújtását is. 2010-re viszont már olyan mértékben megváltozott az uniós környezeti és energiapolitika a megújuló energiaforrások előtérbe helyezésével, hogy a 2002-es rendelet helyébe lépő 2010/787/EU tanácsi határozat²²² (2010-es tanácsi határozat) már nem látja indokoltnak az energiamix szempontjából sem az ágazat működési támogatását. A 2010-es határozat ennek megfelelően már az üzembezárások és bizonyos, a bezárásokhoz kapcsolódó intézkedések rendkívüli támogatását teszi csak lehetővé.

Az üzembezárási támogatás jóváhagyásának feltétele, hogy az érintett egységeket 2009. december előtt helyezték üzembe, és azok a 2018. december 31-ig végrehajtandó bezárási terv keretében működjenek, véglegesen bezárják őket, a támogatás ne haladja meg a termelési költség és a bevétel előrelátható különbözetét (amelyet évente utólag ki kell igazítani a tényleges számok alapján), és a támogatás összege a 2011-es szinthez képest fokozatosan csökkenjen, valamint ne legyen több a 2002-es rendelet alapján engedélyezett támogatás 2010-es mértékénél.

²²⁰ A kivételt az ETS-irányelv 27. cikke teszi lehetővé azzal, hogy a tagállam egyenértékű intézkedések tételére köteles.

²²¹ 1407/2002/EK tanácsi rendelet (2002. július 23.) a szénipar részére nyújtott állami támogatásról, HL L 205., 2002. 08. 02.

²²² 2010/787/EU tanácsi határozat (2010. december 10.) a versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő állami támogatásról, HL L 336., 2010. 12. 21.

Támogatás nyújtható továbbá bizottsági engedély alapján bizonyos a széntermelő egységek bezárásából származó, a folyó termeléshez nem kapcsolódó költségek fedezésére. A támogatható költségeket a 2010-es határozat melléklete sorolja fel; ilyen költségek például az állásukat veszítő munkavállalók idő előtti nyugdíjazásával vagy a felszín rekultivációjával kapcsolatos speciális költségek.

Magyarország is rendelkezik hatályos – a Bizottságnak bejelentett és általa jóváhagyott – támogatással a területen: a Vértesi Erőmű Zrt. részére mind üzembezárási támogatást, mind rendkívüli költségekre nyújtható támogatást lehetővé tett az Európai Bizottság 2013-as, egyedi ügyben hozott határozata. A támogatás a fenti szabályokkal összhangban 2018. december 31-ig biztosítható a kedvezményezettnek.²²³

Szintén jelentősége van Magyarországnak szempontjából az átállási költségekhez kapcsolódó állami támogatások elemzésének módszertanáról szóló bizottsági közleménynek,²²⁴ amely alapján a közösségi villamosenergia-piac liberalizációja által keletkezett úgynevezett átállási költségek kompenzációjához nyújtható támogatás.

Az átállási költségekhez nyújtott támogatás lehetőségét az váltotta ki, hogy a villamosenergia belső piacának közös szabályairól szóló 1996/92/EK parlamenti és tanácsi irányelv²²⁵ elfogadásával és hatálybalépésével megszűntek az addig az ellátásbiztonság érdekében alkalmazott hosszú távú áramvásárlási és egyéb, például állami garanciát tartalmazó szerződések, amelyek révén az érintett vállalkozások számára garantált volt a beruházások megtérülése, illetve nyereségsége.

A Bizottság elismerte, hogy ezeknek a biztosítékoknak a megszűnése a csökkenő energiaárakra figyelemmel az érintett vállalkozások életképességét is veszélyezteti, így az átállási költségekről szóló közleményben foglaltaknak megfelelő, valóban átállásnak minősített költségekre lehetővé tette előzetes bizottsági jóváhagyás esetén állami támogatás nyújtását.

Magyarország esetén az átállási költségekről szóló közlemény bizottsági alkalmazása az 1990-es években áramszolgáltatókkal kötött hosszú távú, garantált árat biztosító áramvásárlási szerződésekkel kapcsolatban merült fel. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően (2008-ban) a Bizottság megállapította, hogy ezek a szerződések állami támogatást jelentettek az erőművek részére. A Bizottság kötelezte Magyarországot a támogatás nyújtásának megszüntetésére, valamint elrendelte a csatlakozást követően nyújtott támogatások visszatéríttetését.²²⁶

Magyarország 2008 végén törvénnyel megszüntette ezeket a szerződéseket, de bejelentett egy, az átállás költségek kompenzációjára vonatkozó támogatási programot.²²⁷ Ez lehetővé tette a magyar állam számára, hogy ne kelljen visszafizettetnie az erőművekkel a hosszú távú szerződések keretében 2008-ig nyújtott támogatást.²²⁸

²²³ Az Európai Bizottság SA.33861 (2012/N) számú ügyben hozott 2013. 01.23-i C(2013) 104 számú határozata.

²²⁴ *Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs.* 2001. 07. 26., SG (2001) D/290869 számú bizottsági levél.

²²⁵ A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1996. december 19-i 96/92/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 27., 1997. 01. 30.

²²⁶ A Bizottság C-41/2005 számú ügyben hozott 2008. június 8-i C(2008)2223 számú határozata.

²²⁷ A Bizottság N 691/2009 számú ügyben hozott 2010. április 27-i C(2010)2532 számú határozata.

²²⁸ Lásd az előző lábjegyzet szerinti határozat (20) bekezdését.

Természetesen lehetőség van a környezetvédelem és energetika területén is arra, hogy a tagállam közvetlenül az EUMSZ.-re hivatkozással kérje az intézkedés jóváhagyását. A bizottsági joggyakorlatban erre a nukleáris energia területén több példát találunk.²²⁹

Összeegyeztethetőség az általános csoportmentességi rendelet alapján

Az általános csoportmentességi rendelet szerinti környezetvédelmi támogatások bemutatása előtt megjegyzendő, hogy környezetvédelmi támogatás nyújtható a hatályos mezőgazdasági²³⁰ és halászati²³¹ csoportmentességi rendelet és az ágazatokra jellemző speciális jogcímeik alapján is, amelyekre terjedelmi okokból nem térünk ki. Az általános csoportmentességi rendelet szempontjából azonban fontos, hogy az általános csoportmentességi rendelet 7. cikke szerinti, az alábbiakban bemutatott környezetvédelmi támogatások az elsődleges mezőgazdasági termelés ágazatában is nyújthatók²³² a mezőgazdasági csoportmentességi rendeletben szabályozott speciális környezetvédelmi kategóriák mellett. Ezzel szemben a halászati és akvakultúra-ágazatban csak a halászati csoportmentességi rendelet szerinti környezetvédelmi támogatási kategóriák állnak rendelkezésre (az általános csoportmentességi rendelet környezetvédelmi jogcímeinek hatálya nem terjed ki a halászati és akvakultúra-ágazatra).

Az általános csoportmentességi rendelet az alábbi jogcímenek teszi lehetővé környezetvédelmi, illetve energetikai célú támogatás nyújtását.

Támogatás nyújtható a kötelező uniós környezetvédelmi szabványok²³³ túlteljesítését, illetve uniós szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő beruházási támogatásokhoz (36. cikk). A járműbeszerzés és -felújítás kivételével nem ítéltető támogatás, ha azt a szabványt, amelynek teljesítését támogatni kívánja a tagállam, már elfogadták, de az még nem hatályos; ha nincs uniós szabvány, a „környezetvédelem szintje”²³⁴ emeléséhez nyújtható támogatás. Járművek esetén nem zárja ki a támogatást az,

²²⁹ Lásd a Bizottság SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) számú ügyben hozott C(2014) 7142 számú 2014. 10. 08-i határozatát (Hinkley Point C) vagy a magyar szempontból különösen releváns, közelmúltbeli, a Paks 2 projektet jóváhagyó határozatot – a Bizottság SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) számú ügyben hozott C(2015) 8227. számú 2015. 11. 23-i határozata).

²³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. június 25-i 702/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 193., 2014. 07. 01.).

²³¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. december 16-i 1388/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 369., 2014. 12. 24., 37–63. o.).

²³² Általános csoportmentességi rendelet, 1. cikk (3) bekezdés b) pont.

²³³ Az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 102. pontja szerint a jogcím alkalmazásában az uniós szabvány olyan kötelező uniós szabvány, amely az egyes vállalkozások által elérendő szinteket ír elő a környezeti mutatókra nézve, vagy az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti esetekben az elérhető legjobb technikák használatára és annak biztosítására vonatkozó kötelezettség, hogy a szennyező anyagok kibocsátási szintje ne haladja meg az elérhető legjobb technikák alkalmazásával elérhető szintet.

²³⁴ A *környezetvédelem* fogalmához az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 101. pontja tevékenységalapú megközelítést ad: környezetvédelemnek minősülnek a fizikai környezetben vagy természeti erőforrásokban

ha az elérendő cél egy már elfogadott, de még nem hatályos új szabvány, ha az új szabvány annak kötelezővé válásakor nem lesz alkalmazandó a meglévő járműparkra.

A jogcím elszámolható költségei az aktuális környezetvédelmi szint, illetve a kötelező szabvány túlteljesítéséhez szükséges többletköltségek, amelyeket a környezetvédelmi jogcímeknél alkalmazott sajátos módszerrel kell meghatározni. Főszabály szerint, ha a beruházás összköltségén belül a környezetvédelmi beruházás költségei külön beruházásként meghatározhatók, az elszámolható költségek a környezetvédelemhez kapcsolódó költségek, ha azok a magasabb szint eléréséhez közvetlenül kapcsolódnak.

Ha külön beruházásként nem azonosítható a környezetvédelmi beruházás, annak költségeit egy olyan hasonló, kevésbé környezetbarát beruházáshoz viszonyítva kell meghatározni, amelyet a támogatás hiányában hitelt érdemlően végrehajtottak volna (például ilyen esetben hiteles összehasonlítási alap lehet a már hatályos szabványt teljesítő projekt).²³⁵ Az utóbbi esetben a magasabb környezetvédelmi szintet jelentő beruházás és az alternatív forgatókönyv szerinti beruházás közötti különbség az elszámolható költség. Fontos, hogy mind a két esetben szűrni kell a kötelezőnél magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó költségeket (az alternatív forgatókönyves változat rendszerint a kötelező szintet tartalmazza, de az elkülönítésnél adott esetben le kell választani a kötelező szint elérésének költségeit).

Az alapintenzitás 40%, amely középvállalkozások esetén 10%-kal, kisvállalkozások számára nyújtott támogatásnál pedig 20%-kal növelhető, és regionális bónusszal tovább növelhető az intenzitás: a) régiók esetén 15%-kal, c) régiók esetén 5%-kal. Ez Magyarország hatályos támogatási térképe²³⁶ esetén azt jelenti, hogy Budapesten és Pest megye regionális térképen nem szereplő településein nagyvállalkozásnak 40%, kisvállalkozásnak 60% intenzitással adható támogatás, Budapesten és Pest megyén kívül, tehát bármely a) régióban azonban ezek akár 15%-kal növelhetők, azaz egy kisvállalkozásnál akár 75% támogatási intenzitás alkalmazható. A viszonylag magas arányszámot az ellensúlyozza, hogy az elszámolható költségek köre például a regionális beruházási támogatás elszámolható költségeihez (főszabály szerint az összes beruházási költséghez) képest lényegesen szűkebb.

Szintén lehetővé teszi az általános csoportmentességi rendelet a jövőbeni uniós szabványokhoz idő előtt történő alkalmazkodáshoz beruházási támogatás nyújtását (37. cikk). A támogatási kategória a 36. cikk kiegészítése, ugyanis lehetővé teszi a támogatást akkor is, ha már elfogadták szabványt, amelynek való megfeleléshez támogatás kap a kedvezményezett (ez kizárja a 36. cikk alkalmazását), de az még nem lépett hatályba. Feltétel továbbá, hogy az érintett uniós szabvány elfogadásának, valamint a beruházás végrehajtásának/befejezésének is legalább 1 évvel meg kell előznie a szabvány hatálybalépését. Az elszámolható költségek az aktuális és kötelező uniós szabvány túlteljesítéséhez szükséges beruházási többletköltségek, amelyek meghatározásához szintén az elkülönítés/alternatív forgatókönyv

a kedvezményezett saját tevékenységei által okozott károk felszámolására vagy megakadályozására, e kár bekövetkezése kockázatának csökkentésére, illetve a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználására irányul, beleértve az energiatakarékossági intézkedéseket és a megújuló energiaforrások használatát is.

²³⁵ *Practical Guide to the GBER*. 2015. július, 2016. március, 158. kérdés és válasz. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_ger_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²³⁶ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, 25. §, illetve a 2016. október 11-i SA.46346 (2016/N). számú bizottsági határozat.

módszer alkalmazandó. A támogatási intenzitások a 36. cikkhez képest alacsonyabbak, továbbá a régió, valamint a vállalkozásméret mellett az alapján is differenciáltak, hogy mennyi idő telik el a beruházás végrehajtása/befejezése és az új uniós szabvány hatályba lépése között.²³⁷

A 38. cikk szerinti energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatás szabályozástechnikai szempontból az előző két támogatási kategóriához hasonlítható. Ennél a jogcímnél azonban nem a környezetvédelmi szint javítása, illetve a szabványok idő előtti vagy túlteljesítése, hanem az energiahatékonysági szint²³⁸ emelése a beruházás célja. Nem nyújtható támogatás akkor, ha a fejlesztéseket azért hajtják végre, hogy a vállalkozás már elfogadott uniós szabványnak feleljen meg, függetlenül attól, hogy az elfogadott szabvány még nem lépett hatályba.

Az elszámolható költségek a magasabb energiahatékonysági szint eléréséhez szükséges beruházási többletköltségek, amelyeknek meghatározási módszere ugyanaz, mint a 36. és 37. cikk esetén, azaz a főszabály az elkülönítés.²³⁹ Amennyiben ez nem lehetséges, alternatív forgatókönyvet kell alkalmazni az elszámolható költségek azonosításához.²⁴⁰ A támogatási intenzitás hasonlít a 36. cikk esetén alkalmazotthoz abban, hogy az alapintenzitás 40% helyett 30%, de a regionális, illetve kkv-bónuszok ugyanolyan mértékűek.

Az épület-energiatermelési projektekre irányuló beruházási támogatás (39. cikk) egy sajátos támogatási konstrukció épület-energiatermelési projektekhez, azaz épületekben energiamegtakarítást eredményező beruházáshoz. A beruházásnak nem lehet célja a már elfogadott (de adott esetben még hatályba nem lépett) uniós szabványoknak való megfelelés, tehát ennél a jogcímnél is a kötelező szintnél többet teljesítő projektek támogathatók csak. Hangsúlyozandó továbbá, hogy ez a projekt nem azt jelenti, hogy más módon nem lehetne akár a csoportmentességi rendelet (például 38. cikk), akár más jogcím alapján (vagy az állami támogatások hatályán kívül) közvetlenül támogatást nyújtani épületekkel kapcsolatos energiahatékonysági beruházásokhoz; a jogcím a közvetett támogatáshoz kínál egy komplex megoldást.²⁴¹

Ahhoz, hogy a 39. cikk alapján mentesüljön a bejelentési kötelezettség alól a tagállam, az szükséges, hogy a támogatást vissza nem térítendő támogatás, tőke, kezességvállalás vagy kölcsön formájában energiahatékonysági alapon vagy más pénzügyi közvetítőn keresztül nyújtsa az állami szereplő, amely projektenként legfeljebb 10 millió euró névértékű kölcsönt vagy ekkora kölcsönre szóló kezességvállalást biztosíthat a végső kedvezményezetteknek (épülettulajdonosoknak vagy bérlőknek). A kezességvállalás legfeljebb a kölcsön

²³⁷ Általános csoportmentességi rendelet, 37. cikk (4)–(5) bekezdés.

²³⁸ Az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 103. pontja szerint az energiahatékonysághoz az szükséges, hogy az intézkedés a végrehajtás előtti állapothoz képest becslés vagy mérés alapján megtakarított energiamentiséget eredményezzen.

²³⁹ A *Practical Guide to the GBER* 164. kérdés és válasza megerősítette, hogy ha a beruházás célja kizárólag az energiahatékonyság volt, és nem lett volna szükség mondjuk egy uniós szabványra figyelemmel beruházásra, a teljes projektköltség elszámolható lehet az alternatív forgatókönyvön alapuló módszer szerint is. Azt is közvetve egyértelművé tette a Bizottság az értelmezésében, hogy a kötelező (vagy elfogadott) szabványoknak való megfelelés költségei nem elszámolhatók sem ennél, sem az előző két jogcímnél.

²⁴⁰ A *Practical Guide to the GBER* 163. kérdés és válasza szerint az alternatív beruházásnak minden lényeges szempontból egyeznie kell a magasabb energiahatékonyságúval, például egy termelőegységénél fontos, hogy a támogatás híján megvalósított üzemnek ugyanolyan kapacitása legyen, mint az energiahatékonyság változatnak.

²⁴¹ Általános csoportmentességi rendelet, (59) preambulumbekkezdés.

névértékének 80%-a lehet. A végső kedvezményezetteknek nyújtott kölcsön kedvezményes lehet, de 0%-os kamatnál nem lehet kedvezőbb, azaz közvetve sem tartalmazhat vissza nem térítendő támogatást az épülettulajdonos vagy a bérlő szintjén. A projekt finanszírozásához legalább 30%-ban magánbefektetői forrást kell igénybe venni, tehát az alap vagy közvetítő által nyújtott (kedvezményes) hitel nem terjedhet ki a projekt költségeinek egészére.

A jogcím a kockázati tőke-befektetésekre irányadó, a 8.2. fejezetben bemutatott feltételekkel rokon szabályokat határoz meg mind az alapkezelők kiválasztására és működésére, mind pedig a magánbefektetők kiválasztására, illetve veszteségviselésére nézve.²⁴² Így például a veszteségviselés korlátozottan lehet aszimmetrikus, az alapkezelőt nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárás útján kell kiválasztani stb.

A 40. cikk szerinti nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésre irányuló beruházási támogatás kategóriája kivételesen engedi az energiatermeléshez nyújtott támogatást a csoportmentességi rendelet alapján, mivel ebben az energiatermelési módban komoly primerenergia-megtakarítási potenciál rejlik, amelyet a 2012/27/EU irányelv szerint az Európai Unióban nem használnak ki kellőképpen²⁴³ annak ellenére, hogy a primerenergia-megtakarítás fontos uniós célkitűzés.²⁴⁴ A támogatás nagy hatásfokú új vagy felújított kapcsolt energiatermelési (kapcsolt hő- és villamosenergia-termelési) kapacitáshoz nyújtható.

Az elszámolható költségek meghatározásának logikája az ellentétes forgatókönyvön alapul: az elszámolható költségek az ahhoz szükséges berendezések beruházási többletköltségei, hogy a létesítmény az ugyanilyen kapacitású hagyományos villamosenergia-termelő vagy fűtőlétesítményekhez képest nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelő létesítményként üzemeljen. A nagy hatásfokra vonatkozó határértéket és számítási módszertant a 2012/27/EU irányelv II. melléklete tartalmazza. Meglévő – tehát a határértéket már teljesítő – nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelő létesítménynél az elszámolható költség a hatásfok növeléséhez szükséges beruházási többletköltség. Az alapintenzitás 45%, a regionális és vállalkozásméreten alapuló bónuszok a 36. cikkben bemutatottaknak megfelelők.

A 41. cikkben szabályozott megújuló energia támogatására irányuló beruházási támogatás jogcíme alapján szintén nyújtható támogatás energiatermelésre. A csoportmentességi rendelet konkrét listát tartalmaz arról, hogy milyen energiaforrások tekinthetők megújuló energiaforrásnak.²⁴⁵ Mivel az EU ösztönözni kívánja a nem élelmiszer alapú bioüzemanyag-termelésre való átállást, az élelmiszer alapú bioüzemanyag-termeléshez nem nyújtható beruházási támogatás, és a szolgáltatási, valamint keverési kötelezettség hatálya alá tartozó bioüzemanyagok előállítása sem támogatható ezen a jogcímen (arra hivatkozással, hogy a kötelezettség kellő ösztönzést jelent).²⁴⁶ A támogatott vízi erőműveknek meg kell felelniük az EU víz-keretirányelvében foglaltaknak.²⁴⁷

²⁴² Általános csoportmentességi rendelet, 39. cikk (8)–(9) bekezdés.

²⁴³ A 2012/27/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (35) preambulumbekkezdése.

²⁴⁴ Általános csoportmentességi rendelet, (58) preambulumbekkezdés.

²⁴⁵ Az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 130–131. pontja alapján a szélenergia, napenergia, légtermikus energia, geotermikus energia, hidrotermikus és óceánból nyert energia, vízenergia, biomassza, hulladéklerakó-gáz, a szennyvíztisztító telepekről származó gáz és biogázok tartoznak ebbe a körbe, megújuló energiának pedig az ilyen energiaforrásokat felhasználva termelt energia minősül.

²⁴⁶ Általános csoportmentességi rendelet, (63) preambulumbekkezdés.

²⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 327., 2000. 12. 22., 1–73. o.

Beruházási támogatás csak új létesítményekre nyújtható; a Bizottság úgy értelmezte ezt a szabályt, hogy jelentős mértékű felújítás is támogatható, ha ez meghosszabbítja a meglévő beruházás élettartamát.²⁴⁸ A működési támogatástól való határozott elválasztást szolgálja az a szabály, hogy nem ítélték oda és nem is fizethető ki támogatás az erőmű működésének megkezdését követően, és a támogatás nem függhet a termeléstől. Az Európai Bizottság enyhített az üzembe helyezésen túli kifizetési tilalom szigorán azzal, hogy értelmezésében kivételesen lehetővé tette a részletekben odaítélt támogatás utolsó részletének üzembe helyezés utáni kifizetését, ha a visszatartás célja a túlkompensáció elkerülése volt.²⁴⁹

Az elszámolható költségek itt is a megújulóenergia-termelés támogatásához szükséges beruházási többletköltségek, amelyeket vagy az elkülönítés módszerével, vagy pedig elmentés forgatókönyv alapján (egy hasonló kapacitású, de kevésbé környezetbarát olyan beruházással összehasonlítva, amelyet támogatás híján megvalósítottak volna). Úgynevezett kisméretű létesítmények esetén a magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez kapcsolódó beruházás teljes költsége elszámolható. A kisméretű létesítményeket közelebbről nem határozza meg a csoportmentességi rendelet, csak annyi ismertet ad, hogy a kisméretű létesítmények esetében azért nem lehet alkalmazni az alternatív forgatókönyv módszerét, mert hasonló méretű alternatív beruházás nem létezik. A Bizottság ezt a gyakorlati útmutatójában annyival egészítette ki, hogy a kisméretű létesítmények rendszerint a nem megújuló energiaforrást használó rendszereket kiegészítő létesítmények, amelyeknél az alternatív forgatókönyv az lenne, hogy nem ruháznának be a megújuló energiaforrást előállító létesítménybe, hanem tovább használnák a meglévő rendszert/csak azt építenék meg.²⁵⁰

Az intenzitások a 37. cikkben bemutatott alpmértéknek és bónuszoknak megfelelőek, azzal, hogy amennyiben a támogatást versenyeztetési ajánlattételi eljárás keretében, egyértelmű, átlátható és megkülönböztetésmentes feltételek szerint ítélik oda, a támogatási intenzitás elérheti az elszámolható költségek 100%-át. A versenyeljárásban csak az eredeti ajánlatok vehetők figyelembe; az ajánlatok utólagos tárgyalásokon alapuló módosítása nem lehetséges, valamint az eredetileg rögzített költségvetés sem növelhető annak érdekében, hogy minden pályázó kapjon támogatást.

Megújuló energia termeléséhez nemcsak beruházási támogatás, hanem működési támogatás is nyújtható a csoportmentességi rendelet 42. és 43. cikkében foglaltak szerint. A 42. cikk alapján (megújuló energiaforrásból származó villamos energia termelésének ösztönzésére irányuló működési támogatás) főszabály szerint a támogatás egyértelmű, átlátható és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján olyan versenyeztetési ajánlattételi eljárás keretében nyújtható, amely valamennyi megújuló villamos energiát termelő számára megkülönböztetésmentes módon nyitva áll, azaz bármilyen technológiát/energiaforrást felhasználó vállalkozásnak lehetővé kell tenni, hogy megkülönböztetés nélkül részt vehessen a pályázaton.

A 42. cikk alapján meghirdetett pályázatoknál a tagállam korlátozhatja a technológiákat bizonyos alapon, de egyrészt ezt csak a csoportmentességi rendeletben meghatározott

²⁴⁸ *Practical guide to the GBER*, 174. kérdés és válasz.

²⁴⁹ *Practical guide to the GBER*, 175. kérdés és válasz.

²⁵⁰ *Practical guide to the GBER*, 180. kérdés és válasz.

okokból teheti meg,²⁵¹ másrészt pedig – a csoportmentességi rendeletben egészen szokatlan módon – a technológiák korlátozásáról köteles jelentést tenni a Bizottságnak. A 42. cikk alkalmazásának további feltétele, hogy a piaci áron felüli felárként nyújtható csak a támogatás, a kiegyenlítési feladatoknak eleget kell tenni, és negatív nagykereskedelmi villamosenergia-árak²⁵² esetén nem nyújtható támogatás.

Ha a létesítmény villamosenergia-kapacitása egy, szélenergia esetén hat MW-nál kisebb, a versenyeljárás alkalmazása opcionális azzal, hogy verseny esetén nem kell megfelelni az előző bekezdésben foglaltaknak. Verseny mellőzésekor viszont az előző bekezdés feltételei is alkalmazandók, és az energiaegységkénti támogatás nem haladhatja meg a megújulóenergia-termelés teljes költségének és az energiaforma piaci árának különbségét, valamint az energiatermelés teljes költségének kiszámításához használt maximális megtérülési ráta nem haladhatja meg a releváns swapkamatláb 100 bázisponttal növelt összegét.²⁵³ 500 kW-nál (szélenergia esetén 3 MW-nál) kisebb kapacitás esetén az előző bekezdésben foglaltak versenyen kívül odaítélt támogatásnál is mellőzhetők.

A 43. cikk szerinti kisméretű létesítmények megújulóenergia-termelésének ösztönzésére irányuló működési támogatás a 42. cikk 500 kW-nál (szélenergia esetén 3 MW-nál) alkalmazandó szabályai alapján, tehát verseny nélkül nyújtható azzal, hogy a támogatás nem lehet több a termelési költség és a piaci ár különbözeténél, és a megtérülési ráta nem lehet magasabb a swapkamatláb plusz 100 bázispontnál. A 43. cikk azonban főszabály szerint nem alkalmazható az élelmiszeralapú vagy a szolgáltatási, illetve keverési kötelezettség hatálya alá tartozó létesítmények számára, tehát első pillantásra meglepő módon a 42. cikk lefedi a 43. cikk szerinti támogatásokat is. A különbségtétel oka, hogy a 42. cikk szerinti programok bejelentési határértéke az összes programra évente 150 millió euró,²⁵⁴ így a tagállam megteheti, hogy a 43. cikk szerint is működtet egy vagy több programot, amelyek költségvetése nem számít be a 42. cikk szerinti programok költségvetésébe.

Mind a 42., mind pedig a 43. cikknél alkalmazandó sajátos támogatáshalmazási szabály, hogy a beruházási támogatásokat le kell vonni a működési támogatásból. További általános szabály, hogy a létesítmény csak az általánosan elfogadott számviteli alapelvek értelmében vett teljes értékcsökkenéséig kaphat működési támogatást.

A 44. cikk a 2003/96/EK irányelv szerinti környezetvédelmi adókedvezmény formájában nyújtott támogatás lehetőségét teremti meg a csoportmentességi rendelet alapján.

²⁵¹ Akkor, ha a technológiasemleges eljárás olyan „nem optimális” eredményre vezetne, amely nem orvosolható az eljárás kialakításával. A csoportmentességi rendelet különösen az innovatív technológiák támogatását, a diverzifikáció szükségességét, a hálózati stabilitást, a rendszerköltségeket és a biomassza esetén a nyersanyagpiaci torzulásokat tekinti olyan oknak, amelyre figyelemmel korlátozható a pályázati kiírások technológiasemlegessége. Lehetőség van külön pályázatot kiírni új és innovatív technológiákra, de az ilyen pályázatok alapján nyújtott teljes éves támogatás nem haladhatja meg a megújuló energiaforrásból származó tervezett új villamosenergia-kapacitás 5%-át.

²⁵² *General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions* (2016). 1880. kérdés és válasz. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁵³ A swapkamatlábakat az Európai Bizottság a honlapján a beruházás időtartama és a pénznem szerinti bontásban közzéteszi. Lásd Swap rate proxies for the purpose of the SGEI Decision and SGEI Framework. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.) 10 évnél hosszabb gazdasági élettartamú beruházások esetén a 10 éves swapkamatláb alkalmazandó.

²⁵⁴ Általános csoportmentességi rendelet, 4. cikk (1) bekezdés v) pont.

A 2003/96/EK irányelv harmonizált környezetvédelmi adókra tartalmaz szabályozást, és egyebek mellett rögzítik a lehetséges mentességeket és kedvezményeket is, valamint több esetben az irányelv 1. mellékletében rögzített minimum-adómértéket is előírnak, amelyen túli kedvezmény rendszerint nem adható.

Az azonban, hogy az irányelv lehetővé teszi a kedvezmény nyújtását, nem jelenti azt, hogy az esetleges kedvezmény nem jelent állami támogatást a kedvezményezett vállalkozásoknak.²⁵⁵ Tehát az ilyen intézkedések uniós jognak való megfelelőségét két szempontból is ellenőrizni kell: egyrészt vizsgálandó, hogy az adott eszközt lehetővé teszi-e az irányelv, ha pedig igen, az adóintézkedésekre vonatkozó esetjog alapján a 3.4. pontban hivatkozott 3 lépésű teszt alapján meg kell állapítani, hogy állami támogatást tartalmaz-e a kedvezmény. Ha tartalmaz, akkor összeegyeztethetőségi jogcím is szükséges (a 44. cikk ezt a célt szolgálja).

A 44. cikk szerinti kedvezmény nyújtható kedvezményes kulcs és utólagos visszatérítés formájában is. A 44. cikk csak a minimum-adómértéknél nem alacsonyabb kulcsok, illetve adó esetén alkalmazható, és a kedvezményezett adózók körét átlátható és objektív feltételek alapján kell meghatározni. A 41. cikkhez hasonlóan a szolgáltatási és keverési kötelezettség alá eső bioüzemanyagok esetén nem alkalmazható ez a jogcím sem.

A 45. cikk tartalmazza a szennyezett terület szennyeződésmentesítéséhez nyújtott beruházási támogatás feltételeit. Itt kiemelendő, hogy a szennyeződésért felelős személynek nem nyújtható támogatás a „szennyező fizet” elvével összhangban, és csak akkor ítéltethető oda támogatás, ha nem állapítható meg a felelős kiléte, vagy a felelős nem kötelezhető a helyreállítási költségek viselésére.

Az elszámolható költség a szennyeződésmentesítés költségének és a földterület érték-növekedésének a különbsége; az értéknövekedés mértékét független szakértőnek kell megállapítania. A támogatási intenzitás legfeljebb 100% lehet.

A 46. cikkben szabályozott energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás a 2012/27/EU irányelv 2. cikkének 41. és 42. pontja²⁵⁶ szerinti követelményeknek megfelelő rendszerekhez, tehát a távfűtési és -hűtési rendszerek bizonyos típusaihoz nyújtható.

A jogcím alkalmazható energiatermelő létesítmény és elosztó hálózat megépítéséhez, bővítéséhez és felújításához. Az előbbi esetén az ellentétes forgatókönyv módszerét (a hagyományos létesítményhez képest felmerülő többletköltségek), az utóbbi esetén pedig finanszírozási hiányt kell számolni (amely a beruházási költség és a működési eredmény különbözetének felel meg; ha a működési eredmény az infrastruktúra gazdasági élettartama alatt meghaladja a beruházási költséget, nincs finanszírozási hiány, így támogatás sem nyújtható). Energiatermelő létesítménynél a maximális támogatási intenzitások megegyeznek a 41. cikkben bemutatottakkal. Az elosztó hálózatnál alkalmazandó finanszírozási hiányt előzetes becslés vagy visszakövetelési mechanizmus révén kell figyelembe venni.

²⁵⁵ 2003/96/EK irányelv, 26. cikk (3) bekezdés.

²⁵⁶ Hatékony távfűtés/távhűtés: olyan távfűtési vagy távhűtési rendszer, amely legalább 50%-ban megújuló energia, 50%-ban hulladékhő, 75%-ban kapcsolt energiatermelésből származó hő vagy 50%-ban ilyen energia és hő kombinációjának felhasználásával működik; hatékony fűtés és hűtés: olyan fűtési és hűtési lehetőség, amely a változtatás nélküli alap-forgatókönyvhöz képest mérhetően csökkenti azt a primerenergia-ráfordítást, amely egy egységnyi energia előállításához szükséges a vonatkozó rendszerhatárokon belül, továbbá erre az ezen irányelvben említett költséghaszon-elemzés alapján költséghatékony módon kerül sor, figyelembe véve a kitermeléshez, az átalakításhoz, a szállításhoz és az elosztáshoz szükséges energiát is.

A 47. cikk alapján más vállalkozások által termelt hulladék újrafeldolgozásához és újrahasználatához nyújtható beruházási támogatás, ha a hulladékot máskülönben ártalmatlanítanák, vagy kevésbé környezetbarát módon kezelnék. Az *újrahasználat* és az *újrafeldolgozás* fogalmát viszonylag szűken határozza meg a csoportmentességi rendelet, és az ezeken kívüli felhasználásra (különösen: energetikai felhasználás, üzemanyaggyártás) nem nyújtható támogatás ezen a jogcímen.

A szennyező fizet elvének megfelelően a beruházás nem mentesítheti közvetett módon a szennyezőket olyan teher alól, amelyet az uniós jog szerint nekik kell viselniük.

A támogathatóság különös feltétele, hogy a beruházásnak „túl kell mutatnia a technika mindenkori állásán”, amely fordulat alatt a csoportmentességi rendelet szerint²⁵⁷ egy olyan beruházás értendő, amely megoldása általánosan elterjedt és nyereséges. A csoportmentességi rendelet bizottsági értelmezése alapján ez olyan konstrukciókat foglal magában, amelyek új és innovatív technológiákat alkalmaznak, és épp ezért nagyobb a veszteség vagy a projekt kudarcának a kockázata.²⁵⁸

Az elszámolható költségeket az alternatív forgatókönyv módszere alapján kell meghatározni, nevezetesen az elszámolható költségek az ahhoz szükséges beruházási többletköltségek, hogy a támogatás hiányában kiépítendő, ugyanolyan kapacitású, hagyományos²⁵⁹ újrafeldolgozási vagy újrahasználati tevékenységekhez képest „jobb” vagy hatékonyabb újrafeldolgozási vagy újrahasználati tevékenységeket eredményező beruházást valósítsanak meg. Ez azt jelenti, hogy az elszámolható költségnek a hatékonyabb és az összehasonlítható, de kevésbé hatékony projekt beruházásainak különbözete tekinthető.

Az alapintenzitás 35%, amely a 36. cikknél bemutatott regionális és kkv-bónuszok szerint növelhető.

A 48. cikk lehetővé teszi a belső energiapiaci jogszabályok²⁶⁰ szerinti, a díjakra és a hozzáférésre vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás nyújtását a csoportmentességi rendelet alapján a) és c) régiókban (azaz Magyarországon csak Budapesten és Pest megye egy részében nem). A finanszírozási hiányra, azaz a beruházási költségek és a működési eredmény különbözetére nyújtható támogatás, értelemszerűen csak akkor, ha a beruházási költségek meghaladják a működési eredményt az infrastruktúra gazdasági élettartamára kivetítve. A finanszírozási hiányt előzetes becslés útján kell megállapítani, vagy visszakövetelési mechanizmust kell alkalmazni.

A csoportmentességi rendelet meghatározza azt is, hogy az alkalmazásában mi minősül energetikai infrastruktúrának a gáz, a villamos energia, az olaj és a szén-dioxid esetén (a szállítási és tárolási infrastruktúra elemei tartoznak ebbe a körbe),²⁶¹ de ezek közül a 48. cikk alapján villamosenergia- és kőolajipari infrastruktúrára, valamint gáztározókra nem alkalmazható a jogcím (ezek támogathatósága bejelentéshez kötött).

²⁵⁷ Általános csoportmentességi rendelet, 2. cikk 129. pont.

²⁵⁸ *Practical Guide to the GBER*, 206. kérdés és válasz.

²⁵⁹ Hagományos alatt a *Practical Guide to the GBER* 207. kérdés és válasza szerint ugyanaz értendő, mint a technikai mindenkori állásán, tehát az elterjedt és gazdasági szempontból jövedelmező megoldások esnek ebbe a kategóriába.

²⁶⁰ Általános csoportmentességi rendelet, 2. cikk 131. pont.

²⁶¹ Általános csoportmentességi rendelet, 2. cikk 130. pont.

Végezetül a környezetvédelmi tanulmányokhoz is nyújtható támogatás a 49. cikk alapján, 50%-os maximális intenzitás mellett, amely kisvállalkozások esetén 20%, közép-vállalkozások számára pedig 10%-kal növelhető. A környezetvédelmi célú támogatási kategóriáknál alkalmazott megközelítéssel összhangban – eszerint a kötelezőre nem adható támogatás – a 2012/27/EU irányelv 8. cikkének (4) bekezdése értelmében kötelező négyévenkénti energetikai auditokhoz nagyvállalkozások nem kaphatnak támogatást ezen a jogcímen.

9.4. Munkahelyteremtési és képzési támogatások

A képzés ösztönzése, valamint a hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállalók felvételének/foglalkoztatásának elősegítése az Uniónak és tagállamainak gazdasági és szociális politikáinak egyik központi célkitűzése. Így az Európai Unió állami támogatási szabályai – bizonyos keretek között – lehetővé teszik a képzéshez nyújtott állami támogatást, tekintettel arra, hogy a képzés rendszerint jótékony külső hatást gyakorol a társadalom egészére, mivel növeli a szakképzett munkaerő-tartalékot, amelyből más vállalatok is meríthetnek, erősíti az Európai Unió versenyképességét, valamint fontos szerepet játszik a foglalkoztatási stratégiában is.²⁶²

A Bizottság először elfogadta a 800/2008/EK bizottsági rendeletet,²⁶³ majd – 2014. június 30-ig meghosszabbított – hatályának lejártát követően az új csoportmentességi 651/2014/EU bizottsági rendeletet.

Ezen kategóriák közé tartoznak a megváltozott munkaképességű, illetve hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásához kapcsolódó és a képzési támogatások.

Az új csoportmentességi rendelet számos újítása mellett, az ösztönző hatás vonatkozásában is könnyebb feltételrendszert az elszámolható költségek tekintetében számos változást, szigorítást vezetett be a 800/2008/EK bizottsági rendelethez képest, de a támogatási kategóriákhoz kapcsolódó lényegi elemek, a támogatások céljához kapcsolódva nem változtak.

9.4.1. Képzési támogatás

Az EUMSZ. 107. cikke értelmében állami támogatásnak azok az intézkedések minősülnek, amelyek esetében teljesül mind az 5 fogalmi elem.²⁶⁴

²⁶² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet (52)–(53) preambulumbekkezdés, HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

²⁶³ A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: 800/2008/EK bizottsági rendelet, HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o.

²⁶⁴ 1. a kedvezményezett vállalkozásnak minősül, azaz gazdasági tevékenységet végez, 2. az intézkedés állami forrást nyújt, vagy betudható az államnak, 3. előnyt jelent az érintett vállalkozás(ok) részére, 4. szelektív, azaz csak bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot részesít előnyben, 5. torzít(hat)ja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget, és befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

9.4.1.1. Mikor nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat?

A fenti fogalmi elemek közül az előny teljesülését általában 3 szinten szükséges vizsgálni a képzési támogatások esetén.

Első szinten a végső kedvezményezettek vonatkozásában kizárható a gazdasági előny mint fogalmi elem teljesülése, amennyiben a képzésen részt vevők nem tekinthetők uniós versenyjogi értelemben véve vállalkozásnak, mivel például magánszemélyek. Azonban ha egy képzésen nem mint magánszemély, hanem egyéni vállalkozói minőségében vesz részt a gazdasági tevékenységet folytató magánszemély, úgy ebben az esetben már az ő szintjén is szükséges lesz megvizsgálni az állami támogatási szabályok alkalmazásának indokoltságát.

A második szint pedig kettéválhat abban az esetben, ha a képzést a kedvezményezetten kívüli, harmadik fél szolgáltatás keretében nyújtja. Ilyen esetben szükséges vizsgálni, hogy a képzést megrendelő félnél marad-e valamilyen gazdasági előny, a harmadik fél tekintetében pedig a tényleges gazdasági előny hiányát kell bizonyítani. Így ha a kedvezményezett a támogatást (a felmerült, indokolt költségei levonását követően fennmaradt mértékben) a képzési szolgáltatást nyújtó félnek átadja, azaz nála gazdasági előny nem marad, a szolgáltatót pedig nyílt és diszkriminációmentes eljárás keretében választják ki, így biztosítva, hogy a szolgáltatásért a piaci árat számolják fel, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.²⁶⁵

A fentiekén túl, bizonyos esetekben egy harmadik szint érintettségének vizsgálatára is szükség lehet. Ha a támogatott képzésen egy tanulmányi szerződéssel rendelkező munkavállaló vesz részt – amely képzés tárgyában is nyilvánvalóan kötődik a munkáltató gazdasági tevékenységéhez –, és így a munkáltató a képzési díj meg nem fizetésével a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben részesülhet, úgy az intézkedés tekintetében teljesülni fognak az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom elemei.

A képzési tevékenységet végző kedvezményezettnek nyújtott támogatás tekintetében az állam által finanszírozott és felügyelt nemzeti közoktatási rendszer keretében nyújtott szolgáltatást nem tekinti a Bizottság uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységnek,²⁶⁶ még abban az esetben sem, ha a tanulóknak vagy a szüleiknek a tényleges költségek csupán egy részét fedező tandíjat vagy beiratkozási díjat kell fizetniük.²⁶⁷

Amennyiben – akár a fentiek szerint – nem zárható ki az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmi elemek teljesülése, úgy a támogatás vonatkozásában valamely az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap alkalmazása szükséges. Ez a támogatás összegétől és céljától függően lehet a csekély összegű támogatási rendelet²⁶⁸ vagy a 651/2014/EU bizottsági rendelet.

²⁶⁵ Case N 145/2010 Germany v. Commission, *Subsidies for training and qualification of prisoners Saxony*.

²⁶⁶ A Bíróság C-318/05. számú Bizottság kontra Németország ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítéletének 68. pontja.

²⁶⁷ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 29. pontja.

²⁶⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelete (HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.).

9.4.1.2. Képzési állami támogatás

A képzési tevékenységhez kapcsolódó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő intézkedés tekintetében összeegyeztethetőségi jogalapot a 651/2014/EU bizottsági rendelet tartalmaz.

A csoportmentességi rendelet 31. cikke szerinti képzési támogatás hatálya tekintetében – az általános kizárásokon felül – szükséges kiemelni, hogy nem nyújtható kötelező nemzeti képzési előírásoknak való megfelelés céljából.²⁶⁹ Tehát azon tagállami vagy uniós jogi szabályozás által előírt kötelező képzések támogatására nincs lehetőség ezen támogatási kategória hatálya alatt, amelyet a vállalkozásnak ilyen támogatás nélkül is mindenképp meg kellene valósítani, azaz hiányozna – a csoportmentességi rendelet által elvártan – az ösztönző hatás teljesülése. Szintén nem teljesül az ösztönző hatás abban az esetben sem, ha egy projekt keretében a regionális beruházási támogatásból megvalósult gépbeszerzés esetén a berendezés használatához szükséges képzés részesülne képzési támogatásban.²⁷⁰

A csoportmentességi rendelet általános ösztönző hatáshoz kapcsolódó előírása a képzési támogatási kategória tekintetében is alkalmazandó, azaz a kedvezményezettnek a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatási kérelmet a projekt megkezdése előtt írásban be kell nyújtania.

A támogatási kategória keretében elszámolható költség szabályainak alkalmazása a gyakorlatban számos kérdést vet fel mind a támogatást nyújtók, mind a kedvezményezettek oldalán. Az oktatók személyi jellegű ráfordításai estében a csoportmentességi rendelet a támogatási kategóriánál nem határoz meg külön, bérköltségre vonatkozó fogalmat, így az általános részben meghatározott fogalmat figyelembe véve kell alkalmazni a cikk által előírt arányosítási szabályt.²⁷¹

Az oktatók és a képzésen részt vevők működési költségei tekintetében is a költségek kizárólag a képzéshez való kapcsolódásuk mértékéig számolhatók el. A szállásköltség mint a működési költségen belüli elszámolható költség kizárólag a képzésen résztvevők hotelben vagy egyéb helyen történő elszállásolásának költségeit tartalmazhatja, nem vonatkozik a képzési helyszín bérleti díjára.²⁷²

²⁶⁹ 651/2014/EU bizottsági rendeletet 31. cikk (2) bekezdés.

²⁷⁰ KULIN-PINTÉR Veronika (2015b): Képzési támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 6. sz. 25–43.

²⁷¹ 651/2014/EU bizottsági rendeletet 31. cikk (3) bekezdés a) pont.

Ezen költségeket kizárólag azokra az órára számolhatják el, amikor az oktató részt vesz a képzésen. Tehát a nem egészen a támogatott képzési projekt keretében foglalkoztatott oktató bérköltségének csak egy része támogatható a csoportmentességi rendelet alapján, figyelemmel még a támogatási kategóriánál meghatározott intenzitási szabályokra is.

²⁷² A 651/2014/EU bizottsági rendelet alapján szállásköltség kizárólag a képzésben részt vevő megváltozott munkaképességű munkavállalók vonatkozásában, minimális szükséges mértékében volt elszámolható. A 800/2008/EK bizottsági rendelet szabályaihoz képest a szigorítás indoka, hogy ezen költséget a Bizottság működési költségnek tekintette, és e költségkategória hatálya alatt nem tartotta indokoltnak azt elszámolható költségként megjeleníteni. A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő

Az útiköltség tekintetében szükséges kiemelni, hogy a képzési támogatás keretében kizárólag az oda- és visszautazás költsége számolható el.²⁷³

A képzésen részt vevők személyi jellegű ráfordításai és az általános közvetett költségek – például bérköltség és járulékok – kizárólag azokra az órákra vonatkozóan számolhatók el, amikor a résztvevők a képzésen részt vesznek. Az általános közvetett költségek kategóriában a képzés megrendezéséhez kapcsolódóan felmerült egyéb költségek számolhatók el, mint például a képzés helyszínének bérleti díja, azonban kizárólag a képzés idejére vonatkoztatva; továbbá a tanácsadás vonatkozásában felmerült költség megtérítésére is jogosult lehet a kedvezményezett.

A fentiekben felsorolt elszámolható költségekre a csoportmentességi rendelet képzési támogatási kategóriája alapján azonban a kedvezményezett nem jogosult teljes – 100%-os – költségtérítésre. Kizárólag a kategória által meghatározott mértékben, a meghatározott költségek alapján lehet jogosult támogatásra. Ezen támogatási mérték növelésére is van lehetőség, amennyiben a támogatást nyújtó alkalmazni kívánja a kis- és középvállalkozásokhoz, illetve a képzésen részt vevő megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalóhoz kapcsolódó bónuszokat. Így a támogatási kategória alapján elérhető maximális támogatási intenzitás akár a fenti elszámolható költségek 70%-a is lehet.²⁷⁴

45. szövegdoboz

*A DHL Lipcse-ügy*²⁷⁵

A DHL a Leipzig-Halleban lévő telephelyén új kézbesítési és légi szállítási logisztikai központot épített regionális beruházási támogatás segítségével. A DHL 2005-ben világszerte az expressz csomagküldő szolgálatok piacán a vezető vállalkozások közé tartozott, amely piacon a vállalkozások intenzív kereskedelmet folytatnak a tagállamok között. A Németország által 2006-ban benyújtott képzési támogatás jóváhagyása iránti bizottsági bejelentés szerint a cég különböző munkaterületeken fokozatosan mintegy 1500 személyt kívánt alkalmazni és képezni, a bejelentett támogatás azonban csak 485 foglalkoztatottat érintő képzésekre vonatkozott.

módosításáról szóló 2017. június 14-i, 2017/1084/EU bizottsági rendelet 15. pontjával azonban módosította ezen rendelkezést, így a jelenleg hatályos csoportmentességi rendelet már nem tartalmazza ezt a korlátozást.

²⁷³ Érdekes, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet megengedőbb például a 20. cikk, tehát az európai területi együttműködési projektekben részt vevő kkv-knál felmerült együttműködési költségekhez nyújtható támogatás és az 53. cikk szerinti, a kulturát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás vonatkozásában felmerült útiköltség esetében, mivel itt a szállásköltség mellett az ennek vonatkozásában felmerült ellátás költsége is elszámolható.

²⁷⁴ A támogatási intenzitás egységesen nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át, azonban maximum 70%-ig növelhető az alábbiak szerint: megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalók képzése esetén 10%-kal; amennyiben a kedvezményezett középvállalkozás, akkor 10%-kal, kisvállalkozás esetén 20%-kal. Így a maximális támogatási intenzitás megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalók képzése esetén 50% + 10%, azaz 60% lehet. Ha a fenti személyek képzését középvállalkozás kedvezményezett biztosítja, a maximális intenzitás 50% + 10% + 10%, azaz a maximális 70%. Amennyiben a fenti kedvezményezettek képzését biztosító kedvezményezett kisvállalkozásnak minősül, a támogatási intenzitás 50% + 10% + 20%, azaz 80% lenne, azonban a maximális támogatási intenzitás ekkor sem haladhatja meg a 70%-ot.

²⁷⁵ A Bizottság határozata (2008. július 2.) a Németország által a DHL számára nyújtani tervezett állami támogatásról. C(2008) 3178., 2008. 11. 22., 31. o. Elérhető: <https://hu.vlex.com/vid/nemetorszag-dhl-nyujtjanitervezett-44625335> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

A Bizottság az ügyben azért indított hivatalos vizsgálati eljárást, mert kétségbe vonta, hogy a képzési projekt végrehajtásához ténylegesen szükség volt-e a támogatásra. A Bizottság feltételezte, hogy a kedvezményezettnek a támogatás nélkül is legalább egy bizonyos mértékig hasonló képzést kellene kínálnia foglalkoztatottjai számára. A benyújtott információk alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a DHL-nek a támogatás nélkül is meg kellett volna valósítania a munkavállalói számára a képzések nagy részét. Ezt a következtetését egyrészt abból vonta le, hogy a munkatársak képzésére szükség van a logisztikai központ működésének megkezdéséhez, másrészt a képzési intézkedések nagy részét törvény írta elő.

Németország nem igazolta a Bizottságnak a DHL megfelelően képzett munkavállalóinak az új telephelyen történő alkalmazására vonatkozó kétségeit, a DHL pedig nem igazolta, hogy képes lenne a működéshez szükséges létszámú képzett munkaerőt a helyi vagy európai munkaerőpiacon toborozni. A Bizottság megállapította, hogy a DHL teljes beruházása arra irányult a leipzig-hallei telephelyen, hogy az expressz csomagszállítás valamennyi szolgáltatását saját munkatársak végezzék, és ezeket a szolgáltatásokat akár más, ugyanezen a repülőtéren működő versenytársaknak is felkínálják. Továbbá Németország nem igazolta, hogy a DHL ezeket a tanfolyamokat támogatás nélkül nem biztosítaná, ezek a kurzusok nyilvánvalóan a DHL foglalkoztatottjainak szánt képzési csomagba tartoztak, ezért azok a logisztikai központ működésének zökkenőmentes megkezdéséhez szükségesek.

A Bizottság véleménye szerint a képzések szükséges mértékének megállapítása érdekében el kell különíteni azokat a költségeket, amelyeket a vállalatnak mindenképpen a szükséges létszámmal biztosítania kell, azoktól az elszámolható költségektől, amelyek a szükségesen túlmutató, kiegészítő képzésekhez kötődnek. A benyújtott információk alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a DHL-nek támogatás nélkül is meg kellett valósítania a munkavállalói számára a képzések nagy részét a logisztikai központ működésének megkezdéséhez, illetve a képzési intézkedések nagy részét törvény írta elő. Ezen képzések támogatása a vállalkozás rendes üzemi kiadásait fedezi, lehetővé teszi a vállalkozás által egyébként is viselendő költségek csökkentését, így a támogatás a közösségi érdeket sértő versenytorzuláshoz vezetne. Ezek alapján a Bizottság határozatában a bejelentett támogatási összegnek csupán töredékét minősítette a közös piaccal összeegyeztethetőnek az EUMSz. 107 (3) bekezdés c) pontja alapján.²⁷⁶

Forrás: A Bizottság határozata (2008. július 2.) a Németország által a DHL számára nyújtani tervezett állami támogatásról, C-18/2007. számú ügy, HL L 312., 2008. 11. 22., 31. o.

²⁷⁶ BOLF-GALAMB Zsófia – NAGY Zsolt (2011): A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentési határértéket meghaladó állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének kritériumai. *Állami Támogatások Joga*, 3. évf. 1. sz. 39–62.

9.4.2. Megváltozott munkaképességű és hátrányos helyzetű munkavállalók támogatása

A hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállalók egyes csoportjai rendkívüli nehézségekkel szembesülnek a munkaerőpiacra történő belépés, valamint a munkaerőpiacon maradás tekintetében. A Bizottság álláspontja szerint a tagállami hatóságok ezért olyan intézkedéseket alkalmazhatnak, amelyek ösztönzőleg hatnak a vállalkozásokra az említett munkavállalói csoportok, különösen a fiatalok foglalkoztatási szintjének emelése tekintetében.

Mivel a foglalkoztatási költségek a vállalkozások szokásos működési költségeinek részét képezik, a hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott támogatásnak pozitív hatást kell gyakorolnia az említett munkavállalói csoportok foglalkoztatási szintjére, és nem csupán azon költségek csökkentését kell lehetővé tennie a vállalkozások számára, amelyeket egyébként is viselniük kellene. Következésképpen az ilyen támogatást akkor lehet mentesíteni az előzetes bejelentési kötelezettség alól, ha valószínűsíthető, hogy segíti e munkavállalói csoportok munkaerőpiacra történő belépését, újbóli bekerülését, illetve a munkaerőpiacon maradását.²⁷⁷

Az Unió fogyatékossgal élőkre vonatkozó stratégiájának alapelemei a diszkrimináció elleni intézkedéseket, valamint az egyenlő esélyek és az aktív befogadás érvényesítésére irányuló lépéseket kombinálják.²⁷⁸

A megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatása esetén nehezen elképzelhető, hogy ne teljesüljön az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalma, figyelemmel arra, hogy a szabályrendszer is a foglalkoztatáshoz igazított, szükségessége is általában gazdasági tevékenység érintettsége esetén merül fel. Amennyiben a támogatás kedvezményezettje megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztat, de tevékenysége kizárólag nem gazdasági tevékenységre korlátozódik, úgy ezen szabályrendszer alkalmazására nem lesz szükség, mivel az intézkedés nem fog uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülni.

9.4.2.1. Megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatása a csoportmentességi rendelet alapján

A 651/2014/EU bizottsági rendelet két támogatási kategória keretében teszi lehetővé a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának támogatását:

- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához bértámogatás formájában nyújtott támogatás és
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásával járó többletköltségek ellentételezéséhez nyújtott támogatás.

²⁷⁷ Az Európai Fogyatékosügyei Stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt című [COM(2010) 636, 2010. 11. 15], az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közleményben foglaltak szerint.

²⁷⁸ A 651/2014/EU bizottsági rendelet (54) preambulumbekzdése.

A támogatás kedvezményezettje kizárólag megváltozott munkaképességű személynek minősülő személy foglalkoztatásához kapcsolódóan részesülhet támogatásnak.

Megváltozott munkaképességű munkavállaló bármely olyan személy, aki

- a nemzeti jog szerint megváltozott munkaképességű munkavállaló; vagy
- aki olyan hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely különböző akadályok fellépése mellett korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a munkakörnyezetben.²⁷⁹

A *megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához bértámogatás* formájában nyújtott támogatási kategória alapján a munkáltató bármely adott időszak alatt felmerülő bérköltségek elszámolására jogosult, amikor a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásban áll. Fontos feltétel azonban, hogy ezen megváltozott munkaképességű munkavállalónak – akinek bére tekintetében a támogatást igénybe veszik – a felvétele az érintett vállalkozásnál nettó létszámnövekedést kell, hogy eredményezzen az elmúlt 12 hónap átlagához képest.²⁸⁰

Annak érdekében, hogy a tagállami hatóságok ezen intézkedéssel segíthessék a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkaerőpiacra történő belépésének lehetőségét, a csoportmentességi rendeletben szereplő támogatási kategóriákhoz képest igen magas, 75%-os, a megjelölt elszámolható költségeken alapuló támogatási arány alkalmazhatnak.²⁸¹

A *megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásával járó többletköltségek ellentételezéséhez nyújtott támogatás* a bértámogatás kiegészítéseként alkalmazható a foglalkoztatás további ösztönzése céljából, tovább növelve a vállalkozások motivációját a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása terén.

Ahogy az elnevezés is sugallja, a támogatási kategória alapján olyan elszámolható költségekre nyújtható támogatás, amelyek azért merülnek fel a kedvezményezettnél, mert megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztat. Tehát a Bizottság a támogatási kategória elszámolható költségeinek meghatározása során tekintettel volt arra, hogy melyek azok a többletköltségek, amelyek támogatása révén a kedvezményezett vállalkozás azonos piaci helyzetbe hozható a nem megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztató, azonos vagy hasonló tevékenységet folytató vállalkozáshoz képest.

Az elszámolható költségek két típusba sorolhatók. Egyrészt a kizárólag a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásából eredő költségek (például: helységek átalakításának költsége). Másrészt azon költségekhez kapcsolódó többletkiadások támogatásának lehetősége, amelyek egy nem megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató vállalkozásnál is felmerülnének, de a kedvezményezett vállalkozásra többletterhet rónak.²⁸²

A fentiekre figyelemmel az elszámolható többletköltségek 100%-a támogatható.

²⁷⁹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 3. pont.

²⁸⁰ Az érintett álláshelyek megüresedése önkéntes kilépés, a munkaképesség megváltozása, öregségi nyugdíjazás, önkéntes munkaidő-csökkentés vagy kötelességszegés miatti jogszerű elbocsátás miatt, nem pedig létszámleépítés következtében történhet.

²⁸¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 33. cikk.

²⁸² A megváltozott munkaképességű munkavállalók által használt berendezések átalakításának vagy beszerzésének, illetve szoftverek beszerzésének és érvényesítésének költségei – beleértve az átalakított vagy segítség nyújtására alkalmas technológiai felszerelések költségeit is –, amelyek azokon a költségeken felül

9.4.2.2. Hátrányos helyzetű munkavállalók támogatása a csoportmentességi rendelet alapján

A 651/2014/EU bizottsági rendelet a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának támogatását szintén két támogatási kategória keretében teszi lehetővé:

- a hátrányos helyzetű munkavállalók felvételéhez bértámogatás formájában nyújtott támogatás vagy
- hátrányos helyzetű munkavállalók segítésének költségeit ellentételező támogatás.

A támogatás kedvezményezettje kizárólag hátrányos helyzetű személynek minősülő munkavállaló foglalkoztatásához kapcsolódóan részesülhet támogatásban.

Hátrányos helyzetű munkavállaló bármely olyan személy, aki

- az előző 6 hónapban nem állt rendszeres, fizetett alkalmazásban; vagy
- 15 és 24 év közötti életkorú; vagy
- nem szerzett középfokú végzettséget vagy szakmai képzést (az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszerének 3. szintje), vagy a nappali tagozatos tanulmányait legfeljebb 2 éve fejezte be, és még nem állt rendszeres, fizetett alkalmazásban; vagy
- 50 éven felüli személy; vagy
- egy vagy több eltartottal egyedül élő felnőtt; vagy
- valamely tagállamban olyan ágazatban vagy szakmában dolgozik, amelyben a két nem megoszlásában mutatkozó különbség legalább 25%-kal meghaladja a tagállam valamennyi gazdasági ágazatára összességében jellemző átlagos különbséget, és aki az alulreprezentált nemhez tartozik; vagy
- egy tagállam etnikai kisebbségéhez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésre vagy szakmai tapasztalatszerzésre van szüksége ahhoz, hogy javuljon a tartós foglalkoztatásra való esélye.²⁸³

A hátrányos helyzetű munkavállalók felvételéhez bértámogatás formájában nyújtott támogatási kategória keretében szintén a foglalkoztatáshoz kapcsolódó, a kedvezményezett vállalkozásnál felmerülő bérköltség támogatható. A megváltozott munkavállaló foglalkoztatásához kapcsolódó bérköltség támogatási kategória szabályához – amely időben korlátlan – képest szigorúbb, tizenkét vagy súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló²⁸⁴ esetén 24 hónap bérköltsége tekintetében nyújtható támogatás.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók bértámogatásához hasonlóan, jelen támogatási kategória alkalmazhatóságának tekintetében is feltétel a kedvezményezett vállalkozás munkavállalói létszámának nettó növekedése.

jelentkeznek, amelyek akkor merülnének fel, ha a kedvezményezett nem megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatna.

²⁸³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 4. pont.

²⁸⁴ A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 99. pontja alapján súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló bármely olyan személy, aki a) legalább 24 hónapja nem áll rendszeres, fizetett alkalmazásban; vagy b) legalább 12 hónapja nem áll rendszeres, fizetett alkalmazásban, és a „hátrányos helyzetű munkavállaló” meghatározásánál felsorolt b)–g) kategóriák valamelyikébe tartozik.

A hátrányos helyzetű munkavállalók bérköltsége a csoportmentességi rendelet hatálya alatt – a fenti szabályokkal összhangban – 50%-os támogatási intenzitással támogatható.

A hátrányos helyzetű munkavállalók tekintetében nem jellemző a fizikai vagy mentális állapothoz kapcsolódóan a foglalkoztatásukhoz feltételen szükséges többletköltségek felmerülése, így ehhez igazodva a csoportmentességi rendelet is a *hátrányos helyzetű munkavállaló segítésének költségeit ellentételező támogatási kategóriát* vezetett be. A segítés olyan intézkedéseket foglal magában, amelyek támogatják a hátrányos helyzetű munkavállaló önállóságát és munkahelyi környezethez való alkalmazkodását azáltal, hogy a segítők elkísérik a munkavállalót a szociális és adminisztratív eljárások során, valamint megkönnyítik a munkaadóval folytatott kommunikációt és a konfliktuskezelést.²⁸⁵ A segítő személy bértámogatásának fontos eleme, hogy a hátrányos helyzetű munkavállaló felvételéhez kapcsolódik, így ezen támogatási kategória alapján kizárólag az ő felvételét követően felmerült segítő személy bérköltségére nyújtható támogatás. Annak érdekében, hogy a támogatás hatékonyságát növelje, a Bizottság lehetővé teszi a támogatási kategória alapján a segítő személyzet képzési költségének támogatását is. Mindkét költségelem tekintetében a kedvezményezett vállalkozásnál felmerült költségek 50%-ára nyújtható támogatás.

9.4.3. Bejelentési értékhatár

A fenti támogatási kategóriák tekintetében a csoportmentességi rendelet kizárólag az általa megjelölt támogatási összegeket meg nem haladó támogatások esetén alkalmazható, amelyet minden támogatási kategória tekintetében külön állapít meg.

Képzési támogatás esetén ez képzési projektenként 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg. A képzési támogatások esetében a projekt fogalmának meghatározására a 651/2014/EU bizottsági rendelet és más uniós szabály sem ad pontos iránymutatást a tagállamok számára. A Bizottság, valamint a Bíróság gyakorlata alapján a következő általános elv állapítható meg. Amennyiben ugyanaz a beruházási/ képzési időszak, a helyszín, a képzésben részesülő munkavállalók köre, valamint a képzési aktivitások időszaka és tartalma, abban az esetben az egyes képzési projekteket nem lehet elválasztani egymástól, és azok támogatástartalmát egybe kell számítani. Vizsgálandó továbbá, hogy a kedvezményezett milyen célra használja a képzéseket. Amennyiben ugyanazon célra, akkor a szóban forgó beruházáshoz kapcsolódó képzések egy képzési projektnek számítanak, attól függetlenül, hogy mely munkavállalókat mire, milyen időpontban képez. Amennyiben pedig eltérő célokra, akkor nem kell összeszámítani az adott képzésekhez nyújtott támogatást.

A Bizottság által a nagy összegű képzési támogatások értékelése során a gyakorlatban kialakított és alkalmazott összegegyeztetetőségi szempontokat a 2009-ben elfogadott, *A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összegegyeztetetőségi elemzés kritériumai* című bizottsági közleményben²⁸⁶ rögzítették.

²⁸⁵ 651/2014/EU bizottsági rendelet 35. cikk (3) bekezdés.

²⁸⁶ A Bizottság közleménye: A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összegegyeztetetőségi elemzés kritériumai, HL C 188/1., 2009. 08. 11., 1. o.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott támogatási kategóriák esetén 10 millió eurónak, a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható támogatási kategóriák tekintetében pedig 5 millió eurónak megfelelő forintösszegben maximalizálja a csoportmentességi rendelettel összhangban nyújtható támogatások értékét.

9.5. Megmentési és szerkezetátalakítási támogatások

Az Európai Unió állami támogatási szabályainak legfőbb célja a belső piac zavartalan működésének biztosítása oly módon, hogy a tagállamok egyes vállalkozások részére nyújtott támogatásokkal ne avatkozhassanak be indokolatlanul a gazdasági folyamatokba. E szabályrendszer fő vezérlő elvei a célhoz kötöttség, szükségesség, az elérni kívánt céllal való arányosság, valamint az, hogy a támogatás pozitív hatásai kimutathatóan meghaladják a támogatás negatív hatásait, azaz a verseny torzulását, illetve a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolását. Ezen elvek alapján az állami támogatásokra vonatkozó uniós másodlagos szabályok kizárják a potenciális kedvezményezettek köréből a *nehéz helyzetbe került vállalkozásokat*. Vagyis a tagállamok nem nyújthatnak támogatást olyan vállalkozások részére, amelyek egyébként nem tudnának a piacon maradni, megszűnnének és piaci részesedésüket versenytársaik vennék át. E szabályozási elv mögött több racionális megfontolás is felfedezhető. Egyrészt, amennyiben e vállalkozások a támogatás következtében tevékenységüket fenntartják, a versenyképes, támogatások nélkül működő vállalkozások jelentős károkat szenvedhetnek el, és előfordulhat, hogy végül ők szorulnak ki a piacról, vagy veszítenek piaci részesedésükből. Másrészt az ilyen támogatások nyújtása nem jó politikai üzenet a gazdaság szereplői számára, hiszen ha a nem hatékony vállalkozásokat az állam megmenti, mások is kevésbé versenyképes lépéseket tesznek, mivel számítanak az állam segítségére (erkölcsi kockázat), különösen, ha bukásuk jelentős társadalmi hatásokkal járna (*too big to fail*). Harmadrészt az ilyen támogatások konzerválhatják a nem előnyös piaci struktúrákat, „betonozhatják” a nem jól működő, nem eléggé hatékonyan vezetett, illetve nem eléggé innovatív vállalkozásokat. Ezáltal az egész gazdaság fejlődése lelassulhat, és a hatékony vállalkozások számára nehezebb piaci részesedésüket növelni. A Bizottság szerint tehát a nem hatékony cégek eltűnése a gazdaságból egy természetes folyamat, amelyet főszabály szerint a tagállamoknak sem szabad befolyásolniuk.

A fentiek alapján a versenytorzító potenciállal rendelkező állami támogatások nyújtásának egyik legérzékenyebb területe a nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami forrásokból történő megmentésének, illetve hosszú távú életképességüknek szerkezetátalakítás finanszírozásával megvalósuló helyreállítása. A megmentési támogatás célja, hogy a nehéz helyzetbe került társaság működését, likviditását egy meghatározott, rövid ideig fenntartsa. Ez az időszak annak eldöntésére szolgál, hogy szükség van-e strukturális változtatásokra a cég jövőbeli működéséhez, megoldható-e a társaság hosszú távú életképességének helyreállítása szerkezetátalakítási terv segítségével (amelyhez szintén adható támogatás), vagy a céget fel kell-e számolni.

Egy támogatás versenytorzító hatása a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások esetében mutatkozik meg a legnyilvánvalóbban: az adott cég nem szünteti meg tevékenységét, nem tűnik el a piacról rövid idő alatt, hanem továbbra is aktív marad.

Ezzel szemben egy regionális beruházási vagy kutatás-fejlesztési támogatás főleg a jövőbeli versenyt torzítja, és – a versenytársakra gyakorolt hatásoktól függetlenül – rövid távon a fogyasztók számára is előnyös lehet, mert a támogatás miatt a kedvezményezett olcsóbban tud termelni, és ezt érvényesítheti az általa gyártott termékek vagy az által nyújtott szolgáltatások árában is.

Ezen megállapítások alapján az állami támogatások ellenőrzését végző Bizottság a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat a leginkább versenytorzító, legkárosabb hatásokat kiváltani képes támogatásoknak tekinti. Ugyanakkor bizonyos esetekben mégis előfordulhat, hogy a nehéz helyzetbe került vállalkozásoknak nyújtható támogatások pozitív hatásai meghaladják az előbbieken felsorolt negatív hatásokat. Ennek lehetőségét a Bizottság is elismerte, és már 1994-ben iránymutatást alkotott²⁸⁷ arról, hogy milyen feltételek mellett tekinti a közös piaccal összeegyeztethetőnek a nehéz helyzetbe került vállalkozások megmentéséhez, illetve szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokat. Ezek a vállalkozások tehát csak a Bizottság által meghatározott szabályoknak megfelelő megmentési, illetve szerkezetátalakítási támogatásokban részesülhetnek, az egyéb szabályok hatálya alól ki vannak zárva. Ugyanez igaz fordítva is, azaz csak nehéz helyzetben lévő vállalkozások részesülhetnek megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokban.²⁸⁸ A Bizottság iránymutatása 1994 óta 3 alkalommal is felülvizsgálatra került, rendelkezései a gyakorlat alapján folyamatosan finomodtak, és pontosabbak lettek.²⁸⁹ A 2004-ben kiadott bizottsági iránymutatás²⁹⁰ (2004-es iránymutatás) két meghosszabbítást követően 2014-ig volt alkalmazandó, mivel a Bizottság nem kívánta, hogy e támogatások felülvizsgálatát a gazdasági és pénzügyi válság körülményei befolyásolják.

A Bizottság által egy 2009-ben készített jelentés²⁹¹ alapján a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásban részesült cégek túlélési rátája 3 év viszonylatában 77%, de ez nagyban függ attól, hogy milyen komoly nehézségeket kell a cégnek leküzdenie, illetve a nehéz helyzet előtti növekedési potenciáljától és a csődjogi szabályoktól is.

A 2004-es iránymutatást végül az Állami Támogatások Modernizációja (lásd 7.3.2. fejezet) keretében vizsgálták felül, és a Bizottság az előző iránymutatás alkalmazása során szerzett tapasztalatait, valamint a tagállamok által jelzett észrevételeket is figyelembe véve 2014-ben fogadott el új iránymutatást²⁹² azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a fenntartható növekedés elősegítéséhez, a Bizottság ellenőrzési jogkörét a komolyabb ügyekre összpontosítsa, és gyorsabb döntéshozatalt tegyen lehetővé, ami a jelen esetben különösen fontos.

²⁸⁷ *Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty* (HL C 368., 1994. 12. 13., 12. o.).

²⁸⁸ E főszabály alól ideiglenesen kivételt képeztek a pénzügyi és gazdasági válság kezelésére 2010 végéig nyújtható támogatások, amelyek jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (3) bekezdés b) pontja. E támogatások kedvezményezettje lehet nehéz helyzetben lévő pénzügyi intézmény. A pénzügyi ágazaton kívül különböző támogatásokra jogosultak azok a vállalkozások, amelyek 2008. július 1-je előtt még nem voltak nehéz helyzetben.

²⁸⁹ *Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty* (HL C 288., 1999. 10. 09., 2. o.).

²⁹⁰ A közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról (HL C 244., 2004. 10. 01., 2. o.).

²⁹¹ *Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid* (2009). Luxembourg. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe654e1e-6737-4284-8007-e9651f9182a4/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁹² Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról, HL C 249., 31. 07. 2014., 1. o.

9.5.1. A 2014-es iránymutatás hatálya

Más állami támogatási szabályokhoz hasonlóan az iránymutatás hatálya sem terjed ki egyes ágazatokra (szén- és acélágazat), vagy azért, mert teljes mértékben ki akarja zárni ilyen támogatások nyújtását, vagy mert az adott ágazatra egyedi szabályozás vonatkozik (pénzügyi ágazat, lásd a 8.12. fejezetben).

A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások csak nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújthatók, ezért a Bizottság az iránymutatásban definiálja, hogy mely vállalkozások tekinthetők nehéz helyzetben lévőnek. Ugyanakkor ez a meghatározás korábban eléggé tág volt, és teret engedett némi értelmezésre is. A fogalom alkalmazásakor irányadó gondolat: amennyiben egy vállalkozás képtelen arra, hogy akár saját erejéből, akár pedig a tulajdonosai vagy a hitelezői által biztosított források révén megállítsa a veszteségek halmozódását, amely a hatóságok külső beavatkozása nélkül szinte teljes bizonyossággal azt eredményezné, hogy rövid vagy középtávon feladja üzleti tevékenységét, nehéz helyzetben lévőnek tekintendő.

Az iránymutatás szerint egy vállalkozás méretétől, illetve a körülményektől függetlenül, akkor tekinthető *nehéz helyzetben lévőnek*, ha

- korlátolt felelősségi alapon működő társaság²⁹³ esetén törzstőkéjének több mint a fele nincs meg;²⁹⁴
- olyan társaság esetén, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozása tekintetében,²⁹⁵ a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint a fele nincs meg; vagy
- a hazai jog szerint az adott vállalkozás – függetlenül a vállalkozási formától – megfelel a kollektív fizetéképtelenségi eljárás (a vállalkozás egész vagyonára vonatkozó felszámolási eljárás) kritériumainak;
- nem kv-vállalkozás esetében, ahol az elmúlt 2 évben:
 - a vállalkozás könyv szerinti adósság/saját tőke aránya 7,5-nél magasabb; és
 - a vállalkozás EBITDA-val számolt kamatfedezeti rátája nem éri el az 1,0 értéket.

A 2014-es iránymutatásban szereplő fogalom csak viszonylag objektív feltételeket tartalmaz. A Bizottság ezzel is csökkenteni próbálta az előző szabályok alapján fennálló bizonytalanságot, mivel korábban a cég várható élethelyzetét is vizsgálni kellett.

Az újonnan (3 évnél nem régebben) alapított vállalkozások még akkor sem jogosultak megmentési célú vagy szerkezetátalakítási támogatásra, ha induló pénzügyi helyzetük bizonytalan. A 3 év elteltével is csak akkor tekinthetők nehéz helyzetben lévőnek, ha a fenti

²⁹³ Ez különösen a számviteli irányelv – az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 182., 2013. 06. 29., 19. o.) – 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett társasági formákra vonatkozik.

²⁹⁴ A 2003. évi csatlakozási szerződéssel legutóbb módosított 77/91/EGK tanácsi irányelv (HL L 26., 1977. 01. 30., 1. o.) 17. cikkében foglalt rendelkezésekhez hasonlóan.

²⁹⁵ Ez főként a számviteli irányelv 1. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett társasági formákra vonatkozik.

feltételek teljesülése mellett nem részei egy nagyobb vállalatcsoportnak.²⁹⁶ A vállalatcsoportok tagjai vagy ilyen vállalatcsoport által átvett vállalkozások pedig csak akkor tartoznak az iránymutatás hatálya alá, ha bizonyítható, hogy a vállalkozás nehézségei saját működésére és nem a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza, és a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoportszinten megoldhatók legyenek.

A fenti fogalom mellett az általános csoportmentességi rendelet egy kismértékben eltérő, de az iránymutatáshoz hasonló fogalmat tartalmaz.²⁹⁷ A rendelet alapján nyújtandó támogatások tekintetében tehát annak eldöntésére, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek minősül-e, és így kizárásra kerül-e a rendelet hatálya alól, vagy sem, ezt a definíciót kell alkalmazni.

A *nehéz helyzet* fogalma tehát az állami támogatások teljes területén alkalmazandó, mivel szintén minden más szabály alapján vizsgálendő, hogy a leendő kedvezményezett nehéz helyzetben van-e, vagy sem. Ennek messze mutató hatásai miatt sok esetben ez képezi az adott tagállam és a Bizottság közötti vita tárgyát. Ebből következően az uniós bíróságok több alkalommal is értelmezték a fogalmat, illetve annak Bizottság általi értelmezését. Ebből a szempontból fontos kiemelni, hogy a Bizottság által a nehéz helyzet fennálltának megállapításához elvégzendő vizsgálat gazdaságilag összetett tények és körülmények figyelembevételét és értékelését igényli. Az uniós bíróságok nem helyettesíthetik a Bizottság értékelését a gazdaságilag összetett tények és körülmények általuk elvégzett értékelésével, az európai bíróságok felülvizsgálatának következképpen az eljárási és az indokolási szabályok betartásának, a tények tárgyi pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára kell korlátozódnia.²⁹⁸

46. szövegdoboz

A nehéz helyzet fogalmára vonatkozó ítéletek

A Biria-ítéletben²⁹⁹ a Törvényszék megerősítette, hogy a fogalomban felsorolt feltételek közül egy teljesülése is elegendő ahhoz, hogy egy vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek minősüljön, valamint azt is kifejtette, hogy egy több vállalkozás összefonódása során létrejött vállalat helyzetének megítélésekor, mivel a vállalat két jogelődjének összefonódásából jött létre, nem lehet azoktól különállónak tekinteni, vagyis a nehéz helyzet „örökölhető”.

A Nerea-ítéletben³⁰⁰ az Európai Unió Bírósága a nehéz helyzet fogalmával kapcsolatos két előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdést is megválaszolt, és ezáltal pontosította a fogalmat. Egyrészt kifejtette, hogy a kollektív fizetéseképtelenségi eljárás fogalma a nemzeti jogban szabályozott összes vállalkozásokkal szembeni kollektív fizetéseképtelenségi eljárásra vonatkozik, függetlenül attól, hogy ezeket az eljárásokat a nemzeti közigazgatási hatóságok vagy bíróságok

²⁹⁶ Annak eldöntésére, hogy egy vállalkozás független, vagy egy csoport részét képezi-e, a 2003/361/EK ajánlás I. mellékletében meghatározott feltételeket kell figyelembe venni.

²⁹⁷ A rendelet 2. cikk 18. pontja.

²⁹⁸ Lásd a Törvényszék T-111/01. és T-133/01. számú Saxonía Edelmetalle és ZEMAG Kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. május 11-én hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1579. o.] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²⁹⁹ A Törvényszék ítélete a T102/07. és T-120/07. számú Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH és MB System GmbH & Co. KG kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben.

³⁰⁰ A C-245/16. számú Nerea S.p.A. kontra Regione Marche ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:521].

hivatalból indítják-e meg, vagy a megindításukra az érintett vállalkozás kezdeményezésére kerül sor. Másrészt a kollektív fizetésképtelenségi eljárás alá vonása akadályát képezi további támogatások nyújtásának, és ebből a szempontból a támogatás nyújtásának időpontját kell figyelembe venni. Vagyis egy eredetileg nem nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak nyújtott támogatás vagy egy részlete később nem vonható vissza pusztán arra való hivatkozással, hogy a kedvezményezett később kollektív fizetésképtelenségi eljárás alá került, vagy az alá tartozás feltételeinek megfelel.

Forrás: a szerző szerkesztése

9.5.2. Az iránymutatás alapján nyújtható támogatások és az összeegyeztethetőség feltételei

Az iránymutatás alapján megmentési, szerkezetátalakítási és ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás nyújtható. Az iránymutatás továbbá tartalmazza, hogy a szerkezetátalakítás szociális költségeinek finanszírozása, vagyis az elbocsátott munkavállalók számára az adott tagállam munkaügyi előírásai alapján automatikus jogosultság előre megszabott követelményeinek megfelelő valamennyi munkavállaló számára – általában ágazati korlátozás nélkül – elérhető, a programok nem tartalmaznak az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatást a szerkezetátalakítást végrehajtó vállalkozás szempontjából. Ez a kitétel azonban nem igaz az ágazati előírásokra, mert azok *szeliktívnnek* minősülnek. A már elbocsátott munkavállalók foglalkoztatását segítő intézkedéseket a Bizottság nem ellenzi, de a munkáltató által jogszabály vagy kollektív szerződés alapján tett kifizetések állami finanszírozását, átvállalását támogatásnak tekinti, mivel ezek egy vállalkozás átlagos működési költségeinek minősülnek.

Mivel az iránymutatás elfogadására az Állami Támogatások Modernizációja keretében került sor, az iránymutatás alapján nyújtható támogatások EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti összeegyeztethetőségéhez is a közös értékelési elvek teljesülését kell vizsgálni, és mindegyik elv teljesülése szükséges az összeegyeztethetőséghez.

A közös érdekű célkitűzés tekintetében nem elegendő azt bemutatni, hogy a vállalkozás megmenekül a felszámolástól, hanem a kezelni kívánt szociális nehézségeket és a piaci hiányosságot kell ismertetni, amelyeket a cég hosszú távú életképességének támogatással történő biztosítása kezelni fog.

A piaci hiányosság terén a tagállamoknak azt kell bemutatniuk, hogy a leendő kedvezményezett megszűnése komoly szociális feszültséget okozna, mert az adott régióban az uniós vagy a nemzeti átlaghoz képest amúgy is magas a munkanélküliség vagy valamilyen alapszolgáltatás nyújtása (például infrastruktúra, általános gazdasági érdekű szolgáltatás)³⁰¹ szakadna meg, a régióban fontos termelési értékláncban jelentkezne törés. A támogatás szükségességét ezekben az esetekben elég könnyű bemutatni, mivel az alternatív forgatókönyv az, hogy a vállalkozás a támogatás hiányában megszűnik.

³⁰¹ Az irányelvben a Bizottság külön jelzi, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások esetén figyelembe veszi e szolgáltatások jellegzetességeit (például nem követel meg piacirészesedés-csökkenést), valamint a szolgáltatás nyújtásának folytonosságát.

A támogatás megfelelő jellegét a tagállamok a visszatérítendő támogatási formák minél nagyobb arányával tudják teljesíteni, ezzel is csökkentve a támogatás versenytorzító hatását.

Az ösztönző hatás bizonyítása során a tagállamnak arra kell rámutatnia, hogy a támogatás nélkül a cég megszűnne, vagy olyan módon alakítaná át, ami nem szolgálná a közös érdekű célkitűzést.

A támogatás versenytorzító hatása miatt a Bizottság különösen nagy figyelmet szentel a támogatás összegének szükséges minimálisra korlátozására, vagyis a megmentéshez, illetve a szerkezetátalakításhoz szükséges összeg engedélyezésére. Sok esetben előfordul, hogy a támogatás kifizetését csak több részletben engedélyezi, és az egyes részletes nyújtásához feltételek teljesítését írja elő. A támogatás minimálisra korlátozása viszont magában foglalja annak lehetőségét, hogy előre nem látható okok miatt a támogatás nem elegendő a szerkezetátalakítás végrehajtásához, és a tervet módosítani kell, ami újabb bizottsági engedélyezést igényel, és a kedvezményezettnek az újabb támogatásért cserében versenytorzítást kompenzáló eredeti intézkedések körének kibővítését is vállalnia kell.

A negatív hatások korlátozása több szempontból is erős figyelmet kap a Bizottság részéről. Egyrészt az úgynevezett „először és utoljára” elv alapján egy vállalkozás főszabály szerint 10 éven belül egyszer részesülhet megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásban.³⁰² Ezzel elkerülhető, hogy a már támogatott vállalat a jövőben ismételt jelentős kockázatokat vállaljon, és ismét sérülékennyé váljon, illetve a folyamatosan problémákkal küzdő vállalatokat az állam többször is megmentse az adófizetők pénzéből.

A támogatással okozott versenytorzulás korlátozása érdekében a kedvezményezettnek egyes, a cégstruktúrát és jövőbeli üzleti magatartását érintő vállalásokat kell tennie a szerkezetátalakítás idejére.

9.5.3. Megmentési támogatás

A megmentési támogatás – nevének megfelelően – egy nehéz helyzetbe került vállalkozás számára nyújtott gyors állami segítséget jelent. A megmentési támogatás célja, hogy a vállalkozás időt nyerjen, és hogy a vezetés, illetve az állam eldönthesse a cég jövőjére vonatkozó hosszabb távú döntéseket. Az ideiglenes jellegből következően a megmentési támogatást visszafizetendő támogatási formában (hitel vagy hitelgarancia) lehet csak nyújtani, tehát a cég likviditási problémáinak kezelésére szolgál, strukturális intézkedés finanszírozását a Bizottság általában nem engedélyezi a megmentési támogatásból. A versenytorzulás csökkentése érdekében a kedvezményezettnek pedig piaci árat kell fizetnie érte, amelynek kiszámítása során figyelemmel kell lennie a nehéz helyzetből fakadó magasabb hitelkockázat hatására is. A kedvezményezettnek a referenciaráta-közlemény alapján tehát legalább a referencia alapkamatot és 400–1000 bázispontos felárat kell fizetnie a felajánlott fedezetek hitelösszeghez viszonyított értéke alapján. A megmentési támogatás időtartama főszabály szerint maximum 6 hónap. Ezen idő alatt kell a vállalatot érintő hosszú távú döntéseket meghozni, amelyek a következők lehetnek: a cég, illetve eszközeinek értékesítése a piacon, a cég felszámolása, illetve a cég életképességének szerkezetátalakítással történő helyreállítása.

³⁰² Bizonyos erősen korlátozott esetekben, például előre nem látható helyzetekben az „először és utoljára” elv alkalmazásától a Bizottság eltekinthet.

A 6 hónapot követően a cégnek vagy vissza kell fizetnie a hitelt, vagy be kell jelenteni a Bizottságnak a cég szerkezetátalakítási tervét és az ahhoz kapcsolódó támogatás formáját, mértékét. Ez utóbbi esetben a megmentési támogatás időbeli hatálya a szerkezetátalakítási támogatás elbírálásának lezárásáig meghosszabbodik, de a cégnek további 50 bázispontos felárat kell fizetnie. A harmadik lehetőség a 6 hónapos időszak végén a felszámolási terv bemutatása, vagyis a cég felszámolásának megindítása, ami a cég megszűnéséhez vezet.

A támogatás arányossága úgy biztosítható, hogy a tagállam a bejelentéskor bemutatja a cég likviditási hiányát az érintett 6 hónapra, és az (állami garanciával biztosított) hitel összegét ehhez igazítják. A hitelösszeg meghatározásához a Bizottság az iránymutatás mellékeltében egy számítási formulát alakított ki:

$$EBIT_t + \text{értékcsökkenés}_t - \text{workingcapital}_t - \text{workingcapital}_{t-1} / 2$$

47. szövegdoboz

Példa a megmentési támogatásra

Legutóbb a jelentős sajtófigyelmet is élvező, 2018 augusztusában bejelentett AirBerlin csődjét követően került sor a megmentési támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazására (SA.48937. számú ügy). A német hatóságok – nem kis belpolitikai vitát követően – 2018 augusztusának közepén jelentették be, hogy 150 millió euró értékben áthidaló kölcsönt nyújtanak a bajba jutott cég számára, ami lehetővé teszi a cég eszközeinek működés melletti értékesítését. A megmentési támogatásnak tehát eredetileg sem volt célja, hogy szerkezetátalakítási terv és annak állami finanszírozása kövesse. A hitel nyújtását a Bizottság szeptember elején jóváhagyta azzal a feltétellel, hogy a hitelrészletek folyósítására hetente a cég likviditási igénye alapján kerül sor, és annak összegét a felszámolási eljárás során várható bevételek fedezni fogják. A megmentési támogatás jelen esetben nemcsak a cég, hanem a már repjegyet vásárló utasok érdekeit is szolgálta, mivel az állami hitel lehetőséget biztosított arra, hogy a cég tevékenységét ne kelljen azonnal megszüntetni, és rendezett átmenetre kerüljön sor. A Bizottság engedélye arra is kitért, hogy a cég megszűnésével és a hitel visszafizetésével a támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásait minimalizálták. A cég eszközeit a felszámolás során versenytársak vásárolták meg.

Forrás: a szerző szerkesztése

9.5.4. Szerkezetátalakítási támogatás

9.5.4.1. A szerkezetátalakítási támogatás fogalma és szabályai

A nevéből is látszik, hogy a szerkezetátalakítási támogatás célja, hogy a vállalkozás működését átalakítva biztosítsa hosszú távú életképességét és azt, hogy a nehéz helyzetbe került vállalkozás ismét nyereséget tudjon termelni, életképessé váljon. A támogatás tehát nem a múltbéli hibák költségeit kell, hogy fedezze, hanem a jövőbeli tevékenység életképességére fókuszál, és egy hosszú távú (3–5 éves) szerkezetátalakítási terv végrehajtásához kötve nyújtható csak.

A terv realiziztikusságát és végrehajthatóságát a bizottság a bejelentés során igen alaposan ellenőzi. A terv részét képezik: a veszteséges tevékenységek leállítása vagy át-

alakítása, hitelezőkkel adósságrendezés, forrásbevonás a támogatás mellett a piacról vagy a tulajdonosoktól. A tervnek be kell mutatnia a kedvezményezett nehéz helyzetét okozó tényezőket és a kedvezményezett gyengeségeit, valamint vázolni kell, hogy a tervezett szerkezetátalakítási intézkedések hogyan oldják meg a kedvezményezett mögöttes problémáit, melyik intézkedésnek milyen költségcsökkentő vagy hatékonyságnövelő hatása lesz. A tervben több forgatókönyvet is be kell mutatni, a semleges és a pesszimista környezet hatásait is ismertetni kell. Az életképesség helyreállítása nem függhet az olyan külső tényezőkre vonatkozó optimista feltételezésektől, mint például az árváltozások, a szűkös erőforrások iránti kereslet vagy kínálat, és nem kapcsolható ahhoz sem, hogy a kedvezményezett az átlagosnál jobban teljesít a piacon, hatékonyabb lesz versenytársainál, új tevékenységekbe kezd, vagy olyan területekre terjeszkedik, amelyeken korábban nem volt jelen.

A tagállamnak törekednie kell arra, hogy a támogatás összegét a minimálisra korlátozza, és a formáját is úgy alakítsa ki, hogy a versenytorzító hatásokat minimalizálja (például visszafizetendő támogatás, jövőbeli nyereség megosztását biztosító tőkeemelés). A likviditási problémák csak ideiglenesen nyújtott állami támogatással kezelhetők, az erre adott állami forrást a kedvezményezettnek a terv során vissza kell fizetnie.

Emellett a szerkezetátalakítás költségeit a kedvezményezettnek minél magasabb arányban a saját forrásaiból kell fedeznie (például eszközértékesítéssel), és a cég tulajdonosainak pedig részt kell venniük a nehéz helyzetbe került cég megmentésében, akár a korábbi tulajdonuk elvesztése árán is. Ez a tehermegosztás arra szolgál, hogy senki se bízjon abban, hogy a vállalkozását majd az állam megmenti, és tevékenységét változatlan feltételek mellett tovább folytathatja, a nyereséget pedig learatja. A Bizottság el akarja kerülni, hogy jó gazdasági teljesítmény esetén a vállalkozás tulajdonosai részesüljenek a profitból, azonban nehézségek esetén a költségeket az államon keresztül az adófizetőkre terheljük. Így a túlzott kockázatvállalásból eredő bukások száma csökkenthető, mivel az eredeti tulajdonosok elveszítik az állami forrásból megmentett és szerkezetátalakítással a piacon tartott cégben a részesedésüket, így a jövőbeli nyereségből nem részesülhetnek. A tehermegosztás a 2014-es iránymutatás egy új eleme, és *a bankok szerkezetátalakítására vonatkozó közleményből* (lásd a 9.5. fejezetet) került az általános szabályok rendszerébe az úgynevezett erkölcsi kockázat mérséklésére. Az iránymutatás szigorú előírásai alapján: „A megfelelő tehermegosztás rendes esetben azt jelenti, hogy az eredeti részvényeseknek, és adott esetben az alárendelt hitelezőknek a veszteségeket teljes mértékben viselniük kell. Az alárendelt hitelezőknek hozzá kell járulniuk a veszteségek viseléséhez, vagy hitel-tőke konverzió, vagy az érintett instrumentumok tőkeösszegének leírása révén. Ezért állami beavatkozásra csak azután kerülhet sor, hogy a veszteségeket teljes mértékben elszámolták és a meglévő részvényeseknek és alárendelt hitelezőknek tulajdonították. A szenior hitelezők teherviselését az iránymutatás nem várja el. Minden esetben, a jogi lehetőségek kimerítésével meg kell akadályozni, hogy a szerkezetátalakítási időszakban forráskiáramlás történjen a kedvezményezettől a tőketulajdonosokhoz vagy alárendelt hitelezőkhöz.”³⁰³ Tehát az államhoz a nehéz helyzetbe került cég csak utolsó mentsvárként fordulhat, ha a piaci lehetőségeket a helyzet kezelésére már kimerítette.

A szerkezetátalakítási támogatások legerősebb korlátozó hatásai mégis mindezekon felül az úgynevezett kompenzációs és magatartási intézkedések, amelyeket a kedvezmény-

³⁰³ Az iránymutatás 66. pontja.

nyezettnek kell vállalnia a szerkezetátalakítási terv időszakára a fennmaradása által okozott versenytorzulás ellentételezése érdekében. Ezek kialakítása minden esetben egyedi mérlegelés során valósul meg, hiszen a vállalások hatással lehetnek a cég nyereségteremtő képességére, korlátozzák azt, ami viszont az életképesség helyreállítását nehezíti meg. Így a Bizottságnak a szerkezetátalakítás engedélyezése során mindig egy nehéz egyensúlygyakorlatot kell végrehajtania, mérlegelve, hogy e között a két, egymásnak ellentmondó elvárás között pontosan hogyan valósítható meg az életképesség helyreállítása, de a kedvezményezett is „megfizesse” a támogatás árát.

A kedvezményezett jövőbeli tevékenységét korlátozó intézkedések az alábbiak lehetnek:

- Strukturális intézkedések: piaci kapacitás csökkentése, ide nem értve a veszteséges tevékenységek megszüntetését, egyes termelőeszközök, leányvállalatok vagy kapacitások értékesítése.
- Magatartási intézkedések: céljuk, hogy a támogatás ellenére egészséges verseny maradjon a piacon. A kedvezményezett a szerkezetátalakítási terv időszaka alatt nem szerezhethet részesedést más vállalkozásokban, jelenlétét nem növelheti a piacon akvizíciókkal. A kedvezményezett nem hirdetheti, hogy állami támogatásban részesült, és ettől helyzete stabillá vált. Egyes üzleti tevékenységek folytatásától való tartózkodás, földrajzi piacokról kivonulás nem lehet árdiktáló a piacon, vagyis nem ajánlhatnak a többi piaci szereplőnél kedvezőbb feltételeket, árat stb.
- Piacnyitási intézkedések: a Bizottság előírhatja, hogy a kedvezményezett nyisson meg egyes, általa korábban lefedett piacokat (például mondjon le koncessziós jogairól).

Ezeket az intézkedéseket a kedvezményezett egyedi helyzetének és a támogatás mértékének alapján kell minden egyes szerkezetátalakítás esetében külön-külön kidolgozni. A Bizottság ennek érdekében az engedélyezési eljárás során „megvizsgálja a kedvezményezett szerkezetátalakítás előtti és utáni méretét és a piacán vagy piacain betöltött relatív jelentőségét, hogy értékelhesse a támogatás említett piacokra gyakorolt várható hatásait az állami támogatás nélküli helyzet várható hatásainak viszonylatában”.³⁰⁴

48. szövegdoboz

Kompenzációs intézkedés – az Areva szerkezetátalakításának engedélyezése

A Bizottság 2017 januárjában engedélyezte a támogatást a francia állami tulajdonban lévő Areva-cégcsoport szerkezetátalakításához. A cégcsoport uránbányászat, dúsítás, nukleáris logisztika, erőművek leszerelése és atomreaktorok tervezése, kivitelezése, valamint karbantartása terén nyújt szolgáltatásokat. A mintegy 40 ezer ember foglalkoztató cégcsoport nehézségeit nagyrészt a nukleáris ágazat változásai okozták. Egyrészt a gazdasági válság, másrészt a fukusimai baleset miatt csökkent a kereslet, a piac beszűkült, és egyes építési megbízásai során jelentős késedelemmel végzett el munkákat, ami szintén jelentős többletköltségeket eredményezett. Ennek ellenére az Areva-csoport növelte kapacitásait, ami a működési költségeinek emelkedésével járt. Mindezek

³⁰⁴ Az iránymutatás 89. pontja.

eredményként a 2011–2015-ös pénzügyi években a cégesoport veszteségei meghaladták a 9 milliárd eurót, és adósságai – beleértve a kötvénykibocsátásokat – is elérték a 9,4 milliárd eurót.

A francia hatóságok 2016-ban jelentették be a Bizottságnak a cég szerkezetátalakítási tervét, amely hatékonyságnövelő, költségesökkentő intézkedéseket és egyes leányvállalatok elidegenítését is felölelte. Ugyanakkor a terv végrehajtásából származó többletforrások nem tűntek elegendőnek az Areva-csoport tartozásainak kiegyenlítéséhez. A francia hatóságok ezért úgy becsülték, hogy az Areva-csoport sajáttőke-szükséglete 5 milliárd euró, amiből 4,5 milliárd eurót tőkeemeléssel kívántak biztosítani.

A bejelentéskor átadott dokumentáció alapján a Bizottság megkérdőjelezte az Areva-csoport hosszú távú életképességének helyreállítási tervét alátámasztó feltevések valószerűségét és azt is, hogy a terv alkalmas-e a hosszú távú életképesség helyreállítására. A Bizottság ezért a terv módosítását kérte, és a hivatalos vizsgálati eljárást megindítását, valamint érdekelt harmadik felek véleményének meghallgatását követően az alábbi vállalatok alapján, a cégesoport által végzett tevékenységek piacainak elemzését követően engedélyezte a szerkezetátalakítás állami támogatását.

Feltétel volt, hogy cégesoport nem szerez részesedést más társaságokban. A reaktor üzemégből a cégesoport teljesen kivonul, egy adott leányvállalatának a kapacitásait nem növeli. A szerkezetátalakítási tervben bejelentetten kívüli egyéb tevékenységet a cégesoport nem folytat, más piacokra nem lép be. A másik francia állami társaság az EDF részére átadott, a szerkezetátalakítás során létrehozott New Areva NP társasággal nem lép stratégiai partnerségre, illetve nem köt kereskedelmi együttműködést előírányzó egyéb olyan keretmegállapodást (a cégek közös ajánlatot tehetnek). A cég az általa kapott támogatást nem tünteti fel versenyelőnyként termékei és szolgáltatásai értékesítésekor.

Forrás: a szerző szerkesztése

9.5.4.2. Általános kivételek a szerkezetátalakítási támogatások terén

A bizottság nagyobb rugalmasságot mutat az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontjai szerinti támogatott területeken működő vállalkozások részére nyújtandó megmentési és (ideiglenes) szerkezetátalakítási támogatások elbírálása során, és figyelembe veszi az elmaradott régió fejlesztési igényeit is. Így engedélyezhet például alacsonyabb saját hozzájárulást vagy kisebb mértékű kompenzációs vállalatokat.

Az iránymutatás továbbá kifejezetten említi az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellátásával megbízott vállalkozások megkülönböztetett kezelését. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Bizottság a támogatás szükségességének vizsgálata során figyelembe veszi a szolgáltatás folyamatos nyújtásának igényét, másrészt az SGEI ellátásáért kapott, összeegyeztethető támogatásnak minősülő állami kompenzációt nem veszi figyelembe a tehermegosztás meghatározása során. Ellenkező esetben a szolgáltatás zavartalan fenntartása nem lenne lehetséges. Ugyancsak nem várja el az SGEI ellátásához nélkülözhetetlen eszközök értékesítését. Ezzel szemben a Bizottság a nagy összegű bejelentési kötelezettség alá eső kompenzációs intézkedésekre vonatkozó szabályok hatálya alól a nehéz helyzetben lévő vállalkozásokat kizárja.³⁰⁵ Ilyen vállalkozások tehát nem bízhatók meg általános gaz-

³⁰⁵ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011).

dasági érdekű feladatok kompenzáció ellenében történő ellátásával. A Bizottság döntési gyakorlata alapján az elmaradt kompenzáció vagy „alulkompenzálás” azonban nem jelent automatikusan nehéz helyzetet.

9.5.4.3. Ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás

Szakítva a korábbi iránymutatások megmentési és szerkezetátalakítási támogatások ket-tőségén alapuló megközelítésével, a 2014-es iránymutatás harmadik, áthidaló támogatási formaként bevezeti az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás lehetőségét. E támogatási forma lehetővé teszi, hogy egyes cégek pusztán likviditási támogatással élve befejezzék szerkezetátalakításukat is. E támogatást hitel vagy hitelgarancia formájában lehet nyújtani megfelelő piaci árazás mellett, és 6 helyett maximum 18 hónapig nyújtható, amely időszak végén – a megmentési támogatáshoz hasonlóan – végre kell hajtani a szerkezetátalakítási tervet, vissza kell fizetni a kapott hitelt, a garanciát meg kell szüntetni, vagy fel kell számolni a vállalkozást.

Az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás tehát lehetővé teszi, hogy a likviditási nehézségekkel rendelkező vállalkozások kevésbé összetett és ezért gyorsabb szerkezetátala-kítást végrehajtvá életben maradjanak, és ne kösse őket a megmentési támogatás viszonylag rövid, 6 hónapos időkerete.

9.5.4.4. Eljárési kérdések

A nagyvállalatoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat egyedileg kell jóváhagyatni a Bizottsággal az EUMSz. 108. cikk (3) bekezdése alapján, pontosan azért, hogy a Bizottság teljes mértékben elemezni tudja a támogatás pozitív és negatív hatásait, és az utóbbiakat megfelelően kezelni tudja, illetve a szerkezetátalakítási terv megalapozott-ságát érdemben át tudja tekinteni.

Kkv-k számára a tagállamoknak főszabály szerint programot kell létrehozniuk, és elő-zetesen bejelenteniük, amiből egy vállalkozás maximum 10 millió eurónak megfelelő tá-mogatást kaphat. E programok esetében az összegegyeztetetőségi feltételeket a Bizottság a kkv-k méretéhez és a támogatás hatásaihoz igazítja, így például a kedvezményezettnek kisebb önerőt kell adnia, és nem kötelező jövőbeli magatartását – a kapacitásnövelés ki-vételével – a szerkezetátalakítás során korlátoznia.

A megmentési támogatások esetében jelentkező sürgősségre tekintettel a Bizottság a 10 millió eurót meg nem haladó összegű támogatásokat, amennyiben a szükséges ösz-szeg mértékét a tagállam a Bizottság által megadott számítási módszer szerint jelenti be, és az iránymutatás egyéb feltételeit teljesíti, 1 hónap alatt jóváhagyja.

Az iránymutatás arra is lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy a már jóváha-gyott szerkezetátalakítási tervet bizottsági előzetes engedéllyel módosítsák. Amennyiben ez az eredetileg vállalt feltételek könnyítését jelenti, vagy a támogatási összeg emelésével jár, a Bizottság ezeket a megfelelően ellensúlyozó kompenzációs intézkedések vállalását szabja a módosítás feltételül.

9.5.4.5. Az uniós bíróságok joggyakorlata a szerkezetátalakítási támogatások terén

A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások szigorú összeegyeztethetőségi feltételeiből fakadóan egy tagállam jellemzően csak akkor tudja azokat teljesíteni, ha már a támogatás nyújtása előtt figyelemmel van azokra. Ebből következően a legtöbb esetben, amikor a Bizottság egy nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak jogellenesen nyújtott intézkedést vizsgál, meg is állapítja, hogy az nem volt összeegyeztethető az iránymutatással, és a támogatás visszatéríttetését rendeli el. Ezekben az esetekben a tagállamok a leggyakrabban a vállalkozás nehéz helyzetét próbálják az uniós bíróságok előtt kifogásolni, mivel így egyéb támogatásokra is jogosultak lehetnének. A bíróságok viszont a legtöbb esetben elfogadják a Bizottság összetett gazdasági alapokon nyugvó értékelését, és a keresetet elutasítják.

A bírósági szakaszba kerülő ügyek kifejezetten kis száma végződik a Bizottság határozatának megsemmisítésével. Az egyik ilyen kivétel volt az első Electrolux-ítélet,³⁰⁶ amelyben a FagorBrandt francia háztartási eszközöket gyártó cégnek Franciaország által nyújtott szerkezetátalakítási támogatást jóváhagyó bizottsági határozatát támadta meg sikerrel a kedvezményezett két versenytársa. Az ítéletben a Törvényszék azt vizsgálta, hogy a Bizottság betartotta-e az akkor alkalmazandó 2004-es iránymutatást. A vizsgálat egyrészt arra irányult, hogy a cég által vállalt és a Bizottság által elfogadott kompenzációs intézkedések megfelelőek és arányosak voltak-e. A Törvényszék megállapította, hogy a kompenzációs intézkedésként elfogadott Brandt Components leányvállalat értékesítésére 3 évvel a támogatás bejelentését megelőzően került sor, így nem volt célja, nem is lehetett hatása a támogatás által okozott versenytorzítás enyhítése.³⁰⁷ Emellett, bár a leányvállalat 2004-es értékesítése a mosógépalkatrészek piacán csökkentette a FagorBrandt részesedését, azonban nem bizonyították, hogy az intézkedés következtében ugyanerre sor került a kedvezményezett fő tevékenységének (háztartási elektronikai eszközök gyártása) piacán. A Törvényszék a felperes keresete alapján azt is megvizsgálta, hogy az ügyvezett Deggendorf-elvet³⁰⁸ betartották-e a támogatás nyújtása során, a kedvezményezett visszafizette-e a korábban kapott összeegyeztethetetlen támogatásokat a szerkezetátalakítási támogatás nyújtása előtt. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a cégcsoport olaszországi leányvállalata tekintetében erre nem került sor. A Bizottság nem vizsgálta e támogatás és a szerkezetátalakítási támogatás halmozott hatását, és azt sem, hogy a kompenzációs intézkedések a halmozott hatásokat ellensúlyozzák-e. Mivel az állami támogatási szabályokat vállalkozásokra kell alkalmazni, a másik tagállam által a cégcsoport számára nyújtott támogatás hatásai is vizsgálандók

³⁰⁶ A T-115/09. és T-116/09. számú Electrolux AB és Whirlpool Europe BV kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:76].

³⁰⁷ Ez akkor lenne elfogadható érv, ha az intézkedést a cég a támogatás bejelentését követően vagy közvetlenül azt megelőzően hajtotta volna végre, amikor a támogatás nyújtásának szándéka már egyértelmű. Lásd a T-349/03. számú Corsica ferries France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2005:221] 225. pontját.

³⁰⁸ A C-355/95. P. számú TWD kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1997, I-2549. o.] (a továbbiakban: Deggendorf-ítélet) alapján egy vállalkozás nem részesülhet állami támogatásban mindaddig, amíg a korábban kapott, de összeegyeztethetetlennek minősített támogatást annak kamataival vissza nem fizeti. A Deggendorf-ítélet 25. és 26. pontja azonban lehetővé teszi, hogy a támogatást a Bizottság azzal a feltétellel engedélyezze, hogy folyósítása előtt a korábban kapott összeegyeztethetetlen támogatást a kedvezményezett visszafizeti.

egy új támogatás nyújtása során, függetlenül annak összegétől vagy az új támogatáshoz viszonyított nagyságától. A Törvényszék e két értékelési hiba miatt megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Az ítélet megerősítette, hogy a Bizottság kizárólag a szerkezetátalakítási támogatás bejelentésekor elhatározott, a szerkezetátalakítási terv részét képező kompenzációs intézkedések hatásait értékelheti, évekkel korábbi átszervezések, leányvállalatok értékesítése ebből a szempontból nem releváns, hiszen a kompenzáció a támogatás által okozott versenytorzulás ellentételezését kell szolgálja. Az ítélet arra is rámutatott, hogy a nehéz helyzetbe került kedvezményezett hosszú távú életképességének helyreállítása és a kompenzációs intézkedések meghatározása pedig minden esetben a támogatás összeegyeztethetőségi vizsgálatának kritikus pontja, hiszen a kompenzációs intézkedések per definitionem rontják a cég nyereségességét³⁰⁹ és ezzel az életképességét.

³⁰⁹ Az iránymutatás alapján a hitelleírás és veszteséges üzletágak bezárása nem tekinthető kompenzációs intézkedésnek.

10. ÁGAZATI SZABÁLYOK

Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja ad lehetőséget arra, hogy a tagállamok ágazati támogatást nyújtsanak. Az ágazati támogatásra vonatkozó szabályokra vonatkozóan nincs egységes bizottsági dokumentum, amely tartalmazná az ágazati támogatásra vonatkozó általános szabályokat, tekintettel arra, hogy az ágazati szabályok azért váltak szükségessé, mert olyan probléma merült fel, amelyet az általános szabályok alatt nem lehetett orvosolni.

Az alábbiakban néhány ágazatra vonatkozó speciális szabályrendszert mutatunk be.

10.1. A széles sávú hálózatok kiépítésére vonatkozó állami támogatási szabályok

A széles sávú hálózatok pozitív gazdasági és társadalmi hatása nehezen vitatható. Sőt, a gazdaság szempontjából a szélessávúinternet-elérést biztosító infrastruktúrát hasonlították már autópályához abban az értelemben, hogy míg a sztrádák elengedhetetlenek az áruszállításhoz, úgy a jól működő szélessávúinternet-hálózat előfeltétele a digitális szolgáltatások fejlődésének,¹ és azt is igazolják a kutatások, hogy megfelelő széles sávú infrastruktúra rendelkezésre állása a saját ágazatán túl a gazdaság egészére is kedvező hatással van.² A társadalmi szerepével kapcsolatban pedig szintén gyakori a nélkülözhetetlen jelző: a demokratikus folyamatok mellett a legalapvetőbb szolgáltatások, így többek között az egészségügy, a közlekedés és az oktatás is egyre inkább elképzelhetetlen megfelelő minőségű internet-hozzáférés nélkül.³

A piac azonban nem gondoskodik arról, hogy minden térségben elérhető legyen a korszerű széles sávú hálózatok, mivel azok fejlesztése, működtetése költséges, és az alacsonyabb népsűrűségű térségekben korántsem kifizetődő. Azaz vannak olyan területek, ahol az állami beavatkozás, így például az állami támogatás útján megvalósuló hálózatfejlesztés társadalom- és gazdaságpolitikai okokból kifejezetten kívánatos, míg a sűrűbben lakott térségekben kiépül(ne) piaci feltételek mellett is, tehát az állami finanszírozás mellett fejlesztett infrastruktúrának piac- és versenytörzítő, a magánbefektetést kiszorító hatása lenne.⁴

¹ JONES, Christopher ed. (2016): *EU Competition Law and Energy Markets*. Vol. II. Deventer, Claeys & Casteels Publishing. 3.1055.

² FILOMENA, Chirico – GAÁL Norbert (2012): A szélessávú hálózatok kiépítéséhez nyújtott állami támogatások: alapvető fogalmak és legjobb gyakorlatok. *Állami Támogatások Joga*, 16. évf. 4. sz. 16.; 6. lábjegyzet.

³ Európai Bizottság: *Guide to High Speed Broadband Investment*, 1.1-es változat, 2014. október 22., 5. o.

⁴ JONES 2016, 3.1058. A Bizottság közleménye – Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (2013/C 25/01) (HL C 25., 2013. 01. 26.) (4), (5) és (6) bekezdés.

Az Európai Bizottság is felismerte annak fontosságát és szükségességét, hogy az igényeknek megfelelő széles sávú infrastruktúra minél előbb és minél jobb minőségben rendelkezésre álljon. A kétezres évek előzményei⁵ után a bizottság a mostani időszakra vonatkozó ambiciózus terveit az úgynevezett *digitális menetrendben* tette közzé 2010-ben.⁶ A dokumentum szerint 2020-ig biztosítani kell, hogy minden európai polgár 30 Mbps (letöltési) sebességű internet-hozzáféréssel, illetve az európai háztartások legalább 50%-a 100 Mbps-os sávszélességet meghaladó internetkapcsolattal rendelkezessen. Azóta a Bizottság újabb, még komolyabb célkitűzéseket fogalmazott meg: a gigabitalapú európai információs társadalomról szóló 2016-os bizottsági közlemény⁷ már gigabites internetkapcsolat elérhetőségét várja el 2025-re a főbb társadalmi-gazdasági szereplőknek (például iskolák, közlekedési csomópontok, közszolgáltatás-nyújtók és a digitális eszközöket intenzíven használó vállalkozások), továbbá stratégiai célként határozta meg, hogy 2025-ig valamennyi vidéki és városi európai háztartásnak álljon rendelkezésére legalább 100 Mbps letöltési sebességű, de gigabites sebességre fejleszthető internetkapcsolat.⁸

Az állami támogatási szabályok feladata e keretek között kettős: egyrészt lehetővé kell tenniük a fenti nagy ívű – és jelentős összegű beruházást igénylő⁹ – elképzelések megvalósítását, de egyúttal gondoskodniuk kell arról is, hogy a támogatás az indokoltnál jobban ne torzítsa a versenyt. Azaz támogatás csak oda irányuljon, ahol valóban szükség van rá, mert piaci hiányosság tapasztalható, és állami támogatás nélkül nem valósítható meg valamely fontos uniós törekvés, így például a digitális menetrendben foglaltak. E fejezetnek a célja annak vizsgálata, hogy a széles sávú infrastruktúrának a közös uniós célkitűzésekre figyelemmel széles körben lehetővé tett támogatását hogyan ellenpontozza az állami támogatási szabályozás annak érdekében, hogy a támogatás versenytorzító hatása minél kevésbé érvényesüljön.

10.1.1. Történeti háttér

A kifejezetten a széles sávú infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos első állami támogatási határozat 2003-ban született,¹⁰ és már ebben a dokumentumban megjelentek a mai szabályokban is visszatükröződő összeegyeztethetőségi feltételek, így a kiskereskedelmi

⁵ *Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról.* (2009/C 235/04) (HL C 235., 2009. 09. 30.); az (1)–(3) bekezdések és a kapcsolódó lábjegyzetek sorolják fel a digitális menetrendet megelőző uniós lefedettségi célkitűzéseket tartalmazó dokumentumokat.

⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai digitális menetrendről [COM(2010) 245], 2010. 08. 26.

⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az összekapcsoltság a versenyképes digitális egységes piac szolgálatában: Úton a gigabitalapú európai információs társadalom felé [COM(2016) 587], 2016. 09. 14.

⁸ A gigabitalapú európai információs társadalomról szóló közlemény, 6. és 8. o.

⁹ Az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló 2013-as bizottsági közlemény a digitális menetrend szerinti 2020-as célok eléréséhez szükséges költséget 330 milliárd euróra becsülte [lásd a közlemény (2) bekezdését].

¹⁰ A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága közzétette és folyamatosan frissíti az internetszolgáltatáshoz használt infrastruktúrára vonatkozó állami támogatási tárgyú bizottsági határozatokat. Az esetek listája el-

szintű versenyt ösztönző nagykereskedelmi hozzáférés és árazás, valamint a technológiasemlegességi követelmény és a versenyztetési kötelezettség csírái.¹¹ A 2003 és 2009 közötti időszakban külön bizottsági iránymutatás híján az állami támogatást tartalmazó intézkedéseket közvetlenül a Szerződés, a korabeli 87. cikk (ma 107. cikk) (3) bekezdés c) pontja alapján hagyta jóvá a Bizottság.

A 2008–2009-es pénzügyi válság nyomán több tagállam is a széles sávú infrastruktúra fejlesztésében látta a gazdasági talpra állás egyik módját, így a jogbiztonság és az eljárások gyorsítása érdekében felkérték a Bizottságot, hogy tisztázza az ilyen típusú beruházások támogathatóságára vonatkozó feltételrendszert.¹² Ennek nyomán született meg a joggyakorlatot és az összeegyeztethetőségi szabályokat egy dokumentumban összefoglaló, az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló 2009-es közösségi iránymutatás¹³ (a továbbiakban: 2009-es iránymutatás).

A 2009-es iránymutatás első része összefoglalja az azzal kapcsolatos korabeli joggyakorlatot, hogy a széles sávú infrastruktúrákhoz nyújtott támogatás milyen esetekben minősül állami támogatásnak, mikor finanszírozható állami forrásból az infrastruktúra-fejlesztés az állami támogatási szabályok hatályán kívül,¹⁴ és milyen feltételekkel alkalmazhatók a közszolgáltatási szabályok ezen a területen (ideértve a közszolgáltatáshoz kapcsolódó, de állami támogatás hiányát eredményező Altmark-kritériumok széles sávú infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos specifikumait).¹⁵ Ezt követően pedig az összeegyeztethetőségi szabályokat mutatja be,¹⁶ azaz azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel a támogatás az akkori 87. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján, tehát az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatásként jóváhagyható.

A 2009-es iránymutatás összeegyeztethetőségi feltételei nagyon hasonlítanak a helyébe lépő, 2013-ban hatályba lépett, az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló új iránymutatásban (a továbbiakban: 2013-as iránymutatás) foglaltakra.¹⁷ A 2009-es iránymutatás is megkülönbözteti már a fehér (ahol nincs hálózat és belátható időn belül piaci alapon nem is lesz), szürke (ahol egy hálózat van, vagy a közeljövőben piaci alapon létrejön egy) és fekete (ahol már elérhető legalább két versengő infrastruktúra) területeket,¹⁸ és a támogatást az utóbbi típusnál nem tekinti jóváhagyhatónak; a támogatást nyílt pályázati eljárást követően kell odaitélni,

érhető itt: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹¹ A Bizottság 2003. december 10-i C(2003)4480 számú határozata az N 282/2003. számú ügyben (Cumbria Broadband-ügy).

¹² FILOMENA, Chirico – GAÁL Norbert (2014): A Decade of State Aid Control in the Field of Broadband. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 13, No. 1. 34.

¹³ Közöségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (2009/C 235/04) (HL C 235., 2009. 09. 30.)

¹⁴ 2009-es iránymutatás (10)–(19) bekezdés.

¹⁵ 2009-es iránymutatás (20)–(30) bekezdés.

¹⁶ 2009-es iránymutatás (31)–(51) bekezdés.

¹⁷ A Bizottság közleménye – Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (2013/C 25/01) (HL C 25., 2013. 01. 26.).

¹⁸ A fehér területeken összeegyeztethető állami támogatás támogatható az infrastruktúra kiépítéséhez, akár a csoportmentességi rendelet alapján, tehát előzetes bizottsági kontroll nélkül is; szürke területen a piaci hiányosság bizonyítandó; fekete területen gyakorlatilag kizárt, hogy a Bizottság összeegyeztethető

technológiásemleges feltételrendszer alapján, azonos minőség esetén a gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlatot kiválasztva. A 2013-as iránymutatáshoz hasonlóan már a 2009-es változat is tartalmaz szabályokat a nagykereskedelmi hozzáférésre és árképzésre, a meglévő infrastruktúra használatára, és a visszakövetelési mechanizmus alkalmazását is előírja. A 2013-as szabályokkal rokon az is, hogy külön tárgyalja a korszerűbb úgynevezett *új generációs hozzáférési* (a továbbiakban: NGA¹⁹) hálózatok kiépítésére vonatkozó speciális összeegyeztethetőségi kritériumokat,²⁰ így megjelennek a szabályozásban külön kategóriaként az NGA-fehér, NGA-szürke és NGA-fekete területek. Ez azt jelentheti például, hogy egy terület a széles sávú alaphálózat szempontjából lehet akár fekete és egyben NGA-fehér, azaz adott területen két vagy több szolgáltató is rendelkezik széles sávú alaphálózattal, de NGA-hálózat nincs, és belátható időn belül nem is várható, hogy valamely piaci szereplő kiépít egyet. Ilyen esetben széles sávú alaphálózaté nem, de NGA-hálózat fejlesztése támogatható az érintett térségben.²¹

10.1.2. A széles sávú infrastruktúra fejlesztése az állami támogatás fogalmának hatályán kívül

Természetesen nem minden állami segítséggel vagy részvétellel zajló hálózati infrastruktúra-fejlesztésnél teljesülnek az *állami támogatás* 2. fejezetben részletesen bemutatott fogalmi elemei. Az európai bizottsági és bírósági esetjog – ahogy erre már utaltunk – elismer bizonyos olyan konstrukciókat, amelyek esetén az infrastruktúra-fejlesztés állami érintettsége ellenére nem szükséges figyelembe venni az állami támogatási szabályokat, azaz nem csak bizottsági bejelentés és határozat alapján vagy valamely, a bejelentési kötelezettség alól mentesítő összeegyeztethetőségi jogcím szerint valósítható meg az állami beavatkozás.

Az egyik ilyen esetkör az *állami támogatás* fogalmával összefüggésben a 4.4.1. fejezetben említett piaci magánbefektetői elv alkalmazása, amikor az állami szereplő olyan feltételekkel fektet be, amelyek normál körülmények között egy piaci szereplő számára is elfogadhatók lennének. Ha a piaci magánbefektetői elvnek megfelel a befektetés, akkor nem származik előny az állami beavatkozásból, így nem teljesül az *állami támogatás* konjunktív fogalmi elemei közül az egyik.

Ilyen, a piaci magánbefektető elvére alapozott, széles sávú infrastruktúrához nyújtott állami finanszírozásról állapította meg a Bizottság a Citynet Amsterdam-ügyben,²² hogy nem tartalmaz állami támogatást. A széles sávú infrastruktúrához nyújtott állami támogatáshoz – ahogy a bevezetőben említettük – elengedhetetlen a piaci hiányosság, és sok esetben éppenséggel előfeltétele az állami támogatás nyújtásának az, hogy igazolja a tagállam, hogy az adott térségben piaci alapon a közeljövőben nem épülne ki megfelelő hálózat. Ezzel

támogatásként jóváhagyja az infrastruktúra-fejlesztési támogatást. A hatályos vonatkozó szabályokat lásd a 2013-as iránymutatás 3.2–3.3. pontjában.

¹⁹ Next Generation Access.

²⁰ 2009-es iránymutatás (52)–(79) bekezdés.

²¹ A széles sávú alaphálózat és az NGA-hálózat meghatározását lásd a 2013-as iránymutatás (56)–(58) bekezdésében.

²² A Bizottság 2017. december 11-i C (2007) 6072 számú határozata a C 53/2006 (ex N 262/2005, ex CP 127/2004) számú ügyben.

szemben, ha nem minősül állami támogatásnak az intézkedés például a piaci magánbefektetők elvire figyelemmel, az állam akár fekete területeken, azaz olyan helyeken is beszállhat az infrastruktúra fejlesztésébe, ahol a fejlesztendő hálózatnak megfelelő infrastruktúrával már két szolgáltató is rendelkezik, és közöttük verseny van.

49. szövegdoboz

A Citynet Amsterdam-ügy

Az amszterdami önkormányzat üvegszál optikai hálózatot épített ki egy magánpiaci befektetőkkel közösen alapított cégen keresztül Amsterdam olyan részén, ahol már volt hasonló hálózat. A nagykereskedelmi üzemeltetőt pályázati eljárás útján választották ki, és a hálózathoz a kiskereskedelmi szolgáltatóknak nyílt és megkülönböztetésmentes hozzáférést biztosítottak. Az eljárásban a Bizottság azt vizsgálta, hogy a magánbefektetésnek volt-e érdemi gazdasági súlya (az önkormányzat, lakásszövetkezetek és tényleges magánbefektetők körülbelül egyenlő arányban vettek részt), megvalósult-e a befektetések egyidejűsége, azonos feltételekkel fektetett-e be az önkormányzat és a magánbefektetők, és megalapozott volt-e az üzleti terv. A versenytársi panaszra indult eljárás eljárásindító határozatában a Bizottság a fentiekkel kapcsolatban kétségét fejezte ki, de végül a részletes vizsgálat alapján megállapította, hogy a tranzakció megfelelt a piaci magánbefektetők elvnek.²³ Azaz a Citynet Amsterdam-ügy alapján elképzelhető – megalapozott üzleti terv és/vagy pari passu érvek alapján – az, hogy az állami szereplő ne biztosítson előnyt, azaz piaci feltételek mellett fektessen be széles sávú infrastruktúra fejlesztésébe.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az előny nemcsak a piaci magánbefektetők elv, hanem a 8.7.1. fejezetben bemutatott Altmarm-kritériumok alapján is kizárható bizonyos esetekben. Három francia ügyet²⁴ érdemes megemlíteni ebben a körben, amelyek esetén a Bizottság elfogadta, hogy teljesül az Altmarm-feltételek mindegyike. Az első két ügyben főleg a negyedik Altmarm-kritérium megvalósulása volt kérdéses, mert nem minden kiválasztási szempont volt számszerűsíthető, de végül a francia régióknak sikerült meggyőzniük a Bizottságot arról, hogy objektív ismérvek alapján választottak szolgáltatót. A 3 közül a legkésőbbi ügy, a 2009-es Hauts-de-Seine abból a szempontból volt érdekes, hogy a versenytársak tiltakoztak az abból származó esetleges túlkompensáció miatt, hogy a közszolgáltatási megbízás olyan területekre is kiterjedt, ahol a hálózat kiépítése és üzemeltetése nyereséggel kecsegtetett. A Bizottság (és később a Törvényszék is) elfogadta azonban, hogy a kompenzáció csak a nem nyereséges területekre vonatkozott, és a francia hatóságok módszertana kizárta a túlkompensációt.²⁵ Az Altmarm-ítélet széles sávú infrastruktúra esetén történő alkalmazhatóságát a 2009-es és a 2013-as

²³ A Citynet Amsterdam-ügy részletes bemutatását és elemzését lásd: AGG Zoltán (2012): Az amszterdami önkormányzat és partnerei befektetése a Fibre-to-the Home hálózat kiépítésébe (Citynet Amsterdam). *Állami Támogatások Joga*, 16. évf. 4. sz. 47–57.

²⁴ A Bizottság 2005. május 3-i C (2005) 1170 számú határozata az N 382/2004. számú ügyben (Limousin-ügy); a Bizottság 2004. november 6-ai C (2004) 4343 számú határozata az N 381/2004. számú ügyben (Pyrénées Atlantiques-ügy); a Bizottság 2009. szeptember 30-ai C(2009) 7426 számú határozata az N 331/2008. számú ügyben (Hauts-de-Seine-ügy).

²⁵ JONES 2016, 3.1113–3.1114. pont; 2009-es iránymutatás (21)–(22) bekezdés.

iránymutatások is elismerték, amennyiben az ítéletben és az iránymutatásokban rögzített feltételek teljesülnek. Az Altmark-kritériumokat részletesen tárgyaló 2009-es iránymutatás fel is hívja a figyelmet, hogy az Altmark-ítélet nem hivatkozható akkor, ha a szolgáltató nem köteles univerzális (azaz a lakossági és nem lakossági felhasználókra is kiterjedő) internetszolgáltatást biztosítani, hanem csak az üzleti szférára koncentrálni;²⁶ az univerzális szolgáltatás a 2013-as iránymutatásban is előfeltétele lett a széles sávú fejlesztések közszolgáltatásá nyilvánításának.²⁷

Az előnyön túl még egy fogalmi elem teljesülése zárható ki egyes esetekben, ez pedig a közcélú infrastruktúra-fejlesztés. A Bizottság 3 határozatában²⁸ is megállapította, hogy ha állam vagy önkormányzat fejleszt saját céljára hálózatot, a közszférabeli szervezetek szintjén az állami/önkormányzati infrastruktúra-fejlesztés nem tartalmaz állami támogatást, tekintettel arra, hogy az állami/önkormányzati hálózatot használó szervezetek a 3 esetben nem minősültek az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozásnak. Mindhárom ügy közös jellemzője, hogy az állami támogatás gazdasági tevékenység hiánya miatti kizárását csak a közszférához tartozó és vállalkozásnak nem minősülő végfelhasználók vonatkozásában mondta ki a Bizottság, és egyebekben részletesen vizsgálta az állami támogatás lehetőségét és összeegyeztethetőségét például az üzemeltetők vagy a szabad kapacitás felhasználása tekintetében.

A széles sávú infrastruktúra állami támogatási szabályokon kívüli támogatásával kapcsolatban érdemes kitérni arra is, hogy a 2009-es²⁹ és a 2013-as iránymutatás³⁰ is említi, hogy a tagállamok az állami támogatási szabályok hatálya alá nem tartozó hálózatépítést támogató igazgatási és szabályozási intézkedéseket is alkalmazhatnak.³¹

A 2013-as iránymutatás szerint, mivel az építési munkák költsége jelentős tétel, a tagállamok egyszerűsíthetik például a szolgalmi jog megszerzése érdekében folytatandó eljárást, kötelezővé tehetik új építkezésekkor a széles sávú infrastruktúra bevezetéséhez szükséges infrastruktúra kiépítését, vagy előírhatják a közüzemi munkálatok összehangolását. Az utóbbit nem csak a hírközlési ágazatnak, hanem más infrastruktúra-típusokat kiépítő vállalkozásoknak is elérhetővé kell tenni, mert egyrészt így az intézkedés vélhetően nem tartalmaz állami támogatást, felesleges építési munkák kerülhetők el akkor, ha van egy olyan központi adatbázis, amelyekben szerepelnek a folyamatban levő vagy a jövőben tervezett közüzemi fejlesztések. Megemlítendő a 2014/61/EU irányelv³² is, amely 2016. július 1-jei határidővel a fentiekhez hasonló konkrét intézkedések nemzeti jogba való átültetését írta elő.

²⁶ 2009-es iránymutatás (23) bekezdés.

²⁷ 2013-as iránymutatás (21) bekezdés.

²⁸ A Bizottság 2010. augusztus 8-i C(2010)5696 számú határozata az N 407/2009. számú ügyben (Xarxa Ober-ta-ügy); a Bizottság 2007. május 30-i C(2007) 2212 számú határozata az N 46/2007. számú ügyben (Welsh Public Network-ügy); a Bizottság 2007. május 30-i C(2007)2200 számú határozata az NN 24/2007. számú ügyben (Prague Municipal Wireless Network-ügy).

²⁹ 2009-es iránymutatás, (61)–(63) bekezdés.

³⁰ 2013-as iránymutatás, (28)–(29) bekezdés.

³¹ Megjegyzendő, hogy ezek az igazgatási és szabályozási intézkedések tartalmazhatnak állami támogatást (például ágazati szelektivitást eredményezhet, ha az állami infrastruktúrát kedvezményes feltételekkel vehetik igénybe a széles sávú infrastruktúrát kiépítő vállalkozások más szektorok szereplőihez képest), így ebben az esetben ezeket az intézkedéseket is összeegyeztethetővé kell tenni valamilyen jogcímen.

³² *Az Európai Parlament és a Tanács 2014/61/EU irányelve (2014. május 15.) a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről*, HJ L 155, 2014. 05. 23.

10.1.3. Összeegyeztethetőség

A széles sávú infrastruktúra fejlesztéséhez nyújtott állami támogatások legfontosabb jelenleg hatályos szabályait a 2013-as iránymutatás foglalja össze. Az iránymutatás kiemelt jelentőségű dokumentum a széles sávú infrastruktúra fejlesztése területén abból a szempontból is, hogy közszolgáltatási ellentételezés és regionális beruházási támogatás esetén is tartalmaz irányadó előírásokat, és az általános csoportmentességi rendelet³³ hatálya alatti, azaz bizottsági határozatot és jóváhagyást nem igénylő intézkedéseknél is megkerülhetetlen jogforrás (többek között a közös fogalomhasználat miatt).

A 2013-as iránymutatás elfogadását elsősorban nem a joggyakorlat változásai, hanem szakpolitikai fejlemények indokolták, nevezetesen a 2010-es digitális menetrend célkitűzései³⁴ (amelyeket az egy évvel korábban elfogadott 2009-es iránymutatás értelemszerűen nem tükrözött), a technológiai fejlődés (amelyre és a digitális menetrendre tekintettel a 2013-as iránymutatás már az NGA-hálózatokon belüli, még modernebb – „szupergyors” – hálózatok támogathatóságára is tartalmaz feltételeket)³⁵ és az állami támogatási szabályozás korszerűsítésének 2012-ben megkezdett folyamata (erre tekintettel építette bele a közös értékelési elveket az összeegyeztethetőségi vizsgálatba).³⁶

10.1.3.1. Összeegyeztethetőség az EUMSz. 106. cikk (2) bekezdése alapján

A 2013-as iránymutatás az elődjéhez hasonlóan rögzíti az Altmark-kritériumok és a közszolgáltatási összeegyeztethetőségi jogcím ágazati többletfeltételeit is.³⁷ Ezek a következők:³⁸

1. Nem lehet államilag finanszírozott infrastruktúra kiépítése közszolgáltatás olyan területen, ahol már van hasonló kategóriájú, azaz alap- vagy NGA-hálózat, de ha bizonyítható, hogy a közeljövőben (a *közeljövőben* kifejezés 3 éves időszakként értendő) nem fog kiépülni ilyen hálózat az adott területen, adható közszolgáltatási megbízás. Azaz a közszolgáltatási jogcím csak széles sávú alap- vagy NGA-hálózat szempontjából fehér területeken alkalmazható.
2. A közszolgáltatási megbízás alapján fejlesztett széles sávú infrastruktúrának univerzális elérhetőséget kell biztosítania a terület lakossági és üzleti felhasználóinak is.
3. Nem lehet önkényesen és/vagy diszkriminatív módon megtagadni az infrastruktúrához való nagykereskedelmi hozzáférést; a közszolgáltatási megbízás alapján fejlesztett hálózatnak valamennyi érdekelt üzemeltető számára hozzáférhetőnek kell lennie technológiai értelemben is, lehetővé téve a kiskereskedelmi szintű versenyt.
4. A közszolgáltatás így csak univerzális hozzáférhetőséget biztosító széles sávú hálózat fejlesztését és a kapcsolódó nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatások nyújtását foglalhatja magában, és nem terjedhet ki a kiskereskedelmi kommunikációs szol-

³³ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.).

³⁴ 2013-as iránymutatás (1)–(2) bekezdés.

³⁵ 2013-as iránymutatás (82)–(85) bekezdés.

³⁶ 2013-as iránymutatás (32)–(54) bekezdés.

³⁷ A többletfeltételek egységesek az Altmark és az EUMSz. 106. cikk (2) bekezdésén alapuló összeegyeztethetőségi jogcímek esetén, lásd: JONES 2016, 3.1157.

³⁸ 2013-as iránymutatás (18)–(27) bekezdés.

- áltatásokra. Ha a közszolgáltatási feladattal megbízott kiskereskedelmi üzemeltető is, az összeférhetetlenség, a diszkrimináció és a rejtett közvetett előnyök elkerülése érdekében megfelelő biztosítékokat kell alkalmazni (például a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi tevékenységek számviteli vagy szervezeti szétválasztása megfelelő megoldás lehet).
5. Az ágazat liberalizáltságára tekintettel a közszolgáltatással megbízott üzemeltető nem juthat az EUMSz. 106. cikke (1) bekezdése szerinti kizárólagos vagy különleges joghoz.
 6. Az ellentételezés és a visszakövetelés kiszámításához az ágazati sajátosságokra tekintettel számításba kell venni azt, hogy az adott térség, amelyre a közszolgáltatás szól, nem csak fehér és veszteséggel ellátható, hanem nyereséges területeket is tartalmaz. Ilyen esetekben az ellentételezés csak a nem nyereséges fehér területeken való kiépítést fedezheti.
 7. Ellenőrzési és visszakövetelési mechanizmust kell alkalmazni a túlkompenzáció elkerülése érdekében.

Ezek a feltételek mind bejelentést és bizottsági határozatot nem igénylő, mind pedig bejelentéshez kötött közszolgáltatási jogcímeznél irányadók. A 2012/21/EU bizottsági határozat³⁹ és a 360/2012/EU⁴⁰ bizottsági rendelet általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén bejelentés nélkül is alkalmazható a határozatban, illetve a rendeletben foglalt előírásoknak való megfelelés esetén. Ha bejelentés szükséges (például, ha az ellentételezés meghaladja a határozat szerinti értéket), a 2011-es közszolgáltatási keretszabály⁴¹ rendelkezéseit is alkalmazni fogja a Bizottság az összeegyeztethetőség értékelésekor széles sávú infrastruktúra fejlesztésére (és üzemeltetésére) irányuló közszolgáltatási megbízás esetén.

10.1.3.2. Összeegyeztethetőség az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján

Az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti, bizottsági határozatban megállapított összeegyeztethetőség szektorspecifikus feltételei pedig a következők:

- A támogatás akkor hagyható jóvá, ha „minőségi ugráshoz” vezet, azaz a támogatott jelentős új beruházásokat hajt végre a széles sávú hálózaton, és a támogatott infrastruktúra „jelentős új piaci képességeket teremt a széles sávú szolgáltatások elérhetősége és kapacitása, gyorsasága és versenye tekintetében” a folyamatban levő vagy tervezett hálózatépítésekkel szemben.⁴²

³⁹ 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, 2011. december 20-ai 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012. 01. 11., 3. o.).

⁴⁰ 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 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.).

⁴¹ A Bizottság közleménye – A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011), HL C 8., 2012. 01. 11.

⁴² 2013-as iránymutatás (51) és (78) bekezdés.

- A fehér, szürke és fekete területek azonosítása érdekében a hatóságoknak az intézkedés kidolgozásakor részletesen fel kell mérniük az érintett térség lefedettségét, és nyilvános konzultáció alapján kell ellenőrizni a hatósági lefedettségi adatokat, valamint a hálózatfejlesztési terveket. A nem kellően alapos, átlátható és nyilvános konzultáció azzal a következménnyel járhat, hogy a fehérnek nyilvánított területről kiderülhet, hogy a konzultáció és a lefedettségvizsgálat eredményénél sötétebb árnyalatú (például fehér helyett szürke), mert valamely ágazati szereplő tervezett belátható időn belül ott hálózatépítést, csak a konzultáció rövidege vagy nem kellő nyilvánossága miatt ezt nem tudta jelezni.⁴³ Szürke területeken akkor hagyható jóvá támogatás, ha igazolható, hogy piaci hiányosság áll fenn, és az nem orvosolható kevésbé versenytorzító eszközzel.⁴⁴
- Az állami támogatás minimalizálása érdekében a támogatást versenyeztetési kiválasztási eljárás alapján kell odaítélni oly módon, hogy a pályázókkal szemben egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódot, az elbírálás során pedig objektív kritériumrendszert kell alkalmazni. A pályázati felhívásokat közzé kell tenni az interneten. A pályázati eljárással kapcsolatban úgy rendelkezik a 2013-as iránymutatás, hogy azoknak összhangban kell lenniük „az uniós közbeszerzési irányelv szellemével és az abban foglalt elvekkel”.⁴⁵ A pályázat értékelésénél nemcsak az árat, hanem az előzetesen meghatározott és súlyozott minőségi kritériumokat (például a lefedettség mértéke, a technológiai megközelítés fenntarthatósága vagy a javasolt megoldás versenyre gyakorolt hatása) is figyelembe lehet venni. Az azonos „minőségű” pályázatok között a legkisebb támogatást igénylő pályázatot kell előnyben részesíteni.⁴⁶
- Azért, hogy elméletileg egyetlen piaci szereplő se veszítse el az általa preferált technológia alapján a részvétel lehetőségét, a pályázatnak technológiasemlegesnek kell lennie, azaz nem szabad előnyben részesítenie vagy kizárnia egyetlen technológiát sem. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a kiíráskor nem lehet minőségi kritériumokat

⁴³ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés a) és b) pont.

⁴⁴ 2013-as iránymutatás (69)–(71) bekezdés.

⁴⁵ Ez jelenleg a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi, 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv (HL L 94., 2014. 03. 28., 65. o.); a 2013-as iránymutatás még a korábbi irányelvre (az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló európai parlamenti és tanácsi, 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelv (HL L 134., 2004. 04. 30., 114. o.)). A 2013-as iránymutatásban levő fordulat, amely szerint az uniós közbeszerzési irányelv szellemén és alapelvein kell alapulnia az eljárásnak, önmagában nehezen értelmezhető, de a lényeg, hogy az irányelv 18. cikke szerinti alapelveket mindenképp be kell tartani. Ezek – a mesterséges feldarabolás tilalma, egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmód, a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi szabályok érvényre juttatása – részint az állami támogatási szabályokban is megjelennek, részint pedig egyébként is irányadók. A közbeszerzési irányelv mint mögöttes szabály azt is jelentheti, hogy bizonyos, az irányelvben alkalmazott módszereket a Bizottság elfogad, így például több határozatában is megerősítette, hogy a versenypárbeszéd alkalmazható a széles sávú infrastruktúra támogatására irányuló pályázatok elbírálása során. Lásd például a Bizottság 2010. május 5-i C(2010)3204 számú N 461/2009 számú hozott határozatának (Cornwall & Isles of Scilly Next Generation Broadband) 23. pontját.

⁴⁶ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés c) és d) pont.

előírni, de ezek teljesítéséhez bármilyen, a kritériumok teljesítésére képes technológiát fel lehet használni.⁴⁷

- Az összeegyeztethetőségi feltételek között szerepel az is, hogy a tagállamnak a meglévő (használt vagy használaton kívüli) infrastruktúra felhasználására kell ösztönöznie a kedvezményezetteket, és ennek érdekében a tagállamnak egyebek közt nyilvános adatbázist kell készítenie az adott területen elérhető meglévő infrastruktúra-elemekről.⁴⁸ Az, hogy van infrastruktúra a kérdéses helyen, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a térség nem fehér, hiszen lehet, hogy például az infrastruktúra nem teljesíti az NGA-hálózatok kritériumait, de egyes elemei felhasználhatók az NGA-hálózat kiépítésekor.
- A kiskereskedelmi szintű verseny érdekében nagykereskedelmi hozzáférést kell biztosítani a támogatott infrastruktúrához legalább 7 éves időszakra; a hozzáférést a tulajdonos, kezelő vagy üzemeltető változása sem szünteti meg. A nagykereskedelmi hozzáférés biztosítása során annak érdekében, hogy a támogatást ne használják fel az árpolitikán keresztül a verseny torzítására, a nagykereskedelmi hozzáférés árát a nemzeti szabályozó hatóság által meghatározott árképzési elvek és adott országbeli vagy európai, összehasonlíthatóság alapjául használható referenciaárak alapján kell meghatározni. Összehasonlítási alap hiányában költségalapú árképzést lehet alkalmazni. Kapcsolódó előírás, hogy a kedvezményezett köteles harmadik felek számára tájékoztatást adni a kiépített infrastruktúráról a hozzáférés érdekében (a tagállam ebből a célból központi adatbázist is üzemeltethet).⁴⁹
- Olyan konstrukciót kell kialakítani, amely révén biztosított, hogy a támogatás összege nem haladja meg a finanszírozási hiányt; erről előzetes becslések (megalapozott üzleti terv) vagy visszakövetelési mechanizmus alapján lehet gondoskodni. A 2013-as iránymutatás az előzetes becsléseken alapuló rendszert preferálja, mert ez a kedvezményezettet ösztönzi a költségeinek korlátozására és a hatékonyságra, de bizonytalanság esetén lehetővé teszi a visszakövetelési mechanizmus alkalmazását azzal, hogy a kedvezményezett motiválása érdekében olyan rendszer is kialakítható, amely nem vonja el a teljes előre nem látható nyereséget. Ha azonban versenyztetéssel eljárást alkalmaz a tagállam, általában kevésbé van szükség a projekt nyereségességének későbbi nyomon követésére, hiszen megfelelő verseny esetén a verseny végeredménye a finanszírozási hiány közelében lesz. A visszakövetelési mechanizmus jelentette terhek miatt csak akkor írja elő a bizottság a mechanizmus alkalmazását, ha a projektnek odaítélt támogatás összege meghaladja a 10 millió eurót, és azt is lehetővé teheti a tagállam, hogy a visszafizetendő többletnyereséget további hálózatfejlesztésre fordítsa a kedvezményezett. A visszakövetelési mechanizmus és a monitoring hatékonysága érdekében előírandó az állami támogatási szabályozásban gyakran alkalmazott számviteli szétválasztás.⁵⁰

⁴⁷ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés e) pont.

⁴⁸ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés f) pont.

⁴⁹ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés g) és h) pont.

⁵⁰ 2013-as iránymutatás (78) bekezdés i) pont.

A 2013-as iránymutatás alapján jóváhagyott támogatási intézkedéseknél a 2014 óta egységes és általános közzétételi rendelkezések irányadók, amelyek kiterjednek mind a jóváhagyott támogatási programmal kapcsolatos általános információkra (például az intézkedés szövegének elérhetősége), mind pedig az 500 ezer euró feletti támogatástartalommal rendelkező egyedi támogatásban részesülő kedvezményezettekkel kapcsolatos bizonyos információkra.⁵¹ A széles sávú infrastruktúrák esetén a 2013-as iránymutatás alapján a Bizottság előírhatja a tagállam számára, hogy két évente jelentést küldjön egyebek mellett a hálózatfejlesztés menetéről, a nagykereskedelmi hozzáférésről vagy a kiszolgált új háztartások számáról.⁵²

A 2013-as iránymutatás a fenti előírásokon felül az NGA- és „szupergyors” hálózatok kiépítésének támogathatóságához további kondíciókat is meghatároz.⁵³ Az NGA-hálózatok esetén ezek jórészt a nagykereskedelmi hozzáféréssel kapcsolatos technikai és antidiszkriminációs többletfeltételek. A „szupergyors”, tehát 100 Mbps sebességet meghaladó hálózatok kiépítése pedig akkor támogatható, ha a meglévő vagy tervezett NGA-hálózatok nem érik el a végfelhasználók létesítményeit optikai hálózatokkal, a piaci szereplőknek a közeljövőre vonatkozó fejlesztési terveiben nem szerepel a szupergyors sebesség versenyalapú szolgáltatása, és várhatóan van kereslet az ilyen kiemelt minőségű fejlesztésekre. Ilyen támogatott hálózat kizárólag nagykereskedelmi hálózat lehet, és igazolni kell azt is, hogy a támogatás nem vezet a verseny túlzott torzulásához olyan más NGA-technológiákhoz képest, amelyekben a közelmúltban jelentős új infrastrukturális beruházásokat hajtottak végre az ugyanazonokon a célzott területeken működő piaci szereplők.

10.1.3.3. Összeegyeztethetőség regionális állami támogatásként

A széles sávú infrastruktúra kiépítése lehetséges a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás⁵⁴ alapján jóváhagyott intézkedés keretében is. Ehhez teljesíteni kell a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás kritériumait (például a regionális támogatási térképen szereplő területeken kívül nem nyújtható támogatás), valamint a támogatás csak fehér területekre irányulhat, csak a 2013-as iránymutatásban rögzített feltételeknek megfelelő versenypályázat alapján ítéltethető oda, és a nagykereskedelmi hozzáférési szabályok is irányadók.

10.1.3.4. Összeegyeztethetőség az általános csoportmentességi rendelet alapján

Az általános csoportmentességi rendelet – a csoportmentességi rendeletek sorában elsőként – külön támogatási kategóriaként nevesíti a széles sávú infrastruktúra fejlesztésére

⁵¹ Lásd az „Uniósi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról”, az „Íránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020)”, „A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatás”, az „Íránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan” és az „Íránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról” című bizottsági közlemények módosításáról szóló bizottsági közleményt, HL C 198., 2014. 06. 27., 30–34. o.

⁵² 2013-as iránymutatás (78) bekezdés j) pont.

⁵³ 2013-as iránymutatás (79)–(83) bekezdés.

⁵⁴ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020), HL C 209., 2013. 07. 23., 1–45. o.

irányuló támogatást.⁵⁵ Azaz, ha a tagállam úgy véli, hogy megfelel az általános csoportmentességi rendeletben foglalt feltételeknek, nem szükséges bejelentéssel élnie a Bizottsághoz az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése alapján, és a projekt megvalósításával sem kell megvárnia a jóváhagyó bizottsági határozatot.

A csoportmentességi rendelet feltételei dióhéjban a következők. A bejelentési határérték 70 millió euró összköltség projektenként.⁵⁶ A projekt elszámolható költségei a passzív széles sávú infrastruktúra kiépítésének és a kapcsolódó mélyépítési munkák beruházási költségei, valamint a széles sávú alap- vagy NGA-hálózat beruházási költségei.⁵⁷ A beruházás csak olyan helyeken támogatható a jogcím alapján, ahol nincs „azonos kategóriájú” (alap- vagy NGA-) hálózat és nyilvános konzultáció alapján valószínűsíthető, hogy „a tervezett támogatási intézkedés közzétételének időpontjától számított 3 éven belül piaci feltételek mellett kiépülne” ilyen hálózat,⁵⁸ és a támogatást technológiasemlegességen alapuló versenyeztetési eljárás alapján kell odaítélni.⁵⁹ A 10.3.1.2. pontban leírtak szerinti összegegyeztetetőségnél említett közzétételi rendelkezések a csoportmentességi rendelet szerinti támogatásnál is irányadók.⁶⁰

A csoportmentességi rendelet előírja továbbá a legalább 7 éves nagykereskedelmi hozzáférést, amelynek keretében NGA-hálózatok esetén a fizikai átengedés is kötelező.⁶¹ A tagállamnak a nagykereskedelmi hozzáférés díjazásával kapcsolatban elő kell írnia az európai referenciaárértékeken alapuló piaci árazást a nemzeti szabályozó hatóság közreműködésével.⁶² Végezetül pedig a tagállamok ellenőrzési és visszakövetelési mechanizmust kötelesek alkalmazni, ha a projektre nyújtott támogatás összege több mint 10 millió euró.⁶³

A fentiek alapján – különösen, ha figyelembe vesszük az általános csoportmentességi rendelet 9. cikke szerinti közzétételi kötelezettségeket is – a csoportmentességi rendelet széles sávú hálózatok fejlesztésére irányadó szabályai a 2013-as iránymutatás feltételrendszerét tükrözik. A támogathatóként említett hálózati kategóriák ugyanazok, mint a 2013-as iránymutatás (53) bekezdése szerinti; a (78) bekezdés szerinti, SGEI-n kívüli szempontrendszer (lefedettségvizsgálat, konzultáció, versenypályázat, technológiasemlegesség, nagykereskedelmi hozzáférés és árazás, monitoring- és visszakövetelési mechanizmus) is analóg a csoportmentességi rendelet 52. cikkének szabályaival.⁶⁴

A 2013-as iránymutatás a fent felsorolt kritériumok tekintetében a csoportmentességi rendelet háttérszabályának tekinthető, hiszen a csoportmentességi rendelet nem határozza meg részletesen például a technológiasemlegességgel vagy a versenypályázattal kapcsolatos

⁵⁵ 52. cikk.

⁵⁶ Általános csoportmentességi rendelet 4. cikk (1) bekezdés y) pont.

⁵⁷ Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (2) bekezdés.

⁵⁸ Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (3) bekezdés.

⁵⁹ Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (4) bekezdés.

⁶⁰ Általános csoportmentességi rendelet 9. cikk.

⁶¹ Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (5) bekezdés.

⁶² Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (6) bekezdés.

⁶³ Általános csoportmentességi rendelet 52. cikk (7) bekezdés.

⁶⁴ A Bizottság a 2013-as iránymutatást utóbb kiegészítette a csoportmentességi rendelet 9. cikke szerinti, az egyedi támogatásokra is kiterjedő közzétételi szabályokkal, lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság C(2014) 3349/2. számú 2014. május 21-i közleményét.

követelményeket. Ezt a Bizottság a csoportmentességi rendelethez közzétett gyakorlati útmutatójában⁶⁵ meg is erősítette.

A csoportmentességi rendelet tehát hasonló előírásokat tartalmaz, mint amelyeneket a 2013-as iránymutatás alapján a Bizottság alkalmazna, de csak egy jól tipizálható esetre vonatkozik. Ez az a helyzet, amikor a széles sávú alaphálózat vagy az NGA-hálózat szempontjából fehér a terület. Azaz csak olyan projektekre alkalmazható a csoportmentességi rendelet, amelyek célja a széles sávú hálózattal egyáltalán nem rendelkező térségek alap- vagy NGA-hálózattal való ellátása, illetve az NGA-hálózat kiépítése, ha az elérhető infrastruktúra nem felel meg az NGA-hálózatokkal szembeni követelményeknek (és mindkét esetben szükséges az is, hogy a piac belátható időn belül ne gondoskodjon maga a szükséges infrastruktúráról). A csoportmentességi rendelet hatályán kívül maradnak azonban a komplexebb, versenytorzítóbb fejlesztésekhez, azaz egyebek mellett a nagyobb költségvetésű projektekhez, a sűrű vagy fekete területeken végrehajtott állami beavatkozásokhoz vagy a sztenderd NGA-nál nagyobb kapacitású hálózatok (például a 2013-as iránymutatás 3.6. pontja szerinti szupergyors hálózatok) kiépítéséhez nyújtandó támogatások. A csoportmentességi rendelet tehát kifejezetten olyan esetekre alkalmazható, amelyeknél a bizottsági joggyakorlat alapján kimondható, hogy a támogatás nem torzítja indokolatlanul a kereskedelmet és a versenyt.⁶⁶

Megjegyzendő, hogy a csoportmentességi rendelet eredeti szövege alapján úgy tűnhet, hogy a finanszírozási hiányon alapuló módszer a csoportmentességi rendelet keretein belül nem alkalmazható, hiszen az elszámolható költségek esetében csak beruházási költségeket sorol fel a csoportmentességi rendelet, és nem hivatkozik arra a csoportmentességi rendelet keretében több jogcímnél is alkalmazott metódusra, hogy a támogatási összeg a beruházási költségek és a működési eredmény különbözeteként határozható meg. A Bizottság a gyakorlati útmutatójában utóbb megerősítette, hogy a csoportmentességi rendelet szövegezésétől függetlenül lehetőség van a finanszírozási hiányon alapuló megközelítés alkalmazására azzal, hogy a versenypályázat alkalmazása továbbra is kötelező, és a beruházási költségeket nem haladhatja meg a támogatás összege;⁶⁷ a Bizottság által értelmezés útján legitimált módszert a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosítása során utóbb kodifikálta is.⁶⁸

A csoportmentességi rendelet alapján még két általános beruházási jogcímen képzeltető el állami támogatás nyújtása: a regionális beruházási támogatásként (14. cikk) és a kis- és középvállalkozásnak nyújtott beruházási támogatás formájában (17. cikk). Az előbbi támogatási kategóriánál ugyanúgy szerepel a nagykereskedelmi hozzáférés, a konzultáció és a versenyztetés kötelezettsége, mint az 52. cikk esetén, és szintén csak fehér területeken alkalmazható, mindössze a technológiasemlegesség és a referenciaáron

⁶⁵ Practical guide to the GBER, 2015. július, 2016. március, 218. kérdés.

⁶⁶ Általános csoportmentességi rendelet (71) preambulumbekzdés.

⁶⁷ Practical guide to the GBER. 216–217. kérdés.

⁶⁸ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatásra, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. június 14-i 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017. 06. 20., 1. o.) 1. cikk (16) bekezdés.

alapuló nagykereskedelmi árazás követelménye hiányzik. A 17. cikk esetén semmilyen, az 52. cikknél, illetve úgy általában a fejezetben bemutatott, a széles sávú hálózatokhoz nyújtott támogatásoknál irányadó speciális előírás nem érvényesül (azaz akár fekete területen, versenyeztetés nélkül, valamely technológiát előnyben részesítve nyújtható támogatás a 17. cikk alapján). A 14. és a 17. cikk alkalmazásának hátránya az egyéb feltételekben keresendő, például a 14. cikknél a regionális támogatási térkép szerinti intenzitások, a 17. cikknél pedig a 10/20%-os intenzitásmaximum nem haladhatók meg, ellentétben az 52. cikkel, amelynél akár 100%-os intenzitás is biztosítható, ha ez a versenyeztetés eredménye.

24. táblázat

Az összeegyeztethetőségi jogcímek közötti legfontosabb különbségek

Jogcím	Terület	Technológia	Monitoring és visszakövetelés	Versenyeztetési kötelezettség	Nagykereskedelmi hozzáférés	Egyéb
A 2013-as iránymutatás és az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés alapján jóváhagyott intézkedés	fehér és (feltételekkel) szürke területen	technológia-semlegesség, alap, NGA vagy „szupegyors”	van 10 millió euró támogatás felett	van	hozzáférés kötelező nagykereskedelmi árazás mellett	A 2013-as iránymutatás (78) bekezdése szerinti feltételek
A 2013-as iránymutatás és az EUMSz. 106. cikk (2) bekezdés alapján jóváhagyott vagy a 2012/21/EU bizottsági határozata, 360/2012/EU bizottsági rendelet szerinti intézkedés (közszolgáltatás)	fehér	technológia-semlegesség, alap vagy NGA	van túlkompensáció elkerülése érdekében	nincs	hozzáférés kötelező	A 2013-as iránymutatás (19)–(27) bekezdése szerinti feltételek + a 2012/21/EU bizottsági határozat/ a 360/2012/EU bizottsági rendelet szabályai/ bejelentés esetén a közszolgáltatási keretszabály feltételei
A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás szerint jóváhagyott intézkedés	fehér és regionális támogatási térképen szereplő terület	nincs tech. semlegesség, alap vagy NGA	nincs	van	hozzáférés kötelező	A regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás egyéb feltételei is alkalmazandók

Jogcím	Terület	Technológia	Monitoring és visszakövetelés	Versenyzetési kötelezettség	Nagykereskedelmi hozzáférés	Egyéb
csoportmentességi rendelet 14. cikk	fehér és regionális támogatási térképen szereplő terület	nincs technológia-semlegesség, alap vagy NGA	nincs	van	hozzáférés kötelező	induló beruházás, regionális támogatási térkép szerinti intenzitáskorlátok és a 14. cikk egyéb feltételei alkalmazandók
csoportmentességi rendelet 17. cikk	fehér, fekete és szürke	nincs technológia-semlegesség, bármilyen hálózat	nincs	nincs	nincs hozzáférési kötelezettség	induló beruházás fogalma és a 17. cikk egyéb feltételei (10/20%-os max. intenzitás)
csoportmentességi rendelet 52. cikk	fehér	technológia-semlegesség, alap vagy NGA	van 10 millió euró támogatás felett	van	hozzáférés és árazás	bejelentési határértékig (projektenként 70 millió euró összköltség)

Forrás: a szerző szerkesztése

50. szövegdoboz

A Xarxa Oberta-ügy

A Xarxa Oberta-ügy⁶⁹ azért alkalmas a széles sávú infrastruktúra kiépítése állami támogatásának gyakorlati bemutatására, mert a gazdaságpolitikai törekvések, valamint állami támogatási szabályozási indokok és logika is jól megjelenik benne.

A projekt kettős célja az volt, hogy létrejöjjön egy olyan optikai hálózat, amely alkalmas lenne közel 300 katalóniai település (a térség településeinek mintegy egyharmada) megfelelő internetkapcsolattal való ellátására, valamint a lakosság és a gazdaság számára nyújtott szolgáltatás színvonalának javítására is. A tagállami hatóságok szerint az érintett területeken az internetellátottság nem megfelelő, illetve túlzottan drága a közszféra szervezetei és a lakosság számára. A tagállami hatóságok egyértelművé tették azt is, hogy a gazdaságfejlesztési tervek fontos elemét képezi az internethálózat továbbfejlesztése. A tagállami hatóságok igazolták, hogy a piaci szereplők meglévő infrastruktúrája elégtelen, és nem is terveznek érdemi NGA-hálózatfejlesztéseket 3 éven belül annak ellenére, hogy az infrastruktúra nem tudja kielégíteni a közigazgatás, az üzleti szféra és a lakosság növekvő keresletét. A verseny hiánya is jellemezte a térséget, ami magas árakban és alacsony szolgáltatási színvonalban nyilvánult meg. A hatóságok azzal is érveltek,

⁶⁹ A Bizottság 2010. augusztus 8-i C(2010)5696 számú határozata az N 407/2009. számú ügyben.

hogy a helyzet nem orvosolható más jellegű beavatkozással, azaz állami támogatási szempontból semleges szabályozási vagy adminisztratív eszközökkel.

A projektet a kettős célnak megfelelően két alprojektre osztották. Az „önellátási alprojekt” a közszférabeli szervezetek ellátását, míg a „nagykereskedelmi alprojekt” a felesleg nagykereskedelmi hasznosítását – és ezáltal a verseny javítását – célozta. A közpénzből kiépülő hálózat üzemeltetőjét a közbeszerzési irányelv elveinek megfelelő tender útján szándékoztak kiválasztani (a gazdasági szempontból legelőnyösebb ajánlatot), és a nyertes a koncesszió lejártáig (a tender eredményétől függően 20–30 évig) használhatja a hálózatot.

Azt is vizsgálták a hatóságok, hogy mely településeken milyen szintű volt az ellátottság és a verseny, és ahol már volt megfelelő hálózat, és a verseny is nyílt volt, a közpénzből kiépített hálózaton az üzemeltető nem nyújthatott nagykereskedelmi szolgáltatásokat az indokolatlan versenytorzítás elkerülése érdekében. Ahol azonban nem volt infrastruktúra, vagy csak egy szolgáltató volt jelen, a nagykereskedelmi piacra is korlátlanul beléphetett az új szereplő. Az új nagykereskedelmi hálózatnak alkalmasnak kellett lennie a különböző kiskereskedelmi technológiák befogadására. Az üzemeltetőnek különálló szervezetet kellett létrehoznia a támogatott hálózat üzemeltetésére, és el kellett választania a nagykereskedelmi szolgáltatást a saját kiskereskedelmi szolgáltatásától számviteli és szervezeti szempontból is.

A fentiekben túl nyomkövetési és visszakövetelési mechanizmus, valamint a mai szabályokhoz hasonló (összehasonlítható területek árain alapuló) nagykereskedelmi árazás alkalmazását is vállalták a tagállami hatóságok. Megjegyzendő, hogy a piaci reakciók vegyesek voltak: a vezető inkumbens szolgáltató tiltakozott a tagállami tervek ellen, viszont voltak olyan piaci hangok is, amelyek szerint az intézkedés a verseny erősítését fogja szolgálni.

A Bizottság a határozatában a piaci magánbefektetői elv alkalmazhatóságát elvetette, mivel nem volt párhuzamos magánbefektetés, és az elvre való hivatkozást lehetővé tevő megalapozott üzleti tervek nem álltak rendelkezésre (a tagállami hatóságok sem feltétlenül észszerű befektettként tekintettek a projektekre, hanem annak társadalmi és gazdasági hasznát hangsúlyozták, ami viszont a piaci magánbefektetői teszt szempontjából irreleváns).

A bizottság az önellátási alprojekt esetén kizárhatónak tekintette a végfelhasználók (a közszférabeli szereplők) szintjén az állami támogatást. A többi szint vonatkozásában (üzemeltető, magánszférabeli ügyfelek, kiskereskedelmi szolgáltatók) azonban a bizottság nem tudta kizárni, hogy a projekt esetén teljesülnek az állami támogatás fogalmi elemei. Azt is megállapította azonban, hogy a tervezett konstrukció megfelel a 2009-es iránymutatás előírásainak, és nyugtázta a projekt felesleges versenytorzítást megelőző intézkedéseit, a versenyt fokozó hatásait, és azt, hogy a digitális menetrendben is rögzített fontos uniós célt szolgál a támogatás. Mindezekre figyelemmel a Bizottság határozatában a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította a támogatást.

Forrás: a szerző szerkesztése

10.2. Közszolgálati műsorszórás

A sajtó, kiváltképpen az elektronikus médiumok központi szerepet játszanak a modern demokratikus társadalmak működésében, különösen a társadalmi értékek megőrzésében és átadásában. Ezért a műsorszolgáltatási ágazat a kezdetek óta egyedi szabályozás hatálya alá tartozik. E szabályozás a Bizottság nézőpontja szerint olyan közös értékeken alapul,

mint a szólásszabadság, a válaszadás joga, a pluralizmus, a szerzői jog védelme, a kulturális és nyelvi sokszínűség támogatása, a kiskorúak és az emberi méltóság védelme vagy a fogyasztóvédelem.⁷⁰

Az állam által finanszírozott közszolgálati műsorszolgáltatók eredetileg rádió- és televízió-programokat kínáltak a korlátozottan rendelkezésre álló analóg csatornákon keresztül. Az analóg spektrum szűkös rendelkezésre állása miatti technológiai és stratégiai megfontolások oda vezettek, hogy a tagállamok szigorú ellenőrzést gyakoroltak a műsorszolgáltató ágazat felett.⁷¹ A helyzet csak a 1980-as évektől változott, amikor olyan alternatív műsortovábbító eszközök jelentek meg, mint a műhold és a kábel.

A technológiai fejlődés eredményeként a közszolgálati műsorszolgáltatók kezdeti monopóliuma a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején megszűnt. A kereskedelmi műsorszolgáltatók megjelenésével a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenysége fokozatosan átalakult. A közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatók nézőkért folytatott versenyében a nézettség sokszor fontosabb tényezővé vált, mint maga a tartalom. Az internet terjedése tovább fokozta a versenyt. A közszolgálati műsorszolgáltatóknak bizonyos szempontból az újságok, valamint az internet- és a mobilplatformok szolgáltatói is versenytársai.

A tagállamok szükségesnek tartották a közszolgálati műsorszolgáltatást fenntartani annak biztosítása érdekében, hogy a műsorszolgáltatás azon igényeket is kielégítse, amelyeket a kereskedelmi alapon működő műsorszolgáltatók nem feltétlenül elégítenének ki kellő mértékben. Mindent megtesznek, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás támogathatóságát fenntartsák, és a versenyszabályok nem korlátozzák a lehetőségeiket a közszolgálati műsorszórás tartalmának, szervezetének és finanszírozásának kialakításában. Ezt a megközelítést juttatja kifejezésre a 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés⁷² a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló jegyzőkönyve, amely rendelkezik a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről, az alábbiak szerint „a tagállamok közcélú műsorszolgáltatási rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a médiapluralizmus megőrzésének követelményéhez”.

„Az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezései nem érintik a tagállamok azon a hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által rájuk ruházott, meghatározott és megszervezett közszolgálati feladat ellátásához nyújtják, és amennyiben az ilyen finanszírozás a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.”

A piaci szereplők azonban nem nézték és nézik jó szemmel, különösen az új platformokon, ha a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységük után támogatást kapnak.⁷³

⁷⁰ Communication from the Commission Services of General Interest in Europe, 2000. 11. 09.

⁷¹ DEPYPERE, Stefaan – TIGCHELAAR, Nynke (2004): The commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets. *Competition Newsletter*, No. 2. 19–22.

⁷² HL C 340., 1997. 11. 10.

⁷³ HELD, Ansgar (2016): Broadcasting. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law. State Aid*. Book II, Deventer, Claeys & Casteels Publishing. 881.

10.2.1. Történeti áttekintés

A közszolgálati műsorszolgáltatás terén a versenyszabályok alkalmazásának kötelezettsége viszonylag új jelenség, tekintettel arra, hogy sokáig nem voltak piaci szereplők ezen a területen. A kereskedelmi műsorszolgáltatók megjelenésével, mivel a közszolgáltatók és a kereskedelmi műsorszolgáltatók nagyrészt azonos piacon versenyeznek, utóbbiak nagyon hamar a Bizottsághoz fordultak, hogy az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásával szorítsák vissza a közszolgáltatókat.

Az első panaszokat a kilencvenes években regisztrálta a Bizottság.⁷⁴ Az első panaszosok egyrészt azt kifogásolták, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységi körében tisztán kereskedelmi tevékenységek is vannak (például sport- és szórakoztató programok), másrészt nem tetszett nekik, hogy az állami műsorszolgáltatók az államtól kapott támogatás mellett reklámbevételekhez is juthatnak, torzítva esetleg ezzel a reklámpiac árait is. E panaszok megítélésekor a Bizottság nehéz helyzetben volt, mert ezen a területen nem született korábban bírósági döntés, amely iránymutatásul szolgált volna a közszolgálati műsorszolgáltatás kompenzációjának állami támogatás volta és annak esetleges összeegyeztethetőségi feltételei tekintetében. A műsorszolgáltatást érintő első, 1996-ban a portugál RTP ügyében hozott határozatában⁷⁵ a Bizottság úgy vélte, hogy a kompenzáció nem tartalmaz állami támogatást, mivel az csak az RTP közszolgálati műsorszolgáltatás érdekében felmerült tényleges költségeit kompenzálta. Az Európai Bíróság azonban nem osztotta a Bizottság megközelítését, álláspontja szerint az a tény, hogy a kompenzáció a közszolgálati műsorszolgáltatásból eredő költségeket kompenzálja, még nem jelenti azt, hogy az nem tartalmaz állami támogatást.⁷⁶

A közszolgálati műsorszolgáltatás témája 1998-ban és 1999-ben is a Bíróság elé került, amikor is azért marasztalta el a Bizottságot, mert az nem hozott döntést a spanyol és a francia közszolgálati műsorszolgáltatók támogatása miatt benyújtott panaszok tárgyában.⁷⁷

A kilencvenes években olyan panaszok is érkeztek a Bizottsághoz, amelyek a közszolgálati műsorszolgáltatók új tematikus csatornáinak indítására (például BBC 24 órás hírcsatorna, Németországban a gyermekműsorokat sugárzó Kinderkanal)⁷⁸ vonatkoztak. A Bizottság ezeket a csatornák működését támogató kompenzációkat (is) jóváhagyta.

Az Amszterdami Szerződés közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó jegyzőkönyvének elfogadása után a Miniszterek Tanácsa és a tagállamok kormányainak képviselői által

⁷⁴ A spanyol (1992), a francia, a portugál (1993), valamint az olasz (1996) közszolgálati műsorszolgáltató ellen. – HELD 2016, 882.

⁷⁵ A Bizottság 2008. 02. 01-i határozata az RTE és TNAG finanszírozása tárgyában (E 4/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 185., 2007. 08. 08., 7. o.

⁷⁶ Lásd a T-46/97. számú SIC v. Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., II-2125. o.] 82. pontját.

⁷⁷ Lásd a T-95/96. számú Gestevisión Telecinco v. Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 1998., II-3407.] és a T-17/96. számú TFI v. Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., II-1757.].

⁷⁸ Lásd például a BSKyB általi panasz a BBC által indított 24 órás csatorna tárgyában (1997): A Bizottság 1999. 09. 12-i határozata (NN 88/98. számú ügy), HL C 78., 2000. 03. 17., 6. o., vagy a német kereskedelmi műsorszolgáltatók szövetsége által tett panasz a Phoenix and Kinderkanal tematikus csatornák ellen: A Bizottság 1999. 02. 24-i határozata (NN 70/1998. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 2238., 21. 08. 1999., 3. o.

1999-ben elfogadott határozat⁷⁹ hangsúlyozta a közszolgálati műsorszolgáltatók igényét, hogy részesüljenek a technológiai fejlődésből, továbbá hogy az ő nézőik is hozzáférjenek az új audiovizuális és információs szolgáltatásokhoz, valamint az új technológiákhoz. A határozat azt is kiemelte, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak – részükre meghatározott közszolgálati feladatukon belül – joguk van arra, hogy széles skálán kínálják a programjaikat annak érdekében, hogy széles rétegeket szólítsanak meg.

A fenti határozatot követően fogadta el a Bizottság az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló 2001. évi közleményét⁸⁰ (a továbbiakban: 2001. évi közlemény), amely először foglalta írásba a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását szabályozó kereteket.⁸¹ E közlemény egyértelművé tette, hogy

- a közszolgálati műsorszolgáltatók állami költségvetésből, a tévékészülék-tulajdonosokra kirótt díjakból, állami tőkeinjekciókkal vagy az adósságok eltörlésével történő finanszírozása is teljesíti az *állami támogatás* fogalmának *államnak való betudhatóság* elemét;
- amennyiben ezek az intézkedések nem felelnek meg a piaci magánszereplő elvének, előnyt jelentenek a műsorszolgáltatók részére;
- a programjogok kereskedelme, a reklámidő értékesítése, illetve a kereskedelmi műsorszolgáltatók határon átnyúló tulajdonosi szerkezete miatt a tagállamok közötti kereskedelem és a verseny érintettsége fennáll.

A 2001. évi közlemény szerint összeegyeztethetőségi jogalapot az EUMSz. 106. cikk⁸² (2) bekezdése jelenthet, mivel a közszolgáltatási műsorszolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekinthető, amennyiben a következő 3 feltétel teljesül:

1. A kérdéses szolgáltatásnak általános gazdasági érdekűnek kell lennie, és a tagállamnak egyértelműen akként kell meghatároznia (*meghatározás*)⁸³. A meghatározásnak pontosnak kell lennie annak érdekében, hogy a többi piaci szereplő tervezni tudja a tevékenységét. A Bizottság ellenőrzése csak arra terjed ki, hogy a tagállam nem követett-e el nyilvánvaló hibát a közszolgáltatás körének meghatározásakor. Az online információszolgáltatás szerepelhet a megbízásban, de e-kereskedelem és a reklámidő értékesítése nem. Ez utóbbi tevékenységeket kereskedelmi alapon kell végezni, arra támogatás nem adható.
2. A kérdéses vállalkozást a tagállamnak kifejezetten meg kell bíznia az adott szolgáltatás ellátásával (*megbízás*)⁸⁴. A megbízásnak írásban kell történnie, és egy független nemzeti szervnek ellenőriznie kell az írásban foglaltak betartását.

⁷⁹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:HL.C_1999.030.01.0001.01.ENG&toc=HL:C:1999:030:TOC

⁸⁰ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (HL C 320., 2001. 11. 15., 5–11. o.).

⁸¹ Az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 257., 2009. 10. 27., 1. o.) 4. pont.

⁸² Akkor EK-Szerződés 86. cikk.

⁸³ 2001. évi közlemény 29. pont i.

⁸⁴ 2001. évi közlemény 29. pont ii.

3. A közszolgáltató finanszírozásának *arányosnak* kell lennie. A közszolgáltatás hatálya alá tartozó tevékenységeket és a kereskedelmi tevékenységeket elkülönülten kell nyilvántartani, biztosítva, hogy az állami támogatás nem kerül át a kereskedelmi tevékenységekhez. Biztosítani kell azt is, hogy a közszolgáltató ne torzítsa a versenyt a szükségesnél jobban. Ez például azt jelenti, hogy közszolgáltató nem árulhat programokat és/vagy reklámidőt a piaci ár alatt.

Ugyanakkor a Bizottság nem igazán akarta a tagállamok közszolgáltatói műsorszolgáltató finanszírozásával kapcsolatos gyakorlatát visszamenőleges hatállyal vizsgálni, ezért a 2001. évi közlemény hangsúlyozta, hogy a 2001-ben hatályos műsorszolgáltatást finanszírozó intézkedéseket sokszor már évekkel korábban bevezették a tagállamok, így azok sok esetben létező támogatásnak minősülnek, és ezért a Bizottság módosítási javaslatjai csak a jövőre nézve relevánsak.

A közlemény elfogadása után számos panasz érkezett a Bizottsághoz a piaci műsorszolgáltatóktól, kifogásolva, hogy a fent leírtak nem teljesülnek maradéktalanul az egyes tagállamokban, ezért a közszolgáltatásra kapott források „átcsoroghatnak” a közszolgáltatók kereskedelmi tevékenységébe. A panaszok alapján a Bizottság 2003-tól felülvizsgálta a portugál,⁸⁵ az olasz,⁸⁶ a francia⁸⁷ és a spanyol⁸⁸ rendszereket. A vizsgálatok alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a túlkompensáció elkerülésére nincsenek megfelelő szabályok, és a vonatkozó szabályaik módosítására kötelezte e tagállamokat annak érdekében, hogy a fent leírt alapfeltételeknek (közszolgáltatás és kereskedelmi tevékenység elkülönítése, túlkompensáció megakadályozására szabályozás, kereskedelmi tevékenységek piaci feltételek melletti végzése, független ellenőrző szerv) megfeleljenek. Később a közszolgáltatói műsorszolgáltatás támogatásának felülvizsgálata (és átalakítása) további tagállamok esetében (például Dánia,⁸⁹ Németország,⁹⁰ Hollandia,⁹¹ Írország⁹² és Belgium⁹³) is megtörtént.

A 2001. évi közlemény ugyanakkor nem terjedt ki minden közpénzekből finanszírozott műsorszolgáltatásra. A France 24 nemzetközi hírcsatorna esetében, amely Franciaország nemzetközi jelenlétét hivatott biztosítani, a Bizottság megállapította, hogy annak célja nem köthető egyértelműen az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvében hivatkozott „*egyres társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez*”.⁹⁴ A BBC által bevezetett

⁸⁵ A Bizottság határozata (2003. október 15.) Portugália által az RTP-nek nyújtott eseti támogatásokról [az értesítés a C(2004) 3526. számú dokumentummal történt] (HL L 142., 2005. 06. 06., 1. o.).

⁸⁶ A Bizottság határozata (2003. október 15.) az Olaszország által a RAI javára végrehajtott intézkedésekről (C 62/99) [az értesítés a C(2003) 3528. számú dokumentummal történt] (HL L 119., 2004. 04. 23., 1. o.).

⁸⁷ A Bizottság határozata (2003. december 10.) a France 2 és France 3 televíziós csatornáknak nyújtott állami támogatásokról [az értesítés a B(2003) 4497. számú dokumentummal történt] (HL L 361., 2004. 12. 08., 1. o.). E8/2005 Spanyol nemzeti közszolgáltatói műsorszolgáltató – RTVE.

⁸⁸ SA.12417 TV2/Dánia állami finanszírozása.

⁸⁹ SA.18957 – Állami támogatás a német közszolgáltatói műsorszolgáltatók részére (HL C 185., 2007. 08. 08., 1. o.).

⁹¹ A Bizottság határozata (2006. június 22.) a Hollandia által a holland közszolgáltatói műsorszolgáltatóknak nyújtott ad hoc jellegű finanszírozásról C 2/2004 (ex NN 170/2003) [az értesítés a C(2006) 2084. számú dokumentummal történt] (HL L 49., 2008. 02. 22., 1. o.).

⁹² E4/2005 RTE és TNAG (TG4) állami finanszírozása.

⁹³ SA.21395 – A flamand közszolgáltatói műsorszolgáltató (VRT) állami finanszírozása.

⁹⁴ A Bizottság 2005. 06. 07-i határozata a nemzetközi információt szolgáltató francia csatornáról (N 54/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 256., 2005. 10. 15., 25. o., 40. pont.

online tanulást lehetővé tevő szolgáltatás szintén nem a közlemény, hanem közvetlenül az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján került jóváhagyásra.⁹⁵

A közlemény felülvizsgálatára 2009-ben került sor. A technológiai változások időközben alapvetően átalakították a műsorszolgáltatási és audiovizuális piacot. A disztribúciós platformok és technológiák megsokszorozódtak, megjelentek a digitális televíziózás, az IPTV, a mobil TV és a lekérhető médiaszolgáltatások (video on demand). Mindez a piacra lépő új szereplőkkel – hálózatüzemeltetők, internetes vállalkozások – folytatott verseny fokozódását eredményezte. A technológiai fejlődés hozzájárult továbbá olyan új médiaszolgáltatások kialakulásához, mint például az online információs szolgáltatások és a nemlineáris vagy lekérhető (on-demand) szolgáltatások.⁹⁶

10.2.2. Hatályos szabályozás

A 2009-ben elfogadott, az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény⁹⁷ (a továbbiakban: 2009. évi közlemény) több ponton kiegészíti a 2001. évi közleményt.

A közlemény alapján az állami támogatást tartalmazó intézkedéseknél összeegyeztethetőségi jogalapot a közszolgáltatási jogcím [EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése] mellett a kulturális mentesítési lehetőség [EUMSZ. 107. cikk (3) d)] jelenthet. Ez utóbbi jogcímet csak olyan esetekben lehet alkalmazni, amikor a kulturális termék világosan meghatározható. A *kultúra* fogalmát a kérdéses termékek tartalmára és milyenségére kell alkalmazni, nem pedig a hordozóra vagy önmagában a terjesztésre.⁹⁸ Amennyiben a finanszírozási intézkedés nem kifejezetten kulturális célok előmozdítására irányul, a kulturális kivétel nem alkalmazható.

Bár a közszolgálati műsorszolgáltatás a kifejezetten a közszolgáltatásokra vonatkozó szabályok közül a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály⁹⁹ hatálya alól ki van zárva, az EUMSZ. 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat¹⁰⁰ alapján lehetséges e terület támogatása. Ez azt jelenti, hogy a 2012/21/EU határozatban foglalt feltételek teljesítése esetén nem szükséges az Európai Bizottság jóváhagyását kérni a közszolgáltató részére történő kompenzáció fizetéséhez. E határozat azonban csak éves 15 millió eurót meg nem haladó kompenzáció kifizetését teszi lehetővé, így az országos lefedettséget biztosító műsorszolgáltatók támogatására általában nem alkalmas.

⁹⁵ A Bizottság 2003. 10. 01-i határozata a BBC digitális curriculum (N 37/2003. számú ügy), összefoglaló értesítés in OJ C 271., 2003. 11. 12., 47. o., 37. és azt követő pontok.

⁹⁶ Az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 257., 2009. 10. 27., 1. o.), 5. pont.

⁹⁷ HL C 257., 2009. 10. 27., 1. o.

⁹⁸ 2009. évi közlemény 34. pont.

⁹⁹ HL C 8., 2012. 01. 11., 15. o.

¹⁰⁰ HL L 7., 2012. 01. 11., 3–10. o.

A teljesség kedvéért megemlítendő, hogy a Bizottság által vizsgált esetek között nem volt olyan mind ez ideig, amely teljesítette volna az Altmark-feltételeket.¹⁰¹ A második, a kompenzáció módja kiszámításának objektív, előzetes és átlátható voltát előíró feltételt nem tekintik teljesítettnek a Bizottság olyan konstrukciók esetében, ahol a kompenzáció mértéke több évre előre rögzítve van, de az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket nem állapítják meg előzetesen, tárgyilagos és átlátható módon,¹⁰² vagy a közszolgálati műsorszolgáltató maga számolja ki a kompenzációs igényét.¹⁰³ Az sem elegendő, ha a kompenzáció kiszámításának feltételei előre meghatározottak, de attól el lehet térni.¹⁰⁴ A pénzügyi problémákkal küzdő műsorszolgáltatók ad hoc támogatása sem teljesíti a második feltételt, mivel ezekben az esetekben nem előre meghatározott paraméterek alapján történik a fizetés, hanem az érintett műsorszolgáltató konkrét pénzügyi igénye alapján. A negyedik feltétel (versenyeztetés vagy piaci benchmark) bizonyítására a Bizottság nem fogadja el a szolgáltató múltbeli adatainak elemzését, hanem egy hatékonyan működő, támogatásban nem részesülő vállalkozás szolgálhat összehasonlítási alapul. Ha a költségek piaci benchmarkokon alapulnak, bizonyítani kell azt is, hogy azok megbízhatók és teljesek. Az RTVE, a spanyol közszolgáltató létszámcsökkentéshez kért támogatásának vizsgálatakor a Bizottság úgy vélte, hogy a hatékonyan működő vállalkozás érvelés nem állja meg a helyét, mivel egy ilyen vállalkozás eredetileg nem is vett volna fel ennyi embert, és következésképpen a leépítést sem kellett volna finanszíroznia.¹⁰⁵ Még tender esetén sem tekintik minden esetben teljesítettnek a Bizottság a negyedik feltételt, amennyiben a kért kompenzáció mértéke nem kap elég hangsúlyt a tender elbírálása során.¹⁰⁶

A 2009. évi közlemény a közszolgáltatási jogcím [EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése] alkalmazhatóságához az alábbi 8 szempont vizsgálatát írja elő:

¹⁰¹ Az Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletében (C-280/00. számú Altmark-ügy [EBHT 2003., I-7747.]) az Európai Unió Bírósága úgy ítélkezett, hogy a közszolgáltatásért járó kompenzáció nem minősül az EUMSZ. 107. cikke (1) szerinti állami támogatásnak, amennyiben 4 feltétel együttesen teljesül. E 4 feltétel: 1. a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségeknek egyértelműen meghatározottnak kell lennie; 2. a kompenzáció kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani; 3. a kompenzáció nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az ésszerű nyereségre; 4. amikor a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének.

¹⁰² A Bizottság határozata (2011. április 20.) a Dánia által a TV2/Danmark javára végrehajtott intézkedésekről (C/2/03) [az értesítés a C(2011) 2612. számú dokumentummal történt], HL L 340., 2011. 12. 21., 1. o. (116. pont).

¹⁰³ A Bizottság 2005. 04. 20-i határozata France 2 és 3 által fizetett licenstdíjakról (E 10/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 240., 2005. 09. 30., 20. o., 24. bekezdés.

¹⁰⁴ A Bizottság 2007. 04. 24-i határozata a német közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásáról (E3/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 185., 2007. 08. 08., 1. o., 164. bekezdés.

¹⁰⁵ A Bizottság 2007. 03. 07-i határozata az RTVE munkaerő csökkentési intézkedésének finanszírozásáról (NN 8/2007. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 109., 2007. 05. 15., 2. o., 29. bekezdés.

¹⁰⁶ A Bizottság 2011. 03. 23-i határozata az FM4 dán rádiócsatornáról (SA.32019. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 131., 2011. 05. 03., 1. o.

10.2.2.1. A közszolgálati feladat meghatározása

A 2009. évi közlemény 41. pontja értelmében a közszolgálati feladat meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik. A Bizottság szerepe a nyilvánvaló hibák feltárására korlátozódik.¹⁰⁷ A közszolgálati feladat meghatározásának megfelelően pontosnak kell lennie, hogy egyértelmű legyen, egyes tevékenységek (különösen az új platformok) annak hatálya alá tartoznak vagy sem. Ez fontos a kereskedelmi műsorszolgáltatók számára is, hogy tudják, hol versenyeznek a közszolgálati műsorszolgáltatóval.

A közszolgálati műsorszolgáltatónak a lakosság egészének kell szolgáltatást nyújtani. Ugyanakkor minősülhet közszolgálati feladatnak egy olyan speciális szolgáltatás, amely adott pillanatban – például technikai korlátok miatt – még nem elérhető az egész lakosságnak (például HD minőségű adás). A tagállamok olyan műsorokat is a közfeladat részévé tehetnek, amelyek sok nézőt vonzanak (például sportműsorok), amennyiben azok illeszkednek a tágabb közszolgálati műsorkonceptióba. A Bizottság álláspontja szerint a teljes műsoridő 10%-a alatt maradó sportműsor¹⁰⁸ vagy a korlátozott számú nagy nemzetközi film bemutatása¹⁰⁹ befér a közszolgálati feladatba. Ugyanakkor nem tartozhatna a közszolgálati feladatba az egyéni keresletet kielégítő interaktív termékek (például játékok, csevegőszobák,¹¹⁰ e-kereskedelem, a televíziós vásárlás [teleshopping], az emeldíjas telefonszámok használata nyereményjátékokban).¹¹¹

10.2.2.2. A tevékenységek diverzifikálása

A gyors technológiai fejlődés és a változó műsorszolgáltatási környezet miatt a szolgáltatók érdekeltek abban, hogy szélesítsék az általuk kínált szolgáltatásokat. Főszabály szerint a tagállamoknak be kell jelenteniük a Bizottságnak jóváhagyásra a közszolgálati feladat változtatását. Az ezzel kapcsolatos hosszadalmas bizottsági eljárás elkerülése érdekében a 2009. évi közlemény lehetőséget ad arra, hogy – bizonyos feltételek teljesítése esetén – a tagállamok a Bizottság előzetes engedélye nélkül módosíthassák a közfeladat meghatározását.

A közlemény 84. pontja értelmében a tagállamoknak nyilvános konzultációra épülő előzetes értékelés formájában kell megvizsgálniuk, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók által tervezett jelentős új audiovizuális médiaszolgáltatások megfelelnek-e az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyve követelményeinek, azaz hogy a társadalom demokratikus, szociális és kulturális igényeit szolgálják, kellően figyelembe véve a kereskedelem feltételeire és a versenyre gyakorolt lehetséges hatásokat (*ex ante teszt*).

¹⁰⁷ 2009. évi közlemény 48. pont.

¹⁰⁸ A Bizottság 2007. 04. 24-i a német közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásáról (E3/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 185., 2007. 08. 08., 1. o.,

¹⁰⁹ A spanyol közszolgáltató, az RTVE esetében a jogszabály előírta, hogy az nézettségi csúcsidőben maximum 52 filmbemutatót tarthat évente. A Bizottság határozata (2010. július 20.) a Spanyolország által a Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) számára nyújtandó támogatási rendszerről C 38/09 (korábbi NN 58/09) számú állami támogatás [az értesítés a C(2010) 4925. számú dokumentummal történt], HL L 1., 2011. 01. 04., 9. o.

¹¹⁰ A Bizottság határozata (2011. április 20.) a Dánia által a TV2/Danmark javára végrehajtott intézkedésekről (C 2/03) [az értesítés a C(2011) 2612. számú dokumentummal történt], HL L 340., 2011. 12. 21. 1. o., 173. pont.

¹¹¹ 2009. évi közlemény 48. pont.

Az adminisztratív teher csökkentése érdekében az ex ante tesztet csak jelentős új szolgáltatásokra¹¹² kell elvégezni, és a Bizottság a tagállamokra bízta, hogy azt hogyan és ki készíti tagállamon belül, de biztosítani kell, hogy a tesztet a közszolgáltatótól független szerv végezze, és minden érdekelt fél lehetőséget kapjon véleménye kifejezésére.

10.2.2.3. Megbízás és felügyelet

A közlemény 50. pontja megköveteli, hogy a megbízást hivatalos aktussal (például jogszabály, szerződés) ruházzák egy vagy több szolgáltatóra. A közszolgálati műsorszolgáltató saját magára vonatkozó kötelezettségvállalása nem felel meg a Bizottság elvárásainak. Eltérően más közszolgáltatási szerződésekkel, ahol a megbízás meghatározott időtartamra szól, a műsorszolgáltatás területén a megbízás lehet határozatlan idejű, és nem szükséges a szolgáltató versenyeztetéssel történő kiválasztása sem.

A megbízásban pontosan meg kell határozni az ellátandó feladatot, az olyan megfogalmazás, mint „egyéb, ad hoc alapon meghatározandó, szolgáltatás nyújtására”¹¹³ vagy „a programok terjesztésének bármely más módja”,¹¹⁴ nem megfelelő.

A tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a műsorszolgáltatótól független szerv ellenőrizze, hogy a feladat ellátása a megbízásban leírtak szerint történik.¹¹⁵

A felügyelet két elemből áll: egyrészt meg kell vizsgálni, hogy a szolgáltató tiszteletben tartotta-e azokat a minőségi kritériumokat – vagy még inkább minőségi előírásokat –, amelyek a közcélú műsorszolgáltatási tevékenységének egészére általános jelleggel irányadók. Másrészt azt kell ellenőrizni, hogy a közszolgáltató a tőle elvárt közszolgáltatásokat a valóságban ténylegesen nyújtotta-e, valamint azt, hogy e szolgáltatások megfelelnek-e az elszámolt költségeiknek.¹¹⁶

A tagállamok különböző rendszereket vezettek be az ellenőrzésre, van, ahol a számvevőszék, van, ahol a médiahatóság, máshol a nemzeti vagy regionális parlament vagy a kormány feladata az ellenőrzés, a közszolgáltató által rendszeren készített jelentések alapján. A Bizottság álláspontja szerint a közszolgáltató szervezeti keretein belül működő felügyeleti szerv nem garantálja a független felügyeletet.

10.2.2.4. A finanszírozás forrásai

A közlemény 57. pontja értelmében egyedüli, azaz csak állami forrásból, illetve kettős finanszírozású, azaz állami forrás mellett kereskedelmi bevételekből (például reklámidő vagy programok értékesítése, fizetős szolgáltatások nyújtása) finanszírozott rendszerek léteznek. Az állami forrásnak nem feltétlenül kell a központi költségvetésből érkezni. Állami forrásnak minősül a műsorszolgáltatók finanszírozására létrejött alapokból származó forrás,

¹¹² Definíciót erre a közlemény nem ad.

¹¹³ A Bizottság 2003. október 15-i 2005/406/EK számú határozata a Portugália által az RTP-nek nyújtott eseti támogatásokról [az értesítés a C(2004) 3526. számú dokumentummal történt] (C 85/2001. számú ügy), HL L 142., 2005. 06. 06., 1. o. 171. pont.

¹¹⁴ A Bizottság 2004. 03. 02-i határozata a holland közszolgálati műsorszolgáltatónak és a NOB-nak nyújtandó ad hoc intézkedésekről (C 2/2004. számú ügy), HL C 61., 2004. 03. 10., 8. o. 82. bekezdés.

¹¹⁵ 2009. évi közlemény 53–54. pontok.

¹¹⁶ Lásd T-442/03 SIC v. Bizottság ítélet [EBHT 2008., II-1161. o.] 209. pontját.

még akkor is, ha a források elköltésére a műsorszolgáltatók maguk is javaslatot tehetnek, de a végső döntés az állam kezében van.¹¹⁷ Sok ország választja a „tévédíj”-on (üzemben tartási díj) keresztüli finanszírozást, amikor a háztartások, illetve a tv-, rádió- és egyéb műsorszolgáltatás vételére alkalmas készülék tulajdonosai az állam által jogszabályban meghatározott feltételek mellett, kötelező díjat fizetnek az államnak vagy maguknak a műsorszolgáltatóknak. Ez szintén állami támogatásnak minősül az államnak való betudhatóság miatt. Állami forrásnak minősül továbbá az adósságelengedés, az állam általi kezességvállalás,¹¹⁸ az ingyenes frekvencijuttatás,¹¹⁹ ha a piaci szereplők azért díjat fizetnek.

10.2.2.5. Átláthatóság és elszámoltathatóság

A 2009. évi közlemény 71. pontja értelmében az arányossági próbának való megfelelés érdekében szükséges, hogy a közszolgáltatási ellentételezés ne haladja meg a közszolgálati feladat nettó költségeit, figyelembe véve más, a közszolgálati feladtból származó közvetlen vagy közvetett bevételeket is.

A pénzügyi átláthatóság megteremtése érdekében első lépésben a közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek, és a hozzájuk tartozó elszámolások világos és megfelelő elkülönítése szükséges. A teljes szétválasztás szükséges annak bizonyításához is, hogy a közszolgálati tevékenységre kapott támogatás nem kerül át a kereskedelmi tevékenységek finanszírozására.¹²⁰

A műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályozás megengedőbb, mint a közszolgáltatásra vonatkozó általános szabályok, mivel – amennyiben a közszolgáltatás és a kereskedelmi tevékenység ugyanazokat az inputokat használja – a vonatkozó költségek a közszolgáltatásra terhelhetők. Ugyanakkor ezt a kedvező szabályt ellensúlyozza, hogy ebben az esetben az összes kereskedelmi tevékenységből származó bevételt vissza kell forgatni a közszolgáltatásba, azaz bevételként kell levonni, csökkentve az igényelt állami támogatást.

A szétválasztás egyik lehetséges módja, ha a kereskedelmi tevékenységet külön vállalkozásba szervezik ki. Ebben az esetben a leányvállalat és a közszolgáltató közötti piaci árazás biztosítja, hogy a támogatás ne kerüljön át az „önálló” kereskedelmi tevékenységekre. Ilyenkor a leányvállalat „önálló” kereskedelmi tevékenységből származó bevételeit nem kell a közszolgáltatásra fordítani, de a leányvállalat és a közszolgáltató közötti transzferár korrektségét ellenőrizni kell.

10.2.2.6. A nettó költség és a kompenzáció elkerülése

A költségek meghatározásakor a ténylegesen felmerült költségeket kell figyelembe venni. Az uniós szabályozás nem várja el, hogy a tagállam hatékonysági követelményeket állítson a közszolgálati műsorszolgáltatóknak. A kompenzáció ugyanakkor nem haladhatja meg

¹¹⁷ A Bizottság határozata (2006. június 22.) a Hollandia által a holland közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott ad hoc jellegű finanszírozásról C 2/2004 (ex NN 170/2003) [az értesítés a C(2006) 2084. számú dokumentummal történt], HL L 49., 2008. 02. 22., 1. o. 83. és az azt követő pontok.

¹¹⁸ A Bizottság 2004. 05. 09-i határozata TV2 finanszírozásáról (C 2/2003. számú ügy), HL L 85., 2006. 03. 23., 1. o.

¹¹⁹ Például a Bizottság 2008. 02. 27-i határozata a VRT flamand közszolgálati műsorszolgáltató állami finanszírozásáról (E8/2006. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 143., 2008. 11. 10., 7. o. 105. bekezdés.

¹²⁰ 2009. évi közlemény 60. és 69. pontjai.

a bevétellel nem fedezett nettó költségeket. A közlemény 73. pontja értelmében a közszolgáltatók a közszolgálati feladatokhoz kapcsolódó éves költségvetési kiadásaiknak (és nem a kompenzáció) maximum 10%-áig a nettó költséget meghaladó évenkénti túlkompenzációt tarthatnak meg a bevételi-kiadási ingadozások kivédésére. Főszabályként az ezt a szintet meghaladó túlkompenzációt haladéktalanul vissza kell fizettetni.

A közlemény 74. pontja lehetővé teszi a 10%-ot meghaladó túlkompenzációt, ha ezt a túlkompenzációt előzetesen és kötelező jelleggel kifejezetten elkülönítették valamely nem ismétlődő, kiemelkedő kiadás céljára (például technológiaváltással kapcsolatos nagyobb beruházás), amely a közszolgálati küldetés teljesítéséhez szükséges.

10.2.2.7. Pénzügyi ellenőrzési mechanizmusok

Mivel a tagállamok nagy szabadságot élveztek a közszolgálati műsorszolgáltatók kompenzálása terén, a Bizottság arányosság ellenőrzésére vonatkozó jogköre korlátozott. Hatásköre arra terjed ki, hogy ellenőrizze: a tagállam bevezetett-e hatékony pénzügyi ellenőrzési rendszert a túlkompenzáció elkerülésére. A túlkompenzáció elkerülését nem az ex ante meghatározott és folyósított források vonatkozásában, hanem utólagosan (ex post) kell biztosítani.

A 2009. évi közlemény 77–79. pontjai értelmében a tagállamok felelőssége, hogy hatékony és rendszeres (lehetőleg éves) ellenőrzési rendszert vezessenek be a túlkompenzáció elkerülésére. Ideális esetben az ellenőrzést a műsorszolgáltatótól független szerv végzi. Továbbá legalább minden 4. évben a műsorszolgáltató pénzügyi helyzetét szükséges átfogó ex post felülvizsgálatnak alávetni.

Nem szerencsések azok a rendszerek, ahol az állami finanszírozás nem biztosítja a nettó költségek teljes kompenzálását. Ebben az esetben ugyanis a közszolgáltató eladósodik, és – a Bizottság által engedélyezendő – ad hoc finanszírozásra, adósságelengedésre szorul.

10.2.2.8. Arányosság és piaci magatartás

A 2009. évi közlemény 92. pontja értelmében a közszolgálati műsorszolgáltató nem végezhet olyan tevékenységet, amely a piaci verseny olyan aránytalan mértékű torzításához vezetne, amely nem szükséges a közszolgálati küldetés teljesítéséhez.

Az egyik terület, ahol a versenytorzítás veszélye fennáll, a reklámpiac. A közszolgálati műsorszolgáltatók nettó költség elvű kompenzációja ugyanis elméletileg lehetővé teszi a szolgáltatók számára, hogy a piaci ár alatt kínálják a reklámidőt. Ugyanakkor a Bizottság álláspontja szerint ez a magatartás a verseny aránytalan mértékű torzításához vezet, és nem szükséges a közszolgálati feladat végrehajtásához. Így a Bizottság elvárja, hogy a nemzeti hatóságok biztosítsák, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók betartják a piaci elveket, és megfelelő mechanizmusokat hoznak létre a lehetséges panaszok nemzeti szinten történő hatékony kivizsgálására.¹²¹

Továbbá szabályozni szükséges a prémiumtartalmak (például sport) közszolgáltató általi megvásárlása esetén a fel nem használt kizárólagos prémiumjogok továbbengedélye-

¹²¹ Az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény. (2009/C 257/01), 2009. 10. 27., 96. pont.

zését (sublicensing). Ellenkező esetben aránytalan torzítás lépne fel a piacon. Ahogy az az 1. pontban szerepelt, a sportműsorok részét képezhetik a közszolgáltató kiegyensúlyozott és változatos programjának, és ennek keretében a szolgáltató kizárólagos közvetítési jogokat szerezhet mindaddig, amíg a magánszereplőknek is lehetőségük van arra, hogy ezeket a jogokat megszerezzék. Ellenkező esetben a piaci szereplők műsorajánlata szegényessé válhat, és ez hátrányosan érintheti az előfizetéseket és a reklámidőből származó bevételeket.

10.2.2.9. Új vagy létező támogatás

A kérdés eldöntése azért fontos, mert új támogatás esetében a Bizottság határozatát általában visszamenőlegesen kell végrehajtani, és így akár a korábban megkapott támogatás egy részének vagy egészének kamatos visszatéríttetését is elrendelheti. Létező támogatás esetében viszont a Bizottság határozata az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdése értelmében csak a jövőre vonatkozik.¹²² Új támogatásnak minősül a létező támogatás módosítása, amennyiben a módosítás a létező támogatás lényegi tartalmát érinti.

A Bizottság döntési gyakorlata meglehetősen megengedő a létező támogatássá nyilvánítás terén. Nem tekintette lényeges módosulásnak a szolgáltató jogi formájának a megváltozását,¹²³ az egyedüli finanszírozásról kettős finanszírozásra való áttérést,¹²⁴ a tévédíj jelentős megemelését,¹²⁵ a tévédíj elosztásának megváltoztatását és a műsorszolgáltató finanszírozási igénye kiszámítása módszertanának megváltoztatását sem.¹²⁶

Ugyanakkor új támogatásnak tekintette a Bizottság a közfeladat kibővítésének támogatást (például BBC online tanulás)¹²⁷ vagy az új tematikus csatornák indítását,¹²⁸ kivéve, ha az új csatorna régi műsorokat sugároz.¹²⁹

Összhangban a 2009. évi közlemény 81. pontjával, nem minősül új támogatásnak a közszolgáltatók új platformokon (például internet) való megjelenése, amennyiben ez a megjelenés a műsorokhoz kapcsolódik, kiegészítő jellegű, és az alapfeladatot támogatja.¹³⁰ Az ezen túlmutató tevékenységek támogatása viszont új támogatásnak minősül.

¹²² „[A] Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. A Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak a közös piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára.”

¹²³ A Bizottság 2005. 04. 20-i határozata a France 2 és 3 által fizetett licenstdíjakról (E 10/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 240., 2005. 09. 30., 20. o. 33. bekezdés.

¹²⁴ A Bizottság határozata (2010. július 20.) a Spanyolország által a Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) számára nyújtandó támogatási rendszerről C 38/09 (korábbi NN 58/09) számú állami támogatás [az értesítés a C(2010) 4925. számú dokumentummal történt], HL L 1., 2011. 01. 04., 9. o. 55. bekezdés.

¹²⁵ A Bizottság határozata (2003. október 15.) az Olaszország által a RAI javára végrehajtott intézkedésekről (C 62/99) [az értesítés a C(2003) 3528. számú dokumentummal történt], HL L 119., 2004. 04. 23., 1. o. 43. pont.

¹²⁶ A Bizottság határozata (2003. október 15.) az Olaszország által a RAI javára végrehajtott intézkedésekről (C 62/99) [az értesítés a C(2003) 3528. számú dokumentummal történt], HL L 119., 2004. 04. 23., 1. o. 42. pont.

¹²⁷ A Bizottság 2003. 10. 01-i határozata a BBC digitális curriculum (N 37/2003. számú ügy), összefoglaló értesítés in OJ C 271., 2003. 11. 12., 47. o.

¹²⁸ A Bizottság 1999. 02. 24-i határozata a Phoenix és Kinderkanal tematikus csatornák ügyében (NN 70/1998. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 238., 21. 08. 1999., 3. o.

¹²⁹ A Bizottság 2007. 04. 24-i határozata a német közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásáról (E3/2005. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 185., 2007. 08. 08., 1. o. 211. bekezdés.

¹³⁰ A Bizottság 2008. 02. 27-i határozata a VRT flamand közszolgálati műsorszolgáltató állami finanszírozásáról (E8/2006. számú ügy), összefoglaló értesítés in HL C 143., 2008. 11. 10., 7. o. 147. bekezdés.

10.2.3. Összefoglalás

A fent ismertetett szabályrendszerből kitűnik, hogy a Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatás támogatásának tág kereteit kívánja szabályozni, és a végrehajtást a tagállamokra bízta. Nem szeretné felvállalni a közvetlen ellenőrző szerepet sem.

Ugyanakkor a gyors technológiai fejlődés újabb és újabb kérdéseket vethet fel a közszolgálati műsorszolgáltatások új tevékenységeinek állami finanszírozása terén. A közszolgáltatóknak az új tevékenységek bevezetése előtt végre kell hajtaniuk az ex ante tesztet, amelyből az is kiderülhet, hogy egyes tevékenységeket a piaci kedvezőbb feltételekkel lát el.

A 2009. évi közlemény lehetővé teszi, hogy az online információs szolgáltatások és a lekérhető (on-demand) szolgáltatások a közszolgálati feladat részét képezzék, amennyiben azok hozzájárulnak a társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a médiapluralizmus megőrzésének követelményéhez. Ugyanakkor a közlemény nem részletezi, hogy jelentősen új tevékenységek esetében az ex ante tesztet miként kell elvégezni. Annyi bizonyos, hogy azokban az esetekben, amikor olyan tevékenység lesz a közfeladat része, amelyet a piaci szereplő is ellát, feltételezhető a nyilvánvaló hiba, és ezáltal az adott tevékenység állami finanszírozása megkérdőjeleződik.

10.3. Kulturális célú és audiovizuális támogatások

Az EUMSz. 167. cikke¹³¹ elismeri, hogy a kultúra támogatása kiemelt jelentőséggel bír az Unió és tagállamai számára, valamint rendelkezik arról, hogy az Unió a Szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során figyelembe veszi a kulturális szempontokat, különösen a kultúra sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében.

A Maastrichti Szerződésben a tagállamok közötti kereskedelmet és versenyt nem érintő támogatások között megjelölt, a kultúra és kulturális örökség megőrzésére vonatkozó támogatások tekintetében az EUMSz. nem tartalmaz fogalmi meghatározást. Így annak meghatározása, hogy egy tevékenység *kulturális célúnak* minősül-e, a tagállamok hatáskörébe tartozik.¹³²

2014. július 1-jétől pedig a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások is az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartoznak.¹³³

A filmgyártás az egyik olyan szektor, amelynek tekintetében a leggyakrabban került sor a kulturális célú támogatás mint mentesülési jogcím alkalmazására. A film egyrészt nagy hatást gyakorol az európai identitásra és kulturális sokszínűsége, másrészt gazdasági jelentősége sem elhanyagolható.

¹³¹ Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségeket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.

¹³² Kulturális célú tevékenységnek tekintik általában: értékmegőrzés, nyomtatott média, irodalom, zene, előadóművészet, audiovizuális média stb.

¹³³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.) 53. cikk.

A Bizottság 2013-ban fogadta el a módosított filmre és audiovizuális tartalmakra vonatkozó közleményt.¹³⁴ Ezt követően pedig a SAM keretében¹³⁵ felülvizsgált csoportmentességi rendeletben¹³⁶ is szabályozták a területet.

A korábbi filmközlemény¹³⁷ célja az audiovizuális tartalmak előállításának ösztönzése, továbbá a kulturális sokszínűség megőrzése, miközben a szektorban nyújtott állami finanszírozás versenyjogi szabályozására is sor kerüljön.

A tagállami intézkedés tekintetében 4 szempontot határoz meg a közlemény, amelyek teljesülésével biztosítható, hogy az intézkedés összeegyeztethető lesz az uniós versenyjogi szabályokkal. Először is az intézkedésnek kulturális célú tevékenységre kell irányulnia, a költségvetés legalább 20%-át egy másik tagállamban szükséges realizálni, a nehézfilmek kivételével a támogatás az elszámolható költségek 50%-áig terjedhet, valamint a gyártáson kívüli egyéb filmkészítési tevékenységekre nem nyújtható támogatás.

A 2013-as felülvizsgálat keretében, a digitalizáció fejlődésére figyelemmel a Bizottság áttekintette az előző közlemény tagállami költségre és a gyártás szabályozására vonatkozó rendelkezéseit. A közlemény gyakorlati alkalmazása tekintetében a tagállamok számára a legnagyobb nehézséget a kulturális teszt alkalmazása és teljesítése jelentette, amelyet a Közlemény sem oldott fel, csupán néhány pontosítást fűzött hozzá.¹³⁸

10.3.1. Kultúra

10.3.1.1. Mikor nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat?

Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: Közlemény)¹³⁹ egy teljes szakasza vonatkozik a kulturális célú támogatásokra. Először is a természeti örökségek mellett egy egész sor kulturális érintettségű területet felsorol,¹⁴⁰ amelyek tekintetében vizsgálható a későbbi pontok szerinti állami támogatási szabályok alkalmazása alóli mentesülés lehetősége.

A Közlemény 34. pontja alapvető változást jelentett a hazai kulturális tevékenységek finanszírozása területén.

¹³⁴ A Bizottság közleménye a filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról (2013/C 332/01).

¹³⁵ State Aid Modernization – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2783_en.htm

¹³⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piacon összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.).

¹³⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works, OJ C 43., 16. 02. 2002., 6. o.

¹³⁸ HOFMANN, Herwig C. H. – MICHEAU, Claire (2017): *State Aid Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

¹³⁹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01).

¹⁴⁰ Múzeumok, levéltárak, könyvtárak, művészeti és kulturális központok vagy terek, színházak, operaházak, koncerttermek, régészeti lelőhelyek, műemlékek, történelmi helyszínek és épületek, hagyományok és mestereségek, fesztiválok és kiállítások, valamint kulturális és művészeti oktatási tevékenységek.

„Figyelembe véve a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegét, e tevékenységek megszervezhetők nem kereskedelmi módon, így nem gazdasági jellegűek. E tevékenységek állami finanszírozása ezért nem szükségszerűen minősül állami támogatásnak. A Bizottság úgy véli, hogy a nagyközönség számára térítésmentesen hozzáférhető kulturális tevékenység vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység állami finanszírozása tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, ami nem gazdasági jellegű. Hasonlóképpen az, hogy egy kulturális intézmény látogatóinak vagy a nagyközönség számára nyitott kulturális tevékenység vagy a kulturális örökség megőrzéséhez – többek között a természetvédelemhez – kapcsolódó tevékenység résztvevőinek pénzügyi hozzájárulást kellene fizetniük, amely a valódi költségeknek csupán egy töredékét fedezi, nem változtat az említett tevékenység nem gazdasági jellegén, mivel nem tekinthető a nyújtott szolgáltatás valódi díjazásának.”¹⁴¹

Ezen rendelkezés tehát a tevékenységek gazdasági jellegének hiánya esetén nyújt lehetőséget arra, hogy az uniós állami támogatási szabályok mellőzésével kerülhessen sor a támogatási intézkedések bevezetésére. A térítésmentes hozzáférés vagy a költségek csupán egy részének fedezése mint a gazdasági tevékenység hiányának megállapítását feltételező elem új megközelítést jelent a Bizottság részéről, figyelemmel a *gazdasági tevékenység* fogalmának meghatározására,¹⁴² amelynek nem eleme sem a bevétel, sem a haszon.

A másik lehetőség a valódi piac meglétének és így szintén a gazdasági tevékenység mint fogalmi elem teljesülésének kizárása lehet, főleg a kulturális vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység (például levéltár) objektíven mással nem helyettesíthető volta miatt.¹⁴³

A kulturális célú infrastruktúra vegyes¹⁴⁴ – azaz gazdasági és nem gazdasági tevékenységre történő – használata esetén a Bizottság úgy véli, hogy a szinte kizárólag nem gazdasági tevékenységre használt infrastruktúrák szokásos létesítményeire (például étterem, üzlet vagy fizetőparkoló) nyújtott állami finanszírozás vagy az olyan szokásos

¹⁴¹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 34. pont.

¹⁴² Lásd a C-41/90. számú Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 1991., I-1979.o] 21. pontját.

¹⁴³ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 36. pont.

¹⁴⁴ Amennyiben vegyes használat esetén az infrastruktúrát szinte kizárólag nem gazdasági tevékenységre használják, a Bizottság úgy véli, hogy annak finanszírozása teljes egészében az állami támogatási szabályok alkalmazási körén kívül eshet, feltéve, hogy a gazdasági tevékenységre való használat kizárólag járulékos jellegű marad, vagyis olyan tevékenység, amely közvetlenül kapcsolódik és szükséges az infrastruktúra üzemeltetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik annak fő, nem gazdasági használatához. Ilyen esetnek tekintendő, ha a gazdasági tevékenységekre ugyanazokat a forrásokat – például nyersanyagot, berendezéseket, munkaerőt vagy állóeszközöket – használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges tevékenység során. A járulékos gazdasági tevékenységeknél az infrastruktúra kapacitása tekintetében korlátozott mértékűnek kell maradniuk. Ilyen járulékos gazdasági tevékenységre példaként említhető az, ha egy kutatóhely néha bérbe adja berendezéseit és laboratóriumait ipari partnereknek. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy az olyan infrastruktúrák szokásos létesítményeire (például étterem, üzlet vagy fizető parkoló) nyújtott állami finanszírozás, amelyeket szinte kizárólag nem gazdasági tevékenységre használnak, rendszerint nem gyakorol hatást a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel az említett szokásos létesítmények más tagállamokból valószínűleg nem vonzanak vevőket, és finanszírozásuk valószínűleg nem jár a marginálist meghaladó hatással a határon átnyúló beruházásokra vagy letelepedésre. – Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 207. pont.

létesítményekre nyújtott állami finanszírozás, amelyeket a nem gazdasági jellegű kulturális és a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenységekkel (például üzlet, bár vagy egy múzeumi fizetős ruhatár) összefüggésben nyújtanak, rendszerint nem gyakorol hatást a tagállamok közötti kereskedelemre.¹⁴⁵

Emellett a kulturális célú támogatások vonatkozásában érdemes megvizsgálni, hogy az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom elemei közül teljesül-e a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. A Bizottság számos határozatában ítélte meg úgy, hogy az intézkedés tisztán helyi hatással bírt, és ezért nem gyakorolt hatást a tagállamok közötti kereskedelemre.¹⁴⁶ A Bizottság különösen azt látta bizonyítottnak, hogy a kedvezményezett az adott tagállamon belül korlátozott területre kiterjedően értékesített termékeket, illetve nyújtott szolgáltatásokat, és más tagállamokból valószínűleg nem vonzott vevőket, továbbá hogy az intézkedésnek előreláthatóan nem volt a marginálist meghaladó hatása a határokon átnyúló beruházások vagy letelepedés feltételeire.¹⁴⁷

A Bizottság álláspontja szerint azon kulturális események támogatása, amelyek valószínűleg nem vonzanak át felhasználókat vagy látogatókat más tagállamokbeli hasonló eseményekről, szintén nem minősülnek uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak.¹⁴⁸

10.3.1.2. Csoporthmentességi rendelet

Amennyiben a fenti feltételek az intézkedés tekintetében nem teljesülnek, azaz a támogatás az EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá esik, úgy szükséges valamely, az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap alkalmazása.

Erre nyújt lehetőséget a 651/2014/EU bizottsági rendeletnek¹⁴⁹ a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásról szóló 53. cikke, amely alapján a kulturális területre vonatkozó rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy természeti örökségre is vonatkoznak.

¹⁴⁵ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 50. lábjegyzet.

¹⁴⁶ A Görögország által Messarában (Kréta) régészeti múzeum építésére nyújtott SA.36581 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 353., 2013. 12. 03., 4. o. és a Cseh Köztársaság által idegenforgalmi infrastruktúrára nyújtott SA.35909 (2012/N) állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 306., 2013. 10. 22., 4. o.). Lásd még 2.6.6.1.

¹⁴⁷ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01) 196. pont.; Lásd például a szardíniai helyi múzeumok javára nyújtott N 630/2003 állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL C 275., 2005. 11. 08., 3. o.); a Ciprus által a vizuális művészeti és kutatóközpont javára nyújtott SA.34466 állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL C 1., 2013. 01. 04., 10. o.); a Görögország által Messarában (Kréta) régészeti múzeum építésére nyújtott SA.36581 állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL C 353., 2013. 12. 03., 4. o.); a Cseh Köztársaság által idegenforgalmi infrastruktúrára (NUTS II délkeleti régió) nyújtott SA.35909 (2012/N) állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL C 306., 2013. 10. 22., 4. o.); a Lengyelország által a Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł javára nyújtott SA.34891 (2012/N) állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL C 293., 2013. 10. 09., 1. o.).

¹⁴⁸ A Bizottság azonban úgy ítéli meg, hogy csak az olyan nagy és elismert kulturális intézmények, illetve események javára nyújtott tagállami finanszírozás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, amelyeket hazai régiójukon kívül széles körben reklámoznak.

¹⁴⁹ HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

A versenytorzulás nagyobb valószínűsége miatt általánosságban nem lehet mentesíteni olyan tevékenységeket, amelyek – noha lehetnek kulturális szempontjaik – túlnyomóan kereskedelmi jellegűek, így például az (írott és elektronikus) sajtótermékek és magazinok tekintetében nem nyújtható támogatás ezen támogatási kategória szabályaival összhangban.

A támogatható kulturális célok és tevékenységek jegyzéke nem tartalmazhat továbbá olyan kereskedelmi jellegű tevékenységeket, mint a divat, a tervezés vagy a videójátékok.¹⁵⁰

Az általános csoportmentességi rendelet által meghatározott támogatható jogcímek¹⁵¹ tekintetében beruházási vagy működési támogatás nyújtható.

Beruházási típusú támogatás esetén a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek minősülnek elszámolható költségeknek.¹⁵² A támogatás fordítható akár valamilyen kulturális örökség megszerzésének költségeire, a tárgyi és szellemi kulturális örökség megőrzésének és helyreállításának a költségeire, egy infrastruktúra kiépítésére, modernizálására vagy megvásárlására, speciális szükségletű személyek hozzáférési lehetőségeinek javításával kapcsolatos költségekre, a kulturális projektek, tevékenységek, együttműködési és csereprogramok költségeire, valamint a tárgyi eszközök közé tartozik még a kulturális infrastruktúrához közvetlenül kapcsolódó hangszerek, bútorok beszerzése is.

A rendelet bizottsági joggyakorlatot leképező rendelkezése szerint, amennyiben a támogatási intézkedéssel érintett infrastruktúrát egyéb, nem kulturális célú gazdasági tevékenységhez is használják, és ez a használat nem haladja meg az infrastruktúra időbeli vagy térbeli kapacitásának éves szinten meghatározott 80%-át, akkor nem szükséges a finanszírozás tekintetében elkülöníteni a kulturális és nem kulturális célú gazdasági tevékenységeket.

Beruházási támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni. A működési eredmény a definíciója szerint a beruházás adott időtartama alatti diszkontált bevételek és diszkontált

¹⁵⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet (72) preambulumbekkezdés.

¹⁵¹ a) Múzeum, levéltár, könyvtár, művészeti és kulturális központ vagy kulturális tér, színház, operaház, koncertterem, egyéb élő előadásokat bemutató szervezet, filmművészeti örökséggel foglalkozó intézmény és egyéb hasonló művészeti és kulturális infrastruktúra, szervezet és intézmény;

b) tárgyi örökség, beleértve valamennyi ingó vagy ingatlan kulturális örökségi formát, a régészeti lelőhelyeket, emlékműveket, történelmi emlékhelyeket és épületeket; a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség;

c) a szellemi kulturális örökség valamennyi formája, beleértve a folklórhagyományokat és a kézművességet; művészeti vagy kulturális esemény és előadás, fesztivál, kiállítás és hasonló kulturális tevékenység;

e) kulturális és művészeti oktatási tevékenységek, valamint annak a – többek között új technológiák segítségével megvalósított, oktatásra és a társadalmi tudatosság növelésére irányuló programok révén kialakítandó – megértésnek az elősegítése, hogy milyen fontos a kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása;

f) zenei és a fordításokat is magában foglaló irodalmi írói, szerkesztői, gyártói, forgalmazói, digitalizálói és kiadói tevékenység. – 651/2014/EU bizottsági rendelet 53. cikk (2) bekezdés.

¹⁵² 651/2014/EU bizottsági rendelet 53. cikk (4) bekezdés.

működési költségek közötti különbség, amennyiben ez a különbség pozitív. A finanszírozás tekintetében észszerű nyereség is figyelembe vehető.¹⁵³

A *működési típusú* támogatás esetén az elszámolható költségek lehetnek a kulturális intézményhez vagy örökségi helyszínhez és tevékenységhez való nyilvános hozzáférés javításával kapcsolatos költségek, ideértve a digitalizálással és új technológiák használatával, valamint a fogyatékos személyek hozzáférési lehetőségeinek javításával kapcsolatos költségeket is. Ezen kívül idesorolhatók a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó működési költségek (azaz a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó ingatlanok és kulturális helyszínek bérlése vagy lízingje, utazási, anyag- és felszerelési költsége, kiállítások és színpadi díszletek építészeti elemei, eszközök, szoftverek és felszerelések kölcsönzése, bérlése és amortizációja, szerzői jogi védelem alatt álló alkotásokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogokkal kapcsolatos költségek, promóciós költség). Valamint idetartoznak még az intézet vagy örökségi helyszín, illetve projekt személyi jellegű ráfordításai is.

Működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és észszerű nyereséget fedező összeget. Ezt vagy előzetesen szükséges megállapítani, és ehhez igazítottan meghatározni a finanszírozás összegét, vagy visszakövetelési mechanizmust kell alkalmazni a támogatás tekintetében.¹⁵⁴

10.3.1.3. Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség

Amennyiben egy kulturális támogatási cél nem támogatható az előző pontokban részletezett lehetőségek alapján, azt új támogatási programként be lehet jelenteni az Európai Bizottság részére az EUMSz. 107. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján.¹⁵⁵

Magyarország átfogó kulturális támogatási programja az Európai Bizottság 2012. július 27-én hozott SA.34770 (2012/N-2) határozatával 2018. szeptember 1-jéig meghosszabbított N-357/2007. számú támogatási program.¹⁵⁶ Ez esetben a bejelentés indokoltságát az adta, hogy az akkor hatályos csoportmentességi rendelet nem tartalmazott a kulturális célú támogatások tekintetében mentesülési jogcímet.

¹⁵³ LOVAS Krisztina (2015): Az általános csoportmentességi rendelet szerinti, kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 3. sz. 59–68.

¹⁵⁴ LOVAS 2015.

¹⁵⁵ LÚCIUS Ágnes (2012): A kulturális célú infrastruktúra-fejlesztések támogathatósága. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 3. sz. 21–29.

¹⁵⁶ Az Európai Bizottság 2012. július 27-én hozott SA.34770 (2012/N-2). számú határozatával (HL C 284., 2012. 09. 20., 1. o.) meghosszabbított COMP/N 357/2007. számú ügy (az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatai és a Nemzeti Kulturális Alap), HL C 87., 2008. 04. 08., 1. o. Az eredeti N-357/2007. számú támogatási program alapján kizárólag a kultúráért felelős miniszter által a központi költségvetésből (OKM fejezeti kezelésű előirányzatból, illetve utódjából) volt nyújtható kulturális célú támogatás.

10.3.2. Audiovizuális alkotások

Az audiovizuális alkotások fontos szerepet játszanak az európai identitás alakításában, valamint tükrözik a tagállamok és régiók különböző hagyományait. Míg az Uniót kívül készülő filmek között komoly versengés folyik, az európai filmeket a nemzeti, illetve regionális piacokra való tagoltság miatt csak korlátozott mértékben forgalmazzák származási országuktól eltérő országokban. Az ágazatban jellemzően magasak a beruházási költségek, elégtelen a nyereség a közönség korlátozott nagysága miatt, és nehezen teremthető elő többletfinanszírozás magánforrásokból. E tényezők miatt a Bizottság külön kritériumokat dolgozott ki az audiovizuális alkotásokra irányuló forgatókönyvíráshoz, fejlesztéshez, gyártáshoz, terjesztéshez és promócióhoz nyújtott támogatás szükségességének, arányosságának és megfelelőségének vizsgálatára.

10.3.2.1. Csoportmentességi rendelet

Az általános csoportmentességi rendelet 54. cikke alapján a kulturális jellegű audiovizuális alkotásokra irányuló forgatókönyvíráshoz, fejlesztéshez, gyártáshoz, terjesztéshez és promócióhoz biztosított támogatási programok részesülhetnek támogatásban.

Ezen cikk alapján nem mentesíthetők az egyedi támogatások, kizárólag a támogatási programok.

Mivel csak kulturális termékhez lehet nyújtani a támogatást, ezért a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy a támogatott produkció ténylegesen kulturális tartalommal rendelkezzen. Ez az úgynevezett *kulturális teszt* útján biztosítható feltétel, amelynek keretében a tagállamok meghatározzák azokat a szempontokat, amelyek mentén biztosítható, hogy a támogatott audiovizuális tartalom kulturális értéke megfeleljen a támogatási kategória alkalmazhatóságának.

Elképzeltető, hogy a tagállamok területéhez kötött ráfordítási kötelezettségektől tessék függővé a támogatásnyújtást, amelyek értelmében a támogatást nyújtó hatóságok arra kötelezik a filmproducereket, hogy a filmgyártási költségvetés egy bizonyos hányadát meghatározott területen költsek el, vagy az adott audiovizuális alkotás gyártására nyújtott támogatás nagyságát meghatározhatják a támogatást nyújtó tagállamban filmkészítési tevékenységre fordított kiadás százalékában, azaz úgy alakítják ki a támogatási programokat, hogy a lehető legtöbb filmkészítési tevékenységet folytassák a gyártók a támogatást nyújtó tagállamban. E megkötéseket korlátok közé kell szorítani. A tagállamok meghatározhatják a területükön folytatandó filmkészítési tevékenység minimális (teljes gyártási költségvetés 50%-a) és maximális (a teljes gyártási költségvetés 80%-a) szintjét.

Az audiovizuális alkotások gyártására vonatkozó támogatási intenzitás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át.¹⁵⁷ A támogatási intenzitás akár 100%-ra is növelhető nehezen megvalósítható alkotások (pl. rövidfilm, dokumentumfilm, első filmes rendező filmje, alacsony költségvetésű film, olyan nyelven készült film, amelyet kevesen beszélnek) vagy egyes koprodukciók esetén.

¹⁵⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 54. cikk (3) bekezdés.

10.3.2.2. Filmművészeti közlemény

A filmek és egyéb audiovizuális alkotások gyártásához nyújtott állami támogatás értékelésének feltételeit eredetileg a 2001. évi filmművészeti közlemény (a továbbiakban: Filmművészeti közlemény) állapította meg.¹⁵⁸

A Filmművészeti közlemény az állami támogatásban részesített tevékenységek szélesebb körére terjed ki, kiemeli a kulturális szakpolitika területén a szubszidiaritás elvét és a belső piaci elvek tiszteletben tartását, magasabb maximális támogatási intenzitást tesz lehetővé az egynél több tagállam által finanszírozott koprodukciónak esetében, valamint gondoskodik a filmművészeti örökség védelméről és elérhetőségéről. A Bizottság véleménye szerint a jövőben mindenképpen fokozódni fog az európai alkotások versenyképessége.

A 2013-ban elfogadott, felülvizsgált közlemény¹⁵⁹ (a továbbiakban: Filmközlemény) szerint, a támogatás filmgyártásra történő korlátozása ösztönözheti ugyan az audiovizuális tartalmak kínálatának bővülését, viszont nem garantálja az elkészített audiovizuális tartalom megfelelő forgalmazását és promócióját. Ennélfogva tehát helyénvaló, hogy a támogatás – a történet megszületésétől egészen a filmbemutatóig – a filmkészítés összes szakaszát lefedhesse.¹⁶⁰

A Filmközlemény által előírt kulturális teszt alapján a támogatható filmek tekintetében a kulturális elem meglétének bizonyítása, illetve az ehhez kapcsolódó feltételek (pontrendszer) meghatározása elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, e tekintetben a Bizottság csak nyilvánvaló hiba esetén bír hatáskörrel.¹⁶¹

A magyar *Filmszakmai támogatási program*¹⁶² keretében adókedvezményként vagy akár közvetlen támogatásként részesülhetnek támogatásban a kedvezményezettek. A Bizottság által elfogadott formában kerül sor a kulturális tartalmi elemek meghatározására a támogatási program alapján.

A programban meghatározott kulturális tartalmi feltételek¹⁶³ közül a leendő kedvezményezettnek legalább 4-et szükséges teljesítenie. Valamennyi projekt kulturális tartalmát szakértők értékelik.

¹⁵⁸ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a filmművészeti és más audiovizuális alkotásokkal kapcsolatos bizonyos jogi szempontokról (HL C 43., 2002. 02. 16., 6. o.).

¹⁵⁹ A Bizottság közleménye a filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról (2013/C 332/01).

¹⁶⁰ A Bizottság álláspontja szerint a moziknak, filmszínházaknak nyújtandó támogatások tekintetében elegendő kell, hogy legyen az általános csekély összegű támogatás rendelet által meghatározott támogatási összeg, de ha a tagállam megfelelő indokokkal alá tudja támasztani a magasabb összegű támogatás szükségességét, úgy az a közlemény alapján összeegyeztethető lehet az uniós joggal.

¹⁶¹ ZACHAR Balázs (2013): Filmtámogatás az Európai Bizottság szemüvegén keresztül. *Állami Támogatások Joga*, 5. évf. 4. sz. 115–126.

¹⁶² N 202/2008. számú állami támogatás – Magyarország Filmszakmai támogatási program (meghosszabbításai: SA. 36579, SA. 38425 és SA. 50768).

¹⁶³ a) A filmalkotás témája vagy az annak alapjául szolgáló mű olyan történeten (eseményen) alapul, amely része a magyar vagy európai kultúrának, illetve történelmi, mitológiai, vallási szempontból fontos történet (esemény) bemutatásával, illetve feldolgozásával kapcsolatos.
b) A filmalkotás témájában vagy az annak alapjául szolgáló műben olyan személyek vagy karakterek szerepelnek, akik kapcsolatosak a magyar vagy az európai kultúrával, illetve a történelemmel, a társadalommal vagy a vallással való kapcsolódásuk miatt meghatározók.

A támogatási intenzitás a közleményben meghatározott mértékhez igazodva általánosan 50%, nehézfilmek¹⁶⁴ tekintetében 100%-ig növelhető.

10.4. A sportágazatra vonatkozó állami támogatási szabályok

A sport jelentős társadalmi és gazdasági hatással bíró komplex jelenség. A Bizottság a sportot a fizikai aktivitás minden formájaként határozza meg, amely alkalmi vagy rendszeres gyakorlás által a fizikai állóképesség és mentális jóllét kifejezését vagy fejlesztését, szociális kapcsolatok létrehozását vagy versenyeredmények elérését célozza minden szinten.¹⁶⁵ A sport közösségformáló, egészségmegőrző funkciója révén hozzájárul a szolidaritás és a jólét eléréséhez, ugyanakkor a sportágazat kihatással van a gazdasági folyamatokra is. A közös sportpolitika az Európai Unió egyik legfiatalabb szakpolitikája, de jelentőségét jól tükrözi, hogy számos más uniós szakpolitikával érintkezik. A sportágazat sajátosságait ugyan a politikaalkotás és a jogalkalmazás során is figyelembe kell venni, de ez nem jelenti azt, hogy az ágazat mentesülne a belső piaci szabályozás alól.¹⁶⁶ A szociális és társadalmi funkciók egyrészt azt eredményezik, hogy a versenyjogi törekvések és a sportágazat érdekei több aspektusból is szembekerülnek egymással,¹⁶⁷ másrészt pedig e területen nem olyan egyértelmű lehatárolni az érvényesítendő versenyjogi szabályozás határait. Vezérlévként megállapítható, hogy a sporttevékenység, valamint a sportiparhoz köthető egyéb

-
- c) A filmalkotás a magyar vagy az európai szokásokat és életmódot mutatja be vagy ezek egyes elemeit népszerűsíti.
 - d) A filmalkotás magyar vagy más európai helyszínen, illetve ehhez köthető kulturális környezetben játszódik, vagy képi megjelenítésében magyar vagy más európai települést (várost, tájat, tájegységet), illetve jellegzetes magyar vagy európai kulturális motívumot mutat be.
 - e) A filmalkotás forgatókönyve vagy az annak alapjául szolgáló mű egy irodalmi mű feldolgozásán vagy valamely más kulturális értéket hordozó mű (képző- vagy iparművészeti alkotás, zenemű stb.) adaptációján alapul.
 - f) A filmalkotás témájának vagy az annak alapjául szolgáló anyagnak a magyar vagy más európai ország társadalma számára kulturálisan, szociológiailag vagy politikai szempontból releváns kérdés áll a középpontjában.
 - g) A filmalkotás valamely fontos magyar vagy európai értéket – különösen a kulturális sokszínűséget, a kulturális hagyományok vagy a család tiszteltetését, a szolidaritást, az egyenjogúságot, a kisebbségvédelmet, az emberi jogokat, a toleranciát, a környezetvédelmet – tükröz vagy jelenít meg.
 - h) A filmalkotás a magyar vagy az európai kultúra és identitás jobb megismerését szolgálja.

¹⁶⁴ Így a rövidfilmek, az első és második filmes rendezők filmjei, a dokumentumfilmek, illetve az alacsony költségvetésű vagy egyébként (például nyelvi korlátok miatt) nehezen forgalmazható művek. A szubszidiaritás elve értelmében a tagállamoknak kell megállapítaniuk a nehezen forgalmazható művek meghatározását a nemzeti paramétereknek megfelelően. – közlemény – 52.2.

¹⁶⁵ *Fehér könyv a sportról*. [COM(2007) 391 végleges], 2. o.

¹⁶⁶ Általánosságban, valamely kérdés megítélése során nem alkalmazható a „kizárólag sportszabályok alapján” elv. COM(2007) 391 végleges, 14. o. A Bíróság rögzítette, hogy pusztán abból a körülményből, hogy valamely szabály tisztán sport jellegű, még nem következik az, hogy az ezzel szabályozott tevékenységet gyakorló személy vagy a szabályt meghozó szervezet nem tartozik a Szerződés hatálya alá. Lásd részletesen a C-519/04. P számú *Meca Medina v. Bizottság* ügy [EBHT I-6991.] 22–34. pontjait.

¹⁶⁷ Lásd például a személyek szabad mozgása és munkavállalása körében a *Bosman-ügyet* – C-415/93., [EBHT 1995., I-4921.].

tevékenység azokban az esetekben veti fel a versenyjogi szabályok alkalmazását, amikor a sport gazdasági tevékenységként jelenik meg a belső piacon.

10.4.1. Az Európai Unió sportpolitikája

Az integrációs folyamatban hosszú ideig¹⁶⁸ nem jelent meg kifejezetten a sporttal kapcsolatos rendelkezés, csak a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződést követően beszélhetünk önálló uniós sportpolitikáról. Az EUMSZ. 165. cikke deklarálja, hogy az Unió a sport sajátos természetére, a társadalomban és a nevelésben – különösen a legfiatalabbak fizikai és szellemi épségének védelmében – betöltött szerepére tekintettel hozzájárul az európai sport előmozdításához.¹⁶⁹ Az uniós sportpolitika szubszidiárius (kiszélesítő jellegű) szakpolitika, mivel az EUMSZ. 165. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy e területen továbbra is a tagállamok rendelkeznek jogalkotói hatáskörrel, jogharmonizációs kötelezettség nélkül.

A sportágazatot érintő kérdésekkel foglalkozó első jelentős uniós dokumentum a 2007-es *Fehér könyv a sportról*,¹⁷⁰ amely a sport társadalmi szerepén és szervezési modelljén túl már a sportipar gazdasági vetületével is foglalkozott. A Bizottság amellett, hogy a szakpolitika-alkotás általános irányát kijelölte, a sportfinanszírozás tekintetében elismerte a tagállamok számára az egyes, sporthoz kapcsolódó szolgáltatások mentesítésének vagy kedvezményes adómérték alkalmazásának lehetőségét,¹⁷¹ és indokoltnak tartotta, hogy a jól működő újraelosztási rendszer hiánya miatt szükségessé válhat a köztámogatás (például az állami vagy államilag engedélyezett szerencsejáték és lottószolgáltatásokra kivetett adók vagy illetékek révén),¹⁷² feltéve, hogy azt az uniós joggal összhangban biztosítják.¹⁷³ Fontos mérföldkőnek tekinthető a Bizottság 2011-ben közzétett, *a sport európai dimenziójának fejlesztéséről* szóló közleménye,¹⁷⁴ amely már kifejezetten foglalkozott az állami támogatásokkal kapcsolatos uniós szabályok alkalmazásával is a sport területén. A közlemény rögzítette, hogy amennyiben teljesülnek az EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdésében meghatározott feltételek,¹⁷⁵ a sportágazaton belüli forrásnyújtás állami támogatásnak

¹⁶⁸ Az alapító szerződések szintjén első alkalommal az 1997. október 2-i Amszterdami Szerződés 29. függelékében jelent meg célként, hogy egyes kérdésekben a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a sportágazat specifikus igényeire is.

¹⁶⁹ EUMSZ. 165. cikk (1)–(2) bekezdései.

¹⁷⁰ COM(2007) 391 végleges.

¹⁷¹ Lásd a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelv 98. cikkét, a 132. cikk (1) bekezdés m) pontját, és az irányelv III. mellékletének 13–14. pontját.

¹⁷² A hazai szabályozásban a sportról szóló 2004. évi I. törvény 56. § (2) bekezdése alapján a különböző módon szervezett szerencsejátékok 1991. évi XXXIV. törvény szerinti játékadójának meghatározott hányadát kell a sport támogatására fordítani. Ez alapján a Szerencsejáték Zrt. 2016. évben 6,85 milliárd forintot allokált a magyar sportágazatba. – GYÖNGYÖSI Balázs: Milliárdos sporttámogatás szerencsejátékból. *VG*, 2017. 06. 23. Elérhető: www.vg.hu/gazdasag/milliardos-sporttamogatas-szerencsejatekbol-532256/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁷³ COM(2007) 391 végleges, 3.2. pont első bekezdés.

¹⁷⁴ COM(2011) 12 végleges.

¹⁷⁵ Ezek a konjunktív feltételek a következők: 1. a kedvezményezett vállalkozásnak minősül, és olyan 2. szelektív, 3. gazdasági előnyben részesül, amely 4. állami, vagy az államnak betudható forrásból származik, és az intézkedés 5. érint(het)i a tagállamok közötti kereskedelmet, és 6. torzít(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

minősül.¹⁷⁶ A közlemény az alulról szerveződő (szabadidős) sport finanszírozásának kérdése mellett röviden foglalkozik a hivatásos sport egyes gazdasági mechanizmusaival is. A hivatásos sport fontos bevételi forrása a közvetítési jogok értékesítéséből és a merchandisingből származó bevételek, és a Bizottság úgy véli, hogy e bevételek jelentős szerepet játszanak a hivatásos sport független finanszírozásának biztosításában, ezért a közlemény továbbra is az alulról szerveződő (szabadidős) sport különböző – akár állami forrásból származó – finanszírozási forrásainak vizsgálatát jelölte meg feladatként. Az uniós sportpolitika szubszidiárius jellege miatt, a politikaformálásban a tagállamok közötti nem hivatalos együttműködési formák (tagállami munkacsoportok) játsszák a fő szerepet, amelyek elsődlegesen tanulmányokat készítenek, javaslatokat, ajánlásokat tesznek. Ennek keretében 2011-ben átfogó tanulmány készült a szabadidős sport tagállamonkénti szervezéséről és finanszírozásáról.¹⁷⁷ A sportágazat 2014–2017 közötti időszakra vonatkozó uniós munkaterve a szakértői csoportok feladatául gyakorlati útmutatás kidolgozását határozza meg arra vonatkozóan, hogy miként ösztönözhető a sportba való átlátható és hosszú távú beruházás, ideértve az állami támogatási szabályoknak is megfelelő, fenntartható sportfinanszírozást is.¹⁷⁸ A fentiek alapján a szabályozás eszközeit illetően az ösztönző jogi eszközök (soft law) vannak túlsúlyban, ugyanakkor az önálló uniós sportpolitika is a kötelező érvényű versenyjogi szabályokon alapul.

10.4.2. A sportágazat állami támogatási dimenziói

A sportágazatba irányuló támogatások számos formában megvalósulhatnak, például sport-szervezetek vissza nem térítendő támogatásaként, kedvezményes kölcsön és kezességvállalás útján,¹⁷⁹ vagy az államot megillető bevétel elengedéseként (ágazati adókedvezmény biztosításával vagy állami ingatlanok rendelkezésre bocsátásával).¹⁸⁰ A támogatással érintett tevékenységek legtöbbször infrastrukturális fejlesztéshez kapcsolódnak, amelyek mellett jellemzően működési típusú, illetve sportrendezvény szervezéssel kapcsolatos támogatások merülnek fel. A bizottság joggyakorlata alapján valamennyi intézkedés esetén általánosságban elmondható, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazása akkor mellőzhető, ha a kedvezményezett jogalany nem minősül vállalkozásnak (nem folytat gazdasági tevékenységet), vagy az intézkedés tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása nem jelentős mértékű.

¹⁷⁶ COM(2011) 12 végleges 3.3. pont.

¹⁷⁷ *Study on the funding of grassroots sports in the EU – With a focus on the internal market aspects concerning legislative frameworks and systems of financing*. Vol I. 27. 06. 2011. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50e6357c-6e20-43fc-8cf7-b7ca073b197c> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

¹⁷⁸ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 2014. május 21-i, 2014/C 183/03 számú állásfoglalás a sportra vonatkozó uniós munkatervről (2014–2017) (HL C 183., 2014. 06. 14., 12. o.) I. melléklet.

¹⁷⁹ SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) Nürburgring.

¹⁸⁰ SA.31722 Sport infrastructure development scheme, illetve a spanyol futballkluboknak nyújtott tiltott állami támogatás visszatérítéséről szóló bizottsági határozatok, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2401_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

10.4.3. A vállalkozásként való minősítés esetei

A 2.1. fejezetben részletesen leírtak alapján az európai uniós versenyjogi értelemben vett *vállalkozás* fogalma jogállás- és finanszírozássemleges. Az adott jogalany vállalkozásként történő megítélésénél kizárólag azt kell figyelembe venni, hogy a támogatásban részesülő jogalany végez-e gazdasági tevékenységet, vagy sem. Ez a sportszektorban azt jelenti, hogy versenyjogi szempontból nem releváns az, hogy a kedvezményezett a sportról szóló 2004. évi I. törvény alapján milyen szervezeti formában és egyáltalán profitorientált céllal működik-e, így gazdasági tevékenységet közhasznú alapítványok, nonprofit kft.-k, az elmúlt időszakban népszerűvé vált sportakadémiák, és akár az egyes sportági szakszövetségek is végezhetnek. Mivel az *állami támogatás* fogalmi elemeire vonatkozó bizottsági közlemény specifikus szabályok figyelembevételét rögzíti a gazdasági célra használt infrastruktúra állami finanszírozására vonatkozóan,¹⁸¹ ezért a gazdasági és nem gazdasági tevékenység elhatárolása során indokolt a támogatott tevékenységek között különbséget tenni aszerint, hogy az intézkedés közvetlenül a fizikai értelemben kifejtett sporttevékenységre irányul, vagy sportlétesítményhez kapcsolódik.

10.4.3.1. A kifejtett sporttevékenység vizsgálata

A Bizottság rávilágított arra, hogy az *utánpótlás sporttevékenység* nem minősül gazdasági tevékenységnek, mivel a fiatal korosztályok sportszakmai nevelése olyan jellegű tevékenység, amely elősegíti a fiatalok sportszakmai és iskolai fejlődését, ezáltal megkönnyítve pályaválasztásukat és sikeres elhelyezkedésüket akár a sport területén, akár azon kívül. A sportszakmai nevelés ezen túlmenően egyéb közösségi célokat is szolgál, például a fiatalok számára hasznos időtöltést kínálva csökkenti a korosztályba tartozók kriminalizálódásának esélyét.¹⁸² A sportolás ezen értékei értelemszerűen nemcsak a sportszervezetek keretében zajló utánpótlás-nevelésre jellemző, ezért a köz- és felsőoktatás keretében folytatott *diák- és ifjúsági sporttevékenység* sem minősül uniós értelemben vett gazdasági tevékenységnek. A bizottság az egyes spanyol sportkluboknak nyújtott állami támogatási ügyben¹⁸³ is megerősítette, hogy versenyjogi szempontból a *hivatásos sporttevékenység (élsport)* gazdasági tevékenységnek minősül, mivel a professzionális sportklubok a jegyértékesítésből, marketingtevékenységekből, műsorszolgáltatási jogokból, ajándéktárgyak értékesítéséből, szponzorálásból stb. származó bevételekkel nyereséget termelnek, és egymással, valamint más hivatásos sportszervezetekkel versengenek a belső piacon. Hivatásos sport alatt az olyan jövedelemszerző foglalkoztatásban és díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás¹⁸⁴ jellegével folytatott sporttevékenység értendő, amely tekintetében a kompenzáció meghaladja a részvételi költséget (ide nem értve sportrendezvényen való részvételhez kapcsolódó uta-

¹⁸¹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016. 07. 19.), HL C 262., 1. o. 199. pont.

¹⁸² Lásd az N/118/2000. számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozatot.

¹⁸³ Lásd az SA.29769. (2013/C.) (korábbi 2013/NN.) számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 49. pontját.

¹⁸⁴ Függetlenül attól, hogy a hivatásos sportoló és az érintett sportszervezet kötött-e egymással formális munkaszerződést.

zási és szállásköltségeket), és a sportoló jövedelmének jelentős részét teszi ki.¹⁸⁵ A jelentős mérték azt jelenti, hogy a sporttevékenységből származó jövedelem meghaladja a sportoló egyéb jövedelmének 50%-át. A fogalmi meghatározás alapján azt a sportszervezetet, amely a hivatkozott feltételek szerinti sportolót alkalmaz, hivatásos sporttevékenységet folytató vállalkozásnak kell tekinteni. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a hivatásos sporttevékenység szempontjából nem lényeges az, hogy az adott sportszervezet a legmagasabb bajnoki osztályban versenyez-e. Ha például egy másodosztályú labdarúgóklub foglalkoztat olyan játékost, akinek a sporttevékenységből származó jövedelme meghaladja az egyéb jövedelmének 50%-át, az érintett labdarúgóklub uniós állami támogatási szempontból hivatásos sportszervezetnek minősül, és mint ilyen gazdasági tevékenységet végez.

A sportszervezetek működési struktúrájának általános jellemzője, hogy egy jogalany keretei között fiatal játékosok és más amatőr csapatok is játszanak, ezért a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek elhatárolása egy kedvezményezett tekintetében merülhet fel. Amennyiben a nem gazdasági tevékenységeket el lehet különíteni a sportszervezet hivatásos sporttevékenységeitől, lehetségessé válik az előbbieik közfinanszírozásból való támogatása anélkül, hogy azokra az állami támogatási szabályok vonatkoznának. Ennek feltétele, hogy a sportszervezet a támogatást pénzügyi nyilvántartásában elkülönítetten kezelje, és nem fordíthatja a gazdasági tevékenységének finanszírozására. Ezek az elvek az irányadók a több szakosztállal rendelkező egyesületek esetén is, ha a támogatott szakosztály vonatkozásában nem folytatnak gazdasági tevékenységet.

A sportinfrastruktúra-finanszírozás minősítése

A sportinfrastruktúrához kapcsolódó támogatások esetén a gazdasági tevékenységre irányuló vizsgálat némiképp eltérően alakul. Ilyenkor ugyanis nem csupán a támogatásban részesített kedvezményezett tevékenységét szükséges megvizsgálni, hanem az is mérvadó, hogy a támogatással érintett sportinfrastruktúra milyen célú használatot szolgál.¹⁸⁶ A Bizottság elismeri, hogy bár külső gazdasági hatások¹⁸⁷ akadályát képezhetik a sportlétesítmények állami támogatás nélkül történő építésének és felújításának, azonban a *Leipzig-Halle-ügyben*¹⁸⁸ hozott ítélet megerősítette, hogy a kereskedelmi célokat szolgáló infrastruktúrákba történő befektetés uniós versenyjogi szempontból gazdasági tevékenységnek minősül, így annak állami forrásból történő finanszírozása az EUMSz. 107. cikkének hatálya alá tartozik. A hatóságok által épített, tulajdonolt és/vagy működtetett sportinfrastruktúra állami finanszírozásának értékelése során a Bizottság elsődlegesen azt vizsgálja, hogy a létesítményt szigorúan kereskedelmi célok érdekében finanszírozzák és működtetik-e. Nem vet fel állami támogatási kérdést az olyan létesítmény, amely a hatóságok üzemeltetésében áll, és azt ál-

¹⁸⁵ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 143. pont.

¹⁸⁶ Például egy sportlétesítmény megvalósítására, felújítására irányuló intézkedésnek valamely országos sportági szakszövetség a kedvezményezettje, de a támogatott infrastruktúra használatát/hasznosítását egy hivatásos sportszervezetnek engedi át.

¹⁸⁷ Például a beruházás alacsony megtérülési aránya miatt az ágazatban a magánfinanszírozás mértéke nem jelentős, de ezen körülmény önmagában nem eredményezheti az állami támogatási szabályok mellőzését.

¹⁸⁸ A C-288/11. P. számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:821].

talános infrastruktúráként bárki elérheti, azaz a közösség egészét szolgálja.¹⁸⁹ Szintúgy, ha a magánüzemeltető piaci feltételek mellett működteti a létesítményt, lehet érvelni amellett, hogy állami támogatás megléte nem állapítható meg. Ennek vizsgálatát a Bizottság különböző szinteken végzi el az alábbiak szerint:

Tulajdonos/fejlesztő

Amennyiben sportlétesítmény építéséhez/fejlesztéséhez az állam forrást nyújt, a központi kérdés az, hogy a támogatás a létesítmény üzleti tervei alapján megfelel-e a piaci magánbefektető elvének.¹⁹⁰ Amennyiben az állam a sportinfrastruktúra fejlesztéséhez szükséges finanszírozás biztosítása során ugyanolyan feltételek mellett jár el, mint egy magánpiaci szereplő teszi ezt hasonló helyzetben, akkor az állami támogatás megléte kizárható. Ez a következő szempontok alapján értékelhető: 1. a hatósági és piaci szereplő a befektetést azonos kockázati és megtérülési szint mellett hajtja végre (*pari passu ügylet*),¹⁹¹ és/vagy 2. egy külső szakértő által hitelesített üzleti terv támasztja alá azt, hogy a befektetés a szokásos piaci hozamnak megfelelő megtérülést biztosít a befektetők számára, figyelembe véve a kockázati szintet és a jövőbeli elvárásokat.¹⁹²

Üzemeltetők és használók

Az állami támogatás megléte ezen a két szinten általánosan akkor zárható ki, ha a sportlétesítmény működtetéséért, valamint használatáért fizetett díjak megfelelnek az aktuális piaci áraknak. Ha a sportlétesítmény *üzemeltetőjét* nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárás során választják ki, kizárható az, hogy az üzemeltető a piacon máshonnan meg nem szerezhető előnyhöz jusson, mivel feltételezhető, hogy a sportlétesítmény működtetéséért fizetett díj megfelel a piaci feltételeknek.¹⁹³ Ennek a feltételnek az eseti vizsgálata alapján a bizottság nem tartja kizártnak azonban azt sem, hogy a közbeszerzési szabályokkal összhangban álló kiválasztási eljárás ellenére az üzemeltető versenytorzító előnyben részesüljön.¹⁹⁴ Ilyen esetben a piaci feltételeknek megfelelő ár igazolása ágazati összehasonlító értékelés (benchmark) alapján történhet. A vállalkozásnak minősülő *véghasználók* tekintetében kizárható az előny, ha 1. minden felhasználó egyenlő és megkülönböztetésmentes hozzáférést élvez az infrastruktúrához,¹⁹⁵ és 2. az infrastruktúra a felhasználók számára piaci feltételek mellett áll rendelkezésre. A használók által fizetett bérleti díjnak mint piaci

¹⁸⁹ Lásd a „Terra Mitica” szabadidőparkkal kapcsolatos 2003/227/EC számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 64–67. pontjait.

¹⁹⁰ Az SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) Nürburgring állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 181. pont.

¹⁹¹ Lásd részletesen HL C 262., 1. o. 86–88. pontjait.

¹⁹² Lásd részletesen HL C 262., 1. o. 101–105. pontjait.

¹⁹³ Infrastructure analytical grid for sport and multifunctional recreational infrastructures 15. pont.

¹⁹⁴ Lásd az SA.37373 számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 48. pontját.

¹⁹⁵ Nem összeegyeztethetők a kizárólag egy sportszervezetet kiszolgáló létesítmények (dedikált infrastruktúra) támogatása.

árnak megfelelő ellentételezésnek is kellően részletes és alátámasztott benchmarkon szükséges alapulnia.¹⁹⁶

A sportlétesítmények általában több funkcióval bírnak, különböző szintű sportolói igények kielégítésére alkalmasak, így ugyanaz a létesítmény egyaránt igénybe vehető szabadidős és hivatásos sporttevékenységre, vagy az üzemeltetők más kereskedelmi céllal hasznosítják azokat. A Bizottság infrastruktúrára vonatkozó joggyakorlata általános jelleggel rögzíti, hogy ha egy létesítmény egyaránt szolgál gazdasági és nem gazdasági tevékenységre, akkor az állami támogatás szempontjából a vegyes használat aránya a meghatározó, és a gazdasági tevékenységnek járulékos jellegűnek kell maradnia.¹⁹⁷ Egy sportlétesítmény tekintetében analógiával élve ez azt jelenti, hogy ha a támogatással érintett sportcsarnokot legfeljebb csak a tényleges teljes éves kapacitás¹⁹⁸ 20%-ában használnak gazdasági tevékenységre, akkor a járulékos jelleg megfelelő dokumentáltsága¹⁹⁹ esetén nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat. Gazdasági célú használatként nem csak a hivatásos sporttevékenységet kell számításba venni, hanem azt is, ha az infrastruktúrát bármilyen célból bérbe adják, így például, ha a sportlétesítményben koncertet, kiállítás, konferenciát rendeznek, vagy azt utánpótlás/amatőr sportra használják. Egy új sportlétesítmény megvalósítása során gyakorlati nehézséget okozhat az, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazásának szükségességéről jellemzően akkor kell döntést hozni, amikor a tervezett létesítmény hasznosítására vonatkozóan még csak az üzleti terv adatai állnak rendelkezésre. Mivel a korlátozott célú gazdasági használat fenti szabályának a sportlétesítmény teljes hasznos élettartama során kell teljesülnie, ezért ha a megvalósítás során az állami támogatási szabályokat mellőzték, akkor az üzemeltetés során azokra az időszakokra nézve, amikor a gazdasági célú használat meghaladja a limitált mértéket, arányos visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával eliminálható az állami támogatás léte.

10.4.4. A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének vizsgálata

Az állami támogatás fogalmáról szóló közleményben a Bizottság megállapította, hogy azokkal az intézkedésekkel szemben, amelyek határon átnyúló jelleggel képesek kifejeíteni versenytorzító hatást, meg lehet határozni a támogatások olyan körét, amelyek csak korlátozott földrajzi területet érintenek, és ezért kisebb kockázatot jelentenek a belső piac hatékony működésére.²⁰⁰ A Bizottság több esetben is rögzítette,²⁰¹ hogy a pusztán helyi jelentőségű

¹⁹⁶ Nem elegendő az, ha bérleti díjakat a hatóságok csak időszakonként összehasonlítják a referenciaadatokkal. Lásd részletesen az SA.37109 számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 11., 16. és 23. pontjait.

¹⁹⁷ HL C 262., 1. o. 207. pont.

¹⁹⁸ Ha egy létesítmény például csak évi 300 napon keresztül napi 10 órában áll nyitva a használók előtt, a 20%-os mértéket ezekhez az adatokhoz kell viszonyítani.

¹⁹⁹ Egy esetleges bizottsági vizsgálat során megalapozó dokumentumként a sportlétesítményt használókkal kötött bérleti szerződések és az üzemeltető részéről az azok alapján vezetett létesítményhasználati napló (pályabeosztás) szolgálhatnak.

²⁰⁰ HL C 262., 1. o. 197. a) pont.

²⁰¹ Lásd például a Hollandia által nonprofit jachtkikötők javára nyújtott C 10/2003 állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL L 34., 2004. 02. 06., 63. o.); (HL C 277., 2015. 08. 21., 3. o.); az Egyesült Királyság által tagsági tulajdonban lévő egyesült királyságbeli golfklubok javára nyújtott állítólagos állami támogatásról (SA.38208) szóló bizottsági határozatot (HL C 277., 2015. 08. 21., 4. o.).

intézkedések nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezekben az esetekben a Bizottság azért tett ilyen megállapítást, mert megbizonyosodott arról, hogy a támogatásban részesített vállalkozás az adott tagállamon belül csak korlátozott területen kínál árukat vagy szolgáltatásokat, és a Bizottság valószínűtlennek vélte, hogy e tevékenység más tagállamokból vonzana vásárlókat. A Bizottság értékelése szerint ezért a körülmények alapján nem feltételezhető, hogy az intézkedésnek marginálisnál nagyobb hatása lenne a határon átnyúló beruházásokra és letelepedésekre, így ezek az intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak.²⁰²

Az elsősorban helyi közönséget kiszolgáló sport- és szabadidős létesítmények esetén eredményesen lehet hivatkozni arra, hogy azok helyi jelentőségű hatással bírnak, azonban a korlátozott földrajzi terület nagyságára és a marginális mértékre nincsen általános jelleggel alkalmazható érték, azt minden esetben külön-külön kell megvizsgálni.²⁰³ A Bizottság eseti döntései alapján a következő megállapítások szolgálhatnak iránymutatásként azon tényezők tekintetében, amelyeket a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége kapcsán szükséges figyelembe venni:

- a kereskedelem érintettsége nem feltétlenül közvetlen, jelentős vagy tényleges hatású, hanem megvalósulhat akkor is, ha az csak közvetett, kismértékű vagy valószínűsíthető, de semmiképpen sem pusztán hipotetikus;
- a kereskedelemre gyakorolt hatás közvetlen és közvetett is lehet; előbbi alatt a felhasználók és fogyasztók részére irányuló termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás érthető, utóbbi pedig a támogatásban részesített vállalkozás be- és kiáramló beruházásait, letelepedését vagy határon átnyúló egyéb műveleteit jelenti;
- a kifejtett hatás marginális jellege abban manifesztálódik, hogy az adott szolgáltatások kifejezetten csak a helybeli használók szükségleteinek kielégítésére irányulnak, és a szolgáltatások üzletszerűen csak helyi szinten nyújthatók;
- a helyi jelleg alátámasztására bizonyítékként szolgálhatnak: 1. a támogatott tevékenység földrajzi kiterjedése és vonzásterülete, 2. a szolgáltatásokat igénybe vevők száma és nemzetisége (arányuk), 3. a használatra vonatkozó múltbeli és a fejlesztés révén előrevetített adatok, valamint 4. az érintett piacra történő belépést ösztönző eszközök.²⁰⁴

A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya megállapítható a sportlétesítmények üzemeltetéséhez rendszerint hozzá tartozó egységekre és szolgáltatásokra (úgy mint étterem, kávézó, fizető parkoló és öltözők stb.) vonatkozóan is, ha a létesítmény szinte kizárólag nem gazdasági sporttevékenységre szolgál. Ebben az esetben bár a kiszolgáló

²⁰² HL C 262., 1. o. 196. pont.

²⁰³ A dorsteni uszoda ügyében (N 258/00) a támogatott létesítmény 50 km-re fekszik a holland határtól, de az uszoda vonzáskörzete a holland–német határon belül marad, mivel a használók 90%-a Németországból várható. A BLSV Sportcamp Nordbayern esetben (SA.43983) a használók 4%-a várható más tagállamból, de a külföldi részvétel is kizárólag amatőr sportrendezvényekkel vagy diáksport-csereprogramokkal függ össze, valamint a külföldiek által generált bevétel várhatóan csupán az éves bevétel 0,2%-át teszi ki.

²⁰⁴ Az említett vizsgálati szempontokat összegezte NICOLAIDES, Phedon: *Germany Scores a Hat-trick of Non-Aid Measures!* 15. 06. 2015. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/2791> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

tevékenységek gazdasági tevékenységnek minősülnek, de e szolgáltatások vélelmezhetően a marginálisnál nem nagyobb mértékben vonzanak használókat más tagállamokból.²⁰⁵

10.4.5. Az állami támogatást megvalósító sporttámogatások összeegyeztethetősége a belső piaccal

A sportágazatba irányuló intézkedéseket – ha azok állami támogatásnak minősülnek – az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerint főszabályként be kell jelenteni a Bizottságnak, és a támogatás csak a Bizottság jóváhagyó határozatát követően nyújtható. A belső piaccal való összeegyeztethetőség jogalapját ezekben az esetekben közvetlenül az EUMSZ. 107. cikke jelenti, és a Bizottság az intézkedést a (3) bekezdés c) és d) pontja alapján értékeli. Jelentős adminisztratív könnyítést jelentett, hogy az állami támogatási szabályok modernizálása nyomán 2014-ben hatályba lépett csoportmentességi rendelet már önálló támogatási jogcímet tartalmaz a sportinfrastruktúrára vonatkozóan is, így a rendelet szabályainak megfelelő intézkedések összeegyeztethetősége tagállami hatáskörben is megállapítható.

10.4.5.1. Összeegyeztethetőség az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése alapján

A csoportmentességi rendeletben meghatározott úgynevezett *bejelentési határértékeket*²⁰⁶ meghaladó támogatások akkor minősülnek összeegyeztethető intézkedésnek, ha a támogatás nem befolyásolja a versenyfeltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben, és

1. az intézkedés egyes gazdasági tevékenység vagy terület fejlődését segíti elő [EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pont]; vagy
2. ha a szóban forgó tevékenység kifejezetten kulturális természetű, tekintettel arra, hogy az EUMSZ. 165. cikke a közös érdekű kulturális célok körében ösztönzi az Unió sportjának előmozdítását is, szem előtt tartva annak sajátos jellegét, társadalmi, szociális funkcióját [EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés d) pont].

Jóllehet egyes sportrendezvények Európában gyakran jelentős kulturális hagyománnyal is bírnak,²⁰⁷ az összeegyeztethetőség vizsgálata során a bizottsági gyakorlat – a sportágazat gazdasági jellemzőit előtérbe helyezve – egyre inkább az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés (c) pontja szerinti indoklás irányába mutat. Az összeegyeztethetőség megállapítása érdekében a c) pont szerinti jogalapot a Bizottság igen változatos sportügyekben alkalmazta már, például falmászó centrumok,²⁰⁸ városi uszodák,²⁰⁹ motorsportverseny-pályák,²¹⁰ és ál-

²⁰⁵ *Infrastructure analytical grid for sport and multifunctional recreational infrastructures*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_sports_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁰⁶ Lásd a 10.4.5.2. pontban.

²⁰⁷ Jó példa erre a Skócia-szerte megrendezett Highland Games sportesemények, ahol tradicionális sporteszközökkel űzik a különböző emelő, húzó, cipelő versenyszámokat, esetenként több ezer fős szurkolótábor előtt. – *Scottish Highland Games*. Elérhető: www.shga.co.uk/visitors.php (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁰⁸ SA.33952 Climbing centres of Deutscher Alpenverein.

²⁰⁹ SA.33045 Alleged unlawful aid in favour of Kristall Bäder.

²¹⁰ SA.37058 Sachsenring-Reconstruction.

talános sportlétesítmény-fejlesztési programok esetében is.²¹¹ A Bizottság számos nagy befogadóképességű sportcsarnok és nemzetközi sportesemények helyszínétől szolgáló stadion esetében is az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján vizsgálta meg a támogatási intézkedéseket. Ezekben az esetekben a Bizottság hangsúlyozta, hogy a sportinfrastruktúra megépítése (fejlesztése) és annak későbbi használata állami támogatási szempontból önálló megítélés alá esik,²¹² és ennek megfelelően a jóváhagyó döntésekben legtöbbször a létesítmények többfunkciós jellegét és a használók széles körét értékelte. A Bizottság így számos esetben arra alapítva hozott összegegyeztethető döntést, hogy a létesítmények a kapacitásaik jelentős részében a gazdasági tevékenységnek nem minősülő ifjúsági, lakossági szabadidős és amatőr sport céljait szolgálják.²¹³

10.4.5.2. Tagállami hatáskörben mentesíthető támogatások

A csoportmentességi rendelet keretei között sportlétesítményekhez és multifunkcionális létesítményekhez nyújtható beruházási vagy működési támogatás. Fontos tisztázni, hogy versenyjogi szempontból egy létesítmény multifunkcionális jellegét nem az adja, ha több sportág igényeit is képes kiszolgálni, hanem multifunkciós az infrastruktúra, ha a sportfunkció mellett rekreációs és szabadidős célokat is szolgál. A különbségtétel abból a szempontból jelentős, hogy működési célú támogatás csak sportlétesítményhez nyújtható, multifunkcionális létesítményekhez nem. A Bizottság joggyakorlata szerint, ha egy uszoda a sportolási célú használat (úszás, vízilabda stb.) mellett wellness- és szépségápolási szolgáltatásokat vagy egészségmegőrzési és terápiás kezeléseket is nyújt, a létesítmény multifunkciós komplexumnak minősül.²¹⁴ A sportolási célt nélkülöző szórakoztató parkok (vidámpark, aquapark) részére azonban a csoportmentesség alapján támogatás nem nyújtható.²¹⁵ Megjegyzendő az is, hogy a támogatási kategória alkalmazási köréből az önálló szállodai létesítmények is ki vannak zárva.²¹⁶ Támogatható azonban a sportlétesítménnyel műszaki egységben álló vagy a sporttelep területén elhelyezkedő olyan szálláshelyekhez (például sporthotelek), amelyek a sporttevékenységgel kapcsolatos szállásigényt elégítenek ki, feltéve, ha a szállásslolgáltatást többségében maguk a sportolók – vagy azok kísérői – veszik igénybe.²¹⁷

²¹¹ SA.33575 Support from central government to non-profit sport facilities, SA.31722 Sport infrastructure development scheme.

²¹² SA.35501 (2013/N) Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016. állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 259. és 308. pontjai.

²¹³ Lásd részletesen a következő bizottsági határozatokat: SA.35135 (2012/N) Multifunktionsarena der Stadt Erfurt, SA.35440 (2012/N) Multifunktionsarena der Stadt Jena, SA.33618 (2012/C) Uppsala arena, SA.36105 (2013/N) Fußballstadion Chemnitz, SA.43575 (2015/N) Daugavas stadions, SA.37373 Ice arena Thialf in Heerenveen.

²¹⁴ Lásd az SA.33045 (2013/NN) számú Kristall Bäder-ügyben hozott bizottsági határozat 7. és 55. pontjait.

²¹⁵ 651/2014/EU bizottsági rendelet 55. cikk (3) bekezdés utolsó fordulata.

²¹⁶ Még akkor is, ha azok úszómedencével rendelkeznek és wellness-, illetve spaszolgáltatásokat is nyújtanak egyben.

²¹⁷ Ha túlnyomó részben turisták és olyan szállóvendégek veszik igénybe a szolgáltatást, akik nem a sportlétesítménnyel összefüggésben érkeznek, a szálláshelyfejlesztés a 651/2014/EU bizottsági rendelet 56. cikke szerinti helyi infrastruktúrára irányuló támogatás szabályai szerint támogatható.

A csoportmentességi rendelet közös szabályai

Mind a beruházási, mind a működési támogatás tekintetében feltétel, hogy a kedvezményezett támogatási kérelmet nyújtson be a projekt megkezdését megelőzően (így teljesül az ösztönző hatás). A nagyobb volumenű fejlesztések első ütemében előkészítő jellegű intézkedések történnek, jellemzően megvalósíthatósági tanulmány készül. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az előkészítési tevékenységek tekintetében is követelmény az ösztönző hatás megléte,²¹⁸ valamint a támogatási kategória szabályait is alkalmazni kell az előkészítési feladatok tárgyában kötött támogatási szerződésben.²¹⁹ További lényeges szabály, hogy a csoportmentességi rendelet csak akkor alkalmazható, ha a támogatás összege nem haladja meg a bejelentési határértékeket.²²⁰ Ennek mértéke működési támogatás esetén évi 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg létesítményenként. Beruházási támogatás esetén pedig az alábbi két összegnek kell érvényesülnie: 1. a támogatás összege nem haladhatja meg a 30 milliónak megfelelő forintösszeget, és 2. a projekt teljes költsége sem lehet több, mint 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg. E két feltétel nem konjunktív kritérium, így, ha például egy 50 millió euró összköltségű beruházáshoz nyújtott támogatás meghaladja a 30 millió eurót, az intézkedést be kell jelenteni a Bizottság részére.

A versenytorzító hatás csökkentése érdekében a létesítményhez több felhasználó számára átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell hozzáférést biztosítani. A beruházási költségeket legalább 30%-ban finanszírozó vállalkozások kedvezőbb feltételek mellett kedvezményes hozzáférést is kaphatnak, ha e feltételeket nyilvánossá teszik. Amennyiben a sportlétesítményt hivatásos sportszervezetek használják, a használatáért felszámított árakat nyilvánosan közzé kell tenni. A támogatott létesítmény megépítésével, korszerűsítésével, üzemeltetésével történő megbízás odaítélése (koncesszióba adása vagy egyéb más módon harmadik félre bízása) során nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell eljárni.²²¹ Ezt az előírást nem kell alkalmazni az in-house beszerzések esetén, ha például az önkormányzat a saját tulajdonában álló és a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv 17. cikke szerinti feltételeknek²²² megfelelő vállalkozást jelöl ki a feladatra.

A beruházási támogatásra vonatkozó további szabályok

Beruházási támogatás sportlétesítmény és multifunkcionális létesítmény létrehozására vagy korszerűsítésére nyújtható, és az elszámolható költségek a tárgyi eszközök, illetve az immateriális javak. Ahogyan a fentiekben már említettük, az előkészítési tevékenységekhez kapcsolódó költségek, mint például a megvalósíthatósági tanulmány elkészítése,

²¹⁸ Támogatási kérelem hiányában az előkészítő tevékenységek csak az 1407/2013/EU bizottsági rendelet szerinti általános csekély összegű támogatásra vonatkozó szabályok szerint támogathatók.

²¹⁹ A 651/2014/EU bizottsági rendelet 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően az előkészítési tevékenységhez nyújtott támogatási összeget is figyelembe kell venni a bejelentési határértékek szempontjából.

²²⁰ E határértékek felett a támogatás csak az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti bejelentési eljárást követően a Bizottság jóváhagyó határozatát követően nyújtható.

²²¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 55. cikk (2)–(5) bekezdés.

²²² Ezek a feltételek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés h)–j) pontjainak felelnek meg.

tervpályázat lefolytatása, a projekthez szükséges ingatlan megszerzése, közbeszerzési eljárás lefolytatásának költségei is elszámolhatók a beruházási támogatás keretében, ha azokat a támogatott létesítményre aktiválják. Szintén támogathatók személyi jellegű költségek is (például a projektmenedzser foglalkoztatási költségei vagy a tervpályázati eljárás zsűri-díja és a nyertes pályázók díjazása), ha azokat a kedvezményezett könyveiben mutatják ki, és az infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódnak. Ha a létesítmény korszerűsítése energetikai célú, a csoportmentességi rendelet energiahatékonysági támogatással foglalkozó 39. cikke helyett az 55. cikk szerinti sport- és multifunkcionális létesítményhez nyújtható beruházási támogatás szabályai alkalmazhatók.

A támogatási intenzitás tekintetében a Bizottság nem határoz meg százalékos mértéket,²²³ hanem a szabályozás szerint a támogatás nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét (finanszírozási hiány).²²⁴ A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni.

Sportlétesítményekhez nyújtott működési támogatás

Sportlétesítményekre irányuló működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget. Ezt megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani. A működési támogatás elszámolható költségei tekintetében fontos rögzíteni, hogy a csoportmentességi rendelet hatálya alatt kizárólag sportinfrastruktúrához kapcsolódó támogatás nyújtható.²²⁵ Ennek megfelelően sportrendezvény megszervezéséhez (jogdíjakhoz), sporteseményen való részvételhez, felkészüléshez elsősorban csekély összegű (de minimis) támogatásként²²⁶ biztosítható forrás, mivel a vonatkozó rendeletben az elszámolható költségek köre nem korlátozott.

²²³ Kivéve, ha a támogatást nyújtó döntése alapján a beruházási és működési támogatás összegét az elszámolható költségek 80%-ában határozzák meg, feltéve, hogy a támogatás összege nem haladja meg a 2 millió eurónak megfelelő forintösszeget.

²²⁴ 651/2014/EU rendelet 55. cikk (10) bekezdés első mondata.

²²⁵ Működési támogatás keretében a sportlétesítmény által nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerülő működési költség (például az igénybe vett szolgáltatások és a karbantartás költsége, a bérleti díj, a személyi, az anyag-, a kommunikációs, az energia- és az adminisztrációs költség) számolható el.

²²⁶ Az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben meghatározott 3 év / 200 ezer eurónak megfelelő forintösszeg határig.

10.5. Szállítási ágazat

10.5.1. Kikötők

10.5.1.1. Kikötőfejlesztés az Európai Unió közlekedési politikájában a Leipzig-Halle-ítélet fényében

Állami támogatási szempontból az Európai Unió közlekedési politikájának fejlődése során sokáig igazodási pontnak volt tekinthető a Bizottság 1997-es tengeri kikötőkre és tengeri infrastruktúrára vonatkozó *Zöld könyve*.²²⁷ Ekkor – hasonlóan a repterekhez²²⁸ – a mindenki által elérhető és használható infrastruktúra állami finanszírozását a Bizottság nem tartotta állami támogatásnak, azt a nem gazdasági közfeladatok köré sorolta, és csak az egyedi infrastruktúra-használók szintjén elemezte a támogatás versenytorzító hatásait.²²⁹ Még a Bizottság 2001-es (nem kifejezetten állami támogatási szabályokat összefoglaló) kikötőkre vonatkozó közleménye²³⁰ is az általános és felhasználóspecifikus kikötői infrastruktúra megkülönböztetést használta, és az első kategóriába tartozó fejlesztések finanszírozását nem minősítette állami támogatásnak.²³¹

Ezt követően, a 2000-es években – már a Leipzig-Halle-ítélet elfogadása előtt – módosult a Bizottság fenti, igen engedékeny megközelítése, és a kapcsolatos döntési gyakorlat differenciálttá vált. 2009-ben a Bizottság a német JadeWeser²³² és a lett Ventspils²³³ kikötők esetében alaposan elemezte, hogy mely, a kikötőfejlesztés által érintett tevékenységek minősülnek *gazdasági jellegűnek*. A német esetben a támogatást összegegyeztethetőnek minősítette, míg a lett ügyben hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően mondta csak ki, hogy az intézkedés a nem versenyben kiválasztott koncessziós társaságok szintjén nem jelent állami támogatást, mert piaci díjat fizetnek. A Bizottság a Ventspils-ügyben – mivel az állami finanszírozásból végrehajtani kívánt fejlesztések gazdasági tevékenységeket érintettek – a díj piaci jellegének alátámasztása érdekében vizsgálta a tervezett beruházások belső megtérülési rátáját, a projekt kockázatait is figyelembe véve (az IRR 7,5% volt), valamint a kikötő fő üzemeltetőjének (Port Authority) készpénzáramlására gyakorolt hatását. Vagyis a Bizottság a piaci magánbefektető elvét alkalmazva vizsgálta a projekt nettó jelenértékét és azt, hogy ezen adatok alapján egy hipotetikus piaci befektető megvalósítaná-e a beruházást. Mivel a Bizottság a lett hatóságok által eredetileg átadott értékeléseket nem tartotta eléggé alaposnak, újabb vizsgálatot írt elő. Ennek fő indoka az volt, hogy míg a kikötő fő üzemeltetőjének szintjén el tudta fogadni az esetleges állami támogatást, a ki-

²²⁷ Commission Green paper on Sea Ports and Maritime COM (1997) 678 final dokumentum.

²²⁸ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector (HL C 350., 10. 12. 1994., 5. o.).

²²⁹ A Freight Facilities Grant-ügyben (N 649/2001. számú) hozott bizottsági határozat (HL C 45., 19. 02. 2002., 2. o.).

²³⁰ Communication from the Commission Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport [COM(2001) 35 final dokumentum.

²³¹ A flamand kikötői infrastruktúra támogatását (N 520/2003. számú) jóváhagyó bizottsági határozat (HL C 176., 16. 07. 2005., 4. o.).

²³² A JadeWeser kikötő infrastruktúra-támogatását (N 110/2008) jóváhagyó bizottsági határozat.

²³³ A Bizottság határozata (2011. augusztus 25.) a Lettország által a ventspils kikötő kikötői infrastruktúrájára nyújtott C 39/09. (korábbi N 385/09.) számú állami támogatásról (HL L 319., 2011. 12. 02., 92. o.).

kötő egyes részeit koncessziós szerződés által hasznosító vállalkozások szintjén már nem, mivel az esetleges díjkezdvezmény *működési támogatásnak* minősül. Mivel ez utóbbiak kiválasztására nem nyílt versenyben került sor, nem volt vélelmezhető, hogy az általuk fizetendő díj piacinak tekinthető. Az eljárás során aktualizált információk alapján a Bizottság megállapította, hogy a beruházás hasznos élettartalma 30 év, és a díjakból 25 év alatt megtérül, a Port Authority (aki saját forrásokat is felhasznált a beruházás finanszírozására) a bevételeinek maximalizálására törekszik, és nyereséget fog elérni a beruházás megvalósításával. Tehát egy hasonló hipotetikus piaci befektető is megvalósította volna a beruházást, így az nem valósít meg az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett előnyt, és így állami támogatást sem.

A Leipzig-Halle-ítéleteket követően a Bizottság döntéshozatali gyakorlatában természetesen reagált az ítéletekben tett alapvető jelentőségű megállapításokra, és első kérdésként a beruházásból megvalósítandó infrastruktúra gazdasági vagy nem gazdasági használatára összpontosított. E tekintetben egyedi elemzést kell végezni minden egyes bejelentés során, és például az állam közhatalmi jogosítványaihoz köthető fejlesztések finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alól kivonható, mivel ezek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek. A gyakorlat alapján ennek minősülnek a tengeri forgalomszabályozás, vámellenőrzések, rendőrség és határőrség, szennyezettségfigyelés.²³⁴ Az elemzés nehezebb része, amikor gazdaságilag nem hasznosított, de a kikötő használatához kapcsolódó infrastruktúra-elemek finanszírozása kerül a Bizottság látókörébe (hidak, vasúti kapcsolatok, közúti kapcsolat fejlesztése). Amennyiben ezek a fejlesztések nem minősülnek célzott *infrastruktúra-fejlesztésnek*, és mindenki azonos feltételek mellett használhatja őket, a Bizottság általában ezekre nem alkalmazza az állami támogatási szabályokat.²³⁵

Továbbá nem kizárt, hogy egyes, a kikötők szolgáltatásaihoz kapcsolódó tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülnek, így állami finanszírozásukra az erre vonatkozó speciális szabályok alkalmazandók.

A kikötők fejlesztésének állami finanszírozása során az egyik legfontosabb kérdés, hogy az állami intézkedés hatása mely vállalkozások szintjén valósít meg előnyt. Európán belül a kikötőüzemeltetésnek több modellje is kialakult,²³⁶ de az állami tulajdonosok folyamatos háttérbe szorulása és piaci szereplők térnyerése figyelhető meg, különösen a kikötőüzemeltetők tekintetében. Az eltérő tulajdonosi és üzemeltetői struktúra miatt nehéz az állami támogatás közvetlen és közvetett hatásait általános jelleggel felmérni. A kikötő tulajdonosa általában előnyt szerez a kikötő állami forrásokból való fejlesztése során, hiszen a kikötő értéke és jövedelemtermelő képessége növekszik, így könnyebben és több üzemeltetőt, illetve végfelhasználó szállító vállalkozást tud kiszolgálni. Ugyanakkor a Leipzig-Halle-ítélet értelmében a gazdasági tevékenységként hasznosított infrastruktúra üzemeltetője köteles az általa működtetett infrastruktúra használatának és fejlesztésének

²³⁴ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló Bizottsági közlemény (HL C 262., 19. 07. 2016., 1. o.) 2.2. pontjában felsorolt eseteket.

²³⁵ Lásd a Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament of 13 February 2001: Reinforcing Quality Services in Sea Ports: a Key for European Transport [COMM(2001) 35 dokumentum 3.3. pontját.

²³⁶ Az Európai Parlament által készített tanulmány 4 modellt különböztet meg a tulajdoni viszonyok alapján.

költségeit viselni.²³⁷ Vagyis ha ezek a költségek az állami beavatkozás során csökkennek, az az üzemeltetőnek is előnyt jelent. Ezt követően a kikötő egyes területét koncesszió vagy más megbízás alapján üzemeltető vállalkozások is a vizsgálat fókuszába kerülnek. Végül, vizsgálendő a támogatás hatása a végfelhasználók szintjén is, amennyiben az általuk fizetendő díjak nem minősülnek piacinak, és az infrastruktúra költségét, valamint a létrehozásához befektetett tőke megtérülését nem fedezik.

A potenciális kedvezményezettek 4 szintje miatt a Bizottság sokáig egyedileg bírálta el minden kikötőfejlesztési támogatási tervezetet. A salernói kikötő támogatását jóváhagyó határozatában a Bizottság úgy döntött, hogy a megfelelően meghirdetett, nyilvános és diszkriminációmentes tender kizárhatja az előnyt a koncessziós társaságok (kikötői szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások) szintjén, és piaci árat eredményez az infrastruktúra használatáért. Azonban Olaszország azt is vállalta, hogy más kikötőkben alkalmazott díjak alapján a verseny alapján kialakult díjakat ellenőrzi. Így elmondható, hogy a versenyztetés önmagában nem biztos, hogy kizárja az előnyt a fejlesztés által érintett vállalkozások minden szintjén, de bizonyosan minimalizálja, így a támogatás arányossága alátámasztható. Támogatási szempontból felmerülhet még a koncessziós szerződések hosszának kérdése, illetve az, hogy a már kiválasztott, de nem biztos, hogy versenyben kiválasztott üzemeltetők, vagy kikötői szolgáltatást nyújtó vállalkozás által fizetendő díjban a kikötő fejlesztéséből származó előnyöket kell-e, és ha igen, milyen mértékben megjeleníteni. Ez adott esetben már megkötött szerződések módosítását is jelentheti, ami az érdekelt felek számára minden bizonnyal nem tervezett költségelemet jelent.

A támogatás nyújtása során a másik fontos kérdés a projekt részeinek és költségeinek pontos meghatározása. A Bizottság *kikötőfejlesztés* címén nem szűk értelemben vett kikötői beruházásokat nem engedélyez támogatni (például turisztikai fejlesztések, irodák, hajójavító üzemek, olajfinomítók). Egyéb beruházásokra az általános vagy ágazatspecifikus szabályok alkalmazandók azzal a megkötéssel, hogy a regionális támogatások hatálya alól a kikötők ki vannak zárva.²³⁸

10.5.1.2. A tengeri kikötők támogatása

A Bizottság a tengeri kikötők fejlesztésének támogatását az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján bírálja el. A támogatás közös érdekű célkitűzését a Bizottság a kikötőkre vonatkozó 2013-as közleményében²³⁹ megfogalmazott elvárások tükrében vizsgálja, és általában nem kérdőjelezi azt meg, különösen, ha az európai közlekedés szempontjából kulcsfontosságú TEN-T útvonalak²⁴⁰ mentén helyezkednek el, és hozzájárulnak a régiók összekapcsolásához.

A támogatás szükségességét és arányosságát a beruházás nettó pénzügyi hatásának elemzésével végzi el a Bizottság. Csak azokban az esetekben engedélyez támogatást, ha

²³⁷ Lásd a T-443/08. és T-455/08. Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig-Halle kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:117] 93. és 107. pontjait.

²³⁸ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás 10. pontja (HL C 209., 23. 07. 2013., 1. o.).

²³⁹ A Bizottság közleménye – A kikötők mint a növekedés motorjai COM/2013/0295 final dokumentum.

²⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 348., 20. 12. 2013., 1. o.).

a beruházás által a hasznos élettartam alatt várhatóan jelentkező többletbevételek a beruházás költségeit (beleértve a működtetés magasabb költségeit is) nem fedezik. Ez az úgynevezett *finanszírozási hiány*. A Leipzig-Halle-ítéletet követően, mivel elsősorban nem bevételgeneráló projekteket is bejelentettek, mert gazdasági tevékenységhez kapcsolódtak, a jóváhagyó bizottsági határozatokban található támogatási intenzitások jelentősen megemelkedtek, akár 70-90%-ra is. Amennyiben egy beruházás piaci alapon is megtérül, a Bizottság úgy véli, hogy ahhoz nem szükséges állami támogatást nyújtani. A számítások – infrastruktúráról lévén szó – 25-30 éves periódusokat ölelnek fel, és meglehetősen sok bizonytalan tényező módosíthatja a tényleges eredményt. A Bizottság ezért elvárhatja, hogy az előre nem várt nyereséget a kedvezményezettek az állammal valamilyen módszer alapján osszák meg, vagy teljes mértékben fizessék meg számára. Ez utóbbi megoldás azért nem előnyös, mert nem ösztönzi az érintett vállalkozásokat a tervezettnél nagyobb nyereség elérésére és a minél hatékonyabb működésre.

A támogatás versenyre és tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásának vizsgálata elsősorban arra terjed ki, hogy az érintett kikötő EU-n kívüli vagy EU-n belüli kikötőkkel, szállítási módokkal versenyez, az ott ki- és berakodott áruk mennyire kapcsolódnak az adott régió vagy tagállam gazdaságához. A kikötő és potenciális versenytársainak földrajzi elhelyezkedése mellett a kezelt áruk típusa, illetve a környező terület gazdaságára gyakorolt pozitív hatások is figyelembe vehetők.

10.5.1.3. A belvízi kikötők támogatása

A belvízi kikötők támogatására vonatkozó egyedi bizottsági határozatok alapján a támogatás összegegyeztetettségének feltételei megfelelnek a tengeri kikötőkre vonatkozó gyakorlatnak, azonban az összegegyeztetettség jogalapja az EUMSZ. 93. cikke,²⁴¹ és a támogatás célja ebből következően a különböző közlekedési módok összehangolása, koordinálása.

A TEN-T útvonalak mentén fekvő kikötőkhöz kapcsolódó beruházások mellett a Bizottság 2009-es dokumentuma²⁴² az integrált és intelligens uniós logisztikai rendszerek kiépülésének előfeltételeként nevezte meg a kikötők és az intermodális rakodóállomások fejlesztését, ami a környezetbarát áruszállításhoz is hozzájárul. A minőségi belvízi hajózás megvalósítására kiadott 2013-as Naiades II közlemény²⁴³ is a belvízi kikötők infrastruktúrájának multimodális folyósókba integrált fejlesztését tűzi ki célul,²⁴⁴ és uniós forrásokból²⁴⁵ finanszírozást is rendelt a feladatok megvalósítására.

A támogatás által szolgált közös érdekű célkitűzés a belvízi kikötők fejlesztése esetén a környezetvédelmi szempontból kevésbé szennyező közlekedési mód (vízi szállítás) terje-

²⁴¹ A Szerződéssekkel összegegyeztetethető azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

²⁴² *A sustainable future for transport: Towards an integrated, Technology-Led and User-Friendly System* (2009). Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=754&menu=1515> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁴³ A COM/2013/0623 final dokumentum.

²⁴⁴ „E szállítási módnak a multimodális logisztikai láncba történő integrálásához nélkülözhetetlen az infrastruktúra, a szolgáltatások és az adatfolyamok integrálása.”

²⁴⁵ Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt és a HORIZON 2020 eszközt.

désének, arányának növelése (úgynevezett modal shift) és ezáltal a CO₂-kibocsátás csökkentése.

A támogatás szükségességét, arányosságát és megfelelőségét a finanszírozási hiány mint maximálisan adható támogatási összeg biztosítja. Belvízi kikötők esetében nem ritka a 90% feletti támogatási intenzitás sem, mivel a támogatásból végrehajtott beruházások sok esetben nem növelik a bevételeket vagy a kapacitást, hanem a kikötőt teszik biztonságosabbá, jobban elérhetővé, emiatt a potenciális felhasználók számára vonzóbbá.

A támogatás versenyre gyakorolt hatása a belvízi kikötők esetében eltér a tengeri kikötőktől, mivel a belvízi kikötők egymással és más közlekedési módokkal is versenyeznek. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a belvízi kikötők közötti versenyt az egymástól való távolságuk és az általuk kezelt áruk típusa részben csökkenti. A Bizottság ezért még a kapacitásnövelő hatással járó beruházások támogatását sem zárja ki.²⁴⁶ A Bizottság eddig negatív döntést belvízi kikötők támogatása esetében nem hozott.

10.5.1.4. A magyar kikötőtámogatási gyakorlat

Magyarország eddig 4 dunai kikötő fejlesztésének támogatását jelentette be a Bizottság részére.²⁴⁷ A Bizottság mind a 4 esetben engedélyező határozatot hozott, azonos értékelési logikát követve a közös értékelési elvek mentén vizsgálta az összeegyeztethetőséget. A 4 eset közös jellemzői az alábbiak voltak: a dunai belvízi áruforgalom szintjének megőrzése vagy növelése volt a támogatás célja (modal shift), de emellett a közúti és vasúti kapcsolatok fejlesztése is minden esetben támogatási célként szerepelt. Magyarország a támogatásokat jelentős arányban uniós forrásokból finanszírozta. A támogatási intenzitások viszonylag magasak voltak (92,5–96,1%), mivel a fejlesztések jelentős többletbevételt nem eredményeztek. A projektek 10–20 millió euró elszámolható költséggel rendelkeztek. A Bizottság, megvizsgálva a finanszírozási hiányra vonatkozó számítások megalapozottságát, a működtetők szintjén az előny minimalizálására tett intézkedéseket (nyílt versenyben odaítélés), illetve a környező kikötőkre gyakorolt esetleges negatív hatásokat, megállapította, hogy a támogatások nem hoznak létre felesleges kapacitásokat, és az EUMSz. 93. cikke alapján engedélyezte a támogatásokat. Mivel több esetben a bizottsági jóváhagyó döntés elfogadására az uniós források időben történő felhasználhatósága miatt rövid időn belül volt szükség, a döntéseket angol nyelven fogadták el, ezzel is felgyorsítva a folyamatot. A bejelentések engedélyezési eljárása így átlagosan 5 hónapig tartott.

10.5.1.5. A tagállamok közötti verseny érintettségének hiánya kikötők esetében

A Leipzig-Halle-ítéletek tehát a kikötők gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó állami finanszírozást teljes mértékben az állami támogatási szabályok alá tartozónak minősítették. Mivel a kikötők a nagyrészt liberalizált áruszállítási tevékenységhez kapcsolódnak, a támogatások a legtöbb esetben automatikusan felvetik a tagállamok közötti kereskedelem

²⁴⁶ Az SA.34501 számú ügyben a Königs Wusterhausen/Wildau-ügyben 30%-os kapacitásbővülést is a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősített.

²⁴⁷ Budapest SA.37402, Győr-Gönyű SA.38478, Baja 39177, Mohács SA.41275.

érintettségét. Azonban található a Bizottság döntési gyakorlatában néhány ügy,²⁴⁸ amelyben a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy egy kikötő fejlesztésének állami támogatása nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.

Az egyik legrészletesebben indokolt döntés a lauwersoogi kikötő fejlesztésének támogatása volt. Hollandia 2014-ben jelentette be a Lauwersoog kikötőjének fejlesztésére irányuló szándékát, amelynek várható összege 4,62 millió euró volt. Ebből 80%-ot állami forrásból, 20%-ot a szintén köztulajdonban lévő kikötőüzemeltető saját forrásaiból kívántak fedezni. A kikötő fő profilja a halászat (rákhalászat), és a halászhajók mellett egyszerre 60 szabadidős célú hajó tud ott kikötni. A beruházás célja a kikötő rakpartjának meghosszabbítása volt, mivel a beruházás előtt a halászhajóknak néha órákat kellett várniuk a kikötéssel a kikötői kapacitások hiánya miatt. A várakozó hajók hajózásbiztonsági szempontból kockázatot jelentettek a szabadidő eltöltése céljából ott hajózók számára, ezért két felhasználói csoport jobb elválasztása mindkét csoport számára hasznos és szükséges beruházásnak tűnt. A kikötőüzemeltető szolgáltatásaiért a halászok piaci árat fizetnek, amelyet a beruházást követően emelni is fognak a magasabb szintű szolgáltatás következtében.

A holland hatóságok szerint a beruházás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel a halászok mindig a halászerülethez legközelebb eső kikötőbe viszik a kifogott halakat, a szabadidős célú hajózás szempontjából pedig nem kerül sor kapacitásnövelésre, a kikötőhelyek száma változatlan marad. Így minden halászkikötőnek korlátozott a földrajzi vonzáskörzete, illetve a halászati kikötésre alkalmas kikötők közötti verseny korlátozott. A rákhalászat szempontjából ez a kikötő esik a legközelebb a halászerületekhez, ezért nem versenyzik más holland halászkikötőkkel, ahol különböző – a közelükben kifogott – halak kirakodása folyik. A kikötők közötti versenyt halászhajók üzemanyagköltségei is korlátozzák, az üzemanyag arányosan növekvő költsége miatt nem érdemes messzire hajózni. A jelen esetben legközelebbi holland kikötők 50-70 km-re vannak, a legközelebbi német kikötő 90 km-re. Lauwersoog kikötője emellett sekély, így nem tud nagyobb méretű halászhajókat fogadni, és ez a beruházással sem változik meg, mert a meder mélyítésére nem kerül sor. Statisztikai adatok alapján az éves kikötésekből körülbelül 5% tartozik külföldi hajókhoz, de ezek jelentős részét is holland személyek működtetik, és csak adózási okok miatt hajóznak idegen zászló alatt.²⁴⁹ Így valójában más tagállamból érkező halászok nem használják a kikötőt.

A Bizottság ezek alapján megvizsgálta, hogy a beruházásnak csak tisztán helyi hatása van-e, mivel a kedvezményezett csak korlátozott földrajzi körön belül nyújt szolgáltatásokat, illetve, hogy van-e (vagy elhanyagolható a) hatása a határon átnyúló beruházásokra és a vállalkozások letelepedési hajlandóságára (van-e kizárólagos hatása).

A Bizottság figyelemmel volt a kikötő által a szabadidős hajózási célból nyújtott szolgáltatások speciális és helyi jelentőségére, a kikötő kapacitásának igen kis mértékére

²⁴⁸ A Bizottság már 2004-ben is jóváhagyott egy szabadidős célú holland kikötőfejlesztést (C10/2003 Netherlands – Non-profit harbours for recreational crafts), ahol megállapította a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányát, és több német kikötő fejlesztését is ezen a jogcímen hagyta jóvá. A Németország által a maasholmi kikötőben lévő Schuhmacher-rakpart felújítására nyújtott SA.42219 állami támogatásról szóló bizottsági határozat (HL C 426., 2015. 12. 18., 5. o.), a Németország által a Wyk on Föhr kikötői beruházásának támogatásáról szóló (SA.44692) bizottsági határozat (HL C 302., 2016. 08. 19., 1. o.).

²⁴⁹ A holland hatóságok ezt azzal bizonyították, hogy a kikötő üzemeltetőjének ügyfélcímlistája, ahova a számláit küldi, kizárólag holland, a régióban található postai címek voltak.

(a nemzetközi kikötések terén az európai piac 0,006%-a tartozik ide) és a kikötőüzemeltető kikötésekből származó díjainak alacsony arányára (az összes bevétel 3%-a), hogy ez a tevékenység nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és a beruházások terén is azonos a helyzet. A beruházás nem növeli a kapacitásokat, hajózásbiztonsági célt szolgál. Így nem valószínű, hogy a beruházás más tagállamokból szabadidős hajózó ügyfeleket vonzana.

A kikötő halászati szolgáltatásai is korlátozottak, és az ebből származó maximum 20%-os árbevétel-növekedés is elhanyagolható értéket jelent (55 ezer euró/év). A beruházás nem növeli jelentősen a kikötő kapacitásait, a merülési mélység nem növekszik, nagyobb hajók ezután sem fognak tudni itt kikötni. A támogatás alacsony összegét is figyelembe véve a Bizottság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a támogatásnak még kismértékű hatása sincs a tagállamok közötti kereskedelemre, ezért nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.

10.5.1.6. A csoportmentességi rendelet módosítása a kikötőfejlesztés terén

Az Állami Támogatások Modernizációja során a 2014-es általános csoportmentességi rendelet²⁵⁰ elfogadásával a tagállamok korábban nem engedélyezett mértékben kaptak lehetőséget arra, hogy a belső piaccal összeegyeztethető támogatásokat az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésében meghatározott előzetes bejelentési eljárás nélkül nyújthassanak. Ez a lehetőség egyben általában szinte kötelezettségnek is tekinthető, mivel a modernizáció során elfogadott új bizottsági iránymutatások és keretszabályok (soft law) által támasztott közös értékelési elvek jelentős bizonyítási terhet rónak a tagállamokra a támogatás összeegyeztethetőségének alátámasztása során.

Ugyanakkor – mint láthattuk – az állami támogatási eseteknek van egy olyan területe, a kikötők fejlesztése, amely nincsen a soft law által lefedve, és egészen 2017 nyaráig, az általános csoportmentességi rendelet módosításáig²⁵¹ csoportmentesség sem vonatkozott a kikötők fejlesztésének támogatására. Így a tagállamoknak minden egyes támogatást egyedileg kellett engedélyeztetniük a Bizottsággal, ami időigényes, és sokszor a támogatás összege, illetve a belső piacra gyakorolt esetleges hatása miatt nem biztos, hogy szükséges volt. Ez az állapot változott meg a rendelet módosításával, ami lehetővé teszi, hogy a tagállamok kikötők és repterek támogatását is előzetes bejelentés nélkül hajtsák végre.

A Tanács – vagyis a tagállamok által elfogadott – felhatalmazó rendelet,²⁵² amely az általános csoportmentességi rendelet egyik jogalapja, 2013-as módosítása során a tagállamok elérték, hogy a felhatalmazó rendelet lehetővé tegye a kikötők (és repterek) számára nyújtandó támogatások csoportmentesítését. A Bizottság ugyanakkor, mivel korábban

²⁵⁰ A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 26. 06. 2014., 1. o.).

²⁵¹ A Bizottság 2017/1084/EU rendelete a 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról (HL L 156., 20. 06. 2017., 1. o.).

²⁵² A Tanács 2015/1588/EU az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 248., 24. 09. 2015., 1. o.).

nem fogadott el kikötők támogatására vonatkozó iránymutatást, és a Leipzig-Halle-ítéletet követő saját döntési gyakorlatát sem tekintette teljesen megszilárdultnak, 2014-ben még vonakodott a kikötők állami finanszírozásának egyes szabályait a csoportmentességi rendeletbe helyezni. A rendelet (1) preambulumbekzdése csak utalt arra, hogy ennek lehetősége fennáll, és a Bizottság vizsgálja a csoportmentesítés feltételeit.²⁵³

A tagállamoknak egészen 2016-ig kellett várniuk, hogy megismerhessék a Bizottság erre vonatkozó tervezetét, amelyet nyilvános konzultációt és a tagállamok szakértőiből álló Állami Támogatási Tanácsadói Bizottsággal való kétszeri konzultációt követően 2017 júniusában fogadott el a Bizottság.²⁵⁴ A módosított rendelet bizonyos projektméretig lehetővé teszi mind a tengeri, mind a belvízi kikötők bejelentés nélküli támogatását, természetesen a versenytorzulást korlátozó feltételek betartása esetén. A támogatás összeegyeztethetőségének jogalapja mindkét esetben az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja, függetlenül attól, hogy egyedi ügyekben a Bizottság a belvízi kikötők támogatását általában az EUMSZ. 93. cikke alapján az intermodalitás növelését figyelembe véve engedélyezte.

10.5.1.7. A tengeri kikötők támogatására vonatkozó szabályok a rendeletben

A csoportmentességi rendelet módosítása során a támogatható projekteket a tengeri kikötők tekintetében igen tágan határozták meg. Az 56b. cikk alapján a kikötői infrastruktúrák létrehozására, cseréjére vagy korszerűsítésére irányuló beruházások, hozzáférési infrastruktúrák létrehozására, cseréjére vagy korszerűsítésére irányuló beruházások (például vasúti kapcsolat kiépítése),²⁵⁵ és a kotrás²⁵⁶ is támogatható, illetve ezen fejlesztések tervezésének költségei számolhatók el. A kikötő alaptervekenységéhez, tehát a szállításhoz nem kapcsolódó költségek például a kikötő területén működő ipari gyártólétesítményekhez, irodahelyiségekhez és üzletekhez, valamint a kikötői felépítményekhez²⁵⁷ kapcsolódó költségek

²⁵³ A preambulumbekzdés szerint: „Feltéve, hogy az egyedi esetek vizsgálata során további elegendő tapasztalat gyűlik össze, amely lehetővé teszi más támogatási kategóriák előzetes összeegyeztethetőségét biztosító operatív mentességi kritériumok kidolgozását, a Bizottságnak szándékában áll e rendelet hatályát felülvizsgálni azzal a céllal, hogy az említett területek egyes támogatástípusait belefoglalja a rendeletbe. A Bizottság különösen azt tervezi, hogy 2015. decemberig kritériumokat dolgoz ki a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára vonatkozóan.”

²⁵⁴ A Bizottság 2017/1084/EU rendelete a 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról (HL L 156., 20. 06. 2017., 1. o.).

²⁵⁵ A definíció alapján a hozzáférési infrastruktúra a kikötőhasználók számára a szárazföldről, tengerről vagy folyóról a kikötőhöz való hozzáférést vagy a kikötőn belüli közlekedést biztosító, bármely típusú infrastruktúra, például közutak, vasúti pályák, csatornák és zsilipek.

²⁵⁶ A rendelet szerint a kotrás az üledék eltávolítása a kikötőkhöz vezető vízi útvonal fenekéről vagy a kikötő területén belül. A kikötő területén kívüli kotrást a Bizottság általános és nem szelektív tevékenységnek minősíti, amelynek állami finanszírozása nem minősül állami támogatásnak.

²⁵⁷ A rendelet definíciója alapján felépítménynek minősülnek a szállítmányozással kapcsolatos kikötői szolgáltatások céljára szolgáló, a kikötőben található felszíni műtárgyak (például tárolás céljára), rögzített berendezések (például raktárak vagy terminálépületek), valamint mozgatható berendezések (például emelődaruk).

nem minősülnek elszámolható költségnek e cikk alapján. E beruházások más jogcímenek (például regionális beruházási támogatás) részesülhetnek állami finanszírozásban.

A bejelentés nélkül támogatható projektek maximális mérete 130 millió euró, TEN-T folyosókhoz kapcsolódó projektek esetében 150 millió euró lehet. Kötés esetében ezek a határértékek az éves kötrási költségeket jelentik.

A támogatás arányosságának biztosítása érdekében a támogatás összege nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás vagy kötés működési eredményének a különbségét (finanszírozási hiány). A projektből származó működési eredményt vagy előzetes becslési, vagy utólagos visszakövetelési mechanizmus alapján kell levonni, hogy a támogatás összege ne haladja meg a finanszírozási hiányt.

A rendelet a finanszírozási hiány mellett második korlátként (a repterekre vonatkozó gyakorlatot követve) támogatási intenzitásokat is bevezet, az elszámolható költségek százalékában is maximálja a nyújtható támogatást.

A rendelet által előírt támogatási intenzitások:

- 100% a 20 millió euró alatti projektek esetében,
- 80% a 20 és 50 millió euró közötti projektek esetében, és
- 60% az 50 millió eurónál nagyobb projektek esetében (maximum 130 vagy 150 milliós projekt).

Ebből következően, ha a támogatási intenzitás alacsonyabb, mint a finanszírozási hiány, akkor a projekt teljes nettó költségét nem lehet állami támogatásból finanszírozni. Az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontja szerinti támogatott területeken a támogatási intenzitás 10 és 5 százalékponttal növelhető. 5 millió euró alatti projekteknel egyszerűsítés alkalmazható, és nem szükséges finanszírozási hiány számítása. Ezeknél a projekteknel a költségek 80%-a finanszírozható.

A támogatás működtetők és használók szintjén jelentkező versenytorzító hatásának minimalizálása, illetve kizárása érdekében infrastruktúra megépítésének, korszerűsítésének, működtetésének vagy bérbeadásának koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását versenyképes, átlátható, megkülönböztetésmentes és feltétel nélküli módon kell végezni. Továbbá az infrastruktúrához a felhasználók számára egyenlő és megkülönböztetésmentes módon kell hozzáférést biztosítani.

51. szövegdoboz

Példa a finanszírozási hiány és a támogatási intenzitás együttes alkalmazására

Egy nem támogatott területen megvalósítandó, 80 millió eurós kikötőfejlesztési projekt az előrelépések alapján 20 millió euró bevételt termel az eszközök hasznos időtartama alatt. A finanszírozási hiány tehát 60 millió euró. A támogatási intenzitás viszont 60%, ami azt jelenti, hogy a projekthez maximum $80 \times 0,6 = 48$ millió euró támogatás adható. Ebből következően a fennmaradó részt (12 millió euró) a kikötő működtetőjének vagy (nem állami) tulajdonosának kell előteremtenie. Alternatívaként a projekt a magasabb támogatási intenzitás nyújtása érdekében a Bizottság részére bejelenthető.

10.5.1.8. A belvízi kikötők támogatására vonatkozó szabályok a rendeletben

A belvízi kikötők esetében a csoportmentességi rendelet szabályai²⁵⁸ követik a tengeri kikötőkre vonatkozó rendelkezések logikáját, de azoknál enyhébb elvárásokat támasztanak a tagállamok és a kedvezményezettek felé.

A támogatható projekteket itt is a tengeri kikötőkhöz hasonlóan határozták meg: a kikötői infrastruktúrák létrehozására, cseréjére vagy korszerűsítésére irányuló beruházások, hozzáférési infrastruktúrák létrehozására, cseréjére vagy korszerűsítésére irányuló beruházások és a kotrás is támogatható, illetve ezen fejlesztések tervezésének költségei számolhatók el. Ezzel szemben a szállítással össze nem függő tevékenységekhez, mint a kikötői területén működő ipari gyártólétesítményekhez, irodahelyiségekhez és üzletekhez, valamint a kikötői felépítményekhez kapcsolódó költségek nem számolhatók el.

A projektek maximális mérete 40 millió euró, TEN-T folyosókhoz kapcsolódó projektek esetében 50 millió euró lehet. Kotrás esetében ezek a határértékek az éves kotrási költségeket jelentik.

A kikötőnek minden felhasználó számára azonos és megkülönböztetés nélküli feltételek mellett rendelkezésre kell állnia (természetesen a rendelkezésre álló kapacitás keretein belül), és a felhasználóknak piaci díjat kell fizetniük a használatért. A támogatás nyújtásának feltétele, hogy a kikötők támogatott kikötői infrastruktúra megépítésének, korszerűsítésének, működtetésének vagy bérbeadásának működtetőit ezen cikk alapján is nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes, feltétel nélküli eljárásban kell kiválasztani, az odaítélésre akár koncessziós szerződés, akár más megállapodás keretében kerül sor. A csoportmentességi rendelet ezen rendelkezéseivel elérhető, hogy a működtetők és a felhasználók szintjén az előny és a támogatás kizárható vagy minimalizálható legyen.

A támogatást a belvízi kikötők esetében is a finanszírozási hiány alapján kell meghatározni a működési eredmények becslés vagy utólagos tényadatok alapján történő levonásával, de ellentétben a tengeri kikötőkkel, a támogatási intenzitás akár 100% is lehet, így a teljes hiány finanszírozható. További egyszerűsítés, hogy a 2 millió euró alatti projektköltségek esetében a finanszírozási hiány számítása sem szükséges, a tagállam 80%-os támogatási intenzitás mellett nyújthat támogatást ezekhez a kisebb projektekhez.

Tekintettel arra, hogy a rendelet módosításának hatálybalépése és a rendelet időbeli hatályának vége (2020. december 31.) között csak viszonylag rövid idő telik majd el, nem várható, hogy a rendelet meghosszabbítása vagy felülvizsgálata során a Bizottság a kikötőkre vonatkozó új szabályokat jelentős mértékben módosítsa.

Figyelemmel a korábban ismertetett magyar belvízi kikötőfejlesztési bejelentésekre, elmondható, hogy a módosított csoportmentesítési rendelet alapján mind a 4 projekt finanszírozható lenne. A jövőben tehát a hasonló léptékű fejlesztések esetén a rendelet által biztosított lehetőségekkel élve a támogatás nyújtására gyorsabban kerülhet sor.

10.5.1.9. A kikötők mint általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtói

A tagállamok az uniós jog által biztosított széles mérlegelési jogkörükben általános gazdasági érdekű szolgáltatással nyilváníthatják egyes kikötők működtetését vagy egyes kikötők

²⁵⁸ 56c. cikk.

egyek szolgáltatásait. Azonban amennyiben létezik uniós szabály egy ágazatban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározására, a tagállamok attól nem térhetnek el, eltérő szolgáltatásokat nem minősíthetnek ilyen jellegűnek, és kompenzációt azok ellátásához nem nyújthatnak.²⁵⁹

A kikötők esetében az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás és az, hogy ezekben az esetekben milyen módon nyújtható kompenzáció, több uniós dokumentum együttes áttekintésével határozható meg. A Bíróság már viszonylag korán egyértelművé tette, hogy a kikötőben az áruk be- és kirakodása nem tekinthető általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.²⁶⁰

A Bizottság 2012-es, általános gazdasági érdekű szolgáltatások (SGEI) előzetes bejelentés nélkül nyújtható kompenzációjának feltételeit szabályozó 2012/21/EU határozata alapján akkor tekinthető SGEI-nek egy kikötő tevékenysége (vagy annak egyes elemei), ha azok szigeten helyezkednek el, és az ott élők utazását, illetve ellátását szolgálják. A határozat évi átlagosan 300 ezer utast el nem érő²⁶¹ kikötők esetében teszi lehetővé bejelentés nélkül kompenzáció nyújtását a működtetés veszteségeire vagy a szükséges fejlesztések finanszírozásához. A határozat más ágazati előírást a hatály korlátozásán kívül nem tartalmaz,²⁶² így egyebekben a kompenzáció nyújtása során az általános szabályait kell követni.

Ennél nagyobb kikötők esetében uniós szabályozás nem létezik, csak a tengeri fuvarozásra vonatkozó szabályok írnak elő feltételeket az SGEI-nek minősülő tengeri személyszállítást végző szolgáltatók kiválasztására,²⁶³ illetve a szolgáltatások feltételeire.²⁶⁴ A tengeri szállítás támogatására vonatkozó 2004-es bizottsági iránymutatás is csak kifejezetten általános megfogalmazásokat tartalmaz, a kikötői szolgáltatásokra nem utal.²⁶⁵

²⁵⁹ A Bizottság általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó 2011-es közleményének (HL C 8., 11. 01. 2012., 4. o.) 46. pontja szerint: Mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fennállásának meghatározására vonatkozóan nincsenek specifikus uniós szabályok, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy egy adott szolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekintenek-e, és a szolgáltató ellentételezése tekintetében. A Bizottság feladata e tekintetben annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy követett-e el a tagállam nyilvánvaló hibát, amikor a szolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítette, valamint annak értékelésére, hogy az ellentételezés tartalmaz-e állami támogatást. Az esetleg létező releváns egyedi uniós szabályok tovább szűkítik a tagállamok mérlegelési jogkörét, nem sértve a Bizottság annak értékelésére irányuló feladatát, hogy az állami támogatások ellenőrzése céljából helyesen határozták-e meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatást.

²⁶⁰ A C-242/95. számú GT-Link A/S kontra De Danske Statsbaner ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1997:376] 52. pontja.

²⁶¹ A számítást az előző két évi átlagot figyelembe véve kell elvégezni.

²⁶² Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatások kompenzálásának szabályait tartalmazó 2012/21/EU bizottsági határozat hatályának meghatározásánál a határozat éves átlagos 15 millió eurós értékhatára a 2. cikk a) alpontjában van meghatározva, a kikötőkre és repterekre pedig az e) pont vonatkozik, nem egyértelmű, hogy az értékhatár irányadó-e a kikötőkre is.

²⁶³ A szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról szóló 3577/92/EGK rendelet (HL L 364., 12. 12. 1992., 7. o.) 4. cikke alapján: „A tagállamok közszolgáltatási szerződéseket köthetnek a szigetekről vagy a szigetekre irányuló, valamint a szigetek közötti kabotázsban közlekedő hajóársaságokkal, vagy közszolgáltatási kötelezettségeket róhatnak ki a kabotázs-szolgáltatás ellátásának feltételeként.”

²⁶⁴ Lásd a 3577/92/EGK rendelet 4. cikkének többi rendelkezését.

²⁶⁵ Közösségi iránymutatás a tengeri szállítás állami támogatására (HL L C 13., 17. 04. 2004., 3. o.).

Ezek alapján elmondható, hogy a 2012/21/EU határozat által le nem fedett, nagyobb kikötők esetében lehetséges SGEI meghatározása a fent említett tagállami szabadság keretében, azonban az ehhez nyújtandó állami kompenzáció előzetes engedélyhez kötött. Az ilyen bejelentéseket a Bizottság a 2011-es keretszabálya²⁶⁶ alapján bírálná el.

További pontosítást ezen a téren a joggyakorlat sem ad. A Bíróság az Enirisorse S.p.A.-ügyben²⁶⁷ érintőlegesen foglalkozott a kikötők és az SGEI-k kérdésével. A Bíróság az Altmark-ítéletben²⁶⁸ megfogalmazott feltételek betartását várta el, illetve a GT Link-ítéletre²⁶⁹ utalva megerősítette, hogy kereskedelmi kikötők működtetése nem minősül automatikusan SGEI-nek, és az adott ügyben sem látta bizonyítottnak, hogy a kikötő működtetésével megbízott Aziende állami vállalatnak (akinek az állam döntése alapján a kikötői díjak jelentős része átadásra került) közérdekű többletkötelezettségei lennének. A Bíróság szerint az SGEI-t nem megfelelően definiálták a kikötő működtetője tekintetében. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a kikötői díjak oly mértékben való meghatározása, hogy a fuvarozók azokat meg tudják fizetni, és a kikötő működését is biztosítják, nem igazolja magának az SGEI-nek a létezését. A Bíróság azért is jutott erre a következtetésre, mert a kikötő működtetését az adott esetben nem tekintette SGEI-nek. A Bíróság emellett megállapította, hogy a díjak nem voltak a működtető ki- és berakodási tevékenységéhez, illetve a rakodott áruk mennyiségéhez kötve, így nem a működtető költségei alapján lettek megállapítva.

Az ítélet alapján az állapítható meg, hogy elméletben és az állami támogatási előírásokkal összhangban nem kizárt SGEI-k állami finanszírozása (a 300 ezer fős éves forgalmat meghaladó) kikötők esetében sem.

10.5.1.10. A kikötők adóztatása – a Bizottság gyakorlata

A torzításmentes verseny EUMSz. 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott elvárása az infrastruktúra működtetésével megbízott vállalkozásokra is igaz, hiszen létezik verseny az egyes infrastruktúrák (például az egyes kikötők) és a helyettesítő szolgáltatást nyújtó infrastruktúra-üzemeltetők (például repterek és kikötők, kikötők és a vasút) között is, amennyiben ezek működtetése gazdasági tevékenységnek minősül.²⁷⁰ A Bizottság ezért nem engedélyezi, hogy egyes infrastruktúra-üzemeltetők másokhoz képest állami forrásból szelektív előnyben részesüljenek.

A Bizottság a Hollandia által esetlegesen kikötőknek nyújtott adókedvezmények alapján – párhuzamosan a kikötőkre vonatkozó akciótervvel²⁷¹ és figyelemmel a Leipzig-Halle-ítéletekre – kezdte feltérképezni az összes tagállam gyakorlatát 2013-ban, amikor célzott kérdések megválaszolását kérte a kikötőüzemeltetők adóztatására vonatkozó tagállami szabályokról. A folyamatot felgyorsította, hogy a Bizottság panaszokat kapott piaci

²⁶⁶ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL C 8., 11. 01. 2011., 15. o.).

²⁶⁷ A C-34/01-38/01. számú Enirisorse S.p.A. kontra Ministero delle Finanze egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:640].

²⁶⁸ Lásd a 8.7.1. fejezetet.

²⁶⁹ A C-242/95. számú GT-Link A/S kontra De Danske Statsbaner ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1997:376].

²⁷⁰ E tekintetben lásd a leipzig-hallei repterek állami fejlesztésére vonatkozó ítéleteket, amelyek kifejtésére az 5.1. fejezetben kerül sor.

²⁷¹ A Bizottság közleménye – A kikötők mint a növekedés motorjai COM/2013/0295 final dokumentum.

szereplőktől egyes kikötőüzemeltetők kedvezményes adóztatására vonatkozóan. A kapott válaszok, illetve a panaszokban megfogalmazott állítások alapján a Bizottság 3 tagállam, Hollandia (SA.25338 számú ügy), Belgium (SA.38393 számú ügy) és Franciaország (SA.38398 számú ügy) ellen indított eljárást a kikötők kedvezményes adóztatása tárgyában, amely eljárásokat 2016-ban zárta le. A Bizottság mindhárom esetben megállapította, hogy az egyes kikötőknek biztosított adókedvezmények, alacsonyabb adókulcsok vagy az adófizetés alóli mentesítések az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősülnek. A Bizottság az adóintézkedéseket a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette,²⁷² ugyanakkor nem rendelte el a tiltott támogatások kedvezményezettektől való visszatéríttetését. A holland ügyben a Bizottság a támogatást létező támogatásnak minősítette, de a holland hatóságokat felszólította, hogy az eljárás alapján eszközül változtatások alapján fennmaradó támogatási intézkedéseket is szüntessék meg. A támogatásokat Belgium és Franciaország is még az Európai Közösségek alapítása előtt vezette be, így a Bizottság ezeket is létező támogatásnak minősítette, de a Bizottság ezek megszüntetését is elrendelte a következő adóévtől kezdődően, és elutasította a tagállamok igényét egy átmeneti időszak bevezetésére.

Az eljárások során a Bizottság azt is kiemelte, hogy a tagállamok állami támogatási intézkedéseik igazolására nem hivatkozhatnak más tagállamok hasonló gyakorlatára.²⁷³

10.5.2. Repterek

10.5.2.1. A légi közlekedési ágazat liberalizációja

A légi közlekedési piac az egyik legdinamikusabban fejlődő ágazat, amely több mint 460 repülőtérrel álló hálózattal, 150 menetrend szerinti légi járással, és közel évi 900 millió szállított utassal fontos szerepet játszik az Európai Unió integrációja és versenyképessége szempontjából.²⁷⁴ Az EUMSZ. közös közlekedéspolitikára vonatkozó szabályai a légi közlekedésre nem terjednek ki, ezen ágazatban – történelmi fejlődési sajátosságok miatt – speciális szabályozás érvényesül.²⁷⁵ Az ágazati liberalizációt megelőzően a polgári légi közlekedés az egyes tagállamokban a Chicagói Egyezmény²⁷⁶ keretei között, centralizált irányítás és ellenőrzés mellett fejlődött. Ebben a szabályozási környezetben az uniós légi közlekedési piacot a verseny hiánya és a széttöredezethez jellemezte, amely rendszerben szinte kizárólag a nagy nemzeti légitársaságok domináltak, és a repülőterek jellemzően állami tulajdonban álltak.

²⁷² A kikötők SGEI feladatainak kompenzálására vonatkozó elvi lehetőséget támasztja alá, hogy a Bizottság Hollandia és Franciaország esetében ezt a lehetőséget is számba vette a vizsgálat során, és az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján is vizsgálta az intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét, de a feltételek teljesítésének hiánya miatt a támogatásokat e jogalap szerint sem találta összeegyeztethetőnek.

²⁷³ A T-308/00. számú Salzgitter kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 42. pontja [ECLI:EU:T:2013:30].

²⁷⁴ A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról (2014/C 99/03) szóló iránymutatás 1. pontja.

²⁷⁵ Lásd az EUSz. 100. cikkének (1) és (2) bekezdését, miszerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében állapíthat meg rendelkezéseket a légi közlekedésre vonatkozóan.

²⁷⁶ Az egyezményt az 1971. évi 25. törvényerejű rendelet ültette át a magyar jogba.

Az uniós szabályozás több intézkedéscsomag²⁷⁷ révén közel egy évtized alatt bontotta le a közös piaccal szembeni akadályokat a légi közlekedésben. A liberalizáció fokozatosan lazított a viteldíjakra és a kapacitásokra vonatkozó szabályokon, és magával hozta a légitársaságok számára a harmadik országban való szabad piacra lépést. A légitársaságokra vonatkozó valamennyi kereskedelmi korlátozás eltörlésével létrejött az egységes, kompetitív európai légi közlekedési piac. A repülőtéri ágazat alapvető szervezeti átalakuláson ment keresztül, és számos repülőtér a központi irányítás alól állami vállalatok felügyelete alá került, vagy azokat privatizáció révén a magánszektorban engedték át. A megváltozott piaci körülmények hatására a monopolhelyzetben lévő állami légitársaságok mellett megjelentek az alacsony költségvetéssel üzemelő (diszkont) légitársaságok, amelyek fokozták az árversenyt, és a nagyobb repülőterekkel szemben jellemzően a regionális repülőterek használatát célozták. A diszkont légitársaságokat kiszolgáló másodlagos repülőterek egyrészt jelentősen javítják az adott régió megközelíthetőségét és versenyképességét, ugyanakkor a kapacitások indokolatlan túlkínálatát és a verseny torzítását eredményezhetik. Erre tekintettel az állami támogatási szabályozás a légi közlekedési ágazatban is olyan intézkedésekre irányul, amelyek a fennálló piaci hiányosságok kiküszöbölését szolgálják, és elkerülik a repülőterek azonos vonzáskörzetben belüli koncentrációját, megelőzve ezáltal a nem nyereséges repülőtéri infrastruktúra megsokszorozódását.

Az 1994. évi légi közlekedési iránymutatás²⁷⁸ még nem fedte le az ágazat finanszírozásához kapcsolódó intézkedések teljes spektrumát, hanem az állami támogatási szabályok érvényesülését elsődlegesen a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezésére és a szociális jellegű támogatások eseteire korlátozta. Az iránymutatás nem tartalmazott rendelkezést a repülőtéri infrastruktúrákkal összefüggésben, mivel annak fejlesztése és üzemeltetése a joggyakorlat szerint nem minősült gazdasági tevékenységnek, hanem általános gazdasági érdekű intézkedésként kívül esett az állami támogatási szabályok hatályán.²⁷⁹ E tekintetben

²⁷⁷ Többek között a versenyszabályoknak a légi közlekedési ágazat vállalkozásaira történő alkalmazásának szabályairól szóló 3975/87/EGK tanácsi rendelet (HL L 374., 1987. 12. 31., 1. o.); a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének a légi közlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról szóló, 1987. december 14-i 3976/87/EGK tanácsi rendelet (HL L 374., 1987. 12. 31., 9. o.); a tagállamok közötti menetrend szerinti légi járatok díjtételeiről szóló, 1987. december 14-i 87/601/EGK tanácsi irányelv (HL L 374., 1987. 12. 31., 12. o.); a tagállamok közötti menetrend szerinti légi járatokon a személyszállítási kapacitásnak a légifuvarozók közötti felosztásáról és a légifuvarozóknak a tagállamok közötti menetrend szerinti légi járatok útvonalaihoz való hozzáféréséről szóló, 1987. december 14-i 87/602/EGK tanácsi határozat (HL L 374., 1987. 12. 31., 19. o.); a menetrendszerű légi járatok viteldíjairól szóló, 1990. július 24-i 2342/90/EGK tanácsi rendelet (HL L 217., 1990. 08. 11., 1. o.); a piaci hozzáférésről és az utaskapacitás megosztásáról szóló, 1990. július 24-i 2343/90/EGK tanácsi rendelet (HL L 217., 1990. 08. 11., 8. o.); a tagállamok közötti légifuvarozó járatok üzemeltetéséről szóló, 1991. február 4-i 294/91/EGK tanácsi rendelet (HL L 36., 1991. 02. 08., 1. o.); a légifuvarozók engedélyezéséről szóló, 1992. július 23-i 2407/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 240., 1992. 08. 24., 1. o.); a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról szóló, 1992. július 23-i 2408/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 240., 1992. 08. 24., 8. o.); a légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól szóló, 1992. július 23-i 2409/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 240., 1992. 08. 24., 15. o.); és a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 293., 2008. 10. 31., 3. o.).

²⁷⁸ Az EK-Szerződés 92. és 93. cikkeinek és az EGT-megállapodás 61. cikkének a légi közlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (HL C 350., 1994. 12. 10., 5. o.).

²⁷⁹ HL C 350., 1994. 12. 10., 5. o., II.3. pont.

fontos mérföldkövet jelentett az *Aéroports de Paris*,²⁸⁰ illetve az annak nyomán született – és az 5.1. fejezetben részletesen ismertetett – *Leipzig-Halle-ügyek*,²⁸¹ amelyekben az uniós bíróságok egyértelműen kimondták, hogy a repülőtér-infrastruktúra építése és működtetése gazdasági tevékenységnek minősül. E szemléletváltást követően az ágazat állami támogatásainak értékelésére új iránymutatások születtek az Európai Bizottság égisze alatt. A 2005. évi légi közlekedési iránymutatás²⁸² deklarálta az 1994-es iránymutatás kiegészítését szolgálta, mivel a hivatkozott esetjog alapján meghatározták a versenyszabályok alkalmazásának módját a repülőtéri infrastruktúra finanszírozása tekintetében is.²⁸³ A Bizottság 2011-ben nyilvános konzultációt kezdeményezett az egymás mellett érvényesülő fenti iránymutatások kapcsán, amelynek eredményeként a Bizottság 2014-ben egységes szerkezetű légi közlekedési iránymutatás²⁸⁴ keretei között az aktuális piaci környezethez igazította az ágazatra vonatkozó állami támogatási szabályokat. A légi közlekedési ágazatba irányuló állami támogatás nyújtására a közelmúltig csak a 2014. évi légi közlekedési iránymutatás alapján, a Bizottsághoz történő előzetes bejelentési eljárás keretében volt lehetőség, mivel a csoportmentességi rendelet nem tartalmazott a légi közlekedési ágazatra vonatkozó mentesítési jogcímet. Ez a gyakorlat változott meg 2017-ben azzal, hogy a csoportmentességi rendelet tervezett felülvizsgálata során a Bizottság tagállami hatáskörbe utalta a regionális repülőtereknek nyújtható egyes támogatások összeegyeztethetőségének biztosítását.

10.5.2.2. Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata

A légi közlekedési ágazatban annak vizsgálata során, hogy az egyes támogatási intézkedések az EUMSZ. 107. cikke szerinti állami támogatásnak minősülnek-e, számos értelmezési kérdés merült fel, amelyekre a Bizottság joggyakorlata és az uniós bíróságok esetjoga adott iránymutatást. Az állami támogatási szabályok ágazaton belüli fejlődése szempontjából elsődlegesen a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek elhatárolásának igénye került előtérbe. Emellett a légi közlekedési ágazatban is alkalmazható az úgynevezett *piaci magánbefektető elve*²⁸⁵ – különösen a légitársaságokkal kötött kereskedelmi megállapodások terén –, valamint adóintézkedéssel²⁸⁶ összefüggésben is felmerülhet az állami támogatás meglétének vizsgálata. Az állami támogatás fogalmi elemei közül az alábbiakban röviden a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek elhatárolását, és a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének esetleges hiányát összegezzük.

²⁸⁰ A T-128/98. számú *Aéroports de Paris* kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2000:290] és az azt megerősítő C-82/01. P. számú *Aéroports de Paris* kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:617].

²⁸¹ A C-288/11. P. számú *Mitteldeutsche Flughafen AG* és *Flughafen Leipzig-Halle GmbH* kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:821].

²⁸² A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatás (HL C 312., 2005. 12. 09., 1. o.).

²⁸³ A 2005. évi légi iránymutatás szabályozta a repülőtéri infrastruktúra kiépítéséhez és azok üzemeltetéséhez, a repülőtéri szolgáltatásokhoz, valamint a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatásokat.

²⁸⁴ 2014/C 99/03.

²⁸⁵ Lásd részletesen a 4.4.1. fejezetben.

²⁸⁶ Lásd bővebben az SA.29064 (11/NN) számú az Írország által bevezetett differenciált légi közlekedési adókulcsokkal kapcsolatos állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozatot.

Az uniós bíróságok ezredfordulót követő joggyakorlata alapján egyértelművé vált, hogy a repülőterek működése/működtetése az uniós állami támogatási szabályok alkalmazását teszi szükségessé, ha az EUMSZ. 107. cikke szerinti állami támogatás valamennyi fogalmi eleme egyszerre teljesül. Ebben az összefüggésben az esetjog rámutatott arra, hogy a repülőtér nem minden tevékenysége szükségszerűen gazdasági tevékenység. A klasszikus értelemben vett üzemeltetési tevékenységtől nem különíthető el az infrastruktúra megépítéséből, kibővítéséből álló tevékenység pusztán azon az alapon, hogy az utóbbit jellemzően nem magánvállalkozások finanszírozzák saját kockázatvállalásuk mellett. A le- és felszállópályák (és a csatlakozó kiszolgáló létesítmények) ugyanis a repülőtér üzemeltetője által végzett gazdasági tevékenységek elengedhetetlen elemeit képezik, és az infrastruktúra építése, fejlesztése lehetővé teszi a repülőtér számára a fő gazdasági tevékenységének gyakorlását, fejlesztését.²⁸⁷ Hasonlóképpen a repülőtér általános karbantartási feladatai, a földi kiszolgálás és a leszállást segítő rendszerek telepítése²⁸⁸ egyaránt gazdasági tevékenységnek minősülnek. Ezzel szemben az állam közhatalmi feladatai gyakorlása körébe tartozó tevékenységek (mint például a légiforgalom-irányítás, a rendészeti, vámügyi, tűzoltói tevékenységek és a polgári légi közlekedés jogellenes cselekményekkel szembeni védelmét szolgáló tevékenységek)²⁸⁹ nem gazdasági jellegűek. Ezek a közhatalmi jellegű feladatok a repülőtereken rendszerint jelen vannak, így a repülőterek működését gazdasági és nem gazdasági tevékenységek elegye alkotja, azonban a kedvezményezett csak az előbbi tevékenységek alapján tekinthető vállalkozásnak.²⁹⁰ Ebből az következik, hogy a nem gazdasági jellegű tevékenységek végrehajtásához szükséges infrastruktúrákba és eszközökbe (például biztonsági kerítés,²⁹¹ csomagátvizsgáló berendezés, repüléstájékoztató szolgálat²⁹² stb.) történő beruházás állam általi finanszírozása nem tartozik az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá, ha – főszabályként – 1. a támogatás mértéke csak a szükséges költségekre korlátozódik (túlkompenzáció elkerülése), 2. a vállalkozás elkülönített nyilvántartást vezet a nem gazdasági tevékenységhez kapott támogatásról (keresztfinanszírozás tilalma), és 3. a nem gazdasági tevékenységek közfinanszírozása nem vezet a repülőterek közötti jogtalan hátrányos megkülönböztetéshez.²⁹³ Ez utóbbi feltétel hiánya azt eredményezi a gyakorlatban,

²⁸⁷ Lásd részletesen a C-288/11. P. számú *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH* kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:821] 92–100. pontjait.

²⁸⁸ Lásd az SA.14093 számú a Charleroi-repülőtér és a Ryanair légitársaságnak nyújtott állami támogatási ügy 390–400. pontjait és az SA.35847 számú az ostravai repülőtérnek nyújtott állami támogatási ügy 16. pontját.

²⁸⁹ A Bizottság megítélése szerint azonban a védelmi feladatok körében már gazdasági tevékenységnek tekintendő az olyan fegyveres biztonsági szolgálat, amely nem feltétlenül és kizárólag a repülőtérhez való hozzáférés során végez biztonsági ellenőrzést, hanem amelynek tevékenysége a repülőtér általános (létesítményen belüli) védelmét szolgálja. Ugyanígy a tűzoltói tevékenység vonatkozásában a léggépjármű-mentési és tűzoltási tevékenység közhatalmi tevékenységnek, azonban a repülőtér egyéb létesítményeit biztosító berendezések (például a terminálban található tűzjelző és tűzoltó készülékek) már a repülőtér kereskedelmi működéséhez kapcsolódnak, ezáltal gazdasági tevékenységnek tekintendők.

²⁹⁰ Lásd az SA.14093 számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 365–366. pontját.

²⁹¹ Ide nem értve a repülőtér körülvévi kerítést, amely a reptértulajdon elkerítésére szolgál, ezért az erre irányuló tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül.

²⁹² Az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról szóló, 2004. március 10-i 549/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 096., 2004. 03. 31., 1. o.) 2. cikk 23. pontja szerinti értelemben.

²⁹³ 2014/C 99/03, 36–37. pontok.

hogy az önmagában nem gazdasági tevékenységre nyújtott támogatást az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásként kell kezelni akkor, ha az azonos jogi és ténybeli helyzetben lévő repülőterek közül egyesek az állami támogatás révén mentesülnek valamely költség megfizetése alól, mások pedig nem, ezáltal a támogatott repülőterek a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben részesülnek.

Szűk körben a repülőtér gazdasági tevékenységéhez nyújtott állami finanszírozás is mentesülhet az állami támogatási szabályok hatálya alól. A légi közlekedés határokön (tartományokon) átívelő tevékenység, és még a kisebb kapacitásokkal rendelkező repülőterek is hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, így a részükre nyújtott támogatások is az ágazaton belüli versenyfeltételek torzulását okozhatják. Más a helyzet akkor, ha az adott repülőtér elsősorban helyi felhasználókat szolgál ki, ezáltal helyi szintre korlátozza a nyújtott szolgáltatásokért folyó versenyt, és amelyek esetében a határon átnyúló beruházásokra gyakorolt hatás valóban nem haladja meg a marginális mértéket.²⁹⁴ Azt, hogy a gyakorlatban mely repülőterek minősülnek ilyen helyi jelentőségű, nagyon kicsi reptérnek, a Bizottság nem határozza meg egzakt módon, például az utasforgalom nagysága vagy a marginális hatás megjelölésével, hanem esetről esetre olyan tények és körülmények alapján mérlegel, mint a repülőtér funkciója és a nyújtott szolgáltatások (úgy mint a kiszolgált desztinációk vagy a használt légi járművek kapacitása). Az első szempontként példaként szolgálhat az, ha a repülőtér elsődlegesen nem a mindennapi közlekedési igényeket elégíti ki, mivel nem rendelkezik menetrend szerinti járatokkal,²⁹⁵ hanem csupán szabadidős és rekreációs szolgáltatásokat (például sport- és sétarepülés stb.) nyújt.²⁹⁶ A Scilly-szigetek légi összeköttetésével kapcsolatos állami támogatási ügyben²⁹⁷ a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a repülőtérnek nyújtott támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem befolyásolja hátrányosan a repülőterek közötti versenyt. Ebben az esetben a Bizottság a következő tényeknek tulajdonított jelentőséget: 1. a repülőtér kis kapacitású légi járművekkel csak a legközelebbi szárazföldi repülőtérről tartott fenn összeköttetést, egyéb belföldi vagy nemzetközi légi járatokat nem üzemeltetett; 2. a sziget elérését biztosító kompjárat menetrendje és menetideje az utazóközönség többsége számára nem kielégítő; aminek hatására 3. az utasforgalom túlnyomó többségét a helyi lakosok és legfeljebb a környező régiókból érkezők adják.

Az infrastrukturális projektek esetén az EUMSZ. 107. cikke szerinti fogalmi elemek együttes teljesülését a tulajdonos, az üzemeltető és a használók szintjén is vizsgálni kell. A Bizottság vizsgálati szempontjai²⁹⁸ alapján a következő feltételek alapján zárható ki az állami támogatás léte az egyes szereplők tekintetében.

²⁹⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 19. 07. 2016., 1. o. 197. pont g) alpont).

²⁹⁵ A charterjáratok ebben a tekintetben nem relevánsak, menetrend szerinti járatok alatt az 1008/2008/EK rendelet 2. cikkének 16. pontja értendő.

²⁹⁶ A Bizottság „Gyakran ismételt kérdések a légi iránymutatáshoz” c. feljegyzésének 17. pontja. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-121_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁹⁷ Lásd részletesen az SA.38441 (2014/N) számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozatot.

²⁹⁸ Lásd a Bizottság Versenypolitikai és Regionális Politikáért felelős Főigazgatóságok által a repülőtéri infrastruktúrára vonatkozóan kiadott értelmezési segédanyagot (analytical grid for airport infrastructure). Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Tulajdonosi/fejlesztői szint

Ha a beruházás állami tulajdonba kerül, állami támogatási szempontból csak az üzemeltető és a használók szintjét kell megvizsgálni. Abban az esetben viszont, ha a beruházás eredménye a fejlesztő magánvállalkozás vagy állami részesedéssel működő vállalkozás (projekt-társaság) tulajdonába kerül, a magánvállalkozásnak az állami támogatásból megvalósuló beruházással létrehozott vagyontárgyban bekövetkező tulajdonszerzése felveti az állami támogatás meglétét. Ebben az esetkörben akkor nem merül fel állami támogatási kérdés, ha bizonyított, hogy az állam, amikor a repülőtér-infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges finanszírozást biztosítja, ugyanolyan feltételek mellett jár el, mint egy hasonló helyzetben lévő magánbefektető.²⁹⁹ Ez a következő szempontok alapján értékelhető: 1. a hatósági és piaci szereplő a befektetést azonos kockázati és megtérülési szint mellett hajtja végre (*pari passu ügylet*); és/vagy 2. egy külső szakértő által validált üzleti terv támasztja alá azt, hogy a befektetés a szokásos piaci hozamnak megfelelő megtérülést biztosít a befektetők számára, figyelembe véve a kockázati szintet és a jövőbeli elvárásokat.

Üzemeltetői szint

A reptér üzemeltető szintjén az állami támogatást egyrészt úgy lehet elkerülni, ha az üzemeltetést ellátó vállalkozást a közbeszerzési szabályoknak megfelelő valódi versenyt biztosító eljárás során választják ki, ennek hiányában pedig ágazati benchmark keretében igazolható, hogy az üzemeltető által fizetett díjösszeg megfelel az aktuális piaci árnak. A Bizottság az üzemeltető vonatkozásában elkerülhetőnek tartja az állami támogatást az Altmark-kritériumok teljesülése esetén is.

Használók (légitársaságok) szintje

Egy támogatásban részesített repülőtér esetén nem kizárt, hogy az üzemeltető rendelkezésére álló állami forrás révén az üzemeltetővel kereskedelmi megállapodást kötő légitársaságok is (átadott) gazdasági előnyben részesülnek. Az előny kizárásához legmegfelelőbb kritérium az előzetes többletnyereségesség vizsgálata.³⁰⁰ Ennek alapja az, hogy a légitársaságokkal kötött megállapodások az üzemeltető elvárt piaci magatartása alapján hozzájárulnak a repülőtér nyereségességéhez. A megállapodásból akkor nem származik előnye a repülőtér használó légitársaságnak, ha az infrastruktúra valamennyi érdekelt légitársaság előtt nyitva áll (nem egy konkrét légitársaság számára tartják fenn), valamint a légitársaságok legalább annak megfelelő díjakat fizetnek a repülőtér-üzembentartó részére, amekkora többletköltséget³⁰¹ a légitársaság repülőtéren való jelenléte okoz.

²⁹⁹ A piaci magánbefektető elvének a repülőtéri infrastruktúrára történő alkalmazásáról lásd az 5.8.1. fejezetet.
³⁰⁰ 2014/C 99/03, 61. pont.

³⁰¹ Ideértve a költségek és beruházások minden kategóriáját, így a személyzettel és a felszereléssel kapcsolatos többletköltségeket, valamint azt is, ha elsősorban egy konkrét légitársaság igényeinek kielégítése érdekében kell kibővíteni a repteret vagy szükséges megépíteni új terminált és egyéb létesítményt.

10.5.2.3. A 2014. évi légi közlekedési iránymutatás szabályai

Az egyes tagállami intézkedéseket a Bizottság a hatályos légi közlekedési iránymutatás keretei között a következő formában minősítheti a belső piaccal összeegyeztethetőnek:

- általános gazdasági érdekű szolgáltatásként az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése alapján,
- az EUMSZ. 107. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti szociális jellegű támogatásként, és
- egyes ágazatok fejlődését előmozdító támogatásként az EUMSZ. 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami finanszírozása

Az EUMSZ. 106. cikkének (2) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy a repülőterek és a légitársaságok által végzett üzleti tevékenységeket a hatóságok általános érdekű gazdasági tevékenységnek minősítsenek, és mint ilyen tevékenységet biztosító vállalkozásoknak ellentételezést nyújtsanak, ha teljesülnek az úgynevezett *Altmark-feltételek*.³⁰² Amennyiben ezek valamelyike nem teljesül, ezen vállalkozásoknak nyújtott támogatások tekintetében az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályanyagot³⁰³ kell alkalmazni a légi közlekedési ágazat jellegzetességeinek figyelembevételével.³⁰⁴ Hangsúlyozandó, hogy a légi közlekedési közszolgáltatási kötelezettséget csak az 1008/2008/EK rendelet szabályainak megtartásával lehet előírni, különös tekintettel arra, hogy közszolgáltatási kötelezettség nem írható elő az adott repülőteréről induló valamennyi útvonal tekintetében, hanem kizárólag egy meghatározott légi útvonalra (vagy azok csoportjára) alapítható.³⁰⁵ A Bizottság ugyanakkor a közszolgáltatási kötelezettség alkalmazási körét azokra az esetekre szűkíti,

³⁰² Az Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletében (C-280/00. számú Altmark-ügy [EBHT 2003., I-7747.]) az Európai Unió Bírósága úgy ítélkezett, hogy a közszolgáltatásért járó kompenzáció nem minősül az EUMSZ. 107. cikke (1) szerinti állami támogatásnak, amennyiben 4 feltétel együttesen teljesül. E 4 feltétel: 1. a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségeknek egyértelműen meghatározottnak kell lennie; 2. a kompenzáció kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani; 3. a kompenzáció nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az ésszerű nyereségre; 4. amikor a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének.

³⁰³ A Bizottság 2012. április 25-i 360/2012/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.), a Bizottság 2011. december 21-i 2012/21/EU határozata 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 (HL L 7., 2012. 01. 11., 3. o.), és a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályra vonatkozó bizottsági közlemény (2011) (HL C 8., 2012. 01. 11., 15. o.).

³⁰⁴ 2014/C 99/03, 68. pont

³⁰⁵ 2014/C 99/03, 70. pont.

amikor a közszolgáltatással megbízott repülőter által kiszolgált terület³⁰⁶ – a többi közlekedési mód, különösen a nagy sebességű vasúti és tengeri szolgáltatások hiánya miatt – olyan mértékben szigetelődne el a többi tagállamtól, hogy az hátrányosan befolyásolná az érintett terület társadalmi és gazdasági fejlődését.³⁰⁷ E feltételek mellett közszolgáltatás ellentételezésként nyújtott támogatás csak olyan repülőterek, illetve szigeteket érintő csatlakozást biztosító légitársaságok részére nyújtható, amelyek esetében a közszolgáltatás időtartama alatt az éves átlagos utasforgalom nem haladja meg előbbiek esetén a 200 ezer főt, utóbbiak esetén a 300 ezer főt.³⁰⁸

Szociális jellegű támogatás

Ezen a jogcímen támogatás csak a végső felhasználók, azaz a szociálisan méltányolható helyzetben lévő utasok alapján biztosítható, függetlenül attól, hogy mely légitársaság üzemelteti az adott szolgáltatást. A támogatás szociális jellegének főszabály szerint csak az adott útvonalon utazó utasok egyes csoportjai körében kell érvényesülnie (például a gyermekre, diákokra, fogyatékos és idős személyekre vagy az alacsony jövedelemmel rendelkezőkre). A legkülső régiókba irányuló útvonalak esetében viszont a támogatás az érintett terület teljes lakosságát is lefedheti.³⁰⁹

A légi közlekedési ágazat fejlődését előmozdító támogatás

Ebben az esetben a Bizottság a repülőterekhez irányuló tagállami támogatások összeegyeztethetőségét az EUMSZ. 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján vizsgálja, amelynek során azt elemzi, hogy az adott intézkedés révén a közös érdekű célkitűzés elérésére irányuló pozitív hatások meghaladják-e a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt potenciális negatív hatásokat. A Bizottság az alábbi közös értékelési szempontokat veszi figyelembe:

Jól meghatározott közös érdekű célkitűzésekhez való hozzájárulás és a piac általi megvalósulás elmaradása

Beruházási és működési támogatás esetén e feltétel akkor teljesül, ha az intézkedés fokozza a mobilitást és a régiós összeköttetést, enyhíti a legfontosabb légi csomópontok forgalmi torlódásait, vagy elősegíti a regionális fejlődést.³¹⁰ A kapacitások és összeköttetések egyszerű növelése nem járul hozzá a közös célokhoz,³¹¹ ehelyett előzetesen, megalapozott utas- és fuvar-előrejelzéseken alapuló középtávú üzleti tervben kell kimutatni a kihasználtsági kilátásokat, és az intézkedés nem eredményezheti a támogatott repülőter vonzáskörzetében található, már meglévő infrastruktúra kihasználtságának csökkenését.³¹²

³⁰⁶ Jellemzően a 2014. évi légi közlekedési iránymutatás 25. pontjának (27) alpontja szerinti távoli terület.

³⁰⁷ 2014/C 99/03, 72. pont.

³⁰⁸ 2014/C 99/03, 75. pont

³⁰⁹ 2014/C 99/03, 156. pont

³¹⁰ 2014/C 99/03, 84. pont.

³¹¹ Lásd részletesen az SA.27339 (2012/C) számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 272–282. pontjait.

³¹² Lásd az SA.26190 (2012/C) számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 259. pontját.

A légitársaságoknak nyújtott *indulási célú támogatás* tekintetében megvalósul a közös érdekű célkitűzések előmozdítása, ha az intézkedés új útvonalak indításával növeli a mobilitást, és javítja a régiós összeköttetést, vagy elősegíti a távoli területek regionális fejlődését. Ha azonban az új légi járat által biztosítani kívánt összeköttetést nagy sebességű vasút vagy a vonzaskörzetben fekvő másik repülőtér hasonló menetidő mellett biztosítja, az indítandó légi útvonal nem teljesíti e feltételt.

Az állami beavatkozás szükségessége

Az állami finanszírozás iránti igény tekintetében – az utasforgalom nagyságát alapul véve – hasonló, de nem azonos vélelmet rögzít az iránymutatás a *beruházási és a működési támogatások* esetén. A Bizottság véleménye szerint az évi 200 ezer fő utasforgalommal bíró repülőterek előreláthatóan nem tudják fedezni a beruházási kiadásaik nagy részét, míg a szempontrendszer ellennpólusán az évi 5 millió utasforgalmú repülőterek állnak, amelyek általában nyereséges vállalkozások, és képesek fedezni az összes felmerülő költséget. Működési támogatás esetén a felső limit évi 3 millió fő.³¹³ Az *indulási célú támogatások* vonatkozásában e feltétel – az első szempontban ismertetetteken túl – akkor teljesül, ha az új légi útvonal a peremterületen elhelyezkedő régiók bevonását eredményezi (a repülőtér utasforgalmától függetlenül), vagy pedig a belsőbb területeken lévő, évi 3 milliónál kisebb utasforgalommal rendelkező repülőtereket kapcsol össze.³¹⁴

A támogatási intézkedésnek megfelelő szakpolitikai eszköznek kell lennie a közös érdekű célkitűzés kezeléséhez

A Bizottság elvárja, hogy a választott támogatási forma előzetes vizsgálat tárgyát képezze abból a szempontból, hogy ugyanaz a célkitűzés elérhető-e más, kevésbé torzító eszközökkel. Általánosságban a választott támogatási formát az adott cél elérésére alkalmasnak kell tekinteni, ha az állam más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt. Erre sor kerülhet akként, hogy összehasonlították a vissza nem térítendő állami támogatás (mint szelektív eszköz) várható hatásait, az intézkedés kevésbé torzító formáinak (mint például a piaci feltételekkel összhangban nyújtott kölcsön, kezességvállalás vagy visszatérítendő előleg) hatásaival. A működési és indulási célú támogatásnál a szakpolitikai eszköz megfelelő voltát szolgálja az is, hogy működési támogatás csak előre meghatározott összegként és időszakig nyújtható, valamint előzetes üzleti terv alapján az új légi útvonalnak rövid távon nyereségesse kell válnia (lásd részletesen az arányossági szempontot).

Az ösztönző hatás megléte

Az ösztönző hatás egyrésről annak követelményét jelenti, hogy a támogatással érintett tevékenység megkezdését megelőzően a kedvezményezettnek kérelmet kell benyújtania. Másrésről pedig *beruházási támogatás* esetén azt szükséges igazolni, hogy állami támogatás hiányában az adott beruházás egyáltalán nem vagy nem azonos mértékben

³¹³ 2014/C 99/03, 89 és 118. pont

³¹⁴ 2014/C 99/03, 142–143. pontok.

valósulna meg.³¹⁵ Ezt az ún. kontrafaktuális elemzés útján kell mérlegelni, amely a célzott tevékenység támogatással és támogatás nélkül megvalósuló szintjét hasonlítja össze. Ha ilyen konkrét összehasonlító forgatókönyv nem áll rendelkezésre, akkor feltételezhető az ösztönző hatás, ha az előzetes üzleti terv alapján a beruházási költségek meghaladják a beruházás várható működési eredményének nettó jelenértékét (azaz a finanszírozási hiányt).³¹⁶ A *működési és indulási célú támogatás* esetén az ösztönző hatás igazolása egyszerűbb, mivel azt vélelmezni lehet akkor, ha a támogatás hiányában az érintett repülőtér gazdasági tevékenysége jelentős mértékben csökkenne, vagy nem növekedne (nem indították volna el az új útvonalat).³¹⁷

A támogatás a minimálisan szükséges szintre korlátozódik (arányosság)

A támogatásoknak a minimális szintre kell korlátozódniuk, és azok nem haladhatják meg a legmagasabb támogatási intenzitásokat, illetve a finanszírozási hiány mértékét. *Beruházási támogatás* esetén a maximális intenzitás a repülőtér mérete szerint sávosan változik, figyelemmel arra, hogy a kisebb kapacitású repülőterek kevésbé képesek viselni a költségeket. A támogatási intenzitás évi 1 millió utasforgalomig 75%, 1 és 3 millió fő között 50%, valamint 3 és 5 millió fő között 25%. Az iránymutatás az 5 millió fő feletti utasforgalmú repülőterek támogatását csak kivételesen indokolt esetben tartja összeegyeztethetőnek a belső piaccal.³¹⁸ *Működési támogatás* esetén a támogatás összegét előzetesen, az üzleti tervben azonosított működési finanszírozási hiányhoz viszonyítva kell meghatározni, olyan rögzített átalányösszegként, amely legfeljebb a 2024-ig tartó átmeneti időszakra³¹⁹ nyújt fedezetet. Ezt alapul véve a támogatás maximális összegét az iránymutatás hatálybalépésétől számított 10 éves időtartam alatt az eredetileg fedezett működési költségek 50%-ára kell csökkenteni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha egy repülőtér éves átlagos finanszírozási hiánya 100 egység, akkor előzetesen rögzített átalányösszegként legfeljebb évi 500 egység a támogatás ($50\% \times 100 \text{ egység} \times 10 \text{ év}$). *Indulási célú támogatásnál* a támogatás összege legfeljebb az adott útvonalhoz kapcsolódó repülőtéri díjak 50%-át fedezheti, de csupán 3 éves időszakra vonatkozóan.³²⁰

Indokolatlan negatív hatások elkerülése

A versenytorzító hatás tekintetében a Bizottság a földrajzi elhelyezkedést veszi alapul, és vélelmezi, hogy a már meglévő repülőtér vonzáskörzetében található másik repülőtér számára nyújtott *beruházási támogatás* akkor szabályos, ha a meglévő repülőtér nem teljes (vagy azt megközelítő) kihasználtsággal működik, hozzájárulva ezzel a nem nyereséges repülőterek elszaporodásához.³²¹ A versenytorzító hatás korlátozása érdekében további követelmény,

³¹⁵ 2014/C 99/03, 94. pont

³¹⁶ 2014/C 99/03, 96. pont

³¹⁷ 2014/C 99/03, 124 és 148. pont.

³¹⁸ 2014/C 99/03, 105. pont

³¹⁹ A Bizottság elvárása alapján az átmeneti időszak végére minden repülőtérnek el kell érnie a 100%-os működésiköltség-fedezeti arányt.

³²⁰ 2014/C 99/03, 150. pont

³²¹ 2014/C 99/03, 106. pont

hogy a repülőtér (a támogatott beruházás) nem szolgálhatja kifejezetten egy légitársaság igényeit. *Működési támogatás* esetén a kihasználatlan kapacitások elkerülése mellett további feltételként érvényesül az, hogy a vonzáskörzetben lévő valamennyi repülőtérnek fedeznie kell az összes működési költségét az átmeneti időszak végére.³²² Az indokolatlan versenytorzító hatás korlátozása érdekében *indulási célú támogatás* odaítélését megelőzően valamennyi érdekelt légitársaság számára megismerhetővé kell tenni a támogatás feltételeit, továbbá nem nyújtható támogatás akkor, ha az új útvonal célállomása más közlekedési módon is elérhető, vagy a kedvezményezett a légi útvonal üzemeltetése érdekében más típusú támogatásban is részesült.³²³

10.5.2.4. A csoportmentességi rendelet módosítása a regionális repülőterek támogatása tekintetében

A módosítás előzményeként említhető, hogy a Bizottság 2007 és 2014 között számos ügyben hozott jóváhagyó határozatot a hatályos légi közlekedési iránymutatás alapján, és több mint 40 ügyben kezdeményezett hivatalos vizsgálati eljárást. Az ezekben az ügyekben szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság arra az elhatározásra jutott, hogy a regionális repülőtereknek biztosított beruházási és működési támogatások bizonyos feltételek teljesítése esetén csoportmentességben részesíthetők, mert nem okoznak a belső piacon indokolatlan mértékű kereskedelem- és versenytorzulást, figyelemmel arra a hatásra, hogy a kisebb repülőterek is képesek jelentősen javítani egy adott régió helyi fejlődését és megközelíthetőségét. A csoportmentességi rendelet 56a. cikként beillesztett új támogatási jogcím hatálya csak a 3 millió éves utasforgalmat nem meghaladó repülőterekre terjed ki (ügynevezett regionális repülőterek), így az ennél nagyobb repülőtereknek nyújtandó támogatásokat³²⁴ (illetve utasforgalomtól függetlenül a légitársaságoknak nyújtott indulási célú [járat]támogatásokat) továbbra is előzetesen be kell jelenteni a Bizottság részére a 2014. évi légi közlekedési iránymutatás alapján.

Általános szabályok

A repülőtéri infrastruktúra túlkínálatának és a kihasználatlan kapacitások megelőzése érdekében nem nyújtható sem beruházási, sem működési támogatás már létező repülőtér áttelepítéséhez, új személyforgalmi repülőtér létesítéséhez (ideértve például a meglévő, korábban kizárólag katonai célokra használt repülőtér személyforgalmivá alakítását is), valamint a jelentős cargoforgalmat³²⁵ bonyolító repülőtereknek. Mindkét támogatási jogcím esetén általános követelmény továbbá, hogy a támogatással érintett repülőtérnek valamennyi légitársaság számára elérhetőnek kell lennie, és ha az infrastruktúra igénybevétele

³²² 2014/C 99/03, 132. pont.

³²³ 2014/C 99/03, 151–153. pontok.

³²⁴ A Bizottság szerint a támogatási intézkedések versenyjogi hatása elsősorban a repülőtér méretétől, nem pedig a támogatás összegétől függ, ezért a csoportmentességi rendelet más támogatási jogcíméhez képest a regionális repülőterekhez nyújtható támogatásoknál nem a támogatás összege alapján került meghatározásra a bejelentési értékhatár.

³²⁵ Az átlagos éves teherforgalom a támogatás odaítélését megelőző és azt követő 2 pénzügyi évben sem haladhatja meg a 200 ezer tonnát, amelyet előzetesen, megalapozott előrejelzésekkel szükséges alátámasztani.

fizikailag korlátozott lenne, akkor az egyenlő versenyfeltételek érvényesülése érdekében a hozzáférést nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon szükséges biztosítani. A csoportmentességi rendelet egyéb támogatási jogcímeihez hasonlóan a repülőtereknek nyújtott támogatások esetében is teljesülnie kell az ösztönző hatásnak, azaz a kedvezményezettnek a támogatásnyújtást megelőzően támogatási kérelmet kell benyújtania.

A beruházási támogatásra vonatkozó különös szabályok

A csoportmentességi rendelet szerint a regionális repülőterek kapacitásuk alapján három csoportba sorolhatók: 1. 1 millió és 3 millió fő közötti éves utasforgalommal bíró repülőterek, 2. 200 ezer és 1 millió fő közötti éves utasforgalommal bíró repülőterek és 3. az évi 200 ezer főt meg nem haladó úgynevezett *kis forgalmú* repülőterek. Az utasforgalmi adatoknak minden kategóriában a támogatásnyújtást megelőző két pénzügyi évre vonatkozóan kell teljesülnie azzal, hogy megalapozott előrejelzések alapján előzetesen valószínűsíteni kell azt is, hogy a támogatás révén az utasforgalom a támogatást követő két pénzügyi év során sem emelkedik a fenti határértékek fölé. Az 1–2. pont szerinti kapacitással rendelkező repülőtereknél a tervezett beruházás nem haladhatja meg az észszerű forgalmi előrejelzések alapján a középtávon várt forgalom fogadásához szükséges mértéket, továbbá támogatás nem nyújtható olyan repülőternek sem, amelynek 100 kilométeres vagy 60 perces utazási időn belüli vonzaskörzetében³²⁶ másik menetrend szerinti légi járatokat üzemeltető repülőtér fekszik. E két feltétel alól a 3. pont szerinti kis forgalmú repülőterek felmentést kapnak.³²⁷

Beruházási támogatás esetén az elszámolható költségek megegyeznek a repülőtéri infrastruktúra-beruházáshoz kapcsolódó költségekkel, beleértve a tervezési és más, a projektre aktiválható előkészítési költségeket is.³²⁸ A legmagasabb lehetséges támogatási intenzitás az 1. pont szerinti repülőterek esetén az elszámolható költségek 50%-a, a 2. pont alá tartozó repülőterek esetén pedig 75%. A kis forgalmú repülőterek az előbbi értékekhez képest magasabb intenzitás mellett részesülhetnek támogatásban, azonban a támogatási összeg esetükben sem haladhatja meg az infrastruktúra finanszírozási hiányát, vagyis az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének³²⁹ a különbségét. A túlkompenzáció

³²⁶ A vonzaskörzetet tagállami határookra tekintet nélkül kell figyelembe venni. Az utazási időben mért távolság gépjárművön, buszon, vonaton vagy nagy sebességű (200 km/órás sebességet elérni képes) vonaton mért távolságot jelent.

³²⁷ Ez a könnyítés Magyarország tekintetében is kedvező, mivel az ország kis területe, és a jelentősebb forgalmat bonyolító repülőterek határhoz közeli fekvése miatt a gazdasági és turisztikai potenciállal bíró hazai repülőterek többsége (a Győr–Pér repülőtér, a Hévíz–Balaton [Sármellék] repülőtér, a Kecskeméti repülőtér, a Pécs–Pogány repülőtér és a Békéscsabai repülőtér) más regionális repülőtér 100 kilométeres vonzaskörzetén belül helyezkedik el, így esetükben nem lenne alkalmazható a csoportmentességi rendelet.

³²⁸ Az előkészítő költségek, mint például megvalósíthatósági tanulmány készítése vagy a fejlesztéshez kapcsolódó ingatlan megszerzése tekintetében is teljesülnie kell az ösztönző hatás követelményének.

³²⁹ Működési eredmény alatt a csoportmentességi rendelet 2. cikk 39. pontja alapján a beruházásnak a számviteli törvényről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 5. pontja szerinti hasznos élettartama alatt diszkontált bevételei értendő, csökkentve a diszkontált működési költségekkel (például személyi jellegű ráfordítás, anyagköltség, szerződéses szolgáltatás, a távközlés, az energia és a karbantartás költsége, bérleti díj, adminisztrációs költség, kivéve az olyan értékcsökkenési és a finanszírozási költséget, amelyet beruházási támogatásból már fedeztek) és – a támogatást nyújtó döntése alapján – a diszkontált észszerű nyereséggel, ha a számítás végeredménye pozitív, ellenkező esetben a működési eredmény nulla.

elkerülése érdekében a működési eredmény mértékét megalapozott előrejelzések alapján kell meghatározni, és előzetesen vagy visszafizetési mechanizmus alkalmazásával utólag kell levonni az elszámolható költségekből.

A működési támogatás egyéb szabályai

A Bizottság a működési jellegű forrásjuttatást ágazatsemlegesen a támogatások leginkább versenytörzítő formájának tekinti, ezért a csoportmentességi rendelet új 56a. cikke bár megengedi, szigorúbb szabályok mellett teremtette meg a működési támogatás biztosításának lehetőségét. Működési támogatás csak olyan regionális repülőtérnek nyújtható, amelynek átlagos éves utasforgalma a támogatás odaítélését megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg, és a támogatott naptári év tekintetében sem lépi túl a 200 ezer főt. A működési támogatás összege – az észszerű nyereséget is figyelembe véve – nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget. További megkötés az, hogyha a támogatás kifizetése nem utólag történik, hanem előzetesen rögzített időszakos részletfizetés mellett, akkor az egyes részletek összege a támogatásnyújtás időtartama alatt nem növelhető.

Annak kizárása érdekében, hogy a támogatott repülőtér az állami forrásokat továbbadja valamely légitársaságnak, a működési támogatás odaítélését nem lehet olyan feltételhez sem kötni, hogy a repülőtér üzemeltetőjének megállapodást kell kötnie egy vagy több légitársasággal a repülőtéri díjakról, a marketingjellegű kifizetésekről vagy légitársaság egyéb pénzügyi vonatkozásairól. Ha egy repülőtér támogatásban részesül az abból származó előny akkor nem kerül át egy konkrét légitársasághoz, ha az infrastruktúra minden légitársaság előtt nyitott, és nem egy konkrét légitársaság számára tartják fenn, és a légitársaságok legalább annak megfelelő díjakat fizetnek a repülőtér-üzembentartó részére, amekkora többletköltséget³³⁰ a légitársaság repülőtéren való jelenléte okoz.

25. táblázat

A csoportmentességi rendelet alapján nyújtható támogatások szabályai

Szempontok	Beruházási támogatás		Működési támogatás
	200 ezer – 3 millió fő utasforgalom között	200 ezer fő utasforgalom alatt	
Ösztönző hatás	támogatási kérelem előzetes benyújtása		
Hozzáférhetőség	valamennyi légitársaság számára		
Kizárt a támogatásnyújtás	meglévő repülőtér áthelyezéséhez, új személyforgalmi repülőtér létesítéséhez, 200 ezer tonnát meghaladó áruforgalmat bonyolító repülőtérhez		
	100 km-en / 60 percen belüli repülőterekhez		200 ezer fő feletti utasforgalmú repülőtérhez
Elszámolható költségek	infrastruktúra-beruházás költségei (tervezés)		működési költségek

³³⁰ Ideértve a költségek és beruházások minden kategóriáját, így a személyzettel és a felszereléssel kapcsolatos többletköltségeket, valamint azt is, ha elsősorban egy konkrét légitársaság igényeinek kielégítése érdekében kell kibővíteni a repteret, vagy szükséges megépíteni új terminált és egyéb létesítményt.

Szempontok	Beruházási támogatás		Működési támogatás
	200 ezer – 3 millió fő utasforgalom között	200 ezer fő utasforgalom alatt	
Maximális támogatási intenzitások	1–3 millió fő: 50% 1 millió fő alatt: 75%	finanszírozási hiány (elszámolható költségek és a beruházás működési eredményének különbsége)	működési veszteség mértéke (ézszerű nyereség megengedett)
Egyéb	csak a középtávon várt forgalomhoz igazodó beruházás lehetséges		a támogatás biztosítása nem köthető az üzemeltető és a légitársaság közötti megállapodáshoz

Forrás: a szerző szerkesztése

10.5.3. Vasút

A közlekedési ágazat az uniós jogban – sőt az uniós versenyjogban – mindig is kiemelt jelentőséggel bírt, amelynek keretében az EU viszonylag széles jogkörrel bír. Ezen széles jogkör megnyilvánul egyrészt abban, hogy a szolgáltatás nyújtásának szabadsága csak azon területekre korlátozódik, amelyeket az uniós jogalkotók másodlagos joganyagok révén megnyitottak a piac számára. Másrészt a Bíróság számos esetben hívta fel a figyelmet arra, hogy az uniós szervek közvetlenül az EUMSz. alapján, a közös közlekedési politika – ezen belül is az állami támogatási szabályok – kialakítása tekintetében is széles jogkörrel bírnak.

Ráadásul nemcsak arra szükséges figyelemmel lenni, hogy az általános uniós jog, az állami támogatási jog, továbbá a közszolgáltatási szabályok is vonatkoznak a közlekedés területére, de ezen belül az ágazat számos alágazat tekintetében bír ezen szabályozási területekhez kapcsolódó elkülönült rendelkezésekkel. Így a szektorra vonatkozó szabályok harmonizálása igen nagy kihívás elé állítja mind az uniós szerveket, mind pedig a tagállamokat.

A szárazföldi közlekedési ágazat egyébként is speciális helyzetét tovább nehezíti, hogy állami támogatás gyanúja esetén sem a közszolgáltatási keretszabály,³³¹ sem pedig a közszolgáltatási határozat³³² nem hívható segítségül. Azonban a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendelet³³³ alkalmazható a szektor tekintetében.³³⁴

³³¹ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03).

³³² 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 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012. 01. 11., 3. o.).

³³³ 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, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.).

³³⁴ HOFMANN, Herwig C. H. – MICHEAU, Claire (2017): *State Aid Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

Az európai vasúti ágazat relatív hanyatlása nagymértékben a szállítási kínálat történeti szervezéséből ered, amely lényegében nemzeti és monopolisztikus jelleget öltött.

Először is, az országos hálózatokon való verseny hiányában a vasúti vállalkozásokat semmi nem ösztönözte arra, hogy működési költségeiket csökkentsék, és új szolgáltatásokat alakítsanak ki. Tevékenységeik nem hoztak elegendő bevételt a költségek összességének és a szükséges beruházásoknak a fedezéséhez. Néhány esetben a szükséges beruházások nem valósultak meg. Mindez a szektorban tevékenykedő vállalkozások jelentős eladósodásához vezetett, amely önmagában is negatív hatást gyakorolt a fejlődésükre.

Ezenfelül a vasúti közlekedés fejlődése Európában korlátozott volt a hálózatok szabványosításának és kölcsönös átjárhatóságának hiánya miatt, míg a közúti és légi fuvarozók nemzetközi szolgáltatások egész sorát alakították ki.

A tagállamok nemzeti vasúti hálózataira nagymértékű tagoltság a jellemző, különböző nyomtávú vágányokkal, összeegyeztethetetlen jelző- és biztonsági rendszerekkel rendelkeznek.³³⁵

Az ágazat tekintetében számos jogforrás áll a tagállamok rendelkezésére, bármely területhez kapcsolódóan is kívánnak támogatást nyújtani. Iránymutatások szabályozzák a vasúti, légi és tengeri közlekedési ágazatokat is, közszolgáltatási rendelet vonatkozik például a vasúti ágazat területén nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások területére.

De a fentiek mellett a Bizottság a másodlagos jogforrással nem szabályozott területeken – például autópálya, belföldi vízi közlekedés³³⁶ – közvetlenül az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdését alkalmazva is eljárhat.

10.5.3.1. Történeti áttekintés

A Bizottság hosszú évek óta tartó törekvéseinek számít a közlekedés területén a kevésbé környezetszennyező közlekedési módokat előtérbe helyezése. A vasúti szektor kiemelt területe ezen törekvésnek.³³⁷

A szektor uniós állami támogatási szempontú szabályozásának alapját a 2007-es rendeletet megelőzően az 1191/69/EGK tanácsi rendelet³³⁸ jelentette. A Bizottság gyakorlatában számos esetben vizsgált és hagyott jóvá közszolgáltatási szerződéseket az 1191/69/EGK tanácsi rendelet alapján.³³⁹

A vonatkozó nemzeti jogszabályok tagoltsága ahhoz vezetett, hogy a közszolgáltatók kiválasztására, jogaira eltérő szabályokat alkalmaztak, ami különösen a több tagállamban

³³⁵ Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról (2008/C 184/07).

³³⁶ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló 2017. június 14-i rendelet.

³³⁷ European state aid law and policy – Conor Quigley QC 2015.

³³⁸ A vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK tanácsi rendelet (HL L 156., 1969. 06. 28., 1. o.).

³³⁹ C-3/08 (ex NN 102/05) – Czech Republic concerning public service compensations for Southern Moravia Bus Companies (HL L 97., 16. 04. 2009., 14. o.); C 16/07 (ex NN 55/06) State aid granted by Austria to the company Postbus in the Lienz district.

tevékenykedő szolgáltatók tekintetében jogbizonytalansághoz vezetett. Ezért is volt szükség egy megfelelő uniós keret kialakítására.

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet³⁴⁰ elfogadása előtt a tagállamok nem igazán éltek a Bizottság felé történő előzetes bejelentés lehetőségével, figyelemmel arra, hogy a szektor nem volt nyitva a piac számára.

A rendelet elfogadását követően azonban a szektor teljesen nyitottá vált a piaci verseny előtt, így indokolttá vált a tagállami finanszírozások tekintetében az uniós állami támogatási szabályok kereteinek meghatározása.

Amennyiben a támogatási intézkedés uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül, de nem mentesíthető a Bizottsághoz történő előzetes bejelentési kötelezettség alól valamely szektorális rendelkezés alapján, úgy a közösségi joggal való összeegyeztethetőség vizsgálatára az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése alapján fog sor kerülni. Ehhez nyújt segítséget a Bizottság által 2008-ban elfogadott vasúti iránymutatás.³⁴¹

A közlekedés minden gazdasági ágazat számára a működéshez, fejlődéshez alapvetően szükséges feltétel. Ezenfelül a társadalom egészének igénye egy megbízható, megfizethető és elérhető közlekedési rendszer rendelkezésre állása. Ezekre figyelemmel a közlekedés területén kiemelkedő jelentőséggel bír a szabályozási szerepe mellett az állami beavatkozás a finanszírozás szintjén is.³⁴²

10.5.3.2. Mikor nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat?

Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény³⁴³ értelmében, míg a vasúti infrastruktúra (például sínek, pályaudvarok) üzemeltetése gazdasági tevékenységnek minősülhet,³⁴⁴ a potenciális használók részére egyenlő és megkülönböztetésmentes feltételek mellett rendelkezésre bocsátott vasúti infrastruktúra építése – az infrastruktúra üzemeltetésével szemben – jellemzően nem érintett versennyel,³⁴⁵ és finanszírozása ezért jellemzően nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem torzítja a versenyt. Annak biztosítása érdekében, hogy egy adott projekt teljes finanszírozása ne tartozzon az állami

³⁴⁰ HL L 315., 2007. 12. 03., 1. o.

³⁴¹ Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról (2008/C 184/07); Bacon, Kelyn: State aid law of the european union, 12.01. In Bacon, Kelyn QC (2017): *European Union Law on State Aid*. Oxford, Oxford University Press.

³⁴² SCHINA, Despina (1987): *State aids under EEC Treaty articles 92 to 94*. Oxford, ESC Publishing.

³⁴³ 2016/C 262/01.

³⁴⁴ Ez azonban nem érinti azt a kérdést, hogy az állam által az infrastruktúra üzemeltetőjének nyújtott bármely előny állami támogatásnak számít-e. Például ha az infrastruktúra üzemeltetése jogi monopólium alá tartozik, és ha az infrastruktúra-üzemeltetés piacért folyó verseny kizárt, az állam által az infrastruktúra üzemeltetőjének nyújtott előny nem torzíthatja a versenyt, és ezért nem minősül állami támogatásnak (az Egyesült Királyság által a Network Rail javára nyújtott N 356/2002 állami támogatásról szóló, 2002. július 17-i bizottsági határozat). Amennyiben a tulajdonos vagy üzemeltető egy másik liberalizált piacon működik, a keresztfinanszírozás megelőzése érdekében külön könyvelést kell vezetnie, megfelelő módon kell allokálnia a költségeket és a bevételeket, valamint biztosítania kell, hogy semmilyen állami finanszírozást ne vegyen igénybe más tevékenységekre.

³⁴⁵ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01), 211. pont.

támogatási szabályok hatálya alá, a tagállamoknak a keresztfinanszírozás lehetőségének kizárását³⁴⁶ is biztosítaniuk kell.³⁴⁷

Az üzemeltetés tekintetében az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény³⁴⁸ jogi monopóliumra vonatkozó rendelkezéseit vehetjük figyelembe, az uniós állami támogatási szabályok kizárhatósága érdekében. Jogi monopólium akkor áll fenn, ha egy adott szolgáltatást jogi vagy szabályozási intézkedések egy kizárólagos szolgáltató számára tartanak fenn, és egyértelműen tiltják ilyen szolgáltatás más szolgáltató általi nyújtását. Azonban önmagában az a körülmény, hogy közszolgáltatás nyújtásával egy konkrét vállalkozást bíznak meg, nem jelenti azt, hogy ez a vállalkozás jogi monopóliumot élvezne.³⁴⁹

10.5.3.3. A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások ellentételezése

Az EUMSZ. 93. cikke különös szabálynak minősül a 106. cikk (2) bekezdéséhez képest, amelynek végrehajtására szolgál az 1370/2007/EK rendelet.³⁵⁰

A személyszállítási közszolgáltatás olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatás, amelyet diszkriminációmentesen és megszakítások nélkül kell biztosítani a közösség számára, és amelyet a szolgáltató a saját gazdasági érdekeit figyelembe véve, kompenzáció hiányában nem ugyanolyan feltételekkel vagy minőségben végezne.

Az 1370/2007/EK rendelet megalkotásának célja az átlátható és tisztességes szerződés-odaitelési eljárások megteremtése mellett az eddigi vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata.

A rendelet a tagállami hatóságok számára lehetőséget biztosít a lakosság igényeihez igazodó személyszállítási közszolgáltatók kiválasztására; határozott idejű közszolgáltatási szerződések kötési kötelezettségének előírása a transzparencia érdekében, magasabb színvonalú, alacsonyabb költségű és biztonságosabb szolgáltatások megteremtése. A tagállamok a személyszállítási közszolgáltatások nyújtása feltételeinek megteremtése érdekében kizárólagos jogokat biztosíthatnak a közszolgáltatóknak, pénzügyi ellentételezést nyújthatnak részükre, illetve a közszolgáltatók működésére vonatkozóan általános, minden érintettre azonosan vonatkozó szabályokat alkothatnak.

Az 1370/2007/EK rendelet hatálya kiterjed a nemzeti³⁵¹ és nemzetközi személyszállítási közszolgáltatásokra, a közúti, vasúti és egyéb kötöttpályás ágazatokra, valamint a belvízi személyszállításra, azonban nem terjed ki az áru fuvarozásra.

A történelmi vagy idegenforgalmi célból üzemeltetett szolgáltatások nem tekinthetők közszolgáltatásnak, így a rendelet nem alkalmazható ezen szolgáltatásokra.

³⁴⁶ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01), 212. pont.

³⁴⁷ Ugyanez az érvelés vonatkozik a vasúti hidak, a vasúti alagutak és a városi közlekedés infrastruktúráiban végrehajtott beruházásokra.

³⁴⁸ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016. 07. 19., 1. o.).

³⁴⁹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016/C 262/01), 188. pont.

³⁵⁰ Az 1370/2007/EK rendelet megalkotása előtt az alapvető szabályokat a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló 1191/69/EGK tanácsi rendelet (HL L 156., 1969. 06. 28., 1. o.), illetve a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK tanácsi rendelet (HL L 130., 1970. 06. 15., 1. o.) tartalmazta.

³⁵¹ Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállítás és vasúti személyszállítás tekintetében a hazai szabályok – az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény.

Az 1370/2007/EK rendelet előírja a közszolgáltatási szerződés megkötésének kötelezettségét, amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot, illetve ellentételezést biztosít. A „közszolgáltatási szerződés” olyan jogilag kötelező aktus – például szerződés, jogszabály –, amely alapján a közszolgáltatóra ruházzák az adott közszolgáltatási kötelezettséget; ennek formája, elnevezése tagállamonként eltérő lehet.

A közszolgáltatási szerződéseknek tartalmazniuk kell az adott közszolgáltatási kötelezettséget, a közszolgáltatással érintett földrajzi területet, a feladat teljesítéséhez szükséges kompenzáció paramétereit, az esetlegesen biztosított kizárólagos jogokat, költségmegosztást, illetve a minőség³⁵² követelményeket.³⁵³

A közszolgáltatáshoz kapcsolódó elszámolható költségek vonatkozásában a rendelet nem tartalmaz taxatív előírásokat.³⁵⁴ Elszámolhatónak minősíti például a bérköltség, az energia, a közszolgáltatáshoz használt járművek, a gördülőeszközök, a létesítmények karbantartásának költségeit.

Az alvállalkozók bevonásának lehetőségét és feltételeit a szerződéseknek előzetesen tartalmazniuk kell. Azonban ebben az esetben is a közszolgáltatás túlnyomó részét a kedvezményezett köteles biztosítani, és az alvállalkozót az uniós joggal összhangban szükséges kiválasztani.

A piac hosszabb időre történő lezárásának elkerülése és a szolgáltatások minőségének védelme érdekében a szerződéseknek határozott időtartamra kell szólniuk, amely autóbusszal végzett szolgáltatások esetében 10 év, a vasúti és egyéb kötöttpályás szolgáltatások, illetve a különböző közlekedési módokra vonatkozó szerződések esetében 15 év, a vasúti szállítást érintő közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése esetében 10 év.³⁵⁵

A szolgáltató kiválasztása

Főszabály szerint a közszolgáltatási szerződéseket versenyeztetési eljárás keretében kell odaítélni. A versenyeztetésnek a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó uniós szabályokkal, a transzparencia és a diszkriminációmentesség elveivel összhangban kell történnie. A tárgyalások során meghatározzák az összetett szükségletek teljesítésének legmegfelelőbb módját.

Bizonyos szigorú kritériumok és a fokozott átláthatóság biztosítása mellett, az illetékes tagállami hatóságoknak lehetőségük van a közszolgáltatást saját maguk nyújtani, illetve azzal pályáztatás nélkül, közvetlen odaítélés formájában úgynevezett belső szolgáltatót³⁵⁶

³⁵² Minőségi követelményként szerepelhetnek az utasok jogai, az utasok, munkavállalók biztonsága, a mozgás-sérültek szükségletei.

³⁵³ 1370/2007/EK rendelet.

³⁵⁴ 1370/2007/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdés c) pont.

³⁵⁵ Szükség esetén, bizonyos feltételek mellett a közszolgáltatási szerződés időtartama 50%-kal meghosszabbítható. Ez például olyan esetekben fordulhat elő, amikor a közszolgáltató nagymértékű beruházást valósít meg a tevékenység ellátása érdekében.

³⁵⁶ 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 képviseletben, a döntésekre gyakorolt tényleges befolyás egyéb formáiban, nem feltétel azonban a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdon.

megbízni. Ilyen megoldás alkalmazásakor az így kijelölt szolgáltatók nem vehetnek részt az adott hatóság illetékességi területén kívüli tenderen.³⁵⁷ Közvetlen megbízásra akkor is lehetőség van, ha a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás megfelelő pályázat, illetve ajánlat hiányában eredménytelenül zárul, a szolgáltatás megkezdése a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében kiválasztott szolgáltatóval ellehetetlenült, a korábbi szolgáltatóval megkötött közszolgáltatási szerződés azonnali vagy idő előtti felmondásának van helye, illetve egyéb okból veszélybe kerül a közszolgáltatás folyamatossága.

Kompenzáció

A kompenzáció szükségességének indoka, hogy ellentételezés nélkül a kijelölt szolgáltatók sok esetben nem, vagy nem megfelelő minőségben látnák el az adott közszolgáltatási feladatot, így a rendelet a tagállami hatóságok számára lehetővé teszi kompenzáció nyújtását ezen kedvezményezettek részére.

Az általános szabályhoz, illetve a közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó kompenzációnak meg kell felelnie a rendeletben foglalt kötelező feltételeknek, függetlenül az odaítélés módjától. Az ellentételezés mértéke a verseny indokolatlan torzításának elkerülése érdekében nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggő költségek fedezéséhez szükséges mértékeket, figyelembe véve az ezzel kapcsolatos bevételek és észszerű nyereség mértékét is.

A módszer lényege, hogy a közszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben felmerült költségekből levonják az ezzel kapcsolatos pozitív pénzügyi hatásokat, a díjból származó, illetve egyéb bevételeket. A rendszer lehetőséget ad továbbá egy észszerű profit indokoltságának elismerésére is, amelyet a szokásos tőkeemegtérülési ráta alapján a kockázatokat értékelve kell meghatározni.

Amennyiben a kedvezményezett végez a közszolgáltatási feladatok mellett egyéb tevékenységet is, akkor a keresztfinanszírozás elkerülése érdekében az érintett szolgáltató köteles elkülönített elszámolást vezetni.

Nyilvánosság

A tagállami hatóságoknak speciális közzétételi kötelezettségeket ír elő a rendelet, egyrészt kötelesek minden évben közzétenni egy, az adott évre vonatkozó összesített jelentést a közszolgáltatási kötelezettségekről, az érintett közszolgáltatókról, a biztosított kompenzációkról és a kizárólagos jogokról. Másrészt annak érdekében, hogy a kiválasztási eljárásról az érintett lehetséges közszolgáltatók idejében tudomást szerezhessenek, a szerződések odaítélése előtt 1 évvel kötelesek az Európai Unió Hivatalos Lapjában összefoglalót megjelentetni a tervezett odaítélési módra, az érintett szolgáltatásokra és földrajzi területre vonatkozóan.³⁵⁸

³⁵⁷ Közvetlen odaítélés alkalmazására akkor is sor kerülhet, amennyiben közszolgáltatási szerződések kis távolságra vagy alacsony összegre vonatkoznak, így például az 1 millió euró (körülbelül 270 millió forint) éves érték alatti, illetve 300 ezer kilométernél kisebb közszolgáltatások esetében. Ezen értékek alkalmazásánál azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy ne kerüljön sor a szolgáltatások mesterséges, a szabályok kijátszása érdekében történő felosztására.

³⁵⁸ 1370/2007/EK rendelet.

10.6. Mezőgazdaság és erdészet

A mezőgazdasági ágazatban nyújtott állami támogatásokra speciális szabályozás vonatkozik az Európai Unióban és ezáltal Magyarországon is. Az EUMSZ. a III. cím alatt³⁵⁹ definiálja a mezőgazdaságra vonatkozó speciális szabályokat. Az Európai Unió mezőgazdasági politikája a közös agrárpolitika (KAP), amelyet azért hoztak létre, hogy a lakosságnak megfizethető árú, minőségi élelmiszereket, a mezőgazdasági termelőknek pedig méltányos megélhetést biztosítsanak.

A mezőgazdaság speciális kezelésére eredetileg a termelékenység növelése érdekében volt szükség, majd fokozatosan előtérbe kerültek a gazdasági célkitűzések (az élelmezés-biztonság biztosítása életképes mezőgazdasági termelés útján, a versenyképesség és az értékmegosztás javítása az élelmiszerláncban), környezetvédelmi célkitűzések (a természeti erőforrások fenntartható használata és az éghajlatváltozás elleni küzdelem) és területi célkitűzések (a vidéki területek gazdasági és társadalmi dinamizmusának biztosítása).

Az EUMSZ. 38. cikke értelmében mezőgazdasági termékeknek a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei minősülnek. Ezek a következők: élő állatok, húsok, halak,³⁶⁰ tejtermékek, zöldségek, gyümölcsök, kávé, tea, kakaó, fűszerek, gabonafélék, malomipari termékek, olajos magvak, gyógynövények, répa- és nádcukor, bor, likőr, feldolgozatlan dohány, ecet, parafa, len, kender stb. A mezőgazdasági termékeket, vagyis a III. cím 39–44. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó termékeket az EUMSZ. I. melléklet tartalmazza. A továbbiakban e mellékletben szereplő termékekre Annex I. termékként hivatkozik e fejezet.

A mezőgazdaságra és az erdészeti ágazatra vonatkozó állami támogatási szabályok egyesítik a versenypolitika általános elveit a KAP-pal. Az uniós fogalomrendszer alapján a mezőgazdaság részét képezi a halászat is, de mivel arra az agrár- és erdészeti ágazattól eltérő állami támogatási szabályok vonatkoznak, a halászat támogathatóságával a következő fejezet foglalkozik.

Az EUMSZ. 42. cikke értelmében a versenyszabályok csak az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott mértékben alkalmazandók a mezőgazdasági termékek előállítására és forgalmazására. Ez azt jelenti, hogy a közös agrárpolitika elsőbbséget élvez a versenyszabályokkal szemben. Ugyanakkor az a tény, hogy egy intézkedés a közös agrárpolitika hatálya alá tartozik, nem elegendő ahhoz, hogy az uniós állami támogatási szabályokat ne kelljen alkalmazni. Az Európai Bizottságnak az állami támogatási ellenőrzési hatásköre ezen a területen nem az EUMSZ.-ből ered, hanem a Miniszterek Tanácsa és a Parlament által elfogadott jogszabályokból, és a hatásköre is csak addig terjed, amit e két intézmény engedélyez neki.

³⁵⁹ 38–44. cikk.

³⁶⁰ A halászat támogathatóságával a 9.3. fejezet foglalkozik.

10.6.1. A közös agrárpolitika és az állami támogatási szabályok

Az EUMSZ. 39. cikke meghatározza a közös agrárpolitika célkitűzéseit, amelyek a következők: a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával; b) a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása; c) a piacok stabilizálása; d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.

A KAP finanszírozása az EU költségvetésének majdnem 40%-át teszi ki. A KAP-nak két egymást kiegészítő pillére van. Az elsőbe a közvetlen kifizetések (éves kifizetések a mezőgazdasági termelők számára, hogy segítsen stabilizálni az ingadozó piaci árakat és az időjárás viszonyok miatti alacsony mezőgazdasági bevételeket) és a piaci intézkedések (a speciális piaci helyzetek kezelése és értékesítésösztönzés), a másodikba a több évre szóló vidékfejlesztési intézkedések tartoznak.

Az első pillér a jövedelem stabilizálását, a közjavak előállítását és a piacok egyensúlyát szolgálja, és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapról (EMGA) finanszírozza az Unió; legnagyobb tétele az úgynevezett *közvetlen kifizetések*.

10.6.1.1. Első pillér: közvetlen kifizetések és piaci intézkedések

A közvetlen kifizetések a gazdálkodók támogatását célozzák. A kifizetések az úgynevezett *egységes kifizetési rendszer*³⁶¹ keretén belül történnek. Minden közvetlen kifizetés függ attól, hogy a mezőgazdasági termelő eleget tesz-e bizonyos köz-, állat- és növényegészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjóléti előírásoknak. Ha nem, akkor a közvetlen támogatás összege csökkenthető, vagy a termelőt ki lehet zárni a támogatottak köréből (úgynevezett kölcsönös megfeleltetési rendszer). A közvetlen kifizetéseket általában az Unió költségvetése finanszírozza, nagyon kevés tér van a tagállami társfinanszírozásra. A 2014–2020 időszakban a közvetlen kifizetésekről rendelkező 1307/2013/EU rendelet³⁶² szabályai értelmében az állami támogatási szabályok ezen a területen nem alkalmazandók. A rendelet meghatározza, hogy mire és mennyi támogatás adható a gazdálkodóknak, így feltételezhető, hogy a szűk-ségtelen versenytorzítást elkerülő szabályok beépítésre kerültek a rendeletbe.

A közös piacszerzés szabályait az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i, a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1308/2013/EU rendelet³⁶³ szabályozza. A rendelet az EUMSZ. I. mellékletében felsorolt valamennyi mezőgazdasági termékre alkalmazandó, biztosítva, hogy a szóban forgó valamennyi termékre vonatkozóan megvalósuljon a közös piacszerzés.³⁶⁴ A közös piacszerzés szabályainak hatálya alá tartozó termékek tekintetében a rendelet szabályozza az árakat, a különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, a raktározási

³⁶¹ Single Payment Scheme.

³⁶² A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013. 12. 20., 608. o.) 13. cikk.

³⁶³ HL L 347., 2013. 12. 20., 671. o.

³⁶⁴ 1308/2013. rendelet (3) preambulumbekzdése.

és készletgazdálkodási szabályokat, valamint közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására. E rendelet értelmében e mezőgazdasági termékekre általános szabályként az EUMSZ. állami támogatásra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.³⁶⁵ Ugyanakkor nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni azokra az intézkedésekre, amelyek a rendelet hatálya alá tartoznak, és részben vagy egészben az Unió finanszírozza. Továbbá a borágazat, a méhészet, a diófélék támogatására, a gyermekek különböző termékekkel való ellátásához nyújtott nemzeti kifizetésekre (például iskolatejprogram) a rendelet speciális rendelkezéseket tartalmaz.³⁶⁶ Ebben a szabályozási rendszerben az állami támogatási szabályok alárendelt szerepet játszanak a közös piacszerzés szabályaihoz képest.

52. szövegdoboz

*A Pigs and Bacon Commission v. McCarron ügy*³⁶⁷

Írországban az 1935 óta létező, többször módosított „sertések és szalonna” törvény (Pigs and Bacon Act) rendelkezett a szalonnagyártás és -forgalmazás, valamint a sertésárak szabályairól. A törvény alapján létrehozott Pigs and Bacon Bizottság (PBB) ellenőrizte a gyártást, meghatározva, hogy mikor és mennyi bacont lehet előállítani. Az árak is központilag meghatározottak voltak. Az export is csak a PBB-n keresztül történhetett. 1939-től azok, akik engedélyt kaptak a szalonna-előállításra, hozzájárulást fizettek a PBB-nek. A befolyó pénzből finanszírozták a PBB működését, illetve a garantált és a piaci ár közötti különbséget export esetében. 1970-től a prémium minőségű, exportra szánt szalonnákra bónuszt fizetett a PBB. Írország Európai Unióhoz történő csatlakozása után a törvényt nem vonták vissza, de kimondták, hogy a rendszer az uniós szabályokkal összeegyeztethetetlen. A Mezőgazdasági Minisztérium, a PBB és a Szalonna-előállítók Szövetségének 1973-as találkozásán az a döntés született, hogy a szalonna-előállítók önkéntes alapon a korábbi hozzájárulást továbbra is fizetik a PBB-nek, és továbbra is a PBB-n keresztül értékesítik a termékeiket külföldre. Ebben a rendszerben is részesültek az exportálók visszatérítésben. Az egyik kereskedő (McCarron) úgy döntött, hogy 1975 áprilisában kiszáll a rendszerből. Erről ekkor értesítette a PBB-t, és vállalta, hogy április végéig megfizeti az adót. A PBB a nemzeti bírósághoz fordult, és követelte a McCarrontól a 1975. szeptember végéig fizetendő összeget. McCarron a nemzeti bíróság előtt azzal érvelt, hogy az adó összeegyeztethetetlen az uniós joggal. A nemzeti bíróság kérdést intézett az Európai Bírósághoz, amely kimondta, hogy az exportra fizetett bónusz összeegyeztethetetlen a közös piacszerzéssel, mert sérti a verseny feltételeit. Mivel az állami támogatási szabályok nem élvezhetnek elsőbbséget a közös piacszerzésre vonatkozó szabályokkal szemben, a bónuszt nem lehet az uniós állami támogatási szabályok alapján engedélyezni.

Forrás: a szerző szerkesztése

A közös piacszerzés hatálya alá tartozó területeken a tagállamok csak az 1308/2013. rendelet szabályaival összhangban és az ott meghatározott mértékig adhatnak támogatást az 1. számú mellékletben (Annex I.) felsorolt termékekhez. Tartózkodniuk kell minden további egyoldalú intézkedéstől, még akkor is, ha a tervezett intézkedés várhatóan

³⁶⁵ 1308/2013. rendelet (176) preambulumbekzdése.

³⁶⁶ 1308/2013. rendelet 213–218. cikkei.

³⁶⁷ C-177/78 Pigs and Bacon Commission v McCarron [1979] EBHT 2161.

összhangban van a közös agrárpolitika céljaival. Olaszország például azzal próbálkozott, hogy a közös piacszervezés alapján a bortermelőknek járó támogatást kiegészítse,³⁶⁸ hivatkozva arra, hogy az EU által megállapított összeg nem elegendő. A Bíróság álláspontja az volt, hogy ezekben a helyzetekben az EU-nak kell megoldást találni a problémára, nem a tagállamoknak. Ebből következően a Bizottság nem engedélyez olyan állami támogatást, amely összeegyeztethetetlen a közös piacszervezésre irányadó rendelkezésekkel, vagy amely akadályozná a közös szervezés megfelelő működését.³⁶⁹

A közös piacszervezés alá nem tartozó termékek tekintetében az állami támogatási szabályok csak részben alkalmazandók. Az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló 1184/2006/EK tanácsi rendelet³⁷⁰ értelmében az EUMSZ. 108. cikke (1) bekezdését, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a létező támogatási programokat vizsgálja, és a 108. cikk (3) bekezdése első mondatának rendelkezéseit, amely a Bizottság támogatási intézkedés bevezetését megelőző tájékoztatását írja elő, kell alkalmazni a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek termelésére és kereskedelmére vonatkozó támogatásokra. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak előzetesen informálniuk kell a Bizottságot támogatásnyújtási szándékukról, és a bizottság véleményt mondhat a tervezetről, de az intézkedés bevezetését nem tilthatja meg.

Azokban az esetekben, ahol a Tanács engedélyezi az EUMSZ. 107–109. cikkek alkalmazását a közös piacszervezés területén, egyben magának is engedélyez lehetőséget arra, hogy kivételes esetekben az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése alapján egyes támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson.

10.6.1.2. Második pillér: vidékfejlesztés

A második pillért, a vidékfejlesztési politikát az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) finanszírozza.³⁷¹ A vidékfejlesztés fogalmába beletartozik az élelmiszeripari, a nem élelmiszeripari és az erdészeti ágazat is. A vidékfejlesztési politika célja a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása, a természeti erőforrásokkal való fenntart-

³⁶⁸ C-86/89 Olaszország v. Bizottság [1990] EBHT I-3891.

³⁶⁹ Az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniósi iránymutatás (HL C 204., 2014. 07. 01., 1. o. 50. pont).

³⁷⁰ HL L 214, 2006. 08. 04.

³⁷¹ A 2014–2020 közötti időszakban az alábbi jogszabályok vonatkoznak a területre:

- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347., 2013. 12. 20., 320. o.
- Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-ei 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 347., 2013. 12. 20., 487. o. (a továbbiakban: EMVA-rendelet).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347., 2013. 12. 20., 549. o.

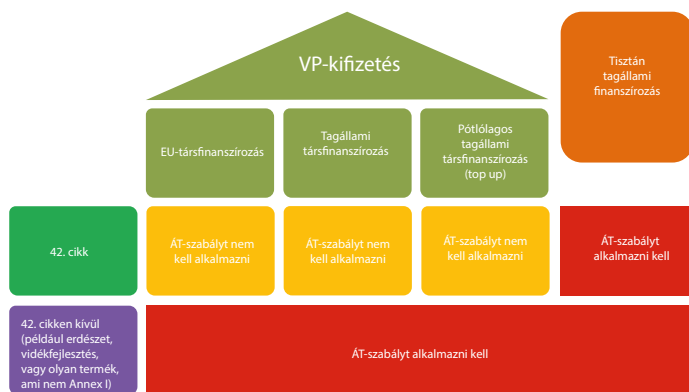
ható gazdálkodás, illetve az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosítása, valamint a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.³⁷²

Az EMVA a tagállamokban vidékfejlesztési programokon keresztül működik.³⁷³ A tagállamok kialakíthatnak egyetlen, a tagállam egész területére vonatkozó vidékfejlesztési programot vagy több regionális programot.³⁷⁴ E programokat a bizottságnak jóvá kell hagynia, és a támogatási intézkedéseket az EMVA társfinanszírozza. A program irányítása és végrehajtása a tagállam hatáskörébe tartozik.

10.6.2. A hatályos magyar vidékfejlesztési program a Vidékfejlesztési Program³⁷⁵

Az állami támogatási szabályok nem alkalmazandók a Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) intézkedéseire (sem az EMVA-ból finanszírozott, sem a nemzeti részre), sem az ilyen támogatásokon felüli kiegészítő nemzeti finanszírozásra (top-up), amennyiben a szóban forgó intézkedés az EUMSz. 42. cikkének hatálya alá tartozó mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos.³⁷⁶

Ugyanakkor az állami támogatási szabályokat alkalmazni kell a VP olyan intézkedéseire, amelyek nem az EUMSz. 42. cikkének hatálya alá tartozó mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatosak (például erdészet), továbbá a kizárólag nemzeti költségvetésből finanszírozott intézkedésekre.



8. ábra

VP-finanszírozási és -szabályozási struktúra

Forrás: TVI

³⁷² EMVA-rendelet 4. cikk.

³⁷³ EMVA-rendelet 6. cikk (1) bekezdés.

³⁷⁴ EMVA-rendelet 6. cikk (2) bekezdés.

³⁷⁵ Elérhető: www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_által_elfogadott_operativ_programok_2014_20 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

³⁷⁶ EMVA-rendelet 81. cikk.

10.6.3. Az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás tartalma

Amennyiben egy intézkedés esetében alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat, főszabály szerint 3 ágazatspecifikus szabály jelenthet összeegyeztethetőségi jogalapot, illetve a horizontális szabályok egy része is alkalmazható az agrár- és erdészeti tevékenységekre (másodlagos szabályok). Amennyiben a tervezett intézkedés nem hozható összhangba az előbb említett szabályokkal, a tagállam bejelentheti a tervezett intézkedést az Európai Bizottságnak, közvetlenül az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése alapján. Ugyanakkor ha a célját tekintve az intézkedés a másodlagos szabályok hatálya alá tartozik, a Bizottság határozatában nem adhat felmentést a másodlagos szabályokban foglalt kötelezettségek alól. Az Európai Bizottságon belül a Mezőgazdasági Főigazgatóság a fő felelőse az agrár- és erdészeti ágazatot érintő állami támogatási ügyeknek, nem a Versenypolitikai Főigazgatóság.

Összeegyeztethetőségi jogalapot jelenthet még a Tanács határozata, amely a mezőgazdaság területén többször használta az EUMSZ. 108. cikk (2) harmadik mondatában biztosított lehetőséget. Eszerint valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást – az EUMSZ. 107. cikk rendelkezéseitől vagy a 109. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve – a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen határozatot fogadott el például a Tanács egyhangúlag 2006-ban Ciprus kérésére a ciprusi mezőgazdasági termelők számára, a Ciprus Európai Unióhoz történő csatlakozását lényegesen megelőzően keletkezett mezőgazdasági adósságok egy részének törlesztéséhez nyújtandó kivételes nemzeti támogatás jóváhagyása tárgyában. Az adósságok az 1974-es török inváziót követően a gazdaságukat elhagyni kényszerülő gazdáknak nyújtott hitelekkel halmozódtak fel, akik a kilencvenes években további hitelek felvételére kényszerültek, amikor 7 év aszály sújtotta gazdaságukat.³⁷⁷

Ugyanakkor a Tanács nem használhatja az EUMSZ. 108. cikk (2) harmadik mondatában biztosított lehetőséget olyan támogatások esetében, amelyeknél a Bizottság már kimondta a közös piaccal való összeegyeztethetlenséget.

53. szövegdoboz

A C-110/02. számú ügy – Bizottság v. Tanács

1999-ben és 2000-ben a Bizottság két, a támogatás visszafizettetését elrendelő határozatot³⁷⁸ fogadott el Portugáliával szemben, a Portugália által a sertéságazat állattenyésztőinek adott támogatások tárgyban. Portugália ahelyett, hogy a határozatokat megtámadta volna a Bíróság előtt, a Tanácshoz fordult, és a Tanács engedélyezte, hogy a visszafizettetésben érintett termelőknek

³⁷⁷ A Tanács határozata (2006. január 23.) a Ciprusi Köztársaság által a ciprusi mezőgazdasági termelők számára, a Ciprus Európai Unióhoz történő csatlakozását lényegesen megelőzően keletkezett mezőgazdasági adósságok egy részének törlesztéséhez nyújtandó kivételes nemzeti támogatás jóváhagyásáról. [2006/39/EK], 2006. 01. 27., 78.

³⁷⁸ A Bizottság 2000/200/EK, 1999. november 25-i határozata Portugália által az intenzív állattenyésztők adósságtérheinek csökkentése és a sertésintézés ágazat helyreállításának segítése érdekében bevezetett támogatási program kapcsán, HL L 66., 2000. 03. 14., 20. o.; A Bizottság 2001/86/EK 2000. október 4-i határozata a Portugália által a sertéságazatban végrehajtott támogatási programmal kapcsolatban, HL L 29, 2000. 01. 31., 49. o.

támogatást fizessen. A Bizottság a Bíróság elé vitte az ügyet. A Bíróság a Bizottság pártjára állt, amikor kimondta, hogy a Tanács nem engedélyezhet olyan támogatást, amely a Bizottság visszafizetést elrendelő határozatát hivatott kompenzálni, mivel az megakadályozná a Bizottság határozatainak hatékony végrehajtását.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az erdészeti termékek nem tartoznak az Annex I. termékek körébe, ezért az erdészetre az EUMSZ. 107–108. cikkek teljes egészében alkalmazandók. Mivel az erdészet és az agrárágazat szorosan kapcsolódnak, ezért az erdészeti támogatásokra vonatkozó szabályokat az agrártámogatásokra vonatkozó szabályokkal együtt hirdették meg.

Az agrárágazatra és erdészetre vonatkozó ágazatspecifikus szabályok a következők:

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1408/2013/EU bizottsági rendelet³⁷⁹
- A Bizottság 702/2014/EU rendelete (2014. június 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról³⁸⁰ (a továbbiakban: mezőgazdasági csoportmentesség)
- Az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutatás³⁸¹ (a továbbiakban: mezőgazdasági iránymutatás)

A fentiekben túl egyes általános szabályok is alkalmazhatók a mezőgazdasági és erdészeti tevékenységre. Ezek például a következők:

- A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet³⁸² (általános csoportmentességi rendelet) a kkv-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatásra, a kockázatfinanszírozási támogatásra, a kutatás-fejlesztési támogatásra, a kkv-knak nyújtott innovációs támogatásra, a környezetvédelmi támogatásra, a képzési támogatásra, valamint a hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállalókra irányuló támogatásra vonatkozó jogcímei.

10.6.4. Csekély összegű (de minimis) támogatás

Az uniós mezőgazdasági termelést nagyszámú nagyon kicsi termelő jellemzi, akik nagy részt egymással helyettesíthető termékeket termelnek a közös piacszervezés keretében. Ennek megfelelően az általános de minimis limit (200 ezer euró/3 év/vállalkozás), jelentős torzítást okozna a piacon.

³⁷⁹ HL L 352., 2013. 12. 24., 9. o. – 2014. január 1. óta hatályos.

³⁸⁰ HL L 193., 2014. 07. 01., 1. o. – 2014. július 1. óta hatályos.

³⁸¹ HL C 204., 2014. 07. 01., 1. o. – 2014. július 1. óta hatályos.

³⁸² HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

Ezért az elsődleges mezőgazdasági termelés tekintetében egy vállalkozás részére 3 év alatt 15 ezer euró adható, és az egyes vállalkozásokra vonatkozó értékhatár mellett, a hálszati ágazathoz hasonlóan, a mezőgazdaság esetében országonként is meg van határozva az adható de minimis támogatás maximális mértéke. Magyarország esetében 77,6 millió euró, amely az éves mezőgazdasági termelés körülbelül 1%-ának felel meg.

A mezőgazdasági termékek feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások és az erdészet támogatására az általános de minimis rendelet³⁸³ vonatkozik, nem a mezőgazdasági de minimis rendelet.

Amennyiben egy mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozás az általános de minimis rendelet által szabályozott egy vagy több ágazatban vagy tevékenységi körben is tevékenységet végez, az utóbbi ágazatok vagy tevékenységek vonatkozásában nyújtott támogatásokra az általános de minimis rendelet rendelkezései alkalmazandók, feltéve, hogy a tevékenységek szétválasztása vagy a költségek megkülönböztetése révén biztosítható, hogy a mezőgazdasági termékek elsődleges termelése ne részesüljön az említett rendelet alapján nyújtott csekély összegű támogatásban.³⁸⁴

A de minimis támogatásnak minősülő intézkedéseket nem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal, tagállami hatáskörben végrehajthatók, e támogatási kategóriára vonatkozó szabályokat a 3.1. fejezet ismerteti részletesen.

10.6.5. Mezőgazdasági csoportmentességi rendelet

A csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó intézkedéseket sem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal, azok tagállami hatáskörben végrehajthatók.

A hatályos mezőgazdasági csoportmentességi rendelet³⁸⁵ a mezőgazdasági ágazatban működő, elsődleges mezőgazdasági termeléssel, mezőgazdasági termékek feldolgozásával, illetve mezőgazdasági termékek forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozások támogatására, valamint a mezőgazdasági üzem területén található kulturális vagy természeti örökség megőrzésére irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatásra, a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban nyújtott kutatási-fejlesztési támogatásra, a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállításához nyújtott támogatásra és az erdészeti ágazatnak nyújtott támogatásra alkalmazható. Az utóbbi jogcímek nagyvállalatok esetén is alkalmazhatók.

A hatályos csoportmentességi rendelet tartalmazza először az erdészeti ágazatnak tagállami hatáskörben adható támogatások jogcímeit. Korábban az erdészeti ágazatot csak jóváhagyó bizottsági határozat birtokában lehetett támogatni.

Az erdészeti ágazatot érintő támogatások és a vidéki térségekben működő kkv-k számára nyújtott támogatások esetében a csoportmentességi rendeletbe foglalt további feltétel, hogy a tervezett intézkedés a Vidékfejlesztési Program részét képezze. Ez alól kivételt jelent

³⁸³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.).
³⁸⁴ 1408/2013. rendelet (9) preambulumbekzdés.

³⁸⁵ Előde a Szerződés 107. és 108. cikke a mezőgazdasági termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozásokra, különösen az 1857/2006/EK rendelet (HL L 358., 2006. 12. 16., 3. o.).

az erdészeti ágazatban nyújtott tanácsadás, valamint a tudástranszfer és tájékoztatási tevékenység támogatása, amelyek esetében a VP-ben való megjelenés nem feltétel.

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó intézkedések esetében – akárcsak a többi csoportmentességi rendelet esetében – az intézkedés bevezetéséről tájékoztatni kell a Bizottságot. A mezőgazdasági csoportmentesség esetében a tájékoztatást a hatálybalépést megelőzően 10 munkanappal kell megtenni, ami eltérést jelent az általános és a halászati csoportmentességektől, ahol a hatálybalépést követően 20 munkanap áll a tagállamok rendelkezésére a tájékoztatás megtételére.

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet felépítése hasonló az általános és halászati csoportmentességekhez. E rendelet szintén rendelkezik az átlátható támogatásról,³⁸⁶ az ösztönző hatásról,³⁸⁷ támogatáshalmazódásról,³⁸⁸ a monitoringról és a közzétételről.³⁸⁹

A rendelet 6 célra engedélyezi a támogatás nyújtását, a rendeletben foglaltaknak való megfelelés esetén. Az egyes célokon belül egy vagy több támogatási kategória létezik:

- az elsődleges mezőgazdasági termeléssel, a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és a mezőgazdasági termékek forgalmazásával foglalkozó kkv-k részére nyújtott támogatások;³⁹⁰
- a mezőgazdasági üzemek területén található kulturális vagy természeti örökség megőrzésére irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás;
- a természeti katasztrófák által a mezőgazdasági ágazatban okozott károk orvoslásához nyújtott támogatás;
- a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban nyújtott kutatási-fejlesztési támogatás;

³⁸⁶ Az átlátható támogatás esetében előzetesen pontosan kiszámítható a támogatástartalom anélkül, hogy kockázattértékelést kellene végezni. A csoportmentesség csak az átlátható támogatásokat mentesíti (5. cikk).

³⁸⁷ A támogatási kérelmet a projekt megkezdése előtt be kell nyújtani (6. cikk).

³⁸⁸ Annak megítélésére, hogy betartják-e a maximális támogatási intenzitásokat, a támogatott tevékenységre vagy projektre vagy vállalkozásra vonatkozó állami támogatási intézkedések teljes összegét kell figyelembe venni, függetlenül attól, hogy a támogatást helyi, regionális, nemzeti vagy uniós forrásból finanszírozzák-e (8. cikk).

³⁸⁹ Amennyiben egy egyedi támogatásnyújtás támogatástartalma meghaladja a 60 ezer eurót (elsődleges mezőgazdasági termelő) vagy az 500 ezer eurót (feldolgozás és forgalmazás vagy EUMSz. 42. cikkben kívül eső tevékenység), a támogatás tényét egy központi honlapon közzé kell tenni az odaítélést követő 6 hónapon belül. Ellenkező esetben a támogatás jogellenes támogatásnak minősül (9. cikk).

³⁹⁰ Az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre vagy immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás; a mezőgazdasági birtokrendezéshez nyújtott támogatás; a gazdasági épületek áthelyezésére irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás; a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és a mezőgazdasági termékek forgalmazásával kapcsolatos beruházásokhoz nyújtott támogatás; a fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdéséhez és a mezőgazdasági kisüzemek fejlesztéséhez nyújtott vállalkozásindítási támogatás; a termelői csoportok és szervezetek tevékenységének megkezdéséhez nyújtott támogatás a mezőgazdasági ágazatban; a mezőgazdasági termékek termelőinek a minőségrendszerekben való részvételéhez nyújtott támogatás; a tudástranszferhez és tájékoztatási tevékenységekhez nyújtott támogatás; a tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás; a mezőgazdasági üzemből szükséges személyi helyettesítési szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás; a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos promóciós intézkedésekhez nyújtott támogatás; a természeti katasztrófához hasonlítható kedvezőtlen éghajlati jelenség által okozott károk ellentételezésére nyújtott támogatás; az állatbetegségek és a növénykárosítóval való fertőzöttség megelőzésével, megfékezésével és felszámolásával kapcsolatos költségek fedezéséhez nyújtott támogatás, valamint az állatbetegségek és a növénykárosítók által okozott károk orvoslásához nyújtott támogatás; az állattenyésztési ágazatnak nyújtott támogatás és az elhullott állatokkal kapcsolatos támogatás; a biztosítási díj fizetéséhez nyújtott támogatás.

- az erdészeti ágazatnak nyújtott támogatások;³⁹¹
- a vidéki térségekben működő kkv-k számára nyújtott, az EMVA-ból társfinanszírozott vagy az ilyen társfinanszírozott intézkedésekhez kiegészítő nemzeti finanszírozásként biztosított támogatások.³⁹²

10.6.6. Mezőgazdasági iránymutatás

Azok a támogatási intézkedések, amelyek nem felelnek meg a mezőgazdasági de minimis rendeletnek vagy a mezőgazdasági csoportmentességi rendeletnek, csak akkor nyújthatók, ha azokat a Bizottság előzetesen engedélyezte. Az agrár- és erdészeti ágazatra vonatkozóan bejelentett támogatásokra vonatkoznak a horizontális szabályok,³⁹³ kivéve, ha a mezőgazdasági iránymutatás speciális kritériumot határoz meg az adott területre. Kivételt képez ezen általános szabály alól a 2014–2020. évekre vonatkozó regionális iránymutatás,³⁹⁴ amely az elsődleges mezőgazdasági termelésre, feldolgozásra és forgalmazásra nem alkalmazható, csak a mezőgazdasági termékek nem mezőgazdasági terméket eredményező feldolgozására és forgalmazására. Továbbá a regionális iránymutatás alkalmazható azokra a támogatási intézkedésekre, amelyek nem tartoznak az EUMSz. 42. cikkének hatálya alá,

³⁹¹ Az erdőtelepítéshez és fásításhoz nyújtott támogatás; az agrárerdészeti rendszerek létrehozásához nyújtott támogatás; az erdőtüzek, természeti katasztrófák, természeti katasztrófaéhoz hasonlítható kedvezőtlen éghajlati jelenségek, egyéb kedvezőtlen éghajlati jelenségek, növénykárosítók és katasztrófaesemények által okozott erdőkárok megelőzéséhez és orvoslásához nyújtott támogatás; az erdei ökoszisztémák ellenálló képességének és környezeti értékének növelését célzó beruházásokhoz nyújtott támogatás; a Natura 2000 erdőterületekhez kapcsolódó hátrányok leküzdéséhez nyújtott támogatás; az erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatásokhoz és erdővédelmi célokra nyújtott támogatás; az erdészeti ágazatban megvalósuló tudástranszferhez és tájékoztatási tevékenységekhez nyújtott támogatás; tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás az erdészeti ágazatban; az erdészeti ágazat fejlesztéséhez, korszerűsítéséhez vagy átalakításához kapcsolódó infrastrukturális beruházásokhoz nyújtott támogatás; az erdőgazdálkodási technológiákra, valamint erdei termékek feldolgozására, mobilizálására és értékesítésére irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás; az erdők genetikai erőforrásainak megőrzése; az erdészeti birtokrendezéshez nyújtott támogatás.

³⁹² A mezőgazdasági termékek nem mezőgazdasági termékké való feldolgozásával vagy a gyapottermeléssel kapcsolatos beruházásokhoz nyújtott támogatás; az induló vállalkozások által vidéki térségekben folytatott nem mezőgazdasági tevékenységekhez nyújtott támogatás; a vidéki térségekben működő kkv-k számára tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás; a vidéki térségekben működő kkv-k számára tudástranszferhez és tájékoztatási tevékenységekhez nyújtott támogatás; az aktív mezőgazdasági termelőknek a gyapotra és az élelmiszerekre vonatkozó minőségrendszerekhez való csatlakozáshoz nyújtott támogatás; a minőségrendszer hatálya alá tartozó gyapottal és élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatási és promóciós tevékenységekhez nyújtott támogatás.

³⁹³ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (HL C 200., 2014. 06. 28., 1. o.), A Bizottság közleménye – Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (HL C 246., 2014. 07. 31., 1. o.), A Bizottság közleménye – A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere (HL C 198., 2014. 06. 27., 1. o.), Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 2013. 01. 26., 1. o.), Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan (HL C 19., 2014. 01. 22., 1. o.), általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatására vonatkozó szabályok (Határozat – HL 7., 2012. 01. 11., 3. o., Keretszabály – HL C 8., 2012. 01. 11., 15.).

³⁹⁴ HL C 209., 2013. 07. 23.

de az EMVA-rendelet hatálya alá tartoznak, és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában valósulnak meg, vagy amelyekhez a támogatást ilyen társfinanszírozott intézkedést kiegészítő nemzeti finanszírozás keretében nyújtják.

A környezetvédelem területén a mezőgazdasági iránymutatás is tartalmaz összeegyeztethetőségi jogcímekeket: az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos, valamint az állatjóléti kötelezettségvállalások teljesítéséhez nyújtott támogatások³⁹⁵ és az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó környezetvédelmi beruházások.³⁹⁶

A Bizottság a bejelentett támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének elbírálásakor sokkal szigorúbb feltételeket alkalmaz, mint a csoportmentesség. Egyrészt ellenőrzi az úgynevezett *közös elveknek* való megfelelést, másrészt alkalmazza a mezőgazdaságra vonatkozó specifikus elveket.

Előbbi keretében az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló közlemény³⁹⁷ által meghatározott közös elvek ellenőrzése történik, amelyeket a Bizottság valamennyi támogatási intézkedés összeegyeztethetőségének elbírálásakor alkalmazhat. Ezek az elvek a következők:

1. közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás,
2. az állami beavatkozás szükségessége,
3. a támogatási intézkedés megfelelősége,
4. ösztönző hatás,
5. a támogatásnak a szükséges minimumra való korlátozása,
6. a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése, és
7. a támogatás átláthatósága.

A mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatásnak szorosan kapcsolódnia kell a KAP-hoz, meg kell felelnie a vidékfejlesztési célkitűzéseknek,³⁹⁸ és összeegyeztethetőnek kell lennie a közös piacszerzés szabályaival.³⁹⁹

Ha egy tagállam úgy dönt, hogy egy kizárólag nemzeti forrásokból finanszírozott vidékfejlesztési jellegű támogatási intézkedést alkalmaz, holott ugyanerről az intézke-

³⁹⁵ Mezőgazdasági iránymutatás 1.1.5. pontja.

³⁹⁶ Mezőgazdasági iránymutatás 1.1.1.1. pontja.

³⁹⁷ COM(2012) 209., 2012. 05. 08.

³⁹⁸ 1. a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása; 2. a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés biztosítása; valamint 3. a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területi fejlődésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve. E vidékfejlesztési célkitűzések teljesítésére a következő uniós vidékfejlesztési prioritások keretében kell törekedni: 1. a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben; 2. a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása; 3. az élelmiszerlánc szervezésének, így többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek az előmozdítása; 4. a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással érintett ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása; 5. az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszer-ipari és az erdészeti ágazatban; valamint 6. a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.

³⁹⁹ Mezőgazdasági iránymutatás (44) pont.

désről a vonatkozó vidékfejlesztési program is rendelkezik, a tagállamnak be kell mutatnia e nemzeti támogatási eszköz előnyeit a vidékfejlesztési programban szereplő kérdéses intézkedéssel szemben.⁴⁰⁰

A mezőgazdasági iránymutatásban szereplő támogatási kategóriák 3 nagy csoportra oszthatók:

1. a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások részére nyújtott támogatások;
2. az EMVA-ból társfinanszírozott, ilyen társfinanszírozott intézkedéshez kiegészítő nemzeti finanszírozásként, illetve tisztán állami támogatásként az erdészeti ágazatnak nyújtott támogatások;
3. az EMVA-ból társfinanszírozott vagy az ilyen társfinanszírozott intézkedésekhez kiegészítő nemzeti finanszírozásként a vidéki térségekben nyújtott támogatások.

10.6.7. EMVA-rendelet és az állami támogatási szabályok viszonya

Az agrár- és erdészeti ágazatra vonatkozó állami támogatási szabályok tartalma nagyban függ a közös piacszervezésre és a vidékfejlesztésre vonatkozó uniós szabályoktól. Ugyanakkor az állami támogatási szabályok nem feleltethetők meg egy az egyben ezeknek a szabályoknak. Az állami támogatási szabályok általában sokkal részletesebbek az elszámolható költségek tekintetében, és az is elképzelhető, hogy eltérő maximális támogatási intenzitást határoznak meg. Ebben az esetben, ha az állami támogatási szabályok alkalmazandók a VP-intézkedésekre, a két szabályrendszer „legkisebb közös többszörös”-ét kell alkalmazni, és nem lehet arra hivatkozni, hogy az EMVA-rendelet megengedőbb.

10.7. Halászat

A halászat és az akvakultúra az Európai Unió egyes tagállamaiban fontos gazdasági tevékenységek. A halászati ágazat közvetlenül közel 150 ezer embert⁴⁰¹ foglalkoztat.⁴⁰²

Az akvakultúra-ágazat a halak és mészhéjú állatok tenyésztését, valamint a vízi növények termesztését foglalja magában. Az európai haltermelésnek hozzávetőleg 20%-át teszi ki az akvakultúra-rendszerekben végzett haltenyésztés. Az uniós akvakultúra-ágazat körülbelül 70 ezer embert⁴⁰³ foglalkoztat közvetlenül.

Az EU több régiójában mind a két ágazat kulcsszerepet játszik a foglalkoztatás és a gazdaság alakulásában.

A halállományok megújulók ugyan, de fennáll túlhalászásuk és kimerítésük kockázata. Annak érdekében, hogy megfelelő egyensúly legyen a rövid távú gazdasági célok és a hosszú távú halászat gazdasági és ökológiai fenntarthatósága között, az Európai Unió

⁴⁰⁰ Mezőgazdasági iránymutatás (58) pont.

⁴⁰¹ Elérhető: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/pcp_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁴⁰² Mivel az adatok tengeri halászatra vonatkoznak, a Magyarországon e két ágazatban foglalkoztattak száma nem jelenik meg benne.

⁴⁰³ Elérhető: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/pcp_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

részletesen szabályozza e területet. A közös halászati politika az európai halászati flották irányítására vonatkozó és a halállományok megóvását szolgáló szabályok összessége. A politika része a halászati és akvakultúra-termékekre vonatkozó közös piacszervezés.⁴⁰⁴ A közös piacszervezés 5 területre terjed ki, köztük a versenyszabályok betartására.⁴⁰⁵

A közös halászati politikának biztosítani kell, hogy a halászati és az akvakultúra-tevékenységek környezetvédelmi szempontból hosszú távon fenntarthatók legyenek, és hogy kezelésük összhangban legyen a gazdasági, a társadalmi és a foglalkoztatási előnyök elérésére irányuló célkitűzésekkel, valamint hogy hozzájáruljanak az élelmiszer-ellátás biztosításához.⁴⁰⁶

A közös halászati politikát 1970-ben alkalmazták először. Azóta számos alkalommal felülvizsgálták, a legfrissebb változások 2014. január 1-jén léptek életbe.

A közös halászati politikát az Európai Unió támogatja, pénzügyi forrását az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) jelenti. Az ETHA egyike az 5 európai strukturális és beruházási alapnak. Szabályait az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete⁴⁰⁷ tartalmazza.

Az ETHA-ból általában társfinanszírozott projekteket támogatnak, azaz a tagállamoknak is hozzá kell járulniuk a projektek finanszírozásához. Az ETHA költségvetés tagállamokra fel van osztva, és annak elköltésére a tagállamok operatív programokat hagyatnak jóvá a Bizottsággal; a program végrehajtásáért a tagállam és a Bizottság közösen felel.

A halászati ágazatra vonatkozó hatályos magyar operatív program a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP).⁴⁰⁸

Hangsúlyozni kell, hogy nemzeti szinten a tagállamok csak akkor nyújthatnak támogatást halászati és akvakultúra-tevékenységekre, ha az összhangban van a közös halászati politika célkitűzéseivel. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tervezett intézkedésnek összhangban kell lennie az 508/2014/EU rendelet céljaival.

⁴⁰⁴ A hatályos szabályozást a következő rendelet jelenti: az Európai Parlament és a Tanács 1379/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 354., 2013. 12. 28., 22. o.

⁴⁰⁵ A másik 4 terület az ágazat szervezése (termelői szervezetek), a fergalmazási előírások (egységes előírások), fogyasztók tájékoztatása és a piaci információ.

⁴⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 354., 2013. 12. 28., 22. o. 2. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰⁷ HL L 149., 2014. 05. 20., 1. o.

⁴⁰⁸ *Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP). Közlemények.* Elérhető: www.palyazat.gov.hu/magyar-halgazdalkodasi-operativ-program-mahop (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

10.7.1. Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap és az állami támogatási szabályok⁴⁰⁹

Az EUMSZ. 42. cikk értelmében „a versenyszabályokról szóló fejezet rendelkezései a mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére csak olyan mértékben vonatkoznak, ahogyan azt a 39. cikkben megfogalmazott célkitűzések figyelembevételével az Európai Parlament és a Tanács [...] meghatározza”. A EUMSZ. 38. cikk egyértelművé teszi, hogy a halászat és akvakultúra területén azok a termékek minősülnek mezőgazdasági terméknek, amelyek az EUMSZ. I. mellékletének hatálya alá tartozó halászati⁴¹⁰ vagy akvakultúra-termékek.⁴¹¹ Ezért az Európai Bizottságnak az állami támogatási ellenőrzési hatásköre ezen a területen nem az EUMSZ.-ből ered, hanem a Miniszterek Tanácsa és a Parlament által elfogadott jogszabályokból, és a hatásköre is csak addig terjed, amit e két intézmény engedélyez számára.

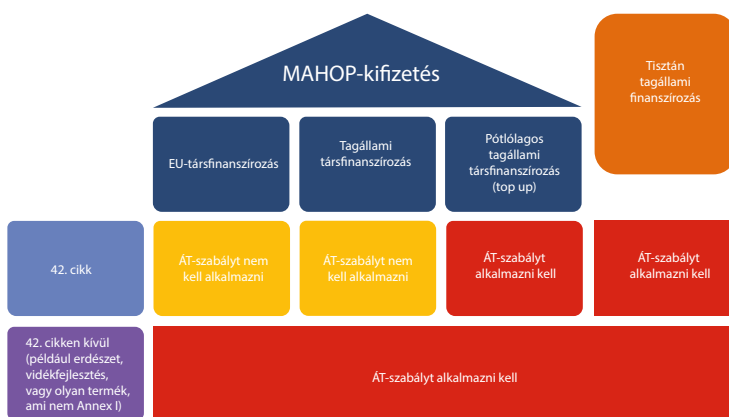
A Tanács és a Parlament döntése értelmében (508/2014/EU rendelet 8. cikke) az állami támogatás szabályok főszabályként alkalmazandók a halászat és akvakultúra területén. Kivételt képeznek e szabály alól azok a támogatások, amelyek mind az 508/2014/EU rendelet, mind az EUMSZ. 42. cikkének hatálya alá tartoznak. Az ETHA-rendelet 95. cikke meghatározza azt is, hogy a tagállamok az egyes intézkedésekhez milyen mértékben járulhatnak hozzá. A főszabály szerint a maximális támogatási intenzitás 50%, de vannak ennél magasabb támogatási mértékek is.

A tagállamok dönthetnek úgy, hogy az 508/2014/EU rendelet által megengedett mértéknél több támogatást kívánnak nyújtani, ebben az esetben az uniós állami támogatási szabályokat a teljes támogatásra (nemcsak az 508/2014/EU rendeletet meghaladó összegre) alkalmazni kell.

⁴⁰⁹ NOË, Steven (2016): Fisheries. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOFF, Marc eds.: *EU Competition Law. State Aid*. Book II, Deventer, Claeys & Casteels Publishing, 1221.

⁴¹⁰ *Halászati termékek*: bármilyen halászati tevékenységből származó vízi élőlények vagy a belőlük származó termékek az Európai Parlament és a Tanács 1379/2013/EU rendeletének I. mellékletében felsoroltak szerint. Ez magában foglalja az élő, friss, hűtött és fagyasztott halat (bizonyos kivételekkel), a szárított, füstölt és sózott halat, rákfélét, puhatestűt (kagylóban is), tengeri moszat és más alga, tészta 20 tömegszázalékot meghaladó hal-, rákféle-, puhatestű- vagy más gerinctelenvíziállat-tartalommal, halzsír és olaj, halmájolaj stb.

⁴¹¹ *Akvakultúra-termékek*: bármilyen akvakultúra-tevékenység eredményeként kifejlődő, életciklusuk bármely szakaszában lévő akvakultúra-élőlények vagy a belőlük származó termékek az Európai Parlament és a Tanács 1379/2013/EU rendeletének I. mellékletében felsoroltak szerint.



9. ábra

MAHOP-finanszírozási és szabályozási struktúra

Forrás: TVI

Az ETHA hatóköre nemcsak halászati és akvakultúra-tevékenységre terjed ki. Az ETHA finanszírozza például az integrált tengerpolitikát is, amelynek célja, hogy a különböző szakpolitikai területek közötti fokozott koordináció révén egységesebb megközelítést biztosítson a tengerügyekkel kapcsolatban. E területen, amennyiben a kedvezményezettek nem tartoznak a halászati és akvakultúra-ágazathoz, alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat. A körülményektől függően az 508/2014/EU rendelet 43. cikke (halászkikötők, kirakodóhelyek, árverési csarnokok és menedékek) alapján nyújtott támogatás is kívül eshet a 42. cikk hatókörén.

Azt, hogy egy intézkedés az EUMSZ. 42. cikkének hatálya alá tartozik vagy sem, eseti alapon kell megítélni. Ugyanakkor néhány ETHA tematikus célkitűzés egyértelműen halászatorientáltak minősíthető. Ezek a következők:

- a környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása;
- a környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú akvakultúra támogatása;
- a közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása;
- a piaci értékesítés és a feldolgozás támogatása.

10.7.2. A szabályozás tartalma

Amennyiben egy intézkedés esetében alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat, főszabály szerint 3 ágazatspecifikus szabály jelenthet összeegyeztethetőségi jog-alapot, illetve a horizontális szabályok egy része is alkalmazható a halászati és akvakultúra-tevékenységekre (másodlagos szabályok). Amennyiben a tervezett intézkedés nem hozható összhangba az előbb említett szabályokkal, a tagállam a tervezett intézkedést közvetlenül bejelentheti jóváhagyásra az Európai Bizottságnak az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése

alapján. Ugyanakkor ha a célját tekintve az intézkedés a másodlagos szabályok hatálya alá tartozik, a Bizottság határozatában nem fog felmentést adni a másodlagos szabályokban foglalt kötelezettségek alól. Az Európai Bizottságon belül a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság a halászatot érintő állami támogatási ügyek fő felelőse, nem pedig a Versenypolitikai Főigazgatóság.

A halászatra és akvakultúrára vonatkozó ágazatspecifikus szabályok a következők:

- az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 717/2014/EU bizottsági rendelet;⁴¹²
- a Bizottság 1388/2014/EU rendelete (2014. december 16.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról⁴¹³ (a továbbiakban: halászati csoportmentesség);
- a halászati és az akvakultúra-ágazatban nyújtott állami támogatások vizsgálatáról szóló bizottsági iránymutatás⁴¹⁴ (a továbbiakban: halászati iránymutatás).

A fentiekben túl egyes általános szabályok is alkalmazhatók a halászati és akvakultúra-tevékenységre.

Ezek például a következők:

A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet⁴¹⁵ (általános csoportmentességi rendelet) a képzési támogatásra, a kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférést elősegítő támogatásra, a kutatás-fejlesztés területén nyújtott támogatásra, a kkv-knak nyújtott innovációs támogatásra, valamint a hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállalókra irányuló támogatásra vonatkozó jogcímei.

10.7.3. Csekély összegű (de minimis) támogatás

A halászati ágazatban adható de minimis esetében az általános de minimis támogatás esetén alkalmazott kizárásokon túl további 8 ágazatspecifikus kizárás⁴¹⁶ található.

⁴¹² HL L 190., 2014. 06. 28., 45. o. – 2014. július 1. óta hatályos.

⁴¹³ HL L 369., 2014. 12. 24., 37. o. – 2015. január 1. óta hatályos.

⁴¹⁴ HL C 217., 2015. 07. 02., 1. o. – 2015. július 1. óta hatályos.

⁴¹⁵ HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

⁴¹⁶ 1. halászhajók vásárlására nyújtott támogatás, 2. halászhajók főhajtóműveinek vagy kiegészítő hajtóműveinek korszerűsítésére vagy cseréjére irányuló támogatás, 3. a hajó halászati kapacitásának növelését célzó műveletekre vagy halfelderítési képességének növelését célzó berendezésekre irányuló támogatás, 4. új halászhajók építésére vagy halászhajók behozatalára nyújtott támogatás, 5. a halászati tevékenységek ideiglenes vagy végleges szüneteltetésére irányuló támogatás, kivéve, ha az 508/2014/EU rendelet erről kifejezetten rendelkezik, 6. a felderítő halászhajóra irányuló támogatás, 7. vállalkozás tulajdonjogának átadására irányuló támogatás, 8. közvetlen újratelepítésre irányuló támogatás, kivéve abban az esetben, ha azt valamely uniós jogi aktus állományvédelmi intézkedésként kifejezetten előírja, illetve kísérleti újratelepítés esetén.

Egy vállalkozás részére 3 év alatt 30 ezer euró adható. Az egyes vállalkozásokra vonatkozó értékhatár mellett, a mezőgazdasági ágazathoz hasonlóan, a halászat esetében országonként is meg van határozva az adható de minimis támogatás maximális mértéke. Magyarország esetében ez nem éri el az 1 millió eurót,⁴¹⁷ a hasonló méretű, de jelentős tengerparttal rendelkező Hollandia esetében a felső határ közel 23 millió euró.

A de minimis támogatásnak minősülő intézkedéseket nem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal, tagállami hatáskörben végrehajthatók, e támogatási kategóriára vonatkozó szabályokat a 3.1. fejezet ismerteti részletesen.

10.7.4. A halászati csoportmentességi rendelet

A csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó intézkedéseket sem kell előzetesen engedélyeztetni a Bizottsággal, azok tagállami hatáskörben végrehajthatók.

A hatályos csoportmentességi rendelet⁴¹⁸ a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozások támogatására alkalmazható. A csoportmentességi rendelet 44. cikke alapján a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállításához nyújtott támogatási jogcímen nagyvállalatok is támogathatók.

A rendelet alapján csak olyan projektek támogathatók, amelyek elszámolható költsége nem haladja meg a 2 millió eurót, vagy a támogatás kedvezményezettenként éves szinten 1 millió euró alatt marad.

A rendelet 4. cikk (2) bekezdésének értelmében csak azok a támogatási intézkedések mentesíthetők a csoportmentességgel, amelyek kifejezetten rendelkeznek arról, hogy a támogatási időszakban a támogatás kedvezményezettjeinek be kell tartaniuk a közös halászati politika szabályait, valamint ha az adott időszakban megállapítást nyer, hogy a kedvezményezett nem tartja be a közös halászati politika szabályait, a támogatást a szabálysértés mértékének arányában vissza kell fizetni.

⁴¹⁷ 975 ezer euró.

⁴¹⁸ Elődei az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a halászati termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 1595/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 291., 2004. 09. 14., 3. o.) és a Szerződés 87. és 88. cikkének a halászati termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 736/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 201., 2008. 07. 30., 16. o.).

A halászati csoportmentességi rendelet felépítése hasonló az általános és mezőgazdasági csoportmentességekhez, e rendelet szintén rendelkezik az átlátható támogatásról,⁴¹⁹ az ösztönző hatásról,⁴²⁰ támogatáshalmazódásról,⁴²¹ a monitoringról és a közzétételről.⁴²²

A rendelet III. fejezet 1–3. szakaszai alapján a halászat és az akvakultúra-fejlesztésre adható támogatások, valamint a forgalmazással és feldolgozással kapcsolatos támogatások harminc jogcímet⁴²³ (támogatási kategória) tartalmaznak. Mind a harminc alkalmazásának feltétele, hogy az intézkedés összhangban álljon az 508/2014/EU rendelet általános és különös rendelkezéseivel, és a támogatás összege nem haladja meg az 508/2014/EU rendelet 95. cikkében meghatározott mértéket, amely főszabályként 50%, de bizonyos esetekben 100% is lehet.

⁴¹⁹ Az átlátható támogatás esetében előzetesen pontosan kiszámítható a támogatástartalom anélkül, hogy kockázattérítékelt kellene végezni. A csoportmentesség csak az átlátható támogatásokat mentesíti (5. cikk).

⁴²⁰ A támogatási kérelmet a projekt megkezdése előtt be kell nyújtani (6. cikk).

⁴²¹ Annak megítélésére, hogy betartják-e a maximális támogatási intenzitásokat, a támogatott tevékenységre vagy projektre vagy vállalkozásra vonatkozó állami támogatási intézkedések teljes összegét kell figyelembe venni, függetlenül attól, hogy a támogatást helyi, regionális, nemzeti vagy uniós forrásból finanszírozzák-e (8. cikk).

⁴²² Amennyiben egy egyedi támogatásnyújtás támogatástartalma meghaladja a 30 ezer eurót, a támogatás tényét egy központi honlapon közzé kell tenni az odaitélést követő 6 hónapon belül. Ellenkező esetben a támogatás jogellenes támogatásnak minősül (9. cikk).

⁴²³ Halászat fenntartható fejlesztéséhez kapcsolódó jogcímek: az innovációhoz nyújtott támogatás, a tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás, a tudósok és a halászok közötti partnerség előmozdításához nyújtott támogatás, az emberi erőforrás fejlesztéséhez, munkahelyteremtéshez és a társadalmi párbeszéd előmozdításához nyújtott támogatás, a diverzifikáció előmozdításához és új jövedelemformák elterjesztéséhez nyújtott támogatás, a fiatal halászok számára nyújtott vállalkozásindítási támogatás, az egészség védelmét és a biztonság fokozását célzó támogatás, a kedvezőtlen éghajlati jelenségek és környezeti események okozta károk enyhítését szolgáló kölcsönös alapok számára nyújtott támogatás, a halászati lehetőségek elosztási rendszerének működtetéséhez nyújtott támogatás, a védelmi intézkedések megtervezéséhez és végrehajtásához, illetve a regionális együttműködéshez nyújtott támogatás, a halászat tengeri környezetre gyakorolt hatásának korlátozását és a halászatnak a fajok védelméhez igazítását célzó támogatás, a tengerek biológiai erőforrásainak védelméhez kapcsolódó innovációhoz nyújtott támogatás, a fenntartható halászati tevékenységek keretében a tengerek biológiai sokféleségének és a tengeri ökoszisztémáknak a védelméhez és helyreállításához, valamint az ellentételezési rendszerek működtetéséhez nyújtott támogatás, az energiahatékonyság javítását és az éghajlatváltozás hatásainak mérséklését célzó támogatás, a hozzáadott érték és a termékminőség növelésére, valamint a nem szándékos fogások megfelelőbb felhasználására irányuló támogatás, a halászkötők, kirakodóhelyek, árverési csarnokok és menedékek fejlesztésére nyújtott támogatás, a belvízi halászat, valamint a belvízi állat- és növényvilág védelméhez nyújtott támogatás. Akvakultúra fenntartható fejlesztéséhez kapcsolódó jogcímek: az akvakultúra-ágazatban megvalósuló innovációhoz nyújtott támogatás, az akvakultúra-ágazatban megvalósuló termelő beruházásokhoz nyújtott támogatás, az akvakultúra-gazdaságok számára biztosított gazdálkodásirányítási, helyettesítési és tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás, az emberi erőforrás és a hálózatok akvakultúra-ágazatban történő fejlesztéséhez nyújtott támogatás, az akvakultúra-telepek potenciáljának növeléséhez nyújtott támogatás, az akvakultúrával foglalkozó új gazdálkodóknak a fenntartható akvakultúra-gyakorlatok alkalmazására való ösztönzéséhez nyújtott támogatás, a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerekre és az ökológiai akvakultúrára való áttéréshez nyújtott támogatás, a környezetvédelmi szolgáltatásokat biztosító akvakultúra előmozdításához nyújtott támogatás, a közegészségügyi intézkedésekhez nyújtott támogatás, az állategészségügyi és állatjóléti intézkedésekhez nyújtott támogatás, az akvakultúra-állományok biztosításához nyújtott támogatás. Forgalmazáshoz és feldolgozáshoz kapcsolódó jogcímek: a forgalmazási intézkedésekhez nyújtott támogatás, a halászati és akvakultúra-termékek feldolgozásához nyújtott támogatás.

Az 508/2014/EU rendelet majdnem minden jogcíme⁴²⁴ megtalálható a halászati csoportmentességben is.

Az akvakultúra támogatása kapcsán megjegyzendő, hogy az e tevékenységre nyújtott támogatás általános feltétele, hogy az ágazatba újonnan belépő vállalkozóknak üzleti tervet, illetve ha a beruházás összege meghaladja az 50 ezer eurót, olyan megvalósíthatósági tanulmányt kell benyújtaniuk, amely tartalmazza a tervezett intézkedések környezeti hatásvizsgálatát is. Csak abban az esetben ítélt meg támogatás, ha egy független marketing-jelentés egyértelműen igazolja, hogy a termék kedvező és fenntartható piaci kilátásokkal rendelkezik.⁴²⁵

A fenti célokon túl a halászati csoportmentességi rendelet alapján támogatás adható

- adatgyűjtéshez, tekintettel arra, hogy a közös halászati politikáról rendelkező 1380/2013/EU rendelet szigorú adatgyűjtést ír elő a tagállamok részére (25. cikk);
- a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállításához;
- a 2003/96/EK irányelvvel összhangban adómentesség vagy -kedvezmény formájában a magánjellegű, kedvtelési célú hajózás kivételével a belföldi vízi utakon történő hajózásban (beleértve a halászatot is) üzemanyagként felhasznált energia-termékek és a vízi jármű fedélzetén előállított villamos energia után [15. cikk (1) f) pont], és a haltenyésztési munkálatokra felhasznált energiatermékekre és villamos energiára egy nulláig is csökkenthető adómértéket is alkalmazhatnak a tagállamok [15. cikk (3)].

Érdekességgént megemlítendő, hogy a 2003/96/EK rendelet⁴²⁶ 14. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Unió vizein történő halászat vonatkozásában a tagállamok kötelesek adómentességben részesíteni az energiatermékeket, amelyeket – a magánjellegű, kedvtelési célú vízi járművek kivételével – a Közösség felségvizein belüli hajózás (valamint halászat) céljaira szolgáló üzemanyagként történő felhasználásra értékesítenek, illetve a villamos energiát, amelyet egy vízi jármű fedélzetén állítottak elő. Ezekben az esetekben az Unió által meghatározott kötelezően alkalmazandó kedvezményről van szó, azaz nem teljesül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti *állami támogatás* fogalmi elemei közül az államnak való betudhatóság, így ezek a mentességek nem minősülnek az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak.

10.7.5. A halászati iránymutatás

Az első halászati iránymutatást⁴²⁷ 1985-ben fogadta el a Bizottság; ezt 2008-ban⁴²⁸ és 2015-ben vizsgálták felül. Az iránymutatás semmilyen tanácsi rendeleten nem alapul;

⁴²⁴ Kivételt képeznek az 508/2014/EU rendelet 33. (*A halászati tevékenységek ideiglenes szüneteltetése*) és 34. (*A halászati tevékenységek végleges beszüntetése*) cikkei, mivel ezeknél a jogcímeknél a Bizottság szeretné részleteiben ellenőrizni azokat a támogatásnyújtásokat, amelyek nem az operatív programok részei.

⁴²⁵ 1388/2014/EU rendelet 46. cikk (1) bekezdése.

⁴²⁶ A Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről, HL L 283., 2003. 10. 31., 51. o.

⁴²⁷ HL C 268., 1985. 10. 19., 2. o.

⁴²⁸ HL C 84., 2008. 04. 03., 10. o.

azt tartalmazza, hogy a támogatás bejelentése esetén a Bizottság milyen követelményeket állít az EUMSZ. 107 (2) és (3) bekezdések szerinti jóváhagyáshoz.

A hatályos iránymutatás értelmében a Bizottság annak elbírálásakor, hogy egy bejelentett támogatási intézkedés a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető-e, egyrészt ellenőrzi az úgynevezett *közös elveknek* való megfelelést, másrészt alkalmazza a halászatra és akvakultúrára vonatkozó specifikus elveket.

Előbbi keretében az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló közlemény⁴²⁹ által meghatározott közös elvek ellenőrzése történik, amelyeket a bizottság valamennyi támogatási intézkedés összeegyeztethetőségének elbírálásakor alkalmaz. Ezek az elvek a következők: 1. közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás, 2. az állami beavatkozás szükségessége, 3. a támogatási intézkedés megfelelősége, 4. ösztönző hatás, 5. a támogatásnak a szükséges minimumra való korlátozása, 6. a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése és 7. a támogatás átláthatósága.

Az ágazatspecifikus elvek értelmében támogatás csak akkor adható, ha megfelel a közös halászati politika szabályainak. Ezen túlmenően nem támogatható az a szereplő, aki az 508/2014/EU rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdésében szereplő jogsértést, illetve csalást követett el. A közös halászati politika szabályait a végrehajtás és a fenntartási időszak alatt (végrehajtást követő 5 év) is be kell tartani. Ha a tagállam több támogatást kíván nyújtani az 508/2014/EU rendeletben meghatározottaknál, neki kell bizonyítania, hogy arra miért van szükség. Végül, nem lehet támogatás adni olyan célra, amelyet az 508/2014/EU rendelet nem engedélyez.⁴³⁰

A halászati iránymutatás az EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése alapján a természeti katasztrófa és más rendkívüli események okozta károk helyreállítására irányuló támogatást engedélyezi. Az iránymutatásban szereplő többi támogatási kategória jóváhagyásának jogalapja a 107. cikk (3) bekezdése. Utóbbi kategóriába tartoznak:

- A csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatási jogcímek alapján a csoportmentességi rendelet rendelkezéseinek betartása mellett nagyvállalatok támogatása. Ha nem teljesül a csoportmentességi rendelet összes feltétele, a tagállamnak kell bizonyítani, hogy az intézkedés elengedhetetlen. A közös elveknek való megfelelés bizonyítása is szükséges.
- Egyes horizontális iránymutatások hatálya alá tartozó támogatások: a közös elveknek való megfelelés mellett a Bizottság jogosult az érintett horizontális szabályban foglalt teljesülését ellenőrizni.
- Kedvezőtlen éghajlati jelenség által okozott kár helyreállítására irányuló támogatás: e jogcím alapján a Bizottság általában akkor engedélyez támogatást, ha a kár miatt az érintett vállalkozás éves árbevételének legalább 30%-át elvesztette.
- Az akvakultúra-ágazatban az állatbetegségek megelőzésének, megfékezésének és felszámolásának költségeihez nyújtott támogatás: e támogatás csak a 62/2014/EU rendelet alapján meghatározott betegségekre adható akkor, ha az egy uniós, tagállami vagy regionális megelőzési program része, vagy a tagállami hatóság által előírt szükségintézkedés része.

⁴²⁹ COM(2012) 209, 2012. 05. 08.

⁴³⁰ Például új halászhajók építése vagy behozatala, felderítő halászat, a hajó halászati kapacitását növelő műveletek és a hajó halfelderítő képességét javító eszközök. Halászati iránymutatás 30–35. pontok

- Az adójellegű járulékokon keresztül finanszírozott támogatások.
- Működési támogatás a legkülső régiókban.
- Egyéb intézkedésekre irányuló támogatás: ha a tagállam tervezett intézkedése jóváhagyására nem talál jogalapot a fentiekben felsoroltak között, és bizonyítja a közös elveknek való megfelelést, a Bizottság eseti vizsgálat alapján jóváhagyhatja a támogatást.

10.8. A szolgáltatási tevékenységek támogatása

Az EUMSZ. 106. cikk (2) bekezdése és a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja ad lehetőséget arra, hogy a tagállamok a szolgáltatási ágazatban támogatást nyújtsanak. Az előbbi jogcím a gazdasági érdekű közszolgáltatás támogatását teszi lehetővé. A szolgáltatási szektor támogatásához kapcsolódó szabályokra vonatkozóan nincs egységes bizottsági dokumentum, amely tartalmazná a vonatkozó általános szabályokat.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nemcsak az Unió közös értékeiben gyökereznek, hanem központi szerepet játszanak a társadalmi és a területi kohézió előmozdításában is. Az Uniónak és a tagállamoknak hatásköreiken belül biztosítaniuk kell, hogy az ilyen szolgáltatásokat olyan elvek alapján és feltételek mellett nyújtsák, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.⁴³¹ A tág értelemben használt *általános érdekű szolgáltatások* (ÁÉSZ) fogalma az Európai Unióban olyan gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenységeket foglal magában, amelyekre a tagállami hatóságok specifikus közszolgáltatási kötelezettsége vonatkozik. A jóléti társadalmak működése szempontjából különösen érzékeny szabályozási területet érint a szociális szolgáltatások köre, amelyek – az egészségügyi és közoktatási feladatokat is magukba olvasztva – abban különböznek más piaci alapon működő szolgáltatásmegrendelésektől, hogy ezeket az állam akkor is köteles a társadalom széles rétegei számára biztosítani, ha azt a piaci szereplők nyereségorientált szempontok miatt nem kívánják ellátni, illetve a kedvezményezettek az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét nem, vagy csak részben képesek megfizetni.

Bizonyos általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében ahhoz, hogy olyan elvek mentén és olyan feltételek mellett legyenek nyújthatók, amelyek lehetővé teszik céljaik elérését, a hatóságok pénzügyi támogatására is szükség lehet, ha a szolgáltatás nyújtásából származó bevételek nem fedezik a közszolgáltatási kötelezettségből eredő költségeket.⁴³²

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatából következően a közszolgáltatás ellentételezése – bizonyos feltételek teljesülése esetén – nem minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.⁴³³

⁴³¹ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

⁴³² A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03).

⁴³³ A C-280/00. számú Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark”) ügyben [EBHT 2003., I-7747.] és a C-34/01–C-38/01. számú Enirisorse S.p.A. kontra Ministero delle Finanze egyesített ügyekben [EBHT 2003., I-14243.] hozott ítélet.

Az Altmark-ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a közszolgáltatás ellentételezése 4 felvétel együttes teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak. Egyrészt a kedvezményezett vállalkozást

Amennyiben a közszolgáltatás ellentételezése kapcsán e feltételek nem teljesülnek, a Szerződés 107. cikke (1) bekezdésének általános alkalmazási feltételei viszont igen, úgy az ellentételezés állami támogatásnak minősül, és az EUMSZ. 106., 107. és 108. cikkének hatálya alá tartozik.

Bizonyos általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújthatnak köz- vagy magánvállalkozások a tagállamok hatóságaitól származó pénzügyi támogatás nélkül is. Más szolgáltatások csak akkor nyújthatók, ha az érintett hatóság a szolgáltatónak pénzügyi ellentételezést ajánl fel. Speciális uniós szabályozás hiányában a tagállamok általában szabadon határozhatják meg, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat hogyan szervezik meg és finanszírozzák.

Emellett az EUMSZ. 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági rendelet⁴³⁴ meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a közszolgáltatások kis összegű ellentételezése vélhetően nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, és/vagy nem torzítja a versenyt, illetve nem fenyeget a verseny torzításával. Ilyen feltételek mellett az ellentételezésre nem vonatkozik a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése, következésképpen nem tartozik a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében előírt bejelentési eljárás hatálya alá.⁴³⁵

10.8.1. Az általános érdekű szolgáltatás, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és a közszolgáltatás fogalma⁴³⁶

Az EUMSZ. 26. számú jegyzőkönyve⁴³⁷ vonatkozik az általános érdekű szolgáltatásokra, azonban annak fogalmát – sem itt, sem másodlagos joganyagban – nem határozza meg.

ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie. Másrészt az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani. Harmadszor, az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és a méltányos nyereségre. Végül, amikor egy adott esetben a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közönségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének.

⁴³⁴ HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.

⁴³⁵ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011), 2012/C 8/03.

⁴³⁶ Ezenfelül az *általános érdekű szociális szolgáltatás* fogalma sincsen definiálva sem az EUMSZ.-ben, sem a másodlagos joganyagban. „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban” (HL C 057., 2007. 03. 10., 8. o.) című közlemény az egészségügyi szolgáltatásokon felül az általános érdekű szociális szolgáltatás két fő csoportját határozza meg.

⁴³⁷ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös uniós értékek magukban foglalják különösen:

Az uniós gyakorlatban a kifejezés általában a gazdasági természetű szolgáltatásokra utal, amelyet a tagállami hatóságok – nemzeti, regionális vagy helyi szinten – speciális közszolgáltatási kötelezettségként definiálnak egy megbízási aktusban. A közszolgáltatási kötelezettségként való minősítés alapja az általános érdek, és célja annak biztosítása, hogy a szolgáltatásokat meghatározott – a piaci feltételekkel nem feltétlenül egyező – kritériumok szerint nyújtsák.

A Bíróság megállapította, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek az egyéb gazdasági tevékenységekhez képest speciális jellemzőkkel rendelkeznek.⁴³⁸

Az uniós gyakorlatban az *általános érdekű szolgáltatás* fogalma olyan gazdasági vagy nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyet a tagállamok általános érdekűnek tekintenek, és amelyek ezért meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartoznak. Ez a meghatározás lefedi egyrészt az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, amelyek az EUMSZ. hatálya alá tartoznak, másrészt az EUMSZ. hatálya alá nem tartozó általános érdekű szolgáltatásokat.

A tagállami hatóságok nemzeti, regionális vagy helyi szinten jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásakor, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.⁴³⁹ E tekintetben kizárólag az uniós jog által megállapított korlátok léteznek és a Bizottság által vizsgált úgynevezett nyilvánvaló értékelési hiba.

10.8.2. Az Altmark-ítélet

Tekintettel az általános érdekű szolgáltatásoknak⁴⁴⁰ a társadalom európai modelljében, valamint az Unió szociális és területi fejlesztésében betöltött megnövekedett szerepére, méltán

- a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepét és széles mérlegelési jogkörét a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről;
- a különböző, általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális különbségekből eredhetnek;
- a magas minőségi szintet, magas fokú biztonságot és megfizethetőséget, az egyenlő bánásmódot, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását. – EUMSZ. 26. jegyzőkönyv, I. cikk.

⁴³⁸ C-179/90. számú Mercis konvencionális porto di Genova-ügy [EBHT 1991., I–5889.] 27. pont; C-242/95. számú GT-Link A/S-ügy; [EBHT 1997., I–4449. o.] 53. pont és a C-266/96. számú Corsica Ferries France SA-ügy [EBHT 1998., I–3949. o.] 45. pont.

⁴³⁹ T-309/04 TV2-eset [EBHT 2008, II–2935. o.] 113. pont.

⁴⁴⁰ *Általános gazdasági érdekű szolgáltatás*: az EUMSZ. 14. cikke és 106. cikk (2) bekezdése által is használt kifejezést, fogalmat azonban nem találunk, a tartalom meghatározásához pedig a Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatát lehet alapul venni: olyan gazdasági természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok, illetve a Közösség az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségként definiálnak (például postai szolgáltatás, városüzemeltetés).

kerültek az Európai Unió közös értékei közé.⁴⁴¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája⁴⁴² által pedig az ezen szolgáltatásokhoz való hozzáférés joga mint alapjog lett deklarálva.⁴⁴³

Igy kezdetben az sem volt egyértelmű, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: általános gazdasági érdekű szolgáltatás, közszolgáltatások) állami finanszírozása egyáltalán uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül-e vagy sem.

Az Európai Bíróság 2003-ban az Altmark Trans-ügyben⁴⁴⁴ hozott ítéletével alapvetően megváltoztatta a közszolgáltatás tagállamok általi finanszírozásának állami támogatási megítélésére vonatkozó gyakorlatát.⁴⁴⁵

10.8.2.1. Az Altmark Trans-ügy tárgya

A németországi Altmark Trans GmbH regionális, menetrendszerű autóbusszjáratokat üzemeltetett egy meghatározott területen a közigazgatási hivatal 4 évre szóló engedélyével. 1994 szeptemberében esedékké vált engedélyének megújítása. A közigazgatási hivatal 2 évvel hosszabbította meg az engedélyt, ugyanakkor elutasította egy másik potenciális szolgáltató, az NVGA kérelmét a szolgáltatás átvételére. Az elutasítás szerint az Altmark Transnak volt szüksége a legkisebb támogatásra a szolgáltatás biztosításához, miközben valójában – mint az ügy során a későbbiekben kiderült – az Altmark Trans nem csatolt a kérelméhez új költségvetést, és az NVGA⁴⁴⁶ nem kért támogatást a szolgáltatás biztosításához. A NVGA panasszal élt az Altmark Trans engedélyét meghosszabbító határozat ellen, de a közigazgatási hivatal elutasította panaszát. Időközben az Altmark Trans is panaszt nyújtott be engedélye túl rövid időtartama miatt. Panaszát a hivatal méltányolta, és az Altmark Trans még 6, így összesen 8 évre, 2002 októberéig szólóan megkapta a szóban forgó szolgáltatások jogát. A versenytárs NVGA az Altmark Trans 2 évre és további 6 évre szóló engedélyét kiadó határozatok ellen keresetet terjesztett be a magdeburgi elsőfokú közigazgatási bírósághoz, amely a keresetet elutasította. Az elutasítás ellen a NVGA fellebbezéssel élt.

A jogorvoslati eljárásban a tartományi közigazgatási fellebbezési bíróság helyt adott a NVGA keresetének, és az Altmark Transnak megadott engedélyeket semmisnek nyilvánította.⁴⁴⁷ Ezenfelül kimondta, hogy ezek a támogatások nem összeegyeztethetők az állami támogatásokra vonatkozó uniós joggal, és az intézkedés tekintetében az 1191/69/EGK tanácsi rendelet⁴⁴⁸ alkalmazandó, amely tartalmazta azt az előírást, hogy a közszolgáltatási

⁴⁴¹ 1997-ben az Amszterdami Szerződés által az EK-Szerződés 16. cikkébe iktatott rendelkezés által kerültek az Európai Unió alapvető értékei közé.

⁴⁴² Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 36. pontja – Report to the Laeken European Council COM(2001) 598, 3. o.

⁴⁴³ GALAMB Zsófia: *A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében*. TVI információs füzetek 21.

⁴⁴⁴ A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.].

⁴⁴⁵ STAVICZKY Péter (2012b): Az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesülése az Európai Bizottság gyakorlatának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 25–34.

⁴⁴⁶ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH – az újonnan bejelentkezett szolgáltató.

⁴⁴⁷ Megállapította továbbá, hogy a plusz 6 évre szóló engedély meghozatalának időpontjában az Altmark Trans gazdasági életképessége már nem volt biztosított, önkormányzati támogatásra volt szüksége a szolgáltatások üzemeltetéséhez.

⁴⁴⁸ A vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK tanácsi rendelet (a továbbiakban: 1191/69/EGK tanácsi rendelet).

kötelezettségre világos előírásnak kell lennie.⁴⁴⁹ Az illetékes hatóság sem külön hatósági aktust nem foganatosított, és szerződést sem kötött az Altmark Transszal.

Az Altmark Trans perújítási kérelemmel megtámadta a fellebbviteli bíróság határozatát a szövetségi legfelsőbb államigazgatási bíróság előtt, amely úgy ítélte meg, hogy a kérdést az Európai Bíróságnak kell tisztáznia.⁴⁵⁰ A német bíróság így felfüggesztette az eljárást, és kérdéseket terjesztett az EU Bírósága elé.⁴⁵¹

10.8.2.2. A Bíróság Altmark Trans-ügyben hozott ítélete

A Bíróság az Altmark Trans-ügyet jelentőségére tekintettel teljes ülésen tárgyalta, és bár abban a szállítási ágazatban felmerülő problémáról született döntés, a kidolgozott elvek általánosan alkalmazhatók.

Legelőször az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti *állami támogatás* fogalmi elemének teljesülését vizsgálta. Ezek közül az első feltétellel kapcsolatban semmiféle kétely nem merült fel, a közpénzekből történő finanszírozás fennállása egyértelműen megállapítható volt.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége⁴⁵² tekintetében megállapította, hogy befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet egy olyan támogatás nyújtása azon kedvezményezett részére, amely csak helyi, illetve regionális szállítási szolgáltatásokat biztosít, mivel az erősítheti az adott vállalkozás versenyhelyzetét, míg csökkentheti a külföldiek adott, helyi piacra történő belépési esélyeit.

Az előny kritériumával kapcsolatban a Bíróság álláspontja szerint állami támogatásnak tekintendő valamennyi olyan lépés, amely közvetve vagy közvetlenül bizonyos vállalkozásoknak kedvez, vagy olyan gazdasági előnyhöz juttatja a vállalkozást, amelyet normál piaci körülmények között nem szerezhetett volna meg. Az esetjog alapján azonban arra a megállapításra jutott, hogy nem minősül állami támogatásnak az az állami intézkedés, amely kompenzációt ad a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgálati kötelezettségeik teljesítése céljából nyújtott szolgáltatásokért úgy, hogy a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz.⁴⁵³ Ehhez azonban több feltétel együttes teljesülése szükséges.

⁴⁴⁹ A fellebbviteli bíróság – mint arra az Európai Bíróság a későbbiekben rámutatott – nem volt pontos ebben a kérdésben, mivel az Altmark Trans tekintetében még nem lett volna kötelező a rendeletnek való megfelelés.

⁴⁵⁰ Altmark Trans-ítélet (2003) 29. pont.

⁴⁵¹ 1. kérdés – A helyi tömegközlekedésben a szolgáltatás ellátásával kapcsolatos költségekre korlátozó támogatásra úgy kell-e tekinteni, hogy az ilyen támogatások nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet?
2. kérdés – A nemzeti jogalkotónak lehetősége van-e arra, hogy saját hatáskörben engedélyezze a városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedés terén a deficitet kiegyenlítő közpénzből nyújtott támogatásokat?
3. kérdés – Lehetősége van-e a nemzeti jogalkotónak, hogy engedélyezze a menetrend szerinti városi, elővárosi vagy regionális tömegközlekedési szolgáltatások közpénzből nyújtott támogatásoktól függő üzemeltetését? Altmark Trans-ítélet (2003) 31. pont.

⁴⁵² Léger főügyész véleményéből kiderül, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének követelménye meglehetősen könnyen teljesül, hiszen annak sem alapvetőnek, sem lényegesnek nem kell lennie, és elég, ha az adott támogatás alkalmas ilyen hatás kiváltására. Ekkoriban ráadásul a Bizottság is csak nagyon kevés esetben, utalva azok specifikus karakterére, állapította meg a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányát.

⁴⁵³ Altmark Trans-ítélet (2003) 87. pont.

10.8.2.3. A Bíróság válasza az első kérdésre és az Altmark Trans-feltételek

A Bíróság döntésében a *feltételes kompenzáció elvét* követte. Kimondta, hogy nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak az az intézkedés, amely olyan kompenzációt nyújt a vállalkozások részére, amely által a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz, valamint az intézkedésnek nincs olyan hatása, hogy őket versenytársaikhoz képest versenyelőnybe hozza.

A Bíróság az Altmark Trans-döntésben tehát megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a kompenzáció konkrét esetben nem minősül állami támogatásnak.⁴⁵⁴

A konjunktív feltételek a következők:

1. *Meghatározás és megbízás*: A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan pontosan meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell. Ez a feltétel biztosítja a kellő átláthatóságot, és megakadályozza, hogy a tagállamok utólagosan határozzanak meg állítólagos közszolgáltatási kötelezettségeket.

Elsősorban a nemzeti szintű hatóságok feladata, hogy meghatározzák az általános érdekű szolgáltatások kereteit. A rendelkezésére álló eszközökkel biztosítja, hogy ezen szolgáltatások teljesítése az ár és a minőség tekintetében a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen a szolgáltatásokat igénybe vevők és általában az állampolgárok szükségleteinek.⁴⁵⁵ De ezen felül a tagállamok viszonylag széles diszkrecionális jogkörrel bírnak egy adott tevékenység általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítése tekintetében. Ehhez azonban nem elegendő annak megállapítása, hogy egy szolgáltatás kiemelt jelentőségű. A Bizottság jogköre e tekintetben kizárólag az alapvető hiba megállapítására korlátozódik.

2. *A kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektív kritériumok alapján és átlátható módon meg kell határozni*. A kompenzáció számításának alapját képező paraméterek meghatározása szolgálja annak elkerülését, hogy olyan gazdasági előnyt nyújtsanak a közszolgáltatást végző vállalkozásnak, amely kedvezőbb versenyhelyzetbe hozza a versenytársakhoz képest. A kompenzáció alapjául szolgáló tények forrása a Bíróság szerint szerződés és állami jogszabály is lehet. Tehát a szolgáltató utólagos megbízása e tekintetben nem lesz megfelelő, hiszen így nyilvánvalóan nem teljesülhet ezen feltétel.⁴⁵⁶

A közszolgáltatási szerződés feltételeinek utólagos módosítása, szigorítása önmagában nem zárja ki a támogatás lehetőségét, mivel nem a kompenzáció összegét kell előre meghatározni, hanem a kiszámításának módszerét.⁴⁵⁷

3. *A kompenzáció mértéke* nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot⁴⁵⁸ és a bevételeket. Ez a feltétel

⁴⁵⁴ SZABÓ Judit (2013): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán – Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról, *Verseny és Szabályozás*, 1. sz. 56–117.

⁴⁵⁵ A Bizottság Közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról – COM(2011) 146.

⁴⁵⁶ Commission decision on State aid SA.26818 (C 20/10) (ex N 536/08 & NN 32/10) granted by Italy to the Stretto airport management company SO.G.A.S. (OJ L 367, 23/12/2014).

⁴⁵⁷ N 265/2006. számú bejelentés – HL C 196., 2007. 08. 24., 1. o.

⁴⁵⁸ Az ésszerű profit pontos értelmezésére az Altmark-ítéletben még nem került sor. A normál és a túlzott, versenypozíciót erősítő profit között nincs éles határvonal.

biztosítja, hogy a vállalkozás nem fog a versenyt torzító vagy annak torzításával fenyegető előnyhöz jutni, versenypozíciójának erősödése által. Feltétel emellett még a kompenzáció mértékének csökkentése a közszolgáltatási tevékenységből származó bevételek összegével.

4. Amennyiben a közszolgáltatást végző vállalkozást nem olyan *közbeszerzési eljárás* útján jelölik ki, amely biztosítja 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 a közszolgáltatási követelmények kielégítésére képes eszközzel rendelkező, tehát megfelelően felszerelt – vállalkozásnál felmerülhetnek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó észszerű profitot és bevételeket.⁴⁵⁹

Ezen szükséges és elégséges feltételek tulajdonképpen a *kompenzáció* fogalmát rögzítik. Amennyiben tehát a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért juttatott állami kifizetés csak kompenzáció, akkor nem jelent tényleges előnyt, és nem esik az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.

Így, ha a szolgáltatót nem közbeszerzés útján választották ki, és a kompenzáció tekintetében sem teljesülnek a fentiek, úgy az első 3 Altmark-feltétel fennállása ellenére az intézkedés uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül, és valamely az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap alkalmazása szükséges.⁴⁶⁰

Az utolsó feltétel – némileg az előzőnek a magyarázataként – jelentős hatással bír az Altmark-ítélet által megerősített közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatos kivételek alkalmazhatóságára, és tükrözi a Bíróság közbeszerzési eljárások használatát szorgalmazó megközelítését.⁴⁶¹

A tagállam megvalósíthatja a vállalkozások szelekcióját egy olyan közbeszerzési eljárás alapján, amely biztosítja a pályázók közül a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel nyújtó vállalkozás kiválasztását. Ha nem kerül sor közbeszerzési eljárásra, akkor a piaccgazdasági szereplő elve is alkalmazható.

A közbeszerzési eljárás alkalmazása összhangban van a Bizottság azon politikájával, hogy a nyílt, átlátható és diszkriminációmentes tenderek a túlkompensáció és a versenytorzítás elkerülésének megfelelő eszközei.⁴⁶²

Az Altmark Trans-döntést megelőzően a közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzációk állami támogatási szempontú megítélése vonatkozásában két megközelítés volt elfogadott. Az egyik megközelítés – az úgynevezett *kompenzációs elv*⁴⁶³ – szerint el-

⁴⁵⁹ Altmark Trans-ítélet (2003) 89–93. pont

⁴⁶⁰ NICOLAIDES, Phedon: *Failure to Satisfy Ex Post the Altmark Criteria, but Compliance with the 2014 Aviation Guidelines*. 2015. 02. 18. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/1471> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁴⁶¹ GALAMB Zsófia: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. *TVI információs füzetek*, 21.

⁴⁶² Az ítélet több tekintetben nem egészen egyértelmű: először is, hogy melyek az ilyen eljárás megengedhető feltételei, és hogy a legkisebb költség számításakor figyelembe kell-e venni az externális költségeket, vagy az csak a közvetlen költségekre korlátozódik, és kérdéses az is, hogy a közösségi közbeszerzési irányelvek elfogadása feltételezi-e a legkisebb költséggel történő szolgáltatásnyújtást.

⁴⁶³ Az elnevezés és ez a kategorizálás Jacobs főtanácsnoktól származik – C-126/01. számú ügy *Ministre de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO* [EBHT 2003., I-13769. o.].

lenszolgáltatásként értelmezendő, és nem állami támogatásként a vállalkozásnak az általa nyújtott szolgáltatás ellentételezéséért juttatott kompenzáció, amennyiben nem haladja meg az éves fedezetlen költségeket, figyelembe véve az észszerű profitot is.⁴⁶⁴

A másik, az úgynevezett *állami támogatás* megközelítés szerint, a kompenzáció – függetlenül annak mértékétől és megállapítási módjától – állami támogatásnak minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében. Amennyiben a 106. cikk (2) bekezdésben foglalt feltételek teljesülnek, és a kompenzáció összhangban van az arányosság elvével, akkor mentesíthető az előbbi cikk alapján az általános állami támogatásnyújtási tilalom alól.

A Bíróság elsősorban az ADBHU-ügy, GEMO-ügy és a Ferring-ügy ítéletére alapozva alakította ki álláspontját.

54. szövegdoxoz

*Az ADBHU-ügy*⁴⁶⁵

Az ADBHU-ügyben a Bíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy bizonyos vállalkozásoknak fáradt olaj összegyűjtéséért juttatott ellentételezés állami támogatásnak minősül-e. Az állam mind magát a szolgáltatást, mind annak biztonságos megvalósítását szavatolni kívánta, ezért meghívásos tenderrel, a minisztérium területi alapon jelölt ki egy-egy egybegyűjtő vállalkozást. A kijelölt gyűjtő köteles volt egy – a gyűjtőéhez hasonló eljárással kijelölt – ártalmatlanító vállalatnak⁴⁶⁶ átadni a hulladékolajat. Az ADBHU a fűtő- és hulladékolajjal is működő kályhák és más fűtőberendezések gyártóinak, eladóinak és működtetőinek érdekvédelmére alakult szervezet, amely ellen a párizsi ügyészség keresetet indított arra hivatkozással, hogy tevékenységük törvénybe ütközik. Az ADBHU álláspontjában kifejtette, hogy a gyűjtő és/vagy ártalmatlanító tevékenységre kötelezett vállalkozások állami támogatásban/ellentételezésben részesülhetnek. A párizsi bíróság felfüggesztette az ügyet, és a Bírósághoz fordult, amelyhez előzetes állásfoglalásra benyújtott kérdései közt szerepelt, hogy a tevékenységre vonatkozó irányelv alapján nyújtott ellentételezés összhangban van-e a szabad verseny követelményeivel.⁴⁶⁷

Az ítélet lényegi eleme az „előny” mint az állami támogatás egyik fogalmi elemének vizsgálata. A döntésben foglaltak szerint ellenszolgáltatásként értelmezendő és nem állami támogatásként a vállalkozásnak az általa nyújtott szolgáltatás ellentételezéséért juttatott kompenzáció, amennyiben nem haladja meg az éves fedezetlen költségeket, figyelembe véve az észszerű profitot is.⁴⁶⁸

Forrás: Galamb Zsófia: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. *TVI információs füzetek*, 21..

⁴⁶⁴ Case 240/83 Procureur de la République v. ADBHU (1985) ECR 531.

⁴⁶⁵ Az ügy nevét egy Franciaországban a hulladékolajokat fűtőanyagként használók érdekvédelmére alakult szövetség francia nyelvű elnevezésének kezdőbetűi adják (Association de défense des brûleurs d’huiles usagées).

⁴⁶⁶ Az olajat újrafeldolgozással vagy felfrissítéssel gazdaságilag újból hasznosíthatóvá kellett tenni, ha ez nem volt lehetséges, fűtőolajként kellett felhasználni az erre engedéllyel rendelkező üzemekben.

⁴⁶⁷ SZABÓ Judit (2013): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán – Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról. Elérhető: http://econ.core.hu/file/download/vesz2013/all_tam.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁴⁶⁸ Ezen megközelítés alapja Lenz főügyész indítványa, amelyben leszögezte: „annyiban nem, amennyiben a vállalkozás tényleges éves költségeit nem haladja meg, mivel akkor az nem képez tényleges gazdasági előnyt, hanem csak a szolgáltatás ellenértékét”.

55. szövegdoboz

A GEMO-ügy

A GEMO-ügyben⁴⁶⁹ a francia kormány által 1997-ben bevezetett húsforgalmazási adót támadta meg az egyik adóalany. A GEMO SA közepes méretű szupermarket egy francia városban, amely az általa 1997 januárja és 1998 augusztusa között befizetett adót perelte vissza, többek között azon a címen, hogy álláspontja szerint az ehhez az adóhoz kapcsolt rendszer az alapszerződés 107. cikkének 1. bekezdése értelmében vett állami támogatást tartalmaz, amelyet még az adó bevezetése előtt a francia államnak be kellett volna jelentenie a Bizottságnak. A rendszer szerint a befolyt húsforgalmazási adóból képzett alapból fizette az állam az állati tetemek, illetve maradványok összegyűjtését és ártalmatlanítását az ezt a tevékenységet közszolgáltatási kötelezettségként végző cégeknek. Az ilyen cégek adott területre szóló kizárólagos jog alapján végezték tevékenységüket, az igénybe vevők felé térítésmentesen. Támogatásra egészen egy komoly állapotbetegség megjelenéséig nem volt szükségük, tekintettel arra, hogy a tevékenység nyereséges volt.

Első fokon a közigazgatási bíróság megítélte a GEMO SA-nak a kért adó-visszafizetést. Az ítélet ellen a francia gazdasági és pénzügyminiszter fellebbezést nyújtott be a közigazgatási fellebbviteli bírósághoz, amely a későbbiekben előzetes döntést kért a Bíróságtól, hogy a húsforgalmazási adó állami támogatásnak tekinthető-e. Figyelemmel arra, hogy az uniós állami támogatás fogalmi elemei közül mind – a vizsgálat során különös figyelmet fordítva az előny mint fogalmi elem teljesülésére – teljesül, azt intézkedést a Bíróság az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősítette.

Forrás: Galamb Zsófia: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. *TVI információs füzetek*, 21.

56. szövegdoboz

A Ferring-ügy

A Ferring-ügyben⁴⁷⁰ hozott ítélet váratlan fordulatot hozott, és sok vitát váltott ki a közszolgáltatásokért juttatott kompenzációk értékelését illetően.

Franciaországban miniszteri rendelet szabályozta a gyógyszeráraknak szállító gyógyszer-nyagykereskedők kötelezettségeit, amelyet az elosztási területeik kapcsán fennálló kötelezettségeik tekintetében megszigorítottak. Ezen kötelezettségeik ellensúlyozásaképpen, amíg a nagykereskedelmi forgalmazók nem, egyéb ilyen tevékenységet végző vállalkozások (például gyógyszerészeti laboratóriumok) viszont kötelesek voltak adót fizetni a közvetlen eladásai után. Így tulajdonképpen azzal, hogy a francia hatóságok lemondtak arról a jogukról, hogy a nagykereskedők számára is kivessék a szóban forgó adót, gazdasági előnyben részesítették őket.

A Bíróság véleménye szerint ez az adómentesség, mivel csak a nagykereskedelmi forgalmazókat terhelő közszolgáltatási kötelezettségek költségeit kompenzálja, nem jelent uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatást. Az adó egyetlen hatása csak az, hogy a laboratóriumokat és az elosztó vállalkozásokat kiegyenlített versenypozícióba hozza.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ C-126/01 *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO*.

⁴⁷⁰ *Case C-53/00 Ferring v. ACOSS* [ECR 2001., I-9067].

⁴⁷¹ *Case C-53/00 Ferring v. ACOSS* [ECR 2001., I-9067.] 27. pont.

A gazdasági előny hiányának megállapítása mellett az ítélet másik fontos megállapítása az arányosság megkövetelése. Abban az esetben, ha a nagykereskedők adómentesítésének mértéke meghaladta volna a közszolgáltatási kötelezettségeikből származó többletköltséget, akkor a Bíróság ítélete szerint az adómentesítés ennek megfelelő része nem tekinthető szükségesnek ahhoz, hogy feladataikat elvégezzék, azaz a kedvezmény ezen része állami támogatásnak minősül.

Az ítélettel kapcsolatban számos fórumon – többek között az Altmark-ítéllethez kapcsolódó indítványokban – megfogalmazott kritika, hogy az ítélet nem követelte meg kellő részletességgel a közszolgáltatási feladat sajátos jellegéről, nem teremtett kapcsolatot az általános *gazdasági érdek* fogalmával, és nem követelte meg a feladat kellően pontos meghatározását.⁴⁷²

Forrás: Galamb Zsófia: A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében. *TVI információs füzetek*, 21.

Döntéseikben a tagállamok a kompenzáció szintjét rendszerint az adott vállalkozás és nem egy hipotetikus piacgazdasági szereplő költségei alapján határozzák meg, ami azonban nagy valószínűséggel nem elégséges a negyedik feltétel teljesüléséhez. Például a cseh busztársaságok finanszírozásának vizsgálata során⁴⁷³ a Bizottság kétségét fejezte ki a cseh jogszabályok szerinti előre nem látható, de kompenzálható költségek fogalmát illetően, mivel ez a tétel felhasználható arra, hogy indokolja az ellentételezés maximális összegének rendkívüli esetekben történő megemelését.⁴⁷⁴ A Bizottság szerint az a tény, hogy a szolgáltatás ára statisztikai adatokkal alátámasztható, és részét képezi a tenderdokumentációnak, még önmagában nem jelenti a negyedik Altmark-feltétel teljesülését. Egy ilyen eljárás nem minősíthető olyan eljárásnak, amely biztosítaná, hogy az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján határozzák meg, amelyek egy jól működtetett és szállítóeszközökkel megfelelően ellátott tipikus vállalkozásnál merülnének fel. Tehát a díj előzetes maximálása, akár objektív referenciák alapján, nem egyenlő a legelőnyösebb szolgáltató költségstruktúrájával, vagyis nem teljesíti a negyedik Altmark-feltételt.

10.8.3. Az Altmark Trans-ügy hatása

Az Európai Bíróság előző fejezetben bemutatott az Altmark Trans-ügyben hozott ítéletével alapvetően megváltoztatta a közszolgáltatás tagállamok általi finanszírozásának állami támogatási megítélésére vonatkozó gyakorlatát.

Az Altmark-ítélet meghozatalát – majd számos jogesetben történt megerősítését – követően a Bizottság a gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve felismerte, hogy a tagállamok nem voltak képesek, illetve nem kívánták a – sokszor évtizedek óta azonos módon támogatott – közszolgáltatásaik finanszírozását az Altmark-feltételekkel összhangba hozni, ezért 2005-ben új szabályokat alkotott, amelyek útmutatóul szolgáltak arra, hogy

⁴⁷² Léger főtanácsnok – Altmark Trans-indítvány (2002) 73–98. pont.

⁴⁷³ A Bizottság 2009/325/EK határozata a dél-morvaországi buszvállalatoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezésre vonatkozó C 3/08 (ex NN 102/05) számú állami támogatásról (HL L 97., 2009. 04. 16., 14. o.).

⁴⁷⁴ A cseh hatóságok a szolgáltatók kiválasztását célzó tenderkiírásban előre meghatározták, hogy maximum mennyit kívánnak fizetni (kilométerenként).

a tagállamok által nyújtott kompenzáció milyen feltételek teljesítése esetén minősül belső piaccal összeegyeztethető támogatásnak. Ez volt az úgynevezett Monti–Kroes-csomag, amely a Bizottság 2005/842/EK határozata az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról⁴⁷⁵ és a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabályokat⁴⁷⁶ tartalmazta.

Ezen szabályok az Altmark-ítéllethez képest könnyítést jelentettek, mivel a kedvezményezett vállalkozás működésének hatékonyságát (Altmark-ítélet negyedik feltétel) nem volt szükséges bizonyítani, viszont a Bizottsághoz történő bejelentés kötelezettsége sem terhelte a támogatást nyújtót, figyelemmel a tagállam hatáskörében alkalmazható szabályokra.

Az Európai Bizottság 2010 decemberében tette közzé az uniós állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályok általános gazdasági érdekű és általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági munkadokumentumot,⁴⁷⁷ amely a Bizottság által 2006-ban az általános szociális érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos tagállami tapasztalatok megismerése érdekében kezdeményezett nyilvános konzultáció tapasztalatai alapján készült.

A munkadokumentum az Európai Unió Bírósága és a Bizottság gyakorlatán keresztül eleméleti szabályozással, de gyakorlati segítséget kíván nyújtani a tagállami hatóságok, a kedvezményezettek és egyéb érdekelték számára.

A szabályrendszer az Almunia-csomag keretében 2012-ben lett átalakítva. A korábbi kétszintű szabályozás (határozat és keretszabály)⁴⁷⁸ 3 eleművé bővült. Harmadik elemként külön rendeletben meghatározták, hogy mely kis jelentőségű közszolgáltatások kompenzálása nem torzítja a versenyt, illetve nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezáltal nem minősül állami támogatásnak.

10.8.4. Mikor nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat?

A Bíróság az Altmark-ügyben hozott ítéletében egyértelműen kimondta, hogy az előny biztosítása 4 feltétel együttes teljesülése esetén zárható ki (lásd részletesen a 8.7.1. fejezetben).⁴⁷⁹ A Bizottság az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló

⁴⁷⁵ HL L 312., 2005. 11. 29., 67. o.

⁴⁷⁶ HL C 297., 2005. 11. 29., 4. o.

⁴⁷⁷ Commission Staff Working Document – Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest European Commission Brussels, 7.12.2010 SEC(2010).

⁴⁷⁸ Az új keretszabály alapján a bejelentési kötelezettség alá eső kompenzációk jóváhagyása a korábbinál bizonyultabbá vált, valamint a bejelentési értékhatár is a felére csökkent.

⁴⁷⁹ 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 2011. december 20-i, 2012/21/EU bizottsági határozat (4) preambulumbekkezdés.

közleményében⁴⁸⁰ tovább pontosította az e feltételekre vonatkozó értelmezését. Tehát amennyiben a fenti feltételek alapján az intézkedés tekintetében kizárható, hogy teljesüljön az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom, úgy a tagállam által nyújtott támogatás nem fog uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülni.

Önmagában azonban a tény, hogy a hatóságok közszolgáltatással bíznak meg egy belső szolgáltatót, nem zárja ki a verseny lehetséges torzulását. Kizárható azonban a lehetséges versenytorzulás, amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- a szolgáltatás (az uniós joggal összhangban létrehozott) jogi monopólium hatálya alá tartozik,⁴⁸¹
- a jogi monopólium nemcsak a piacon folyó, hanem a piacért folyó versenyt is kizárja, amennyiben kizárja, hogy valamely lehetséges versenytárs az adott szolgáltatást nyújtó kizárólagos szolgáltatóvá váljék;
- a szolgáltatás nem versenyez más szolgáltatásokkal; valamint
- ha a szolgáltató egy másik, a verseny előtt nyitott (földrajzi vagy termék-) piacon működik, ki kell zárni a kereszttámogatást. Ez megköveteli, hogy külön könyvelést vezessenek, a költségeket és a bevételeket megfelelő módon osszák el, valamint a jogi monopólium tárgyát képező szolgáltatásra nyújtott állami finanszírozást más tevékenységekre ne lehessen igénybe venni.⁴⁸²

10.8.5. A közszolgáltatási ágazat uniós állami támogatási vonatkozású szabályozásának rendszere

Az Almunia-csomag keretében elfogadott módosítás révén a közszolgáltatási ágazatot jelenleg az alábbi rendelkezések szabályozzák:

1. 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 2012/21/EU bizottsági határozat⁴⁸³ (a továbbiakban: Közszolgáltatási határozat);
2. a Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról⁴⁸⁴ (a továbbiakban: Közszolgáltatási közlemény);
3. a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály⁴⁸⁵ (a továbbiakban: Közszolgáltatási keretszabály);

⁴⁸⁰ HL C 8., 2012. 01. 11., 4. o.

⁴⁸¹ Jogi monopólium akkor áll fenn, ha egy adott szolgáltatást jogi vagy szabályozási intézkedések egy kizárólagos szolgáltató számára tartanak fenn, és egyértelműen tiltják ilyen szolgáltatás más szolgáltató általi nyújtását. Azonban önmagában az a körülmény, hogy közszolgáltatás nyújtásával egy konkrét vállalkozást bíznak meg, nem jelenti azt, hogy ez a vállalkozás jogi monopóliumot élvez.

⁴⁸² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény – 2016/C 262/01.

⁴⁸³ HL L 7., 2012. 01. 11., 3. o.

⁴⁸⁴ 2012/C 8/02.

⁴⁸⁵ 2012/C 8/03.

4. 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, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet.⁴⁸⁶

10.8.5.1. A közszolgáltatási határozat

A közszolgáltatási támogatás csak akkor tekinthető összeegyeztethetőnek az uniós joggal, ha a támogatás nyújtásának célja a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdése értelmében⁴⁸⁷ vett általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának biztosítása. Az ítélkezési gyakorlatból nyilvánvaló, hogy – a területet szabályozó uniós ágazati szabályok híján – a tagállamok nagy mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azzal kapcsolatban, hogy mely szolgáltatásokat minősíthetnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.⁴⁸⁸ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek az egyéb gazdasági tevékenységekhez képest speciális jellemzőkkel rendelkeznek.⁴⁸⁹ A tagállamoktól függően a fogalom különböző helyzetekre és terminusokra alkalmazható, az uniós jog nem hoz létre kötelezettséget a tekintetben, hogy egy feladatot vagy egy szolgáltatást hivatalosan általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítsenek. Ha tartalma – vagyis a közszolgáltatási kötelezettségek – egyértelműen meghatározott, nem szükséges a szóban forgó szolgáltatást *közszolgáltatásnak* nevezni.⁴⁹⁰

A Bizottság feladata arra korlátozódik, hogy biztosítsa, ne forduljon elő nyilvánvaló hiba az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározását illetően. Ennek fényében a Bizottság fellépésének csak az a célja, hogy megelőzze azokat a hibákat, amelyek ellentétek lehetnek az EUMSZ.-ben szereplő szabályokkal.⁴⁹¹

A Közszolgáltatási határozat gyakorlati joghatásában csoportmentességi rendeletnek tekinthető. A benne foglaltaknak megfelelő intézkedések állami támogatásnak minősülnek az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése értelmében, de nem igényelnek előzetes bizottsági jóváhagyást.⁴⁹²

⁴⁸⁶ HL L 114., 2012. 04. 26., 8. o.

⁴⁸⁷ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.

⁴⁸⁸ Így előfordulhat, hogy ugyanazon szolgáltatás (például egészségügyi szolgáltatások) egy tagállamban nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, míg egy másikban a finanszírozásuk tekintetében az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap a 2012/21/EU bizottsági határozat.

⁴⁸⁹ C-179/90. sz. Merzi konvencionali porto di Genova-ügy 27. pont;

⁴⁹⁰ Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közszolgáltatásokra történő alkalmazásához – Bizottsági munkadokumentum. SWD(2013) 53 final/2.

⁴⁹¹ Például a kikötői feladatok, úgymint berakodás, kirakodás, átrakodás, raktározás és áruk vagy bármilyen berendezés szállítása nemzeti kikötőkben nem minősülnek szükségszerűen általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak, amelyek sajátos jellegzetességeket mutatnak más gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekéhez képest.

⁴⁹² Ugyanakkor a jogbiztonság érvényesítése szempontjából a tagállamoknak természetesen lehetőségük van meghatározott támogatási projektek Bizottsághoz történő előzetes bejelentésére.

A Közzolgáltatási határozat hatálya az EUMSz. 106. cikkének (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások javára közzolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatás alábbi kategóriáira alkalmazandó például a 15 millió eurónak megfelelő éves forintösszeget nem meghaladó ellentételezés általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához a közlekedésen és a közlekedési infrastruktúrán kívüli területeken.⁴⁹³

A Közzolgáltatási határozat csak akkor alkalmazandó, ha a vállalkozás általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával való megbízásának időtartama nem haladja meg a 10 évet.⁴⁹⁴

Fontos kizárása a Közzolgáltatási határozatnak, hogy nem alkalmazandó a szárazföldi közlekedés területén működő vállalkozások javára közzolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra. Erre figyelemmel az ágazat tekintetében a Bizottság külön jogszabályt fogadott el.⁴⁹⁵

A Közzolgáltatási határozat nem követeli meg annak a vállalkozásnak a kiválasztását az általános érdekű gazdasági szolgáltatások ellátására, amely azt a legkisebb költséggel tudná nyújtani, viszont a finanszírozási mechanizmus kialakítása során figyelemmel kell lenni mind a hatékonyság, mind az arányosság elvére.

A közzolgáltató kiválasztása esetén a tagállamok tehát viszonylag széles mérlegelési jogkörrel bírnak, felelősek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározásáért, különösen ezen szolgáltatások minőségéért. Ahol a minőség magasabb, a nyújtott szolgáltatás költségei is magasabbak lehetnek, és a kompenzáció fedezheti a cég minden ténylegesen felmerült költségét.⁴⁹⁶

Ráadásul a közvetlenül állami hatóság által nyújtott általános érdekű szolgáltatás esetében a szolgáltató kiválasztására vonatkozó uniós szabályokat nem kell alkalmazni, ha a hatóságok egy szolgáltatást közvetlenül maguk vagy úgynevezett *belső szolgáltató* (*in-house*) keresztül nyújtanak. Ezt azonban csak az alábbi feltételek együttes teljesítésével valósíthatja meg:

- Az állami hatóság által a jogilag elkülönült szervezet felett egyedül vagy más hatóságokkal gyakorolt ellenőrzésnek hasonlóknak kell lennie, mint amelyet a saját egységei felett gyakorol.⁴⁹⁷
- A jogilag elkülönült szervezet tevékenységeinek alapvető részét az állami hatóság vagy hatóságok ellenőrzik.⁴⁹⁸

⁴⁹³ További kategóriákat lásd 2012/21/EU bizottsági rendelet 2. cikk (1) bekezdés.

⁴⁹⁴ 10 évnél hosszabb megbízási időtartam esetén a határozat csak akkor alkalmazandó, ha a szolgáltató olyan jelentős beruházásra kényszerül, amelyet az általánosan elfogadott számviteli elvekkel összhangban hosszabb időtartam alatt kell amortizálni.

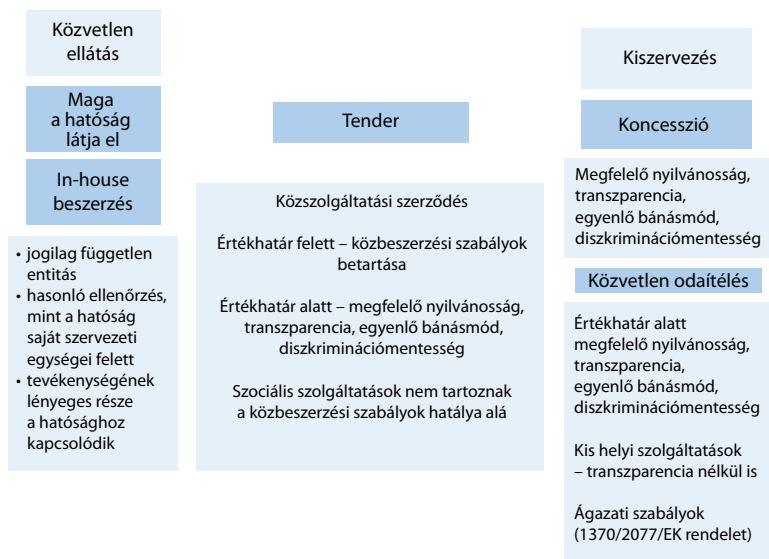
⁴⁹⁵ A vasúti és közúti személyszállítási közzolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 315., 2007. 12. 03., 1. o.

⁴⁹⁶ Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közzolgáltatásokra történő alkalmazásához – Bizottsági munkadokumentum. SWD(2013) 53 final/2.

⁴⁹⁷ A Bíróság egyértelművé tette, hogy még ha csak egy kisebbségi részesedéssel is rendelkezik egy magánvállalkozás egy ilyen szervezet tőkéjében, ez kizárja annak a lehetőségét, hogy egy állami hatóság ugyanolyan kontrollt gyakoroljon ezen szervezeten felett, mint amelyet a saját egységei felett gyakorol – C-26/03. számú Stadt Halle-eset [EBHT 2005., I-0001. o.] 49–50. pont.

⁴⁹⁸ C-107/98. számú Teckal-eset [EBHT 1999., I-8121. o.] 50. pont.

Ha egy állami hatóság úgy dönt, hogy díjazás ellenében kiszervez egy szolgáltatást, rá nézve kötelezők az uniós jog szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre és a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó rendelkezései. Ebben az esetben vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést köt, vagy a hatóság szolgáltatási koncessziót nyújt.



10. ábra

A szolgáltató kiválasztásának lehetséges módjai

Forrás: MOHAY ÁKOS (2011): Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közszolgáltatásokra történő alkalmazásához, Állami Támogatások Joga, 3. évf. 3. sz. 17–128.

Azt, hogy a közszolgáltatási tevékenység ellátására kiválasztott vállalkozást az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával milyen aktus keretében bízta meg, a tagállam maga határozhatja meg, de a megbízásnak átláthatónak és minden versenytárs számára elérhetőnek kell lennie.

A megbízás kötelező tartalmi elemei a következők:

- a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama;
- a vállalkozás és adott esetben az érintett terület;
- a támogatást nyújtó hatóság által a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellege;
- az ellentételezési mechanizmus leírása és az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei;
- a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések; valamint
- hivatkozás erre a határozatra.⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ 2012/21/EU bizottsági határozat 4. cikk.

A megbízás történhet például jogszabállyal vagy akár szerződéssel is. A hivatalos aktusnak mind a vállalkozás, mind az állam kötelezettségeit rögzítenie kell.

A megbízási aktusnak azonban minden esetben meg kell előznie a közszolgáltatási tevékenység ellátásának megkezdését, így a megbízás hatálybalépése előtt felmerült költségekre a határozat alapján nem nyújtható támogatás.

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

A közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzáció csak olyan mértékben korlátozhatja a versenyt, amely mindenképpen szükséges a feladat hatékony ellátásához, és nem befolyásolja a kereskedelmet az Unió érdekeivel ellentétesen.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódóan a 15 millió eurós értékhatár betartása tekintetében a támogatást nyújtó által a közszolgáltatási tevékenységet végző kedvezményezett részére nyújtott ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az észszerű profitot is. A Közszolgáltatási határozat a szociális szolgáltatások terén nem állapít meg ilyen értékhatárt, tehát az ezen szektorban nyújtott támogatás értékére figyelem nélkül mentesül a Bizottsághoz történő bejelentés alól.

Az ellentételezést csak az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez lehet felhasználni.

Amennyiben a szóban forgó vállalkozás tevékenysége az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra korlátozódik, minden a tevékenység ellátásához szükséges és indokolt költségét figyelembe lehet venni. Ha a szolgáltatásellátáshoz beruházási – különösen infrastruktúra-beruházások – tevékenység is szükséges, akkor azok költségeit is figyelembe lehet venni az ellentételezés összegének meghatározásakor.

Ha a szolgáltató az általános gazdasági érdekű szolgáltatáson kívül eső tevékenységeket is folytat, csak az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó költségeket lehet figyelembe venni. Ebben az esetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek fedezhetik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása során felmerülő közvetlen költségeket, továbbá az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és az egyéb tevékenységek közös költségeinek megfelelő részét. A szolgáltató ebben az esetben köteles az általános gazdasági érdekű szolgáltatáson belül és kívül eső tevékenységeket számvitelileg elkülönítetten nyilvántartani annak érdekében, hogy kizárható legyen a keresztfinanszírozás.⁵⁰⁰

A közszolgáltatási kötelezettség költségeinek fedezéséhez szükséges mértéket – azaz a Közszolgáltatási határozat 5. cikkének megfelelően meghatározott összeget – meghaladó

⁵⁰⁰ A tagállamok és a közzállalkozások, valamint bizonyos vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK irányelv (HL L 318., 2006. 11. 17.) – „a tagállamok a Közösség által hozott speciális rendelkezések sérelme nélkül biztosítják, hogy az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban oly módon, hogy a következők világossá váljanak: a) a különböző tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek, b) a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei”.

mértékű ellentételezés nem indokolt a közszolgáltatás ellátásához (túlkompenzáció), ezért az összegegyeztetetlen állami támogatásnak minősül, így ezt az összeget a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie.

Az ellentételezés összegének azonban tartalmaznia kell az állam által vagy az állami forrásból bármilyen formában odaítélt kedvezményeket.⁵⁰¹

Amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az átlagos éves ellentételezés összegének 10%-át, a túlkompenzáció átvihető a következő időszakra, és levonható az arra az időszakra fizetendő támogatás összegéből. Ezt a tagállamoknak a megbízás időtartama alatt rendszeresen, de legalább 3 évente, valamint a megbízás lejártakor is ellenőrizniük szükséges.⁵⁰²

Az észszerű nyereséget olyan megtérülési ráta alapján kell meghatározni, amely figyelembe veszi a felmerülő kockázat mértékét vagy annak hiányát. A tökemegtérülési ráta azon belső megtérülési rátát jelenti, amelyet a vállalkozás a befektetett tőkén a megbízás időtartama alatt realizál. Amennyiben a nyereség nem haladja meg a releváns swapkamatláb⁵⁰³ 100 bázisponttal növelt összegét, úgy nem tekinthető észszerűtlennek.

Az észszerű nyereség meghatározása tekintetében a Közszolgáltatási határozat lehetővé teszi, hogy a tagállamok ösztönző kritériumokat állapíthassanak meg, különösen a nyújtott szolgáltatás minősége és a termelési hatékonyság növelése tekintetében. A hatékonyság növelése azonban nem ronthatja a nyújtott szolgáltatás minőségét. A megbízási aktusban kiköthetik, hogy amennyiben a vállalkozás nem éri el a kitűzött célokat, úgy az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával csökken, míg ha a vállalkozás túlteljesíti a kitűzött célokat, akkor az ellentételezés a megbízási aktusban meghatározott módszer alkalmazásával nőhet.⁵⁰⁴

A tagállamok a megbízás időtartama alatt és annak lejártától számított legalább 10 éven át megőrzik azokat az információkat, amelyek annak meghatározásához szükségesek, hogy a nyújtott ellentételezés összegegyeztethető a határozattal.⁵⁰⁵

A tagállamok két évente – az adott év június 30-ig – jelentést készítenek a Bizottság felé a Közszolgáltatási határozat alapján nyújtott támogatásokról, az alábbi információkat tartalmazó, Bizottság által rendelkezésre bocsátott adatlap útján:

⁵⁰¹ A Bíróság T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. számú egyesített esetek [EBHT 2008., II-02935.] hozott ítélete szerint, mivel a tv-előfizetési díjat a dán hatóságok állapították meg, annak fizetésére vonatkozó kötelezettség nem a TV2 és az adós közötti szerződéses viszonyból, hanem a televízió- vagy rádiókészülék egyszerű birtoklásából eredt. Továbbá amiatt, hogy egyrészt a díjak behajtása adott esetben az adóbeszedésre vonatkozó szabályoknak megfelelően történt, valamint a dán hatóságok határozták meg az előfizetési díjaknak a TV2 számára átutalandó részét, az előfizetési díjakból származó források a dán hatóságok rendelkezésére és azok ellenőrzése alatt állnak, és így állami forrásokat jelentenek. Összefoglalva, amennyiben a közszolgáltatás díja az állam rendelkezésére áll, azt az állam szedi be, és ellenőrzést gyakorol felette, átengedése esetén figyelembe kell venni a határozatot a közszolgáltató ellentételezésére felállított korlát tekintetében.

⁵⁰² 2012/21/EU bizottsági határozat 6. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰³ A releváns swapkamatláb ebben az összefüggésben a kockázatmentes befektetésnek megfelelő megtérülési rátának tekinthető. A 100 bázispontos felár többek között a megbízás időtartama alatt a szolgáltatás nyújtása érdekében lekötött tőke miatti likviditási kockázat ellentételezésére szolgál.

⁵⁰⁴ 2012/21/EU bizottsági határozat (22) preambulumbekkezdés.

⁵⁰⁵ 2012/21/EU bizottsági határozat 8. cikk.

- a Közzolgáltatási határozat alapján támogatott szolgáltatások leírása;
- az ellentételezés teljes összege, lebontva a kedvezményezettek gazdasági ágazata szerint;
- információ arról, hogy a határozat alkalmazása valamely meghatározott szolgáltatás tekintetében okozott-e nehézségeket, vagy járt-e harmadik felek panaszával;
- bármely egyéb információ a határozat alkalmazásával kapcsolatban.

10.8.5.2. A közzolgáltatási keretszabály

A Közzolgáltatási határozat hatályán kívül eső, közzolgáltatáshoz kapcsolódóan nyújtott állami támogatások a Közzolgáltatási keretszabályban lefektetett rendelkezések mentén nyilváníthatók összegegyeztethetőnek a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdésével.

A Közzolgáltatási keretszabály talán legvitatottabb pontja a közbeszerzési szabályok betartásának összegegyeztethetőségi feltétellel tétele. Az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok együttes értékelésének követelménye csak a bizottsági jóváhagyást igénylő esetekben, a keretszabály alapján jóváhagyott kompenzációkra vonatkozik, a kisebb értékű megbízásokra alkalmazandó Közzolgáltatási határozat esetében a közbeszerzési szabályok betartása nem összegegyeztethetőségi követelmény.

A megbízás időtartamát objektív kritériumokkal kell alátámasztani, ilyen lehet például a közzolgáltatáshoz szükséges eszközök amortizációjának ideje. Ez úgy tűnik, több rugalmasságot ad a támogatást nyújtóknak, mint a Közzolgáltatási határozat, azonban akár szigorúbb is lehet, hiszen egy nem túl nagy beruházási igényű közzolgáltatás esetében nem biztos, hogy eléri a 10 évet, míg a Közzolgáltatási határozat a 10 éves időtartamot minden esetben lehetővé teszi.⁵⁰⁶

A Közzolgáltatási keretszabály által bevezetett viszonylagos szigorítás a hatékonysági ösztönző bevezetése volt. A Bizottság álláspontja szerint a hatóságok által leggyakrabban alkalmazott teljes és utólagos kompenzáció egyáltalán nem ösztönzi a szolgáltatót hatékony működésre, és ha a szolgáltatás elvégzéséhez még kizárólagos jogot is kap, akkor az kizárja a versenytársakat, és túlzott mértékű költségen való szolgáltatásnyújtást eredményez.⁵⁰⁷

A Közzolgáltatási keretszabály két lehetséges megoldást tartalmaz:

- a támogatást nyújtók eleve megállapíthatnak egy olyan rögzített ellentételezési szintet, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes;
- megállapíthatnak termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat is, és az ellentételezés szintjét ezek eléréséhez köthetik.⁵⁰⁸

Amennyiben a hatékonysági nyereség magasabb, mint a várt, és az így felmerült költségek alacsonyabbak a vártnál, akkor a kompenzáció meghaladhatja a felmerült költségeket, és így

⁵⁰⁶ Közzolgáltatási keretszabály 17. pont.

⁵⁰⁷ A szigorítás az általános szabályokhoz képest megmutatkozik abban is, hogy szemben az Altmark-ítélettel, amely a 4. feltételében a szolgáltató hatékonyságát követeli meg, a keretszabály előírásai szerint a kompenzációs mechanizmusba kell hatékonysági ösztönzőket beépíteni.

⁵⁰⁸ Közzolgáltatási keretszabály 40. és 41. pont.

növeli a vállalkozás profitját. Nem lehet azonban magasabb a várható költségek (plusz észszerű profit) mértékénél.

Amennyiben a hatékonysági nyereség alacsonyabb a vártnál, azaz a felmerült költségek a várt költségek felett vannak, a kompenzáció nem haladhatja meg a ténylegesen felmerült költségeket, így a veszteséget a vállalkozásnak kell viselnie, akár a profit, akár a költségek kompenzálásának terhére, vagyis ez a megközelítés hosszabb távon a kompenzáció ellenére is veszteségesse teheti a szolgáltatás nyújtását a szolgáltató számára.⁵⁰⁹

Kivételes körülmények között előfordulhat, hogy a támogatás az Unió érdekével ellentétes mértékben befolyásolhatja a kereskedelmet. Ilyen lehet például, ha a megbízás időtartama nem támasztható alá objektív kritériumokkal, vagy a megbízás több olyan feladatot fog össze, amelyeket a szolgáltatásnyújtás hatékonyságának és eredményességének veszélyeztetése nélkül több különálló megbízásra is fel lehetne osztani. Ilyenkor a Bizottság megvizsgálja, hogy az adott közszolgáltatást lehet-e kevésbé versenytorzító módon biztosítani.⁵¹⁰

10.8.5.3. A közszolgáltatási közlemény

Az Almunia-csomag egyik teljesen új eleme a Közszolgáltatási közlemény, amelynek célja a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó kulcsfogalmak tisztázása. A közlemény ezért a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó legfontosabb állami támogatási szabályokra koncentrál.

A benne foglalt, a Bíróság és a Bizottság gyakorlatát összefoglaló értelmezések azért különösen szükségesek, mert a közszolgáltatási kompenzációk nagy részét önkormányzatok nyújtják, amelyek általában kevesebb ismerettel rendelkeznek az állami támogatások területén. A Közszolgáltatási közlemény elemzi a gazdasági tevékenység fogalmát többek között olyan területeken, mint az egészségügy⁵¹¹ vagy az oktatás.⁵¹² A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége a legtöbb esetben valószínűsíthetően fennáll, ha az uniós, illetve a tagállami jogszabályok alapján vagy a gazdasági fejlődés révén nem beszélhetünk monopóliumról, tehát az érintett tevékenység versenyez a piacon.

⁵⁰⁹ Ez a kockázat viszont korlátozhatja a versenyt, mivel elképzelhető, hogy egyes cégek nem mernek ilyen feltételek mellett a tenderen elindulni.

⁵¹⁰ BOLF-GALAMB Zsófia – MOHAY Ákos (2012): A közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozó új szabályok – az Almunia-csomag elemei. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 3.

⁵¹¹ A T-319/99 számú FENIN-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., II-357.]: a törvényszék megállapította, amennyiben a kórházak a nemzeti egészségügyi rendszer szerves részét képezik, és finanszírozásuk majdnem teljes mértékben a szolidaritás elvére épül, azaz a kórházakat közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozzák, valamint szolgáltatásaikat a rendszer minden tagja számára térítésmentesen nyújtják, az érintett szervezetek nem minősülnek vállalkozásnak az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése értelmében.

⁵¹² A közszolgáltatási szabályok felülvizsgálata során a tagállamok a legtöbb alkalmazási problémát az állami támogatás fogalmi elemei közül a gazdasági tevékenység és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége kapcsán jelezték, amelyre reflektál a Közlemény. A gazdasági tevékenység fogalmának vizsgálata során az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény is ezen eseteket alapul véve, ugyanerre az álláspontra helyezkedett – 2016/C 262/01, 2.4. pont.

Az Altmark-ítélet feltételei kapcsán a Közzolgáltatási közlemény bemutatja, hogy az eddigi gyakorlat alapján milyen tevékenységek tekinthetők közzolgáltatásnak, amely kritériumok alapján lehet egy tevékenységet ekként értékelni, és milyen nyilvánvaló hibákat követtek el a tagállamok a közzolgáltatási feladattá minősítés során.⁵¹³ Nem lehet közzolgáltatásnak tekinteni olyan szolgáltatást, tevékenységet, amelyet normál piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy a piac által kielégítően nyújthatók.⁵¹⁴

10.8.5.4. De minimis közzolgáltatási támogatások

A bizottsági rendelet szerint, ameddig a kompenzáció viszonylag kis összegű marad, nincs szükség annak pontos kalkulációjára és ellenőrzésére. Még ha némi túlkompenzációra is sor kerül, az még nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ebből következően a rendelet ezeket a kompenzációkat nem minősíti az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak.

Az általános 200 ezer eurós de minimis értékhatárnál⁵¹⁵ magasabb összeget azzal indokolja, hogy a támogatást elsősorban azokra a költségekre adják, amelyeket a közzolgáltató vállalkozásnak a többletfeladatok miatt viselnie kell, és a tényleges támogatástartalom ennél általában lényegesen alacsonyabb.⁵¹⁶

A közzolgáltatási de minimis támogatás esetében is szükség van írásos megbízásra, amely azt dokumentálja, hogy a támogatást közzolgáltatási feladatra nyújtják.⁵¹⁷

A másik rendelkezés értelmében a közzolgáltatási de minimis támogatás nem halmozható ugyanazon közzolgáltatáshoz kapcsolódó bármiféle ellentételezéssel, függetlenül attól, hogy az ellentételezés állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Ez kizárja – azonos közzolgáltatási feladat esetében –, hogy a már a határozat, a keretszabály vagy az Altmark-ítélet alapján kompenzációban részesült kedvezményezett közzolgáltatási de minimist vegyen igénybe. Ennek hátterében a Bizottság szerint az áll, hogy amennyiben a de minimis rendelet más támogatással kiegészül, a tagállamok közötti kereskedelem érintetté válik, és amennyiben a vállalkozás már részesült kompenzációban az adott feladatért, akkor nem indokolható annak esetleges túlkompenzációhoz vezető kiegészítése.⁵¹⁸

⁵¹³ A Közzolgáltatási közlemény 3.2. pontja

⁵¹⁴ A közzolgáltatás megfelelő ellátásának követelménye azt jelenti, hogy az adott szolgáltatást a közösség számára megfelelő áron, objektív minőségi jellemzőkkel, a folytonosságot és a szolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítva nyújtja az érintett vállalkozás (C-205/99. számú Analir-ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., I-1271. o.] 71. pont). Ez alapul szolgálhat olyan tagállami érvelésekhez, hogy a kérdéses szolgáltatás azért tekinthető közzolgáltatásnak, mert a piac nem biztosítja a szolgáltatást az adott áron, színvonalon, földrajzi területen stb.

⁵¹⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet, HL L 352., 2013. 12. 24., 1. o.

⁵¹⁶ Ugyanakkor az 500 ezer eurós értékhatár a vállalkozás által igénybe vett általános és közzolgáltatási de minimis együttes viszonylatában értendő, ami így eléggé hátrányos azon vállalkozások esetében, amelyek közzolgáltatási és közzolgáltatáson kívüli tevékenységet is ellátnak, és ahhoz állami forrást kapnak.

⁵¹⁷ Nem kell azonban tartalmaznia a megbízási aktusnak a határozatban foglalt egyéb elemeit (például kompenzáció számításának elemeit).

⁵¹⁸ Ugyanakkor létezik a rendelkezésnek egy olyan, megengedőbb értelmezése is, amely az azonos feladat alatt az azonos feladat azonos elszámolható költségeit érti, azonban ennek további tisztázása a Bizottság részéről még nem történt meg.

10.9. Állami támogatás a pénzügyi ágazatban

Ha ez a könyv 2007-ben készült volna, a most következő téma nagy valószínűséggel nem kapott volna önálló fejezetet. Sőt, vélhetően legfeljebb a horizontális szabályok között, a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások bemutatása keretében utaltunk volna arra, hogy az akkori (2004-es) megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás⁵¹⁹ tartalmazott néhány, a bankszektorban alkalmazandó speciális szempontot. Ennek oka, hogy külön szabályozás híján egészen 2008-ig a mindenkor általános megmentési és szerkezetátalakítási szabályok és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint értékelte a Bizottság a bankszektorban nyújtott ilyen célú, jellemzően egy-egy kivételes esetben nyújtott támogatást.⁵²⁰

A 2008-as pénzügyi válság korai szakaszában a Bizottság még a régi keretek között vizsgálta a bankrendszer egyes szereplőinek nyújtott támogatásokat,⁵²¹ de a Lehman Brothers 2008. szeptemberi összeomlását követően előállt új helyzet véget vetett a boldog békeidőknek a pénzügyi ágazatban nyújtott állami támogatások szabályozását érintően is. A szabályok átalakítását az indokolta, hogy többé már nem elszigetelt bankmentési támogatási esetekről volt szó, hanem egyszerre több tagállam jelentős számú bankjának volt szüksége állami segítségre, és a tagállamok olyan, korábban nem látott intézkedéseket hoztak, amelyek hatása természetesen más tagállamokban is érződött, így fenyegetést jelentett a belső piaci versenyre nézve is. A strukturált termékek értékével kapcsolatos bizonytalanságok, valamint a likviditás szűkössége szintén állami közbeavatkozást igényelt. További kihívást jelentett, hogy az egyes bankokat támogató intézkedések már nem voltak elégségesek, és egész piacok számára elérhető állami eszközöket kellett teremteni a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében. Az állami támogatási szabályok a rendeltetésük – a belső piaci verseny védelme – és a szabályozási logikájuk miatt alkalmasak voltak annak biztosítására, hogy a bankszféra szereplői egyéges feltételekkel férjenek hozzá a szükséges állami forrásokhoz, de gyorsan át kellett alakítani az ágazatra vonatkozó megmentési és szerkezetátalakítási szabályokat ahhoz, hogy a válságkezelést az uniós versenyjog ne akadályozza.⁵²²

Az új szabályok alapján elfogadott intézkedések súlyát érzékelteti, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság által közzétett State Aid Scoreboard⁵²³ tanúsága szerint a 2008 és 2015 közötti időszakban a Bizottság összesen 820,9 milliárd euró feltőkésítési és 604,3 milliárd euró értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedést, 3311,2 milliárd euró értékben garanciát és 229,7 millió euró likviditási támogatást hagyott jóvá a 28 tagállamban a bankszektor számára; ezek teljes összege az EU 2015-ös GDP-je mintegy 34%-ának felel meg. A ténylegesen igénybe is vett támogatások aránya is rendkívül magas: az engedélyezett maximális támogatás – több mint 5 billió euró – közel 40%-át tették ki.

⁵¹⁹ Bizottsági közlemény: A Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról (2004/C 244/02), HL C 244., 2004. 10. 01.

⁵²⁰ Lásd bővebben STAVICZY 2015a, 3–15., illetve TÓTH Tihamér (2015): Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. évf. 1. sz. 17–54.

⁵²¹ BACON 2017.

⁵²² JONES 2016. 3. 1779. pont.

⁵²³ *State Aid Scoreboard 2017*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#crisis (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

10.9.1. A Bizottság közleményei

Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válság jelentette kihívásokhoz való igazítása bizottsági közlemények kiadásával történt, amelyek közül a 2008. október 13-án közzétett banki közlemény⁵²⁴ (a továbbiakban: 2008. évi közlemény) volt az első a sorban.

A 2008. évi közleményben már az állami támogatás jogalapjának változása is jelezte a helyzet rendkívüliségét, ugyanis a Bizottság a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti, egy korábban csak kivételesen alkalmazott esetkörre hivatkozott: „(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető [...] b) [...] egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás”. A közlemény ágazati és válságspecifikus eszközöket vezetett be, így például lehetővé tette a piaci helyzetre figyelemmel a 6 hónapon túli likviditási támogatást, illetve lazította a feltőkésítési szabályokat azzal, hogy a válságra tekintettel megmentési (és nem csak szerkezetátalakítási) céllal igénybe lehetett venni az eszközt. A válság miatt az eljárásokon és így a beavatkozásokon is gyorsított a Bizottság, valamint a kisebb feltőkésítéseket szerkezetátalakítás nélkül is jóváhagyhatta. A 2008. évi közlemény szabályai is tükrözték tehát, hogy az egyes érintett vállalatok problémáira fókuszáló általános megmentési és szerkezetátalakítási szabályok helyett más, az ágazati sajátosságokat és a válság tényét figyelembe vevő megközelítésre van szükség, mivel a pénzügyi piacok stabilitása rugalmasságot és gyors beavatkozást igényel⁵²⁵ azzal, hogy a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások alapvető elveinek érvényre juttatásától (életképesség helyreállítása, tehermegosztás és versenytorzító hatások korlátozása) a 2008. évi közlemény sem tekintett el.⁵²⁶

A 2008. évi közleményt a Bizottság 2008–2009 folyamán további közleményekkel egészítette ki. Egyrészt elfogadta a feltőkésítésre⁵²⁷ és az értékvesztett eszközökre⁵²⁸ vonatkozó közleményeket, amelyek e két – a likviditási válság elmúltával előtérbe kerülő mérlegproblémák kezelésére intenzíven alkalmazott – eszközre nézve tartalmaztak értékelési és módszertani szabályokat. Másrészt pedig kiadott egy, a szerkezetátalakítási tervek értékelésére, így egyebek mellett a vizsgálat 3 pillérének (életképesség, tehermegosztás, versenytorzítás) vizsgálatára vonatkozó részletesebb közleményt is.⁵²⁹ Ezekkel a közleményekkel vált teljessé a bankrendszerben a válságra tekintettel nyújtható állami támogatások átmeneti keretrendszere; a Bizottság a 4 közlemény időbeli hatályát először 2011 végéig (első

⁵²⁴ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02), HL C 270., 2008. 10. 25.

⁵²⁵ BACON 2017.

⁵²⁶ JONES 2016. 3. 1780.

⁵²⁷ A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok. (2009/C 10/03), HL C 10., 2009. 01. 15.

⁵²⁸ A Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről. (2009/C 72/01), HL C 72., 2009. 03. 26.

⁵²⁹ A Bizottság közleménye – A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján (2009/C 195/04), HL C 195., 2009. 08. 19.

meghosszabbítási közlemény⁵³⁰), majd 2011 végén határozatlan időre meghosszabbította (második meghosszabbítási közlemény⁵³¹). A feltökésítési, a szerkezetátalakítási és az értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény ma is hatályos, ahogy a meghosszabbítási közlemények is, amelyek szintén tartalmazznak anyagi előírásokat. A meghosszabbításokkal párhuzamosan a Bizottság az akut válsághelyzet elmúlására tekintettel megkezdte a szabályozás szigorítását is.⁵³²

A „normalitáshoz” való fokozatos visszatérés jegyében a 2008. évi közlemény helyébe lépő 2013. évi banki közlemény⁵³³ (a továbbiakban: 2013. évi közlemény) megszüntetett bizonyos, a válságra tekintettel engedélyezhető eszközöket, így például az új szabályok alapján már csak kivételes esetben engedélyez a Bizottság megmentési támogatást feltökésítés és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés formájában azelőtt, hogy a szerkezetátalakítási vagy felszámolási tervet jóváhagyná. A 2008 óta eltelt időszak fejleményeire – elsősorban az államadósság-válságra – tekintettel bevezetett változásként, de egyben a „normál” állami támogatási szabályok fokozottabb érvényesítéseként értékelhető az is, hogy az állami támogatás minimumra szorítása érdekében a Bizottság csak abban az esetben hagyja jóvá a támogatást, ha a részvényesek és az alárendelt hitelezők hozzájárultak a tőkehelyzet rendezéséhez, és ennek ellenére továbbra is szükség van állami beavatkozásra. Hangsúlyozandó azonban, hogy a 2013. évi közlemény szerinti támogatás jogalapja, az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés b) pontja a pénzügyi piacokon állandósult feszültség és a kedvezőtlen hatások továbbgyűrűzésének kockázata miatt szükséges,⁵³⁴ így az állami támogatási keretrendszer továbbra is fenntartja a rendkívüli beavatkozások lehetőségét, és a gazdaság többi szektorához képest eltérően szabályozza a bankszférának nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat.

10.9.2. A szanalási keretrendszer

A hatályos szabályok részletesebb bemutatása előtt érdemes kitérni arra is, hogy az Európai Unió nem kizárólag az állami támogatások területén törekszik arra, hogy a bankmentési célú támogatásokra vonatkozó szabályozás egységes legyen. A bankuniós kezdeményezés⁵³⁵ részeként megszületett a szanalási irányelv,⁵³⁶ amelyhez az euróövezetben egy egységes,

⁵³⁰ A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról (2010/C 329/07), HL C 329., 2010. 12. 07.

⁵³¹ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre 2012. január 1-jétől való alkalmazásáról (2011/C 356/02), HL C 356., 2011. 12. 06.

⁵³² JONES 2016, 3.1782.

⁵³³ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01), HL C 216., 2013. 07. 30.

⁵³⁴ 2013. évi közlemény 6. pont.

⁵³⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a bankunió kiterjesztéséről, 2017. 10. 11. COM(2017) 592.

⁵³⁶ A hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanalását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK,

az irányelv végrehajtását szolgáló rendelet,⁵³⁷ valamint egységes szanalási alap és mechanizmus is társul.

A szanalási irányelv jelentősége állami támogatási szempontból az, hogy amennyiben a kedvezményezett banknak rendkívüli állami pénzügyi támogatásra⁵³⁸ van szüksége, automatikusan úgy tekintendő, hogy fizetéseképtelen, vagy valószínűleg azzá válik, ami az egyik feltétele annak, hogy az intézmény a szanalási irányelv szerinti tagállami eljárás⁵³⁹ hatálya alá kerüljön. Azaz a legtöbb olyan esetben, amikor a Bizottságnak bankmentési/szerkezetátalakítási célú támogatást kell jóváhagynia, a tagállamnak a szanalási irányelv elveit és az irányelvben foglaltaknak megfelelő tagállami eljárást is alkalmaznia kell, és a Bizottságnak az értékelés során a szanalási irányelv követelményeinek figyelembevételét is vizsgálnia szükséges.⁵⁴⁰ Megjegyzendő, hogy természetesen nem minden bankszektornak nyújtott állami támogatás esetén kell a szanalási irányelvnek megfelelően eljárni, hiszen nem minden intézmény esetén teljesülnek a szanalási feltételek,⁵⁴¹ illetve maga a szanalási irányelv is lehetővé teszi rendkívüli állami pénzügyi támogatás nyújtását szanalási eljáráson kívül is.⁵⁴² Ha azonban az intézkedés állami támogatást tartalmaz, a Bizottság jóváhagyására vagy összeegyeztethetőségi jogcímre szükség van, csak vannak esetek, amikor a szanalási szabályokat ezzel párhuzamosan nem kell alkalmazni.

A szanalási irányelv legfontosabb, állami támogatási szempontból releváns jogintézményei és elvei a következők. Egyrészt a szanalási irányelv meghatározza a szanalási eszközöket (vagyonértékesítés, eszközelkülönítés, áthidaló intézmény alkalmazása és 2016-tól a hitelezői feltőkésítés), valamint azok részletes anyagi és eljárási szabályait. Az eszközök alkalmazásával kapcsolatban a szanalási irányelv jelzi, hogy annak során a tagállamnak be kell tartania az állami támogatási keretrendszer szabályait, azaz ha az eszköz állami támogatást tartalmaz (akár a kedvezményezett intézkedés, akár más érintett számára – például az áthidaló intézmény eszközeinek értékesítése esetén az utóbbi eset felmerülhet), akkor az intézkedés csak az állami támogatási szabályokkal összhangban (azaz elsősorban bizottsági jóváhagyás alapján) valósítható meg.⁵⁴³

2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 173., 2014. 06. 12.).

⁵³⁷ A hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanalási Mechanizmus keretében történő szanalására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanalási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. július 15-ei 806/2014/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 225, 2014. 07. 30.).

⁵³⁸ A rendkívüli állami pénzügyi támogatás fogalmi elemei közé tartozik, hogy állami támogatás legyen az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerint; lásd a szanalási irányelv 2. cikk (1) bekezdés 28. pontját.

⁵³⁹ Magyarország a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről a 2014. évi XXXVII. törvénnyel ültette át a szanalási irányelvet. A szanalási hatóság feladatkörét Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank látja el.

⁵⁴⁰ BACON 2017. 16. 29.

⁵⁴¹ Szanalási irányelv, 32. cikk és 2014. évi XXXVII. törvény 17. §.

⁵⁴² Szolvens intézményeknek nyújtható állami támogatás elővigyázatossági, megelőző jelleggel, ha ez nemzetgazdasági zavarok kezeléséhez szükséges, lásd: szanalási irányelv, 32. cikk (4) bekezdés d) pont és 2014. évi XXXVII. törvény, 17. § (1) bekezdés d) pont.

⁵⁴³ Lásd például a szanalási irányelv 41. cikk (4) vagy 42. cikk (6) bekezdését.

Az állami támogatás minimumra szorítása szempontjából lényeges, hogy a szanálási irányelv sajátos tehermegosztási szabályokat is tartalmaz, azaz a szanálás során végrehajtott intézkedések miatt felmerülő veszteségeket a tulajdonosok, majd a hitelezők (a felszámolási eljárási hierarchia alapján úgy, hogy az azonos hitelezői osztályba tartozó hitelezőket egyenlő elbánásban kell részesíteni) viselik. A betétbiztosítás hatálya alá eső betétekre nem vonatkozik a tehermegosztás.⁵⁴⁴ Szintén csökkentheti a szükséges állami támogatás mértékét, illetve a versenytorzító hatást ellensúlyozza, hogy bizonyos tőkeinstrumentumokat (tőkeelemeket) kötelezően le kell írni.⁵⁴⁵ Állami támogatási szempontból kiemelendő az is, hogy az irányelv hitelezői feltőkésítés esetén *reorganizációs terv* elkészítését írja elő, amelynek összhangban kell lennie az állami támogatási szabályok szerint kötelező szerkezetátalakítási tervvel.⁵⁴⁶

10.9.3. A hatályos szabályok

Jelenleg a 2013. évi közlemény jelenti a bankmentő intézkedésekkel kapcsolatos bizottsági joggyakorlat alapját, de nem szabad elfeledkezni a már említett 3, még hatályos, 2008–2009-ben elfogadott közleményről sem, amelyek feltőkésítés, szerkezetátalakítás és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés alkalmazása esetére tartalmazznak fontos, a Bizottság döntéseit meghatározó kritériumokat.

A 2013. évi közlemény szerinti határozatok joga lapja, ahogy már említettük, továbbra is a 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja. A 2013. évi közlemény elismeri ugyan, hogy a válság enyhítése érdekében eredményes intézkedéseket hoztak a tagállamok, de egyes tagállamokban továbbra is nehézségek tapasztalhatók az eszközminőség és a finanszírozás területén, azaz nem egészséges az ágazat működése, a gazdasági növekedés is mérsékelt, és a pénzügyi piacok is volatilisak. Erre tekintettel a Bizottság továbbra is úgy véli, hogy indokolt a tagállamok „gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése érdekében történő támogatásnyújtás” lehetőségének fenntartása.⁵⁴⁷

Bár a fentiek alapján egyértelmű, de a közlemény külön ki is mondja, hogy a támogatás célja – az állami támogatási szabályok általános rendeltetése, azaz a versenytorzítások minimálisra szorítása mellett – a pénzügyi stabilitás fenntartása (az esetleges pénzügyi piaci válságok megelőzése az azok továbbgyűrűzésében rejlő kockázatokra figyelemmel), valamint annak biztosítása, hogy a bankrendszer hitelezze a reálgazdaságot. A pénzügyi stabilitással kapcsolatban azonban azt is fontosnak tartotta leszögezni a Bizottság, hogy csak egészséges bankok jelentenek pénzügyi stabilitást, azaz a támogatás előfeltétele, hogy az életképesség helyreállításához hozzájáruljon; ha ez nem lehetséges, az intézményt – rendezett módon – fel kell számolni.⁵⁴⁸ A 2013. évi közlemény szabályozza azt az esetet is, ha az állami támogatás éppen a rendezett felszámoláshoz szükséges, és a közlemény

⁵⁴⁴ Szanálási irányelv 34. cikk és 2014. évi XXXVII. törvény 20. §.

⁵⁴⁵ Szanálási irányelv 59–60. cikk és 2014. évi XXXVII. törvény 74–75. §.

⁵⁴⁶ Szanálási irányelv 52. cikk és 2014. évi XXXVII. törvény 34. szakasz.

⁵⁴⁷ 2013. évi közlemény 3–6. pont.

⁵⁴⁸ 2013. évi közlemény 7–11. pont.

legfontosabb elvei (tehermegosztás, tervekészítés, versenytorzítás kompenzációja) a fel-számolási támogatás esetén is érvényesülnek.⁵⁴⁹

A hatályos szabályok fontos eleme a tehermegosztás elvének fokozott érvényesítése, ami azt jelenti, hogy míg a válság kezdetén a Bizottság csak minimális hitelezői részvételt várt el a krízis súlyosságára figyelemmel, és a tagállamok között ennek megfelelően nagy különbségek voltak a hitelezői hozzájárulás tényleges mértékében az egyes tagállamok között, addig a Bizottság a mostani előírások értelmében a támogatásnyújtást megelőzően elvárja a tőkeképzési lehetőségek maximális kihasználását és a hitelezők korábbiaknál nagyobb mértékű bevonását a terhek viselésébe.⁵⁵⁰

Kiemelendő még a 2013. évi közlemény (és annak rendelkezése folytán⁵⁵¹ a többi közlemény) személyi hatálya: a közleményeket a hitelintézetekre alkalmazza a Bizottság arra figyelemmel, hogy egy hitelintézet rendezetlen megszűnése kedvezőtlen hatással lehet a pénzügyi piacokra, és egyetlen nagyobb bank felszámolását megérezheti a gazdaság egésze is. Azzal kapcsolatban, hogy mi minősül hitelintézetnek, a 2013. évi közlemény egy már nem hatályos irányelvre mutat,⁵⁵² de a hivatkozott meghatározás helyébe lépett definíció⁵⁵³ szerint is a hitelintézet egy olyan vállalkozás, amely a nyilvánosságtól betéteket vagy más visszafizetendő pénzeszközöket vesz át, valamint saját számlára hiteleket nyújt. A 2013. évi közlemény értelmében a közlemény hatálya kiterjed a biztosítótársaságokra és a leányvállalatokra is.⁵⁵⁴

A 2013. évi és a többi hatályos közlemény (a feltőkésítési, szerkezetátalakítási és értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény, a továbbiakban a 2013. évi közleménnyel és a meghosszabbítási közleményekkel együtt: válságközlemények) szerint jóváhagyható támogatási formák 4 csoportba sorolhatók: ezek a garanciák, a likviditási intézkedések, a feltőkésítések és az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések. Mivel az egyes kategóriákra vonatkozó hatályos különös szabályok a válságközleményekben elszórva találhatók, és a válságközlemények az egymásra épülésük miatt nehezen áttekinthetők (különösen, hogy mindkét meghosszabbítási közlemény és a 2013. évi közlemény is módosított a korábbi közlemények szabályain úgy, hogy azok tárgyát érintően további – és ma is hatályos – követelményeket is rögzített), a 4 támogatási formára vonatkozó szabályok hivatkozásait a 26. táblázat foglalja össze.

⁵⁴⁹ 2013. évi közlemény 65–88. pont.

⁵⁵⁰ 2013. évi közlemény 15–20. pont.

⁵⁵¹ 2013. évi közlemény 25. pont.

⁵⁵² A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006. június 14-i 2006/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 177., 2006. 06. 30.), 4. cikk 1. pont.

⁵⁵³ A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 176., 2013. 06. 27.) 4. cikk (1) bekezdés 1. pontjára mutat a 2006/48/EK irányelvet felváltó, a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU irányelv (HL L 176., 2013. 06. 27.) 3. cikk (1) bekezdés 1. pontja a hitelintézet fogalmának meghatározásakor.

⁵⁵⁴ 2013. évi közlemény 25–27. pont.

26. táblázat

*A válságközlemények egyes támogatási formákra vonatkozó különös szabályai*⁵⁵⁵

Kezességvállalás	Likviditási intézkedés	Feltőkésítés	Értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés
2013. évi banki közlemény, 56–61. pontok	2013. évi banki közlemény, 56–61. pontok	2013. évi banki közlemény, 28–55. pontok	2013. évi banki közlemény, 28–55. pontok
Második meghosszabbítási közlemény, 15–22. pontok		Feltőkésítési közlemény	Értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény
		Első meghosszabbítási közlemény, 12–16. pontok	Első meghosszabbítási közlemény, 13–16. pontok
		Második meghosszabbítási közlemény, 6–14. pontok	Második meghosszabbítási közlemény, 14. pont

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben az adott kategória szabályai előírják a szerkezetátalakítási terv készítésének kötelezettségét, a szerkezetátalakítási közleményben foglaltak is irányadók az intézkedés állami támogatási szempontú értékelésekor.

A Bizottság általi jóváhagyáshoz a szerkezetátalakítási terveknek be kell mutatniuk, hogy a bank hogyan fog visszatérni a hosszú távú életképességhez, amelyet akkor ér el a hitelintézet, ha képes valamennyi költsége (ideértve az értékcsökkenést és a pénzügyi költségeket is) fedezésére, és megfelelő sajáttőkearányos nyereséget termel. A szerkezetátalakítási terv és a bizottsági határozat rendelkezik a szerkezetátalakítási időszakról is, amely végével (általában 5 év) megszűnnek a bank működését érintő kötelezettségvállalások és korlátozások.⁵⁵⁶

A hosszú távú életképesség helyreállítása érdekében a bizottsági joggyakorlat alapján különböző intézkedések írhatók elő, így például megszüntethetők a bank bizonyos kockázatos tevékenységei, költségcsökkentésre kötelezhető az intézmény, átalakítható a vezetés és az irányítás, és kötelezővé tehető a bank piaci értékesítése is.

A szerkezetátalakítási tervnek a támogatás versenytorzító hatását (és erkölcsi kockázatát) ellensúlyozandó rendelkeznie kell bizonyos kompenzációs intézkedésekről. Ezeket a Bizottság több szempont alapján határozza meg, így például figyelembe veszi a bank által kapott támogatás mértékét számszerűen és a bank kockázattal súlyozott eszközeihez viszonyítva, valamint a piac jellemzőit, illetve az életképesség szempontjait is.⁵⁵⁷

Az alkalmazható korlátozások tárháza széles, mivel nincs két ugyanolyan bank, és megfelelő egyensúlyt kell találni az életképesség és a versenytorzító hatás visszaszorítása között. A Bizottság egyebek mellett előírhatja a banki leányvállalatok és üzletágak

⁵⁵⁵ BACON 2017 felosztása alapján (16.31., 16.38., 16.42. és 16.55.).

⁵⁵⁶ Szerkezetátalakítási közlemény 13–14. pont.

⁵⁵⁷ Szerkezetátalakítási közlemény 30–34. pont.

leválasztását vagy a mérlegfőösszeg korlátozását, felvásárlási és osztalékfizetési tilalmat alkalmazhat, és korlátozhatja az agresszív kereskedelmi gyakorlatot.⁵⁵⁸

A *kezeségvállalást* és a *likviditási támogatást* tartalmazó intézkedések megvalósíthatók ad hoc támogatásként és programként is. Kivételes esetben arra is lehetőség van, hogy a Bizottság ideiglenes jóváhagyással a szerkezetátalakítási terv elfogadása előtt megmentési támogatásként jóváhagyjon kezességet vagy likviditási támogatást.⁵⁵⁹

Program esetén legfeljebb 6 hónapra szólhat a Bizottság engedélye, és a kedvezményezettek csak nem tőkehiányos bankok lehetnek; a tőkehiányos bankoknak nyújtott kezeségvállalást és likviditási támogatást külön be kell jelenteni a Bizottságnak. A kezeségvállalási programok jóváhagyásának további feltétele, hogy a 3 évnél hosszabb futamidejű kezeségvállalás az egyes bankok esetén nem haladhatja meg a teljes kezeségvállalási összeg egyharmadát.⁵⁶⁰

A kezeségvállalási intézkedésekre vonatkozó előírás, hogy kezeség csak új elsőhelyi adósság kibocsátására nyújtható, és a 3 hónaptól 5 évig (fedezett kötvények esetén 7 évig) tartó futamidejű, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokra lehet adni. 3 évnél hosszabb időre csak indokolt esetben, illetve akkor vállalható kezeség, ha a 3 évnél hosszabb időre szóló kezeség legfeljebb a teljes kezeségvállalás egyharmadára terjed ki.⁵⁶¹ A kezeségvállalásért díjat kell fizetnie a hitelintézetnek; a minimális díjmérték megállapításához a második meghosszabbítási közleményben foglalt módszertant⁵⁶² kell alkalmazni.⁵⁶³

Kezeségvállalás esetén szerkezetátalakítási terv készítésére akkor van szükség a bizottsági jóváhagyástól számított 2 hónapon belül, ha a hitelintézet által kapott, új kötelezettségekre vonatkozó kezeség időpontjában az összes kezeséggel biztosított kötelezettség meghaladja az összes kötelezettség 5%-át és az 500 millió eurót. Szintén szerkezetátalakítási terv nyújtandó be akkor, ha a kezeségvállalást érvényesíti a hitelintézet.⁵⁶⁴ Mivel a joggyakorlat alapján van példa rá,⁵⁶⁵ a szerkezetátalakítási terv készítésére vonatkozó kötelezettséget előírhatja a Bizottság likviditási támogatásnál is annak ellenére, hogy a 2013. évi közlemény a kötelezettségnél csak a kezeségvállalást említi.

Kezeségvállalás és likviditási támogatás esetén az állami támogatás igénybevételének reklámozásától és az agresszív kereskedelmi stratégiától akkor is tartózkodni kell, ha szerkezetátalakítási terv nem készítendő, és így a versenytorzító hatást enyhítő intézkedéseket sem kell külön vállalni.⁵⁶⁶

A *feltőkésítés* eszköze akkor alkalmazható, ha a hitelintézet kimerítette a tőkeképzési lehetőségeit. Ezt bizonyítandó a tagállamnak tőkeképzési tervet kell prenotifikáció keretében

⁵⁵⁸ A lehetséges kompenzációs intézkedések részletesebb bemutatásához lásd JONES 2016. 3.1867–3.1887 és BACON 2017. 16.71–16.78.

⁵⁵⁹ 2013. évi közlemény 56–58. pont.

⁵⁶⁰ 2013. évi közlemény 58. és 60. pont.

⁵⁶¹ 2013. évi közlemény 59. pont a)–b) alpont.

⁵⁶² Második meghosszabbítási közlemény 15–22. pont.

⁵⁶³ 2013. évi közlemény 59. pont c) alpont.

⁵⁶⁴ 2013. évi közlemény 59. pont d)–e) alpont.

⁵⁶⁵ BACON 2017. 16.40.; lásd a Bizottság N 225/2010 számú ügyben hozott, 2010. június 28-i C(2010)4399 számú határozatának 16. és 24. pontját.

⁵⁶⁶ 2013. évi közlemény 59. pont f) alpont.

bemutatnia,⁵⁶⁷ és csak a tőkeképzés, valamint a teherviselés után fennmaradó tőkehiányt fedező állami támogatást hagyhatja jóvá a Bizottság.⁵⁶⁸ A támogatási formát a Bizottság elsősorban ad hoc támogatásként értékeli, figyelemmel arra, hogy a 2013. évi közlemény csak szűk körben teszi lehetővé a programon alapuló feltőkésítést: ilyen programok legfeljebb 6 hónapra hagyhatók jóvá, és csak kisebb (100 millió eurónál kisebb mérlegfőösszegű és eszközalapon legfeljebb 1,5%-os piaci részesedésű) hitelintézetek lehetnek a kedvezményezettjei.⁵⁶⁹

A feltőkésítés nem ingyen juttatás, és törekedni kell arra, hogy átmeneti legyen; ennek megfelelően a feltőkésítési közlemény szabályozza a feltőkésítés ellentételezése ármegállapításának elveit,⁵⁷⁰ és megfelelő ösztönzőket kell alkalmazni annak érdekében, hogy az állam mielőbb visszakapja a nyújtott tőkét.⁵⁷¹

A feltőkésítés alkalmazhatóságának előfeltételeként a Bizottság előírhatja a vezetés leváltását, valamint szigorú javadalmazási korlátok is előírhatók.⁵⁷² A vonatkozó szabályok értelmében a részvényeseknek, de – elsődleges alapvető tőkévé alakítás vagy az instrumentumok tőkeösszege leírásának formájában – a hibridtőke-tulajdonosoknak és az alárendelt hitelezőknek is „a lehető legmesszebbmenőkig” hozzá kell járulniuk a tőkehiány csökkentéséhez.⁵⁷³ A teherviselési kötelezettség érvényesítésétől akkor tekinthet el a Bizottság, ha az a pénzügyi stabilitást veszélyezteti, vagy ha az intézkedés szükségtelen és aránytalan lenne.⁵⁷⁴ Megjegyzendő, hogy míg a 2013. évi közlemény védi a nem alárendelt hitelezők valamennyi kategóriáját, a szanalási irányelv szerinti fent hivatkozott tehermegosztási kötelezettség a biztosított betétek jogosultjain túl más hitelezői csoportokra is kiterjed, azaz a szanalási irányelv szigorúbb (a hitelezőkre nézve hátrányosabb) a 2013. évi közlemény szerinti elvárásoknál.⁵⁷⁵ A feltőkésítés alkalmazásának további feltétele, hogy a bank már a tőkehiány észlelését követően és a szerkezetátalakítási időszakban olyan magatartást tanúsítson, amely megakadályozza a tőkekiáramlást (így például nem fizethet osztalékot).⁵⁷⁶

A hatályos szabályok a 2008. évi közleményhez hasonlóan továbbra is lehetővé teszik a feltőkésítés jóváhagyását megmentési támogatás formájában, de csak akkor, ha ez a pénzügyi stabilitás megóvása érdekében szükséges. Ebben az esetben a szerkezetátalakítási tervet utólag kell benyújtani a Bizottságnak jóváhagyásra, és a tehermegosztási szabályok érvényesítése is elhalasztható a támogatásnyújtás utáni időszakra.⁵⁷⁷

Az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedésekre (az eszközökkel kapcsolatos kockázatok állami átvállalása például egy „rossz bankon” keresztüli eszközvásárlás vagy az eszközökkel kapcsolatos veszteségekre nyújtott garancia útján) a feltőkésítések esetén irányadó tehermegosztási és magatartási szabályok alkalmazandók, és a szerkezetátalakítási

⁵⁶⁷ 2013. évi közlemény 32–35. pont.

⁵⁶⁸ 2013. évi közlemény 48. pont.

⁵⁶⁹ 2013. évi közlemény 54–55. pont.

⁵⁷⁰ Feltőkésítési közlemény 24–30. pont.

⁵⁷¹ Feltőkésítési közlemény 23. pont, 31–34. pont.

⁵⁷² 2013. évi közlemény 37–38. pont.

⁵⁷³ 2013. évi közlemény 40–44. pont.

⁵⁷⁴ 2013. évi közlemény 45–46. pont.

⁵⁷⁵ Szanalási irányelv 34. cikk és 2014. évi XXXVII. törvény 20. §.

⁵⁷⁶ 2013. évi közlemény 47. pont.

⁵⁷⁷ 2013. évi közlemény 50–53. pont.

terv készítése is szükséges.⁵⁷⁸ A programokra vonatkozó előírások is hasonlóak a feltőkésítésekénél alkalmazandókhoz, de az értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény alapján a programban való részvételt a Bizottság kötelezővé teheti.⁵⁷⁹

Értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések esetén az eszközöket az ellentételezés és a támogatási összeg meghatározása érdekében árazni szükséges. Ennek keretében meg kell állapítani az érintett eszköz aktuális piaci árát és a maximális átvételi árat is; a támogatás az aktuális piaci ár (ami befagyott piac esetén nulla is lehet), illetve az átvételi ár közötti különbség.⁵⁸⁰ A maximális átvételi ár az eszközök úgynevezett *tényleges gazdasági értéke*. A Bizottság elfogadja tényleges gazdasági értéként az eszköz cash-flow-kon alapuló, tágabb időhorizont alapján kiszámított értékét.⁵⁸¹ A tényleges gazdasági érték tehát egy olyan elméleti érték, amely rendes piaci körülmények között (alacsony fokú piaci bizonytalanság, megfelelő forgalom és magas likviditás) mellett megfelelne a piaci árnak.⁵⁸²

⁵⁷⁸ BACON 2017. 16. 59.

⁵⁷⁹ Értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény 26–27. pont.

⁵⁸⁰ Értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény 10. lábjegyzet.

⁵⁸¹ Értékvesztett eszközökre vonatkozó közlemény 39–41. pont. Az értékelési alapelveket és eljárásokat a közlemény IV. melléklete rögzíti.

⁵⁸² JONES 2016, 3.1811.

11. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK AZ EURÓPAI STRUKTURÁLIS ÉS BERUHÁZÁSI ALAPOK VÉGREHAJTÁSA SORÁN

11.1. Állami támogatási szabályok és a különböző fejlesztési források

Az Európai Unióban a világon egyedülálló módon az Európai Unió működéséről szóló szerződés által uniós hatáskörként meghatározott egységes rendszerű versenypolitika, azon belül állami támogatások szabályozására és ellenőrzésére vonatkozó szabályrendszert alakítottak ki az egységes belső piac zavartalan működésének biztosítására.

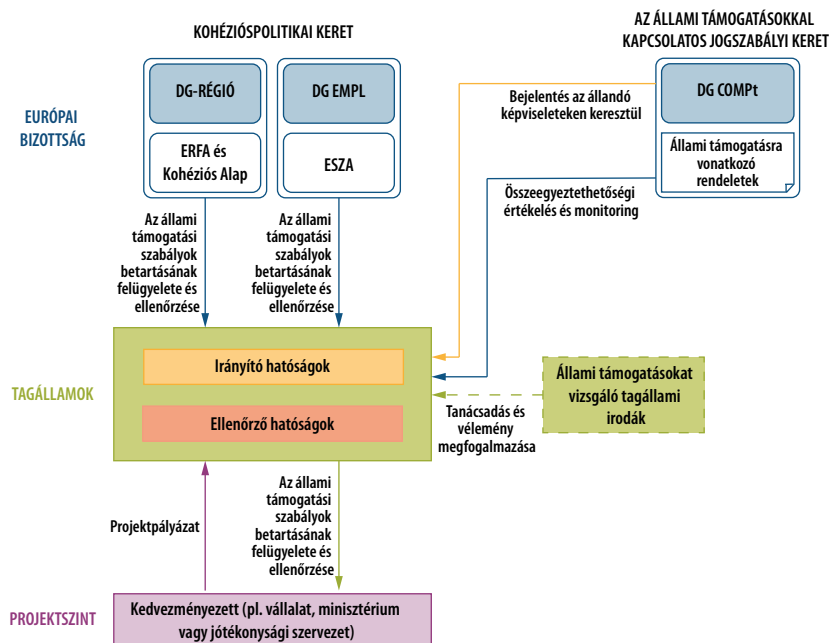
Az állami támogatási szabályok a *tagállamok által* a gazdasági tevékenységet folytató jogalanyok számára nyújtott támogatásokra vonatkoznak. A Bizottság vagy bármely más uniós szerv, például az Európai Beruházási Bank (EBB) által *közvetlenül nyújtott támogatások* azonban nem tartoznak az állami támogatásra vonatkozó szabályok hatálya alá.

Az *Európai Unió kohéziós politikája* a közösségi politikák egyike – a Közösség belső fejlesztési politikája, amely az EU egész területére kiterjedő (az összes tagországot magában foglaló), kiegyenlített gazdasági növekedést, szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni olyan beruházások ösztönzésével, amelyekre egyébként támogatás hiányában nem kerülne sor.¹

A kohéziós politika területén működtetett úgynevezett *európai strukturális és beruházási alapok*² (ESB) támogatását megosztott irányítási és végrehajtási rendszerben használják fel, amelyben a nemzeti hatóságok mérlegelési és döntési jogkörrel rendelkeznek a források felett. A tagállamok szintjén az irányító hatóságok felelősek az operatív programok napi igazgatásáért. Nekik kell az irányítási ellenőrzések révén biztosítaniuk, hogy valamennyi társfinanszírozott projekt jogosult legyen uniós támogatásra, valamint hogy a bejelentett projektkiadások megfeleljenek a jogosultsági feltételeknek, és ezen belül az állami támogatási szabályokkal is összhangban legyenek.

¹ HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 614.

² Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).



11. ábra

A kohéziós politikában és az állami támogatás nyújtásának folyamatában részt vevő szereplők

Forrás: Európai Számvevőszék

A tagállami döntési hatáskörre tekintettel az ESB végrehajtása – bár EU-költségvetési forrásokról van szó – *nem mentesül az állami támogatási szabályok alól*, és teljes mértékben az állami támogatási szabályok előírásainak figyelembevételével kell eljárni.

A kohéziós politika területén felhasznált ESB-alapok és a tagállami, közpénzekből nyújtott (társ)finanszírozás is állami forrásoknak minősülnek, és az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése szerint az államnak tudhatók be.

27. táblázat

A különböző források állami támogatási megítélése

Tagállami közpénzek	Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESB)	Magánforrások	Közvetlen EU-források (például H2020)	EBB-finanszírozás
Állami kontroll		Nincs állami kontroll		
Állami források		Nem állami források		
Vállalkozásoknak juttatott források				

Forrás: a szerző szerkesztése

Nem minősül viszont állami forrásnak az a közvetlenül vagy közvetve az Unió által irányított finanszírozás, amelyet az Európai Bizottság (vagy egyéb uniós intézmény vagy szerv) felhatalmazása alapján az EBB-csoport vagy bármely más megbízott szervezet hajt végre, és amelynek esetében ezért nem a tagállami hatóságok döntenek a források felhasználásáról. Az ilyen finanszírozás nem az államnak tudható be, következésképpen nem tekintendő állami támogatásnak.

Ez azért érdekes és fontos kérdés, mert egyrésztől zavart okozhat, hogy bár egyformán az EU költségvetéséből vannak a források, mégis más állami támogatási megítélés alá tartoznak a végrehajtás módjától függően. Másrészt számos olyan konstrukció is van, ahol együttesen használják fel az ESB-forrásokat és a közvetlenül kezelt EU-forrásokat. Ilyen esetben kiemelten fontos a végrehajtásnál a megfelelő állami támogatási szabályalkalmazás.

Ha az EBB-csoport (az EBB és az EBA) saját forrásaiból, saját kockázatára fektet be, ez a befektetés az állami támogatási szabályok értelmében magánjellegűnek tekintendő, és nem minősül az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak. Ez egyúttal azt jelenti, hogy az EBB és az EBA *teljes mértékben* saját kockázatra befektetett saját forrásait nem kell figyelembe venni a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra vonatkozó felső határ kiszámításánál, a bejelentési határértékek esetében, valamint a támogatási intenzitás kiszámításához. Megjegyzendő azonban, hogy a 966/2012/EU, Euratom-rendelet (a költségvetési rendelet) szerint³ az uniós pénzügyi eszközök „nem torzíthatják a belső piaci versenyt, és összhangban [kell állniuk] az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal”.

Az Európai Stratégiai Beruházási Alapból (ESBA) nyújtott támogatás nem minősül állami forrásnak, így állami támogatásnak sem. Ehhez járul, hogy az ESBA-források nem tartoznak a költségvetési rendelet hatálya alá. Ennélfogva nem vonatkozik rájuk az állami támogatási szabályokkal való összhangra vonatkozóan a költségvetési rendelet 140. cikke (2) bekezdésének c) pontjában rögzített követelmény. Így az EBB-csoport ESBA-garanciával fedezett saját forrásainak felhasználását illetően nincs szükség az állami támogatás ellenőrzésére.

Az állami támogatási szabályok megfelelő alkalmazása kihívást jelent, de alapvető fontosságú a szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók elkerülése érdekében.

³ A költségvetési rendelet 140. cikke (2) bekezdésének c) pontja.

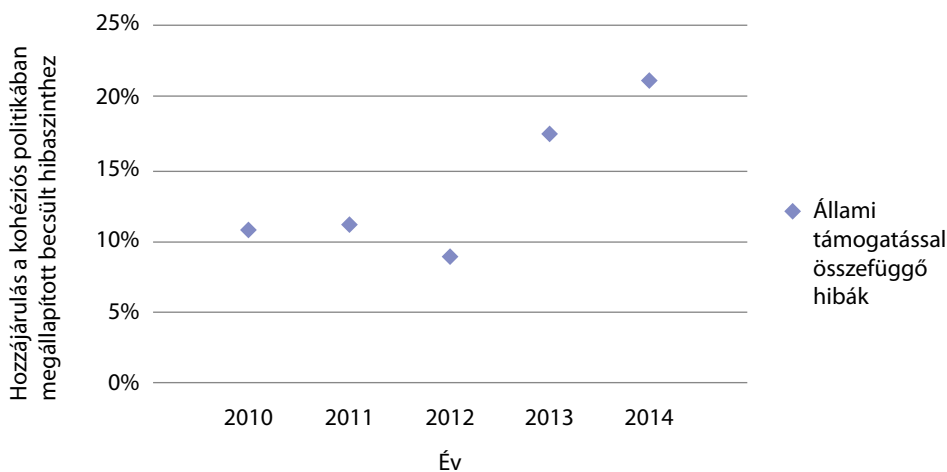
28. táblázat

Éves szabályszerűségi ellenőrzések során feltárt, állami támogatásokkal összefüggő hibák
(ECA; 2010–2014)

Alap	Év	Vizsgált projektek száma	Állami támogathoz kapcsolódó projektek száma	% (4/3)	Állami támogatásokkal összefüggő hibák száma (5)	% (5/4)	Állami támogatásokkal összefüggő, pénzügyi hatással járó hibák száma	Állami támogatásokkal összefüggő, pénzügyi hatással nem járó hibák száma
ERFA/KA	2010	163	37	22,7%	2	5,4%	2	0
	2011	168	43	25,6%	8	18,6%	4	4
	2012	168	30	17,9%	6	20,0%	2	4
	2013	168	51	30,4%	16	31,4%	5	11
	2014	161	59	36,6%	14	23,7%	3	11
ERFA/KA összesen		828	220	26,6%	46	20,9%	16	30
ESZA	2010	66	0	0,0%	0	0,0%	0	0
	2011	166	8	4,8%	0	0,0%	0	0
	2012	168	3	1,8%	3	100,0%	0	3
	2013	175	14	8,0%	1	7,1%	0	1
	2014	170	24	14,1%	0	0,0%	0	0
ESZA összesen		745	49	6,6%	4	8,2%	0	4
Összesen		1573	269	17,1%	50	18,6%	16	34

Forrás: a szerző szerkesztése, adatok forrása: Európai Számvevőszék

A kohéziós politika területén a 2010–2014-es időszakra jellemző, az Európai Számvevőszék által becsült átlagos éves hibaszint 13,5%-a állami támogatásokkal összefüggő hibáknak volt betudható.



12. ábra

Az állami támogatásokkal összefüggő hibák hozzájárulása a becült hibaszinthez a kohéziós politika területén, 2010–2014

Megjegyzés: Az, hogy az állami támogatásokkal összefüggő hibák milyen mértékben járulnak hozzá a becült hibaszinthez a kohéziós politika területén, az állami támogatásokkal összefüggő hibák súlyosságától és számától függ.

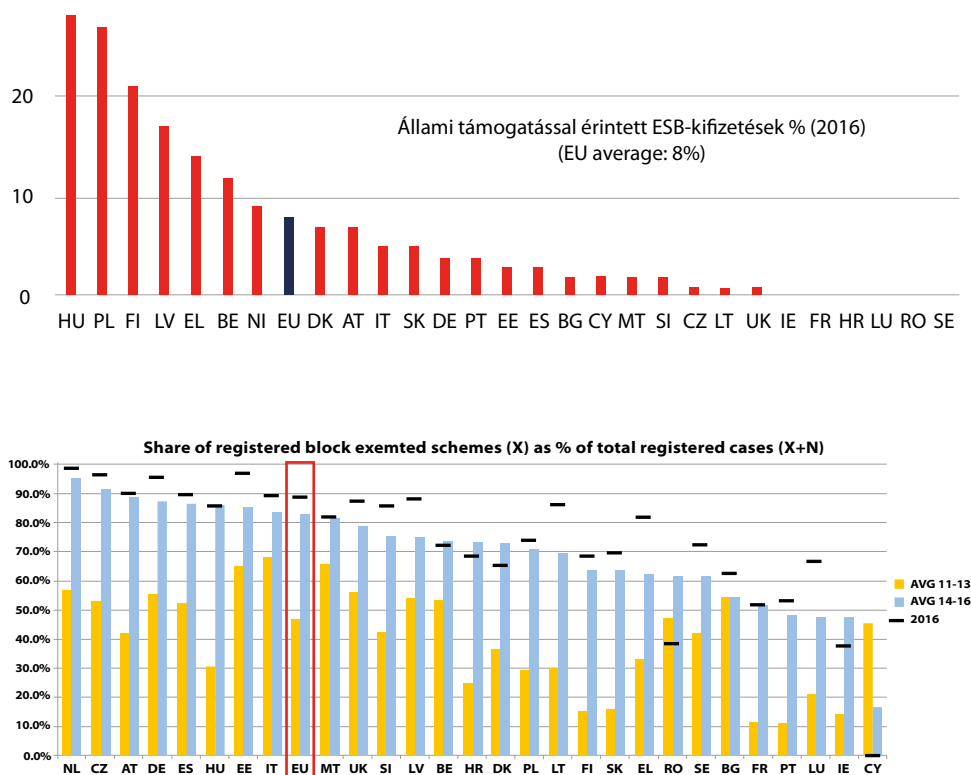
Forrás: Európai Számvevőszék

11.2. Állami támogatási szabályok a kohéziós politikában

11.2.1. Az állami támogatási szabályok jelentősége a kohéziós politikában

Az ESB-alapokra vonatkozó szabályok alapelveként fogalmazzák meg az uniós költségvetés végrehajtása vonatkozásában a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. Az általános rendelet szerint⁴ az ESB-alapok által támogatott műveleteknek összhangban kell lenniük a közösségi, így különösen az állami támogatási és a releváns nemzeti szabályokkal egyaránt.

⁴ CPR 6. cikk.



13. ábra

Állami támogatásokkal érintett ESB-források

Forrás: Európai Bizottság

Az állami támogatás fogalmát akként rögzíti az általános kohéziós rendelet,⁵ miszerint az EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá eső támogatás, amely magában foglalja az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben,⁶ az 1535/2007/EK bizottsági rendeletben⁷ és a 875/2007/EK bizottsági rendeletben⁸ meghatározott csekély összegű (de minimis) támogatást is.

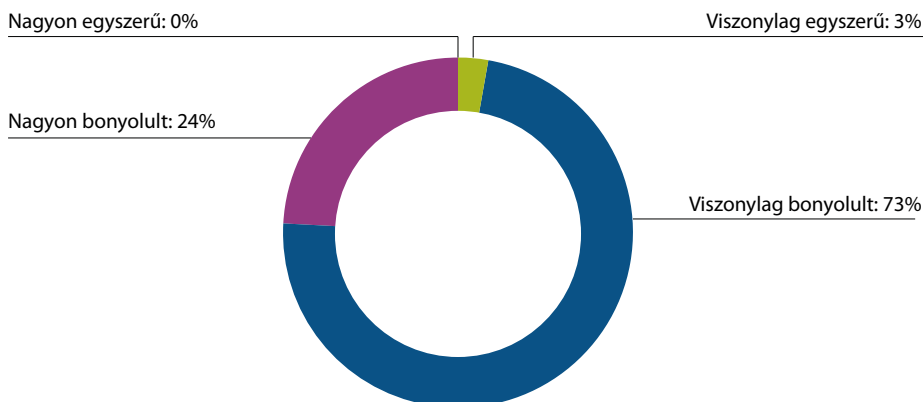
⁵ CPR 2. cikk.

⁶ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006. 12. 28., 5. o.).

⁷ A Bizottság 1535/2007/EK rendelete (2007. december 20.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 337., 2007. 12. 21., 35. o.).

⁸ A Bizottság 875/2007/EK rendelete (2007. július 24.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a halászati ágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról és az 1860/2004/EK rendelet módosításáról (HL L 193., 2007. 07. 25., 6. o.).

Fontos és meghatározó kérdés a kohéziós politikai végrehajtás során, hogy miként lehet *a két szabályrendszer összhangban helyesen alkalmazni*, hogyan működik az állami támogatási ellenőrzés az ESB-alapok felhasználásánál, milyen kockázatok vannak a rendszerben, és ezeket hogyan lehet kezelni.



14. ábra

Az állami támogatások területére vonatkozó uniós jogi keret értékelése – az ellenőrző hatóságok szerint
 Forrás: Európai Számvevőszék

Az általános tapasztalat azt támasztja alá, hogy *az állami támogatási szabályok jelentősen megnehezítik és késleltetik a kohéziós politika megvalósítását*. Ennek oka, hogy nem állnak teljes összhangban az állami támogatásra és a kohéziós politikára irányuló előírások. Ez megjelenik például a támogatható projektek⁹ vagy elszámolható költségek vagy azoknak mértéke, illetve a végrehajtó kiválasztása¹⁰ kérdésében. E tapasztalatok alapján a végrehajtási időszakban visszatérő kérdésként merül fel, hogy a kohéziós politika kiadásait – hasonlóan a közvetlenül végrehajtott EU-forrásokhoz – nem kellene-e mentesíteni az állami támogatási tárgyú kötöttségeitől.

A kohéziós politikai szabályozásban az általános rendeletben az állami támogatási szabályok az alábbi területeken jelennek meg hangsúlyosan: műveletek tartóssága, pénzügyi eszközök, jövedelemtermelő projektek, köz- és magánszféra közötti partnerségek.

Új elem a 2014–2020 közötti időszak kohéziós politikájában, hogy úgynevezett *előzetes feltételként* (ex ante)¹¹ állami támogatási kérdések is megjelentek: az állami támogatási szabályok eredményes alkalmazása; az alkalmazottak számára nyújtott képzések és az információk terjesztése; igazgatási kapacitás. Magyarország teljesítette ezen feltételeket.

⁹ Lásd megkezdettség vagy exportra termelés támogatása.

¹⁰ Lásd a városfejlesztésnél.

¹¹ Az ex ante feltételek teljesítendőik a forrásfelhasználás megfelelősége érdekében, a feltételek nemteljesítése a kohéziós források megvonásával járhat.

11.2.2. A kohéziós és állami támogatási szabályozás személyi, tárgyi és időbeli hatálya

A korábban jelzettek szerint az Európai Bizottság/EBB által központilag működtetett pénzügyi konstrukciók kivételt képeznek az állami támogatási szabályok hatálya alól, a kohéziós politika keretében nyújtott támogatásokra vonatkoznak az állami támogatási előírások. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy ugyanaz a projekt képezheti az állami támogatási szabályok alkalmazásának tárgyát az EU-támogatás formájának, semmint a projekt jellegének köszönhetően. A kedvezményezett szemszögéből nézve ez a helyzet felfoghatatlan.

29. táblázat

Állami támogatás vizsgálata a támogatás forrása szerint

A források típusai				
ESB-alapok forrásai (a megosztott irányítás rendszerében)	Tagállami közpénzek	Közvetlenül/ közvetve működtetett uniós források (például Horizon 2020, COSME vagy ESB-alapok közvetlen/ közvetett irányítás esetében)	EIB-csoport saját forrásai (garancia vagy más uniós vagy tagállami közpénzekből származó támogatás nélkül)	EIB-csoport saját forrásai ESB-alapokból származó garanciával
Állami források: igen	Állami források: igen	Állami források: nem	Állami források: nem	Állami források: nem
Állami támogatási szabályokkal teljes körű összhang szükséges.	Állami támogatási szabályokkal teljes körű összhang szükséges.	Állami támogatási szabályokkal való összhangot biztosítani kell.	Nincsenek állami támogatási kötelezettségek.	Nincsenek állami támogatási kötelezettségek.
Ha különböző típusú forrásokat kombinálnak, az állami támogatási szabályokat forrásonként külön-külön kell alkalmazni.				

Forrás: Európai Bizottság

Külön érdekességet jelent a gyakorlati jogalkalmazásban, hogy míg a kohéziós szabályok – általános rendelet, alapspecifikus rendeletek és kapcsolódó végrehajtási szabályok – a forrásokhoz kapcsolódnak, addig az állami támogatási szabályok a hagyományos jogi logika szerint működnek. Mit jelent ez a gyakorlatban? A többéves pénzügyi keretben található sorokhoz kapcsolódó szabályozás a forrásokhoz kapcsolódik, azaz a teljes pénzügyi időszakban, illetve az N+ szabály szerint alkalmazandók, vagyis a 2007–2013 közötti időszak kohéziós forrásaira a szabályozás 2007–2015, illetve pénzügyi eszközöknél még tovább alkalmazandó úgy, hogy közben 2014. január 1-től az új forrásokra hatályba lépett az új

kohéziós szabályozás is. Ez tehát – ellentétben a klasszikus jogi megközelítéssel, miszerint hatályos rendeletet adott időpontban módosít vagy felvált az új szabályozás és onnantól az alkalmazandó – azt jelenti, hogy azonos időpontban hatályban van két kohéziós szabály-csomag, és adott esetben azt kell alkalmazni, amelyik releváns a használt konkrét forráshoz kapcsolódóan. Ezzel ellentétben az állami támogatási szabályok a klasszikus jogi logika szerint működnek: tehát adott időponttól a megváltozott szabályok mind a régi, mind az új forrásokra alkalmazandók. Ez ismét nehézséget jelenthet a végrehajtásban, különös tekintettel a már jelzett két szabályrendszer közötti inkonzisztenciákra.

11.2.3. Ösztönző hatás versus költség-haszon elemzés

Fontos és a gyakorlatban időnként problémát okozó kérdés az ösztönző hatás kérdése. Az állami támogatási szabály értelmében tilos a támogatási kérelem benyújtását megelőzően felmerült költségek finanszírozása. Ez nincs összhangban azon kohéziós szabályozással, amely az előkészítési költségeket elszámolhatónak tartja, sőt a hatékony projektmegvalósítás zálogának tekinti a megfelelő tervezést, illetve előkészítést és a támogatási kérelem számos olyan információt tartalmaz, amely a megfelelő előkészítést, eredményeként válik ismertté.

Ugyancsak zavart okoz azon követelmény, miszerint nincs szó ösztönző hatásról, ha a projekt a támogatás hiányában is megvalósult volna. Ugyanakkor a kohéziós politikai megközelítés a költség-haszon és a költséghatékonyság elemzésekre – amelyek a különböző döntési változatok közül való választást alapozzák meg – alapozva határozza meg a projekt megfelelőségét. A költség-haszon elemzés eredményei alapján kiválasztható a társadalom számára optimális cél és az ehhez kapcsolódó műszaki megoldás. A költség-haszon elemzés során a hasznok és költségek számbavétele, számszerűsítése, és pénzbeni értékben való kifejezése („forintosítása”) történik meg.

30. táblázat

Az értékelési módszerek összefoglalása

Hatás	Értékelési módszerek
A gazdasági tevékenységek inputjaira és outputjaira	Fizikai hatások piaci értékelése Elhárító viselkedés Védekezési kiadások Helyettesítési költség
Emberi egészségre	Emberi tőke vagy a megbetegedés költsége Feltételes értékelés Elhárító viselkedés Védekezési kiadások
Élővilágra, természetre	Feltételes értékelés Utazási költség Hedonikus ingatlanár módszere

A költséghatékonyság elemzés eredményei alapján kiválasztható egy adott cél elérésére alkalmazandó optimális megoldás. A megoldás kiválasztása hatékonysági mutatók alapján történik. A hatékonysági mutatók általános képlete: naturáliában kifejezett változás/forintosított költség. A mutatók tehát azt fejezik ki, hogy egységnyi hatás elérésének mi a fajlagos költsége. A kohéziós politikában a belső megtérülési ráta (IRR)¹² a leginkább használt iránymutató, amely megmutatja, hogy milyen belső megtérülése van egy projektnek, hiszen minél nagyobb ez az érték, annál kedvezőbb a projekt megítélése. Ebben a kérdésben tehát ismét nincs teljes összhang a két terület között, hiszen a kohéziós oldal nem azt nézi, hogy egyáltalán nem valósult volna meg a projekt, hanem a megvalósítási módokat hasonlítja össze a kiválasztásnál.

11.2.4. Nehéz helyzetben lévő vállalkozások

Állami támogatás szempontjából releváns kérdés, hogy mindkét szabályozás (ERFA¹³ és állami támogatás) tiltja a nehéz helyzetben levő vállalkozások pénzügyi eszközök keretében történő támogatását. „Az ERFA a következőket nem támogatja: d) az uniós állami támogatási szabályok szerint nehézségekkel küzdő vállalkozások.” Azonban a de minimis szabályok nem zárják ki expressis verbis a támogatásból a nehéz helyzetben levő vállalkozásokat, csak bizonyos esetekben („a kedvezményezett se nem tartozik kollektív fizetésképtelenségi eljárás hatálya alá, se nem felel meg a rá vonatkozó nemzeti jog azon feltételeinek, amelyek alapján hitelezői kérelmére kollektív fizetésképtelenségi eljárás hatálya alá vonható lenne. Nagyvállalkozások esetében a vállalkozásnak legalább B hitelminősítésnek megfelelő helyzetben kell lennie”).¹⁴ Ennek megfelelően az egyik lehetséges értelmezés, miszerint nem minden nehéz helyzetben levő vállalkozást zártak ki. Ennek az értelmezésnek a jegyében meg kell vizsgálnunk a támogatás állami támogatási alapját, és amennyiben a de minimis előírásokat alkalmazzuk, nem szükséges a kedvezményezettek valamennyi lehetséges csoportjának kizárása. A másik értelmezés az ERFA-rendelethez, továbbá az állami támogatási előírásokhoz nyúl vissza, megköveteli annak vizsgálatát, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben van-e, vagy sem. Figyelembe véve például a pénzügyi eszközök esetében azok célját, hogy olyan vállalkozásokat segítsen, amelyek kereskedelmi banki/magánforrásokhoz nem tudnak hozzájutni, ez a megkötés ellentmondást hordoz magában.

¹² Az az r érték, ahol az NPV = 0.

¹³ 1301/2013/EU (ERFA-rendelet) 3.3. d) cikk.

¹⁴ 1407/2013/EU 4. cikk 3. pont.

11.2.5. Exporttámogatás

Az exporttámogatás tiltott állami támogatásnak minősül.¹⁵ Még a de minimis rendelet hatálya alól is ki van zárva a közvetlen exporttámogatás, miszerint tilos *az exporttal kapcsolatos tevékenységek támogatása*, nevezetesen az exportált mennyiséggel, az értékesítési hálózat kialakításával és működtetésével, illetve az exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokkal közvetlenül kapcsolatos támogatás. Kérdés ugyanakkor, hogy mi minősül közvetlen exporttámogatásnak, exporttal kapcsolatos tevékenységnek, szűken vagy tágan kell-e értelmezni az előírást.

Kohéziós politikai gazdaságfejlesztési cél ugyanakkor a vállalkozások gazdasági tevékenységének fejlesztése, innovatív megoldások kialakítása, a működési hatékonyság növelése stb. Dilemma tehát, hogy ha a vállalkozás exporttevékenységet is folytat – hiszen az innovatív, jól működő vállalkozásoknál ez normális, sőt célkitűzés –, és támogatásban részesül, akkor ez az állami támogatási szabályrendszerének exporttilalmába ütközik-e vagy sem. Az OECD-szabályrendszer nem tiltja az exporttámogatást, csak feltételeket rögzít, illetve bejelentési kötelezettséget ír elő.

Itt ismét jelentkezik egyébként a közvetlen-közvetett EU-források megkülönböztetésének kérdése is: az EBB által finanszírozott vagy a közvetlen EU-támogatású projekteknél a finanszírozott vállalkozások jelentős része exporttevékenységet folytat.

A gyakorlatban alkalmazott megközelítés ilyen esetben az, hogy csak a kifejezetten az exporttevékenységhez biztosított támogatás tilos. Amennyiben az adott támogatás nem kizárólag exporttal érintett termékekhez, szolgáltatásokhoz kapcsolódik, úgy e tevékenységekhez nyújtható támogatás.

11.2.6. Eljárási kérdések

Az ESB-alapok végrehajtásában az állami támogatási szabályok figyelembevétele először a *támogatási konstrukció* kialakításánál jelentkezik: a feltételek kialakításánál összhangban kell lennie a konstrukciónak mind a kohéziós, mind az állami támogatási szabályokkal. Fontos elem, hogy meg kell jelölni a támogatás igénybevétele esetén az alkalmazandó/alkalmazható állami támogatási jogcíme(ke)t is. Ez a támogatás tematikus területétől függően lehet egy vagy több jogcím is, és a konkrét támogatási igénybevételnél kell eldönteni, hogy melyiknek az alkalmazására kerül sor.

A tagállami támogatásokat vizsgáló irodák mellett a DG COMP rendszeresen figyelemmel kíséri a támogatási rendszereket annak ellenőrzése céljából, hogy ezek végrehajtása során betartják-e (és ha igen, mennyiben) az állami támogatási szabályokat, valamint azért, hogy megtehesse minden szükséges intézkedést, ha a támogatás nem lenne összeegyeztethető a belső piaccal.

¹⁵ Lásd 3.3. fejezet.

31. táblázat

A DG COMP által végzett monitoring eredményei, 2009–2014

Támogatási program	A figyelemmel kísért programok száma	A problémás esetek száma (és aránya)	Az összeegyeztethetőséget érintő problémát tartalmazó esetek száma (és aránya)
Csoportmentességi támogatás	73	24 (32,9%)	9 (12,3%)
Bejelentett támogatás	138	50 (36,2%)	7 (5,1%)
Egyéb	1	1 (100,0%)	0 (%)
Általános gazdasági érdekű szolgáltatások	8	4 (50,0%)	0 (%)
Összesen	220	79 (35,9%)	16 (7,3%)

Megjegyzés: A problémás kifejezést a DG COMP az olyan állami támogatásokkal kapcsolatos szabálysértésekre alkalmazza, amelyek a formai hiányosságtól (például a kumulációs szabályok helytelen megfogalmazása) a jogi problémáig (csoportmentesség alkalmazása a csoportmentesség feltételeinek hiányában) terjednek.

Forrás: Európai Bizottság

A monitoring során feltárt problémák a következők voltak: a támogatási programok kialakításának hiányosságai (például az ösztönző hatásra vonatkozó szabályok alóli jogellenes mentesség vagy a támogatási intenzitás felső küszöbértékeire vonatkozó rendelkezések hiánya) vagy az egyedi támogatások végrehajtásának hiányosságai (például a GBER-ben meghatározott küszöbértékeket meghaladó egyedi támogatásokra vonatkozó bejelentési kötelezettség jogellenes megszegése vagy támogatás nyújtása nagyvállalatok számára abban az esetben, ha a támogatási rendszert a kkv-kra korlátozták).

Az állami támogatási szabályoknak való megfelelés vizsgálandó *projektszinten* is a támogatási döntés meghozatalakor. A támogatási döntés meghozatalakor támogatástartalom-igazolást kell kiadni a vállalkozásnak. Ennek a jelentősége különösen a de minimis támogatásoknál (amely a leggyakrabban alkalmazott állami támogatási jogcím) kiemelkedő. Ebben az esetben az jelenti a nehézséget, hogy a vállalkozások több forrásból, ismétlődően kaphatnak pénzügyi támogatást, a különböző támogatások pedig együttesen már túlléphetik a de minimis küszöbértéket. A de minimis rendelet két lehetőséget nyújt a de minimis támogatások monitoringjára: vagy a kedvezményezettek saját nyilatkozata alapján, amelyben kijelentik, hogy a támogatás révén nem kerül sor a de minimis küszöbérték túllépésére (például Magyarország), vagy központi nyilvántartás alapján (például Portugália), amely teljes körű információkat tartalmaz az adott tagállamban nyújtott de minimis támogatásokról, megelőzhető az ilyen jellegű hibák.

A projekt megvalósítása során az eredeti költségvetési tervnek megfelelő pénzügyi forrászerkezet fenntartását a projektzárásnál is ellenőrzik, és ha a változás azt jelentené, hogy több támogatás felhasználásával valósították meg a fejlesztést, mint amit a szabályok megengednek, akkor a tiltott állami támogatás visszafizetendő.

A tagállami ellenőrzési hatóságok szerint a 2010–2014-es időszakban az általuk vizsgált ERFA-/KA- és az ESZA-projektek mintegy harmadát (32,4%) érintette állami támogatás.

Az ellenőrző hatóságok átlagosan e projektek 3,6%-ában találtak állami támogatásokkal kapcsolatos hibát. Ugyanezen időszak tekintetében az Európai Számvevőszék több mint ötször ennyi állami támogatással összefüggő hibát tárt fel az ERFA-/KA- és az ESZA-projektekben.

A Bizottság felügyeleti szerepéhez tartozik, hogy különböző típusú ellenőrzéseket végez az állami támogatásokkal kapcsolatban. A kohéziós politika területén a DG REGIO és a DG EMPL az ERFA-/KA- és ESZA-projektek, illetve -rendszerek ellenőrzései keretében végez helyszíni vizsgálatokat; az állami támogatásokat illetően pedig a DG COMP végez vizsgálatokat, elsősorban monitoring keretében, illetve a panaszok kezeléséhez kapcsolódóan.

11.2.7. Állami támogatási szabályok és pénzügyi eszközök

A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret vonatkozásában a Bizottság kiemelt célja a visszatérítendő támogatások (úgynevezett pénzügyi eszközök) részarányának növelése, mivel ezek a forrásfelhasználás szempontjából hatékony és fenntartható eszközei az uniós források felhasználásának.¹⁶ Ezen cél elérése érdekében a Strukturális Alapok felhasználásának kereteit szabályozó Common Provisions Regulation (CPR) külön fejezetet¹⁷ szentel a pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályozásnak, amelyben szereplő szabályozást a Bizottság külön végrehajtási rendelete¹⁸ egészíti ki.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. címének több rendelkezése, különösen a rendelet 6., 37., 38., 42. és 44. cikke emlékeztet arra, hogy az állami támogatási szabályok a pénzügyi eszközök végrehajtása szempontjából nagyon fontosak:

- az állami támogatás jogi kerete 2013–2014-ben jelentősen megváltozott;
- állami támogatás fennállhat a pénzügyi eszközök különböző szintjein, így érinthet alapkezelőket és társbefektetőket (pénzügyi intézmények, kereskedelmi bankok) is, akik gyakran nem ismerik kellőképpen az állami támogatási szabályokat;
- bizonyos területeken kész konstrukciós, úgynevezett *off-the-shelf* pénzügyi eszközök alkalmazhatók, amelyek esetében az állami támogatási szabályok betartása már ellenőrzött.

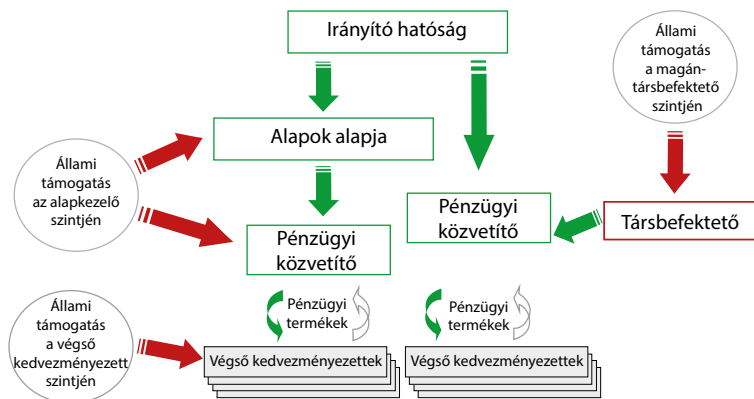
A pénzügyi eszközök többszintű struktúrában valósítanak meg visszatérítendő megoldással támogatási programokat, ahol az irányító hatóság közvetlenül vagy alapok alapját menedzselő

¹⁶ NYIKOS Györgyi (2016): *Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels. 103.

¹⁷ Lásd az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU tanácsi rendeletet (HL 2013 L 347/320) IV. címét.

¹⁸ Lásd az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről szóló 480/2014/EU bizottsági rendeletet.

szervezet közbeiktatásával választ ki pénzügyi közvetítőket, akik forrásokat adnak általában vállalkozások fejlesztési projektjeihez, időnként társbefektetők bevonásával. A pénzügyi eszköz kialakításától függően a pénzügyi támogatás mindhárom említett szinten vállalkozásnak nyújtott állami támogatásnak minősülhet, következésképpen az állami támogatási szabályok betartásáról a végrehajtással érintett összes szinten gondoskodni kell.



15. ábra

Állami támogatás a pénzügyi eszköz különböző szintjein

Forrás: Európai Bizottság

Az állami támogatás fontos a *pénzügyi eszközök hatókörének meghatározásakor is*, korlátozásokat tartalmazhat a javasolt beruházási stratégiák vonatkozásában. A piaci befektető elvénél megfelelően amennyiben a befektetési feltételek (a befektetők és a pénzügyi közvetítő szintjén egyaránt) megfelelnek a piacgazdasági tesztnek, akkor a végso kedvezményezett szintjén már nem szükséges ellenőrizni az esetleges állami támogatás meglétét.

A tervezett pénzügyi eszköznek

- vagy piacokonform jellegűnek kell lennie;
- vagy meg kell felelnie a de minimis jogszabályban foglaltaknak (lásd 31. fejezet); vagy
- az általános csoportmentességi rendelet (GBER,¹⁹ ABER)²⁰ hatálya alá kell esniük; vagy
- amennyiben a pénzügyi eszköz általános feltételeknek megfelelő termék formáját ölti, mentesül a bejelentési kötelezettség alól, minthogy ezen eszközök megtervezésének feltételei biztosítják a támogatás belső piaccal való összeférhetőségét; vagy
- az állami támogatási szabályok értelmében nem tartozik az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá, az állami támogatás bejelentése szükséges annak érdekében, hogy a konstrukció megfeleljen a belső piaccal összeegyeztethető támogatás előírásainak (lásd 10.6.6. fejezet).

¹⁹ *Consultation on The General Block Exemption Regulation (the GBER)*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_gber/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁰ Agricultural Block Exemption Regulation.

Vizsgálendő továbbá, hogy a társbefektető esetében milyen befektetési feltételeket alakítottak ki a pénzügyi eszközben, ezek kedvezőbbek-e az azonos vállalkozásba befektető más befektetőkre vonatkozó feltételeknél, előnyhöz (nyereségnövelés vagy veszteségminimalizálás) juthatnak-e az érintett magánbefektetők.

Állami támogatási szempontból releváns pont a pénzügyi közvetítők díjazása is. A szabályok értelmében, ha közbeszerzési eljárás keretében választják ki a pénzügyi közvetítőt (ami kötelező tagállami szinten az európai bizottsági értelmezés szerint a 2014–2020-as programozási időszakban), akkor a díjazás megfelelő állami támogatási szempontból. Ha azonban verseny mellőzésével kerül sor a kiválasztásra, vizsgálendő, hogy a díjazás ne tartalmazzon állami támogatást.

Az árazás ugyancsak meghatározó jelentőségű állami támogatási szempontból is. Az úgynevezett *egyéni referencia-kamatláb* a piaci kamatláb helyettesítésére szolgál. 2008. július 1-től az Európai Unió Bizottsága²¹ új megközelítést alkalmaz az egyéni referencia-kamatláb megállapítására: az egyéni referencia-kamatláb a referencia-alapkamatláb úgynevezett *kamatfelárral* növelt értéke.

A referencia-alapkamatlábat időszakonként rögzítik, tagállamokra meghatározva. A kamatfelár függ a hitelt felvevő vállalkozás hitelminősítésétől és a hitelhez nyújtott biztosítékoktól. Általában a következő kamatfelárak alkalmazandók az érintett vállalkozás hitelminősítésétől és a nyújtott biztosítékoktól függően.

32. táblázat

Bázispontban kifejezett kamatfelárak

Hitelminősítési kategória	Biztosítékokkal való fedezettség		
	Magas	Általános	Alacsony
Kiváló (AAA-A)	60	75	100
Jó (BBB)	75	100	220
Kielégítő (BB)	100	220	400
Gyenge (B)	220	400	650
Rossz/Pénzügyi nehézségek	400	650	1000

Megjegyzés: Általános mértékű biztosíték alatt a pénzügyintézetek által a kölcsönök garanciájaként általában megkövetelt mértékű biztosíték értendő. A biztosítékok mértéke a nemteljesítéskori (LGD) veszteségrátával mérhető, amely a várható veszteség az adós kitétségének százalékában, figyelembe véve a biztosítékokból és a fizetéseképtelenség során értékesített vagyontárgyakból behajtható összegeket; ebből következően a nemteljesítéskori veszteségráta fordítottan arányos a biztosítékok érvényességével. E közlemény feltételezi, hogy a nagymértékű biztosítékok 30% alatti, illetve azzal egyenlő, az átlagos mértékű biztosítékok 31% és 59% közötti, és az alacsony mértékű biztosítékok 60%-kal egyenlő, illetve annál magasabb nemteljesítéskori veszteséggel járnak. A nemteljesítéskori veszteségrátáról további részletek találhatóak a *Bázel II: A tőkeszabályozási intézkedések és tőkeszabványok nemzetközi konvergenciája: Felülvizsgált keretrendszer – Teljes változat* című dokumentumban, amely az interneten elérhető a következő címen: www.bis.org/publ/bcbs128.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.).

Forrás: Európai Bizottság

²¹ A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (2008/C 14/02).

és a Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete határozza meg. Az ESB-ala-pokra vonatkozó szabályok értelmében – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alapján – a támogatott projektek csak a megvalósíthatóság szempontjából szükséges mértékű társfinanszírozásban részesülhetnek. Ezen elvvel összhangban az uniós forrásból társfinanszírozott projektekre adható maximális támogatás kiszámításakor figyelembe kell venni mindazon bevételeket, amelyek közvetlenül a támogatott projekt révén, a beruházás hasznos élettartama²² során keletkeznek, ezáltal a projekt külső finanszírozási igényét csökkentik. A költségek és bevételek számítása során a különbözeti módszer alapján a támogatott projekt keretében megvalósuló beruházás költségeinek és bevételeinek a különbözete vehető figyelembe. Amennyiben a beruházás összköltsége elszámolható és nem elszámolható költségeket egyaránt tartalmaz, az előre kalkulált várható jövedelmeket pro ráta alapon, azaz arányosan szükséges a finanszírozási hiány meghatározásához figyelembe venni: a megfelelő arány szerint megosztva kell beszámítani az elszámolható és a nem elszámolható költségekkel szemben.

A közcélú projektek nem tartoznak az állami támogatási szabályok alá, és esetükben alkalmazandó a fent vázolt CPR 61. cikk.

57. szövegdoboz

Közfinanszírozású infrastrukturális projektekkel kapcsolatos állami támogatási fejlődés

1994-ben a Bizottság által közzétett iránymutatások kimondták, hogy a közfinanszírozású infrastrukturális projektek olyan általános gazdaságpolitikai intézkedések, amelyekre nem vonatkoznak az állami támogatási szabályok. Vonatkozó iránymutatásaiban azonban a Bizottság már jelezte, hogy a repülőtereken belül végzett olyan gazdasági tevékenységek, amelyek közvetlenül vagy közvetetten kedveznek a légitársaságoknak, állami támogatásnak tekinthetők. A *közfinanszírozású és a speciális célú* infrastruktúra közötti megkülönböztetést a versenypolitikáról szóló 1995. évi jelentés, majd később az állami támogatási szabályokról szóló bizottsági ismertető vezette be, amely kimondta azonban azt is, hogy különösen a vasúti, a légi, a belvízi és a tengeri szállítás esetében az általános állami támogatási szabályok nem alkalmazhatók. 1998-tól kezdve ezen értelmezés alapján a Bizottság több közfinanszírozású infrastrukturális projektet állami támogatási vonatkozásának tekintett. Az Európai Bíróság 2000-ben,²³ illetve 2011-ben²⁴ hozott ítéletei megerősítették azt a megítélést, hogy az infrastrukturális beruházások közfinanszírozása állami támogatási vonatkozásának tekinthető.

Forrás: a szerző szerkesztése

²² Annak megvalósítása, fenntartása és az amortizációs időszak során.

²³ Az Aéroports de Paris ügyben hozott ítéletben a Törvényszék 2000 decemberében kimondta, hogy a repülőterek működtetése, beleértve a repülőtéren belül repülőterei szolgáltatások légitársaságok és szolgáltatók részére történő nyújtását, gazdasági tevékenység, és mint ilyenre, vonatkoznak rá az állami támogatási szabályok (a T-128/98. számú Aéroports de Paris-ügy).

²⁴ A Leipzig-Halle-ítéletben a Törvényszék 2011 márciusában kimondta, hogy amennyiben egy infrastruktúra (például egy kifutópálya) megépítése elválaszthatatlanul kapcsolódik egy gazdasági tevékenységhez (például utasok repülőgépen való szállításához), maga az építés is gazdasági tevékenységnek minősül (a T-443/08. számú és T-445/08. számú Leipzig-Halle egyesített ügyek).

A CPR, valamint a Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete alapján szükséges meghatározni a projekt nettó bevételét. A nettó bevétel a bevételek és a működési költségek, valamint az adott időszakban a rövid élettartamú felszerelések cseréjére fordított költségek különbözete. A projekt következtében megvalósuló működési költségmegtakarításokat úgy kell kezelni, mint a nettó bevételeket, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi.

Azokra a projektekre azonban, amelyek az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése szerint meghatározott állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak, nem az 1303/2013/EU rendelet 61. cikkét kell alkalmazni, hanem az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat. Az általános csoportmentességi rendelet²⁵ alkalmazásában a támogatási összeg meghatározásakor az alábbi támogatási kategóriák esetében kell figyelembe venni az elszámolható költségek és a működési eredmény különbségét:

- energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás²⁶ (lásd 8.4. fejezet);
- energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás²⁷ (lásd 5.8.2.1. és 8.4. fejezet);
- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás²⁸ (lásd 8.10. fejezet);
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás²⁹ (lásd 8.11. fejezet);
- helyi infrastruktúrára irányuló támogatás³⁰ (lásd 5.8.2.1. fejezet).

Új elemként a kohéziós szabályozásban a jövedelemtermelő projektekhez bevezették a százalékban kifejezett ágazatspecifikus bevételi átalányértékek alkalmazását. Ezzel elérhetővé vált, hogy minden esetben ki kelljen számolni a diszkontált nettó bevételeket. A nettó bevételt termelő projektek átalányértékeit a CPR V. melléklete tartalmazza a közúti, vasúti, városi közlekedési ágazat, valamint a víz- és szilárdhulladék-ágazat tekintetében. Mivel más ágazatokra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre korábbi adatok, ezért a többi ágazat esetében az Európai Bizottság nem állapított meg átalányt. A nettó bevételt tehát a következő módszerek egyikének alkalmazásával kell kiszámítani:

- projektre százalékban meghatározott átalány formájában az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklete szerint;
- az ágazat szerinti referencia-időszakot, az elvárható nyereségességet, a „szennyező fizet” elv alkalmazását és a régió fellendüléséhez kapcsolódó méltányossági megfontolásokat figyelembe véve.

Az első pontban említett módszer alkalmazása esetén a projekt végrehajtása során és a befejezését követően termelt összes nettó bevételt figyelembe kell venni a százalékban meg-

²⁵ 651/2014/EU rendelet.

²⁶ 46. cikk.

²⁷ 48. cikk.

²⁸ 53. cikk.

²⁹ 55. cikk.

³⁰ 56. cikk.

határozott átalány alkalmazásakor. A jövedelemtermelő számítás (a nettó bevétel elvét)³¹ nem kell alkalmazni a következő esetekre:

- a kizárólag az ESZA által támogatott projektek;
- olyan projektek, amelyek esetében a teljes elszámolható költség nem haladja meg az 1 millió eurót;
- teljes visszafizetési kötelezettség alá eső visszatérítendő támogatások és díjak;
- technikai segítségnyújtás;
- pénzügyi eszközökre irányuló vagy azokból származó támogatások;
- olyan projekt, amelyek esetében a közpénzekből nyújtott támogatás egyösszegű átalány formájában vagy átalányalapú egységköltségek formájában történik;
- olyan projektek, amelyek esetében a támogatási összegeket vagy arányokat az EMVA-rendelet I. melléklete határozza meg.

A felsorolás értelmében a kohéziós szabályozás különbséget tesz a jövedelemtermelő projektek között a finanszírozó alapok, a projekt mérete, támogatás jellege szerint. Mindezeket túl a kohéziós szabályozás rögzíti, hogy nem alkalmazandó a jövedelemtermelő számítás azokra a projektekre, ahol a nyújtott támogatás:

- csekély összegű (de minimis) támogatás;
- a kkv-k számára szabályokkal összeegyeztethető állami támogatás, ha a támogatás intenzitása vagy összege tekintetében az állami támogatással kapcsolatban korlátozást alkalmaznak;
- a szabályokkal összeegyeztethető állami támogatás, ha az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal összhangban elvégezték a finanszírozási szükségletek egyedi ellenőrzését (*kérdés persze, hogy az ösztönző hatás, illetve a költség-haszon elemzés összhangban van-e – bővebben lásd 11.2.3. fejezet*).

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jövedelemtermelő projektek esetében szofisztikált feltételrendszer rögzíti az állami támogatási és a kohéziós előírásoknak való megfelelés vizsgálatát.

11.2.9. Nagyprojektek

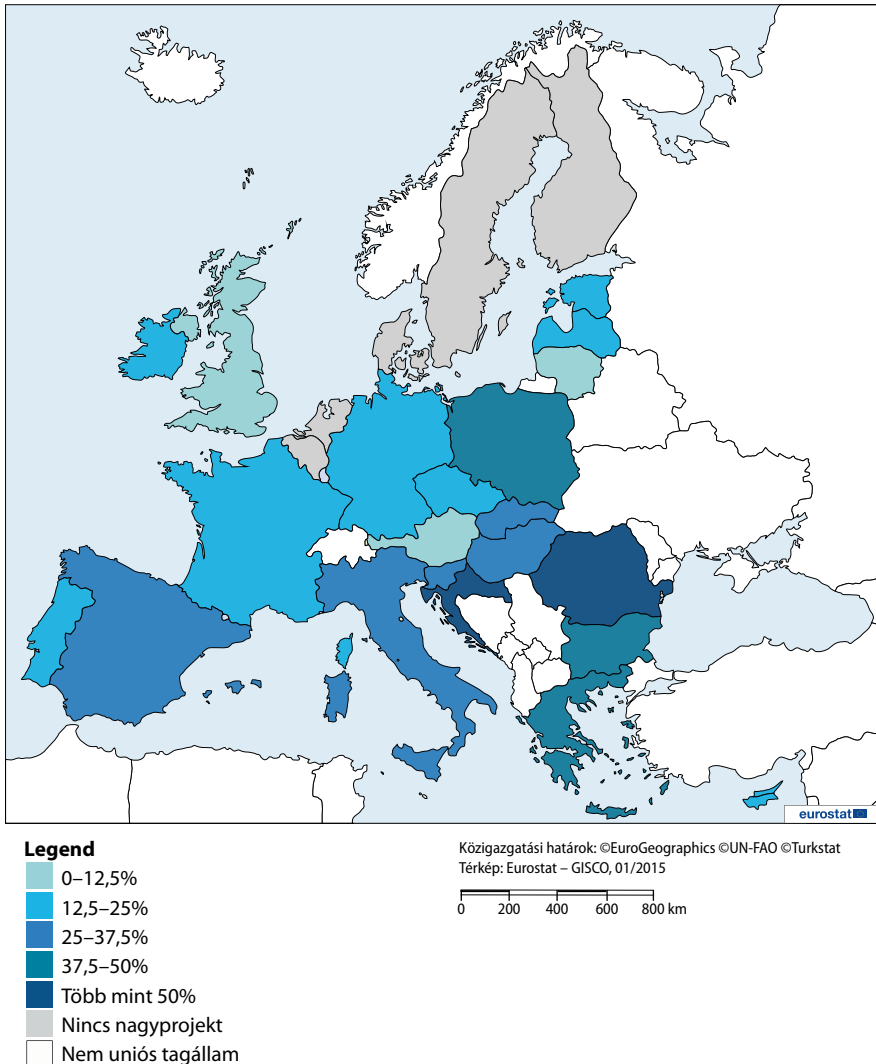
A nagyprojektek jellemzően nagyszabású infrastrukturális fejlesztések a közlekedés és a környezetvédelem területén, illetve egyéb ágazatokban, például kulturális, oktatási vagy infokommunikációs területeken. A nagyprojektek a jelentős mértékű támogatásra tekintettel az Európai Bizottság értékeléséhez és egyedi döntéséhez kötöttek. Ha egy nagyprojektnek nyújtott támogatás állami támogatásnak minősül, azt méretéből adódóan nagy valószínűséggel állami támogatásként be is kell jelenteni.

A CPR 100. cikk szerint a nagyprojektek:

- olyan munkálatok, tevékenységek vagy szolgáltatások sorából álló művelet, amelyek célja valamely olyan, pontosan meghatározott gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése, amely

³¹ CPR 61. cikkének (1)–(6) bekezdése.

- egyértelműen azonosított célokkal rendelkezik, és
- amelynek tekintetében a teljes elszámolható költség meghaladja az 50 millió eurót, illetve a 9. cikk első bekezdésének 7. pontjában meghatározott „a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban” tematikus célkitűzéshez hozzájáruló műveletek esetében akkor, ha a teljes elszámolható költség meghaladja a 75 millió eurót.



16. ábra

Uniós hozzájárulás a nagyprojektekhez az összes ERFA-/KA-kiadás arányában, tagállamonként

Forrás: a szerző szerkesztése, a Bizottság 2015-ös adatai alapján

A független szakértői minőségvizsgálat előfeltétel ahhoz, hogy a tagállamok a CPR-ben meghatározott értesítési eljárással összhangban benyújthassák a nagyprojektet a Bizottsághoz. A Bizottság végrehajtási aktussal (határozattal) fogadja el a nagyprojektjavaslatot. Azonban még ha a Bizottság határozat meghozatalával jóvá is hagy egy nagyprojektet, akkor sincs garancia arra, hogy a projekt megfelel az állami támogatási szabályoknak. A határozatok nem tartalmazzák azt az információt, miszerint a határozat nem jelenti annak megerősítését, hogy a projektek összhangban vannak az alkalmazandó állami támogatási jogszabályokkal.

A nagyprojektek állami támogatási szempontból is vizsgálandók. Gyakorlati szempontból az jelent problémát, hogy a kohéziós megfelelést és az állami támogatási szabályok szerinti megfelelést két külön főigazgatóság vizsgálja. Az eljárásra két különböző IT-alkalmazás szolgál (SFC2014 és SANI2), és különböző eljárási formanyomtatványok eltérő adatokkal használandók. Kérdéses a két eljárás sorrendisége a gyakorlatban, és nagyban segítené a projektek előkészítését, illetve végrehajtását, ha egy eljárásban egységesen lehetne kezelni a kohéziós politikai és állami támogatási megfelelési kérdéseket.

A 2014–2020-as időszakban a tagállamnak olyan nagyprojektre irányuló kérelmet kell készítenie, amelyben a DG REGIO részére történő benyújtást megelőzően igazolnia kell az állami támogatási szabályoknak való megfelelést a nagyprojektre vonatkozóan választott határozathozatali eljárástól függetlenül [a CPR 102. cikkének (1) vagy (2) bekezdése alapján]. Mindenesetre ha az állami támogatásra vonatkozóan határozat szükséges, azt a nagyprojekt DG REGIO elé terjesztése előtt el kell fogadni.

33. táblázat

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság által a 2007–2013-as programozási időszakra jóváhagyott nagyprojektek

Tagállam	Jóváhagyott nagyprojektek száma	Jóváhagyott nagyprojektek aránya	Átlagos uniós hozzájárulás jóváhagyott nagyprojektenként (millió euró)	Összes uniós hozzájárulás a jóváhagyott nagyprojektekhez (millió euró)
Belgium	0	0,0%	–	0,0
Bulgária	18	2,0%	108,8	1958,4
Csehország	49	5,3%	89,5	4387,8
Dánia	0	0,0%	–	0,0
Németország	44	4,8%	41,6	1830,3
Észtország	9	1,0%	50,8	457,3
Írország	3	0,3%	24,8	74,5
Görögország	59	6,4%	105,6	6228,4
Spanyolország	70	7,6%	83,6	5852,3
Franciaország	36	3,9%	28,8	1035,7
Horvátország	12	1,3%	39,2	470,3
Ciprus	3	0,3%	34,0	102,0
Lettország	10	1,1%	70,3	702,7
Litvánia	10	1,1%	49,7	496,5
Luxemburg	0	0,0%	–	0,0

Tagállam	Jóváhagyott nagyprojektek száma	Jóváhagyott nagyprojektek aránya	Átlagos uniós hozzájárulás jóváhagyott nagyprojektenként (millió euró)	Összes uniós hozzájárulás a jóváhagyott nagyprojektekhez (millió euró)
Magyarország	51	5,6%	114,7	5849,2
Málta	7	0,8%	40,9	286,3
Hollandia	0	0,0%	–	0,0
Ausztria	1	0,1%	4,1	4,1
Lengyelország	274	29,8%	98,6	27 022,9
Portugália	39	4,2%	47,5	1852,0
Románia	100	10,9%	80,4	8044,4
Szlovénia	16	1,7%	58,2	931,1
Szlovákia	33	3,6%	79,8	2634,8
Finnország	0	0,0%	–	0,0
Svédország	0	0,0%	–	0,0
Egyesült Királyság	13	1,4%	38,6	501,2
Összesen	918	100,0%	82,6	75 790,3

Forrás: Európai Bizottság

12. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

12.1. A Bizottság előtti eljárások

12.1.1. Az állami támogatási eljárásokra vonatkozó jogi keretrendszer

Ugyan az állami támogatási szabályok már a kezdetektől szerepeltek a Szerződésekben, igazán komoly figyelmet az állami támogatás nyújtásának tilalma az 1990-es évek végétől kapott. Ez a nagyobb figyelem magával hozta egy átlátható és jogbiztonságot nyújtó eljárásrendre való igényt is.¹ Ezen igénynek az 1999-ben elfogadott eljárási rendelet² tett eleget (régí eljárási rendelet), amely gyakorlatilag az uniós bíróságok esetjogát kodifikálta. A 2012–2014 között lezajlott, az állami támogatási szabályok modernizációjára vonatkozó kezdeményezés egyik jelentős eleme volt az állami támogatási eljárás modernizálása³ („áramvonalas” szabályozás és gyorsabb döntéshozatal), amely az eljárási rendelet több ponton történt kiegészítéséhez, majd 2015-ben egységes szerkezetben történő újrakodifikálásához vezetett (a továbbiakban: eljárási rendelet).⁴

A régi eljárási rendelet 27. cikk a) pontja értelmében a Bizottság végrehajtási rendeletet fogadhat el többek között a bejelentések formája, tartalma és egyéb részletei vonatkozásában, aminek 2004-ben a végrehajtási rendelet⁵ elfogadásával tett eleget. A végrehajtási rendelet tartalmazta bejelentések és az éves jelentés részletszabályait, valamint a határidők és a támogatások visszatéríttetése során alkalmazandó kamatláb számítására vonatkozó szabályokat, és mellékletét képezték az egyes támogatási kategóriákra bejelentési formanyomtatványok is. A modernizáció keretében természetesen a végrehajtási rendeletet is módosították.⁶

¹ GRESPAN, Davide – ROSSI, Luca (2016): Procedures – Introduction. In JONES, Christopher ed.: *EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets*, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.

² Lásd az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK rendeletet (HL 1999 L 83/01.)

³ Lásd az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése című bizottsági közlemény 2.3. pontját <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 07. 31.)

⁴ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) szóló 2015/1589 számú tanácsi rendeletet – Eljárási rendelet (HL 2015 L 248/9.)

⁵ Lásd az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó 794/2004/EK bizottsági rendeletet (HL 2004 L 140/1.)

⁶ Lásd a 794/2004/EK bizottsági rendeletnek a bejelentési formanyomtatványok és adatlapok tekintetében történő módosításáról szóló 2015/2282 számú bizottsági rendeletet (HL 2015 L 325/1.)

12.1.2. Az eljárási rendelet szabályai

12.1.2.1. A bejelentett támogatásokra vonatkozó eljárás

Mivel az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése⁷ – a csoportmentességi és a de minimis rendeletek, valamint a közszolgáltatási határozat hatálya alá tartozó támogatások kivételével általános bejelentési kötelezettséget állapít meg az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatások vonatkozásában, a végrehajtási rendelet is a bejelentett támogatásokra vonatkozó eljárással kezdődik.⁸ A rendelet nyomtatékosítja a szerződés szövegét, miszerint a tervezett támogatási intézkedéseket előzetesen be kell jelenteni, és azokat azok Bizottság általi engedélyezéséig nem lehet hatályba léptetni.⁹ Kiemelendő, hogy a Bíróságok álláspontja szerint a hatálybaléptetés nem feltétlenül a kifizetést jelenti, hanem például egy jogszabály elfogadását, amely alapján egy hatóság további engedélyek nélkül odaítélheti a támogatást.¹⁰ Ennek megfelelően a jogszabály elfogadásával vagy meg kell várni a Bizottság határozatát, vagy egy hatálybalépést felfüggesztő klauzulát kell bele építeni.

A bejelentési eljárás vonatkozásában kiemelendő, hogy az egy bilaterális kapcsolat a tagállam és a Bizottság között,¹¹ így egy új támogatás nyújtására vonatkozó bejelentést csak a tagállami hatóságok tehetnek meg, a kedvezményezett nem. A bejelentés megtételére kizárólag a Bizottság által kifejlesztett elektronikus rendszeren (State Aid Notification Interactive – SANI) keresztül van lehetőség.

A bejelentési eljárás az eljárási rendelet értelmében két szakaszból, az előzetes vizsgálati szakaszból¹² és – szükség esetén – a hivatalos vizsgálati szakaszból¹³ áll. Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe¹⁴ (*Bevált gyakorlatok kódexe*) 2009-ben azonban jelentős eljárási reformot vezetett be a bejelentett támogatások vonatkozásában, annak ellenére, hogy az eljárási rendeletet nem módosították. Az így bevezetett prenotifikációs eljárás (részletesebben lásd a szövegdobozt) a kódex értelmében opcionálisan előzi meg a bejelentést. 2009-es bevezetése óta azonban a Bizottság gyakorlata megmutatta, hogy a Bizottság értelmezése szerint a prenotifikáció kötelező eleme a bejelentési eljárásnak és attól még speciális esetekben – például létező támogatási program változatlan formában (úgynevezett egyszerűsített eljárásban) történő

⁷ A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet II. fejezetét.

⁹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 2. és 3. cikkét.

¹⁰ GRESAN, Davide – PELIN, April – ROSSI, Luca (2016): Procedure before the Commission. In JONES, Christopher ed.: *EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets*, Deventer, Claeys & Casteels Publishing. 5. rész 38. fejezet 5.68. pont.

¹¹ Lásd a C-442/03 és C-471/03. számú P&O European Ferries (Vizcaya) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:356] 103. pontját.

¹² Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 4. cikkét.

¹³ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 6. cikkét.

¹⁴ Lásd az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/4).

meghosszabbítása vagy a tagállam kifejezett ez irányú kérése – sem hajlandó eltekinteni. Ennek megfelelően a bejelentési eljárás alapvetően két fázisból – prenotifikáció és az azt követő bejelentés előzetes vizsgálata – álló eljárás. Az előzetes vizsgálati eljárás célja azon információk megszerzése, amelyek alapján a Bizottság képes prima facie megállapítani, hogy a bejelentett intézkedés összhangban van-e a belső piac szabályaival vagy sem.¹⁵ Amennyiben ezen prima facie vizsgálat alapján a Bizottságnak kételyei vannak az intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, a Bizottság dönt a harmadik fázis, a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról.¹⁶

58. szövegdoboz

Prenotifikációs eljárás

Az újítás lényege (a *Bevált gyakorlatok kódexének* 3. fejezete alapján) a bizonyos tagállamok által alkalmazott és a Bizottság által hasznosnak ítélt „bejelentést megelőző kapcsolatok” bevezetése. Ez a *prenotifikációnak* nevezett eljárás tulajdonképpen egy informális (e-mailes, illetve telefonos) kapcsolat a tagállam és a Bizottság között, amely egy – tartalmilag a bejelentési formanyomtatvánnyal gyakorlatilag megegyező tartalmú – nyomtatvány megküldésével indul, és amelynek keretében egyeztetik a támogatni tervezett projekt jogi és gazdasági tartalmát. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az eddig az eljárási rendelet szerinti bejelentési eljárás részét képező, a projekt tartalmáról és annak a választott (vagy választható) állami támogatási kategóriának való megfeleléséről szóló egyeztetést „kiszervezik” a prenotifikációs eljárásba. Ennek eredményeképp a projekt részleteit már ekkor bemutatják, és a nyitott kérdéseket tisztázták, így a formális eljárás keretében benyújtott bejelentési dokumentáció már eleve teljes, így a Bizottság tisztázó kérdések feltétele nélkül határozatot hozhat az ügyben.

Az ügyintézési határidőket tekintve a kódex rögzíti, hogy a prenotifikációs nyomtatvány kézhezvételét követően a Bizottság két héten belül felveszi a kapcsolatot a tagállammal, és törekszik az eljárás ezen szakaszát 2 hónapon belül a projekt „bejelentésre alkalmas”-nak nyilvánításával lezárni.

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben a prenotifikációs eljárás alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tervezett intézkedés részletei tisztázottak, jelzi a tagállam felé, hogy nincs akadálya a tervezett intézkedés hivatalos bejelentésének. Mivel a prenotifikációs eljárás célja, hogy minden az intézkedés tartalmára és az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdést előzetesen tisztázzanak, az eljárási rendelet 4. cikke szerinti előzetes vizsgálati eljárás pusztán formalitás kellene, hogy legyen. Ebben az esetben a Bizottság a bejelentéstől számított 2 hónapon belül¹⁷ kiadhatná határozatát, hogy az intézkedés nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak,¹⁸ vagy hogy nem emel kifogást az intézkedés

¹⁵ Lásd a T-520/09. számú TFI és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:352] 61–62. pontjait, valamint a T-79/10. számú Colt Telecommunications France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2013:643] 46. pontját.

¹⁶ Lásd a T-357/02. számú Freistaat Sachsen kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:T:2007:120].

¹⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 4. cikk (5) bekezdését.

¹⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdését.

bevezetése ellen, mert az az uniós joggal összeegyeztethető támogatásnak minősül.¹⁹ Erre azonban a Bizottság belső, a határozat elfogadására vonatkozó határidejeire tekintettel a legkritikább esetben kerül sor, így még a legegyszerűbb bejelentések esetében is – arra hivatkozva, hogy a bejelentés nem tartalmaz minden, a határozat meghozatalához szükséges információt – a Bizottság információnyújtási kérelmet intéz a tagállamokhoz.²⁰ Amennyiben a tagállam – ismételt felhívás ellenére – nem, vagy csak hiányosan válaszol az információnyújtási kérelemre, a Bizottság a bejelentést visszavontnak tekinti.²¹

Amennyiben a Bizottság a prenotifikációs eljárás és az előzetes vizsgálati eljárás során a tagállam részére megküldött információnyújtási kérelemre adott válaszok ellenére úgy ítéli meg, hogy kétséges a tervezett intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége, dönt az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás (hivatalos vizsgálati eljárás) megindításáról.²² A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának célja kettős. Egyrészt a Bizottság kötelességeit hivatott elosztatni azáltal, hogy lehetővé teszi információk érkezését az eljárásban eddig részt nem vevő felektől, másrészt jogvédelmet biztosít a harmadik feleknek azáltal, hogy megoszthatják információikat az érdekeiket érintő tervezett intézkedéssel kapcsolatban.²³

A *Bevált gyakorlatok kódexében* a Bizottság vállalta, hogy megtesz minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy az előzetes vizsgálati eljárás során csak egyszer kérjen információt a tagállamtól, és amennyiben két információkérést követően is kétségei vannak az intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást.²⁴

A hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat összefoglalja a tervezett intézkedés tartalmát és jogi kereteit, valamint tartalmazza a Bizottság előzetes értékelését arra vonatkozóan, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül és a kétségeket, hogy az esetlegesen miért nem lenne összeegyeztethető az uniós joggal.²⁵ A határozatot megküldik az érintett tagállamnak, és közzéteszik az Unió Hivatalos Lapjában.²⁶ A tagállam a kézhezvételtől, harmadik felek pedig a megjelenéstől számított 1 hónapon belül tehetik meg észrevételeiket.²⁷ A harmadik felektől beérkezett észrevételeket megküldték a tagállamnak, amely azokra 1 hónapon belül reagálhat.²⁸ Ha a tagállam nem reagál sem az eljárást megindító határozatra, sem a harmadik felek észrevételeire, a Bizottság újabb 1 hónapos határidő kitűzésével felhívja észrevételei megtételére. Egyúttal figyelmezteti a tagállamot, hogy amennyiben nem küld észrevételeket, az eljárást a Bizottság rendelkezésére bocsátott információk alapján zárják le.²⁹

¹⁹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 4. cikk (3) bekezdését.

²⁰ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 5. cikk (1) bekezdését.

²¹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 5. cikk (2)–(3) bekezdését.

²² Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 4. cikk (4) bekezdését.

²³ Lásd a 84/82. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1984:117] 13. pontját.

²⁴ Lásd *Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe*. [2009/C 136/04], 2009. 06. 16., 25–26. pontját.

²⁵ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 6. cikk (1) bekezdését.

²⁶ A határozatot a határozathozatal nyelvén (általában az angol nyelv javára – lemond hivatalos nyelve alkalmazásáról) publikálják, az összefoglalóját pedig valamennyi hivatalos nyelvre lefordítják. Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 26. cikk (2) bekezdését.

²⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 6. cikk (1) bekezdését.

²⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 6. cikk (2) bekezdését.

²⁹ Lásd *Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe*. [2009/C 136/04], 2009. 06. 16., 37. pontját.

A hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatában a Bizottság *prima facie* értékeli az intézkedést mind az állami támogatásnak minősülés, mind az uniós jognak való megfelelés szempontjából, ennek megfelelően ez az értékelés provizórikus. Ezen provizórikus értékelés jogkövetkezménye, hogy az eljárásindító határozat kibocsátása jogszerűségének Törvényszék előtti megtámadása annak vizsgálatára korlátozódhat csak, hogy a Bizottság nem vétett-e lényeges hibát (*manifest error*) az értékelés során.³⁰ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának ne lennének komoly jogi következményei. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy tekintettel az eljárást megindító határozatban megfogalmazott, az állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségre vonatkozó kétségekre, a nemzeti bíróságok kötelesek alkalmazni a bejelentési és felfüggesztési kötelezettség jogkövetkezményeit, mint például a további kifizetések megtiltását vagy a már kifizetett összeg visszafizetésének elrendelését.³¹

A hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően a Bizottságnak lehetősége van a tagállamon (és rajta keresztül a kedvezményezettten) kívüli forrásból is információt szereznie. Erre egyrészt az eljárásindító határozatra harmadik felek által tett észrevételek biztosítanak lehetőséget, de a 2014 nyári módosítás hatálybalépésétől kezdve a Bizottság közvetlenül is kérhet információt harmadik felektől (tipikusan versenytársaktól vagy más tagállamoktól), de akár közvetlenül magától a kedvezményezettől is.³² A harmadik felektől történő információszerzésnek azonban vannak korlátai is. A Bizottság csak abban az esetben élhet ezzel az igen erős jogosítvánnyal, ha az adott ügyben megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, amelyet az információkérés időpontjáig eredménytelennek ítél.³³ A kedvezményezett pedig – a fenti követelmény teljesítése mellett is – csak abban az esetben keresheti meg közvetlenül, ha az érintett tagállam ehhez előzetesen hozzájárul.³⁴

Annak érdekében, hogy a Bizottság általi információkérés ne jelentsen aránytalan terhet az érintett vállalkozásnak vagy tagállamnak, csak olyan információ kérhető, amely a címzett rendelkezésére áll.³⁵ Tagállamoktól a Bizottság egyszerű kérelem útján kérhet információt, amelynek szolgáltatására általában 1 hónap áll rendelkezésre.³⁶ Vállalkozásoktól a Bizottság mind egyszerű kérelem,³⁷ mind hivatalos határozat³⁸ útján kérhet információt. Mindkét esetben a Bizottság arányos határidőt szabva köteles megjelölni az információkérés jogalapját és célját, valamint a kért információt. Mindkét esetben szükséges felvilágosítania a címzettet, hogy helytelen vagy félrevezető információ nyújtása esetén pénzbírság

³⁰ Lásd a T-332/06. számú Alcoa Transformazioni kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2009:79] 60–62. pontjait és a C-194/09. P számú Alcoa Transformazioni kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:497] 61. pontját.

³¹ Lásd a C-284/12. számú Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen FrankfurtHahn GmbH ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:755] 40. és 45. pontjait.

³² Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (1) bekezdését.

³³ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (2) bekezdés a) pontját.

³⁴ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (2) bekezdés a) pontját.

³⁵ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (4) bekezdését.

³⁶ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (5) bekezdését.

³⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (6) bekezdését.

³⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (7) bekezdését.

szabható ki.³⁹ Az alapvető különbség a kétféle információkerési módszer között, hogy a határozattal kért információ esetében az információnyújtás kényszerítő bírsággal is kikényszeríthető,⁴⁰ valamint hogy a határozat a Bíróság előtt önállóan megtámadható.

A piaci szereplők közvetlen megkeresése nagyon erős jogosítvány a Bizottság kezében, amely a verseny szabadságának és tagállami torzítástól való mentességének megóvása érdekében kitágítja az egyébként szigorúan bilaterális (a tagállam és a Bizottság között lezajló) állami támogatási eljárást, és némiképp más tagállamok és a versenytársak kezébe teszi egy adott támogatás sorsát. Ehhez képest viszonylag csekély mértékű garancia a támogatást nyújtó tagállamok részére, hogy a kedvezményezett csak jóváhagyásuk esetén keresheti meg a Bizottság, valamint hogy a vállalkozások a nyújtott információkat (a bizalmas információk kivételével) egyidejűleg megküldik a tagállam részére is.⁴¹ Mindenképpen meg kell említeni azonban, hogy a kedvezményezett megkeresésének tagállam általi megtiltása kétélű fegyver lehet, hiszen amennyiben a Bizottság ebből a forrásból nem szerezhet további információt, a határozatát a rendelkezésre álló információk alapján fogja meghozni, ami adott esetben a tervezett intézkedés engedélyezésének megtagadását jelentheti.

A hivatalos vizsgálati eljárást a Bizottság köteles határozattal lezárni. Amennyiben a megszerzett információk alapján úgy ítéli meg, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, akkor ilyen tartalmú határozatot hoz.⁴² Ha a hivatalos vizsgálati eljárás keretében a tagállam úgy módosította a bejelentett intézkedést, hogy azzal megszüntette a Bizottság annak uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kételyeit, abban az esetben az intézkedést az uniós joggal összeegyeztethetővé nyilvánító határozatot hoz.⁴³ A Bizottság minden esetben köteles kimondani, hogy az intézkedés a 107. cikk melyik fordulata alapján minősül az uniós joggal összeegyeztethetőnek. A lehetséges határozatok további fajtája a feltételt tartalmazó határozat, amelyben a Bizottság kimondja, hogy a tagállamnak mely feltételt kell teljesítenie ahhoz, hogy az intézkedés összeegyeztethetővé váljon az uniós joggal, valamint a feltétel teljesülésére vonatkozó ellenőrzési mechanizmust kell megállapítania.⁴⁴ Amennyiben a határozatban megfogalmazott feltételt nem teljesítik, az vagy jogellenes támogatásnyújtásnak vagy a támogatással való visszaélésnek minősül,

³⁹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 8. cikk (1) bekezdését.

A Bizottság, amennyiben szükségesnek és arányosnak ítéli, határozat útján az előző üzleti évük teljes forgalmának 1%-át meg nem haladó mértékű pénzbírságot szabhat ki a vállalkozásokra vagy vállalkozások társulásaira, amennyiben azok szándékosan vagy súlyos gondatlanságból:

- a) 7. cikk (6) bekezdése szerinti kérelemre adott válaszban helytelen vagy félrevezető információt szolgáltatnak;
- b) a 7. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott határozatra adott válaszban helytelen, hiányos vagy félrevezető információt szolgáltatnak, vagy az előírt határidőn belül nem szolgáltatnak információt.

⁴⁰ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 8. cikk (2) bekezdését.

A Bizottság határozat útján kényszerítő bírságot szabhat ki vállalkozásokra vagy vállalkozások társulásaira, amennyiben azok nem szolgáltatnak hiánytalan és helyes információkat a Bizottság által a 7. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott határozat szerinti információkérésre.

⁴¹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 7. cikk (7) bekezdését.

⁴² Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (2) bekezdését.

⁴³ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (3) bekezdését.

⁴⁴ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (4) bekezdését.

attól függően, hogy a feltételt a tagállam vagy a kedvezményezett nem teljesíti.⁴⁵ A Bizottság a határozat megsértése miatt a tagállamot közvetlenül a Bíróság elé viheti.⁴⁶

Természetesen a hivatalos vizsgálati eljárás lefolytatásának eredménye lehet az is, hogy a Bizottság megállapítja, hogy a tervezett támogatás nem egyeztethető össze az uniós joggal, azaz negatív határozatot hoz, és megtiltja az intézkedés bevezetését.⁴⁷

A hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozatot a Bizottság az eljárásindító határozatban felsorolt kételyek megszüntetését követő legrövidebb időn belül meg kell hozni. A Bizottság megtesz minden tőle telhetőt, hogy az eljárás megindítását követő 18 hónapon belül határozatot hozzon.⁴⁸ A Bíróság leszögezte, hogy a 18 hónap nem kötelező határidő, így azt is kimondta, hogy egy 22 hónapig tartó hivatalos vizsgálati eljárás nem tekinthető indokolatlanul hosszúnak.⁴⁹

Amennyiben a 18 hónapos határidő letelik, a tagállam és a Bizottság megegyezhet annak meghosszabbításában,⁵⁰ vagy a tagállam kérheti, hogy a Bizottság a rendelkezésére álló információk alapján 2 hónapon belül hozzon határozatot.⁵¹

Kiemelendő, hogy mivel az eljárás a tagállam EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentése alapján indult, az eljárás ura a tagállam. Ez azt jelenti, hogy a tagállam az előzetes vizsgálati eljárást vagy a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozat meghozataláig visszavonhatja a bejelentését.⁵²

12.1.2.2. *A be nem jelentett támogatásokra vonatkozó eljárás*

Az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek – a csoportmenteségi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások kivételével – minden tervezett támogatási intézkedést a Bizottság részére előzetesen bejelenteni. Ezen bejelentés elmulasztása és az intézkedés hatálybaléptetése automatikusan jogellenessé teszi a nyújtott támogatást. Ez a jogellenesség azonban nem jelenti azt, hogy az intézkedés automatikusan összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal.⁵³ Sőt, a Bizottság minden esetben köteles hivatalból megvizsgálni ezen intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét.⁵⁴

⁴⁵ Lásd a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.165 pontját.

⁴⁶ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 28. cikk (1) bekezdését.

⁴⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (5) bekezdését.

⁴⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (6) bekezdését.

⁴⁹ Lásd a T-190/00. számú Regione Sicilia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2003:316] 139. pontját és a C-49/05. P számú Ferriere Nord kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:259] 49–50. pontjait.

⁵⁰ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (6) bekezdését.

⁵¹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 9. cikk (7) bekezdését és a 11. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.171 pontját.

⁵² Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 10. cikkét.

⁵³ Lásd NICOLAIDES, Phedon – KEKELEKIS, Mihalis – KLEIS, Maria (2008): *State Aid Policy in the European Community: Principles and practice*. Kluwer Law International. III. fejezetének 2.2.2. pontját és 259. lábjegyzetét.

⁵⁴ Lásd C-301/87. számú Franciaország kontra Bizottság [EBHT 1990., I-307.], valamint NICOLAIDES, Phedon – KEKELEKIS, Mihalis – KLEIS, Maria (2008): *State Aid Policy in the European Community: Principles and practice*. Kluwer Law International.

A be nem jelentett – azaz jogellenes – támogatások vizsgálatára vonatkozó eljárás felépítése sokban hasonlít a bejelentett támogatásokra vonatkozó eljáráshoz. Az egyik döntő különbség, hogy a jelen pontban tárgyalt eljárás nem a tagállam bejelentésére, hanem harmadik fél panasza alapján vagy a Bizottság saját kezdeményezésére indul.⁵⁵

59. szövegdoboz

Az út a kötelező panasznyomtatványig

A Bíróság a C-521/06. számú Athinaiki Techniki kontra Bizottság ügyben [ECLI:EU:C:2008:422] kimondta, hogy a Bizottság köteles egy jogellenesen nyújtott támogatásra vonatkozó bármilyen információ alapján lefolytatni az előzetes vizsgálati eljárást és határozatot hozni. Ez azt jelentette, hogy a Bizottság köteles volt foglalkozni minden bármifajta konkrétumot nélkülöző („úgy gondolom, hogy a szomszéd jogellenes állami támogatást kapott” típusú) bejelentésekkel is, ami sok esetben erőforrásainak eltékozlásával járt együtt.

Ennek megakadályozása érdekében került sor a panasznyomtatvány kötelező minimális tartalmának meghatározására, valamint használatának kötelezővé tételére. Amennyiben a panaszos nem a formanyomtatványt használva szolgáltat információkat, vagy azt hiányosan tölti ki, a Bizottság nem köteles a panasz kivizsgálására. Ez persze nem zárja ki, hogy a Bizottság saját elhatározásból adott esetben foglalkozzon az ügygel.

Forrás: a szerző szerkesztése

A végrehajtási rendelet 33. cikke értelmében a Bizottság végrehajtási rendelkezést fogad el a panaszok formájára és tartalmára vonatkozóan.⁵⁶ Harmadik felek a jogellenes támogatás nyújtására vonatkozó panaszukat kizárólag ezen nyomtatvány kitöltésével nyújthatják be a Bizottsághoz.⁵⁷ A Bizottság köteles a panaszokat késedelem nélkül kivizsgálni.⁵⁸ Ezen vizsgálat keretében a Bizottság megküldi a panasz bizalmas információkat nem tartalmazó változatát az érintett tagállamnak, és felhívja észrevételei megtételére. A tagállam Bizottsággal történő információnyújtási kötelezettségére ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a bejelentés alapján történő információnyújtási kötelezettségre.⁵⁹ Amennyiben a tagállam ismételt felszólítást követően⁶⁰ sem szolgáltatja a kért információt, a Bizottság határozattal kötelezi a szükséges információ megadására (információnyújtási rendelkezés).⁶¹

⁵⁵ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdését, 24. cikk (2) bekezdését, valamint a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.177 pontját.

⁵⁶ Lásd a Bizottság 372/2014. számú rendeletét (HL 2014 L 109/14.)

⁵⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 24. cikk (2) bekezdését, valamint a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.181 pontját.

⁵⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdését.

⁵⁹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 12. cikk (2) bekezdését, 2. cikk (2) bekezdését és 5. cikk (1)–(2) bekezdését.

⁶⁰ A 15. lábjegyzetben hivatkozott Bevált gyakorlatok kódexének 40. pontja értelmében a Bizottság egy utolsó 15 munkanapos határidőt szab az információ megküldésére, amelynek leteltét követően azonnal kibocsátja az információkérő rendelkezést.

⁶¹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 12. cikk (3) bekezdését.

A másik döntő különbség a bejelentés alapján indult és a be nem jelentett támogatásokra vonatkozó eljárások között az, hogy utóbbiakban a Bizottságot nem kötik eljárási határidők. Ennek oka, hogy a tagállamoknak a Bizottság álláspontjának megismerésére vonatkozó jogos érdekvédelmét annulálja az előzetes bejelentési kötelezettség megsértése.⁶² A Bíróság álláspontja szerint a be nem jelentett támogatásokra vonatkozó előzetes vizsgálati eljárást észszerű időn belül kell lezárni.⁶³

Amennyiben a Bizottságnak az előzetes vizsgálati eljárás során komoly kételyei merülnek fel az intézkedés állami támogatásnak minősülését, illetve az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, a be nem jelentett támogatások esetében is köteles megindítani a hivatalos vizsgálati eljárást,⁶⁴ valamint köteles a bejelentett támogatások esetében ismertett határozatok egyikét meghozni. Be nem jelentett támogatásról lévén szó, az eljárási rendelet erre az esetre sem állapít meg eljárási határidőt a Bizottság részére, ugyanakkor mivel az észszerű időn belül történő eljárás az uniós jog általános elve, a Bizottság köteles határozatát észszerű időn belül meghozni.⁶⁵ Tekintettel a támogatás jogellenes bevezetésére, amennyiben a Bizottság az uniós joggal összeegyeztethetetlennek nyilvánítja az intézkedést, el kell rendelnie annak visszatérítetését is⁶⁶ (a visszatérítetési eljárás részletes szabályait lásd a 10.2. fejezetben).

Amennyiben a Bizottság az előzetes vizsgálati eljárás vagy a hivatalos vizsgálati eljárás során szükségesnek ítéli – az érintett tagállam erre irányuló észrevételeinek beszerzését követően – határozattal megkövetelheti a jogellenes támogatásnyújtás felfüggesztését vagy a Bizottság összeegyeztethetőségről szóló határozatának meghozataláig ideiglenes visszatérítetését, attól függően, hogy a támogatás nyújtása folyamatosan tart vagy már befejeződött.⁶⁷

Ideiglenes visszatérítetési határozatot a Bizottság abban az esetben fogadhat el, ha az állandó joggyakorlat alapján nincs kétség afelől, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül, sürgős intézkedésre van szükség, és fennáll annak a kockázata, hogy egy versenytársat jelentős és helyrehozhatatlan kár ér. Ezeket a feltételeket hasonlóan kell értelmezni, mint ahogyan az uniós bíróságok a bizottsági határozatok felfüggesztésére vonatkozó kérelmek esetében értelmezik őket. A feltételek teljesülését a Bizottságnak kell bizonyítania.⁶⁸

A felfüggesztési határozat esetében az eljárási rendelet nem fogalmazza meg az alkalmazhatóság feltételeit, egyedül azt követeli meg, hogy a Bizottság szerezz be a tagállam véleményét. A 2014-es évet megelőzően a Bizottság nagyon ritkán alkalmazta a felfüggesztés elrendelésének lehetőségét, például olyan esetekben, ahol a jogellenes támogatást több ezer kedvezményezett részére fizették volna ki, amelynek utólagos visszatérítetése nehézségeket okozott volna a tagállam számára,⁶⁹ vagy amikor a felfüggesztés hiánya további

⁶² Lásd a T-95/96. számú Gestevisión Telenico kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1998:206] 77–78. pontját és a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.202. pontját.

⁶³ Lásd a C-465/09. P – C-470/09. P. számú Diputación Floral de Vizcaya és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:372] 128. pontját.

⁶⁴ Lásd a T-95/96. számú Gestevisión Telenico kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1998:206] 52. pontját.

⁶⁵ Lásd a C-465/09. P – C-470/09. P. számú Diputación Floral de Vizcaya és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:372] 129. pontját és a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.210. pontját.

⁶⁶ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 16. cikkét.

⁶⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 13. cikkét.

⁶⁸ Lásd a 10. lábjegyzetben hivatkozott tanulmány 5.231 pontját és az ott hivatkozott jogeseteket.

⁶⁹ Lásd a Bizottság C 37/2005. számú ügyben hozott határozatát, A tax-exempt reserve fund for certain companies in Grece (HL C 2006. 20/16.)

nehezen visszafordítható szerződések hatálybalépését jelentette volna.⁷⁰ 2014-et követően azonban a Bizottság széles körben kezdte el alkalmazni a felfüggesztés lehetőségét, például Magyarország esetében is. Ezen határozatok érdekessége, hogy a Bizottság egyáltalán nem támasztotta alá ezen speciális intézkedés alkalmazásának szükségességét.⁷¹ Tekintettel arra, hogy Magyarország megtámadta a Törvényszék előtt a felfüggesztési határozatot,⁷² az uniós bíróságok remélhetőleg adnak majd irányutatót az intézkedés alkalmazhatóságára és az indoklás szükségességére vonatkozóan.

Kiemelendő az ideiglenes visszatérítetési és a felfüggesztési rendelkezéssel kapcsolatban (de igaz ugyanez az információkérésre vonatkozó rendelkezésre is), hogy megsértésük esetén közvetlenül a Bíróság elé vihetik a tagállamot az EUMSZ. megsértése miatt.⁷³

12.1.2.3. A támogatással való visszaélés ellenőrzése

Az állami támogatással való visszaélésnek az az eset minősül, ha a kedvezményezett a kapott támogatást nem a bizottsági határozatban jóváhagyott célra használja fel.⁷⁴

Az eljárási rendelet kimondja, hogy támogatással való visszaélés esetén a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítását kezdeményezheti, alkalmazva a bejelentett vagy a be nem jelentett támogatásra vonatkozó eljárási szabályokat. Mindkét esetben lehetősége van a Bizottságnak információt kérni a tagállamtól, illetve harmadik felektől.⁷⁵

12.1.2.4. A létező támogatási intézkedések felülvizsgálata

Az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdése előírja a Bizottság és a tagállamok számára, hogy kölcsönösen együttműködve folyamatosan vizsgálják felül a tagállamban alkalmazott létező támogatási programokat,⁷⁶ megfelelő intézkedéseket javasolva arra az esetre, ha azok a belső

⁷⁰ Lásd a Bizottság C41/2007. számú ügyben hozott határozatát, Privatisation of Tractorul – Romania (HL C 2007. 249/21.), valamint a Bizottság C46/2007. számú ügyben hozott határozatát, Privatisation of Automobile Craiova – Romania (HL C 2007. 248/25.)

⁷¹ Lásd például a Bizottság SA.41187. számú ügyben hozott határozatát, Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása (HL L 2016. 282.)

⁷² Lásd a törvényszék előtt folyó T-544/15. számú Magyarország kontra Bizottság eljárást.

⁷³ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 14. cikkét.

⁷⁴ Lásd a T-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. számú Regione autonoma della Sardegna és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:493] 88. és azt követő pontjait.

⁷⁵ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 20. cikkét.

⁷⁶ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 1. cikk b) pontját.

Létező támogatás:

1. Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási okmánya 144. és 172. cikkének, a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási okmánya 3. pontjának és a IV. melléklet függelékének, valamint Bulgária és Románia csatlakozási okmánya 2. pontjának és 3. pontja b) alpontjának és az V. melléklet függelékének, továbbá Horvátország csatlakozási okmánya 2. pontjának és 3. pontja b) alpontjának és a IV. melléklet függelékének sérelme nélkül, minden támogatás, amely az EUMSZ.-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EUMSZ.-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatók;
2. engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;

piac progresszív fejlődése miatt már nem lennének összhangban az uniós szabályokkal.⁷⁷ Amennyiben a Bizottság azt észleli, hogy az adott intézkedés már nincs összhangban az uniós joggal, tájékoztatja erről a tagállamot, és 1 hónapos határidővel észrevételt kér a tagállamtól. Amennyiben a Bizottság a kapott információk alapján úgy ítéli meg, hogy az intézkedés valóban nincs már összhangban az uniós joggal, akkor az összhang helyreállítása érdekében megfelelő intézkedések meghozatalát – például az intézkedés módosítását vagy hatályon kívül helyezését – javasolja.⁷⁸ Amennyiben a tagállam elfogadja a javasolt intézkedéseket, a Bizottság rögzíti ezt a tényt.⁷⁹ Ha a tagállam nem fogadja el a Bizottság javaslatát, a Bizottság megindítja az előzetes, majd szükség esetén a hivatalos vizsgálati eljárást. A Bizottság az eljárást a korábbiakban említett eljárást lezáró határozatok egyikével zárhatja le, fontos azonban kiemelni, hogy negatív határozat meghozatala esetén sem rendelheti el a támogatás visszatéríttetését.

12.1.2.5. A gazdasági ágazatok vizsgálata

Az eljárási rendelet 2014-ben eszközölt módosítása lehetőséget ad a Bizottság számára, hogy célzott vizsgálat alá vessen bizonyos gazdasági ágazatokat vagy támogatási intézkedéseket.⁸⁰ Ezt a speciális intézkedést abban az esetben alkalmazhatja a Bizottság, amennyiben úgy ítéli meg, hogy tagállami gyakorlatok, állami támogatási intézkedések vagy az uniós joggal összhangban már nem lévő létező támogatási programok több tagállamra kiterjedően súlyosan torzíthatják a versenyt a belső piacon.

A Bizottság ezen intézkedés keretében az arányosság elvének figyelembevételével információt kérhet egyes tagállamoktól, vállalkozásoktól vagy vállalkozások csoportjától, kérelmében indokolva a vizsgálat szükségességét és a kiválasztás szempontjait. Kiemelendő, hogy a Bizottságnak joga van ebben az eljárásban is alkalmazni a tagállamoktól és a harmadik felektől történő információkérésre vonatkozó szabályokat, ideértve a bírságolást is.⁸¹ Az információk beérkezését követően a Bizottság azokat egy jelentésben foglalja össze, és felkéri az érintetteket annak észrevételezésére.

Eddig a Bizottság egyetleneszer élt a lehetőséggel, és indított szektorális vizsgálatot a kapacitásmechanizmusok (intézkedések, amelyek biztosítják, hogy az áramtermeléshez folyamatosan elegendő kapacitás álljon rendelkezésre, és elkerülhető legyenek a kapacitáskiesések) vonatkozásában.⁸²

3. olyan támogatás, amelyet a 659/1999/EK rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerint vagy a 659/1999/EK rendelet hatálybalépése előtt, de ennek az eljárásnak megfelelően engedélyeztek;
4. olyan támogatás, amely létező támogatásnak tekintendő az e rendelet 17. cikke szerint;
5. olyan támogatás, amelyet létező támogatásnak kell tekinteni, mert megállapítható, hogy a hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a belső piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá. Egyes intézkedéseknek egy tevékenység az uniós jog általi liberalizálását követő támogatássá válása során az ilyen intézkedések a liberalizációra megállapított időpontot követően már nem minősülnek támogatásnak;

⁷⁷ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 21. cikkét.

⁷⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 22. cikkét.

⁷⁹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 23. cikk (1) bekezdését.

⁸⁰ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 25. cikkét.

⁸¹ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 23. cikk (3) bekezdését.

⁸² Lásd a vizsgálatot kihirdető sajtóközleményt: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_hu.htm

12.1.2.6. Éves jelentés

Az eljárási rendelet kötelezi a tagállamokat, hogy évente jelentést nyújtsanak be minden olyan létező támogatási programjukról, amely nem tartozik speciális jelentéstételi kötelezettség hatálya alá.⁸³ A jelentést a végrehajtási rendelet szerinti formában kell megtenni. Ha a tagállam a Bizottság ismételt felhívása ellenére sem nyújtja be a jelentést, a Bizottság megfelelő intézkedéseket fogad el.⁸⁴

12.2. A tiltott támogatások visszafizettetésére vonatkozó szabályok és gyakorlat

12.2.1. Bevezetés: előzmények

Egyetlen jogág vagy jogterület sem működhet hatékonyan, ha a szabályainak betartására nem állnak rendelkezésre kikényszerítő eszközök (*lex imperfecta*) és erre illetékes hatóság. Ennek fényében furcsa, hogy sokáig nem volt tisztázott, hogy az uniós állami támogatási szabályokat megsértő tagállami döntések tekintetében pontosan mi a teendő, valamint hogy a tagállamok támogatási gyakorlatát ellenőrző Bizottságnak hogyan kell eljárnia. Maga az EUMSZ. a tiltott – vagyis az uniós joggal összeegyeztethetetlen és ezáltal versenytorzító – támogatásokkal kapcsolatosan semmilyen szankciót, illetve rendelkezést nem tartalmaz. A bizonytalanság részben annak köszönhető, hogy a tagállamokból álló Tanács 1966-ban visszautasította a Bizottság állami támogatási eljárásokra vonatkozó javaslatát, és az első eljárási rendelet elfogadására csak 1999-ben került sor.⁸⁵

Az Európai Bíróság annak ellenére, hogy az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések már kezdettől fogva a Római Szerződés részét képezték, végül csak 1973-ban, a Kohlegesetz-ítéletében⁸⁶ erősítette meg először, hogy Bizottság jogosult a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszatérítését elrendelni, sőt akár ideiglenes intézkedéseket is elrendelhet. Az ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik arról határozni, hogy egy tagállam módosítson vagy megszüntessen egy olyan állami támogatást, amely összeegyeztethetetlen a közös piaccal.

⁸³ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 26. cikk (1) bekezdését.

⁸⁴ Lásd a 4. lábjegyzetben hivatkozott eljárási rendelet 26. cikk (2) bekezdését.

⁸⁵ A Tanács 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 27.03.1999. 1.). A rendelet 2013-as módosítását követően a Bizottság a szöveget egységes szerkezetbe foglalta az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU rendeletben (HL L 248., 24.09.2015. 9.). A szöveg az új rendelet számozása szerinti cikkekre utal.

⁸⁶ A C-70/72. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:87) 13. pontja.

Az ezt követő ítélkezési gyakorlat⁸⁷ alapján a Bizottság 1983-ban közzétett közleményében⁸⁸ fejtette ki, hogy minden rendelkezésre álló eszközzel fellép a tiltott támogatások visszafizetésének elrendelése érdekében. A Bizottság az első valódi visszatérítést elrendelő határozatát 1986-ban hozta meg.⁸⁹

Tekintettel arra, hogy az EUMSZ. 288. cikke alapján a határozatok kötelezők azokra nézve, akiket címzettként megjelölnek, a visszatérítés címzettjeként az érintett tagállam köteles a határozatot végrehajtani.⁹⁰

Mindazonáltal az eljárási rendelet és a visszatérítésnél alkalmazandó kamatszámítást szabályozó végrehajtási rendelet⁹¹ elfogadása óta az állami támogatások visszatérítésére vonatkozó szabályok és a kapcsolódó joggyakorlat is sokat fejlődött, a Bizottság pedig 2003-ban egy külön egységet hozott létre a negatív és visszatérítést elrendelő határozatok tagállami végrehajtásának nyomon követésére, és az uniós jogot megsértő tagállamokkal szemben is konzekvensen fellép, az Európai Bíróság elé citálva őket.

Fontos kiemelni, hogy a Bizottság csak a belső piaccal összeegyeztethetetlen és már jogellenesen odaítélt támogatások visszatérítését rendeli el. Magában a jogellenesség nem gátja annak, hogy a támogatást a Bizottság utólag összeegyeztethetőnek minősítse, a két kérdés egymástól független.⁹²

12.2.2. A visszatérítés jogi természete

Az eljárási rendelet alapján az állami támogatási eljárásokban a két fél a Bizottság és a tagállam. A kedvezményezettet is csak a harmadik felek általános és korlátozott jogai illetik meg (véleményalkotás, érintettség esetén a bizottsági határozat megtámadásának joga). A tiltott támogatás visszatérítésére vonatkozó bizottsági határozat címzettje az érintett tagállam, azonban a Bizottságnak a lehető legpontosabban meg kell határoznia, hogy kitől vagy kiktől kell a tiltott támogatást visszaszerezni.

A tiltott támogatások versenytorzító hatásának megszüntetése legegyszerűbben a támogatás kedvezményezett általi visszafizetésével érhető el. Kiemelendő, hogy a visszafizetés nem szankció,⁹³ mivel a célja az eredeti állapot helyreállítása (in integrum restitutio), és nincsen represszív jellege. A visszatérítésre azért van szükség, hogy a belső piacon fennmaradjanak az ott működő vállalkozások közötti egyenlő versenyfeltételek, ezért a Bíróság szerint a támogatás jogellenessége megállapításának logikus következménye,⁹⁴

⁸⁷ A 121/73. számú Markmann KG kontra Németország és Schleswig-Holstein tartomány ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1973:153], a 122/73. számú Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH kontra Németország és Rajna-Pfalz tartomány ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1973:154], illetve a 141/73. számú Fritz Lohrey kontra Németország és Hessen tartomány ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1973:155].

⁸⁸ HL C 318., 1983.11.24.

⁸⁹ 86/366/EGK számú bizottsági határozat (HL L 223., 1986.8.9. 30-33.).

⁹⁰ A 94/87. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:46).

⁹¹ A Bizottság 794/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (HL L 140. 30.04.2004. 1.).

⁹² A C-384/07. számú Wienstrom GmbH kontra Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:747].

⁹³ A C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:311] 65. pontja.

⁹⁴ A C-183/91. számú Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1993:233] 16. pontja.

és az EUMSZ. célkitűzéseit figyelembe véve nem tekinthető aránytalannak.⁹⁵ Továbbá a visszatérítés elrendelésére vonatkozó kötelezettséget nem befolyásolja az sem, hogy a támogatás nyújtására milyen formában került sor.⁹⁶ Sőt, a Bíróság kimondta, hogy adókedvezmény formájában nyújtott tiltott támogatás esetében a visszatérítést nem szükséges visszamenőleges adókimutatás formájában megvalósítani, hanem inkább el kell rendelni, hogy az érintett vállalkozások fizessék vissza a tiltott adókedvezmény összegét.

Tekintettel a visszafizetés céljára (az eredeti állapot helyreállítása) a kedvezményezett anyagi helyzete, illetve esetleges felszámolása – vagy az a tény, hogy csődeljárás alatt áll – sem lehet a visszafizetés elrendelésének akadálya,⁹⁷ illetve a felszámolási eljárás megindítása nem lehet a visszatérítés akadálya.⁹⁸

Mivel a visszatérítés célja az eredeti helyzet visszaállítása, a tiltott támogatást a kedvezményezettnek vagy annak kell visszatérítenie, akire ez a kötelezettség a kedvezményezetttről átszállt. Ez különösen azokban az esetekben valósul meg, amikor a kedvezményezettten kívül más cég is részesült a támogatás hatásából. Például egy anyavállalaton keresztül – egy később értékesített – leányvállalatnak nyújtott támogatás esetében az anyavállalatot terheli a visszafizetési kötelezettség.⁹⁹ A kedvezményezett vagy annak eszközei megvásárló vállalkozást visszafizetési kötelezettséggel terhelné azonban ellentétes lenne az állami támogatási szabályok elveivel, amennyiben az ügylet piaci feltételek mellett valósult meg, és a kedvezményezett vállalkozásért vagy eszközeiért átlátható értékesítési eljárás során piaci árat fizettek (az új tulajdonos nem részesült az előnyből). Ilyen esetekben az eladó az, akit visszafizetési kötelezettség terhel.¹⁰⁰ Vagyis a Bizottság ilyen esetekben kiterjesztheti a határozatot a támogatás eredeti kedvezményezettjén kívüli a harmadik félre is.¹⁰¹

A Bizottság külön figyelemmel van a tiltott támogatásban részesült vállalkozások tulajdonosi körének változásaira, és vizsgálja azt is, hogy a (vállalatcsoporton belüli) tulajdonosváltozások és egyéb ügyletek célja nem a visszafizetés elkerülése-e.¹⁰² Az egységes irányítás alatt álló vállalatcsoportokat – az Intermills-ügyben hozott ítéletben¹⁰³ megfogalmazott elvet alkalmazva – a visszatérítés szempontjából is egy gazdasági egységként kezeli, különösen ha a bizottsági eljárás során a csoporton belül azért hoznak létre új jogi személyeket, hogy a támogatás visszatérítését elkerüljék. Ezekben az esetekben az új jogalany létrehozása a hatékony visszatérítést megakadályozó tényező volt, ezért a visszafizetési kötelezettség az eredeti (kedvezményezett) vállalkozás tevékenységét továbbvivő vállalkozásra is kiterjed. A joggyakorlat alapján a megkerülés tipikus esetei azok, amelyek

⁹⁵ A C-278/92., C-279/92. és C-280/92. számú Spanyolország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:325] 75. pontja.

⁹⁶ A C-183/91. számú Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 16. pontja és a C-404/97. számú Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:345] 38. pontja.

⁹⁷ A C-52/84. számú Bizottság kontra Belga Királyság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1986:3] 14. pontja, illetve a C-42/93. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (Merco) [ECLI:EU:C:1994:326].

⁹⁸ A C-499/99. számú Bizottság kontra Spanyolország (Magefesa) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:408].

⁹⁹ A C-305/89. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1991:142] 40. pontja.

¹⁰⁰ A C-390/98. számú HJ Banks & Co Ltd kontra Coal Authority ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:456] 77–78. pontjai.

¹⁰¹ A C-277/00. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:238].

¹⁰² A C-328/99 és C-399/00. számú Olaszország és and Multimedia S.p.A. v. Bizottság (Seleco) egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:252].

¹⁰³ A C-323/82. számú Intermills kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1984:345].

során az átruházás nem tükröz semmilyen gazdasági logikát a visszatérítésre vonatkozó határozat érvénytelenítésén kívül.¹⁰⁴ A Bizottság ilyenkor az eset összes körülményének (az ügylet célja, az ár, tulajdonosi kör, a munkavállalók átvétele) vizsgálatával dönt a visszafizetési határozat kiterjesztéséről.

12.2.3. A visszatéríttetés menete és határidejei

Bár a tagállamok belső jogukban szabadon alakíthatják ki a visszatérítési határozat végrehajtására vonatkozó szabályokat, az eljárási rendelet 16. cikk (3) bekezdésének előírását, vagyis az „azonnali és hatékony végrehajtás” elvét mindenképpen szem előtt kell tartaniuk. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtásnak konkrét eredményt kell hoznia,¹⁰⁵ és a tagállamnak mindent meg kell tennie a tényleges visszatérítés eléréséért.

Az azonnaliság mellett a hatékonyság magában foglalja a késedelemnélküliséget is, és a bizottsági határozatban megszabott határidők betartását. A nemzeti eljárások alkalmazása nem gátolhatja a végrehajtást, nem akadályozhatja meg a végrehajtást. Az azonnali és hatékony végrehajtást nem teljesítik azok a nemzeti eljárások, amelyek megakadályozzák az előzetesen fennálló helyzet azonnali visszaállítását, és meghosszabbítják a jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatásból eredő méltánytalan előnyök fennállását. E tekintetben a Bizottság igen fontos döntést hozott a Scott-esetben.¹⁰⁶

60. szövegdoboz

A Scott-ügy háttere

A Scott-ügyben, mivel a Bizottság által megadott 2 hónapos határidőn belül csak a támogatás elenyésző részét térítették vissza, Franciaország kötelezettségzegése miatt a Bizottság a Bírósághoz fordult. A döntésben értelmezték az azonnali és hatékony végrehajtás elvét és a kedvezményezett által a bizottsági határozat uniós és nemzeti szinten történő megtámadására vonatkozó elveket is. A Bizottság szerint az a belső jogi szabály, amely automatikusan halasztó hatályt biztosít a kedvezményezett által a nemzeti hatóságok beszedési megbízásai ellen előterjesztett kereseteknek, nem felel meg az eljárási rendelet 16. cikk (3) bekezdésének.

Franciaország ezzel szemben kijelentette, hogy a belső joga alapján minden lehetséges lépést (például időben megindította az eljárásokat) megtett a visszatérítés érdekében, és a felfüggesztés önmagában még nem zárja ki a bizottsági határozat végrehajtását.

A Bíróság azonban elutasította Franciaország érveit, és megállapította, hogy az ilyen automatikus halasztó hatályú belső jogi előírások ellentétesek a versenytörzítés, illetve az eredeti

¹⁰⁴ A C-415/03. számú Bizottság kontra Görögország (Olympic Airways) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:287].

¹⁰⁵ A C-415/03. számú Bizottság kontra Görögország (Olympic Airways) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:287] 35. pontja.

¹⁰⁶ A C-232/05. számú Bizottság kontra Franciaország (Scott-) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:651].

állapot azonnali helyreállítására vonatkozó uniós jogi előírásokkal. Ezért az ilyen belső jogszabályokat – tekintettel az uniós jog szupremáciájára – nem lehet alkalmazni, mivel nemcsak a határozat végrehajtására vonatkozik az azonnaliság, hanem magára az abban foglalt visszatérítési kötelezettségre is. A Bíróság továbbá pontosította a korábbi joggyakorlatot, amikor kimondta, hogy a kedvezményezett a bizottsági határozat jogszerűségét csak az uniós bíróságok előtt kérdőjelezheti meg, nemzeti hatóságok előtt nem.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Scott-ügyben hozott döntésével – azzal, hogy a késedelemnélküliséget és az azonnali visszatérítést is megkövetelte – a Bíróság megerősítette az eljárási rendelet vonatkozó előírásait.

12.2.4. A végrehajtás menetrendje

A Bizottság 2007-ben közleményben foglalta össze a joggyakorlat visszatéríttetésre vonatkozó legfontosabb megállapításait, és új eljárási szabályokat is kialakított.¹⁰⁷ A végrehajtásra előírt korábbi gyakorlat szerinti 2 hónap helyett összetettebb modellt alakított ki. Korábban ugyanis a tagállamnak a határozat kézhezvételétől számított 2 hónapon belül kellett tájékoztatnia a Bizottságot a végrehajtás érdekében megtett intézkedésekről, és magát a végrehajtást is ezen időszakon belül kellett végrehajtani. A korábbi gyakorlatnak ugyanakkor fontos eleme volt, hogy a végrehajtás érdekében a Bizottság és a tagállam között folytatott tárgyalások nem menthetik fel a tagállamot azon kötelezettsége alól, hogy a határozatnak az előírt határidőn belüli végrehajtásához szükséges valamennyi intézkedést megtegye.¹⁰⁸

Ehhez képest a közlemény szerint a Bizottság most két határidőt szab meg:

- az első a határozat elfogadásától (és nem a kézhezvételétől) számított 2 hónapos határidő, amelyen belül a tagállam köteles tájékoztatni a Bizottságot a tervezett vagy végrehajtott intézkedésekről;
- a második határidő a határozat elfogadásától (szintén nem a kézhezvételétől) számított 4 hónapos (a közlemény magyar fordításában tévesen itt is 2 hónapot jelöltek meg) határidő, amelyen belül a Bizottság határozatát végre kell hajtani.

12.2.4.1. A visszafizetendő támogatás összege

A visszafizetési kötelezettség célja akkor valósul meg, ha a kedvezményezett(ek) elveszítik a tiltott támogatás útján szerzett jogosulatlan előnyt. A Bizottságnak elméletileg nem kötelessége, hogy a visszafizetendő támogatás pontos összegét a határozatban meghatározza, amikor a kiszámításhoz nemzeti eljárásokban meghatározott tényezőket is figyelembe kell venni. Ilyen körülmények között elegendő, ha a Bizottság csak a visszafizetési köte-

¹⁰⁷ A tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 272., 15.11.2007. 4.).

¹⁰⁸ A C-5/86. számú Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1987:198].

lezettséget rögzíti, és a konkrét összeg meghatározását a nemzeti hatóságokra hagyja,¹⁰⁹ ha a határozat elegendő információt tartalmaz ahhoz, hogy a tagállamok számára az összeg meghatározása nem okoz különösebb nehézséget.¹¹⁰

A tagállami hatóságok a visszafizetendő támogatás összegének meghatározására vonatkozó eljárásuk során a hasonló nemzeti eljárások rendjétől nem térhetnek el (például adókedvezmény formájában nyújtott támogatás esetén a be nem fizetett adó meghatározására vonatkozó belső jogi elveket kell követniük).

Ugyanakkor a Bizottság felismerte azt, hogy a támogatás pontos összegének meghatározása elősegíti a határozat hatékony végrehajtását. Ezért mindig törekszik arra, hogy – amennyiben a szükséges adatok a rendelkezésére állnak – mennyiségileg is pontosan meghatározza a visszafizetendő támogatást.

A támogatási programok alapján nyújtott tiltott támogatások esetén az egyes kedvezményezettekre vonatkozó összeg meghatározása szintén a tagállam feladata. A Bizottság szerint a visszafizetés elrendelésétől támogatási programoknál csak abban az esetben lehet eltekinteni, ha a konkrét támogatás megfelelt valamelyik csoportmentességi rendelet előírásainak.

A kamatok tekintetében a legfőbb kérdés az egyszerű vagy kamatos kamat alkalmazásának kérdése. Ez a kérdés a végrehajtási rendelet hatálybalépéséig nem volt megnyugtatóan tisztázva. Természetesen a Bizottság a kamatos kamat alkalmazását tartotta kötelezőnek, tekintettel arra, hogy ez tükrözi a gazdasági realitást, és így állítható vissza az eredeti állapot. Az Elsőfokú Bíróság azonban a T-369/00. számú ítéletében,¹¹¹ egy 1987-ben nyújtott támogatás tekintetében, kimondta, hogy a Bizottság korábbi gyakorlata nem tartalmazott erre vonatkozóan állandó megközelítést, és a kamatos kamatok alkalmazását a Bizottság nem is indokolta megfelelően, így a Bizottság határozatát megsemmisítette. A Bizottság ezért 2004-ben a végrehajtási rendeletben rögzítette a kamatszámítás szabályait.¹¹²

12.2.4.2. *A Deggendorf-elv*

Az úgynevezett *Deggendorf-elv* alapján, amikor a Bizottság egy támogatási tervezet összeegyeztethetőségét értékeli, annak minden körülményét át kell tekintenie. Így arra is figyelemmel kell lennie, ha korábbi határozatában már az adott vállalkozás tekintetében tiltottnak minősített támogatást, és a kedvezményezett azt még nem fizette vissza.¹¹³

Az uniós érdekekkel ellentétes versenytorzulás elkerülése érdekében a Bizottság utasíthatja a tagállamot, hogy függessze fel az új támogatás kifizetését egy olyan vállalkozás számára, amelynek egy visszatérítésre vonatkozó korábbi határozat tárgyát képező jogellenes

¹⁰⁹ A C-102/87. számú Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:391] 33. pontja és a C-480/98. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:559] 25–26. pontjai.

¹¹⁰ A C-480/98. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 25. pontja és a C-67/85., C-68/85. és C-70/85. számú Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:38].

¹¹¹ A T-369/00. számú ügy Département du Loiret kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2013:78].

¹¹² A 794/2004/EK rendelet 9. cikke.

¹¹³ A T-244/93. és T-486/93. számú TWD Deggendorf kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1995:160] 56. pontja.

és összeegyeztethetetlen támogatás áll rendelkezésére, mindaddig, amíg a tagállam nem biztosítja, hogy az érintett vállalkozás visszafizeti az előző, jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatást. Így az is elkerülhető, hogy a kedvezményezett új támogatásból fizesse vissza a tiltott támogatást.

A fenti szabályt minden összeegyeztethetőséget szabályozó bizottsági rendelet és soft law dokumentum is általános elvárásként tartalmazza, kizárva személyi hatályuk alól a visszafizetéssel érintett, de azt még nem teljesítő vállalkozásokat.

12.2.5. Kivételek a visszatérítés alól

Az uniós jog 3 kivételt ismer a tiltott támogatás visszatérítésének kötelezettsége alól. Ebből az első kettő a bizottsági eljárását zárja ki, a harmadikat pedig a tagállamok hozhatják fel védekezéséként.

12.2.5.1. Az uniós jog elveivel ellentétes visszatérítés

Az első az eljárási rendelet 16. cikk (1) bekezdésében hivatkozott, uniós jog elveivel ellentétes visszatérítés. A joggyakorlat az uniós jogelvekre való hivatkozást csak nagyon szűk körben ismeri el. A leggyakrabban hivatkozott elvek a jogos elvárás¹¹⁴ és a jogbiztonság védelmének elve.¹¹⁵ Mindkettő lényege, hogy a támogatás kedvezményezettje vagy a támogatást nyújtó szerv, illetve tagállam a támogatás nyújtásakor valamilyen hiszemben volt, és az intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintette, illetve alapos oka volt azt gondolni, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak. Kiemelendő, hogy a kedvezményezett vagy a tagállam ezen elgondolása, elvárása csak közösségi intézmények döntésein alapulhat.¹¹⁶ Vagyis amennyiben a Bizottság a tagállam által tervezett intézkedéshez hasonló intézkedésekről korábban kimondta, hogy nem minősülnek állami támogatásnak, a jogos elvárás megalapozott. Ezzel szemben ha a támogatás kedvezményezettje csak a tagállam hatóságaitól kapott információk alapján tekinti az intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek, vagy EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá nem tartozónak, a jogos elvárás nem áll fenn, mivel a „gondos üzletember” megfelelően utánanézett volna a Bizottság jóváhagyásra vonatkozó eljárásának is, tudván, hogy az állami támogatások

¹¹⁴ A jogos elvárás védelmének elvei tekintetében lásd a C-24/95. számú Land Rheinland-Pfalz kontra Alcan Deutschland GmbH ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1997:163] 25. pontját, a C-5/89. számú Bizottság kontra Németország (BUG-Alutechnik) ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1990:320] 13. és 14. pontja. A kedvezményezett jogos elvárásai fennállásának az EB általi elismerésére vonatkozó példa tekintetében lásd a C-223/85. számú RSV Machinefabrieken en Scheepswerven NV kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1987:502].

¹¹⁵ A jogbiztonság védelmének elve tekintetében lásd a T-115/94. számú Opel Austria GmbH kontra Tanács ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:T:1997:3] és a C-372/97. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2004:234] 116–118. pontját, a C-74/00P. és C-75/00. számú P Falck és Acciaierie di Bolzano kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:524] 140. pontját. Lásd még a T-308/00. számú Saltzgitter kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2004:199] 166. pontját.

¹¹⁶ A T-127/99., T-129/99. és T-148/99. számú Territorio Histórico de Álava – Disputacion Foral de Álava kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2002:59] 236. pontja.

ellenőrzése uniós hatáskör. A Bizottság határozata megtámadható, ezért jogos elvárás csak a jogerős határozat eredményezhet.¹¹⁷

Megalapozhatja a jogos várákozást a Bizottság késlekedése a határozat meghozatala során, ami azt a várákozást keltheti a kedvezményezettben vagy a tagállamban, hogy a támogatás jogszerű.¹¹⁸ Ugyanakkor a kedvezményezett nem hivatkozhat az uniós jog nem tudására, mivel ez aláásná az állami támogatásokra vonatkozó uniós jog gyakorlati működését. Természetesen az a tény, hogy a kedvezményezettet a tagállam a támogatás jellegéről vagy a folyamatban lévő bizottsági vizsgálatról nem tájékoztatta, nem ad okot jogos várákozás megalapozására.¹¹⁹

Azokban az esetekben, ahol a támogatás fennállta attól függ, hogy az állam megfelelő ellenszolgáltatást kapott vagy adott egy piaci szereplőnek, vagyis a piaci ár megfizetése a vita tárgya, a Bizottság gyakran igen hosszadalmas eljárásban tud csak a támogatás létéről dönteni. Kivételes körülmények között, amennyiben a Bizottság a hosszú eljárás végén arra a következtetésre jut, hogy tiltott támogatás nyújtására került sor, elképzelhető, hogy a visszafizetés elrendelése nem lenne helyénvaló, és ezért kivételesen el lehet tekinteni tőle.¹²⁰

12.2.5.2. Az elévülési időszak eltelte

Az eljárási rendelet hatálybalépése előtt a tiltott támogatások visszatérítésére nem volt jogvesztő határidő vagy elévülési időszak meghatározva. Az eljárási rendelet ezt a helyzetet megváltoztatta, és korlátok közé szorította a Bizottság hatáskörét. Az eljárási rendelet 17. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság nem rendelheti el a tiltott támogatás visszafizetését, ha a rendelkezésére álló 10 év – amelyen belül a támogatás nyújtásának napjától fogva határozatot hozhat – letelik. Azon támogatások, amelyek tekintetében a 10 éves határidő letelt, létező támogatásnak minősülnek, és megváltoztatásukat vagy megszüntetésüket a Bizottság csak az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdése szerinti eljárásban indítványozhatja a tagállamnak. A Bizottság bármely cselekménye az elévülési időt félbeszakítja, és az újra kezdődik, függetlenül attól, hogy arról a kedvezményezettnek tudomása van-e, vagy sem, ugyanis az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárások elsődlegesen a Bizottság és a tagállamok között zajlanak, és a kedvezményezett nem rendelkezik az eljárásban a felek jogaival.¹²¹

A 10 évnél rövidebb nemzeti elévülési határidők szintén az uniós jog elsőbbsége miatt természetesen nem vehetők figyelembe.¹²²

¹¹⁷ A C-199/06. számú ügy – Centre d'exportation du livre français kontra Société internationale de diffusion et d'édition [ECLI:EU:C:2008:79].

¹¹⁸ A C-223/85. számú ügyben hozott ítélet RSV kontra Bizottság 17. pontja.

¹¹⁹ A T-55/99. számú ügyben hozott ítélet CETM kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2000:223] 126–127. pontjai.

¹²⁰ A C-39/94. számú SFEI kontra La Poste ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1996:285].

¹²¹ A C-276/03. számú Scott SA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 27–28. és 34. pontjai.

¹²² A C-119/05. számú Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini S.p.A. ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:434].

12.2.5.3. A határozat végrehajtása lehetetlen

A tagállamok visszatérítés elrendelése alól kizárólag abban az esetben mentesülnek, ha bizonyítani tudják, hogy olyan kivételes körülmények merültek fel, amelyek miatt a visszatérítés abszolút lehetetlenné vált. A „abszolút lehetetlen”-t azonban a tagállamnak minden esetben megfelelően bizonyítania kell, valamint azt is, hogy az EUSz. 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott lojális együttműködési kötelezettsége alapján jóhiszeműen mindent megtett, és együttműködött a Bizottsággal a határozat végrehajtása érdekében.¹²³ Amennyiben a tagállamnak kétségei merülnének fel, konzultálnia kell a Bizottsággal,¹²⁴ és ha a visszakövetelésre vonatkozó határozat végrehajtása során előre nem látott vagy előre nem látható nehézségekkel kerül szembe a meghatározott határidőn belül, vagy olyan következményeket észlel, amelyeket a Bizottság figyelmen kívül hagyott, akkor e problémákat a megfelelő módosításokra irányuló javaslatokkal együtt elő kell terjesztenie a Bizottsághoz megfontolás céljából.¹²⁵ Ilyen esetben a Bizottságnak és az érintett tagállamnak jóhiszeműen együtt kell működniük, hogy a nehézségeket megoldják, miközben teljes mértékben figyelembe veszik az EUMSZ. rendelkezéseit.¹²⁶ A jóhiszemű együttműködés elve szintén megkívánja, hogy a tagállamok a Bizottság rendelkezésére bocsássák mindazt az információt, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a választott mód a határozat kiigazított végrehajtásának minősül.¹²⁷

A tagállam tájékoztatási kötelezettsége a további hatékony fellépésre vonatkozó kötelezettség alól nem menti fel, azonban lehetőséget biztosít, hogy a tagállam a visszatérítési határozat végrehajtására vonatkozó megoldási javaslatokat adjon a Bizottságnak.¹²⁸

Az uniós bíróságok az „abszolút lehetetlen”-t mint kivételt tehát mindig szigorúan értelmezik. Ezért a tagállamok belső jogi elévülésre¹²⁹ vagy eljárási hiányosságokra, esetleg a belső jog alapján fennálló végrehajtási nehézségekre¹³⁰ nem hivatkozhatnak, amikor azt indokolják, hogy miért nem hajtották végre a Bizottság határozatát.

Tagállamok ugyanígy nem hivatkozhatnak technikai nehézségekre, mint például a kedvezményezett nagy száma, ami lehetetlenné teszi a visszatérítés végrehajtását.¹³¹

A visszatérítés elkerülésekor más uniós szabályra való hivatkozás sem jelent egyértelmű eredményt.¹³²

¹²³ A C-280/95. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1998:28].

¹²⁴ A C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1991:136].

¹²⁵ A C-404/00. számú Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:373].

¹²⁶ A C-94/87. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1989:46] 9. pontja, a C-348/93. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1995:95] 17. pontja.

¹²⁷ A végrehajtásra vonatkozó javaslatok szemléltetéséhez lásd a C-209/00. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2002:747].

¹²⁸ A 94/87. számú Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletet 10. pontja.

¹²⁹ A C-24/95. számú Alcan-ügyben hozott ítélet 34–37. pontja.

¹³⁰ A C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

¹³¹ A C-280/05. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet és a C-6/97. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:251] 34. pontja.

¹³² A C-142/87. számú Belgium kontra Bizottság (Tubemeuse) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1990:125] 66. pont.

61. szövegdoboz

A Tubemeuse-ügy

A Tubemeuse-ítéletben a Bíróság például nem fogadta el a második társasági jogi irányelvre (77/91/EGK tanácsi irányelv) való hivatkozást, amelynek 15. cikke megtiltotta a részvényesek felé történő kifizetést, amennyiben ezáltal a társaság saját tőkéje a jegyzett tőke alá kerül, és amelynek 32. cikke kimondja, hogy a részvényesek felé kifizetés nem teljesíthető, amíg a hitelezők térítéseit ki nem elégítették. Bár e rendelkezések célja annak megalapozása volt, hogy a társaság tőkéje a hitelezők védelmére szolgáljon, és azok hátrányára nem csökkenthető, a Bíróság elutasította mindkét cikkre történő hivatkozást. Egyrészt, mivel a részvényesek felé történő osztalék kifizetésére csak a társaság eredményeiből kerülhet sor, és a kérdéses vállalkozás nem volt nyereséges. Másrészt azért, mert a tőke csökkentésére vonatkozó szabályok csak a jogszerűen nyújtott tőkére terjednek ki. Mivel az állami tőkeemelés tiltott támogatásnak minősült, ezeket a rendelkezéseket nem lehet a hitelezők védelme érdekében alkalmazni, a hitelezők nem igényelhetik a jogtalan módon felemelt tőke visszatartását követelésük biztosítékaként. Vagyis az eredeti állapot helyreállítására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető aránytalannak az EUMSZ. állami támogatási alapelveit is figyelembe véve, és megelőzi a hitelezők védelmének elvét.

Forrás: a szerző szerkesztése

Mint látható volt, a vállalkozás nehéz pénzügyi helyzete vagy esetleges felszámolása nem akadály a végrehajtásnak. A Bíróság kiemelte, hogy ilyenkor a tagállam csak a visszakövetelhető eszközök hiányával tudja bizonyítani, hogy a támogatás visszatérítése teljesen lehetetlen.¹³³

Ezekben az esetekben általában nincs lehetőség arra, hogy a tagállam a tiltott támogatás (és kamatainak) teljes összegét visszakövetelje, ezért nem lehetséges az eredeti állapot visszatérítéssel történő helyreállítása. Figyelembe véve a visszakövetelés célját, ilyen esetben a kedvezményezett felszámolását a Bizottság elfogadható alternatívának tekinti.¹³⁴

A visszatérítésre vonatkozó bizottsági határozatot akkor lehet megfelelően végrehajtottnak tekinteni, ha a teljes visszakövetelésre sor kerül, illetve – részleges visszakövetelés esetén – ha a vállalkozást felszámolták, és eszközeit piaci feltételek mellett értékesítették. A fizetésektelen vállalkozásokkal szemben a tagállamoknak a határozat végrehajtása érdekében a következő lépéseket kell megtenniük. A csőd eljárás során a tagállamnak azonnal regisztrálnia kell követeléseit, továbbá tiltakoznia kell, amennyiben a felszámoló elutasítja a követelés regisztrálását, vagy a követelésnek olyan besorolást ad, amely a visszaköveteléssel foglalkozó hatóságot megfosztja jogaitól a felszámolási eljárás során.

A versenytorzítás lehető leggyorsabb megszüntetése érdekében a tagállamnak meg kell fellebbeznie a felszámoló vagy a felszámoló bíróság által hozott bármely olyan döntést, amely lehetővé teszi a fizetésektelen kedvezményezett számára, hogy tevékenységét a visszakövetelésre vonatkozó határozatban foglalt határidőn túl folytassa. Hasonló módon a nemzeti bíróságok, amennyiben ilyen kéréssel fordulnak hozzájuk, nem tehetik lehetővé,

¹³³ A C-499/99. számú Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet.

¹³⁴ A C-52/84. számú Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1986:3].

hogy a teljes visszatérítés hiányában a fizetésektelen kedvezményezett folytassa tevékenységét.

Amennyiben a hitelezők választmánya számára olyan tervet terjesztenek elő, amely a kedvezményezett tevékenységének folytatására vonatkozik, a tagállam csak akkor támogathatja ezt a tervet, ha az biztosítja a támogatás és kamatai összegének teljes visszafizetését a Bizottság visszakövetelésre vonatkozó határozatában előirányzott határidőn belül. A tagállam különösen nem mondhat le a visszakövetelési igény egy részéről, és más olyan megoldást sem fogadhat el, amely nem eredményezné a kedvezményezett tevékenységének azonnali megszűnését. A jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatás teljes és késedelem nélküli visszafizetésének hiányában a tagállamnak minden lehetséges intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy ellenezze a tevékenység folytatására irányuló tervet, és ragaszkodnia kell a kedvezményezett tevékenységének a visszakövetelésre vonatkozó határozatban megszabott határidőn belüli megszüntetéséhez.

Felszámolás esetén és mindaddig, amíg a támogatást teljes mértékben vissza nem térítették, a tagállamnak elleneznie kell az eszközök bármely olyan átruházását, amelyre nem a piaci feltételek mellett kerül sor, és/vagy amely a visszakövetelésre vonatkozó határozat megkerülése érdekében történik. A „megfelelő eszközáttruházás” érdekében a tagállamnak biztosítania kell, hogy ne jusson a támogatás által keletkezett jogtalan előnyhöz az, aki az eszközöket megszerezte.

12.2.6. A visszafizettetés kikényszerítése az Európai Bíróság által

Amennyiben a tagállam a Bizottság által a határozatában megadott határidőn belül nem hajtja végre a visszatéríttetését, és a Bizottság nem látja, hogy a tagállam érdemi lépéseket tenne, akkor az Európai Bírósághoz fordul az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése alapján, annak megállapítása érdekében, hogy a tagállam megsértette az uniós jogot. Ez nem tekinthető a klasszikus értelemben vett kötelezettségzegési eljárásnak, mivel nem kell a tagállammal való írásos egyeztetésnek megelőznie (pilot eljárás, indoklással ellátott vélemény kibocsátása a Bizottság részéről).

Ezeket az ügyeket a Bizottság jellemzően sorra meg is nyeri, és a Bíróság minden esetben megállapítja, hogy a visszatéríttetés elmaradása miatt a tagállam megsértette az uniós jogot. A Bíróság a tagállamok által a visszatéríttetést megakadályozó nehézségekre alapított érveket kivétel nélkül elutasítja, mivel a kedvezményezettek azonosításával, a nemzeti eljárások kiválasztásával és a végrehajtással kapcsolatos nehézségek mind a nemzeti hatóságoknak betudhatók vagy cselekményeik, vagy mulasztásuk következtében, és a nemzeti hatóságoknak a nyitva álló határidők lejárta után is minden lehetséges lépést meg kell tenniük a követelés határidőn túli bejelentése érdekében.¹³⁵

¹³⁵ C-214/07. számú Bizottság kontra Franciaország ügy [ECLI:EU:C:2008:619].

62. szövegdoboz

Az Írország – Apple-ügy

A Bizottság 2016 augusztusában arra a következtetésre jutott, hogy az Írország által elfogadott két feltételes adómegállapítás (ügynevezett tax ruling) következtében az Apple írországi leányvállalatai az elmúlt 10 évben 13 milliárd eurónyi adót nem fizettek meg, ami tiltott állami támogatásnak minősül (A Bizottság 2017/1283/EU határozata, az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373. számú állami támogatásról). A Bizottság azt is elrendelte, hogy Írország ezen összeget és felhalmozódó kamatait köteles a cégtől 4 hónapon belül beszedni, hogy a tiltott támogatás által okozott versenytorzulást megszüntesse. A tiltott támogatás visszafizetetésére Írország számára előírt határidő 2017 januárjában járt le. Írország azonban a határozat meghozatala óta eltelt egy évben sem szedte vissza a támogatást, vagy annak akár egy részét, így a cég továbbra is részesül a támogatásból származó előnyökből. A Bizottság ezért 2017. október 4-én az Európai Bírósághoz fordult, mert véleménye szerint Írország megsértette az uniós jogot azzal, hogy határidőn belül nem tett hatékony és eredményes lépéseket a támogatás visszatérítése érdekében. A támogatás visszafizetése szempontjából nem releváns, hogy Írország és az Apple is megtámadta az Európai Unió Törvényszéke előtt a Bizottság határozatát (a T-778/16. és T-892/16. számú folyamatban lévő eljárások). A végrehajtás felfüggesztését külön kellett volna kérelmezni a Törvényszéktől, erre azonban nem került sor.

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben a tagállam a bírósági ítélet ellenére sem hajtja végre a visszatérítést, a Bizottság másodszor is a Bírósághoz fordul az EUMSz. 260. cikk (2) bekezdése alapján, és újabb keresetet nyújthat be a Bíróság felé. A Bizottságnak ebben a második eljárásban nem szükséges indoklással ellátott véleményt kibocsátania a keresetlevél benyújtása előtt, elegendő, ha egy hivatalos felszólítás megküldésével lehetőséget biztosít a tagállamnak az észrevételei megtételére. Ezt követően a Bizottság közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, és pénzbüntetés (kényszerítő bírság és/vagy átalányösszeg) kiszabását kérheti. Tehát eddig a pontig a tiltott támogatás anyagi következményeit elsősorban az érintett vállalkozás(ok) viseli(k). Azonban innentől – a Bíróság megállapítja a jogsértést – a tagállamnak az uniós költségvetésbe kell bírságot fizetnie a jogsértés megszüntetéséig, vagyis a teljes összeg visszatérítéséig. Az előző években több ítélet is született, amelyben az Európai Bíróság a tagállamra bírságot szabott ki a visszatérítés elmaradása miatt.

63. szövegdoboz

A Bizottság kontra Olaszország ügy

A C-367/14. számú ítéletében a Bíróság megállapította, hogy Olaszország nem hajtotta végre a C-302/09. számú ügyben hozott ítéletet, amely Velence és Chioggia területén letelepedett vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások visszafizetése tekintetében írta elő a visszatérítés elmaradása miatti uniós jogsértést. A Bíróság ezért 30 millió euró átalánybírság megfizetésére kötelezte Olaszországot, valamint az ítélet kihirdetésétől végrehajtásig 12 millió euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére minden 6 hónapos késedelem után.

A C-496/09. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a C-99/02. számú ügyben hozott ítéletet, amelyben foglalkoztatási támogatás visszatérítése elmaradása miatt állapította meg a jogsértést, nem hajtotta végre Olaszország. Az átalánybírság 30 millió euró volt, meg a kényszerítő félévente a még be nem hajtott összeg százalékának a 30 millió eurós összeggel kapott szorzata.

Forrás: a szerző szerkesztése

12.2.7. A visszatérítés felfüggesztése

Az EUMSZ. 278. cikke értelmében az Európai Bírósághoz benyújtott kérelmeknek nincs felfüggesztő hatálya. Habár a 278. cikk alapján az uniós bíróságok – amennyiben a körülmények ezt indokolják – elrendelhetik, hogy a vitatott cselekmény végrehajtását függeszék fel. A 279. cikk lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy bármely esetben „bármilyen szükséges átmeneti intézkedést” előírjanak. Az állami támogatási esetekre és a Bizottság állami támogatási határozatai végrehajtásának felfüggesztésére nincsenek speciális írott szabályok.

Számos nemzeti jogrendszerrel szemben az Európai Bíróságok Eljárási Szabályainak¹³⁶ (ESZ) 83. cikk (1) bekezdése szerint az EU intézményei által elfogadott rendelkezés felfüggesztése érdekében beadott kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, amennyiben a kérelmező a rendelkezést az uniós bíróságok előtti eljárásban támadja meg. Ez a szabály vonatkozik bármilyen egyéb átmeneti intézkedésre is. A bíróságok úgy értelmezik ezt a szabályt, hogy egy felfüggesztési kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, ha az alapeljárás már folyamatban van a Bíróság előtt. Az EUMSZ. 278. cikke szerinti – döntés végrehajtását általában a Bíróság döntésének meghozataláig felfüggesztő – átmeneti intézkedés iránt csak olyan kérelmező folyamodhat, aki megtámadta a Bizottság döntését.

Az ideiglenes intézkedésekért beadott kérelemben megfelelően bizonyítani kell a sürgősséget megalapozó körülményeket, például hogy az okozott kár helyrehozhatatlan, valamint, hogy a ténybeli és jogi panaszok *prima facie* esetet¹³⁷ alapoznak meg a kérelmezett átmeneti intézkedés tekintetében, és a kérelmező *fumus boni juris*¹³⁸ járt el. Ezek konjunktív feltételek, ezért ha bármelyikük is hiányzik, akkor bármilyen rendelkezés végrehajtásának felfüggesztéséért indított kérelmet el kell utasítani.

A visszatérítés megítéléséhez hasonlóan a visszatérítés felfüggesztésének elrendelésében indított eljárásokban a közösségi bíróságok a fizetéseképtelenség kockázatát nem tekintik *a priori* komoly és helyrehozhatatlan kárnak.¹³⁹ A bíróságok elfogadják, hogy az a helyzet, amelyben egy vállalkozás csődeljárásra kényszerül, valóban okozhat komoly és helyrehozhatatlan károkat, mivel ez az egész vállalkozás létét veszélyezteti, és tekintve az eljárás komoly következményeit, hátráltathatja a normális működést. Azonban egy ilyen

¹³⁶ HL C 34 01. 02. 2001. (az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályait a Hivatalos Lap L sorozat 136/1991. száma tartalmazta).

¹³⁷ Az első tanúvallomások alapján biztosnak látszó peres ügy.

¹³⁸ Az eljárás fő kérdésében való siker reménye. Ezt a bíróság a felperes által szolgáltatott érvek alapján előzetes összefoglaló vizsgálatában állapítja meg.

¹³⁹ A T-181/02. számú Neue Erba Lautex Weberei und Veredlung GmbH kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:2002:294].

döntést mindig eseti alapon kell meghozni, tekintettel a felmerült tényekre és jogi kérdésekre. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kérelmező feladata annak bizonyítása, hogy a csődeljárás a vállalkozás létét veszélyezteti.

Az eljáró bírónak az érintett érdekek mérlegelésére is ügyelnie kell. E tekintetben elmondható, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlennek ítélt támogatással kapcsolatban, a Bizottság visszafizettetésre irányuló döntése végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelem elbírálása esetén az uniós érdek általában – valójában majdnem mindig – elsőbbséget élvez az állami támogatás kedvezményezettjével szemben, aki a visszafizettetésre irányuló döntés végrehajtásának elkerülésére törekszik addig, ameddig az alapeljárásban a bírósági eljárás be nem fejeződik. Ezen általános vizsgálat során az eljáró bírónak széles diszkréciós jogköre van. Az eset egyedi körülményeire tekintettel szabadon döntheti el annak útját és módját, hogy a különböző feltételek közül melyek kerülnek vizsgálat alá.¹⁴⁰

A visszatérítetés felfüggesztését az uniós bíróságok tehát nagyon szűk keretek között engedélyezik. Eddig mindössze 3 esetben került sor a Bizottság visszafizettetést elrendelő határozata végrehajtásának felfüggesztésére.¹⁴¹

12.2.8. A nemzeti bíróságok feladatai a visszatérítetés során

A tagállamok által a visszatérítési határozat érdekében tett jogi lépések a nemzeti bíróságok előtt jogvitákat eredményezhetnek, amelyek komolyan befolyásolhatják a bizottsági határozat végrehajtásának idejét. E jogviták két fő csoportba sorolhatók: a visszaköveteléssel foglalkozó hatóság által annak érdekében indított keresetek, hogy a vonakodó kedvezményezettet a jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésére kényszerítsék, illetve a visszakövetelési utasítást vitató kedvezményezettek által nemzeti bíróság előtt benyújtott keresetek. A már hivatkozott Scott-esetben a Bíróság azonban annyiban korlátozta a nemzeti bíróságok hatáskörét, hogy kimondta: a támogatás kedvezményezettje, aki az EUMSZ. 278. és 279. cikkének megfelelően ideiglenes intézkedést kérhetett (az uniós bíróságtól), ám ezt nem tette meg, nem kérheti a nemzeti hatóságok által a határozat végrehajtása érdekében tett intézkedések felfüggesztését a határozat érvényességéhez kapcsolódó alapon. Ez a kérdés az uniós bíróságok hatáskörébe tartozik.¹⁴²

Amikor nem nyilvánvaló, hogy a támogatás kedvezményezettjének a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kereseti kérelme elfogadható lett volna, megfelelő jogi védelmet kell biztosítani a támogatás kedvezményezettje számára. Abban az esetben, ha a támogatás kedvezményezettje a nemzeti bíróság előtt megtámadja a határozat végrehajtását azon az alapon, hogy a visszakövetelésre vonatkozó határozat jogellenes volt, akkor a nem-

¹⁴⁰ A végrehajtás felfüggesztése az állami támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásait kiterjesztheti, meghosszabbíthatja, sőt, az is igaz, hogy az azonnali hatályú visszafizettetés az érintett vállalat tekintetében visszafordíthatatlan következményekkel járhat anélkül, hogy előre ki lehetne zárni azt a végső döntést, hogy a támogatás mégiscsak összeegyeztethető.

¹⁴¹ A Bíróság elnökének a C232/02. P(R). számú Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott végzése [ECLI:EU:C:2002:601], a Bíróság elnökének a C-182/03. R és C-217/03. R. SZ., Belgium és Forum 187 ABSL kontra Bizottság ügyben hozott végzése [ECLI:EU:C:2003:385], és a T-52/12. R. számú Görögország kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:2012:447].

¹⁴² A C-232/05. számú Bizottság kontra Franciaország (Scott-) ügyben hozott ítélet 59. pontja.

zeti bírónak előzetes döntés iránti kérelmet kell benyújtania az illetékes uniós bírósághoz az ilyen határozat érvényessége tekintetében, az EUMSZ. 267. cikkének megfelelően.¹⁴³

A közlemény alapján amennyiben a kedvezményezett a Bizottság visszakövetelésre vonatkozó határozatának állítólagos jogellenessége miatt a szóban forgó határozat végrehajtása érdekében elfogadott nemzeti intézkedések átmeneti felfüggesztését is kéri, a nemzeti bírónak meg kell vizsgálnia, az adott ügy megfelel-e az Európai Bíróság által a Zuckerfabrik-ügyben¹⁴⁴ és az Atlanta-ügyben¹⁴⁵ megállapított feltételeknek. Az ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság csak akkor rendelhet el ideiglenes intézkedést, ha:

- e bíróságnak súlyos kételyei merülnek fel az uniós jogi aktus érvényességével kapcsolatban, és ha a megtámadott jogi aktus érvényessége még nem vitatott a Bíróság előtt, akkor ő maga terjeszti ezt a kérdést a Bíróság elé;
- az ideiglenes intézkedés sürgősen szükséges az intézkedést kérő félnél bekövetkező súlyos és helyrehozhatatlan károk elkerülése érdekében;
- a bíróság kellően figyelembe veszi a közösségi érdekeket; valamint
- e feltételek mindegyikének vizsgálata során tiszteletben tartja a Bíróság vagy a Törvényszék a rendelet jogszerűségéről vagy uniós szinten hasonló ideiglenes intézkedés iránti kérelemről hozott döntését.

12.2.9. A visszatérítéssel kapcsolatos magyar szabályok¹⁴⁶

A magyar jogban nem létezik olyan jogszabály, amely kifejezetten az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított és jogellenesen [az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével] nyújtott támogatások visszatérítésének eljárását szabályozná.

A magyar jogban az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, illetve az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) határozza meg a visszatérítetésre vonatkozó alapvető szabályokat.

Az Áht. 99. §-a értelmében, ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizetetését rendeli el, a visszafizetendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül. A 37/2011. Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése alapján, ha az Európai Bizottság elrendeli az állami támogatás visszafizetetését, a (fejlesztéspolitikáért felelős) miniszter felhívja a támogatást nyújtót a visszafizetés kamattal növelt mértékben történő elrendelésére.

¹⁴³ A C-346/03. számú Atzeni és mások ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:130] 30–34. pont.

¹⁴⁴ A C-143/88. és C-92/89. számú Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. és mások egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1991:65] 23. és az azt követő pontok.

¹⁴⁵ A C-465/93. számú Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH a.o. ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1995:369] 51. pontja.

¹⁴⁶ A fejezet az alábbi cikk felhasználásával készült: STAVICZKY Péter (2012c): Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésével kapcsolatban, és a hazai szabályozás. Állami Támogatások Joga, 16. évf. 4. sz. 3–13.

A kedvezményezett együtt nem működése esetére vonatkozóan az adók módjára történő behajtás szabályai az Art.-ben találhatók.

Ezen szabályok alapján, amennyiben az Európai Bizottság határozatában valamely magyar, támogatást nyújtó szerv által odaítélt támogatás visszafizettetését rendeli el, akkor erről a tényről az adott szervet a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter a Támogatásokat Vizsgáló Irodán keresztül tájékoztatja, és felhívja, hogy a határozatban foglaltakat az abban megadott határidőn belül teljesítse.¹⁴⁷ Ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizettetését rendeli el, a visszafizetendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül.¹⁴⁸

A behajtás konkrét módját a belső jogban nem szabályozták, vélhetőleg azért, mivel a támogatás nyújtására igen különböző formákban, illetve módon kerülhet sor (jogszabály, polgári jogi szerződés, állami irányítás egyéb jogi eszköze, mulasztás stb.), ezért az eljárást a jogalkotó nem kívánta ennél pontosabban meghatározni. Ebből következően minden esetben a *támogatást nyújtó szerv feladata annak eldöntése*, hogy pontosan milyen utat választ a támogatás visszatéríttetésére.

12.2.10. A lehetséges jogi technikák a visszatéríttetésre

Az uniós szabályozás gyengeségét az jelenti, hogy a tagállamoknak az általuk okozott jogsértést kell megszüntetniük, azonban az eljárási rendelet a szubszidiaritás elvét figyelembe véve a tagállamokra, a saját belső jogrendszerükre bízta ennek konkrét módját. Így a tagállamok gyakran mindent megtesznek, hogy az eljárásokat elhúzzák, illetve nem hatékony módon lépnek fel. A nemzeti jogban több megoldás is felmerülhet a visszatéríttetés végrehajtására.

12.2.10.1. Jogalkotás

Amennyiben a támogatás nyújtására jogszabály útján került sor (például adóintézkedés), vagy a támogatást nyújtó szerv ezt látja a leghatékonyabb megoldásnak, a támogatás visszatéríttetésére megfelelő megoldás a jogszabály módosítása, illetve új jogszabállyal a támogatás visszafizetésének elrendelése. A jogalkotási eljárás során természetesen figyelemmel kell lenni a jogforrási hierarchia kívánalmaira, vagyis a visszafizettetés elrendelésére az odaítélésről rendelkező jogszabálynál alacsonyabb szintű jogszabályban nem kerülhet sor. A visszamenőleges hatás miatt (már odaítélt támogatás visszafizettetésének elrendelése) és az alkotmányos jogok védelme érdekében előnyös a visszafizettetést törvényben elrendelni.

A jogalkotással történő visszatéríttetés másik lehetséges iránya a támogatási szerződés vagy az odaítélésről rendelkező jogi aktus módosítása, megszüntetése jogszabályalkotás útján. A jogszabály útján történő szerződésmódosítás alkotmányos feltételeinek fennállása aggályokat vethet fel. A bírói úton történő szerződésmódosítás feltételeinek ez esetben is teljesülniük kell, ezen túlmenően az alkotmánybírói gyakorlat szerint a törvényi beavatkozást igénylő lényeges körülményváltozásnak társadalmi méretűnek,

¹⁴⁷ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 24. § (2) bekezdését.

¹⁴⁸ Lásd a 2011. évi CXCV. törvény 99. §-át.

azaz szerződések nagy mennyiségét érintőnek kell lennie. Mivel az Európai Bizottság határozatának végrehajtása európai uniós tagállami kötelezettségünk, amely az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésében nyer megerősítést, illetve egy, az uniós joggal ellentétes helyzet megszüntetéséhez szükséges, a belső jog által biztosított alkotmányos garanciákat ennek és az uniós jog elsőbbségének tükrében kell értelmezni.¹⁴⁹ Az uniós joggyakorlat alapján a belső jogi eljárások és jogorvoslatok mindaddig igénybe vehetők és alkalmazhatók, amíg hozzájárulnak a bizottsági határozat azonnali és hatékony végrehajtásához.

12.2.10.2. A támogatást odaítélő jogi aktus módosítása közös megegyezéssel

A visszafizettetés végrehajtása – amennyiben a támogatás odaítélésére nem normatív aktussal került sor – legegyszerűbben a támogatást nyújtó szerv és a kedvezményezett megegyezésével és együttműködésével oldható meg. Amennyiben a kedvezményezett felismeri, hogy az uniós jog alapján lehetőségei a végrehajtás elkerülésére viszonylag korlátozottak (a gyakorlatban, amennyiben az adott vállalkozás nem szűnik meg, nem kerülheti el a visszafizettetést), mindkét fél számára a legelőnyösebb, ha a támogatási szerződést közös akaratukkal módosítják, és a kedvezményezett a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást, valamint annak késedelmi kamatait a támogatást nyújtó részére visszafizetteti. Amint a hazai tapasztalatok is mutatják (lásd alább) a jelenlegi jogi háttér mellett ez a megoldás a leghatékonyabb és a legalkalmasabb az uniós jog által elvárt azonnali és hatékony visszafizettetés teljesítésére.

12.2.10.3. A támogatást odaítélő jogi aktus módosítása egyoldalúan

Amennyiben a támogatás odaítélésére egyoldalú jogi aktussal került sor, a támogatást nyújtó szerv részére nyitva álló lehetőség ezen jogi aktus egyoldalú módosítása, visszavonása. A kedvezményezett ilyen egyoldalú és számára hátrányos módosítással szemben kihasználhatja a belső jog által biztosított jogorvoslati eszközöket, ami visszatérítetési eljárás elhúzódásához vezethet (másodfokú eljárás, bírói felülvizsgálat,¹⁵⁰ ideiglenes intézkedés kérése stb.). A belső jog által biztosított jogorvoslati lehetőségeket az uniós joggyakorlat ez esetben is korlátozza, legalábbis alkalmazásuk során továbbra is megköveteli a visszafizettetés imperatívuszának szem előtt tartását.¹⁵¹

12.2.10.4. Visszatérítetési bírósági eljárás útján

A felek közös megegyezése hiányában a felek közös akaratával megkötött támogatási szerződés egyoldalú módosításának egyik lehetséges módja az új Ptk. 6:192. §-a által

¹⁴⁹ Mint látható volt, a nemzeti jogi előírások nem lehetnek a visszatérítetési akadályai.

¹⁵⁰ Megjegyzendő, hogy a nemzeti bíróságok által gyakorolható bírói felülvizsgálat az Európai Bizottság határozatának felülvizsgálatára nem terjed ki, azt kizárólag az uniós bíróságok (a Törvényszék és az Európai Unió Bírósága) látja el.

¹⁵¹ Lásd a korábban hivatkozott Scott, valamint a C-1/09. számú Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2010:136].

biztosított bírói út igénybevétele,¹⁵² amely azonban időigényes, és nagy valószínűséggel nem teszi lehetővé a Bizottság által a visszatéríttetést elrendelő határozatban megszabott határidők betartását. Továbbá az eljárás kimenetele bizonytalan, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a Bizottság a határozat végrehajtásának elmulasztása miatt az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdésének megsértése miatt eljárást indíthat a magyar állam ellen az Európai Unió Bírósága előtt. A bírósági szerződésmódosítás feltétele, hogy a szerződéskötést követően beállt valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértse, a körülményváltozás ne legyen észszerűen előrelátható, és túlmenjen a normális változás kockázatán. Az állami támogatási ügyekben a szerződéskötést követően beállt körülményváltozások köre, illetve az előreláthatóság lehet kérdéses, mivel az az egyik szerződéskötő fél, tehát az állam felelősségi körébe tartozónak tekinthető. Így az állami érdeksérelem beállta nehezen állapítható meg. E módszer alkalmazása (a *clausula rebus sic stantibus* bírósági szerződésmódosítás) a támogatási szerződés jogszabállyal történő módosítása tekintetében részletezett feltételeinek fennállásán kívül megköveteli azt is, hogy a szerződéskötést követően beállt lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. Tekintettel arra, hogy ilyen bírósági eljárásra Magyarországon még nem került sor, kérdéses, hogy a bíró hogyan értékelné például az előreláthatóság hiányára való hivatkozást állami oldalról, amikor az állami támogatások előzetes bejelentése a tagállamok kötelezettsége. A lényeges körülményváltozás társadalmi méretűvé minősítését pedig adott esetben az akadályozhatja, hogy a szerződés kevés gazdasági szereplőt érint.

12.2.11. Magyar tapasztalatok a tiltott állami támogatások visszatéríttetésével kapcsolatban

Annak ellenére, hogy a Bizottság Magyarországgal szemben eddig már öt visszatéríttetést elrendelő határozatot hozott, a visszatéríttetést Magyarország minden esetben végrehajtotta, így a Bizottságnak nem volt szüksége további lépések tételére.¹⁵³ Az eljárások számát tekintve Magyarország a tagállamok középmezőnyében helyezkedik el, figyelembe véve azt, hogy egyes tagállamokkal szemben a Bizottság jelentős számú ilyen döntést hozott már.¹⁵⁴

A magyar tapasztalatok tekintetében elmondható, hogy az uniós jog betartása mellett egyes esetekben olyan megoldást alakítottak ki, amelyben a visszatéríttetés nem járt

¹⁵² „Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és

- a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható;
- b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és
- c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.”

¹⁵³ Az 5 ügyből a legutolsó, reklámadóval kapcsolatos határozat uniós állami támogatási jognak való megfelelését Magyarország vitatja a T-20/17. számú eljárásban.

¹⁵⁴ A Bizottság statisztikái alapján (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html) Németország: 66, Olaszország 44, Spanyolország 36, Franciaország 27, Görögország 18, Belgium 13, Hollandia 10, Lengyelország 8, Portugália pedig 6 visszafizetési esetben volt érintett.

tényleges pénzmozgással. Például a reklámadó ügyében¹⁵⁵ a magyar hatóságok a Bizottság által tiltott támogatásnak minősülő kétsávós adószabály alapján megtett befizetéseket, egy egykulcsos adó bevezetése mellett, túlfizetésnek minősítette, amit az adózók a jövőbeli adófizetésükből automatikusan levonhatnak.

Minden bizonnyal a legrövidebb visszatérítetési eljárások dobogós helyezette a péti Nitrogénművekhez kapcsolódik. A cég 2008-ban két állami kezességgel fedezett hitelszerződést írt alá az állami tulajdonú Magyar Fejlesztési Bankkal. A Bizottság megállapította, hogy ezek árazása nem felelt meg a piaci szintnek, annál alacsonyabb volt, és a különbség visszatérítetését rendelte el. A visszatérítetési eljárás 2 hónap alatt lezárult, ami több okra is visszavezethető. Egyrészt, a cég törekedett a hatóságokkal való együttműködésre, és a támogatás visszafizetésére közös megegyezés keretében került sor. Másrészt, mivel a Bizottság nem követelte meg a vizsgált állami kezességek megszüntetését, csak a díjazás módosítását (minimálisan az akkor hatályos, úgynevezett válságabszorbáló¹⁵⁶ kedvezményes felárrendszerének alkalmazását írta elő), a szerződések módosítása könnyen végrehajtható volt, nem kellett a hitelek felmondani, a cég nem esett késedelembe. Továbbá ennek következtében a visszafizetendő támogatás összege a hitelek nagyságához képest viszonylag alacsony volt, ezért a cégnek nem okozott rendkívüli nehézségeket a különbség kamatokkal növelt visszafizetése sem. A cég a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt megtámadta, azonban a bíróság a keresetét elutasította.¹⁵⁷

12.3. A bíróságok szerepe az állami támogatási jogban

A hatalmi ágak elválasztásának montesquieu-i elve az uniós jogban is fellelhető. A jogalkotó (a Tanács és az Európai Parlament), végrehajtó (Európai Bizottság) és bírói funkciók (az Európai Unió Bírósága és Törvényszéke) más uniós intézményekhez tartoznak. Emellett, mivel az állami támogatások terén döntéshozatalra uniós (Bizottság) és tagállami szinten is sor kerül, a bírói kontroll is kettős. Az Európai Bizottság (és adott esetben a Tanács) tevékenysége és döntései az Európai Bíróságok jogi felügyelete alatt állnak, a tagállamok döntéshozatalának egyes vetületei pedig a nemzeti bíróságok ellenőrzése alatt állnak az állami támogatási joggyakorlat alapján. Ez a kettős bírói kontroll nem jár hatáskör-összeütőközéssel, mivel eltérő döntések eltérő bíróságok felügyelete alá tartoznak.

A bíróságok állami támogatások terén gyakorolt szerepét illetően továbbá kiemelendő, hogy az állami támogatási jog fejlődése szempontjából alapvető jelentősége van az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásokban elfogadott ítéleteinek, amelyek az állami támogatás fogalma, illetve egyes szabályok értelmezése és a nemzeti bíróságok kötelezettségei terén formálták az uniós jog tartalmát.

¹⁵⁵ A Bizottság (EU) 2017/329 határozata a Magyarország által a reklámbevételek adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedéséről (HL L 49., 25.02.2017. 36.).

¹⁵⁶ A pénzügyi és gazdasági válság kezelésére adható támogatási szabályokat tartalmazó kiadott ideiglenes keretszabályban található kezességvállalási szabályokat alkalmazták (HL C 16., 2009.01.22. 1.).

¹⁵⁷ T-387/11. számú Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2013:98] ügyben hozott ítélet.

12.3.1. Az európai bíróságok feladatai

Az Európai Bizottság döntései (vagy az állami támogatások terén nagyon ritka tanácsi döntések) tehát az európai bíróságok előtt megtámadhatók, azok jogszerűségét mind eljárási, mind tartalmi oldalról a bíróságok ellenőrzik. Az Európai Bíróságok felülvizsgálata kasszációs jogkörhöz kapcsolódik, így az Európai Bíróságok a Bizottság határozatát érdemi hatással bíró jogsértés feltárása esetén kívül helyezik (megsemmisítik), és az ügyet új határozathozatal céljából visszautalják a Bizottság elé.¹⁵⁸ Ugyanez igaz a Törvényszék ítéletei elleni fellebbezésre is, azzal a kivétellel, hogy amennyiben a feltárt tények alapján az Európai Bíróság a következtetéseket le tudja vonni, és nincsen olyan jogalap, amelyet meg kellene vizsgálni, de a Törvényszék nem tette, valamint a döntéshozatalhoz szükséges összes tény rendelkezésre áll, a Bíróságnak nem szükséges a Törvényszék ítéletének megsemmisítése mellett az ügyet visszautalni, hanem maga is dönthet.¹⁵⁹

E bírói felülvizsgálat viszont több szempontból is eltérő attól függően, hogy a kérdéses kereset jogalapja az állami támogatás megvalósulása vagy összeegyeztethetősége tekintetében levont bizottsági következtetésre irányul.

Egyrészt, mivel az *állami támogatás* fogalmi elemeinek teljesülése során a Bizottság is az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdését alkalmazza, az uniós bíróságok teljes felügyeletet gyakorolnak, mivel az EUMSZ. értelmezése és annak tartalommal megtöltése végső soron a bíróságok feladata. Másrészt, ami a támogatások összeegyeztethetőségét illeti, ezen a területen a Bizottság kizárólagos hatáskörrel bír, és sok esetben összetett gazdasági és társadalmi elemzéseket kell elvégeznie. Bár a joggyakorlat elismeri a Bizottság gazdasági kérdésekben fennálló mérlegelési jogkörét, ez nem jelenti azt, hogy az uniós bíróság nem vizsgálhatja felül a gazdasági jellegű tények Bizottság általi értelmezését,¹⁶⁰ ez azonban a bírói felülvizsgálat korlátozott jellegében ölt testet. A szűkebb keretek közötti bírói felülvizsgálat azokra az esetekre is igaz, amikor a támogatás fennállásának megállapítása igényel összetett gazdasági elemzést, például a piacgazdasági szereplő tesztjének alkalmazása során. A Bíróságok állandó gyakorlata szerint a Bizottság széles mérlegelési köre az alábbi kérdéskörökre korlátozza a bírósági felülvizsgálatot:

- az eljárási szabályok és az indokolásra vonatkozó szabályok betartása,
- a megtámadott határozat meghozatalakor elfogadott tények anyagi pontossága,
- e tények értékelése során nem követtek-e el nyilvánvaló hibát, illetve nem történt-e hatáskörrel való visszaélés,

¹⁵⁸ Amennyiben erre szükség van. Adott esetben, ha a Bizottság a Bíróságok szerint tévesen állapította meg a támogatás fennálltát, akkor a határozat megsemmisítése miatt a Bizottságnak nincsen eljárási kötelezettsége, hogy ezt határozatban kimondja.

¹⁵⁹ A Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

¹⁶⁰ A C-12/03. P. számú Bizottság kontra Tetra Laval ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:87] 39. pontja, valamint a T-36/99. számú Lenzing AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2004:312] 56. pontja.

- a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot,
- bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetést.¹⁶¹

Különösen fontos, hogy az uniós bíróságok nem helyettesíthetik saját gazdasági elemzésükkel a Bizottságét,¹⁶² így amennyiben abban hibát fedeznek fel, a Bizottság határozatát megsemmisítik, de nem egészíthetik ki azt.

Mindazonáltal az uniós bíróságoknak képesnek kell lenniük annak ellenőrzésére, hogy az ilyen értékelések megalapozott bizonyítékokon alapulnak.¹⁶³ Ennek következtében a bizottsági értékelés bírósági eljárásban történő megtámadása során a tagállamok (érdekelt felek) viszonylag szűk keretek között tudnak csak érvelni, ami a sikerességet is alapvetően befolyásolja.

Azonban, ha a Bizottság magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével (iránymutatások, keretszabályok, a soft law különböző elemei), kijelenti, hogy ezentúl hogyan fogja alkalmazni e szabályokat az általuk érintett esetekre, a Bizottság korlátozza magát a hivatkozott mérlegelési jogköre gyakorlásában. Ezt követően a Bizottság nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelvek – mint az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének – megsértése címén felelősségre vonható legyen.¹⁶⁴ A bírói felülvizsgálat ekkor arra is irányul, hogy a Bizottság a maga által felállított kereteket betartva értékelte-e a támogatás összeegyeztethetőségét.

12.3.1.1. A bizottsági határozat megtámadásán kívüli keresetek¹⁶⁵

A Bizottság határozatának megsemmisítése mellett harmadik felek az EUMSZ. 265. cikke alapján kérhetik annak megállapítását, hogy a Bizottság indokolatlanul késlekedett határozatának elfogadásával.¹⁶⁶

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ. 265. cikkben előírt jogorvoslati lehetőség azon alapul, hogy az eljárás alá vont intézmény jogellenes tétlensége lehetővé teszi a Bírósághoz fordulást azért, hogy a Bíróság az eljárás elmulasztását az EUMSZ.-szel

¹⁶¹ Lásd a C-525/04. számú Spanyolország kontra Bizottság és Lenzig AG ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:698] 57. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-341/06. P. és C342/06. P. számú Chronopost kontra UFEX és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:220] 141–143. pontjait.

¹⁶² Lásd többek között a C323/00. P. számú DSG Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2002:260] 43. pontját, valamint a T111/01. és T133/01. számú Saxonia Edelmetalle és ZEMAG kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2005:166] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁶³ C300/16. P. számú Európai Bizottság kontra Frucona Košice a.s. ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:706] 129. pontja.

¹⁶⁴ A C189/02 P., a C202/02 P., a C205/02 P–C208/02. P. és a C213/02. P. számú Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:408] 211. pontja

¹⁶⁵ Lásd még: STAVICZKY Péter (2013b): Harmadik felek jogorvoslati lehetőségei az Európai Bizottság állami támogatási ügyekben hozott határozataival szemben különös tekintettel a megtámadáson kívüli jogorvoslatokra. *Európai Jog*, 13. évf. 2. sz. 10–17.

¹⁶⁶ A T-442/07. számú Ryanair Ltd. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:547].

ellentétesnek nyilvánítsa, ha az érintett intézmény időközben nem orvosolta e mulasztást. A Bíróság ezen megállapítása az EUMSZ. 266. cikk értelmében azzal a hatással jár, hogy az alperes intézmény köteles megtenni a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, nem érintve azokat a szerződésen kívüli felelősség megállapítására irányuló kereseteket, amelyek ugyanebből a megállapításból következhetnek. Abban az esetben, ha azon aktust, amelynek kibocsátása a jogvita tárgyát képezi, a kereset előterjesztését követően, de az ítélet kihirdetését megelőzően elfogadták, a Bíróságnak az eredeti mulasztás jogellenességét megállapító döntése már nem vezethet az EUMSZ. 266. cikkében előírt következményekhez. Ebből következik, hogy ilyen esetben, akárcsak akkor, amikor az alperes intézmény reagált a 2 hónapon belüli eljárásra vonatkozó felkérésre, a kereset tárgya megszűnt, ezért arról már nem szükséges határozni.¹⁶⁷ Azon körülmény, hogy az intézmény ezen állásfoglalása nem ad teljes elégtételt a felperesnek, ebből a szempontból közömbös, mivel az EUMSZ. 265. cikk a mulasztásra a határozathozatal vagy állásfoglalás elmulasztása értelmében vonatkozik, nem pedig az e fél által kívánttól vagy szükségesnek tartottól eltérő aktus elfogadására.¹⁶⁸ A joggyakorlat a mulasztással kapcsolatos kereset elfogadhatóságát a megtámadás elfogadhatóságával azonos szintű érintettség bizonyításához köti (lásd alább).¹⁶⁹

Harmadik felek továbbá kártérítést is kérhetnek a Bizottság uniós jogot sértő döntése esetében. Ennek feltételei az uniós joggyakorlatban is a kártérítési jog általános elveit követik. Az EU intézményeinek szerződésen kívüli, jogellenes magatartásából származó kártérítési felelőssége megállapításának a joggyakorlat által támasztott követelményei szerint a felelősség akkor állapítható meg, ha a jogellenes magatartás mellett ténylegesen bekövetkezik a kár, és a kettő közötti okozati összefüggés állapítható meg (konjunktív feltételek).¹⁷⁰ A joggyakorlat a felelősség megállapításához kellően súlyos jogsértést követel meg, amely az intézmény mérlegelési jogkörének nyilvánvaló túllépését jelenti. Mérlegelési jogkör hiányában a jogsértés pusztá ténye is elegendő.¹⁷¹ A kár tekintetében a követelmény annak tényleges bekövetkezése. Végsőül erős okozati kapcsolatnak kell fennállni az intézmény által elkövetett jogsértés és a kár bekövetkezése között.

¹⁶⁷ Lásd a Bíróság C44/00. P. számú Société de distribution mécanique et d'automobiles (Sodima) kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [ECLI:EU:C:2000:686] 83. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a Törvényszék T297/01. és T298/01. számú SIC – Sociedade Independente de Comunicação, SA kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2004:48] 31. pontját

¹⁶⁸ Lásd a fent hivatkozott Sodima kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2000:686] 83. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁶⁹ A C68/95. számú T. Port GmbH & Co. KG ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1996:452] 59. pontja és a C379/03. P. számú Pérez Escobar kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2004:580] 15. pontja.

¹⁷⁰ A Bíróság C-26/81. számú Oleifici Mediterranei kontra EGK ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1982:318] 16. pontja és a Törvényszék T383/00. számú Beamglow kontra Parlament és társai ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2005:453] 95. pontja.

¹⁷¹ A Bíróság C312/00. P. számú Bizottság kontra Camar és Tico ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2002:736] 54. pontja és a törvényszék T198/95., T171/96., T230/97., T174/98. és T225/99. számú Comafria és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2001:184] 134. pontja.

12.3.1.2. A kereset elfogadhatósága¹⁷²

Az uniós jog a Bizottság határozatainak megtámadhatósága szempontjából megkülönböztet privilegizált helyzetben lévő és egyéb jogi és természetes személyeket. Ez utóbbiak kereset adhatnak be minden uniós jogi aktus ellen, amely kötelező joghatásokat vált ki, amennyiben ők e jogi aktus címzettjei, vagy e jogi aktus közvetlenül és személyükben érinti őket. A jogalanyoknak a nemzeti eljárások keretében joguk van ahhoz, hogy az általános hatályú uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét Bíróság előtt vitassák, hivatkozva az uniós jogi aktus érvénytelenségére. Így a tagállamok feladata olyan jogorvoslati és eljárási rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog tiszteletben tartásának biztosítását. Ugyanakkor a Szerződések nem szándékoztak a nemzeti bíróságok előtt létrehozni – tekintettel az uniós jog fenntartására – más jogi lehetőségeket, mint amelyeket a nemzeti jog megállapított.¹⁷³

Az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó jogában a két érintett fél a támogatást nyújtani kívánó tagállam és a támogatások ellenőrzése, valamint a belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése terén kizárólagos hatáskörrel¹⁷⁴ rendelkező Európai Bizottság. A tagállamok legfontosabb eljárásjogi kötelezettsége, hogy az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése alapján minden nyújtani kívánt támogatást előzetesen engedélyeztetniük kell a Bizottsággal, és csak annak jóváhagyását követően léptethetik hatályba vonatkozó intézkedéseiket. Ugyanakkor a Bizottság az állami támogatási anyagi jog betartásáért felelős, a bejelentési kötelezettség megsértését önmagában nem szankcionálhatja.¹⁷⁵ A bejelentésre a Bizottság 2 hónapon belül köteles a tagállam felé reagálni,¹⁷⁶ és vagy további kiegészítő információkat kell kérnie, vagy le kell zárnia az előzetes eljárást, kimondva, hogy az intézkedés nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, vagy a belső piaccal összeegyeztethető támogatásnak minősül. Amennyiben a Bizottságnak kétségei vannak az intézkedés támogatási jellegét vagy összeegyeztethetőségét illetően, az EUMSZ. 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást kell indítania az eljárást megindító határozatának közzétételével, megkérve az érintett harmadik feleket, hogy a tervvel (vagy az esetlegesen a bejelentési kötelezettség megsértésével jogellenesen nyújtott, támogatás gyanúját felvető intézkedéssel) kapcsolatos észrevételeiket juttassák el részére. Ezen észrevételeket értékelve, és a tag-

¹⁷² A pont STAVICZKY 2013b cikkének felhasználásával készült.

¹⁷³ A C-583/11. P. számú Inuit Tapiriit Kanatami és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:625].

¹⁷⁴ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:79] 38. pontja; a C-17/91. számú Georges Lornoy en Zonen NV és társai kontra belga állam ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1992:514] 30. pontja; valamint a C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 14. pontja [ECLI:EU:C:1991:440].

¹⁷⁵ Ez a feladat az EUMSZ. 108. (3) bekezdésének közvetlen hatályából fakadóan a nemzeti bíróságok feladata. Lásd például a C-303/09. számú Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2011:483], a C-520/07. P. számú MTU Friedrichshafen ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2009:557] és a C-1/09. számú Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2010:136].

¹⁷⁶ Lásd a C-120/73. számú Lorenz-ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1973:152].

állam számára megadva a lehetőséget, hogy véleményét azokra vonatkozóan is kifejtse. A Bizottság ezt követően hozza meg a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozatát.

A támogatást nyújtó tagállamon és a Bizottságon kívüli felek, beleértve a kedvezményezettet vagy versenytársait is, azonban a joggyakorlat alapján „csak” érdekelt harmadik félnek minősülnek, akik az eljárás során korlátozott jogokkal rendelkeznek. A joggyakorlat alapján nem illeti meg őket például a védelemhez való jog sem.¹⁷⁷ A joggyakorlat mellett a rendelet is csak viszonylag szűk körben biztosít harmadik felek számára jogokat az állami támogatásokra vonatkozó eljárások tekintetében: eszerint panaszt tehetnek feltételezett támogatásokkal kapcsolatosan, a hivatalos vizsgálati eljárásban észrevételt tehetnek, illetve észrevétel tétele esetén a határozat egy végső példányát eljuttatja részükre is a Bizottság. E korlátozott jogképességből fakadóan harmadik felek uniós bíróságok előtti perindítási jogai is korlátozottak, illetve – tekintettel arra, hogy vonatkozó uniós szabályozás e téren nem létezik – a joggyakorlat egyéb jogorvoslati igényeiket is csak szűk körben engedi elismerni és érvényesíteni.

Az uniós joggyakorlat alapján valamely természetes vagy jogi személy csak akkor indíthat keresetet egy másik személyhez címzett határozat ellen, ha e határozat közvetlenül és személyében érinti őt. Az állami támogatási ügyekben hozott határozatok címzettje mindig az adott tagállam. Ebből következően az érintett harmadik személyek, akik nem címzettjei egy ilyen határozatnak, az úgynevezett Plaumann-teszt teljesítésével állíthatják sikeresen, hogy személyükben érintettek. Ehhez azt kell bizonyítaniuk, hogy a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzethez hasonló módon egyéníti őket.¹⁷⁸ Állami támogatási esetekben a harmadik félnek azt kell bizonyítania, hogy a határozat a piaci helyzetét lényegesen érinti.¹⁷⁹ Ennek és az egyéni érintettség bizonyításához a Bíróság szerint a kedvezményezettrel fennálló versenyhelyzet igazolása még önmagában nem elegendő,¹⁸⁰ a harmadik félnek a támogatás piaci helyzetére gyakorolt jelentős negatív hatását kell bizonyítania,¹⁸¹ amely nem feltétlenül függ közvetlenül a támogatás összegétől,¹⁸² sokkal inkább a támogatás piacra, versenyre és árakra gyakorolt hatásától.¹⁸³ Továbbá az a tény,

¹⁷⁷ Lásd ebben az értelemben a Bíróság C74/00. P. és C75/00. P. számú Falck és Acciaierie di Bolzano kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2002:524] 81. és 82. pontját, valamint a Törvényszék T195/01. és T207/01. számú Government of Gibraltar kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2002:111] 144. pontját.

¹⁷⁸ A Bíróság C-25/62. számú Plaumann kontra Bizottság ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:17], a C198/91. számú Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1993:197] 20. pontja, valamint a C225/91. számú Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1993:239] 14. pontja valamint a C78/03. P. számú Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2005:761] 33. pontja alapján.

¹⁷⁹ A C-260/05. P. számú Sniace kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:700) 54. pontja.

¹⁸⁰ Lásd a C487/06. P. számú British Aggregates Association kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:757] 47. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot és a C367/04 P. Deutsche Post és DHL Express kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:126] 36. és 41. pontjait.

¹⁸¹ A T54/07. számú Vtesse Networks kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:15] 95. pontja.

¹⁸² A T-344/10. számú UPS Europe NV/SA és United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OGH kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:2012:216] 58. pontja.

¹⁸³ A T481/07. számú Deltalinqs és SVZ kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:T:2009:484] 49. pontja.

hogy az adott állami támogatási eljárásban korábban aktívan részt vett (harmadik félként észrevételt tett, panasza alapján indult az eljárás), nem befolyásolja a fenti értékelést.¹⁸⁴ Hasonlóképpen a közvetett hatás miatt nem elfogadható a kereset, ha a felperes csak potenciális kedvezményezettje egy, a Bizottság által értékelt támogatási intézkedésnek.¹⁸⁵ Ugyanakkor ha a felperes tényleges kedvezményezettje az intézkedésnek, valamint ha a bizottsági határozat a támogatás visszatéríttetését is elrendelte, a személyes érintettség fennáll, és a kereset elfogadható.¹⁸⁶

A Törvényszék által a Sytraval-ítéletben¹⁸⁷ tett, a panaszosok jogait szélesítő megállapításokat a Bíróság másodfokú Sytraval-ítéletében¹⁸⁸ már nem erősítették meg. Ezt követően a British Airways-ügyben¹⁸⁹ az Elsőfokú Bíróság (korábban: Törvényszék) kimondta, hogy a harmadik felek ezekben az eljárásokban sokkal szűkebb jogokkal rendelkeznek, mint az eljárás alanyai (az érintett tagállam és a Bizottság), vagyis csak olyan mértékben van joguk az eljárásban részt venni, amennyire az az eset körülményeinek fényében szükséges.¹⁹⁰ Az Ufex-ítéletben az Elsőfokú Bíróság még tovább is ment, mivel pusztán csak információforrásnak tekintette a harmadik feleket.¹⁹¹ A joggyakorlat alapján tehát a kedvezményezett érdekei alacsonyabb rendűek ezekben az eljárásokban, mint a támogatást nyújtó tagállamé.¹⁹² Megjegyzendő továbbá, hogy a Bíróság a Technische Glaswerke Ilmenau-ügyben – tekintettel arra, hogy nem minősülnek félnek az eljárásban – jelentősen korlátozta a harmadik felek hozzáférését a még folyamatban lévő állami támogatási eljárások során keletkezett dokumentumok megismerése tekintetében is.¹⁹³

A joggyakorlat alapján a harmadik felek érdekvérvényesítési lehetőségei eltérnek attól függően is, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálatot [EUMSz. 108. cikk (3) bekezdés] vagy a hivatalos vizsgálati eljárás megnyitását [EUMSz. 108. cikk (2) bekezdés] követően hoz

¹⁸⁴ A Sniace kontra Bizottság ítélet 43. pontja és T146/03. számú Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid and Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2006:386] 47., 48. és 50. pontjai.

¹⁸⁵ A C298/00. P. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2004:240] 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a törvényszék T309/02. számú Acegas kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2009:192] 47. pontja.

¹⁸⁶ A Bíróság C15/98. és C105/99. számú Olaszország és Sardegn Lines kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. október 19-én hozott ítéletében [ECLI:EU:C:2000:570] 34. és 35. pontja, valamint a törvényszék T75/03. számú Banco Comercial dos Açores kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2009:322] 44. pontját.

¹⁸⁷ A T-95/94. számú Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs (Sytraval) és Brink's France SARL kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:1995:172].

¹⁸⁸ A C-367/96. számú Bizottság kontra Sytraval és Brink's ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1998:222].

¹⁸⁹ A T-371/94. és T-394/94. számú British Airways plc, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair international, TAT European Airlines SA és British Midland Airways Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyek [ECLI:EU:T:1998:140].

¹⁹⁰ A T-371/94. és T-394/94. számú egyesített ügyekben hozott ítélet 60. pontja.

¹⁹¹ A T-613/97. számú Union française de l'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) SNC and CRIE SA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2006:150].

¹⁹² A T-17/03. számú Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2006:109] és a T-11/07. számú Frucona Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2010:498].

¹⁹³ A C-139/07. P. számú Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau (TGI) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:376].

határozatot. Ennek oka, hogy az első esetben harmadik feleknek nincs lehetőségük észrevételeik kifejtésére, mivel a nem nyilvános fázisban lévő eljárás kizárólag a Bizottság és a tagállam között folyik, így eljárási jogaik érvényesítése is védelmet érdemel (a Bizottságnak, amennyiben az intézkedés értékelése során komoly nehézségei merülnek fel, kötelessége megindítani a hivatalos vizsgálati eljárást, amelynek során harmadik felek észrevételt tehetnek),¹⁹⁴ így nem csak a szűk értelemben vett személyes érintettségre hivatkozhatnak.¹⁹⁵

A panaszosok helyzete a második Sytraval-ítélet óta az Athinaïki-döntések következtében a közelmúltban valamelyest javult, az általuk indított keresetek elfogadhatósága bővült. Az első Athinaïki-ítélet¹⁹⁶ alapján a Bizottságnak azon tájékoztató levele a panaszos felé, hogy az eljárást az eljárási rendelet¹⁹⁷ 24. cikk (2) bekezdése értelmében lezárja, anélkül, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indítana, megtámadható jogi aktusnak minősül (gyakorlatilag a Bíróság szerint egy ilyen levél egy eljárást lezáró határozattal egyenértékű, ezért kell a megtámadási jogot a panaszos részére biztosítani). A második Athinaïki-ítéletben¹⁹⁸ a Bíróság kimondta, hogy egy, a rendelet 24. cikk (2) bekezdés alapján a Bizottság által kiadott levél visszavonása azzal, hogy a Bizottság további információk benyújtását kéri, nem elegendő az eredeti levél jogellenességének orvosolására. Egy ilyen esetben a Bizottságnak teljes ténybeli és jogi feltáró munkát kell végeznie annak érdekében, hogy a panaszos jogai valóban biztosítva legyenek.

A joggyakorlat az elmúlt években tehát bizonyos fejlődésen ment keresztül, ami a harmadik felek keresethetőségi jogának (locus standi – aktív perbeli legitimáció) elismerését illeti, és a Bizottság állami támogatási határozatainak megsemmisítésére irányuló keresetek elfogadhatósága az ítéletek tartalmi kérdéseket is megelőzően értékelendő állandó elemévé vált. Mindez annak a következménye, hogy az állami támogatások joga, illetve annak a Bizottság által megvalósított következetes vagy épp ellenkezőleg, hibás alkalmazása komoly piaci érdekeket sérthet, jelentősen befolyásolhatja egyes cégek,¹⁹⁹ illetve szakmai szövetségek tagjainak mindennapi tevékenységét.

12.3.2. A Bizottság közleményei a nemzeti bíróságok feladatairól

A Bizottság először 1995-ben foglalkozott a nemzeti bíróságok feladataival, szerepével.²⁰⁰ Az 1995-ös közleményben a Bizottság röviden összefoglalta az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó legfőbb elveket. A Bizottság továbbá kiemelte, hogy a tag-

¹⁹⁴ A Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 24. pontja, a Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 17. pontja, és a Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben hozott ítélet 40. pontja

¹⁹⁵ A vonatkozó joggyakorlat bemutatását lásd STAVICZKY Péter (2010a): Az Európai Unió Törvénysszéke Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének összefoglalása, *Európai Jog*, 10. évf. 4. szám 30–36.; valamint SZILÁGYI Pál (2009): Az Elsőfokú Bíróság ítélete a T-375/04. számú ügyben (Scheucher – Fleisch és társai kontra Bizottság). *Állami Támogatások Joga*, 1. évf. 1. sz. 13–19.

¹⁹⁶ A C-521/06. számú Athinaïki Techniki AE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:422].

¹⁹⁷ A Tanács 2015/1589/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 24.09.2015. 9.).

¹⁹⁸ A C-362/09. P. számú Athinaïki Techniki AE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:783].

¹⁹⁹ A C-319/07. P számú 3F kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:435].

²⁰⁰ A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok és a Bizottság állami támogatások terén folytatott együttműködéséről (HL C 312., 1995.11.23. 8.).

államok előzetes bejelentési kötelezettségét és a támogatások végrehajtásának bizottsági jóváhagyására vonatkozó felfüggesztési kötelezettségét előíró 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya van. Ebből következik, hogy megsértése esetén erre hivatkozva jogalanyok közvetlenül jogokat alapíthatnak nemzeti bíróságok előtt. Az 1995-ös közleményben a Bizottság felajánlotta segítségét a nemzeti bíróságoknak az EUMSZ. állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésében, és megállapította, hogy a nemzeti bíróságokkal történő együttműködés nélkülözhetetlen az uniós versenyjog szigorú, hatékony és következetes alkalmazásának biztosításához.

Ezt követően, a tagállamok nemzeti bíróságait segítő, a Bizottság 2009-ben foglalta össze a folyamatosan változó joggyakorlat nemzeti bíróságokra vonatkozó megállapításait.²⁰¹ Ez a közlemény természetesen nem köti a nemzeti bíróságokat, hanem az abban felsorolt uniós bíróságok által hozott ítéletek tartalma az, ami kötőerővel bír.

12.3.3. A nemzeti bíróságok feladatai

Az állami támogatás fogalmának értelmezésére az uniós bíróságok mellett a nemzeti bíróságok is jogosultak,²⁰² ugyanakkor az állami támogatások végrehajtásával kapcsolatosan az Európai Bíróság több alkalommal is egyértelműen megállapította, hogy a nemzeti bíróságok szerepe a Bizottságtól alapvetően eltérő.²⁰³ Míg a Bizottság legfontosabb feladata és kizárólagos jogköre az egyes támogatási intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetőségének például az EUMSZ. 107. cikk (2)–(3) bekezdései szerinti vizsgálata, a nemzeti bíróságok erre vonatkozóan nem rendelkeznek jogosítványokkal.²⁰⁴

A Bizottság a jogellenes támogatásokkal szemben korlátozott jogkörökkel rendelkezik. Az Európai Bíróság több ítéletében is kimondta,²⁰⁵ hogy kizárólag a felfüggesztési kötelezettség megsértése miatt a Bizottság nem hozhat negatív, a jogellenes támogatás visszafizetését elrendelő határozatot. Ennek következtében a Bizottságnak minden általa vizsgált esetben le kell folytatnia a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének

²⁰¹ A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról (HL C 85., 09.04.2009. 1.).

²⁰² A C-308/01. számú GIL Insurance és társai ügy (ECLI:EU:C:2004:252) 69. pontja; a C-387/92. számú Banco Exterior de España kontra Ayuntamiento de Valencia ügy (ECLI:EU:C:1994:100) 13. pontja; a C-295/97. számú Piaggio-ügy (ECLI:EU:C:1999:313) 34. pontja; a C-39/94. s számú SFEI ügy 58. pontja; a C-237/04. számú Enirisorse S.p.A. kontra Sotacarbo ügy (ECLI:EU:C:2006:197) 42. pontja; valamint a C-66/02. s számú Olaszország kontra Bizottság ügy (EBHT 2005., I- 10901.) 77. pontja.

²⁰³ A C-368/04. sz. Transalpine *Ölleitung in Österreich* ügy (ECLI:EU:C:2006:644) 37. pontja; a C-261/01. és C-262/01. számú Van Calster és Cleeren egyesített ügyek (ECLI:EU:C:2003:571) 74. pontja; valamint C-39/94. s számú SFEI és társai ügy 41. pontja.

²⁰⁴ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy (EBHT 2008., I-469.) 38. pontja; a C-17/91 számú, Lornoy és társai kontra belga állam ügy, (EBHT 1992., I-6523.) 30. pontja; valamint a C-354/90. s számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 14. pontja.

²⁰⁵ Lásd a C-301/87. számú Franciaország kontra Bizottság ügyben („Boussac”) (EBHT 1990., I-307.), és a C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben („Tubemeuse”) (EBHT 1990., I-959.) hozott ítéleteket.

megállapítására irányuló vizsgálatát.²⁰⁶ A Bizottság a vizsgálata során pedig csak viszonylag szűk keretek között rendelhet el ideiglenes visszafizettetést.²⁰⁷

A nemzeti bíróságok szerepe az EUMSz. 108. cikk (3) bekezdéséből (a tagállamok bejelentési és felfüggesztési kötelezettsége) és annak közvetlen hatályából vezethető le. Eljárásuk során a nemzeti bíróságoknak a 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatályát és hatékonyságát minden esetben szem előtt kell tartaniuk²⁰⁸ ugyanúgy, mint az Európai Unió érdekeit.²⁰⁹ A nemzeti bíróságok részvételére az állami támogatási szabályok végrehajtása során jellemzően két eljárás csoport keretében kerül sor:

- A nemzeti bíróságok előtt a jogellenes támogatás végrehajtása miatt indítható eljárás vagy azért, mert a támogatást a tagállam nem jelentette be a Bizottság felé, vagy azért, mert bejelentette, de a Bizottság jóváhagyása előtt végrehajtotta. A nemzeti bíróságok szerepe ezekben az esetekben a támogatás jogellenes végrehajtásával érintett egyének, a kedvezményezett versenytársai jogainak védelme.²¹⁰
- Az egyéni jogok védelme mellett a nemzeti bíróságok a Bizottság által jogellenesnek és összeegyeztethetetlennek minősített támogatások visszatéríttetésére irányuló határozatok végrehajtásában is fontos szerephez juthatnak. A nemzeti bíróságok ilyen eljárások során történő részvétele jellemzően a bizottsági határozat által érintett tagállam nemzeti hatóságai által kiadott visszafizetésre való felszólítás vagy határozat jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozóan a visszafizettetés révén hátrányosan érintett kedvezményezettek által benyújtott keresetek elbírálását jelenti. Ugyanakkor mivel az uniós jog nem írja elő a visszafizettetés nemzeti jogban történő végrehajtásának rendjét, a nemzeti bíróságok a nemzeti eljárási jogtól függően más típusú jogi eljárásokban is részt vehetnek.

12.3.3.1. A nemzeti bíróságok lépései a jogellenesen nyújtott támogatások esetében

A nemzeti bíróságok jogellenes támogatásokkal kapcsolatos eljárásaira a nemzeti jog szabályai az irányadók.²¹¹ Az uniós jog elvei alapján azonban a nemzeti jog alkalmazásának két alapvető feltétele van:

- az egyenértékűség elve alapján a nemzeti szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hazai jog szerinti hasonló igényekre irányadó szabályoknál, és

²⁰⁶ Lásd a korábban hivatkozott C-301/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügy („Boussac”) 17–23 pontjait; a C-142/87. s számú Belgium kontra Bizottság ügy („Tubemeuse”) 15–19 pontjait; a C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 14. pontját; valamint a C-199/06 számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 38. pontját.

²⁰⁷ Az eljárási rendelet 13. cikk (2) bekezdése alapján az ideiglenes visszafizettetés Bizottság általi elrendelésének feltételei: ne legyen kétség az érintett intézkedés támogatás jellege felől, hogy sürgős intézkedésre legyen szükség, valamint hogy fennálljon annak kockázata, hogy egy versenytársat jelentős és helyrehozhatatlan kár ér.

²⁰⁸ Lásd a C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 11. és 12. pontját; valamint C-39/94. sz. SFEI és társai ügy 39. és 40. pontját.

²⁰⁹ A C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy (ECLI:EU:C:2006:644) 48. pontja.

²¹⁰ A C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy 38. és 44. pontja; a C-261/01–C-262/01 számú Van Calster és Cleeren egyesített ügyek 75. pontja; és a C-295/97. számú Piaggio-ügy 31. pontja.

²¹¹ A C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy 45. pontja; és a C-526/04. számú Laboratoires Boiron ügy (ECLI:EU:C:2006:528) 51. pontja.

- a tényleges érvényesülés elve alapján a nemzeti eljárási szabályok nem tehetik túl nehézé vagy gyakorlatilag lehetetlenné az uniós jog által biztosított egyéni jogok gyakorlását.

Az uniós jog elsőbbségének elve alapján a nemzeti bíróságoknak el kell tekinteniük a nemzeti jog alkalmazásától, amennyiben azok alkalmazása sértené ezt a két elvet.²¹²

12.3.3.2. A jogellenesen nyújtott támogatások kifizetésének megakadályozása

Tekintettel arra, hogy az uniós jog alapján a nemzeti bíróságoknak a nemzeti joggal összhangban valamennyi szükséges lépést meg kell tenniük²¹³ a jogellenes támogatás nyújtása során érintett egyéni jogok védelme érdekében, amennyiben a támogatás vagy egy részének kifizetésére még nem került sor, kötelesek ezt megakadályozni. A közlemény megállapítása szerint a panaszosok gyakran a jogellenes állami támogatás nyújtásáról szóló nemzeti jogi aktus érvényességének megtámadásával próbálkoznak. Ilyen esetekben a jogellenes kifizetés megakadályozása általában logikus következménye azon tény megállapításának, hogy a támogatás nyújtására vonatkozó jogi aktus érvénytelen, mert a tagállam megsértette felfüggesztési kötelezettségét.

12.3.3.3. A jogellenesen nyújtott támogatások visszafizettetése

Amennyiben a jogellenes támogatás nyújtására már sor került, a nemzeti bíróságnak a harmadik felek érdekeinek védelmét szem előtt tartva az uniós jog alapján el kell rendelnie a támogatás teljes összegének visszafizettetését.²¹⁴ Ez a kötelezettség független attól, hogy a Bizottság a támogatás összegegyeztetésére irányuló vizsgálata során milyen következtetésre jut. Ez a nemzeti bíróságok által biztosított jogvédelmet erősíti, mivel ily módon a visszafizettetés már a Bizottság határozatát megelőzően megvalósulhat. Az eljárás során a nemzeti bírónak két kérdést kell vizsgálnia. Egyrészt azt, hogy az intézkedés az EUMSZ. (10) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül-e, másrészt, hogy a tagállam megsértette-e a felfüggesztési kötelezettségét. A joggyakorlat alapján ez a visszafizettetési kötelezettség nem abszolút, mivel a joggyakorlat szerint léteznek olyan kivételes körülmények,²¹⁵ amelyek fennállása esetén a visszafizettetés nem volna méltányos (objektív lehetetlenség, az uniós jog elveivel való ellentét). Ezek a körülmények azonban nagyon szigorúan vizsgálá-

²¹² A C-106/77. számú Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal ügy (ECLI:EU:C:1978:49) 21. és 24. pontja.

²¹³ A C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 12. pontja; a C-39/94. számú SFEI és társai ügy 40. pontja; C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy 47. pontja; valamint C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 41. pontja.

²¹⁴ A C-71/04. számú Administración del Estado kontra Xunta de Galicia ügy (ECLI:EU:C:2005:493) 49. pontja; a C-39/94. számú SFEI és társai ügy 40. és 68. pontja; és a C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 12. pontja.

²¹⁵ A C-39/94. számú SFEI és társai ügy 70. és 71. pontja, valamint a C-223/85., számú RSV kontra Bizottság ügy ECLI:EU:C:1987:502) 17. pontja és a C-5/89. számú Bizottság kontra Németország ügy (ECLI:EU:C:1990:320) 16. pontja.

landók, és a visszafizetés elrendelésének mellőzésére csak kivételes esetekben kerülhet sor, főleg mivel a jogellenes támogatás kedvezményezettje főszabály szerint nem hivatkozhat jogos elvárásokra.²¹⁶ A joggyakorlat alapján ugyanis egy körütekintően eljáró gazdasági szereplő meg tudott volna győződni (és meg is kellett volna győződnie) arról, hogy az általa kapott támogatást a tagállam bejelentette-e vagy sem.²¹⁷ Jogos elvárást csak az uniós szervek – jellemzően a Bizottság – magatartása támaszthat a kedvezményezettben.²¹⁸

A nemzeti bírónak a jogellenes támogatás teljes visszafizetésének elrendelésére irányuló kötelezettsége azonban megszűnik, amennyiben ítéletének meghozataláig a Bizottság a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja.²¹⁹ Ekkor ugyanis a felfüggesztési kötelezettség azon célja, hogy a tagállamok csak összeegyeztethető támogatásokat nyújtsanak, már nem sérül. Ugyanakkor a Bizottság eljárásának lezárultaig az egyéni jogok nemzeti bíróságok előtti védelme megköveteli, hogy a nemzeti bíró rendelje el a jogellenes támogatás visszafizetését. Természetesen az a tény, hogy a Bizottság jóváhagyó határozatát követően a nemzeti bírónak nincsen uniós jogon alapuló kötelezettsége a támogatás visszafizetésének elrendelésére, nem jelenti azt, hogy a nemzeti jog alapján ne rendelkezhetne így.²²⁰ Mindazonáltal, amennyiben a nemzeti bíróság a Bizottság jóváhagyását követően a nemzeti jog alapján rendeli el a támogatás visszafizetését, a tagállam nincs korlátozva a tekintetben, hogy a támogatást ismételtlen odaítélje.

12.3.3.4. Kamat megfizetése a jogellenesség időszakára

A jogellenes támogatásból származó gazdasági előny nem azonos a támogatás nominális összegével. A kedvezményezett előnyben részesül a támogatás idő – a Bizottság jóváhagyása – előtti végrehajtásából, mivel így hamarabb jut a forráshoz, amelyet egyébként nem szerezhett volna meg, csak külső finanszírozással (például bankkölcsön), amelyért kamatot kellett volna fizetnie. A jogtalan „időelőny” miatt a Bizottság az összeegyeztethetetlen és jogellenes támogatások esetében az Eljárási rendelet alapján nemcsak a támogatás összegét, hanem a nyújtása óta a visszafizetésig terjedő időszakra vonatkozó (kamatos) kamat visszafizetését is elrendeli.²²¹ Ezzel a megközelítéssel analóg módon az EUB kimondta, hogy az indokolatlan előny megszüntetése érdekében a kamat visszafizetését a nemzeti bíróságoknak is el kell rendelniük, amennyiben a jogellenes támogatások visszafizetéséről

²¹⁶ A C-5/89. számú Bizottság kontra Németország ügy 14. pontja; a C-169/95. számú Spanyolország kontra Bizottság ügy (EBHT 1997., I-135.) 51. pontja; és a C-148/04. számú Unicredito Italiano ügy (ECLI:EU:C:2005:774) 104. pontja.

²¹⁷ A C-5/89. számú Bizottság kontra Németország ügy 14. pontja; a C-24/95. számú Alcan Deutschland-ügy (ECLI:EU:C:1997:163) 25. pontja; valamint a C-346/03. sz. és C-529/03. számú Atzeni és társai egyesített ügyek (ECLI:EU:C:2006:130) 64. pontja.

²¹⁸ A C-182/03. és C-217/03 számú., Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyek (ECLI:EU:C:2006:416) 147. pontja.

²¹⁹ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 45., 46. és 55. pontja; valamint a C-384/07. számú Wienstrom ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:747) 28. pontja.

²²⁰ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 49. pontja.

²²¹ A kamat kiszámítása a 794/2004/EK bizottsági rendeletnek a bejelentési formanyomtatványok és adatlapok tekintetében történő módosításáról szóló 2015/2282/EU rendelet 9. cikke alapján történik (HL L 325., 10.12.2015. 1.).

határoznak.²²² A nemzeti bíróságok ezen kötelezettsége akkor is fennáll, ha a Bizottság időközben a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

A visszafizetendő kamat összegének megállapítására az uniós előírásokkal összhangban kell hogy sor kerüljön, vagyis a kamat mértéke nem lehet az uniós szabályokban előírtnál alacsonyabb, és a nemzeti bíróságnak is kamatos kamat visszafizetését kell elrendelnie. A kamatszámítás kezdeti időpontjának mindig arra a napra kell esnie, amikor a jogellenes támogatást a kedvezményezett rendelkezésére bocsátották. A befejező időpont a nemzeti bíróság ítélethozatalának időpontjában meglévő helyzettől függ. Amennyiben a Bizottság már jóváhagyta a támogatást, akkor a befejező időpont a bizottsági határozat időpontja. Ellenkező esetben a jogellenes támogatás kamata a jogellenesség teljes időtartama alatt a támogatás kedvezményezett általi tényleges visszafizetésének időpontjáig halmozódik fel. A jogellenes támogatás kamatát a Bizottság jóváhagyó határozatának elfogadása és az uniós bíróságok ezt követő, e határozatot érvénytelenítő határozata közötti időszakra is alkalmazni kell.²²³

12.3.3.5. Kártérítés megítélése

Az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésben foglalt felfüggesztési kötelezettség betartására ösztönző további indok, hogy a nemzeti bíróságok a jogellenes támogatás által érintett kedvezményezett versenytársai által a támogatást nyújtó nemzeti hatóság ellen indított eljárásban a támogatással okozott kárért kártérítést ítéelhetnek meg.²²⁴ Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a panaszosok a nemzeti jog alapján indíthatnak kártérítési kereseteket, amelyeket a nemzeti jog alapján kell elbírálni.²²⁵ Ebből következően a panaszosok helyzete, illetve az általuk hivatkozott jogalapok tagállamonként eltérők.

A nemzeti jogtól függetlenül, az uniós jog közvetlen alkalmazandósága következtében a felfüggesztési kötelezettség tagállami szervek általi megsértése az uniós joggyakorlat alapján is kártérítési kereseteket alapozhat meg.²²⁶ Az ítélezési gyakorlat alapján a tagállamok kötelesek megtéríteni az uniós jog – jelen esetben az állami támogatásokra vonatkozó felfüggesztési kötelezettség – megszegéséből eredő, egyéneknek okozott azon kárt, amelyért a tagállam a felelős.²²⁷ A tagállam ilyen irányú felelőssége akkor áll fenn, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

²²² A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 41. pontja.

²²³ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 69. pontja.

²²⁴ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 53. és 55. pontja; a C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy 56. pontja; valamint 11-i C-334/07 P. sz. Bizottság kontra Freistaat Sachsen, ítélet (ECLI:EU:C:2008:709) 54. pontja.

²²⁵ A C-199/06. számú CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 53. és 55. pontja; a C-368/04. számú Transalpine Ölleitung in Österreich ügy 56. pontja; valamint a C-39/94. számú SFEI és társai ügy 75. pontja.

²²⁶ Lásd a C-6/90. és C-9/90. számú Francovich és Bonifaci kontra Olaszország egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:1991:428) és a C-46/93. és C-48/93 számú Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:1996:79) hozott ítéleteket.

²²⁷ A C-173/03 számú Traghetti del Mediterraneo kontra Olaszország ügy (ECLI:EU:C:2006:391) 41. pontja megerősítette azt a tényt, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértése közvetlenül az uniós jog alapján maga után vonhatja a tagállamok felelősségét.

1. A megsértett jogszabály arra irányul, hogy jogokat biztosítson az egyének számára

Az EKB nemcsak több alkalommal megerősítette, hogy az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése az egyén számára jogokat keletkeztet, hanem azt is egyértelművé tette, hogy ezen egyéni jogok védelme a nemzeti bíróságok tényleges feladata.²²⁸

2. A jogsértés kellően egyértelmű

Az uniós jog kellően egyértelmű megsértésének követelménye a felfüggesztési kötelezettség megsértése esetén jellemzően teljesül. Ebben a kérdésben az Európai Bíróság szerint az érintett nemzeti hatóságok által élvezett mérlegelési lehetőségek terjedelme a döntő. Amennyiben a kérdéses hatóság nem rendelkezik mérlegelési lehetőséggel, az uniós jog pusztán megsértése is elegendő lehet a kellően súlyos jogsértés meglétének megállapításához.²²⁹ A felfüggesztési kötelezettség tekintetében a tagállami hatóságoknak nincsen mérlegelési lehetőségük, csak kötelezettségük. Bár elvben lehetséges a kimentés, a felfüggesztési kötelezettség megsértésekor a tagállami hatóságok általában nem védekezhetnek azzal, hogy nem volt tudomásuk ezen kötelezettségükről, mivel az uniós gyakorlat és a Bizottság által alkotott szabályok is bemutatják annak alkalmazását, és kétség esetén a tagállamok jogbiztonságra hivatkozással is tehetnek bejelentést a Bizottság felé.

3. Közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett felek kára között.²³⁰

A kár többféle úton is „elszenvedhető”, és jellemzően az elmaradt hasznok (lucrum cessans) tartoznak a megtérítendő kár körébe. E tekintetben kiemelendő, hogy az egyenértékűségére és az uniós jog tényleges érvényesülésére vonatkozó elvek alapján a nemzeti szabályok nem zárhatják ki a tagállam felelősségét az elmaradt hasznok tekintetében. Az uniós jog szerint a kár attól függetlenül fennállhat, hogy a jogsértés a panaszosnál eszközvesztést okozott-e, vagy a pozíciójának javításában akadályozta-e őt. Amennyiben a nemzeti jog ennek kizárását tartalmazza, az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti kártérítési követelések tekintetében a nemzeti bíróságnak az ítélet meghozatala során ezt a rendelkezést figyelmen kívül kell hagynia. Az elmaradt hasznok megállapítása akkor a legkönnyebb, ha a jogellenes támogatás következtében a kedvezményezett valamilyen szerződést (például közbeszerzés) vagy üzleti lehetőséget nyert el. Olyan esetekben, amikor a szerződést a kedvezményezett a nemzeti bíróság előtt folytatott eljárást megelőzően már teljesítette, a nemzeti bíróság a keletkezett tényleges hasznot szintén figyelembe kell vegye. Az elmaradt hasznok értékelése

²²⁸ A C-354/90. számú Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és társai kontra Franciaország ügy 12–14. pontja; a C-261/01. számú és C-262/01. számú Van Calster és Cleeren egyesített ügyek 53. pontja; valamint C-199/06. sz. CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügy 38. pontja.

²²⁹ A C-278/05. számú. Robins és társai ügy (ECLI:EU:C:2007:56) 71. pontja; a C-424/97. számú. alomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügy (ECLI:EU:C:2000:357) 38. pontja; és a C-5/94. számú The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. ügy (ECLI:EU:C:1996:205) 28. pontja.

²³⁰ Lásd C-173/03. számú Traghetti del Mediterraneo kontra Olaszország ügy [ECLI:EU:C:2006:391] 45. pontját.

összetettebb vizsgálatot igényel, ha a támogatás a panaszosnál piaci részesedés elvesztését okozza. Ezekben az esetekben a tényleges helyzetet kell a jogellenes támogatás nélküli vélt állapottal összevetni. Ezen esetek mellett elképzelhető az is, hogy a panaszos az elmaradt hasznokat meghaladó mértékű kárt szenved, például ha a kedvezményezett a támogatás segítségével a piacról kiszorítja, és tevékenységét fel kell adnia.

A nemzeti bíróság előtt indított kártérítési eljárás független a Bizottság által folytatott, a támogatás összeegyeztethetőségének megállapítására irányuló eljárástól, ugyanis – amint azt már korábban kifejtettük – a nemzeti bíróságok kötelezettsége az egyéni jogok védelme terén a támogatás jogellenességén és nem a közös piaccal való összeegyeztethetőségén alapul. Harmadik felek kárt szenvedhetnek a támogatás idő előtti végrehajtásából is, ami jogellenes „időelőnyt” biztosít a kedvezményezettnek.

A Bizottság a közlemény vonatkozó fejezetében kiemeli, hogy a tényleges kártérítés összege bizonyos esetekben csak becsléssel állapítható meg, ez azonban nem ellentétes az uniós joggal. A Bizottság továbbá rámutat, hogy a nemzeti bíróságok e tekintetben is segítségért folyamodhatnak a Bizottsághoz az eljárási rendelet 29. cikke alapján.

12.3.3.6. Kártérítés a kedvezményezettrel szemben

A sérelmet szenvedett fél döntése, hogy a nemzeti jog alapján az előző pontban foglaltak alapján a tagállami hatóságok vagy a kedvezményezett ellen indít kártérítési keresetet. Az SFEI-ügyben hozott ítéletében az EUB kifejezetten foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy indíthatók-e közvetlen kártérítési keresetek a kedvezményezettrel szemben az uniós jog értelmében. Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy – mivel az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése nem ró semmiféle közvetlen kötelezettséget a kedvezményezettre – ezeknek a kereseteknek nincs meg a megfelelő *uniós jogi* alapja.²³¹ Ez a megállapítás azonban nem zárja ki, hogy a panaszos a kedvezményezettrel szemben a nemzeti jog alapján lépjen fel.²³²

12.3.3.7. Ideiglenes intézkedések elrendelése

A nemzeti bíróságok az előttük indított eljárásokban hozott végső ítéletektől függetlenül helyt adhatnak ideiglenes intézkedések iránti kérelmeknek. Sőt, az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésének megsértése esetén – amennyiben ez az érintett egyének jogainak védelméhez szükséges – az uniós jog hatékony érvényesülése céljából kötelesek is intézkedni.

Az ideiglenes intézkedések az érintett felek jogvédelméhez szükséges gyors lépések meghozatalát jelentik, függetlenül attól, hogy a támogatást már kifizették-e vagy sem. Az ideiglenes intézkedések meghozatala szempontjából a legegységesebb esetek azok, amelyekben a jogellenes támogatást még nem fizették ki, de amelyeknél fennáll annak kockázata, hogy a kifizetéseket a nemzeti bíróság előtt folyó eljárás ideje alatt fogják eszközölni. Ezekben az esetekben a nemzeti bíróságnak az EUMSZ. 108. cikke (3) bekezdése

²³¹ A C-39/94. számú SFEI és társai ügy 72–74. pontja.

²³² A C-39/94. számú SFEI és társai ügy 75. pontja. Amennyiben a különböző jogszabályok ellentétesen rendelkeznek, az alkalmazandó jogot a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a Róma II. rendelet (HL L 199., 2007.7.31., 40.) határozza meg.

megsértésének megakadályozására irányuló kötelezettsége azt igényelheti, hogy ideiglenes végzést hozzon, amely a kérdés érdemi részének rendezéséig megtiltja a jogellenes kifizetést.

Amennyiben a jogellenes kifizetésre már sor került, a nemzeti bíróságoknak az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti szerepe jellemzően a teljes visszafizettetés (a jogellenes támogatás és kamata) elrendelése. A tényleges érvényesülés elve miatt a nemzeti bíróság ezt nem késleltetheti saját eljárásának indokolatlan elhalasztásával, mivel ezzel nemcsak gyengítené az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése által védelemben részesített egyéni jogokat, hanem közvetlenül növelné a támogatás jogellenességéből eredő versenyjogi károkat.

Az ideiglenes intézkedés elrendelésének kötelezettsége mint főszabály azonban nem zárja ki, hogy lehetnek olyan körülmények, amelyek alapján a nemzeti bíróság végső határozatának meghozatalát elhalasztja. Ilyen esetekben az egyéni jogoknak az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése értelmében való védelmére vonatkozó kötelezettség szerint a nemzeti bíróságnak az alkalmazandó nemzeti eljárási keretek között rendelkezésére álló valamennyi ideiglenes intézkedést alkalmaznia kell annak érdekében, hogy a támogatás versenyellenes hatásait legalább átmenetileg megszüntesse (a továbbiakban: ideiglenes visszafizettetés). Ebben az összefüggésben a nemzeti eljárási szabályok alkalmazása az egyenértékűségi és tényleges érvényesülési követelmények hatálya alá tartozik.

A közlemény alapján az ideiglenes visszafizettetés legmegfelelőbb megvalósítása a feltételezett jogellenes támogatás és kamatjának zárolt számlán való elhelyezése, mivel így a kedvezményezett számára nem hozzáférhető, és a támogatás már nem rendelkezik versenytorzító hatással. A nemzeti bíróság végső ítéletében vagy elrendeli, hogy a zárolt számlán lévő összeget az állami támogatást nyújtó hatóság részére térítsék vissza, ha a jogellenesség végül megállapítást nyert, vagy pedig elrendeli, hogy a pénzeszközöket bocsássák a kedvezményezett rendelkezésére. A Bizottság szerint az ideiglenes visszafizettetés a párhuzamos bizottsági és nemzeti eljárások esetében is megfelelő eszköz az egyéni érdekek védelme céljából.

A nemzeti bíróság nem függesztheti fel egyszerűen a saját eljárását a Bizottság döntéséig, és nem hagyhatja mindeközben védelem nélkül a panaszosnak az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti jogait. Amennyiben a nemzeti bíróság a végleges és jogerős visszafizetési végzés elfogadása előtt meg kívánja várni a Bizottság összeegyeztethetőségre vonatkozó értékelésének eredményét, megfelelő ideiglenes intézkedéseket kell hoznia. Amennyiben

- a) a Bizottság a támogatást összeegyeztethetetlennek minősíti, a nemzeti bíróság elrendeli a zárolt számlán lévő pénzeszközöknek (a jogellenes támogatás kamatjával kiegészített támogatásnak) az állami támogatást nyújtó hatóság részére történő visszafizetését;
- a) a Bizottság a támogatást összeegyeztethetőnek nyilvánítja, a nemzeti bíróság mentesül a teljes visszafizettetés elrendelésére irányuló uniós jogi kötelezettsége alól.

A Bíróság tehát – a nemzeti jogra is figyelemmel – elrendelheti, hogy a támogatás tényleges összegét bocsássák a kedvezményezett rendelkezésére. Azonban a nemzeti bíróságot továbbra is terheli a jogellenes támogatás kamata visszafizettetésének elrendelésére irányuló uniós jogi kötelezettség, a jogosulatlan „időelőny” megszüntetése érdekében. A jogellenes támogatás kamatát ennélfogva az állami támogatást nyújtó hatóság részére kell majd kifizetni.

12.3.4. A Bizottság segítségnyújtása a nemzeti bíróságoknak állami támogatási ügyekben

A Bizottság célja, hogy segítse a nemzeti bíróságokat az előttük folyó, állami támogatási ügyekben meghozandó határozathozatal során. A nemzeti bíróságok számára történő segítségnyújtás során a Bizottságnak tiszteletben kell tartania a szolgálati titoktartási kötelezettségét, valamint védenie kell saját működését és függetlenségét,²³³ ezért semleges és objektív módon kíván segítséget nyújtani.

Mivel a Bizottság által a nemzeti bíróságoknak nyújtott segítség a közérdek védelmére irányuló feladatának részét képezi, a Bizottságnak ezen együttműködés során nem áll szándékában a nemzeti bíróság előtt folyó ügyben érintett felek magánérdekeit szolgálni. A Bizottság ezért nem hallgatja meg a nemzeti eljárásban részt vevő feleket a nemzeti bíróságnak nyújtott segítségével kapcsolatban. A közlemény értelmében a nemzeti bíróságoknak felkínált segítség igénybevétele önkéntes alapon történik. A Bizottság nem kívánja a nemzeti bíróságok autonómiáját korlátozni, és segítségnyújtása nem érinti a nemzeti bíróság korábban bemutatott azon lehetőségét vagy kötelezettségét, hogy az EK-Szerződés 234. cikkével összhangban az EB előzetes döntését kérje az uniós jog értelmezését vagy érvényességét illetően.

A bizottsági segítségnyújtás két módon valósulhat meg:

1. A nemzeti bíróság kérheti a Bizottságtól, hogy továbbítsa részére a birtokában lévő, a nemzeti bíróság határozatának meghozatalához szükséges dokumentumokat

A folyamatban lévő bizottsági eljárással kapcsolatos információk: folyik-e egyáltalán eljárás bizonyos intézkedéssel kapcsolatosan, bejelentették-e az intézkedést, indított-e hivatalos eljárást a Bizottság bizonyos ügyben, vagy lezárta-e már az eljárást. A Bíróság arra vonatkozóan is tehet fel kérdést, hogy a Bizottság előreláthatóan mikor fog határozatot hozni adott ügyben. A nemzeti bíróságok kérhetik a Bizottságtól a birtokában lévő dokumentumok (saját határozatai, tényszerű adatok, statisztikák, piaci tanulmányok és gazdasági elemzések) továbbítását. A Bizottság az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében a lehető leggyorsabban kívánja kezelni a megkereséseket, és törekszik rá, hogy 1 hónapon belül választ adjon, vagy pontosító kérdéseket tegyen fel. Amennyiben a szükséges információt harmadik személytől kell beszereznie, vagy a Bizottságnak olyan harmadik személyekkel kell konzultálnia, akiket az információk továbbítása közvetlenül érint,²³⁴ úgy az 1 hónapos időszak e konzultáció befejezésétől kezdődik.

Az információk nemzeti bíróságoknak történő továbbítása során a Bizottságnak fenn kell tartania a természetes és jogi személyek részére biztosított garanciákat,²³⁵ így a Bizottság tagjai, tisztviselői és egyéb alkalmazottai a szolgálati titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat nem fedhetnek fel. Ez a tilalom az uniós joggyakorlat alapján nem abszolút, és amennyiben a nemzeti bíróság a Bizottságtól szolgálati titoktartási kötelezettség

²³³ A C-2/88. számú Zwartveld és társai ügyben hozott közbenső végzés [ECLI:EU:C:1990:440] 10. és 11. pontja és a T-353/94. számú Postbank kontra Bizottság ügy [ECLI:EU:T:1996:119] 93. pontja.

²³⁴ Például ha az egyik tagállam által benyújtott információkat egy másik tagállambeli bíróság kéri.

²³⁵ A C-234/89. számú Delimitis kontra Henninger Bräu ügy [ECLI:EU:C:1991:91] 53. pontja és a T-353/94. számú Postbank kontra Bizottság ügy [ECLI:EU:T:1996:119] 90. pontja.

alá tartozó információk kiadását kéri, a Bizottság emlékezteti a bíróságot a TEU-Szerződés 287. cikke szerinti kötelezettségeire. Megkérdezi a nemzeti bíróságtól, hogy tudja, illetve fogja-e garantálni a bizalmas információk és üzleti titkok védelmét. Amennyiben a nemzeti bíróság nem tud ilyen garanciát felkínálni, a Bizottság nem továbbítja az adott információt. Amennyiben a nemzeti bíróság felkínálta ezt a garanciát, a Bizottság továbbítja a kért információt. A fentiek mellett léteznek nemzeti bíróságoktól származó kérelmek, amikor a Bizottság esetleg nem tárhat fel információt egy nemzeti bíróság részére, mivel annak továbbítása a Közösségek működésébe és függetlenségébe ütközne. Ez a helyzet állna elő akkor, ha az információk feltárása veszélyeztetné a Bizottságra ruházott feladatok teljesítését (például a Bizottság belső határozathozatali eljárására vonatkozó információk).

2. A nemzeti bíróság kikérheti a Bizottságtól az állami támogatási szabályok alkalmazására vonatkozó véleményét

Elképzelhető, hogy adott esetben ezek a jog- és információforrások nem adnak a nemzeti bíróság számára elégséges útmutatást. A TEU-Szerződés 10. cikke szerinti kötelezettsége alapján, valamint az állami támogatás végrehajtásában a nemzeti bíróságok által játszott fontos és összetett szerep miatt a Bizottság lehetőséget ad a nemzeti bíróságok számára, hogy kikérjék véleményét az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazását érintő lényeges (gazdasági, ténybeli vagy jogi) kérdéseket illetően. Emellett arra is, amint azt már korábban is kifejtettük, hogy a nemzeti bíróságok az uniós jog értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást indítsanak a TEU-Szerződés 234. cikke alapján. Amennyiben a nemzeti jog alapján a bíróság határozata ellen nincs lehetőség további jogorvoslatra, az előzetes döntéshozatali eljárás elvileg kötelező.²³⁶

A Bizottság által adott vélemények az alábbi területekre terjedhetnek ki:

- Egy bizonyos intézkedés állami támogatásnak minősül-e a TEU-Szerződés 87. cikke értelmében, és amennyiben igen, hogyan kell kiszámítani a támogatás pontos összegét (támogatástartalmát). Ezek a vélemények kapcsolódhatnak a TEU-Szerződés 87. cikke szerinti kritériumok bármelyikéhez (azaz a tagállam által vagy állami forrásokon keresztül nyújtott szelektív előny megléte, a verseny esetleges torzítása és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás). Ez a kérdés független a Bizottság felé feltehető, konkrét eljárásra vonatkozó eljárási kérdésektől.
- Egy bizonyos támogatási intézkedés megfelel-e egy csoportmentességi rendelet követelményeinek, amely alapján nincs szükség előzetes bejelentésre, és nem kell alkalmazni az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti felfüggesztési kötelezettséget.
- Egy bizonyos támogatási intézkedés olyan egyedi támogatási program hatálya alá tartozik-e, amelyet bejelentettek, és amelyet a Bizottság jóváhagyott, illetve hogy egyébként létező támogatásnak minősül-e. Az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése szerinti felfüggesztési kötelezettséget ilyen esetekben sem kell alkalmazni.

²³⁶ Ha az uniós jog értelmezése világosan levezethető a létező esetjogból, vagy amennyiben nem merülhetnek fel észszerű kétségek, a bíróság, amelynek határozata ellen nincs lehetőség további jogorvoslatra a nemzeti jog szerint, nem köteles az ügyet előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bíróság elé terjeszteni, de jogában áll így tenni. Lásd a C-283/81. számú Cilfit és társai ügy [ECLI:EU:C:1982:335] 14–20. pontját, valamint a C-428/06–C-434/06. számú Unión General de Trabajadores de la Rioja egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:488] 42. és 43. pontját.

- Léteznek-e olyan kivételes körülmények, amelyek megakadályoznák a nemzeti bíróságot abban, hogy az uniós jog szerinti teljes visszafizettetést rendeljen el.
- Amennyiben a nemzeti bíróság kamat-visszafizettetést köteles elrendelni, a Bizottság segítségét kérheti a kamat kiszámítását és az alkalmazandó kamatlábat illetően.
- Az uniós jog szerinti kártérítési követelések jogi előfeltételei, valamint a felmerült kár kiszámításával kapcsolatos kérdések.

A Bizottság a véleményadás során a nemzeti bíróság részére tényszerű információkkal, illetve a kért gazdasági vagy jogi pontosításokkal szolgál, azonban mindezt anélkül teszi, hogy a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy érdemi részét vizsgálná. Továbbá, eltérően az uniós jog uniós bíróságok általi hiteles értelmezésétől, a Bizottság véleménye jogilag nem köti a nemzeti bíróságot. A hatékony együttműködés érdekében a Bizottság arra törekszik, hogy a kért véleményt a kérelem időpontjától számított 4 hónapon belül megadja a nemzeti bíróság részére. Amennyiben a Bizottságnak a nemzeti bíróságtól további felvilágosítást kell kérnie, ez a 4 hónapos időszak a kért felvilágosítás kézhezvételének időpontjában kezdődik.

12.3.5. Fontosabb ítéletek a Bizottság 2009-es közleményének elfogadása óta

2009 óta az Európai Bíróság egy sor, a nemzeti bíróságokat érintő fontos ítéletet hozott, amelyek alapján indokolt a Bizottság közleményében összefoglalt megállapításokat több helyen is kiegészíteni.

Residex Capital-ügy

A Residex Capital-ügyben²³⁷ egy önkormányzati tulajdonban álló vállalkozás kezességet vállalt egy hitel visszafizetéséért. Amikor az adós a hitelt csak részben tudta visszafizetni, a hitelező érvényesíteni kívánta a kezességet, a kezes tulajdonosa, a rotterdami önkormányzat azzal védekezett, hogy a kezesség tiltott és jogellenes állami támogatásnak minősül, ezért nem kívánja a vállalt kötelezettségét teljesíteni. A hitelező (Residex) bíróság elé vitte az ügyet, azonban a holland bíróság elfogadta a rotterdami önkormányzat által védekezésképpen felhozott jogalapot, amely szerint a kezesség semmis annak következtében, hogy sérti az állami támogatással kapcsolatos uniós jogszabályokat, következtésképpen pedig elutasította a Residex keresetét. Ugyanerre a következtetésre jutott a másodfokon eljáró bíróság is. A Residex a másodfokú ítélet ellen rendkívüli jogorvoslattal (felülvizsgálati kérelem) élt, mivel szerinte a jogellenességnek a kezesség érvényességére nézve nincsen hatása. A holland Legfelsőbb Bíróság – bár egyetértett azzal, hogy a kezesség jogellenes állami támogatásnak minősül – nem volt teljesen biztos abban, hogy ez milyen jogkövetkezményt kell maga után vonjon, ezért előzetes döntéshozatali eljárásban azzal a kérdéssel fordult az Európai Unió Bíróságához, hogy „kötelesek-e, vagy legalábbis hatáskörrel rendelkeznek-e a nemzeti bíróságok arra, hogy a jogellenes támogatások következményeinek kiküszöbölésére vonatkozó kötelezettségük körében az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésének

²³⁷ C275/10. számú Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügy [EBHT 2011., I-13043.].

utolsó mondata alapján a kezességvállalást akkor is érvénytelenítsék, ha ez nem eredményezi egyúttal az e kezességvállalás alapján nyújtott kölcsön visszafizetetését is?”.

Az Európai Bíróság szerint a joggyakorlat elvárása egyértelmű a jogellenesen nyújtott támogatások tekintetében. A nemzeti bíróságok feladata nemzeti joguknak megfelelően az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése megsértésének minden következményét megállapítani mind a támogatási intézkedések végrehajtásáról szóló jogi aktusok érvényességét, mind az e rendelkezés megsértésével nyújtott pénzügyi támogatások visszatéríttetését illetően. Vagyis az eredeti állapot helyreállításának célját is figyelembe véve, a nemzeti bíróságoknak a jogellenes támogatások visszatéríttetése érdekében fel kell lépniük, és bár az uniós jog ezt közvetlenül nem követeli meg, azonban, ha más módon az eredeti állapot nem állítható helyre, akár a jogellenes támogatást tartalmazó jogi aktus, szerződés semmisnek nyilvánítását is elrendelhetik. A nemzeti bíróságnak a döntését arra figyelemmel kell meghoznia, hogy az eredeti állapot helyreállítását milyen jogkövetkezmény szolgálja a legjobban.

Deutsche Lufthansa-ügy

A Deutsche Lufthansa-ügy²³⁸ a jogellenes támogatások és a nemzeti bíróságok feladatai tekintetében szintén mérföldkőnek számító ítéletnek tekinthető. Az állami tulajdonban lévő és veszteséges Frankfurt-Hahn repülőtér gyakorlatilag nem alkalmazott reptérhasználati díjakat a Ryanair diszkont légitársaság irányába. A versenytárs Lufthansa ezt a gyakorlatot mint tiltott támogatást nemzeti bíróság előtt megtámadta. Miközben keresetét első- és másodfokon is elutasították, az Európai Bizottság is hivatalos vizsgálati eljárást indított az ügyben, és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság elfogadta a Lufthansa felülvizsgálati kérelmét. Ezt követően az eljáró bíróság – mivel nem volt biztos az intézkedés selektivitásában – előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz fordult annak megállapítása érdekében, hogy mivel mind a Bizottság, mind a nemzeti bíróság értelmezi az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdését, és vizsgálja az intézkedés támogatási jellegét, mennyiben bír a Bizottság eljárást megindító, de nem végleges hatása ebben a tekintetben kötőerővel a nemzeti bíróság számára.

A Bíróság kiemelte, hogy az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése az állami támogatások előzetes ellenőrzési rendszerét alapozza meg, amely rendszer célja, hogy a Bizottság megtilthassa a belső piaccal össze nem egyeztethető támogatások végrehajtását, vagyis a tagállamok intézkedései nyomán ne valósulhasson meg indokolatlan versenytorzulás. A Bíróság kifejtette, hogy a Bizottság és a nemzeti bíróságok állami támogatásokkal kapcsolatos eltérő feladatai abból fakadnak, hogy a nemzeti bíróságok tevékenységének az a célja, hogy a támogatások végrehajtása jogellenességének orvoslására alkalmas intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy a kedvezményezett ne őrizhesse meg a támogatás feletti rendelkezés jogát a bizottsági határozat meghozataláig hátralévő idő alatt. A Bíróság a Bizottság és a nemzeti bíróságok eltérő feladataiból és azok tartalma alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának megindítása nem mentesítheti

²³⁸ C-284/12. számú Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH ügyben hozott ítélet.; Az összefoglaló STAVICZKY Péter (2015a): Kötelezettség a nemzeti bíróságokon – a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának joghatása. Állami Támogatások Joga, 7. évf. 4. sz. 31–43. alapján készült.

a nemzeti bíróságokat azon kötelezettségük alól, hogy a felfüggesztési kötelezettség megvédése érdekében eljárjanak.

Ebből következően a nemzeti bíróságok eljárási kötelezettsége változhat attól függően, hogy a Bizottság megindította-e a hivatalos vizsgálati eljárást az adott ügyben, vagy sem. Amennyiben a Bizottság még nem indított hivatalos vizsgálati eljárást, nem foglalt állást a tekintetben, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatásnak minősülhet-e. Ebből következően a Bíróság szerint ilyenkor a nemzeti bíróságoknak értelmezniük és alkalmazniuk kell az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmát abból a célból, hogy felmérje a bejelentési kötelezettség megsértését. Amennyiben azonban a Bizottság már megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, a Bíróság szerint ennek ténye – annak ellenére, hogy ebben a határozatban a Bizottság csak előzetes értékelését fogalmazza meg – joghatást vált ki a nemzeti bíróságokra nézve. A Bíróság szerint ugyanis, ha a nemzeti bíróságok megtehetnék, hogy egy intézkedést annak ellenére nem minősítenek állami támogatásnak, hogy a Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárását, nem teljesülne az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésének hatékony érvényesülése. A Bíróság arra alapozta e következtetését, hogy amennyiben a Bizottság utólag támogatásnak minősíti az intézkedést, akkor a nemzeti bíróságok megsértenék a felfüggesztési kötelezettséget, vagyis az uniós jogot. Ellenkező esetben – tehát ha a Bizottság az eljárás végén arra a következtetésre jut, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak – az előzetes bejelentésen alapuló támogatás-ellenőrzési rendszer akkor is megköveteli, hogy az intézkedés végrehajtását halasszák el addig, amíg az eljárást lezáró bizottsági határozat el nem oszlatja a kételyeket.

12.4. Az állami támogatások versenyjogi ellenőrzésének magyar szabályai

12.4.1. Történeti háttér²³⁹

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamatában elsőként az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint Magyarország között 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás²⁴⁰ 62. cikké²⁴¹ tartalmazott rendelkezéseket az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésére vonatkozóan. Ez a rendelkezés gyakorlatilag az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének leképezése volt a Közösség és Magyarország közötti viszonyrendszerre. A Megállapodás emellett végrehajtási szabályok elfogadását írta elő, amely az állami támogatás nyújtása tilalmának tartalmát és a hozzá tartozó eljárási szabályokat kellett részleteznie. Magyarország vállalta továbbá, hogy évente jelentést készít a Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó támogatások összegéről és megoszlásáról, valamint a támogatási programokról, és a Bizottság kérésére egyes esetekről külön tájékoztatást is ad.

²³⁹ A történeti háttér HARGITA 2003 felhasználásával készült.

²⁴⁰ Lásd az 1994. évi I. törvényt.

²⁴¹ A Megállapodás működésével összeegyeztethetetlen bármely állami támogatás, amely érintheti a Közösség és Magyarország közötti kereskedelmet, és torzíja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget azáltal, hogy egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését előnyben részesít.

A fenti rendelkezésen túl, az Európai Megállapodás 67. cikke általános jogharmonizációs kötelezettséget ír elő, és a 68. cikk felsorolta azokat a területeket – köztük az állami támogatásokat is –, ahol ez a kötelezettség különösen fennáll.

A Megállapodás ratifikációja elhúzódott, így az teljes terjedelmében csak 1994-ben lépett hatályba. Kereskedelmi rendelkezései, valamint az azokhoz kapcsolódó kísérő rendelkezések, köztük a versenyjogi rendelkezések is azonban az úgynevezett *ideiglenes megállapodással* már 1992. március 1-jével hatályosultak.²⁴²

Az Európai Megállapodás 62., 67. és 68. cikkei alapján Magyarországon a közösségi szabályokba ütköző támogatások nyújtása a Megállapodással ellentétesnek minősült, miközben a Megállapodásból pozitív harmonizációs kötelezettség is fakadt. A Megállapodásba ütköző támogatások esetében – a végrehajtási szabályok hiányában – a felek a GATT-mechanizmus²⁴³ alapján járhattak el.

Magyarország az ideiglenes megállapodás hatályba lépésétől kezdve köteles volt az Európai Unió állami támogatási rendelkezéseit követni, figyelembe véve a Megállapodás által az állami támogatási szabályok tekintetében előirányzott kivételes elbánási lehetőségeket. E kivételes elbánási lehetőség például a regionális támogatások nyújtására vonatkozott. Magyarország a Megállapodás szerint 5 évig a Római Szerződés 87. cikk (3) a) pontja szerinti fejlődésben elmaradt régióknak számított, ezért a regionális támogatások megengedettek minősültek. Az 5 éves időszak, amely 1996 végén járt le, meghosszabbítható volt.

A kilencvenes évek közepe-vege felé, azt követően, hogy a társult országok egymás után nyilvánították ki csatlakozási szándékukat,²⁴⁴ az Unió és azon belül a Bizottság hozzáállása a közösségi állami támogatási szabályok kikényszerítése terén szigorodott. Annak ellenére, hogy az Európai Megállapodás nem rendelkezett az állami támogatások ellenőrzésével foglalkozó szerv létrehozásáról, a Bizottság egyre erőteljesebben követelte a társult államoktól, hogy az állami támogatások nyújtásának keretfeltételeit jogszabályban fektessék le, és hozzanak létre a támogatások versenyszempontú ellenőrzéséért felelős, a Bizottság Verseny Főigazgatóságához hasonló, széles jogkörrel rendelkező szervezetet.

Az 1994-es esseni Európai Tanács által elfogadott jelentésben²⁴⁵ szereplő javaslat értelmében a nemzeti ellenőrző hatóságoknak függetlenül,²⁴⁶ átlátható szabályok alapján és amennyire lehet, egységes módon kell ellátniuk támogatás-ellenőrző funkciójukat. Hasonló intézményeket azonban sem a tagállamokban, sem a korábbi csatlakozások során nem alakítottak ki, így nem volt semmiféle követhető modell a társult országok előtt. Rájuk volt bízva, hogy melyik intézményhez telepítik e feladat ellátását. A Bizottság akkoriban a feladatra

²⁴² Lásd HARGITA Árpádné (1993): A magyar-EK társulási megállapodás. In *Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén*. Budapest, Aula. 75–116.

²⁴³ A GATT-mechanizmus lényege, hogy a károsult félnek bizonyítania kell, hogy őt kár érte. Ha nem sikerül konzultáció útján rendezni a vitás kérdést, akkor az ügyben a Vitarendezési Testület hoz döntést. Végso esetben a felek kereskedelmi védő intézkedéseket vezethetnek be. (Az Európai Bizottság több esetben kért magyarázatot magyar állami támogatási intézkedésekre, de szubvencióellenes eljárás egyszer sem indult, és ez okból védő intézkedések bevezetésére sem került sor.)

²⁴⁴ Magyarország 1994. április 1-jén jelentkezett hivatalosan.

²⁴⁵ Lásd Report from the Council to the 1994 Essen European Council on a strategy prepared for the accession of the associated CEECs, annex IV, page 14.

²⁴⁶ Hogy mitől függetlenül, azt a szöveg nem magyarázza meg. Valószínűleg a kormányzattól való függetlenségre gondol, bár ez a későbbiekben nem volt követelmény.

Magyarországon vagy a Pénzügyminisztériumot – tekintettel arra, hogy e minisztérium felülyeli a költségvetési folyamatokat –, vagy a Gazdasági Versenyhivatalt ítélte alkalmasnak. Kezdetben a társult országok többségében e szövet valamely minisztériumon (általában Pénzügyminisztériumon vagy Gazdasági Minisztériumon) belül egy-két fővel hozták létre. A későbbiekben további elvárásként jelentkezett az Unió részéről az övéhez hasonló eljárási rend bevezetése. Ez utóbbi természetesen magával hozta az anyagi szabályok megalkotása iránti igényt is. Ennek megfelelően az irodák létszáma jelentősen növekedett, és számos társult országban (Csehország, Lengyelország, Bulgária, Szlovénia, Litvánia, Románia) a feladat átkerült a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe vagy független hivatalhoz (Szlovákia).²⁴⁷

A megfelelő jogszabályi háttér kialakítása is eltérő módon történt a társult országokban. Egyes országok alkotmánya lehetővé tette a közösségi jogra való közvetlen hivatkozást (például Csehország, Lettország), így ezekben az országokban csak eljárási szabályokat vezettek be, az alkalmazandó anyagi szabályok kihirdetésére nem volt szükség. Más országokban (például Észtország, Szlovákia, Szlovénia, Lengyelország) az anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmazó jogszabályok jelentették az állami támogatások ellenőrzésének kereteit.

Magyarországon 1996-ban a Pénzügyminisztérium keretein belül kezdődött meg a szükséges szervezeti háttér kiépítése. Az 1996–1999 közötti időszakban az ellenőrző szervként működő szervezeti egység a munkájához szükséges információkhoz a minisztériumok közötti egyeztetési eljárás keretében, valamint informális kapcsolatai útján jutott. Ebben a rendszerben a támogatási tervezetek nem minden esetben és sokszor nem megfelelő időben érkeztek meg. Az egységnek nem volt megkülönböztetett szerepe sem az államigazgatáson, sem a Pénzügyminisztériumon belül, így az ellenőrző szerv nem végezhetette megfelelően a feladatát.

1997 végén azonban módosult az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, amely a pénzügyminiszter felelősségévé tette a Magyarország által nyújtott állami támogatások közösségi támogatási szabályokkal való összhangjának biztosítását. A módosítás felhatalmazta a Kormányt arra, hogy az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító eljárást kormányrendeletben szabályozza. E felhatalmazás alapján született a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások és annak az Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról szóló 76/1999. (V. 26.) Korm. rendelet, amely tartalmazta a támogatási tervezetek előzetes bejelentési kötelezettségére vonatkozó eljárási szabályokat.

A 76/1999. (V. 26.) Korm. rendelet alapján felállították a Pénzügyminisztérium keretein belül működő Támogatásokat Vizsgáló Irodát (a továbbiakban: TVI). A kormányrendelet előírta a központi költségvetésből nyújtott támogatások esetében a tervezeteknek a TVI felé történő előzetes bejelentési kötelezettségét. A TVI – a vonatkozó közösségi jogi szabályok alapján – véleményt mondott a tervezetek Európai Megállapodás állami támogatási rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. Amennyiben a tervezet nem volt összeegyeztethető a Megállapodással, javaslatot tett az összeegyeztethetőség feloldására. Ebben a rendszerben az Iroda csak véleményezési jogkörrel rendelkezett, azonban az Európai Unió elvárta, hogy a TVI döntései kötelező erejűek legyenek, és hatásköre terjedjen ki az önkormányzatok által nyújtott támogatásokra is.

Az Európai Unió újabb elvárásainak teljesítése érdekében több jogharmonizációs intézkedés történt. Sor került az államháztartásról szóló törvény 2001. júniusi módosításá-

²⁴⁷ Ki kell azonban emelni, hogy egyes országokban (például Lengyelország, Szlovénia) a Versenyhivatal a kormány része, nem pedig attól független, az Országgyűlésnek alárendelt szerv.

ra,²⁴⁸ amelynek eredményeképpen – a közösségi szabályozás logikáját követve – a vállalkozások állami támogatásának tilalma általános szabállyá vált (15. §), megteremtve ezzel az államháztartás alrendszeréből a vállalkozásoknak nyújtandó támogatások ellenőrzési rendszerének egységes alapját.

Az általános tilalom alóli mentességeket a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet az Európai Unió vonatkozó szabályaival összhangban határozza meg, tartalmazva mind az eljárási, mind az egyes támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét biztosító anyagi jogi szabályokat. Mind az államháztartásról szóló törvény módosítása, mind az említett kormányrendelet 2002. január 1-jén lépett hatályba.

A 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet hatálya a költségvetési szervekre, az általuk megbízott szervekre, az irányításuk alatt működő egyéb szervekre vagy személyekre, illetve a helyi önkormányzatokra és az általuk az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatásokra terjedt ki. Ez lényegében a központi kormányzat (minisztériumok) és az önkormányzatok által nyújtott támogatások mellett magában foglalta az állam által felügyelt szervek (például Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt., Magyar Fejlesztési Bank) tevékenységét is, megakadályozva a támogatás-ellenőrzési szabályok kijátszásának lehetőségét. A kormányrendelet – a közösségi állami támogatási szabályokat figyelembe véve – meghatározta az általános tilalom alóli mentesítés hatálya alá tartozó támogatási kategóriákat és azok részletszabályait.

A kormányrendelet értelmében – a korábbi rendelethez hasonlóan – minden támogatási programot és egyedi támogatást be kell jelenteni a TVI-nek, amely a bejelentett tervezeteket a vonatkozó hazai szabályokkal és az Európai Megállapodással való összeegyeztethetőség szempontjából vizsgálta. Új elem volt a rendszerben, hogy az önkormányzatok vállalkozásoknak nyújtott támogatásai is a bejelentési kötelezettség alá tartoztak. A létező támogatási programból nyújtott támogatásokat általában²⁴⁹ nem kellett előzetesen bejelenteni. A rendelet szerint, annak érdekében, hogy a TVI munkaterhe ne nőjön jelentősen, tekintettel az önkormányzatok nagy számára, nem kellett bejelenteni azokat az önkormányzatok által nyújtott támogatásokat sem, amelyeknek támogatástartalma éves szinten egy vállalkozás vonatkozásában a 8 millió forintot nem haladta meg. A támogatásnyújtás addig nem volt végrehajtható, amíg a tervezet a kormányrendelettel volt összhangban. A támogatás kifizetése előtt minden finanszírozó szerv, különösen a minisztériumok számláit vezető Magyar Államkincstár és az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) ellenőrizte a TVI-támogatást jóváhagyó véleményének meglétét. A szabályok be nem tartásának észlelése esetén a pénzügyminiszter kezdeményezte a támogatások kifizetésének felfüggesztését, illetve a már kifizetett támogatások visszafizettetését.²⁵⁰

A 2002. január 1-jével bevezetett új támogatás-ellenőrzési rendszer tartalmazta tehát a közösségi ellenőrzési mechanizmus főbb elemeit. Magyarország EU-csatlakozásától kezdődően jelentős változást jelentett, hogy az előzetes jóváhagyás jogköre nemzeti szintről az Európai Bizottsághoz került át, és a jóváhagyási, engedélyezési folyamat jelentősen meghosszabbodott.

²⁴⁸ Lásd a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvényt.

²⁴⁹ Kivéve az érzékeny ágazatokban nyújtott, a jelentős összegű képzési, illetve a nagyberuházásokhoz nyújtott támogatások egyes eseteit.

²⁵⁰ Visszafizettetés kezdeményezésére a gyakorlatban nem került sor.

64. szövegdoboz

Kormányrendelet eljárási szabályokkal

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően pár nappal lépett hatályba a 163/2001. Korm. rendeletet felváltó szabályozás, a 85/2004. Korm. rendelet,²⁵¹ amely immáron csak eljárási szabályokat tartalmazott. Az önálló eljárási rendelet hatálya a támogatást nyújtó szervekre, az általuk nyújtott állami támogatásokra, a támogatást folyósító szervekre, a támogatások kedvezményezettjeire és a pénzügyminiszter állami támogatásokkal kapcsolatos eljárására terjedt ki,²⁵² nem vonatkozott azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződés I. Mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek előállítására és kereskedelmére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos eljárásra.²⁵³ A kormányrendelet kimondta, hogy minden egyes támogatási tervezet – kivéve a létező támogatási programokból²⁵⁴ nyújtott támogatásokat – be kell jelenteni a Pénzügyminiszternek.²⁵⁵ A Pénzügyminiszter nevében továbbra is a minisztérium szervezeti egysége, a TVI járt el. A kormányrendelet a követendő eljárás szerint elkülönítette a csekély összegű támogatásnak minősülő vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokat²⁵⁶ és a Bizottság felé bejelentendő támogatásokat.²⁵⁷ Előbbi esetben a TVI jóváhagyó állásfoglalásban megállapította az uniós jognak való megfelelést, utóbbi esetben pedig előzetes véleményében állapította meg, hogy a tervezett intézkedés a Bizottság felé történő bejelentésre alkalmas.

Az eljárási szabályok megjelenítése mellett kiemelkedően fontos elemét képezte a rendeletnek a VII. fejezet, amely Magyarország Bizottság által jóváhagyott regionális támogatási térképének kihirdetésére szolgált.

Forrás: a szerző szerkesztése

12.4.2. A hatályos szabályozás

A 85/2004. Korm. rendeletet az alkalmazása során szerzett tapasztalatok alapján többször módosították, majd 2011-ben jogtechnikai okokból újrakodifikálták. Időközben pedig a TVI 2010 és 2014 között a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, majd 2014-től a Miniszterelnökség szervezeti egységeként²⁵⁸ végezte a munkáját. Szintén 2014-től kerültek a TVI

²⁵¹ Lásd az Európai Közösséget létrehozó szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendeletet.

²⁵² Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 2. § (1) bekezdését.

²⁵³ Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 2. § (2) bekezdését.

²⁵⁴ Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 1. § 17. pontját.

Létező támogatás: a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés 4. számú melléklete szerinti, valamint a közösségi eljárási rendelet 1. cikkének b) pontja szerinti támogatás.

²⁵⁵ Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 7. § (1) bekezdését.

²⁵⁶ Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 12-13. §-át.

²⁵⁷ Lásd a 85/2004. Korm. rendelet 17-22. §-át.

²⁵⁸ Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 12. § A [Miniszterelnökséget vezető] miniszter európai uniós források felhasználásáért való felelőssége keretében j) gondoskodik a hazai források és az európai uniós források tekintetében az Európai Unió működésé-

hatáskörébe a mezőgazdasági támogatások, egységesítve ezzel az állami támogatásokat ellenőrző rendszert.

A jelenleg is hatályos 37/2011. Korm. rendelet²⁵⁹ tárgyi hatálya így immáron valamennyi EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó támogatási intézkedésre kiterjed.²⁶⁰ A korábbi rendelethez hasonlóan a 37/2011. Korm. rendelet is kötelezi a támogatást nyújtókat a támogatási intézkedések – kivéve a létező támogatási programból nyújtott támogatásokat – előzetes bejelentésére.²⁶¹ A bejelentést elektronikus úton vagy papíralapon lehet megtenni. Az, hogy a rendelet hatálya kizárólag az állami támogatásokra terjed ki, illetve az, hogy az állami támogatásnak minősülő intézkedéseket²⁶² kell bejelenteni a TVI-nek, azt eredményezi, hogy amennyiben a támogatást nyújtó megítélése szerint a tervezett támogatási intézkedés nem minősül állami támogatásnak, azt nem kell bejelenteni a TVI-ek. Ezen – az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésének logikáját követő – szabályozási technika ellenére azonban gyakran előfordul, hogy a támogatást nyújtók az állami támogatásnak nem minősülő intézkedéseket is bejelentik. Ebben az esetben a TVI levélben tájékoztatja a támogatást nyújtót, hogy a tervezett intézkedés az uniós joggyakorlat alapján nem minősül állami támogatásnak, vagy mely feltételek teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak.²⁶³ Amennyiben a támogatást nyújtó nem ért egyet a TVI álláspontjával, levélben kérheti a minisztert, hogy az intézkedést jelentse be a Bizottság részére, hogy a Bizottság állapítsa meg, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.²⁶⁴

ről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatások versenyszempontú vizsgálatáról.

²⁵⁹ Lásd az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendeletet.

²⁶⁰ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 1. §-át.

²⁶¹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 7. §-át.

²⁶² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 2. § 1. pontját.

1. *állami támogatás*: az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatás vagy csekély összegű támogatásként

- a) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1408/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013.12.24., 9.) (a továbbiakban: 1408/2013/EU bizottsági rendelet) 3. cikke,
- b) 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, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: 360/2012/EU bizottsági rendelet) 2. cikke (HL L 114., 2012.4.26., 8.),
- c) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 190., 2014.06.28., 45.) (a továbbiakban: 717/2014/EU bizottsági rendelet) 3. cikke vagy
- d) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013.12.24., 1.) (a továbbiakban: 1407/2013/EU bizottsági rendelet) 3. cikke

[az a)-d) pont a továbbiakban együtt: csekély összegű támogatásokra vonatkozó bizottsági rendeletek] alapján nyújtott támogatás.

²⁶³ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését.

²⁶⁴ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 9. § (2) bekezdését.

A Kormányrendelet egységes szabályokat tartalmaz a támogatási intézkedés tartalmára vonatkozóan, előírva ezzel a TVI felé tett bejelentés minimális tartalmi elemeit.²⁶⁵ A TVI ezen tartalmi elemek ismeretében tudja megállapítani, hogy a nyújtandó állami támogatás mely támogatási kategória alapján lehet összeegyeztethető az uniós joggal. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a támogatást nyújtó ezen tartalmi elemek valamelyikét módosítja, a módosított intézkedést ismételtelen be kell jelentenie.²⁶⁶ Amennyiben a módosítás érinti az intézkedés állami támogatási megítélését, a TVI új állásfoglalást ad ki, ellenkező esetben fenntartja korábbi állásfoglalását.

A rendelet tartalmaz továbbá számos horizontális, több támogatási jogcím esetében is alkalmazandó állami támogatási szabályt, mint például a Deggendorf-klauzulát,²⁶⁷ a *nehéz helyzetben lévő vállalkozás* fogalmát²⁶⁸ vagy az eurós összegek forintra váltására vonatkozó szabályozást.²⁶⁹

Az 2015/1589/EU tanácsi rendelet által előírt éves jelentési kötelezettség kapcsán a kormányrendelet kötelezi továbbá a támogatást nyújtókat, hogy minden év április 30-áig szolgáltatassanak adatot az előző évben nyújtott állami támogatás összegéről.²⁷⁰

²⁶⁵ 3. § (1) A támogatási program, az egyedi támogatás, valamint a bejelentési kötelezettség hatálya alá tartozó létező támogatási programokból nyújtott támogatás tervezete (a továbbiakban együtt: támogatási tervezet) tartalmazza

- a) a támogatást nyújtó megnevezését,
- b) az állami támogatás célját, azon belül az 1. melléklet szerinti támogatási kategóriánként
 - ba) az állami támogatás formáját,
 - bb) az állami támogatás maximális mértékét a támogatási intenzitás vagy a támogatástartalom maximális mértékében vagy összegében kifejezve,
 - bc) az állami támogatás maximális mértékét a támogatási intenzitás vagy a támogatástartalom maximális mértékében vagy összegében kifejezve több forrásból igényelt állami támogatások esetében,
 - bd) a kedvezményezettek körét,
 - be) a saját forrás mértékét,
 - bf) az elszámolható költségek körét,
 - bg) az egyedi támogatás, illetve a támogatási program hatályát,
 - bh) a támogatási program esetében az abból történő támogatásnyújtást kizáró feltételeket,
 - bi) az egyedi támogatás, a támogatási program, vagy az az alapján megkötött támogatási szerződés megsértésének szankcióit,
 - bj) az adott támogatási kategóriára vonatkozó uniós állami támogatási szabályokat és a szabályok által előírt egyéb információkat,
 - bk) mely ágazatokra (TEAOR) terjed ki,
- c) tartalmaz-e a tervezet működési támogatást,
- d) a kijelölt kapcsolattartó szervezeti egység megnevezését és a kapcsolattartó személy elérhetőségeit
 - da) a 7. § (1) bekezdése szerinti bejelentés,
 - db) a 18/A-18/D. § szerinti tájékoztatási és közzétételi kötelezettség,
 - dc) a 20. § (5) bekezdése és a 21. § (3) bekezdése szerinti beszámolási kötelezettség,
 - dd) a 34. § szerinti éves jelentéstételi kötelezettség teljesítése vonatkozásában.

²⁶⁶ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 7. § (2a) bekezdését.

²⁶⁷ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 3. § (3) bekezdését.

²⁶⁸ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 6. §-át.

²⁶⁹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 35. §-át.

²⁷⁰ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 34. § (1) bekezdését.

12.4.3. A csekély összegű támogatásnak minősülő vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokra vonatkozó eljárás

A támogatást nyújtók által bejelentett támogatási intézkedések esetében a TVI minden esetben első lépésként megvizsgálja, hogy azok valóban állami támogatásnak minősülnek-e.²⁷¹ Amennyiben az intézkedés állami támogatásnak minősül, a TVI megvizsgálja a csekély összegű támogatásokra vonatkozó rendeletek, illetve a csoportmentességi rendeletek alkalmazhatóságát. Amennyiben a támogatást nyújtó nem megfelelően állapította meg az alkalmazandó rendeletet vagy az alkalmazandó támogatási kategóriát, illetve nem jelenített meg a támogatási tervzetben valamennyi szükséges szabályozást, a TVI javaslatot tesz a támogatási intézkedés módosítására.²⁷² Amennyiben a támogatást nyújtó megfelelően alkalmazta az állami támogatási szabályokat, vagy a TVI módosítási javaslatai alapján módosította a bejelentését, a TVI a bejelentés vagy a módosítás beérkezésétől²⁷³ számított 30 napon belül állásfoglalást állít ki az intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.²⁷⁴ A csekély összegű támogatásokra vonatkozó rendeletek és a csoportmentességi rendeletek – amennyiben az adott támogatási kategória ezt kifejezetten nem tiltja – alapján lehetőség van ad hoc támogatást²⁷⁵ és támogatási programot²⁷⁶ is bejelenteni a TVI-nek. Amennyiben támogatási program bejelentésére kerül sor, és azt a TVI állásfoglalásában az uniós joggal összeegyeztethetőnek nyilvánítja, a programból nyújtott egyedi támogatásokat már nem kell bejelenteni a TVI-nek. Ezek esetében a támogatási programmal – és ezáltal az uniós joggal – való összeegyeztethetőséget a támogatást nyújtó feladata biztosítani.

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet, az 1408/2013/EU bizottsági rendelet és a 717/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó agrár- és vidékfejlesztési állami támogatások esetében a kifizetőhely nyilvántartást vezet az egyes kedvezményezettek részére nyújtott csekély összegű támogatásokról. Annak érdekében, hogy a támogatást nyújtó megalapozottan tudjon ezen rendeletek hatálya alá tartozó támogatást nyújtani, a támogatás odaitélése előtt megkeresi a kifizetőhelyet. Amennyiben a kifizetőhely nyilvántartása szerint a kedvezményezett az adott támogatással túllépné a rendelkezésére álló de minimis keretet, a támogatást nyújtott megtagadja a támogatás nyújtását.²⁷⁷

A csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások esetében a támogatást nyújtó a bejelentés megtételével párhuzamosan kitölti a webalapú SANI-rendszerben a csoportmentességi rendeletekhez tartozó formanyomtatványokat. A TVI ezen

²⁷¹ Amennyiben az intézkedés a TVI álláspontja szerint nem minősül állami támogatásnak, abban az esetben a TVI erről levélben tájékoztatja a Támogatást nyújtót (lásd a 37/2011. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését.

²⁷² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 12. § (1) bekezdését.

²⁷³ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését.

²⁷⁴ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 11. § (1) bekezdését.

²⁷⁵ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 2. § 2. pontját.

Ad hoc támogatás: támogatási programon kívül nyújtott támogatás.

²⁷⁶ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 2. § 2. pontját.

16. *támogatási program:* a 2015/1589/EU tanácsi rendelet 1. cikk d) pontja szerinti intézkedés, (olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg, illetve olyan jogi aktus, amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben.)

²⁷⁷ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 11. § (5) és (9)–(10) bekezdését.

formanyomtatványok megküldésével tájékoztatja a Bizottságot a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatási kategóriák alkalmazásáról.²⁷⁸

12.4.4. A pályázati felhívások esetében alkalmazandó eljárás

Az, hogy a pályázati felhívások esetében a TVI milyen eljárást alkalmaz, attól függ, hogy a pályázati felhívást egy támogatási programból írják ki, vagy maga a pályázati felhívás képezi a támogatási programot. Utóbbi esetben a TVI az 5.4.2.1. vagy az 5.4.2.3. pontban bemutatott eljárást alkalmazza. Amennyiben a pályázati felhívást egy létező támogatási programból írják ki, a TVI a pályázat – általa vagy a Bizottság által már jóváhagyott – támogatási programmal való összhangját vizsgálja. A pályázati felhívásokból nyújtott egyedi támogatások esetében az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelés biztosítása a támogatást nyújtó felelőssége.

A támogatási program alapján kiírandó pályázati felhívást a támogatást nyújtó a kiírást megelőző 30 nappal köteles megküldeni a TVI részére.²⁷⁹ A pályázati felhívás csak a TVI jóváhagyásával tehető közzé. Amennyiben a TVI álláspontja szerint a felhívás nem felel meg az alapjául szolgáló támogatási programnak, módosítási javaslatát 20 napon belül eljuttatja a támogatást nyújtóhoz.²⁸⁰

Ha a tervezett felhívás összeegyeztethető az alapjául szolgáló támogatási programmal, vagy azt a támogatást nyújtó a TVI javaslatai alapján módosította, a TVI az erre vonatkozó állásfoglalását 30 napon belül megküldi a támogatást nyújtónak.²⁸¹

12.4.5. A bizottsági bejelentést igénylő támogatásokra vonatkozó eljárás

Azon bejelentéseket, amelyek nem tartoznak a de minimis rendeletek vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá, a TVI a bejelentéstől számított 30 napon belül megvizsgálja, hogy alkalmasak-e prenotifikációra (előzetes bejelentésre) vagy bejelentésre. Amennyiben a TVI a részére bejelentett intézkedést nem tartja sem előzetes bejelentésre, sem bejelentésre alkalmasnak, módosítási javaslatát megküldi a támogatást nyújtó felé.²⁸² Amennyiben a támogatást nyújtó nem ért egyet a TVI álláspontjával, abban az esetben prenotifikáció esetében 15 napon belül írásban kérheti a minisztert a prenotifikáció megtételére, bejelentés esetében pedig ugyanezen kéressel a Kormányhoz fordulhat.²⁸³

Amennyiben az intézkedés előzetes bejelentésre alkalmas, a TVI megindítja az előzetes bejelentési eljárást. Amennyiben a támogatást nyújtó egy előzetes bejelentésre alkalmassá nyilvánított támogatás esetében kéri, vagy az uniós jog alapján az előzetes bejelentés nem szükséges, a TVI az intézkedést a SANI-rendszeren keresztül bejelenti a Bizottság felé.²⁸⁴

²⁷⁸ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 13. §-át.

²⁷⁹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 17. § (1) bekezdését.

²⁸⁰ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 17. § (2) bekezdését.

²⁸¹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 17. § (3) bekezdését.

²⁸² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 15. § (1)–(2) bekezdését.

²⁸³ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 15. § (4) bekezdését.

²⁸⁴ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 14. § (1)–(2) bekezdését.

Ha a prenotifikáció keretében a Bizottság nem emel kifogást az intézkedés ellen, a TVI megteszi az intézkedés hivatalos bejelentését.²⁸⁵

Amennyiben a Bizottság az előzetes bejelentés vagy a bejelentés keretében kérdéseket intéz a tagállamhoz, a TVI továbbítja azokat a támogatást nyújtó felé. A támogatást nyújtó választát a TVI továbbítja a Bizottság felé.²⁸⁶

A bejelentés tárgyában hozott bizottsági határozatról a TVI tájékoztatja a támogatást nyújtót.²⁸⁷

12.4.6. A létező támogatási programokból nyújtott, bizottsági bejelentést igénylő támogatásokra vonatkozó eljárás

Azon csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatási intézkedések esetében, amelyeknél az adott támogatás összege meghaladja a csoportmentességi rendeletekben meghatározott egyedi bejelentési értékhatárt, az egyes intézkedéseket egyedileg be kell jelenteni a Bizottság részére. A TVI eljárására az 5.4.2.3. pontban ismertetett szabályok az irányadók.²⁸⁸ A kormányrendelet hangsúlyozza, hogy a bejelentés elkerülése érdekében az egyes támogatási programokat tilos feldarabolni.²⁸⁹

12.4.7. Az Európai Bizottság részére történő speciális tájékoztatási és közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó állami támogatásokra vonatkozó eljárás

A csoportmentességi rendeletek előírják a tagállamok számára, hogy adatokat kell közzétenniük az 500 ezer eurót meghaladó – a rendeletek hatálya alá tartozó – támogatási intézkedésekről. Hasonló kötelezettséget a Bizottság egyedi határozata is előírhat. Ezen kötelezettségek teljesítése érdekében a kormányrendelet előírja, hogy a támogatást nyújtó köteles információt szolgáltatni a miniszter részére.²⁹⁰ A támogatást nyújtók közvetlen

²⁸⁵ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 14. § (3) bekezdését.

²⁸⁶ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 14. § (4)–(5) bekezdését.

²⁸⁷ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 16. § (1) bekezdését.

²⁸⁸ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18. §-át.

²⁸⁹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18. § (4) bekezdését.

²⁹⁰ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/A. § (1)–(3) bekezdését.

18/A. § (1) A 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatási intézkedések esetében a támogatást nyújtó megküldi a miniszter részére

- a) a bejelentéssel egyidejűleg az 5. melléklet szerinti adatlapot,
- b) az elfogadott támogatási intézkedés teljes szövegét annak hatálybalépését követő tíz napon belül,
- c) a bejelentéssel egyidejűleg a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatszolgáltatás módjára vonatkozó nyilatkozatot.

(2) A 702/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatási intézkedések esetében a támogatást nyújtó megküldi a miniszter részére

- a) a bejelentéssel egyidejűleg az 5/A. melléklet szerinti adatlapot,
- b) a támogatási program hatálybalépését vagy az ad hoc támogatás odaítélését hús munkanappal megelőzően a támogatási intézkedés teljes szövegét annak érdekében, hogy a miniszter a 702/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettséget határidőben teljesíteni tudja,

és közvetett adatszolgáltatási mód között választhatnak. A közvetlen – a Bizottság részére történő – adatszolgáltatást választó támogatást nyújtó köteles a támogatás odaítélését követő 30 napon belül eleget tenni a kormányrendelet 6. melléklete szerinti adatszolgáltatási kötelezettségnek, és minden év február 1-jéig, június 1-jéig, valamint október 1-jéig nyilatkozni a nyilatkozattétel napját megelőző hónapot megelőző negyedévben nyújtott, közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatásokról, valamint nyilatkozni arról, hogy a nyilatkozata teljes körű.²⁹¹ Kiemelendő, hogy a támogatást nyújtók arról is kötelesek kifejezetten nyilatkozni, ha nem nyújtottak a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatást.²⁹² A közvetett – a TVI-n keresztül történő – adatszolgáltatást választó támogatást nyújtó köteles megküldeni a miniszter részére a kormányrendelet 18/D. § (1) bekezdése szerinti adatokat²⁹³ minden év február 1-jéig, június 1-jéig, valamint október 1-jéig a nyilatkozat-

c) a bejelentéssel egyidejűleg a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatszolgáltatás módjára vonatkozó nyilatkozatot.

(3) Az 1388/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatási intézkedések esetében a támogatást nyújtó megküldi a miniszter részére

a) a bejelentéssel egyidejűleg az 5/B. melléklet szerinti adatlapot,

b) az elfogadott támogatási intézkedés teljes szövegét annak hatálybalépését követő tíz napon belül,

c) a bejelentéssel egyidejűleg a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatszolgáltatás módjára vonatkozó nyilatkozatot.

(4) Ha a közzétételi kötelezettséget az Európai Bizottság állami támogatási tárgyú határozata írja elő, a támogatást nyújtó a határozat 2015/1589/EU tanácsi rendelet 32. cikke szerinti kihirdetésétől számított harminc napon belül megküldi a miniszternek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatszolgáltatás módjára vonatkozó nyilatkozatot.

²⁹¹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/C. § (1) bekezdését.

²⁹² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/C. § (2) bekezdését.

²⁹³ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/D. § (1)–(2) bekezdését.

18/D. § (1) A miniszter a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapján közzéteszi

a) a 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatások esetén a 6. melléklet szerinti adatokat, ha a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatás támogatástartalma meghaladja az ötszázezer eurónak megfelelő forintösszeget,

b) a 702/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatások esetén a 6. melléklet szerinti adatokat a közösségi adószám, továbbá az adószám vagy az adóazonosító jel kivételével, ha a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatás támogatástartalma meghaladja

ba) az elsődleges mezőgazdasági termeléssel foglalkozó kedvezményezett esetén a hatvanezer eurónak,

bb) a mezőgazdasági termékek feldolgozásával vagy mezőgazdasági termékek forgalmazásával foglalkozó, az erdészeti ágazatban működő vagy az EUMSZ. 42. cikkének hatályán kívül eső tevékenységet folytató kedvezményezett esetén az ötszázezer eurónak megfelelő forintösszeget,

c) az 1388/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatások esetén a 6. melléklet szerinti adatokat, ha a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatás támogatástartalma meghaladja a harmincezer eurónak megfelelő forintösszeget,

d) az Európai Bizottság állami támogatási tárgyú határozata szerinti adatokat,

e) a 18/C. § (5) bekezdése szerinti weboldal címét,

f) azokat az adatokat, amelyekre a közzétételi kötelezettség hatálya kiterjed.

(2) Az (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti esetben a 6. melléklet 5. pontja vonatkozásában a miniszter azt teszi közzé a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapján, hogy

a) a 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó adókedvezményt, kockázatfinanszírozási támogatást vagy regionális városfejlesztési támogatást tartalmazó támogatási program esetén a támogatást tartalom forintösszegben kifejezve

aa) az ötszázezer eurót elérő, de egymillió eurót meg nem haladó,

tétel napját megelőző hónapot megelőző negyedévben nyújtott, közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatásokról vagy nyilatkozni arról, hogy az adatszolgáltatási kötelezettséggel érintett időszakban nem nyújtott a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatást.²⁹⁴ Ezeket az adatokat a miniszter a támogatás nyújtásának napjától számított 6 hónapon belül, illetve adókedvezményt tartalmazó támogatási program esetén az adóbevallás esedékességének időpontjától számított 1 éven belül teszi közzé, és azok a honlapon 10 évig elérhetők.²⁹⁵

12.4.8. A közszolgáltatásért járó kompenzáció formájában nyújtott támogatás vonatkozásában alkalmazott eljárás

A közszolgáltatásokért (mind a közlekedési, mind az egyéb közszolgáltatásokért) nyújtott kompenzáció vonatkozásában a TVI eljárására alapvetően az 5.4.2.1. és 5.4.2.3. pontokban leírtak az irányadók, néhány – a közszolgáltatások sajátosságaiból fakadó – eltéréssel.²⁹⁶ Ezek egyrészt magára a bejelentés tartalmára vonatkozó eltérések, másrészt a közszolgáltatási támogatásokra vonatkozó speciális éves jelentéstételi kötelezettséget állapítják meg.²⁹⁷

-
- ab) az egymillió eurót meghaladó, de kétmillió eurót meg nem haladó,
 - ac) a kétmillió eurót meghaladó, de ötmillió eurót meg nem haladó,
 - ad) az ötmillió eurót meghaladó, de tízmillió eurót meg nem haladó,
 - ae) a tízmillió eurót meghaladó, de harmincmillió eurót meg nem haladó, vagy
 - af) a harmincmillió eurót meghaladó

összegű,

- b) a 702/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó adókedvezményt tartalmazó támogatási program esetén a támogatástartalom forintösszegben kifejezve
 - ba) az elsődleges mezőgazdasági termeléssel foglalkozó kedvezményezett esetén a hatvanezer eurót elérő, de ötszázezer eurót meg nem haladó összegű,
 - bb) az elsődleges mezőgazdasági termeléssel, a mezőgazdasági termékek feldolgozásával vagy mezőgazdasági termékek forgalmazásával foglalkozó, az erdészeti ágazatban működő vagy az EUMSz. 42. cikkének hatályán kívül eső tevékenységet folytató kedvezményezett esetén az a) pontban meghatározott összegű valamely,
- c) az 1388/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó adókedvezményt tartalmazó támogatási program esetén a támogatástartalom forintösszegben kifejezve
 - ca) a harmincezer eurót elérő, de a kétszázezer eurót meg nem haladó,
 - cb) a kétszázezer eurót meghaladó, de a négyszázezer eurót meg nem haladó,
 - cc) a négyszázezer eurót meghaladó, de a hatszázezer eurót meg nem haladó,
 - cd) a hatszázezer eurót meghaladó, de a nyolcszázezer eurót meg nem haladó, vagy
 - ce) a nyolcszázezer eurót meghaladó, de az egymillió eurót meg nem haladó összegű

kategóriába esik.

²⁹⁴ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/C. § (3) bekezdését.

²⁹⁵ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 18/D. § (3) bekezdését.

²⁹⁶ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 19. §-át.

²⁹⁷ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 20. és 21. §-át.

12.4.9. A Bizottság által kezdeményezett eljárások

A kormányrendelet IV. fejezete összefoglalja a Bizottság által kezdeményezett eljárásokhoz kapcsolódó kérdéseket. Megállapítja, hogy amennyiben a Bizottság valamely támogatási intézkedés vonatkozásában kérdést intéz a tagállamhoz, azt a támogatást nyújtó – az Unió intézményeivel való lojális együttműködési kötelezettség²⁹⁸ alapján – köteles a miniszter által megadott határidőben megválaszolni. Ugyanez a lojális együttműködési kötelezettség vonatkozik a támogatás kedvezményezettjére és az érdekelt felekre is.²⁹⁹

Speciális eljárás vonatkozik a létező támogatási programok módosítására vonatkozó bizottsági eljárásra, amelynek esetében a Bizottság által javasolt módosítások vonatkozásában a TVI álláspontját a kézhezvételétől számított 15 napon belül megküldi a támogatást nyújtónak. A támogatást nyújtó a Bizottság javaslataira és a TVI álláspontjára vonatkozó álláspontját 5 napon belül küldi meg. Amennyiben a támogatást nyújtó egyetért a TVI álláspontjával, az álláspontot megküldik a Bizottságnak. Amennyiben nem ért egyet, a Kormányhoz fordulhat. A Kormány döntése alapján a TVI határidő-hosszabbítást kér a Bizottságtól.³⁰⁰

Amennyiben a Bizottság a támogatási intézkedés felfüggesztésére vonatkozó határozatot hoz, a TVI a határozat kézhezvételétől számított 10 napon belül tájékoztatja a támogatást nyújtót, és felhívja a szükséges intézkedés megtételére.³⁰¹

Ha a Bizottság határozatában a támogatási intézkedést az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősíti, és elrendeli a visszatéríttetését, a miniszter felhívja a támogatást nyújtót a határozat végrehajtására.³⁰²

12.4.10. A regionális támogatási térkép

Az Európai Bizottság által a 2014–2020-as időszakra jóváhagyott regionális támogatási térképünket³⁰³ is a 37/2011. Korm. rendeletben hirdetik ki. A térkép mellett a kormányren-

²⁹⁸ Lásd az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdését.

²⁹⁹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 22. § (1)–(2) bekezdését.

³⁰⁰ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 23. §-át.

³⁰¹ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 24. § (1) bekezdését.

³⁰² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 24. § (2) bekezdését.

³⁰³ Lásd a Bizottság SA.46346 számú határozatával módosított SA.37718. számú határozatát Magyarország regionális támogatási térképéről (<http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>), valamint a 37/2011. Korm. rendelet 25. § (1) bekezdését.

25. § (1) A 2016. október 11-i SA.46346 (2016/N). számú bizottsági határozat szerinti regionális támogatási térkép alapján nagyvállalkozások esetében a következő maximális támogatási intenzitások alkalmazandók:

- a) az Észak-Magyarország, az Észak-Alföld, a Dél-Alföld és a Dél-Dunántúl régiókban 50%,
- b) a Közép-Dunántúl régióban 35%,
- c) a Nyugat-Dunántúl régióban 25%,
- d) a Közép-Magyarország régióban

da) Abony, Alsónémedi, Áporka, Aszód, Bag, Bernecebaráti, Cegléd, Csemő, Dabas, Domony, Dömsöd, Dunaharaszti, Ecsér, Érd, Farmos, Felsőpakony, Galgagyörk, Galgahévíz, Galgamácsa, Göd, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Hévízgyörk, Iklad, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Jászkarajenő, Kartal, Kemence, Kiskunlacháza, Kisnémedi, Kocsér, Kóspallag, Kőröstetetlen, Letkés, Lórév, Maglód, Makád, Márianosztra, Mikebuda, Monor, Nagybörzsöny, Nagykáta, Nagykörös, Nyartarsa, Nyársapát, Ócsa, Örkény, Pécel, Perőcsény, Péteri, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Ráckeve,

delet rendelkezik még a kis- és középvállalkozások esetében alkalmazandó bónuszról,³⁰⁴ valamint a nagyberuházások maximális támogatási intenzitásának kiszámítására vonatkozó szabályokról.³⁰⁵

Szentmártonkáta, Szigetbecse, Szigetszentmiklós, Szob, Szokolya, Szódliget, Táborfalva, Tápió-
óbcske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tápiószőlős, Tatárszentgyörgy,
Tésa, Törtel, Tura, Újhartyán, Újszilvás, Üllő, Vác, Väckisújfalu, Valkó, Vámosmikola, Vecsés,
Verőce, Verseg és Zebegény településeken 35%, valamint

db) Piliscsaba és Pilisjászfalu településeken 20%.

³⁰⁴ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 25. § (2) bekezdését.

³⁰⁵ Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 25. § (3) bekezdését és 26. §-át.

Vákát oldal

FORRÁSOK

Hazai jogszabályok

2001. évi L. törvény a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2004. évi I. törvény a sportról
2004. évi XXXIII. törvény az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről
2007. évi CXXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2014. évi XXXVII. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről
- 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet az Európai Közösséget létrehozó szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
- 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelete a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

Európai uniós szabályok

- A Bizottság (EU) 2017/1084 rendelete (2017. június 14.) a 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról. 2017. 06. 20. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017R1084> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata (2016. augusztus 30.) az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról. 2017. 07. 19.

- Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1283> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata (2016. augusztus 30.) az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról. 2017. 07. 19. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017D1283> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság (EU) 2017/2112 határozata (2017. március 6.) az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról, amelyet Magyarország a Paks II. atomerőműben két új atomreaktor fejlesztésének támogatása céljából tervez megvalósítani. 2017. 12. 01. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%-3A32017D2112> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság (EU) 2017/329 határozata (2016. november 4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről. 2017. 02. 25. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017D0329> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság (EU) 2017/329 határozata (2016. november 4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről. 2017. 02. 25. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0329> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 1388/2014/EU rendelete (2014. december 16.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról. 2014. 12. 24. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32014R1388> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 1535/2007/EK rendelete (2007. december 20.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról. 2007. 12. 21. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1535> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 1628/2006/EK rendelete (2006. október 24.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról. 2006. 11. 01. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1628> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 1996. július 3-i ajánlása a kis- és középvállalkozások meghatározásával kapcsolatban. [96/280/EK], 1994. 04. 30. Elérhető: http://eu.esza.hu/sa/program/jogszabalyok/ec/96_280%20aj%C3%A1nl%C3%A1s%20-%20kkv.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról. 2006. 12. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. 2006. 11. 17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%-3A32006L0111> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 2013. december 18-i 1408/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatá-

- sokra való alkalmazásáról. 2016. 11. 04. Elérhető: www.economica-hungarica.eu/wp-content/uploads/2017/09/1408_2013_EU.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 2014. június 27-i 717/2014/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. Elérhető: www.mvh.allamkincstar.gov.hu/documents/20182/4528521/717_2014_EU.pdf/ebbeafe1-6047-43b9-9088-90d8c8e7d5fa?version=1.0 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 2017/1861/EU határozata a SA.33983 (2013/C) (korábbi 2012/NN) (korábbi 2011/N) számú állami támogatásról – Olaszország – Közszolgáltatási kötelezettségekért nyújtott kompenzáció a szardíniai repülőterek számára. 2017. 10. 18. Elérhető: http://publications.europa.eu/resource/cellar/4da73ea7-b3b8-11e7-837e-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. 2012. 04. 26. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0360> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről. 2014. 05. 13. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.HUN%20 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. 2014. 06. 26. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/1291bb4c-fefe-11e3-831f-01aa75ed71a1/language-hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 69/2001/EK rendelete (2001. január 12.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról. 2001. 01. 13.
- A Bizottság 702/2014/EU rendelete (2014. június 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról. 2014. 07. 01. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0702> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 794/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet végrehajtásáról. 2004. 04. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A02004R0794-20151230> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). 2008. 08. 09. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32008R0800> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvántartásáról. 2008. 08. 09. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32008R0800> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvántartásáról. 2008. 08. 09.
- A Bizottság 875/2007/EK rendelete (2007. július 24.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a hálszati ágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról és az 1860/2004/EK rendelet módosításáról. 2007. 07. 25. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007R0875> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról. 2014. 09. 12. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0964> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2003. december 16.) a Franciaország részéről az EDF-nek és a villamosenergia- és gázipari szektornak nyújtott állami támogatásokról. [2005/145/EK], 2005. 02. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0145> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2003. december 16.) a Franciaország részéről az EDF-nek és a villamosenergia- és gázipari szektornak nyújtott állami támogatásokról (az értesítés a B(2003) 4637. számú dokumentummal történt). (2005/145/EK). 2005. 02. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0145> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2003. október 15.) Portugália által az RTP-nek nyújtott eseti támogatásokról. [2005/406/EK], 2005. 06. 06. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?qid=1499277550007&uri=CELEX%3A32005D0406> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2003. október 15.) Portugália által az RTP-nek nyújtott eseti támogatásokról. [2005/406/EK], 2005. 06. 06. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?qid=1499277550007&uri=CELEX%3A32005D0406> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2007. január 24.) az Olasz Köztársaság által digitális dekóderek megvásárlásához nyújtott C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) állami támogatásról. [2007/374/EK], 2007. 06. 08. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/560493d2-bd9f-465d-9c41-20291629d110/language-hu/format-RDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2007. szeptember 25.) a Lengyelország által a hosszú lejáratú áram- és villamosenergia-értékesítési szerződések keretében nyújtott állami támogatásról, valamint a hosszú lejáratú áram- és villamosenergia-értékesítési szerződések önkéntes felbontásának kompenzálása címén Lengyelország által tervezett állami támogatásról. [2009/287/EK], 2009. 03. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0287> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2008. február 27.) a C 46/07 (ex NN 59/07) számú állami támogatásról, amelyet Románia az Automobile Craiova (volt Daewoo România) vállalat részére nyújtott. [2008/717/EK], 2008. 09. 06. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32008D0717> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- A Bizottság határozata (2008. július 2.) a Németország által a DHL számára nyújtani tervezett állami támogatásról. [C(2008) 3178.] 2008. 11. 22. Elérhető: <https://hu.vlex.com/vid/nemetorszag-dhl-nyujtani-tervezett-44625335> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2008. július 23.) a Németország által a DHL és a leipzig-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről C 48/06 (ex N 227/06). [2008/948/EK], 2008. 12. 23.
- A Bizottság határozata (2010. július 20.) a Spanyolország által a Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) számára nyújtandó támogatási rendszerről C 38/09 (korábbi NN 58/09) számú állami támogatás. [2011/1/EU], 2011. 01. 04. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011D0001> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2010. június 9.) a Magyarország által a MOL Nyrt. részére nyújtott C 1/09 (korábbi NN 69/08) számú állami támogatásról. [2011/88/EU], 2011. 02. 09. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0088> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2010. március 24.) az Olaszország által a WAM S.p.A.-nak nyújtott C 4/03 (ex NN 102/02) számú állami támogatásról. 2010. 09. 04. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32010D0474> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2010. október 27.) a Magyarország által a Péti Nitrogénművek Zrt. részére nyújtott C 14/09 (korábbi NN 17/09) állami támogatásról. [C(2010) 7274.], 2011. 05. 06. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.118.01.0009.01.HUN&toc=OJ:L:2011:118:TOC (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2011. december 20.) 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. [2012/21/EU], 2012. 01. 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0021> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2012. december 18.) az Európai Közösség kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogramjából és az Európai Atomenergia-közösség nukleáris kutatási és képzési tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogramjából támogatás útján finanszírozott közvetett cselekvések résztvevőinek létezésére, jogállására és működési és pénzügyi képességeire vonatkozó ellenőrzések következtetésességét biztosító szabályok elfogadásáról. [2012/838/EU, Euratom], 2012. 12. 29. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0838> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság határozata (2012. február 22.) az SA.29608. (C37/10) számú állami támogatásról, amelyet Magyarország hajtott végre az FHB Jelzálogbank Nyrt. feltőkésítése érdekében. [2014/296/EU], 2014. 05. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32014D0296> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság jelentése – A kapacitásmechanizmusok ágazati vizsgálatáról szóló zárójelentés. [COM(2016) 752 final], Brüsszel, 2016. 11. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0752> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumai. [2009/C 188/01], 2009. 08. 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0811%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról. [2004/C 244/02],

2004. 10. 01. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52004XC1001%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere. [2014/C 198/01], 2014. 06. 27. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0627%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere. [2014/C 198/01], 2014. 06. 27. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.198.01.0001.01.HUN (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A pénzügyi szektor feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok. [2009/C 10/03], 2009. 01. 15. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0115%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján. [2009/C 195/04], 2009. 08. 19.
- A Bizottság közleménye – A tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról. [2007/C 272/05], 2007. 11. 15. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52007XC1115%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra. [COM(2014) 015 végleges], 2014. 01. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0015> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. 2014. 06. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan. [2014/C 19/04], 2014. 01. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0122%2804%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról. [2014/C 246/01], 2014. 07. 31. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.249.01.0001.01.HUN (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról. [2014/C 246/01], 2014. 07. 31. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52014XC0731%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Iránymutatás az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei 2012 utáni kereskedelmi rendszerének kontextusában hozott egyes állami támogatási intézkedésekhez. [SWD(2012) 130 final], 2012. 06. 05. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0605%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye – Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. [2013/C 25/01], 2013. 01. 26. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52013XC0126\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52013XC0126(01)) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- A Bizottság közleménye a filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról. [2013/C 332/01], 2013. 11. 15. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52013XC1115%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól. [2009/C 223/02], 2009. 09. 16. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009XC0916%2802%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról [2010/C 329/07], 2010. 12. 07.
- A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról. [2008/C 14/02], 2008. 01. 19. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0119%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról. [2012/C 392/01], 2012. 12. 19. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC1219%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műszolgáltatásra történő alkalmazásáról. [2001/C 320/04], 2001. 11. 15. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52001XC1115%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról. [2013/C 216/01], 2013. 07. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52013XC0730%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról. [2013/C 216/01], 2013. 07. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52013XC0730%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról. [98/C 384/03], 1998. 12. 10.
- A Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről. [2009/C 72/01], 2009. 03. 26. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009XC0326%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. [2014/C 188/02], 2014. 06. 20. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0620%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése. [COM(2012) 0209 final]. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0209> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés. [COM(2011) 21 végleges], Brüsszel, 2011. 01. 26.

- Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52011DC0021> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. [COM(2010) 636 végleges], Brüsszel, 2010. 11. 15. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/%20LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai digitális menetrendről. [COM(2010) 245], 2010. 08. 26. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az összekapcsoltság a versenyképes digitális egységes piac szolgálatában: Úton a gigabitalapú európai információs társadalom felé. [COM(2016) 587], 2016. 09. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0587> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A sport európai dimenziójának fejlesztése. [COM(2011) 12 végleges], Brüsszel, 2011. 01. 18. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0012_/com_com\(2011\)0012_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0012_/com_com(2011)0012_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény mellékletének módosításáról. [2012/C 398/02], 2012. 12. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC1222%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. [2012/C 8/02], 2012. 01. 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2802%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Bizottsági határozata (2007. április 24.) a Szlovénia által a minősített energiatermelőkről szóló törvény értelmében alkalmazott állami támogatási rendszerről, ügyszám: C 7/2005. [2007/580/EK], 2007. 08. 27. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007D0580> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. 2015. 09. 24. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32015R1589> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 1407/2002/EK rendelete (2002. július 23.) a szénipar részére nyújtott állami támogatásról. 2002. 08. 02.
- A Tanács 2003/48/EK irányelve (2003. június 3.) a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról. 2003. 06. 26. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISUM%3A131050> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről. 2006. 12. 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32006L0112> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. 1999. 03. 27. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31999R0659> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 723/2009/EK rendelete (2009. június 25.) az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről. 2009. 08. 08. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/0ee0c61b-f877-4279-acf4-c8b57b350d92/language-hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról. 2013. 07. 31. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/f833ec9e-f9b7-11e2-a352-01aa75ed71a1/language-hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről. Elérhető: http://www.magasbakony.hu/szeleromu/Hab_dir_text.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. 1998. 05. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A31998R0994> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács határozata (2010. december 10.) a versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő állami támogatásról. [2010/787/EU], 2010. 12. 21. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0787> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- A Tanács második irányelve (1976. december 13.) a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról. 1977. 01. 31. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A31977L0091> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Aide d'État n: N 118/00 – France. Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels. [SG (2001) D/ 288165], Bruxelles, 25. 04. 2001. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/135387/135387_1153844_18_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Állami támogatás – A Bizottság ágazati vizsgálatot indít a villamosenergia-ellátás biztosítását célzó mechanizmusok tekintetében. Brüsszel, 2015. 04. 29. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Állami támogatás – Magyarország. SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – A Paksi Atomerőműnek nyújtott lehetséges támogatás. [C(2015) 8227 final], Brüsszel, 2015. 11. 23. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261529/261529_1713907_27_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Állami támogatás – Németország. SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) & SA.34890 (2012/C) (ex 2012/N) számú állami támogatás – Nürburgring – Felhívás észrevételek benyújtására az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése értelmében. [2012/C 333/01].
- Állami támogatás és kockázati tőke-befektetés. [2001/C 235/03], 2001. 08. 21. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52001XC0821%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Állami támogatási adatbázis, nyilvános keresés. Elérhető: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához. [COM (2005) 0107 végleges], Brüsszel, 2005. 06. 07. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0107> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the Aviation Sector. [94/C 350/07], 10. 12. 1994. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/497a0c02-d616-44e5-ab7c-a5802813d842/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény. [2009/C 257/01], 2009. 10. 27. Elérhető: www.epa.hu/00800/00877/02293/pdf/C_2009_257_0001_0014.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe. [2009/C 136/04], 2009. 06. 16. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52009XC0616\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52009XC0616(02)) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az energiatermékek és a villamos energia uniós adóztatási szabályai. [2003/96/EK], 2003. 10. 31. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127019> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1233/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a hivatalosan támogatott exporthitelek terén bizonyos iránymutatások alkalmazásáról, valamint a 2001/76/EK és a 2001/77/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. [HL L 326.], 2011. 12. 08. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/8dd43887-a023-4f3b-8223-b737eb27f59e/language-hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1379/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2013. 12. 29. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=LEGISSUM:02020102_1 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. 2013. 12. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013D1386> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. 2000. 12. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0060> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. 2003. 10. 25. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20131219> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról. 2004. 04. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:hu:HTML> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK irányelve (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról. 2006. 06. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0048> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. 2008. 11. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32008L0098> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2009. 08. 14. Elérhető: <http://mmbf.hu/documents/10184/0/LexUriServ.pdf/bc4a300e-d19b-4bca-b8b9-4d089b4f0280> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése). 2010. 12. 17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32010L0075> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EI irányelve (2012. július 4.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről. 2012. 07. 24. Elérhető: www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/seveso/seveso_iii_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2013. 06. 29. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013L0034> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2013. 06. 27. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről. 28. 03. 2014. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2014. 03. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2014. 03. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32014L0024> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2014. 03. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014L0025> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK,

- 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. 2014. 06. 12. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014L0059> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról. 2013. 06. 27. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32013R0575> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 714/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2009. 08. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0714> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 715/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2009. 08. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0036:0054:hu:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról. 2014. 07. 30.
- Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.). 2007. 07. 31. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0864> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról. 1997. 01. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31996L0092> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Parlament és Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2013. 12. 20. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/ELI/?eliuri=eli:reg:2013:1307:oj> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az Európai Unió intézményeitől, szerveitől, hivatalaitól és ügynökségeitől származó tájékoztatások. Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. [2016/C 262/01], 2016. 07. 19. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az új de minimis rendelet első tervezete. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Az uniós energiaszabályozók együttműködési ügynöksége. [713/2009/EK]. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aen0013> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Basel Committee on Banking Supervision International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (2017). Switzerland. Elérhető: www.bis.org/publ/bcbs128.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. [2014/C 188/02], 2014. 06. 20. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52014XC0620%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. [SWD(2013) 53 final/2], Brüsszel, 2013. 04. 29. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Case N 140/2006 – Lithuania. Allotment of Subsidies to the State Enterprises at the Correction Houses. [C(2006) 3212], Brussels, 19. 07. 2006. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/204079/204079_609795_30_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Case N 558/2005 – Poland. Support to Establishments of Professional Activity (PL: Zakładyaktywności zawodowej) (2006). [C (2006)], Brussels. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/202027/202027_695590_46_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs. [SG (2001) D/290869] 26. 07. 2001. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decision (EU) 2016/1699 of 11 January 2016 on the Excess Profit Exemption State Aid Scheme SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) implemented by Belgium. 27. 09. 2016. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1699> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decision (EU) 2016/2326 of 21 October 2015 on State Aid SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) Which Luxembourg Granted to Fiat. 22. 12. 2016. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2016:351:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2016.351.01.0001.01.ENG (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decision (EU) 2017/502 of 21 October 2015 on State Aid SA.38374 (2014/C ex 2014/NN) Implemented by the Netherlands to Starbucks. 29. 03. 2017. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2017:083:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2017.083.01.0038.01.ENG (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decisions of 28 October 2009 on the Tax Amortisation of Financial Goodwill for Foreign Shareholding Acquisitions C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) implemented by Spain. [2011/5/EC], 11. 01. 2011. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0005> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decisions of 4.7.2016 on the State Aid SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) Implemented by Spain for Real Madrid CF. [C(2016) 4080 final], Brussels, 04. 07. 2016. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251155/251155_1773683_350_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Decisions on State aid to Broadband. 01. 06. 2018. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission of ECSC, EEC and EAEC: Fifth Report on Competition Policy (1976). Brussels–Luxembourg.

- Commission of ECSC, EEC and EAEC: First Report on Competition Policy (1972). Brussels–Luxembourg.
- Commission Regulation (EC) No 1125/2009 of 23 November 2009 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty, as regards Part III.2, Part III.3 and Part III.7 of its Annex I. 24. 11. 2009. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1125/oj> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Regulation (EC) No 1147/2008 of 31 October 2008 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty, as regards Part III.10 of its Annex. 22. 11. 2008. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1147> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Regulation (EC) No 1627/2006 of 24 October 2006 amending Regulation (EC) No 794/2004 as Regards the standard Forms for Notification of Aid. 01. 11. 2006. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1627> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Regulation (EC) No 1935/2006 of 20 December 2006 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty. 30. 04. 2004. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004R0794> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Regulation (EC) No 271/2008 of 30 January 2008 amending Regulation (EC) No 794/2004 Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty. 25. 03. 2008. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008R0271> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Regulation (EU) No 372/2014 of 9 April 2014 Amending Regulation (EC) No 794/2004 as Regards the Calculation of Certain Time Limits, the Handling of Complaints, and the Identification and Protection of Confidential Information. 12. 04. 2014. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_109_R_0004 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Commission Staff Working Document. Common Methodology for State Aid Evaluation. [SWD(2014) 179 final], Brussels, 28. 05. 2014. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Certain Legal Aspects Relating to Cinematographic and Other Audiovisual Works. [COM(2001) 0534 final], 16. 02. 2002. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0534> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making Public Procurement Work in and for Europe. [COM(2017) 572 final], 03. 10. 2017. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A572%3AFIN> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU State Aid Modernisation (SAM). [COM(2012) 209 final], Brussels, 08. 05. 2012. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Communication from the Commission. Services of General Interest in Europe. [DOC/00/25], Bruxelles, 09. 11. 2000. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-00-25_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Community Guidelines for State Aid Concerning TSE Tests, Fallen Stock and Slaughterhouse Waste. [HL C324.], 24. 12. 2002. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52002XC1224%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Consultation on a draft General Block Exemption Regulation (the GBER) on state aid measures. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Consultation on The General Block Exemption Regulation (the GBER). Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_gber/index_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Corrigendum of the Corrigendum to Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty. 25. 05. 2005. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0794R\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0794R(04)) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Council Decision of 26 May 2014 on the System of Own Resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom). 07. 06. 2014. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0335> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Council Directive 92/81/EEC of 19 October 1992 on the Harmonization of the Structures of Excise Duties on Mineral Oils. 31. 10. 1992. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0081> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the Tasks of the Structural Funds and Their Effectiveness and on Coordination of Their Activities between Themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments. 24. 06. 1988. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b189260-024c-4130-ae6c-8ad7f025f134/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Décision de la Commission, du 26 avril 1972, concernant les aides accordées au titre de la loi belge du 30 décembre 1970 sur l' expansion économique. [72/173/CEE], 04. 05. 1972.
- Digital Single Market. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Draft Communication from the Commission. A New Framework for the Assessment of State Aid Which Has limited Effects on Intra-Community Trade. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/sit_let_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Európai digitális menetrend: kiemelt kezdeményezések.* [MEMO/10/200], Brüsszel, 2010. 05. 19. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-200_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Fehér könyv. Európai közlekedéspolitiká 2010-ig: itt az idő dönteni.* [COM(2001) 370], Brüsszel, 2001. 09. 12.
- Felhasználói útmutató a kkv-k fogalom meghatározásához* (2016). Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala.
- General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions* (2016). Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Guidance on the Notion of State Aid.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Hipa. Elérhető: www.hipa.hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Information from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies European Commission. Communication from the Commission amending the Annex to the Communication from the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to short-term export-credit insurance [2017/C 206/01], 30. 06. 2017. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0630\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0630(01)&from=EN) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Information from the Commission – Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. [94/C 368/05], 23. 12. 1994. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994Y1223%2802%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Infrastructure Analytical Grid for Energy Infrastructure*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_energy_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Infrastructure Analytical Grid for Research Infrastructure*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_research_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Infrastructure Analytical Grid for Waste Management Infrastructure*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_waste_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Irányelvek az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2009. 08. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Irányelvek az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2012. 11. 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:Hu:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról. [2006/C 54/08], 2006. 03. 04. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52006XC0304%2802%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020). [2013/C 209/01], 2013. 07. 23. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0723%2803%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartatására* (2016). Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala.
- Joint statement by Joaquín Almunia, European Union Commissioner for Competition, and Werner Hoyer, President of the European Investment Bank (EIB), on State Aid Matters in Relation to the Activities of the EIB Group. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/joint_statement_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Közlemény a nemzeti bíróságok és a Bizottság állami támogatások terén folytatott együttműködéséről. [95/C 312/07], 1995. 11. 23. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/67e370c4-bf6d-4127-989e-c8987cc8c874/language-hu> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Közös módszertan az állami támogatások értékelésére. Brüsszel. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Közösségi iránymutatás a kis- és középvállalkozásokba történő kockázatitőke-befektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról. [2006/C 194/02], 2006. 08. 18. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52006XC0818%2801%29> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. [2001/C 37/03], 2001. 02. 03. Elérhető: www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/jogszab/utasitasok_tajekoztatok_kozlemlenyek/KOZOSSEGI_IRANYMUTATAS.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. [2009/C 235/04], 2009. 09. 30. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_broadband_guidelines/guidelines_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. [HL C 235.], 2009. 09. 30.
- Közösségi keretszabály a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról. [HL C 297], 2011. 11. 03. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=LEGISSUM:I26127> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Legislation archive: Block Exemption Regulations.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Legislation archive: State Aid Temporary Rules Established in Response to the Economic and Financial Crisis.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary_archive_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Legislation: Horizontal Rules.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Legislation: Rules on Procedure.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/rules.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Legislation: Services of General Economic Interest (SGEI): Swap Rate Proxies.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Memorandum on Regional Policy in the Community (1969). Elérhető: <http://aei.pitt.edu/67250/1/BUL420.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- N 201/B/2007 számú állami támogatás – Magyarország. Módszertan az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány által kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatástámogatást tartalmának kiszámításához. Brüsszel, 2008. 04. 02. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/222160/222160_804935_38_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- N 464/2009. sz. állami támogatás – Magyarország. Előadó-művészeti szervezetek támogatása. [C(2009) 8237 végleges], Brüsszel, 2009. 10. 28. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232561/232561_1022414_28_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Recovery of Unlawful Aid.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Regional Aid.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Regional State Aid, 2018–2020.* Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid_2018_2020.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Regionális támogatási térkép.* Elérhető: <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- Regulation (EEC) No 2603/69 of the Council of 20 December 1969 Establishing Common Rules for Exports. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31969R2603> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Revision of the EU SME Definition (2017). [Ares(2017) 2868537]. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2868537_en (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.31722 (2011/N) számú állami támogatás – Magyarország. A magyar sportágazat támogatása adókedvezményt tartalmazó támogatási program révén. [C(2011) 7287], Brüsszel, 2011. 11. 09. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271186_77_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.33861 (2012/N) – Magyarország. A versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő támogatás. [C(2013) 104 final], Brüsszel, 2013. 01. 23. Elérhető: <http://docplayer.hu/1408458-Sa-33861-2012-n-magyarorszag-a-versenykeptelen-szenbanyak-bezarasat-elosegito-tamogatas.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.37718 (2013/N) számú állami támogatás – Magyarország. Regionális támogatási térkép 2014–2020. [C(2014) 1298 final], Brüsszel, 2014. 03. 11. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250673/250673_1544810_80_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.42389 Guarantee Scheme. [C129], 30. 06. 2015. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_42389 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.45125 Methodology to Calculate the Aid Element in State Guarantees to Companies. [JOCE C/425/2016], 12. 04. 2016. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45125 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SA.46346 (2016/N) számú állami támogatás – Magyarország. 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó támogatási térképének módosítása a 2017–2020 időszakra. [C(2016) 6427 final], Brüsszel, 2016. 10. 11. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265859/265859_1848393_133_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Should Aid Be Granted to Firms in Difficulty? A Study on Counterfactual Scenarios to Restructuring State Aid* (2009). Luxembourg. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe654e1e-6737-4284-8007-e9651f9182a4/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid Case No. SA.46346 (2016/N) – Hungary – Amendment to the Regional Aid Map for Hungary (2014–2020) for the Period 2017–2020. [C(2016) 6427 final] Brussels, 11. 10. 2016. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265859/265859_1848395_134_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid Cases: SA.32009 LIP. Aid to BMW Leipzig. 30. 11. 2010. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32009 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State aid NN54/2006 – Czech Republic Přerov Logistics College. [C(2006) 5228] Brussels, 08. 11. 2006. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/216285/216285_609589_14_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State aid No. N 145/2010 – Germany. Subsidies for Training and Qualification of Prisoners in Saxony. [C(2010) 4920], Brussels, 20. 07. 2010. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/235917/235917_1122612_3_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State aid No. SA.35545(2012/N) – Denmark. Amendment of the Scheme ‘Social measures in the employment sector’ (N606/2008). [C(2012) 9470 final], Brussels, 19. 12. 2012. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246198/246198_1404362_124_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

- State Aid Scoreboard 2017*. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html és http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#crisis (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid Transparency, Public Search*. Elérhető: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid: Commission Clarifies Scope of EU State Aid Rules to Facilitate Public Investment. Brussels, 19. 05. 2016. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1782_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid: Commission Decides Spanish Professional Football Clubs Have to Pay Back Incompatible Aid. Brussels, 04. 07. 2016. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2401_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid: Commission Gives Guidance on Local Public Support Measures That Can Be Granted Without Prior Commission Approval. Brussels, 29. 04. 2015. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid: Commission Gives Guidance on Local Public Support Measures That Do Not Constitute State Aid. Brussels, 21. 09. 2016. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3141_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- State Aid: Commission Turns State Aid Modernisation into Action and Calls for Better Cooperation with Member States to Boost Growth. Brussels, 18. 12. 2014. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2783_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- The Role of Economics in State Aid Cases. London, 08. 05. 2013. Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/verouden_economics_stateaid_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Unió iránymutatás az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (1) bekezdése értelmében javasolt megfelelő intézkedések összes tagállam általi elfogadása. [2016/C 233/02], 2016. 06. 28. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016XC0628\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016XC0628(02)) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- XXIIIrd Report on Competition Policy 1993 (1994). Brussels–Luxembourg. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7db4a243-39f3-4ba4-a5b7-1cb48f8ca6d3/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé.* [COM(2011) 15 végleges] Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-15-HU-F1-1.Pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

Felhasznált irodalom

- AGG Zoltán (2012): Az amszterdami önkormányzat és partnerei befektetése a Fibre-to-the Home hálózat kiépítésébe (Citynet Amsterdam). *Állami Támogatások Joga*, 16. évf. 4. sz. 47–57.
- AIRAKSINEN, Aarno – LUOMARANTA, Henri – ALAJÄÄSKÖ, Pekka – ROODHUIJZEN, Anton (2018): Statistics on Small and Medium-Sized Enterprises. *Eurostat Statistics Explained*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- BACON, Kelyn QC (2017): *European Union Law on State Aid*. Oxford, Oxford University Press.

- BOLF-GALAMB Zsófia – MOHAY Ákos (2012): A közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozó új szabályok. Az Almunia-csomag elemei. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 3–24.
- BOLF-GALAMB Zsófia – NAGY Zsolt (2011): A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentési határértéket meghaladó állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének kritériumai. *Állami Támogatások Joga*, 3. évf. 1. sz. 39–62.
- BOUSIN, Julie – PIERNAS, Jorge (2008): Developments in the Notion of Selectivity. *ESTAL*, Vol. 7, No. 4.
- CHIRICO, Filomena – GAÁL Norbert (2012): A széles sávú hálózatok kiépítéséhez nyújtott állami támogatások: alapvető fogalmak és legjobb gyakorlatok. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 4. sz. 15–36.
- CHIRICO, Filomena – GAÁL Norbert (2014): A Decade of State Aid Control in the Field of Broadband. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 13, No. 1. 28–38. o.
- DEPYPERE, Stefaan – TIGCHELAAR, Nynke (2004): The commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets. *Competition Newsletter*, No. 2. 19–22.
- DEZSŐ Attila (2015): Az európai (nemzetközi) közbeszerzés szabályozási története. In DEZSŐ Attila szerk.: *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DEZSŐ Attila (2015): Az európai (nemzetközi) közbeszerzés szabályozási története. In DEZSŐ Attila szerk.: *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer.
- FILOMENA, Chirico – GAÁL Norbert (2012): A széles sávú hálózatok kiépítéséhez nyújtott állami támogatások: alapvető fogalmak és legjobb gyakorlatok. *Állami Támogatások Joga*, 16. évf. 4. sz. 15–36.
- FILOMENA, Chirico – GAÁL Norbert (2014): A Decade of State Aid Control in the Field of Broadband. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 13, No. 1. 28–38.
- GALAMB Zsófia: *A közszolgáltatások ellentételezése az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó politikájának tükrében*. TVI információs füzetek 21.
- GRESBAN, Davide – PELIN, April – ROSSI, Luca (2016): Procedure before the Commission. In JONES, Christopher ed.: *EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets*. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- GRESBAN, Davide – ROSSI, Luca (2016): Procedures – Introduction. In JONES, Christopher ed.: *EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets*, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- GROZEA-KNUTH, Camelia – MAJCHER-WILLIAMS, Justyna (2008): 3.996. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOFF, Marc eds.: *EU Competition Law and Energie Markets*. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- GYÖNGYÖSI Balázs: Milliárdos sporttámogatás szerencsejátékból. *VG*, 2017. 06. 23. Elérhető: <https://www.vg.hu/gazdasag/milliardos-sporttamogat-as-szerencsejatekbol-532256/> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- GYULAI-SCHMIDT Andrea – SZABÓ István szerk. (2015): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press.
- GYÜRKÉS Anita (2010): Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland-eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. évf. 1. sz. 61–75.
- GYÜRKÉS Anita (2013): Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések terén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. In *Adóharmonizáció. Az Adózás Európában. A VII. nemzetközi adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok*. Budapest, MOKLASZ – Penta Unió.

- HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- HARGITA Árpádné (1993): A magyar-EK társulási megállapodás. In *Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén*. Budapest, Aula. 75–116.
- HARGITA Eszter (2003): *Állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében*. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- HELD, Ansgar (2016): Broadcasting. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law. State Aid*. Book II, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- HOFMANN, Herwig C. H. – MICHEAU, Claire (2017): *State Aid Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- JONES, Christopher ed. (2016): *EU Competition Law and Energy Markets*. Vol. II. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- KULIN-PINTÉR Veronika – HARGITA Eszter (2015): Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 8. sz. 3–28.
- KULIN-PINTÉR Veronika (2015a): A hatályos általános csekély összegű (de minimis) támogatásokra vonatkozó rendelet alkalmazásával kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 2. sz. 17–29.
- KULIN-PINTÉR Veronika (2015b): Képzési támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 6. sz. 25–43.
- LOVAS Krisztina (2015): Az általános csoportmentességi rendelet szerinti, kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 3. sz. 59–68.
- MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc (2016): *EU Competition Law. State Aid*. Book II, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- MOHAY Ákos (2011): Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közszolgáltatásokra történő alkalmazásához. *Állami Támogatások Joga*, 3. évf. 3. sz. 17–128.
- MONTI, Mario (2002): *EU Policy towards Fiscal State Aids*. Speech of 22. 01. 2002.
- NICOLAIDES, Phedon The Flexible Boundary between Economic and Non-economic Activities. *StateAidHub.eu*, 14. 07. 2013. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/1635> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- NICOLAIDES, Phedon: Commission Notice on the Notion of State Aid: Part I – Economic Activities & State Resources. *StateAidHub.eu*, 23. 08. 2016. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6796> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- NICOLAIDES, Phedon – KEKELEKIS, Mihalis – KLEIS, Maria (2008): *State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*. Kluwer Law International.
- NICOLAIDES, Phedon (2008): *Essays on Law and Economics of State Aid*. Dissertation, Maastricht, Maastricht University. Elérhető: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1586130/guid-b9e17270-939d-4c37-93b2-8894af78d1b4-ASSET1.0> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- NICOLAIDES, Phedon (2010): State aid, Advantage and Competitive Selection: What is Normal Market Transaction? *EStAL*, No. 1.
- NICOLAIDES, Phedon: *Germany Scores a Hat-trick of Non-Aid Measures!* 15. 06. 2015. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/2791> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- NIEJAHR, Nina (2015): The ECJ Confirms Limits to the Commission's Expansive Application of the Selectivity Criterion in State Aid Cases Annotation on the Judgment of the Court of Justice of

- 4 June 2015 in Case C-15/14 P, European Commission v. MOL Magyar Olaj-és Gázipari Nyrt. *EStAL*, No. 3. 445–448.
- NOË, Steven (2016): Fisheries. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law. State Aid*. Book II, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- NYIKOS Györgyi (2016): *Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- NYSENS, Harold (2008): De minimis. In MEDERER, Wolfgang – PESARESI, Nicola – VAN HOOF, Marc eds.: *EU Competition Law and Energie Markets*. Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- QUIGLEY, Conor (2015): *European State Aid Law and Policy*. London, Hart Publishing.
- SCHINA, Despina (1987): *State Aids under EEC Treaty Articles 92 to 94*. Oxford, ESC Publishing.
- STAVICZKY Péter (2010a): Az Európai Unió Törvényszéke Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének összefoglalása, *Európai Jog*, 10. évf. 4. sz. 30–36.
- STAVICZKY Péter (2010b): Megfelelni a globalizáció kihívásainak: a külföldi közvetlen tőkebefektetésekhez nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége. *Állami Támogatások Joga* 7. évf. 3. sz. 93–107.
- STAVICZKY Péter (2012a): A piaci magánbefektető elve az uniós joggyakorlat tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 13. évf. 1. sz. 3–19.
- STAVICZKY Péter (2012b): Az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesülése az Európai Bizottság gyakorlatának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf. 2. sz. 25–34.
- STAVICZKY Péter (2012c): Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás. *Állami Támogatások Joga*, 16. évf. 4. sz. 3–13.
- STAVICZKY Péter (2013a): A rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra vonatkozó új uniós szabályozás fejlődése és a hatályos előírások. *Állami Támogatások Joga*, 5. évf. 4. sz. 93–13.
- STAVICZKY Péter (2013b): Harmadik felek jogorvoslati lehetőségei az Európai Bizottság állami támogatási ügyekben hozott határozataival szemben különös tekintettel a megtámadáson kívüli jogorvoslatokra. *Európai Jog*, 13. évf. 2. sz. 10–17.
- STAVICZKY Péter (2015a): Kötelezettség a nemzeti bíróságokon. A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának joghatása. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 4. sz. 31–43.
- STAVICZKY Péter (2015b): Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 1. sz. 3–15.
- STAVICZKY Péter (2015c): Az Európai Bíróságoknak az állami forrás fogalmát értelmező legutolsó ítéletei. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 2. sz. 31–48.
- STAVICZKY Péter (2015d): Kapacitásmechanizmusok. Az Európai Bizottság első állami támogatási célú ágazati vizsgálata. *Állami Támogatások Joga*, 7. évf. 4. sz. 55–64.
- STAVICZKY Péter (2017): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettekre. A Törvényszék egy végzésének ismertetése. *Pro futuro: a jövő nemzedékek joga*, 7. évf. 1. sz. 118–127.
- Study on the Funding of Grassroots Sports in the EU. With a focus on the internal market aspects concerning legislative frameworks and systems of financing*. Vol. I., 27. 06. 2011. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50e6357c-6e20-43fc-8cf7-b7ca073b197c> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- SZABÓ Judit (2013): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról. *Verseny és Szabályozás*, 7. évf. 1. sz. 56–117.

- SZILÁGYI Pál (2009): Az Elsőfokú Bíróság ítélete a T-375/04. sz. ügyben (Scheucher-Fleisch és társai kontra Bizottság). *Állami Támogatások Joga*, 1. évf. 1. sz. 13–19.
- Tartsuk mozgásban Európát! Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. [2006/2227(INI)], 2007. 05. 16. Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0190+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- TÓTH Tihamér (2007): *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex.
- TÓTH Tihamér (2011): A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami Támogatások Joga*, 3. évf. 1. sz. 69–81.
- TÓTH Tihamér (2015): Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 2015/ 21. évf. 1. sz. 17–54.
- VAN DE CASTEELE, Koen (2004): Competition Policy. *TVI Információs Füzetek*, 22. sz. Ford. STAVICZKY Péter. 21.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2006): *Az EU joga*. Budapest, CompLex.
- VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér (2009): Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 50. évf. 4. sz. 417–472.
- WISHLADE, Fiona G. (2003): *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*. Kluwer Law International.
- ZACHAR Balázs (2013): Filmtámogatás az Európai Bizottság szemüvegén keresztül. *Állami Támogatások Joga*, 5. évf. 4. sz. 115–126.

JEGYZÉKEK

Rövidítések jegyzéke

CPR:	közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet)
DG EMPL:	Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion)
DG REGIO:	Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (Directorate-General for Regional and Urban Policy)
EMVA:	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ERFA:	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA:	Európai Szociális Alap
ESB-alapok:	Európai Strukturális és Beruházási Alapok (EMVA, ETHA, ERFA, ESZA és a Kohéziós Alap)
ETHA:	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
EU:	Európai Unió
EUMSz.:	Európai Unió működéséről szóló szerződés
HL:	Hivatalos Lap
IH:	irányító hatóság
KA:	Kohéziós Alap
KSZ:	közreműködő szervezet
kkv:	kis- és középvállalkozás

Ábrajegyzék

1. ábra: Néhány példa az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás lehetséges formáira	37
2. ábra: Példák a különböző formában működő jogalanyokra, amelyek egyes tevékenységeik vonatkozásában vállalkozásnak minősülhetnek, míg egyéb tevékenységeik vonatkozásában nem minősülnek vállalkozásnak	38
3. ábra: A kezességvállalások lehetséges fajtái	115
4. ábra: Piacon kezességvállalás nélkül felvett hitel versus kezességvállalással érintett hitel	119
5. ábra: Az adóintézkedések szelektivitásának meghatározásra szolgáló, három lépésből álló teszt	136
6. ábra: Példa kapcsolt és partnervállalkozásokra	211
7. ábra: A kockázatfinanszírozási intézkedés konstrukciója	267
8. ábra: VP-finanszírozási és -szabályozási struktúra	425

9. ábra: MAHOP-finanszírozási és szabályozási struktúra	435
10. ábra: A szolgáltató kiválasztásának lehetséges módjai	455
11. ábra: A kohéziós politikában és az állami támogatás nyújtásának folyamatában részt vevő szereplők	472
12. ábra: Az állami támogatásokkal összefüggő hibák hozzájárulása a becsült hibaszinthez a kohéziós politika területén, 2010–2014	475
13. ábra: Állami támogatásokkal érintett ESB-források	476
14. ábra: Az állami támogatások területére vonatkozó uniós jogi keret értékelése – az ellenőrző hatóságok szerint	477
15. ábra: Állami támogatás a pénzügyi eszköz különböző szintjein	484
16. ábra: Uniós hozzájárulás a nagyprojektekhez az összes ERFA-/KA-kiadás arányában, tagállamonként	490

Táblázatjegyzék

1. táblázat: A kezességvállalással fedezett összegnek arányosan csökkennie kell visszafizetéskor	118
2. táblázat: A hitelnyújtónak és a kezesnek a veszteséget arányosan kell viselni	118
3. táblázat: A hitelnyújtó és a kezes között a fedezetekből származó megtérülést is arányosan kell felosztani	118
4. táblázat: A kezesi közleményben szereplő éves minimumdíjak	120
5. táblázat: Biztosítási mentesülési díjak	130
6. táblázat: A piaci megfelelés megállapítására létező módszerek	166
7. táblázat: A referenciaközlemény módszertana	176
8. táblázat: A maximális támogatási intenzitások az egyes régiókban és az egyes támogatható infrastruktúrátípusok esetében	203
9. táblázat: A kkv-k kategóriái a 2003-as ajánlás 2. cikke szerinti küszöbértékek alapján	208
10. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1975. évi alapelvek szerint	238
11. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1979. évi alapelvek szerint	239
12. táblázat: Elmaradott térségek nagysága a 2000–2006-os időszakban (%)	247
13. táblázat: A támogatás maximális mértéke regionális támogatás alá tartozó területekre	248
14. táblázat: Regionális támogathatósági szabályok	252
15. táblázat: Magyarországi támogatandó térségek meghatározása	254
16. táblázat: A támogatható területeken a maximális intenzitás az egy főre jutó GDP figyelembevételével	255
17. táblázat: Csoportmentességi versus regionális iránymutatás	258
18. táblázat: A kockázatfinanszírozási intézkedésben történő minimális magánbefektetői részvétel mértéke	269
19. táblázat: A start-up támogatás lehetséges összege	273
20. táblázat: A csoportmentességi rendelet 4. cikkben meghatározott értékhatára	279
21. táblázat: Maximális K+F alapintenzitások	283
22. táblázat: Infrastruktúrára regionális beruházási versus kutatási beruházási támogatás	284
23. táblázat: A 2014-es iránymutatás szerint jóváhagyható támogatások lehetséges jogcímei	299
24. táblázat: Az összeegyeztethetőségi jogcímekek közötti legfontosabb különbségek	356

25. táblázat: A csoportmentességi rendelet alapján nyújtható támogatások szabályai	414
26. táblázat: A válságközlemények egyes támogatási formákra vonatkozó különös szabályai	467
27. táblázat: A különböző források állami támogatási megítélése	472
28. táblázat: Éves szabályszerűségi ellenőrzések során feltárt, állami támogatásokkal összefüggő hibák (ECA; 2010–2014)	474
29. táblázat: Állami támogatás vizsgálata a támogatás forrása szerint	478
30. táblázat: Az értékelési módszerek összefoglalása	479
31. táblázat: A DG COMP által végzett monitoring eredményei, 2009–2014	482
32. táblázat: Bázispontban kifejezett kamatfelárak	485
33. táblázat: A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság által a 2007–2013-as programozási időszakra jóváhagyott nagyprojektek	491

Szövegdobozjegyzék

1. szövegdoboz: Kereskedelemtorzító támogatások tiltása	28
2. szövegdoboz: A Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ügy	40
3. szövegdoboz: A FENIN-ügy	42
4. szövegdoboz: A Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe ügy	43
5. szövegdoboz: A Přerov Logistics College-ügy	45
6. szövegdoboz: A könyvtári könyvek digitalizálásáról szóló ügy	46
7. szövegdoboz: A Stardust Marine-ügy	57
8. szövegdoboz: A Commerz Nederland-ügy	59
9. szövegdoboz: A szociális foglalkoztatási intézkedések – Dánia ügy	61
10. szövegdoboz: Az Unicredito Italiano S.p.A. kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova egy ügy	62
11. szövegdoboz: A Portugália kontra Bizottság ügy	65
12. szövegdoboz: A magyar helyi iparüzési adó szelektivitásának kérdése	66
13. szövegdoboz: A Holland Malt-ügy	86
14. szövegdoboz: A Wam SpA-ügy	89
15. szövegdoboz: Az Eventech-ügy	92
16. szövegdoboz: Gyakorlati példa egyedi halmozódási szabályokra	106
17. szövegdoboz: Gyakorlati példa összefonódás és szétválás esetén az állami támogatási keretéről	107
18. szövegdoboz: Támogatáshalmozódási példa	109
19. szövegdoboz: Gyakorlati példa egyedi kezességvállalásra	119
20. szövegdoboz: A Bizottság által jóváhagyott magyar kezességvállalási támogatási program	123
21. szövegdoboz: A British Aggregates-ügy háttere	137
22. szövegdoboz: A Gibraltár-ügy háttere	140
23. szövegdoboz: A World Duty Free Group-ügy háttere	144
24. szövegdoboz: A reklámadóügy háttere	145
25. szövegdoboz: A MOL-ügy háttere	149
26. szövegdoboz: Az Írország által az Apple-nek nyújtott állami támogatás háttere	152

27. szövegdozoz: Bizottsági példák állami szerepvállalás állami támogatási szempontú besorolására	162
28. szövegdozoz: A Meura-ügy	163
29. szövegdozoz: A Spanyolország kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyek háttere	164
30. szövegdozoz: A Burgenland Bank (BB) eladásának ügye	166
31. szövegdozoz: Az Alitalia-ügy háttere (T 296/97.)	168
32. szövegdozoz: Az EDF-ügy	171
33. szövegdozoz: A Ciudad de la Luz filmstúdió-ügy (SA.22668)	173
34. szövegdozoz: Az ENI–Lanerossi-ügy	174
35. szövegdozoz: A Cityflyer Express-ügy (T-16/96)	176
36. szövegdozoz: Az Automobile Craiova-ügy	179
37. szövegdozoz: A kiegészítő gazdasági használat jogi megalapozottságáról	187
38. szövegdozoz: Az Eventech-ügy	191
39. szövegdozoz: A HaTeFo-ügy háttere	212
40. szövegdozoz: Példa a Bizottság összeegyeztethetőséget értékelő gyakorlatának fejlődésére	229
41. szövegdozoz: A 2014–2020 időszakra vonatkozó magyar támogatási térkép	255
42. szövegdozoz: Nagyberuházás állami támogathatóságának számítása	257
43. szövegdozoz: A BMW AG-ügy	259
44. szövegdozoz: A Smurfit Kappa-ügy	260
45. szövegdozoz: A DHL Lipcse-ügy	324
46. szövegdozoz: A nehéz helyzet fogalmára vonatkozó ítéletek	333
47. szövegdozoz: Példa a megmentési támogatásra	336
48. szövegdozoz: Kompenzációs intézkedés – az Areva szerkezetátalakításának engedélyezése	338
49. szövegdozoz: A Citynet Amsterdam-ügy	347
50. szövegdozoz: A Xarxa Oberta-ügy	357
51. szövegdozoz: Példa a finanszírozási hiány és a támogatási intenzitás együttes alkalmazására	398
52. szövegdozoz: A Pigs and Bacon Commission v. McCarron ügy	423
53. szövegdozoz: A C-110/02. számú ügy – Bizottság v. Tanács	426
54. szövegdozoz: Az ADBHU-ügy	448
55. szövegdozoz: A GEMO-ügy	449
56. szövegdozoz: A Ferring-ügy	449
57. szövegdozoz: Közfinanszírozású infrastrukturális projektekkal kapcsolatos állami támogatási fejlődés	487
58. szövegdozoz: Prenotifikációs eljárás	495
59. szövegdozoz: Az út a kötelező panasznyomtatványig	500
60. szövegdozoz: A Scott-ügy háttere	507
61. szövegdozoz: A Tubemeuse-ügy	513
62. szövegdozoz: Az Írország – Apple-ügy	515
63. szövegdozoz: A Bizottság kontra Olaszország ügy	515
64. szövegdozoz: Kormányrendelet eljárási szabályokkal	546

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Tar Krisztina

Korrektorok: Kutas Éva, Sós Dóra Gabriella

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-28-8 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5920-29-5 (elektronikus)

2004 óta tagja Magyarország az Európai Uniónak, eddig mégsem készült az állami támogatási szabályokról átfogó, magyar nyelvű szakkönyv. Ugyanakkor a terület – az EU más szabályozási területeihez hasonlóan – a mindennapjainkra is jelentős befolyással van. Gyakran hallhatunk gyárátadásokhoz kapcsolódó támogatásokról, kedvezményes állami hitelprogramokról vagy infrastruktúra- és gazdaságfejlesztési célú pályázati felhívásokról. A különböző adószabályok módosítása is gyakran szerepel a hírekben. A tagállamoknak a szakpolitikáikat és döntéshozatali gyakorlatukat az állami támogatási joghoz kell igazítaniuk.

A szakkönyv arra tesz kísérletet, hogy a szabályok mögötti logika és történeti okok ismertetésével, valamint az egyes támogatási előírások alapján hozott, állami támogatási területekre irányadó, legfontosabb bizottsági döntések és az uniós bíróságok legjelentősebb ítéleteinek bemutatásával az állami támogatások jogát a gyakorlati felhasználók szemszögéből megismertesse az olvasóval.

A szerzők bíznak abban, hogy az olvasó az összefoglalt ismereteket tanulmányai vagy munkája során sikerrel tudja hasznosítani.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE