

RÖVID HÍREK

A Hivatalos Lapban [HL C 80/27, 2010.03.27.] megjelent a Niki Luftfahrt Európai Bizottság ellen a Törvényszékhez benyújtott keresete, amelyben kéri, hogy a Törvényszék az EUMSZ 264. cikk (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Bizottság 2009. augusztus 28-án az „Állami támogatás C6/2009 (volt N663/2008) – Ausztria Austrian Airlines – Szerkezetátalakítási terv” ügyben hozott határozatát. A felperes által számos ponton támadott határozatban a Bizottság úgy határozott, hogy az Osztrák Köztársaság által az Austrian Airlines részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatás összeegyeztethető a közös piaccal, amennyiben a Bizottsághoz bejelentett szerkezetátalakítási tervet teljes terjedelmében végrehajtják.

* * *

Az Európai Bizottság a többnyelvűség és a kulturális sokszínűség biztosítása érdekében 2015. december 31-ig tartó hatállyal, 12 millió euró költségvetésű, kulturális célú spanyol támogatási programot hagyott jóvá filmek katalán nyelvre történő szinkronizálására, illetve feliratozására. Spanyolországban évente mintegy 800 filmet szinkronizálnak spanyol nyelvre, míg csupán 20-25 filmet katalán nyelvre, ami Katalónia egyik hivatalos nyelve. [IP/10/356¹]

* * *

Az Európai Bizottság 2010 március végén 16 millió euró támogatást hagyott jóvá a környezetvédelmi iránymutatás alapján a Verbund-Austrian Thermal Power csoport által megvalósítandó osztrák környezetvédelmi projekt javára. Az energiatakarékossági projekt célja kapcsolt hő és

¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/356>

villamosenergia termelés, amely olyan innovatív eljárás, amely jelentős elsődleges energia megtakarítását teszi lehetővé a külön előállított hő- és villamosenergia-termeléshez képest, miközben csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását is. [IP/10/350]

* * *

Az Európai Bizottság jóváhagyta a GDF SUEZ csoport által vezetett, 42,5 millió euró elszámolható költségű GAYA bioüzemanyag kutatási projekt 18,9 millió eurós támogatását. A projekt célja, hogy biomassza gázosításán alapuló, decentralizált biometán-termelő iparágat fejlesszen ki. A tervekben egy minden szakértő számára nyitva álló, 7 évig üzemelő, kísérleti fejlesztéssel foglalkozó, bemutató gyártelep működtetése szerepel. Almunia biztos szerint „*A GAYA projekt lehetővé teszi, hogy biometán előállításával kapcsolatosan új technológiák kerüljenek tesztelésre, amely hosszú távon motorokban használható majd bioüzemanyagként. Ez a kutatás-fejlesztési program teljes mértékben összhangban van azzal az európai törekvéssel, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását 2020-ig csökkenteni kell és a projekt a versenykomoly torzításával sem fenyeget.*” [IP/10/349]

* * *

A pénzügyi és gazdasági válság enyhítését célzó ideiglenes közösségi keretszabály [HL C 303/6, 2009.12.15.] alapján, 2010. december 31-ig elfogadásra került a szlovén rövid távú exporthitel biztosítási program, amelynek célja, hogy a pénzügyi válság exportcégekre gyakorolt negatív hatásait ellensúlyozza. A program keretében a SID Banka a magánbiztosítókkal köt viszontbiztosítási megállapodásokat, amely alapján átvállalja a biztosítási kockázat egy részét azoknál az ügyleteknél, ahol a magánbiztosítók visszavonták a fedezet egy részét. Az exportügylet kockázata azonban ezután is megmarad mind a magánbiztosítóknál, mind az exportőröknél. A viszontbiztosított ügylet költsége magasabb, mint a csupán magánbiztosítónál biztosított ügylet költsége, így lehetővé válik, az ügyfél érdekeltsége abban, hogy a magánbiztosítási piac helyreállása után a viszontbiztosítást megszüntesse. [IP/10/282]

* * *

Az Európai Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított 2010 február végén annak kiderítésére, hogy a szlovák árufuvarozó vasúttársaság, a Železničná spoločnosť Cargo Slovakia a.s. (ZSSK Cargo) működésére, pénzügyi nehézségei kezelésére nyújtott 166 millió eurónyi állami hitel összeegyeztethető-e a belső piaccal. A Bizottság előzetes álláspontja szerint ez a támogatás összeegyeztethetetlen és jogellenes állami támogatásnak minősül. A hivatalos vizsgálati eljárás lehetőséget teremt valamennyi érdekelt fél számára, hogy erre vonatkozóan észrevételt tegyen. A vizsgálat célja annak kiderítése, hogy bármely piaci szereplő, azonos helyzetben, a szlovák kormányzat intézkedésével azonos intézkedést megtett volna-e. [IP/10/182]

* * *

Az Európai Bizottság Görögországot az Európai Unió Bírósága elé idézte, mivel Görögország nem hajtotta végre a Bizottság 2007 júliusában hozott határozatát. Almunia biztos szerint „*a jogellenes támogatás visszafizettetése a belső piac egyensúlyának helyreállítását célozza. A Bizottság meg kell tegyen minden szükséges lépést annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok teljesítsék visszafizetési kötelezettségeiket.*” A Bizottság említett határozatában adózók százainak jogellenesen nyújtott támogatás azonnali, hatékony és kamatokkal terhelt visszafizetetését rendelte el. A negatív határozattal érintett görög támogatási program 2003-ban és 2004-ben lehetővé tette bizonyos ágazatok (többek között autóipar, energiatermelés, bányászat, textilipar, halászat, turizmus) vállalkozásai számára, hogy nyereségük maximum 35%-át levonják adóalapjukból és ezt az összeget meghatározott tevékenységre, mint pl. új gyár építése, eszközvásárlás, képzés stb. kellett költeniük. [IP/10/183]

* * *

Az Európai Bizottság hat évvel meghosszabbította azt az osztrák kulturális célú támogatási programot, amely lehetővé teszi, hogy az osztrák Pénzügyminisztérium kezességet vállaljon a szövetségi tulajdonban lévő bécsi múzeumok által, nemzetközi együttműködés keretében, időszakosan kiállított, kölcsönzött műtárgyak elvesztése vagy károsodása esetére történő biztosítására. A támogatási program elősegíti a műtár-

gyak mobilitását, a kultúra terjesztését, védi a nemzeti kulturális örökséget anélkül, hogy hátrányosan érintené a tagállamok közötti kereskedelmet és versenyt. [IP/10/181]

* * *

Az Európai Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított 2010. február 24-én a ČSA cseh légitársaság működésére nyújtott 94 millió euró összegű, jelenleg biztosíték nélküli állami hitellel kapcsolatban, mert kétségei vannak az intézkedés a belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. A 2009. április 30-án kötött hitelügylet biztosítékait a cseh kormány 2009 októberében felszabadította annak érdekében, hogy azokat a légitársaság kereskedelmi ügyletek biztosítására felhasználhassa, és így tevékenységét folytatni tudja. A Bizottság azt vizsgálja, hogy piaci magánhitelezők hasonlóan jártak volna el. A hivatalos vizsgálati eljárás során valamennyi érdekelt fél megteheti észrevételeit. [IP/10/179]

* * *

Az Európai Bizottság határozata [N 541/2009] szerint a Saab vállalat részére a svéd állam által biztosított kezességvállalás egy része az érte fizetett piaci mértékű díj miatt nem minősül állami támogatásnak, míg a másik része összeegyeztethető a belső piaccal. Az Európai Beruházási Bank által nyújtott 400 millió euró hitelhez kapcsolódó kezességvállalás lehetővé teszi, hogy a General Motors által a holland Spyker Cars N.V. részére eladásra került Saab megvalósíthassa üzleti tervét anélkül, hogy ez a támogatás szükségtelen mértékben torzítaná a versenyt. A hitel célja, hogy a cég egy milliárd értékű, többek között közlekedésbiztonsági és üzemanyagfelhasználás-hatékonysági beruházásait társfinanszírozza. A Saab pénzügyi és gazdasági válság enyhítését célzó ideiglenes közösségi keretszabály [HL C 303/6, 2009.12.15.] rendelkezéseinek megfelelő díjat fizet és komoly, a svéd állam által azonnal lehívható biztosítékot nyújt a javára vállalt kezesség teljes összegére. [IP/10/139]

* * *

A 2009 szeptemberében elfogadott, a szélessávú hálózatok támogathatóságáról szóló iránymutatás [HL C 235/04, 2009. 09.30.] hatálybalépé-

se óta az Európai Bizottság rekordmennyiségű, nagyságrendileg 300 millió euró támogatásról szóló határozatot fogadott el. Párhuzamosan a Bizottság törekvéseivel, amely az Európai Gazdasági Helyreállítási Terv részeként egy milliárd eurót különített el a tagállamok vidéki területeinek szélessávú hálózatokkal való ellátására, számos tagállam indított támogatási programot azoknak a területeknek az ellátására, ahol a piaci szereplők önállóan nem jelennek meg. [MEMO/10/31]

Bizottsági határozat	Döntés időpontja	Határozat szövege
N 331/2008 nagysebességű szélessávú hálózat Hauts-de-Seine-ben	2009. 09. 30.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/n331-08.pdf
N 172/2009 szélessávú fejlesztés Szlovéniában	2009. 10. 19.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2009/n172-09.pdf
N 418/2009 Észak- Írország	2009. 11. 05.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2009/n418-09.pdf
N 607/2009 Vidéki szélessávú program	2009. 12. 04.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2009/n607-09.pdf
N 423/2009 Szélessávú infrastruktúra-telepítés Cipruson	2009. 12. 10.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2009/n423-09.pdf
N 323/2009 Szélessávú hálózat Aszturiában	2009. 12. 14.	<i>Még nem publikált</i>
N 388/2009 Nagysebességű szélessávú pilót projekt Finnországban	2009. 12. 16.	http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2009/n388-09-fi.pdf
N 368/2009 az N115/2008 számú szélessávú állami támogatási program módosítása	2009./ 12. 22.	<i>Még nem publikált</i>
N 383/2009 Szászország szélessávú támogatási programjának módosítása, Németország	2010. 02. 08.	<i>Még nem publikált</i>
N 596/2009 Szélessávú hálózat Lombardiában	2010. 02. 08.	<i>Még nem publikált</i>

ALMUNIA VERSENYPOLITIKAI BIZTOSJELÖLT MEGHALLGATÁSA AZ EURÓPAI PARLAMENTBEN

ZSARNÓCI CSABA¹

Az Európai Parlament (EP) 2010. február 9-i plenáris ülésén bizalmat szavazott az új Európai Bizottságnak, melyben a versenyügyekért Joaquín Almunia (Spanyolország) lesz a felelős. Portfóliójába az antitröszt, fúziókontroll és az állami támogatások szabályozása, valamint ezen szabályok alkalmazása tartozik. Az első Barroso-bizottságban (2005–2010) a pénzügyi biztosi posztot töltötte be, a makrogazdasági és pénzügy-politikai kérdésekért volt felelős. A parlamenti végszavazást megelőzte a biztosjelöltek szakbizottsági meghallgatása. A versenyügyekért felelős biztos a Gazdasági és Monetáris Ügyi Bizottság (ECON) előtt tett tanúbizonyságot alkalmasságáról. Ezen az ülésen részt vettek még a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság (TRAN) képviselői is.

A biztosjelölt bevezetőjében elmondta, hogy eddigi tisztségében kitűzött céljai továbbra is érvényben maradnak, hiszen a versenypolitika olyan eszköz, amely hozzájárulhat a válság leküzdéséhez, a gazdasági fejlődés beindításához, a hatékony gazdasági struktúrák kialakításához és hosszú távú fennmaradásához. Ezen célok természetesen a fogyasztók, az európai polgárok számára is egyaránt fontosak, hiszen egy megfelelően működtetett versenypolitikának árcsökkentő, versenyt ösztönző, a szolgáltatások és áruk minőségét növelő hatása is van. A versenypolitika antitröszt ágát illetően a kollektív jogorvoslat² (*collective redress*)

¹ Zsarnóci Csaba Magyarország Brüsszelben található Állandó Képviselőtének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

² Olyan jogorvoslat, amelyben a felperesek kollektíven tudnak fellépni, és így hatékonyabban, gyorsabban és várhatóan kevésbé költségesen tudnak kártalanításért vagy kártérítésért folyamodni.

kidolgozásra kerülő intézményét említette meg, amellyel kapcsolatban természetesen az EP véleményére is kíváncsi. Véleménye szerint ezen új jogintézmény bevezetése során feltétlenül el kell kerülni, hogy az USA rendszerében (*class action*) rejlő visszaélési lehetőségek³ Európában kialakulhassanak. Hangsúlyozta a kartellek és a piaci erőfölénnyel való visszaélés elleni kemény fellépés szükségességét. A Bizottság tagjaként ezeket a feladatokat pártatlanul, hatékonyan, következetesen, kiszámítható módon kívánja ellátni.

Több kérdésre válaszolva és bevezetőjében is kitért arra, hogy a jelenlegi, a válság miatt átmenetileg a reálgazdaságot és a pénzügyi ágazatot segítő rugalmasabb állami támogatási szabályokat szigorítani kell (exit stratégia). Ám, míg a reálgazdaság ösztönzésére az év végéig hatályban lévő intézkedéseket várhatóan nem szükséges meghosszabbítani, addig a pénzügyi ágazatot kedvezményező támogatási programok megszüntetésével kapcsolatban a még mindig tapasztalható bizonytalanság miatt óvatosságra int. A támogatásban részesült bankok szerkezetátalakítását a Bizottság felügyeli, elsődleges cél, hogy a morális kockázatot (*moral hazard*) kezeljék, és minden piaci szereplő számára visszaállítsák az egyenlő versenyfeltételeket (*level playing field*). Nem a versenypolitikára tartozik ugyan, de megemlítette, hogy ugyanezeket a célokat, és az ágazat hosszú távú fenntartható működését szolgálja a felügyeleti reform is.

Több képviselő felvetette az adóparadicsomok, az EU-n belüli káros adóverseny és az adókedvezményeken keresztül nyújtott versenyellenes állami támogatások elleni küzdelem fontosságát. Almunia szerint a Bizottság csak fokozott óvatossággal tud ezen a területen előrelépni, hiszen ez az adózásban fennálló tagállami szuverenitás miatt korlátokba ütközik. Ezen korlátokon belül azonban az állami támogatási szabályokat a messzemenőig alkalmazni kívánja, és küzdeni kíván az adóparadicsomok fennmaradása ellen.

A Közlekedési és Energiaügyi Főigazgatóság (DG TREN) állami támogatási feladatainak Verseny Főigazgatóságba (DG COMP) integrálását illetően a TRAN bizottság képviselőinek kérdéseire válaszolva

³ Például esetenként a magas ügyvédi költségek a megítélt anyagi kártalanítást nagyban vagy teljes egészében felemésztik, és az egyedi panaszosok csak kis összegeket kapnak. Más esetekben az esküdtszék aránytalanul magas kártérítéseket ítél meg.

hangsúlyozta, hogy a Bizottságon belüli koordináció zavartalan lesz, és az ügyek továbbvitelében nem lesz fennakadás, hiszen a feladatokkal a szakembergárda is átköltözik.

A versenypolitika antitröszt ágát illetően továbbra is szeretnének rugalmasan kezelni azon vállalkozásokkal szembeni szankciókat, amelyek a jogellenes magatartás (pl. kartellek) feltárásában a versenyhatóságot segítik, ezt a rugalmasságot a szabályozásban is szeretnék megfelelően leképezni.

Több képviselő rossz példaként említette a Dell esetét, amikor is a vállalat Írországból bezárt egy üzemet, és ahol az Európai Globalizációs Kigazítási Alap segítségével volt szükség, ugyanakkor a Dell-csoport állami támogatással új üzemet épített Lengyelországban. Almunia elmondta, hogy a Bizottság értékelése szerint a két beruházás semmilyen módon nem kapcsolódott egymáshoz, így a közösségi és tagállami források egymás hatását kioltó, párhuzamos ráfordításáról sem beszélhetünk.

A meghallgatáson arra is utalást tett, hogy a közszolgáltatások területén szigorúan és következetesen fogja alkalmazni az állami támogatási szabályokat (például a személyszállítási ágazatban is). Ígéretet tett arra, hogy a versenypolitikát megfelelő kommunikációval közelebb hozza az európai polgárokhoz, hogy az emberek is kellően tisztában legyenek azzal, hogy az ő érdeküket is szolgálja.

Az előd, Neelie Kroes holland biztos a 2005. évi Állami Támogatási Cselekvési Terv megvalósításában jelentős érdemeket szerzett (számos anyagi és eljárási szabályt vizsgált felül a Bizottság, és igazított a mai kor kívánalmaihoz), és hatékonyan, gyorsan és megfelelő módon kezelte a pénzügyi és gazdasági válság miatt kialakult, bizonyos állami támogatási szabályok átmeneti bevezetését szükségessé tevő helyzetet. Almunia biztosnak legfontosabb feladata ezen a területen az érvényben lévő átmeneti, válságkezelést segítő szabályok betartatása lesz, többek között például meg kell bizonyosodnia arról, hogy a támogatásban részesült bankok szerkezetátalakítása rendben megtörténik, és hosszú távon életképes üzleti modellre állnak át ezek az intézmények. A meghallgatáson is említett exit stratégia kialakítása és megvalósítása is az új biztosra hárul, a gazdasági helyzet javulásával neki kell kidolgoznia annak mikéntjét. Egyéb területeken is hárulnak feladatok az új biztosra, mivel bár a 2005. évi Cselekvési Terv megvalósítása ugyan nagyrészt

lezárult, ám például a közelmúltban elfogadott egyszerűsített eljárási szabályokat csak most kezdi alkalmazni a Bizottság.

Összességében elmondható, hogy az előző biztos jelentős feladatokat hagyományozott utódjára, ám ezek főként a pénzügyi és gazdasági válságnak köszönhetők. A válsággal összefüggésben nem lévő támogatási szabályok közül csak néhány (pl. a többször, legutóbb 2012 végéig meghosszabbított audiovizuális közlemény,⁴ illetve az eljárási rendelet⁵) szorul a közeljövőben felülvizsgálatra.

⁴ HL C 43., 2002.02.16.

⁵ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet HL L sorozat 83/1; 1999. 03. 27.

ALMUNIA PÁRIZSI BEMUTATKOZÓ BESZÉDEI

TÓTH TIHAMÉR

Joaquin Almunia, a Bizottság verseny ügyekért felelős tagja az OECD keretében, 2010. február 18-án szervezett Globális Versenyforum előtt követendő példaként beszélt az Európai Unió állami támogatásokat ellenőrző szabályrendszeréről.

A biztos következő öt évre szóló prioritásai között említette – egyezően korábbi gazdasági és pénzügyi biztos terveivel – a pénzügyi és gazdasági válság leküzdését, valamint, hogy Európa stabil, kiegyensúlyozott, több munkahelyet teremtő növekedési pályára álljon. Utalt a Bizottság által készítendő „az EU 2020-ban Stratégiára”, amelynek alapja a dinamikusabb, tudás-alapú, szociálisan érzékeny zöld, egyben fenntartható és tisztességes gazdaság. Mindebben a versenypolitika kulcsszerepet játszik, azáltal hogy a piacok jobb működését segíti elő (már-már szállóigévé vált angol fordulattal: „making markets work better”).

Az uniós versenypolitika fontos eleme az állami támogatások ellenőrzése. Hétköznapi körülmények között az állami támogatások segíthetnek piaci hibákat kiküszöbölni, elősegíthetik a környezetbarát beruházásokat, vagy éppen egy hátrányos helyzetű régió fejlődését. A krízist megelőző években a Bizottság fő célja az volt, hogy a tagállamok a lehetőségek szerint inkább horizontális célokat támogató programokat fogadjanak el, mintsem egyetlen vállalatnak nyújtsanak eseti támogatást. A kilencvenes évek közepén a támogatások kb. fele irányult horizontális célra, 2008-ra ez a szám közel 90%-ra emelkedett. Történt mindez úgy, hogy közben az Európai Unió GDP-jéhez képest az összes támogatás mennyisége csökkenő tendenciát mutat: a kilencvenes évek 1%-áról mára kb. 0,5%-ra mérséklődött.

A biztos röviden ismertette az uniós támogatási szabályok működését, melynek központi eleme hogy a tagállamok piacai közötti egyenlő versenyfeltételeket biztosítsák. A támogatási tervek engedélyezése

során mérlegelik egyfelől a támogatás hatékonysági és méltányossági hatásait, szemben a kereskedelem- és versenytorzító negatívumokkal. Megvizsgálják, hogy adott kormányzat céljai nem ellentétesek-e a többi tagállam növekedéshez, foglalkoztatáshoz, környezetvédelemhez, valamint K+F-hez kapcsolódó közös érdekeivel.

Fontos szempont, hogy a támogatás piaci hibát kíván-e orvosolni. Például a piac nem biztos, hogy meg tudja magától oldani a kisméretű vállalkozások kockázati tőkéhez jutását, mivel a magas tranzakciós költségek nem állnak arányban az adott befektetésből származó haszonnal. Ugyanígy nem okoz versenyproblémát a távoli régiókban szélessávú kommunikációs hálózat kiépítése sem. A kutatás-fejlesztési költségek egy részét fedező támogatásokat is engedélyezi a Bizottság, különösen, ha a profit csak hosszú távon tűnik realizálhatónak.

A Bizottság megvizsgálja, hogy a támogatás alkalmas-e e célok elérésére, kellően ösztönzően hat-e a kedvezményezett cégekre. Ellenőrzik azt is, hogy a támogatás arányos legyen: nem lehet-e ugyanazon vállalati magatartás változást kisebb támogatással is elérni?

Almunia hangsúlyozta, hogy szerencsére nem kell minden egyes támogatási tervet egyenként engedélyezni Brüsszelben. Az utóbbi évek reformjainak köszönhetően a támogatások nagy része csoportmentesség alá esik, vagy egy már engedélyezett támogatási program részeként nyújtják. A támogatások csak egy kis részét vetik alapos közgazdasági vizsgálat alá. A jövőben is nagyon fontosnak tartja, hogy a vállalatokra és tagállamokra minél kisebb adminisztratív teher nehezedjen.

Az EU támogatásokat ellenőrző rendszere különösen jól vizsgázott a gazdasági válság során. A rugalmas bizottsági eljárási szabályok lehetővé tették a gyors állami megmentő intézkedéseket, ugyanakkor ügyeltek arra, hogy egységes szemlélet mentén nyújthassanak csak segítséget a bankoknak és más piaci szereplőknek. Ily módon volt elkerülhető az öngyilkos támogatási verseny spirál beindulása. A Bizottság megkövetelte, hogy bizony alapelveknek feleljenek meg az állami intézkedések. A tagállami programokban való diszkriminációmentes részesedés, a szükséges mértékre korlátozódó támogatás, bizonyos esetekben pedig a vállalkozás átszervezése.

A biztos beszédjének fontos üzenete volt, hogy hatékony támogatás ellenőrzésre nem csak az Európai Unió szintjén van szükség és lehetőség. Az Európai Unióhoz csatlakozásra várakozó országoktól megkövetelték, hogy ezzel egyenértékű nemzeti szabályozást dolgozzanak

ki. Horvátországban például a versenyhatóság látja el a támogatások versenypolitikai ellenőrzésének feladatát. Saját országára hivatkozva Almunia megemlítette, hogy Spanyolországban is véleményezi a versenyhivatal a kormányzati és helyi támogatásokat. Példaként sorolta fel még Oroszországot és Mexikót is.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2009-BEN HOZOTT, MAGYARORSZÁGNAK CÍMZETT ÁLLAMI TÁMOGATÁSI HATÁROZATAI

HARGITA ESZTER¹

Az alábbiakban a Pénzügyminisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda hatáskörébe tartozó Magyarországra vonatkozó 2009-ben született bizottsági határozatokat ismertetem. Így nem foglalkozom a mezőgazdaságot, az erdészetet, a halászatot és a vidékfejlesztést érintő bizottsági határozatokkal, mivel ezek a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Agrárszabályozási főosztályának illetékességi körébe tartoznak. Az Európai Bizottságnál (továbbiakban: Bizottság) ezekkel a területekkel nem a Verseny Főigazgatóság, hanem a Mezőgazdasági, illetve a Halászati Főigazgatóságok foglalkoznak.

I. Jóváhagyási eljárás

Minden tagállam köteles a Bizottságnak előzetes engedélyeztetés végett bejelenteni minden új támogatási tervezetet (mind a támogatási programokat, mind az egyedi támogatásokat), ide értve a létező támogatások módosítását is. Az EK-Szerződés 88. cikke (2009. december 1-je óta az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 108. cikke) értelmében a Bizottság engedélye nélkül nem lehet a támogatást odaítélni/kifizetni, sőt a Bizottság a nem engedélyezett, de kifizetett támogatás kamatokkal növelt értékének visszafizetését is kezdeményezheti.

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

E bejelentési kötelezettség alól csak néhány kivétel van, amikor a Bizottság rendeletben határozza meg azon támogatások körét, amelyeket előzetes engedélyezés nélkül nyilvánít összeegyeztethetőnek a közös piac működésével. Ennek alapján nem kell bejelenteni az ún. de minimis (csekély összegű) támogatást és a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokat. Nem kell bejelenteni továbbá – főszabályként – a Bizottság által már jóváhagyott támogatási program alapján történő támogatást sem.

A bizottsági jóváhagyási eljárás akár két évet (!) is igénybe vehet, attól függően, hogy a Bizottság a bejelentés tartalmát teljesnek ítéli-e meg, vagy kér-e további, a támogatással kapcsolatos kiegészítő információt vagy hiánypótlást. Az ún. egyszerűsített eljárás esetében² – pl. amikor létező támogatási program kerül 1-2 ponton módosításra – a bizottsági jóváhagyás egy hónapon belül megszülethet.

A jóváhagyási eljárás „kifogást nem emel,” vagy hivatalos vizsgálatot indító határozattal zárul. Amennyiben a Bizottság nem emel kifogást, az intézkedés végrehajtható. Ha azonban kétségei vannak a bejelentett támogatás belső piaccal való összeegyeztethetősége tekintetében, vagy a vonatkozó uniós szabály azt előírja, úgynevezett hivatalos vizsgálatot indít.³ A vizsgálat lezárásakor a Bizottság végleges döntést hoz, mely lehet „pozitív”, „pozitív, de feltételekhez kötött”, illetve „negatív”. A bizottsági jóváhagyás általában több évre vonatkozik.

Magyarország uniós csatlakozásakor létező támogatási programok jelentős része 2006 végén járt le, 2007 folyamán megújításra került, általában 2013. évi lejáratával. Emellett 2008-ban hatályba lépett az ún. általános csoportmentességi rendelet,⁴ melynek alapján a tagállamok számos támogatási kategóriában⁵ a Bizottság előzetes engedélye nélkül

² Részletesen lásd. Staviczky Péter, *Az Európai Bizottság egyszerűsített eljárásokra vonatkozó közleménye*. Állami támogatások joga 2009/1. 67.

³ A Bizottság közzé tesz a tervezett intézkedésről egy összefoglalót a Hivatalos Lapban és a weboldalán, valamint felhívja az érdekelt feleket arra, hogy tegyenek észrevételt.

⁴ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikke [2009. december 1-je után EUMSZ 107. és 108. cikkei] alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet, HL L 214., 2008. 08. 09.

⁵ Pl. képzési, környezetvédelmi, kockázati tőke formájában, kutatás-fejlesztési, foglalkoztatási, beruházási és kis- és középvállalkozások részére nyújtható támogatások.

vezethetnek be intézkedéseket. Így azt gondolhatnánk, hogy a Magyarország vonatkozásában hozott bizottsági határozatok száma 2008-tól kezdődően évről-évre csökken. A statisztika azonban ennek ellenkezőjét mutatja. 2007-ben kilenc, 2008-ban tizenhét és 2009-ben huszonegy határozatot hozott a Bizottság Magyarország vonatkozásában.

II. A 2009. év speciális helyzete

A 2009. év különleges évnek tekinthető az előző évekhez képest az állami támogatások terén hozott határozatok tekintetében. A 2008 végén kezdődő pénzügyi és gazdasági válság kezelése az „általános” állami támogatási szabályok keretein belül nem tűnt megoldhatónak. A pénzügyi és gazdasági válság megoldása érdekében számos ideiglenes/átmeneti intézkedés kellett hoznia a tagállamoknak, és így Magyarországnak is. A 2009. évi Magyarországnak címzett határozatok majdnem fele e területen született. Az intézkedések bevezetésére azért kerülhetett sor, mert a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács 2008 negyedik negyedévében rendelkezett arról, hogy egységes keretet kell biztosítani a gazdasági és pénzügyi válság kezelésére. Ennek részét képezte egy állami támogatási szabályozási csomag, amelyet az Európai Bizottság 2008 októberétől kezdve több közlemény formájában adott ki a pénzügyi és gazdasági válság szereplői vonatkozásában.⁶ A pénzügyi és gazdasági válság tompítását célzó támogatások jóváhagyási folyamata is gyorsabb volt, mint az általános esetekben. Ezen a területen a jól előkészített bejelentést a Bizottság akár néhány napon belül is jóváhagyhatja. Az első Magyarországot érintő határozat 2009 februárjában született. A jóváhagyás a pénzügyi és gazdasági válság kezelésére tett tagállami intézkedések esetében pedig 2010 végéig.

A Magyarországot érintő határozatok másik körét a Bizottság általános állami támogatási szabályrendszerébe tartozó esetek jelentik. A ide tartozó hét eset egy része 2008-ban, másik része 2009-ben indult.

A bizottsági határozatok harmadik körét a Bizottság által indított vagy lezárt vizsgálatok jelentik. A 2009-ben a Bizottság három eset-

⁶ Részletesebben lásd Göncz Ildikó, *Áttekintés a pénzügyi és gazdasági válság kezelésére tett tagállami intézkedésekről*. Állami támogatások joga 2009/1. 9.

ben indított hivatalos vizsgálati eljárást magyarországi intézkedésekkel kapcsolatban. Két esetben azért, mivel kételye merült fel a szóban forgó intézkedések állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, egy esetben pedig azért, mert a vonatkozó állami támogatási szabály ezt írta elő.

2009-ben hozott bizottsági határozatok

Pénzügyi és gazdasági válsággal összefüggő támogatásra vonatkozó bizottsági határozat	10
„Általános” szabályok alá tartozó határozatok	7
Hivatalos vizsgálati eljárást indító vagy lezáró határozat	4
Összesen	21

III. A 2009. évi határozatok tartalmának rövid ismertetése

A pénzügyi és gazdasági válsággal összefüggő határozatok:

A pénzügyintézetek vonatkozásában

- *A pénzügyintézetekre vonatkozó tőkeemelési és kezességvállalási intézkedés* (N-664/2008. sz. határozat és az intézkedések meghosszabbításai: N-355/2009 és N-662/2009 sz. határozatok) célja a pénzügyi válság következtében a pénzpiacokon keletkezett forráshiány és annak hatásainak mérséklése. A támogatási program az állami beavatkozásnak két alapvető formáját teremtette meg: 1. a piaci szereplők hitelezőkkel szembeni kötelezettségeire vállalható kezességvállalást, 2. az állami források terhére való tőkeemelés lehetőségét. Az intézkedések kedvezményezettjei a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező fizetőképessé hitelintézetek lehetnek, amelyek a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzésében alapvető fontossággal bírnak. A határozat a tőkeemelés és a kezességvállalás feltételeit tartalmazza, különös tekintettel azok nagyságára, időtartamára és az azokért fizetendő díjra.
- *A pénzügyi válság sújtotta háztartások megsegítését célzó magyar lakáshitel-támogatási program* (N-358/2008. sz. határozat és az intézkedés meghosszabbítása: N-603/2009 sz. határozat). A támogatási program alapján a magyar állam a pénzügyintézetek által adott úgynevezett áthidaló kölcsönre vállal kezességet. Az

áthidaló kölcsönből a lakástulajdonosok helyett – legfeljebb két éven keresztül – az eredeti lakáscélú kölcsön havi részleteinek egy része kerül törlesztésre, átmenetileg könnyítve a lakástulajdonosokra háruló terheket.

A reálgazdaságot érintően is több támogatási program került elfogadásra. Fontos megjegyezni, hogy olyan vállalatok is részesülhetnek az alábbi támogatásokban, amelyek nehéz helyzetbe kerültek a pénzügyi és gazdasági válság miatt⁷.

- *A legfeljebb 500 000 euró összegű támogatás (ún. átmeneti támogatás) nyújtásra vonatkozó ideiglenes támogatási program (N-77/2009. sz. határozat).* A támogatási program alapján – az eljárási szabályokban foglaltak végrehajtása esetén – a támogatást nyújtóknak lehetősége van arra, hogy ötszázezer eurónak megfelelő forintösszeg erejéig ún. átmeneti támogatást nyújtsanak. Az átmeneti támogatás vonatkozásában – a de minimis támogatáshoz hasonlóan – nincsen a támogatási célra, az elszámolható költségekre vagy a támogatási intenzitásra vonatkozó uniós előírás. A de minimis támogatáshoz hasonlóan, a támogatáshalmazódás esetére e támogatási kategória esetében is szigorú szabályok vonatkoznak.
- *A kedvezményes kamatozású kölcsönökre vonatkozó ideiglenes támogatási program (N-78/2009. sz. határozat).* A támogatási program alapján lehetővé válik, hogy az állam – forráshiányos helyzetben – állami vagy magánforrásból kölcsönt nyújtson a vállalkozásoknak az ún. referencia rátánál kedvezőbb kamatláb mellett.
- *A támogatott állami kezességvállalásokra vonatkozó ideiglenes támogatási program (N-203/2009. sz. határozat).* A támogatási program alapján a magyar állam, az állami szervek vagy állami tulajdonú bankok 90%-os kezességet vállalhatnak a támogatási programban meghatározott díjért a vállalkozások újonnan felvett forgóeszköz vagy beruházási hiteleiért.
- *Az ideiglenes közlemény kezességvállalási szabályainak alkalmazása a Garantiqa Zrt., illetve Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány (AVHGA) által kezességvállalás formájában nyújtott*

⁷ De nem lehettek nehéz helyzetben 2008. július 1-jén, a pénzügyi válság előtt.

állami támogatás támogatástartalmának kiszámítására vonatkozó módszertanra [N-114/2009. sz. (Garantiqa Zrt.) és N-341/2009. sz. (AVHGA) határozatok]. A támogatási program alapján a Garantiqa Zrt. és az AVHGA beruházási és forgótőke-hitelekhez, valamint pénzügyi lízinghez kapcsolódóan a piaci feltételekhez képest kedvezőbb feltételek mellett vállalhat kezességet. A hitelfelvételnek 2010. december 31-ig meg kell történnie.

A 2009-ben Magyarországnak címzett bizottsági határozatok között szerepel nagyberuházás támogatása (Mercedes-Benz), kulturális támogatás (múzeumi kezesség, előadó-művészet támogatása és EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok), szállítási ágazat támogatása (infrastruktúra-fejlesztés és MÁV-Trakció hiteleihez kapcsolódó kezességvállalás), és egy lejárt támogatási program meghosszabbítása.

Nagyberuházás

- *Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság beruházásának támogatása* (N-671/2008. sz. határozat). A bizottsági határozat jóváhagyta a Mercedes-Benz Hungary zöldmezős beruházási projektjének tervezett támogatását. A Kecskeméten megvalósuló beruházás célja két új személygépkocsi-modell gyártásához szükséges gépek és berendezések felszerelése. A beruházás elszámolható költsége 146,2 milliárd forint (548,4 millió euró). Ehhez a magyar állam 29,7 milliárd forint (111,5 millió euró) összegű, vissza nem térítendő támogatást és társasági adókedvezményt kíván nyújtani. Ezen felül a Mercedes-Benz Hungary mintegy 214 millió forint (0,8 millió euró) összegű támogatásban részesül, amely biztosítja, hogy a gyár csatlakozhasson az országos vasúthálózatba. A beruházásnak köszönhetően közvetlenül 2500 munkahely jön létre.

Kulturális támogatás

- *Támogatás a magyarországi múzeumi gyűjtemények mobilitásához* (NN-27/2009. sz. határozat). A támogatási program célja a kultúra támogatása a magyar és külföldi múzeumok közötti nemzetközi együttműködés keretében időszakos kiállításokra kölcsön adott műtárgyak elvesztése vagy károsodása esetén nyújtandó kártérítés megfizetésével. Ennek két formája van: 1. a kiállítási garancia keretében a magyar kormány felelőssé-

get vállal a magyar múzeumok által harmadik féltől kölcsönzött és kiállított tárgyak elvesztése vagy károsodása esetére, ezért a kedvezményezettek nem fizetnek garanciadíjat; 2. a kiállítási viszontgarancia lehetővé teszi, hogy a magyar állam viszontgaranciát vállaljon olyan esetekben is, amikor a kiállító biztosítási szerződéssel rendelkezik. A magyar állam a káresemény bekövetkezése esetén megtéríti a károk egy részét. Ez általános gyakorlat olyan esetekben, amikor a kölcsönadó csak biztosító társaságot fogad el partnerként.

- *Előadó-művészeti szervezetek támogatása* (N-464/2009. sz. határozat). A támogatási program lehetővé teszi, hogy a vállalkozások leírják a társasági adójukból az előadó-művészeti szervezetek részére nyújtott adományok összegét. Az előadó-művészeti szervezetek részére nyújtott adományok maximális éves összege bármely évben az előző évi jegybevételeik 80%-a lehet. Mivel az adományozó számára pénzügyi szempontból semleges lesz az adományozásra vonatkozó döntés, ezért várhatóan a vállalatok kihasználják ezt a lehetőséget, és így további eszközök vonhatók be a kultúra finanszírozásába. Mivel az adólevonásra való jogosultságnak nincsenek kiegészítő feltételei –mint például a vállalat vagy az adomány mérete vagy a hatóságok diszkrecionális jogköre – a program valamennyi magyarországi székhelyű vállalat részére nyitva áll, és így az az adományozó vonatkozásában általános intézkedésnek minősül. Az előadó-művészeti szervezetek szempontjából a támogatás kulturális célú támogatásnak minősül. A támogatást kizárólag kulturális tevékenységekre lehet nyújtani. A támogatás, beleértve az egyéb formában kapott támogatásokat is – a bármilyen forrásból származó bevételekkel együtt –, nem haladhatja meg az előadó-művészeti szervezet támogatható költségeit, ideértve adott esetben a minimális nyereséget is.
- *Kulturális támogatás az Európai Gazdasági Térség (EGT) és Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból* (N-540/2008. sz. határozat). A 2004. május 1-jén hatályba lépett EU-EGT-szerződés értelmében az EGT nem EU-tag országai (Norvégia, Liechtenstein és Izland) a belső piaci részvétel fejében hozzájárulást fizetnek. Ez jelenti az EGT Finanszírozási Mechanizmus elnevezésű támogatás pénzügyi hátterét. Az

EGT Finanszírozási Mechanizmus mellett Norvégia – kétoldalú szerződésekkel – ún. Norvég Finanszírozási Mechanizmust hozott létre a tíz 2004-ben csatlakozott ország részére. A jóváhagyott támogatási program célja az európai örökség megőrzése. Ennek érdekében a program keretében akár 100%-ban is támogatható a történelmi jelentőségű helyszínek és épületek hasznosítási tervek alapján történő felújítása, a kulturális világörökség megőrzése, múzeumok felújítása, gyűjtemények létesítése az európai örökség bemutatására, továbbá a tömegközlekedés fejlesztése az európai kulturális örökség megőrzésével, illetve a környezetvédelemmel összhangban. A Finanszírozási Mechanizmusok keretében csak és kizárólag közcélú projektek támogathatóak. Ebből következően nem jogosult támogatásra elsődlegesen gazdasági célú vagy elsődlegesen profit szerzésére irányuló projekt.

Szállítási ágazat támogatása

- *Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése* (N-316/2008 sz. határozat). A vasúti, közúti és belvízi közlekedési ágazat fejlesztését elősegítő állami támogatási program célja a meglévő közlekedési infrastruktúra bővítése, korszerűsítése és javítása, valamint az intermodalitás megerősítése. A támogatás a közforgalmú vasúti és közúti hálózat, valamint logisztikai központok, ipari parkok, kereskedelmi repülőterek és belvízi teherkikötők telekhatáron kívüli infrastrukturális fejlesztéseire adható. A támogatási program ezen túlmenően egyes belvízi közlekedési infrastruktúrákra is kiterjed majd. Az érintett infrastruktúrák állami hatóságok tulajdonába kerülnek, és minden potenciális felhasználó számára elérhetőek lesznek. A közép-magyarországi régió területén megvalósuló infrastrukturális beruházások azonban nem részesülhetnek a támogatásból, mivel a támogatás forrását a Strukturális Alapokból finanszírozott Közlekedés Operatív Program jelenti, amely Közép-Magyarországra nem terjed ki.
- *A MÁV Zrt. és a MÁV-Trakció Zrt. közötti hitelátvállalások* (NN-73/2008 sz. határozat). 2003 és 2007 között a MÁV Zrt. számos hitelt vett fel az EUROFIMA szervezettől a meglé-

vő vontatást végző mozdonyok felújítása és korszerűsítése céljából. Az EUROFIMA svájci székhelyű részvénytársaság azzal a céllal alakult meg, hogy segítséget nyújtson a vasúttársaságoknak gördülőállományuk minél kedvezőbb feltételekkel történő beszerzéséhez. Az EUROFIMA által nyújtott hitelek felvételéhez – járulékos biztosítékként – állami kezességvállalásra van szükség. 2006-ban a MÁV Zrt. egyéb, állami garanciákkal fedezett hiteleket is felvett az UniCredit által vezetett banki konzorciumtól és a Raiffeisen Banktól. A kezességvállalás a hitel 100%-ára nyújt fedezetet, és nem kellett az államnak kezességvállalási díjat fizetnie a vállalatnak. A piaci igényekkel összhangban 2006 elején a Magyar Államvasutak átalakult a MÁV Csoporttá, így a következő üzletágak különálló társaságként folytatták működésüket: a személyszállítást a MÁV-START Zrt., az áru fuvarozást a MÁVCARGO Zrt., a vontatási szolgáltatásokat pedig a MÁV-TRAKCIÓ Zrt. végzi. A MÁV-TRAKCIÓ Zrt. létrehozásakor a MÁV Zrt. eszközöket és kötelezettségeket ruházott át a MÁV-TRAKCIÓ Zrt.-re, ami egyúttal azt is jelentette, hogy az új társaság lett az állami kezességvállalások kedvezményezettje. A kezességvállalásokat Magyarország korábban nem jelentette be engedélyezésre a Bizottságnak.

A hitelekből a 15 évnél öregebb gördülőállomány felújítását végezték el, ami a korszerűsítés mellett szolgálta az EU biztonságra és zajcsökkentésre vonatkozó előírásaihoz való közelítést is. Az érintett vasúti járművek felújítása, különösen a forgóvázcsere korszerűsítése, a mozdony vezérlésének módosítása, a járműbuszos vezérlés kialakítása, az új fékrendszerek, az új ütközésvédelmi rendszerek és a korszerűbb vonatmegálló berendezés mind hozzájárulnak a biztonság javításához. A beruházások ezen kívül jobb átjárhatóságot tesznek lehetővé a szomszédos országokkal, köztük más tagállamokkal. A Bizottság az intézkedést összeegyeztethetőnek minősítette a Vasúti iránymutatás⁸ rendelkezéseivel.

⁸ Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról, HL [2008], C 184., 2009.07.22., 13 – 31. o.

Korábbi támogatási program meghosszabbítása

- *A korlátozott exportforgalmú kkv-k számára nyújtott rövid lejáratú exporthitel-biztosítás meghosszabbítása* (N-601/2008. sz. határozat). A támogatási program elődje (N-488/2006. sz. támogatási intézkedés) 2009. január végén lejárt. E határozat a korábbi program engedélyét hosszabbítja meg. Az intézkedés célja rövid lejáratú exporthitel-biztosítást nyújtani olyan kis- és középvállalkozások számára, amelyek éves exportforgalma nem haladja meg a 2 millió eurót.

Hivatalos vizsgálati eljárás a következő esetekben indult:

- *A MOL lehetséges támogatása* (NN-69/2008. sz. határozat). A magyar kormány és a *MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.* között 2005-ben létrejött megállapodás értelmében a MOL mentesül a szénhidrogének kitermeléséből származó bevételek után fizetendő bányajáradékok 2008-ban megemelt összegének megfizetése alól. A hivatalos vizsgálati eljárás célja annak megállapítása, hogy e megállapodás nem sérti-e az EUMSZ-ban foglalt állami támogatási szabályokat.
- *A Péti Nitrogénművek lehetséges támogatása* (NN-17/2009. sz. határozat). A műtrágyagyártó *Péti Nitrogénművek* 2008 októberében kénytelen volt leállítani a termelését. 2008 decemberében a cég állami kezességvállalásban részesült egy 52 millió eurós beruházási hitelre, valamint egy 10 milliárd forint összegű hitelre, amelyeket a 100%-os állami tulajdonú Magyar Fejlesztési Bank nyújtott a társaságnak. A Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának célja annak megállapítása, hogy az intézkedések sértik-e az EUMSZ. állami támogatásokra vonatkozó szabályait.
- *Audi Hungaria Motor Kft beruházásának támogatása* (N-113/2009. sz. határozat). Az Audi Hungaria Motor Kft. győri üzemének új beruházási projektjéhez a magyar állam közvetlen támogatás és adókedvezmény formájában összesen 14,9 milliárd forint (49,5 millió euró) támogatást kíván nyújtani. Az Audi olyan, csúcstechnológiát képviselő gyártósortokat kíván létesíteni, amelyek lehetővé teszik a személygépkocsi-modellek széles skálájába beépíthető, új generációs, 4–12 hengeres benzin- és dízelüzemű motorok és motoralkatrészek gyártását. A támogatás

kiszámításához figyelembe vett beruházási költség 153,4 milliárd forint (511,3 millió euró).

Az előzetes vizsgálat során a Bizottságnak aggályai támadtak azzal kapcsolatban, hogy egyes személygépkocsi-piaci szegmensekben a cég piaci részesedése esetleg meghaladja a *nemzeti regionális támogatásokról* szóló közösségi iránymutatásban⁹ meghatározott 25%-os küszöböt. Amennyiben a hivatalos vizsgálat során összegyűjtött információk nem oszlatják el a Bizottság aggályait, akkor a Bizottságnak részletes vizsgálatot kell lefolytatnia a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatáról szóló közlemény¹⁰ alapján.

Csoporton belüli kamat adóalapból történő levonása (C-10/2007. sz. határozat)¹¹ esetében a Bizottság közel két és fél éves vizsgálat után zárta le a hivatalos vizsgálati eljárást. 2003 januárjában Magyarország új rendelkezést vezetett be, amely lehetővé tette az azonos vállalatcsoporthoz tartozó kapcsolt vállalkozásoktól származó nettó kamatjövedelem kedvező adóztatását. Az intézkedés a kapcsolt vállalkozások által fizetett nettó kamat összege után 50%-os adócsökkentést engedélyezett, azaz csak a kamat fele volt adóköteles. Ezzel szemben a kamatot fizető kapcsolt vállalkozás által fizetett nettó kamat összegének 50%-a az adóalapját növelte, így a kapcsolt vállalkozás esetében magasabb lett az adószint. A Bizottság 2007 februárjában hivatalos vizsgálati eljárást indított, mivel aggályai merültek fel, hogy az intézkedés szelektív előnyt biztosít egyes vállalkozások számára. A vizsgálat eredményeként a Bizottság megállapította, hogy a kamatra vonatkozó adócsökkentési intézkedés állami támogatásnak minősül, mivel alkalmazási köréből számos ágazat (pl. a pénzügyi szektor) ki van zárva, valamint bizonyos típusú vállalkozásokat (kisvállalkozásokat). Mivel azonban az intézkedést Magyarország uniós csatlakozása előtt vezették be, továbbá bevezetésekor bizonytalan volt, hogy az támogatásnak minősül-e, a

⁹ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról (2006/C 54/08), HL C 54., 2006. 03. 04.

¹⁰ Részletesebben lásd Hargita Eszter, *Nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások*. Állami támogatások joga 2009/1. 55.

¹¹ Részletesebben lásd Gyürkés Anita, *Az Európai Bizottság C 10/2007. számú ügyben hozott határozatának – csoporton belüli kamat adóalapból történő levonása – ismertetése*. Állami támogatások joga 2009/1. 21.

Bizottság megállapította, hogy az intézkedés létező támogatás. A létező támogatások értékelése külön szabályok alapján, úgynevezett együttműködési eljárás keretében folyik. Ezek esetében nem lehet elrendelni a nyújtott támogatás visszafizettetését. Mivel Magyarország már jogszabállyal 2010. január elsejétől kezdődően hatályon kívül helyezte az intézkedést, nem volt szükség együttműködési eljárás indítására.

A 2009. év határozataival kapcsolatban kiemelendő, hogy felgyorsult a bizottsági jóváhagyási folyamat. A válsággal kapcsolatos eseteket a Bizottság is kiemelten kezelte, felismerve ezen intézkedések sürgősségét. Az általános esetek jóváhagyása is rövidült, köszönhetően annak, hogy a magyar hatóságok a korábbi évek tapasztalatait hasznosítani tudták.

A pénzügyi és gazdasági válsággal kapcsolatos intézkedések hatása a cikk megírásakor még nem értékelhető. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a válság miatt bevezetett új szabályok a felmerülő problémák jelentős részét kezelni tudták. Az is egyértelművé vált, hogy a Bizottság nem tervez további könnyítéseket (pl. nagyvállalkozások munkahelymegőrző támogatásának engedélyezése) a válsághelyzet miatt, még akkor sem, ha egy-egy tagállam a válság megoldását ilyen típusú intézkedéssel tartja a legcélravezetőbbnek.

Legkorábban 2010 közepén lesznek arra vonatkozó adatok, hogy a válság kapcsán megnyílt intézkedéseket hányan és mekkora összegben vették igénybe. A 2010 végén lejáró szabályrendszer meghosszabbítása a Bizottság kompetenciája. Az erről való döntés – a válság alakulása, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács iránymutatása alapján – várhatóan 2010 második felében születik meg.

2009-ben Magyarországnak címzett bizottsági határozatok

Támogatás megnevezése	Bizottság által adott szám	Eljárás hossza (hónap)	Bizottság határozat dátuma
Pénzügyi és gazdasági válság kapcsán jóváhagyott támogatások			
A pénzügyintézetekre vonatkozó támogatási intézkedések Magyarországon	N-664/2008	1,5	2009.02.12
A pénzügyintézetekre vonatkozó támogatási intézkedések Magyarországon (1. meghosszabbítás)	N-355/2009	2,5	2009.09.03
A pénzügyintézetekre vonatkozó támogatási intézkedések Magyarországon (2. meghosszabbítás)	N-662/2009	0,75	2009.12.17
Lakáshitelekre történő kormányzati kezességvállalás	N-358/2009	1	2009.07.13
Lakáshitelekre történő kormányzati kezességvállalás (1. meghosszabbítás)	N-603/2009	0,75	2009.11.24
Átmeneti támogatásnyújtásra vonatkozó ideiglenes támogatási program – Magyarország	N-77/2009	0,5	2009.02.24
A kedvezményes kamatozású kölcsönökre vonatkozó ideiglenes támogatási program – Magyarország	N-78/2009	0,5	2009.02.24
A támogatott állami kezességvállalásokra vonatkozó ideiglenes támogatási program – Magyarország	N-203/2009	2,5	2009.06.16
Az ideiglenes közlemény kezességvállalási szabályainak alkalmazása a Garantiqa Zrt. által kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatás támogatástartalmának kiszámítására vonatkozó módszertanra	N-114/2009	0,5	2009.03.10
Az ideiglenes közlemény kezességvállalási szabályainak alkalmazása az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány (AVHGA) által kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatás támogatástartalmának kiszámítására vonatkozó módszertanra	N-341/2009	1	2009.07.01

Támogatás megnevezése	Bizottság által adott szám	Eljárás hossza (hónap)	Bizottság határozat dátuma
Egyéb – hivatalos vizsgálati eljárás nélkül – jóváhagyott támogatások			
Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság beruházásának támogatása	N-671/2008	11	2009.11.30
Támogatás a magyarországi múzeumi gyűjtemények mobilitásához	NN-27/2009	3	2009.07.13
Előadó-művészeti szervezetek támogatása	N-464/2009	3	2009.10.28
Kulturális támogatás az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból	N-540/2008	5,5	2009.04.08
Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	N-316/2008	12,5	2009.07.13
A MÁV Zrt. és a MÁV-Trakció Zrt. közötti hitelátvállalások	NN-73/2008	3	2009.03.24
A korlátozott exportforgalmú kkv-k számára nyújtott rövid lejáratú exporthitel-biztosítás meghosszabbítása	N-601/2008	2	2009.01.23
Hivatalos vizsgálati eljárást lezáró és indító határozatok			
Csoporton belüli kamat adóalapból történő levonása	C-10/2007	31	2009.10.28
MOL lehetséges támogatása	NN-69/2008 C-1/2009	2	2009.01.13
A Péti Nitrogénművek lehetséges támogatása	NN-17/2009 C-14/2009	1,5	2009.04.29
Audi Hungaria Motor beruházásának támogatása	N-113/2009 C-31/2009	8	2009.10.28

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG HATÁROZATA A POSTBUS AG SZÁMÁRA NYÚJTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSI KOMPENZÁCIÓ TÁRGYÁBAN

STAVICZKY PÉTER

I. Bevezetés

A közösségi állami támogatási szabályok mindig is speciális ágazatként kezelték a közlekedési szolgáltatások, különösen a közszolgáltatási feladatok állami finanszírozását. Ezen a téren, az általános szabályoktól eltérően – ahol ez csak a 2000-es években valósult meg – a másodlagos jog¹ már az 1960-as évek vége óta tartalmaz bizonyos speciális rendelkezéseket a közszolgáltatási feladatokhoz kapcsolódó költségek állami finanszírozásáról. Ez a joganyag az 1370/2007/EK rendelet² (PSO rendelet) 2009. december 3-i hatályba lépésével jelentősen megváltozott, az állami támogatási szabályozás követi az Európai Bizottság liberalizációt előirányzó ágazati szabályozását. Ugyanakkor a szabályozás elvei a nem változtak, a közszolgáltatók a közszolgáltatáshoz kapcsolódó indokolt, ám meg nem térülő költségeit az állam megtérítheti.

Az alábbiakban bemutatásra kerül az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) közelmúltban közzétett határozata,³ amely egy osztrák busztársaság állami finanszírozása belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatával foglalkozik. A határozat több szempontból is

¹ A Tanács 1191/69/EGK számú a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i rendelete.

² 1370/2007/EK tanácsi rendelet a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, HL L 315., 2007. 12. 3., 1. o.

³ A Bizottság 2009/845/EGK határozata a Postbus Lienz körzetében érvényes közszolgáltatási szerződésére vonatkozó C 16/07 (ex NN 55/06) számú állami támogatásról HL L 306, 2009. 11.20. 26. o.

figyelemre méltó: egyrészt nyilvánvalóvá teszi, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az ún. Altmark-feltételek alkalmazását, és ezen belül az indokolt költségek körének meghatározását a közúti közszolgáltatási ágazatban, másrészt a határozat alapján felmérhető, hogy az PSO rendelet hatálybalépésével a tagállamok a korábbihoz képest mennyivel előnyösebb pozícióban vannak a közlekedési közszolgáltatások állami finanszírozásának uniós joggal való összeegyeztethetőségének megteremtése során.

II. Az ügy

1. Az ügy előzményei

A Bizottsághoz 2002-ben és 2003-ban is panasz érkezett egy magánfélől arra vonatkozóan, hogy a Tiroli Közlekedési Társaság (Verkehrsverbund Tyrol GmbH) a Postbus AG (a továbbiakban: Postbus) részére állami támogatás nyújt. A Bizottság információt kért az osztrák hatóságoktól a Postbus részére nyújtott állami finanszírozásról, majd 2007-ben az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése alapján eljárást indított⁴ a finanszírozási konstrukció részletes kivizsgálása érdekében. A Bizottság az eljárás során érdemi információt érdekelt harmadik felektől nem kapott, ezért döntését az osztrák hatóságok által rendelkezésére bocsátott információk alapján hozta meg.

2. Az intézkedés ismertetése

A Tiroli Közlekedési Társaság (TKT) minden évben jogszabály alapján támogatást kap a tartománytól, amely támogatás felhasználásával szervezi és finanszírozza a közúti tömegközlekedést a régióban. A TKT 2002-ben közszolgáltatási szerződést kötött a buszvonalak üzemeltetésére vonatkozó hatósági engedéllyel már korábbról rendelkező Postbus-szal bizonyos buszvonalakon személyszállítási szolgáltatás nyújtására. Mivel a Postbus már a szerződés megkötése előtt rendelkezett hatósági engedéllyel, a szerződésben meghatározott autóbuszvonalak üzemeltetése az osztrák jogszabályok értelmében üzleti célúnak (*eigenwirtschaftlich*) minősül. Az osztrák közbeszerzési jogszabályban

⁴ HL C 162, 2007. 07.14., 19. o.

az üzleti célú és a közérdekű (*gemeinwirtschaftlich*) fogalmak megkülönböztetése igen lényeges, mivel a közbeszerzési szabályok hatálya alá kizárólag a közérdekű üzemeltetésű vonalakra vonatkozó közszolgáltatási szerződések tartoznak. Ennek megfelelően a közszolgáltatási szerződést közbeszerzési eljárás nélkül ítélték oda. A szerződés alapján a Postbus két fajta szolgáltatás – *Bestelleistungen* és *Bestandsleistungen* – nyújtását vállalta.

Az ún. *Bestelleistungen* fogalom alatt a szerződés értelmében olyan autóbusszos tömegközlekedési szolgáltatások nyújtása értendő, amelyekért rögzített összegű ellentételezést kell fizetni (204 807 km-nyi szolgáltatásért 527 000 euró + ÁFA ellentételezésre jogosult a cég). Az ún. *Bestandsleistungen* fogalma a szerződés értelmezésében olyan autóbusszos tömegközlekedési szolgáltatások nyújtását takarja (952761 km), amelyek után négy összetevőből álló ellentételezést (1 690 000 €) kell fizetni az alábbiak szerint:

a) az összeköttetési díj (*Verbundabgeltung*), amelynek összegét évente és vonalanként az utasok számának megfelelően rögzítik;

b) a menetjegyek értékesítéséből származó, forgalmi adózás utáni és a Postbusnak visszaszármaztatott bevételek;

c) a Szövetségi Egészségügyi, Ifjúsági és Családügyi Minisztérium által a tanulók és szakképzésben résztvevők kedvezményes menetdíjának ellentételezéséül fizetett összeg; és

d) az ezen összegekből levonandó menetjegy-értékesítésből származó bevétel, illetve a tarifaszabályozás miatti ellentételezés.

A fentiek alapján a Postbus által 2002-ben teljesített szolgáltatások átlagára 1,92 €/km volt.

A közszolgáltatási szerződés aláírása előtt a TKT három különböző módszert alkalmazott annak ellenőrzésére, hogy a szerződésben meghatározott közszolgáltatási kötelezettségért járó ellentételezés indokolt mértékű-e. E három módszer: a kilométerenkénti költségek (*Prüfung nach Kilometersätzen*), a költségtételenkénti költségek (*Prüfung nach Kostensätzen*) és a költségek különböző kategóriái szerinti költségek (*Prüfung nach Einzelkostenpositionen*) vizsgálatán alapult.

3. A Bizottság eljárást indító határozata

2003 óta a közszolgáltatások finanszírozásának állami támogatási szempontú vizsgálata az Európai Bíróság által az Altmark Trans íté-

letben⁵ meghatározott feltételek mentén történik. A Bíróság által kialakított feltételrendszer alapján megállapítható, hogy az állam által egy közszolgáltatási feladathoz nyújtott kompenzáció valós előnyt (és így támogatást) jelent-e a szolgáltatásnak, vagy ez kizárható.

Az ítéletben foglalt feltételek a következők:

- a kedvezményezett vállalkozásnak közszolgáltatási kötelezettséggel kell rendelkeznie, és e kötelezettségeket világosan meg kell határozni,
- az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket objektív és átlátható módon előre meg kell határozni,
- az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításához szükséges költség egy része vagy egésze fedezéséhez szükséges összeget, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket és az ésszerű nyereséget,
- ha a közszolgáltatási kötelezettséget biztosító vállalkozást nem közbeszerzési eljárásan választották ki [...] a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell meghatározni, amelyeket egy átlagos, jól vezetett és az előírt közszolgáltatási követelmények teljesítéséhez megfelelő közlekedési eszközökkel felszerelt vállalkozás vállalt volna e kötelezettségek teljesítése érdekében, figyelembe véve az ezzel kapcsolatos bevételeket, valamint az említett kötelezettségek teljesítéséhez szükséges ésszerű nyereséget.

A Bizottság a szerződés vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a szerződés nem felel meg az ún. második Altmark-kritériumnak, és ezért nem zárható ki, hogy állami támogatást valósít meg. Mivel a kritériumok kumulatívak, a Bizottság előzetes vizsgálatában a harmadik és negyedik Altmar-kritérium teljesülését nem vizsgálta.

Mivel a Bizottság a támogatás létét nem tudta kizárni, a konstrukciót az eljárást indító határozatban az EK-Szerződés 73. cikke⁶ és a Tanács 1191/69/EGK a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás

⁵ A C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.].

⁶ A 73. (a Lisszaboni Szerződés számozása szerinti 93.) cikk alapján „a Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i rendelete⁷ alapján vizsgálta. A Bizottság megállapította, hogy az összeegyeztethető lehet a közös piaccal a rendelet 14. cikke alapján, mivel az ellentételezés Postbusnak fizetett összege *vélhetően* nem haladja meg a szerződésben foglalt közszolgálati kötelezettségek teljesítése révén felmerülő költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket, valamint a kötelezettségek teljesítéséért járó méltányos hasznot. Mindazonáltal a Bizottság úgy vélte, hogy mivel a Postbus nem közbeszerzési eljárással került kiválasztásra és egy közvetlen versenytársa azt állította, hogy a Postbus túlkompenzációban részesült, a szóban forgó versenytárs és valamennyi többi érdekelt fél számára lehetőséget kell adni, hogy véleményt mondjanak az Ausztria által a költségek ellenőrzése és a túlkompenzáció elkerülése érdekében végzett vizsgálat módszereiről, mielőtt teljes bizonyossággal el lehetne dönteni, hogy a Postbus túlkompenzációban részesült-e vagy sem.

4. Ausztria észrevételei a hivatalos vizsgálat során

Ausztria beadványában az Altmark-ítélet 37. pontjára⁸ utalva kiemelte, hogy a közlekedési ágazatra vonatkozó szabályok *lex specialis* jellege miatt, amennyiben egy intézkedés megfelel a 1191/1969/EGK rendelet előírásainak, akkor az nem minősül állami támogatásnak az EK-Szerződés általános előírásai alapján. Másodlagos érvként Ausztria arra hivatkozott, hogy amennyiben a 1191/69/EGK rendelet csak a támogatás összeegyeztethetőségét szabályozza, akkor is megállapítható, hogy a TKT és a Postbus közötti szerződés megfelel az Altmark-ítéletben előírt kritériumoknak. Mivel a *Bestelleistungen* és a *Bestandsleistungen* után járó díjazás mértékét egyaránt előzetesen, tárgyilagos és átlátható módon állapították meg, és a *Postbus* levezetett kilométerenként rögzített árban részesül, a második Altmark-kritérium teljesül. Továbbá a *Bestandsleistungen* vonatkozásában a kompenzációt meghatározó

⁷ HL L 156, 1969.06.28., 1. o.

⁸ „Először azt kell megvizsgálni, hogy az 1191/69/EGK rendelet alkalmazandó-e a szóban forgó, alapeljárásban szereplő közlekedési szolgáltatásokra. Csak amennyiben a válasz nemleges, akkor kell mérlegelni a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó általános rendelkezéseinek a szóban forgó, alapeljárásban szereplő támogatásokra való alkalmazását.”

tényezők is előzetesen és átlátható módon rögzítésre kerültek. Ausztria érvelése szerint a TKT kizárta a túlkompenzációt azáltal, hogy – három különböző módszerrel – az iparági átlaghoz mérten ellenőrzi a Postbusnak kifizetett kilométer-alapú díjat. Ausztria véleménye szerint e három költségellenőrzés mind a harmadik (túlkompenzáció hiánya), mind a negyedik (átlagos, jól működtetett vállalkozás) Altmark-kritériumnak való megfelelést biztosítja. Ausztria továbbá bemutatta a költségtételek – személyi jellegű ráfordítások, üzemanyag- és karbantartási költségek; járműköltség (értékvesztés), adminisztratív költségek– iparági átlag alapján történő ellenőrzésének pontos menetét.

1. A személyi jellegű ráfordítások tekintetében Ausztria egyrészt ismertette a menetrend szerinti szolgáltatás elvégzéséhez szükséges munkaórák indokolt számát, majd bemutatta, hogy egy vezetési órához mekkora nettó és bruttó munkabér tartozik.

2. Az üzemanyag- és karbantartási költségekkel kapcsolatosan Ausztria kifejtette, hogy az a finanszírozási, az értékvesztési és az ellenőrzési költségek kivételével a gépjárművel kapcsolatos minden költséget tartalmaz. Továbbá részletesen ismertette, hogy a szolgáltatás ellátásához milyen típusú (méretű) és átlagos fogyasztással rendelkező autóbuszok szükségesek, valamint mekkora karbantartási költségek szükségesek a járműpark fenntartásához.

3. A járművek beszerzésének és értékvesztésének költségeit Ausztria az alábbi feltételezések alapján állapította meg:

- a) Az autóbuszvonalak működtetéséhez 4 db 15 méter és 21 db 12 méter hosszú autóbuszra van szükség.
- b) A közszolgáltatási szerződés kiköti, hogy az autóbuszpark átlagéletkora nem haladhatja meg a 6 évet, és hogy a flotta legkevesebb 10 %-át évente fel kell újítani.
- c) Mennyi egy 12 méteres autóbusz beszerzési ára; az átlag éves tőkemegtérülés 5 % és az amortizációs időszak pedig 8 év, valamint ebből következően az egy járműre jutó annuitás értéke.
- d) Ugyanakkor, mivel a szerződés lehetővé teszi a járművek 12 éves üzemeltetését, a járműpark egyharmadát annak teljes amortizálódása ellenére üzemben tartják. Ezért a járművek beszerzési és értékvesztési költségei csak a járműpark kétharmadára, azaz 16 db autóbuszra vonatkoznak.

Adminisztratív költségként az előző költségek bizonyos százalékának megfelelő költség került felszámításra, ami fedezi az irodák és az irodai eszközök költségét.

A költségkategóriánkénti ellenőrzés során a TKT referencia értékeket állapított meg a sofőrkötség, az egyéb személyi jellegű ráfordítások, a járműkötség, az üzemanyagkötség, a gumibroncskötség, a karbantartás költsége és az adminisztratív költségek tekintetében. Bár a határozat az üzleti titkok törlése miatt nem tartalmazza, minden egyes költség típusra vonatkozóan pontosan levezetésre kerül, hogy miként kerül a referencia érték megállapításra (pl. sofőrkötség vonatkozásában: figyelembe véve a szabadságolásokat, betegállomány miatti inaktív időszakokat azt, hogy legkevesebb hány ember kell a flotta működtetéséhez, és a kollektív szerződés alapján mekkora a minimális bér és a pótlékok, aminél a TKT alacsonyabb összeget vett figyelembe).

Ezen gyakorlat bemutatását követően Ausztria azzal érvelt, hogy a TKT megfelelő, valószínű és óvatos becslések alapján mérte fel, hogy egy átlagos autóbusz-vállalat mennyit fordítana egy hasonló szerződés végrehajtására, és ennek megfelelően állapította meg a Postbusnak kifizetett árat. Ausztria emellett hangsúlyozta, hogy a Postbusnak kifizetett ellentételezés (azaz 2 217 000 euró) jóval a két költségellenőrzés közötti tartományon belül (2 224 965 euró, illetve 2 205 619 euró) maradt. Ezért Ausztria szerint a túlkompenzáció a Postbus esetében kizárható, és a cégnek kifizetett ár megfelel annak, amit egy átlagos, jól működtetett, járművekkel megfelelően felszerelt vállalkozás igényelt volna a szóban forgó szolgáltatások teljesítéséhez, illetve a közszolgáltatási szerződés az 1191/69/EGK rendelet 14. cikkének is maradéktalanul megfelel.

5. A Bizottság értékelése az eljárást lezáró határozatban

A Bizottság véleménye szerint a 1191/1969/EGK rendelet hatálya alá tartozó közszolgáltatási szerződések nem vonhatóak ki a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályainak hatálya alól. A Bizottság véleménye szerint a rendelet lehetővé teszi, hogy a közszolgáltatások kompenzálása a közös piaccal összeegyeztethető legyen, és mentesíti a tagállamokat annak előzetes bizottsági engedélyeztetése alól. Ezért a Bizottság szerint első sorban azt kell vizsgálni, hogy a kompenzáció állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor szükséges a közös piaccal való összeegyeztethetőségét is elemezni.

A Bizottság megállapította, hogy a *Postbus vállalkozásnak minősül*, illetve hogy a *kompensáció állami forrásból kerül nyújtásra*. Azt, hogy a Postbus a kompensációval az EK-Szerződés 87. cikke szerinti előnyben részesül a Bizottság az Altmark Trans ítéletben megfogalmazott feltételek vizsgálatával ellenőrizte.

Az első feltétel: A Postbus és a TKT közötti szerződés a kiegyensúlyozott közlekedési hálózat biztosítása érdekében különleges követelményeket határoz meg a szolgáltató tekintetében, tekintettel a vidéki lakosság alacsony népsűrűségére és a kiszolgált területek földrajzi adottságaira. Emiatt az üzemeltetők szolgáltatásukat szigorúan üzleti alapon ilyen feltételek (pl. viteldíj) mellett nem kínálnák. A Postbus vállalat köteles e szolgáltatások nyújtására; a betartandó menetrend és a szolgáltatás által lefedett autóbuszvonalak rögzítése szerződéses úton történt, vagyis a cég feladata ténylegesen tömegközlekedési közszolgáltatás ellátása Lienz körzetében. Ennél fogva az első Altmark- kritérium teljesül.

A második feltétel: A szerződés megkülönbözteti a *Bestelleistungen* és a *Bestandsleistungen* céljára folyósított kifizetéseket. A közszolgáltatási szerződés a nyújtandó közlekedési szolgáltatások mindkét kategóriájának esetében a biztosított szolgáltatás kilométeralapú díjazását írja elő, az egyik esetben bizonyos indokolt kiegészítésekkel. A Bizottság megállapította, hogy az autóbusz-közlekedési ágazatban kötött szerződések elfogadott gyakorlata, hogy az ellentételezés összegét a szolgáltatás keretében futott kilométerek alapján megállapított egységár és a szolgáltatás keretében futott összes kilométer alapján rögzítik, amennyiben a menetjegyek értékesítéséből származó bevétel kockázatát a tömegközlekedés szervezéséért felelős állami hatóság vállalja. A Bizottság az Ausztria által adott kiegészítő információk alapján megállapította, hogy az ellentételezés összegének a szolgáltatás keretében futott kilométerek alapján megállapított egységár és a szolgáltatás keretében futott összes kilométer alapján történő rögzítése teljesíti a második Altmark-kritériumot, mivel az ár/km és a szolgáltatás keretében futott összes kilométer megállapítása előzetesen, objektív és átlátható módon történt.

A harmadik feltétel: A hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a TKT által a

túlkompenzáció elkerülése érdekében választott módszer – azaz egy autóbusz-szolgáltatást nyújtó vállalat által kérelmezett ár és a szóban forgó iparágban megfigyelhető átlagár három különböző módszerrel való összehasonlítása – elfogadható bizonyíték a túlkompenzáció hiányára. Ugyanakkor a panasz ténye és a közbeszerzési eljárás hiánya miatt lehetőséget kellett biztosítani harmadik feleknek, hogy e tekintetben kifejtsek észrevételeiket. A panaszos a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően tájékoztatta a Bizottságot, hogy az eljárás továbbvitelében nem érdekelt, és más harmadik fél sem tett észrevételeket. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy az Ausztria által benyújtott kiegészítő magyarázat azt támasztja alá, hogy a TKT által a Postbusnak fizetett ár a szóban forgó iparágban megfigyelt átlagos költségek és az államigazgatás tapasztalatai fényében elfogadható és megfelelő ár. Egy ilyen megközelítés, amely módszeresen és utólagosan három különböző módszer szerint végez összehasonlítást az ágazat költségeivel, elegendő biztosítéknak tekinthető a túlkompenzáció hiányára, különösen azért, mert ha a módszer szerint túlkompenzáció kerülne megállapításra a Postbusnak azt vissza kellene fizetnie. Így a Bizottság szerint a harmadik kritérium is teljesül.

A negyedik feltétel: Ezt követően ellenőrizni kell, hogy a Postbus költségei egy jól vezetett vállalkozás költségeinek is megfelelnek-e. A hosszú ideig monopóliumok által uralt és ajánlattételi felhívások nélkül odaítélt szerződésekkel jellemzett autóbusz-közlekedési ágazatban nem feltétlenül mondható el minden aktív piaci szereplőről, hogy jól vezetett vállalkozás lenne. A Bizottság első megállapítása szerint Ausztria nem nyújtott be olyan magyarázatot, amely szerint a kompenzáció számításának paraméterei egy jól vezetett vállalkozás átlagos költségeit tükrözték volna. A Bizottság szerint Ausztriának olyan vállalkozások átlagos költségeit is be kellett volna mutatnia, amelyek az utóbbi években nagy számban nyertek el ajánlattételi felhívásokat az ágazatban. Emellett megállapítható, hogy a *Bestelleistungen* és a *Bestandsleistungen* esetében meghatározott kilométerenkénti egységár között 0,80 €/km különbség van. A Postbus vélhetően emiatt egy bizonyos árrésszel tud kalkulálni, amelyet a *Bestelleistungen* hatékonyságának javítására fordíthat. Ezek alapján a Bizottság szerint Ausztria nem bizonyította, hogy a TKT által a Postbusnak fizetett ár megfelel egy jól vezetett vállalkozás költségeinek, ezért a negyedik Altmark-kritérium nem teljesül.

Mivel a négy konjunktív Altmark-kritérium közül az egyik nem teljesül, a szerződés alapján meghatározott kifizetések – szelektív módon – előnyben részesítik a Postbust.

A *verseny torzulása* tekintetében a Bizottság megállapította, hogy a Postbus a teljes osztrák autóbusz-közlekedési piacon jelen van, és azon jelentős szerepet tölt be. E vállalat gazdasági előnyhöz juttatása tehát a verseny torzulásához vezethet. A vizsgálat tárgyát képező állami finanszírozás megakadályozhatja, hogy a Postbus által működtetett tömegközlekedési vonalakra más vállalkozások is kapjanak üzemeltetési engedélyt, mivel a támogatás erősíti a kedvezményezett vállalkozások pozícióját, amelyek így az engedélyek megújításakor vonzóbb üzleti feltételeket kínálhatnak.

A *tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást* illetően a Bizottság a határozatban kiemelte, hogy a helyi, illetve regionális tömegközlekedés Ausztriában és más tagállamokban is versenyre nyitott piac, mivel ezen a piacon egy vagy több vállalkozásnak nincs nemzeti monopóliuma, továbbá utalt az Altmark Trans ítélet 77 pontjára is.⁹ Tehát nem zárható ki, hogy a más tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozásoknak a vizsgált intézkedés folytán kisebb lesz az esélyük arra, hogy az osztrák piacon szállítási szolgáltatásokat nyújtsanak.

Így a Postbusnak nyújtott kompenzáció tekintetében az állami támogatás összes, az EUMSZ-ben meghatározott feltétele teljesül. Ennek megfelelően a Bizottság megvizsgálta a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét.

6. A támogatás összeegyeztethetőségének vizsgálata

Mivel közlekedési közszolgáltatáshoz kapcsolódó kompenzációról van szó, a Bizottság az összeegyeztethetőséget az EK-Szerződés 73. cikke és az annak végrehajtására kiadott tanácsi rendeletek alapján végezte el. A Bizottság megállapította, hogy Ausztria élt az 1191/1969/EK rendelet által biztosított azon lehetőséggel, amely alapján a városi és elővárosi közlekedési közszolgáltatások finanszírozását ki lehet venni a rendelet hatálya alól. Azonban a Postbus által nyújtott szolgáltatások regionális

⁹ „[...] Egyáltalán nem kizárt, hogy egy olyan állami támogatás, amelyben csak a helyi és regionális szállítási szolgáltatásokat bonyolító vállalat részesül, az eredeti tagállam területén kívül nemzetközi szállításokat bonyolító vállalat nem, hatással lehet a tagállamok közti kereskedelemre.”

szolgáltatásnak minősültek, így azokra ez a kivétel nem vonatkozik. A Bizottság a határozatban ismertette a rendelet által felállított szabályokat, amelyek szerint közlekedési közszolgáltatás két féle módon biztosítható: közszolgáltató kötelező kijelölésével és szerződés útján. Ausztria a két megoldás közül a szerződéssel történő kiválasztás mellett döntött, ezért a Bizottság a kompenzációt a 1191/1969/EK rendelet V. szakasza alapján vizsgálta, ami viszonylag tágan, de definiálja a közszolgáltatási szerződés tartalmát (nyújtható szolgáltatások, ellentételezésük, a szerződés módosítása, kiegészítése és felmondása, valamint a szerződés megsértésének szankciói).

Ezt követően a Bizottság megállapította, hogy a Postbus és a TKT közötti szerződés teljesíti a rendeletben foglalt előírásokat. Ugyanakkor, mivel a rendelet a közlekedési közszolgáltatók támogatásnak minősülő ellentételezésének összeegyeztethetőségére vonatkozóan nem tartalmaz konkrét előírásokat, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az ilyen támogatások összeegyeztethetőségének meghatározása szempontjából az EUMSZ-ből következő általános elvek, az ítélkezési gyakorlat és a Bizottságnak az ettől eltérő területeken alkalmazott határozathozatali gyakorlata a mérvadó. Ezt követően – annak ellenére, hogy hatálya kifejezetten nem terjed ki a közlekedési közszolgáltatásokra a Bizottság utal arra, hogy közszolgáltatások ellentételezésének összeegyeztethetőségére vonatkozó elveket a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály¹⁰ (a továbbiakban: keretszabály) 2.4. pontjában foglalta össze. A keretszabály 14. pontja alapján: „Az ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításával összefüggő költségeket, figyelembe véve az ehhez kapcsolódó bevételeket és a kötelezettségek biztosításából származó ésszerű nyereséget. Az ellentételezés összege tartalmazza az állam által vagy az állami erőforrásokból bármilyen formában odaítélt kedvezményeket.” Vagyis, a Bizottság szerint, amennyiben a TKT által a Postbusnak fizetett ellentételezés teljesíti ezeket – a harmadik Altmark-kritériummal egyező – a feltételeket, és amelyek teljesülését a Bizottság a vizsgálatának korábbi fázisában már megállapította, összeegyeztető a közös piaccal.

¹⁰ A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály. HL C 297., 2005.11.29. 4–7. o.

Ezt követően a Bizottság a Danske Busvognmænd ítélet¹¹ alapján elvetette Ausztria azon érvét, hogy a közlekedési közszolgáltatások ellentételezésére nem vonatkozik az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésében meghatározott tájékoztatási (helyesen bejelentési) kötelezettség. Az ítélet 77–79. pontjai alapján ez a mentesség csak az egyoldalúan kijelölt, tehát nem szerződés keretében megbízott, közszolgáltatókra vonatkozik.

A fentiek alapján a Bizottság a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a TKT által a Postbusnak fizetett ellentételezés, jogellenes, de összeegyeztethető támogatásnak minősül, feltéve, hogy Ausztria évente a már ismertetett három módszer (a kilométerenkénti költségek, a költségtételenkénti költségek és a költségek különböző kategóriái szerinti költségek) segítségével az ellentételezést összehasonlíttja az ágazatban megfigyelt átlagköltségekkel, és az esetleges túlkompenzációt visszafizetteti.

III. Összegzés

A Bizottság határozata hasznosnak tekinthető abból a szempontból, hogy viszonylag részletesen ismerteti a közúti közlekedési közszolgáltatások indokolt költségeit és azok kiszámításának, előzetes modellezésének módját. Emellett a határozat alapján megállapítható, hogy a közúti közlekedési közszolgáltatások tekintetében az Altmark-feltételek teljesülésére vonatkozó bizonyítást a Bizottság csak abban az esetben fogadja el, ha a közszolgáltató nyílt versenyben került kijelölésre. Egyéb esetekben (pl. közvetlen kijelölés) a nem teljes körű liberalizáció miatt még a többszintű költségellenőrzés és a piaci átlagköltségek alatti működtetés mellett sem látja egyértelműen bizonyítottnak, hogy a közszolgáltató állami kompenzálás szempontjából figyelembe vett költségei nem haladják meg „egy átlagos, jól vezetett és az előírt közszolgáltatási követelmények teljesítéséhez megfelelő közlekedési eszközökkel felszerelt vállalkozás” költségeit. Ennek következtében a kompenzáció minden ilyen esetben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá

¹¹ Az Elsőfokú Bíróság 2004. március 16-i ítélete a T-157/01 számú Danske Busvognmænd-ügyben [EBHT 2004, II-00917. o.].

tartozó állami támogatásnak minősül, amelynek a belső piaccal való összeegyeztethetőségének megteremtéséért a tagállam a felelős.

Ugyanakkor kiemelendő, hogy a PSO rendelet 2009. decemberi hatálybalépésével a tagállamok eljárási kötelezettségei jelentősen enyhültek. Ezért a jövőben az esetek nagy részében nem szükséges, hogy ezeket az intézkedéseket a tagállamok a Bizottsággal előzetesen engedélyeztessék, azonban a szigorú költségmegtározás és -ellenőrzés továbbra is a kompenzáció belső piaccal való összeegyeztethetőségének alapköve maradt, így a Postbus-határozatban foglaltak segítséget jelenthetnek más tagállamok gyakorlatának kialakítása során.

DELL PRODUCTS (LENGYELORSZÁG) SP. Z O.O.¹
RÉSZÉRE NYÚJTANDÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSRÓL
SZÓLÓ C 46/08 (KORÁBBI N 775/07) SZ.
EURÓPAI BIZOTTSÁGI HATÁROZAT²

HARGITA ESZTER – ZSARNÓCI CSABA³

A Dell⁴ lengyelországi beruházásának támogatásáról szóló határozat azért érdemel figyelmet, mert az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) ebben az esetben alkalmazta először a *nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól* szóló, 2009 közepén elfogadott közleményt⁵ (továbbiakban: részletes vizsgálati közlemény). Ez a határozat precedensként szolgálhat a hasonló esetek elbírálásához, mint például Magyarország esetében az Audi győri beruházásához⁶ nyújtandó támogatás.

A Dell lengyelországi beruházásának elbírálására egyaránt vonatkoznak az általános eljárási szabályok (előzetes vizsgálat és hivatalos vizsgálati eljárás) és a részletes vizsgálati közlemény rendelkezései⁷

¹ Továbbiakban Dell Lengyelország.

² A Bizottság határozata (2009. szeptember 23.) a Lengyelország által a Dell Products (Lengyelország) Sp. z o.o. részére nyújtani tervezett C 46/08 (korábbi N 775/07) sz. állami támogatásról, HL [2010] L 29, 2010. 02.02., 8 – 33. o.

³ Hargita Eszter a Pénzügyminisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda, Zsarnóci Csaba Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerzők saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda vagy az Állandó Képviselet hivatalos véleményének.

⁴ Hivatalos nevén Dell Inc (USA).

⁵ HL C 223., 2009. 09. 16.

⁶ C-31/2009 – Audi Motor Hungaria Kft-nek nyújtott támogatás (még nem publikált).

⁷ Részletesebben lásd Hargita Eszter: Nagyberuházási projektekhez nyújtott regio-

(részletes vizsgálat). A könnyebb érthetőség érdekében az eset bemutatása előtt röviden emlékeztetünk az általános szabályokra.

I. Általános eljárási szabályok

A beruházási támogatásokra vonatkozó szabályokat tartalmazó *nemzeti regionális támogatásokról* szóló közösségi iránymutatás⁸ (továbbiakban: regionális iránymutatás) meghatároz egy felső határértéket (100 millió euró elszámolható költségű beruházáshoz nyújtható maximális támogatás), amely feletti összegre vonatkozó támogatásnyújtási szándékot (még akkor is, ha a támogatást a Bizottság által jóváhagyott támogatási programból nyújtanák) a tagállamoknak előzetes engedélyezésre be kell jelenteni a Bizottságnak. A bejelentést követően a Bizottság *előzetes vizsgálatot* folytat, melynek eredményeként vagy jóváhagyja a támogatást vagy *hivatalos vizsgálati eljárást* indít, amennyiben a támogatás uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban kételyei merülnek fel vagy a vonatkozó uniós szabály erről rendelkezik. A hivatalos vizsgálati eljárás lehetőséget ad arra, hogy az érdekelt felek (ún. harmadik felek) megküldjék észrevételeiket a Bizottságnak. Észrevételeket általában az érintett tagállam(ok), a kedvezményezett és annak versenytársai tesznek. A harmadik felektől a Bizottsághoz érkezett észrevételeket az érintett tagállam is megkapja, és arra írásban reagálhat.

A regionális iránymutatás értelmében a bizottsági jóváhagyást igénylő nagyberuházások esetében, a tervezett támogatás pontos hatásainak felmérése céljából a Bizottságnak vizsgálnia kell, hogy a beruházás eredményeként a kedvezményezett piaci részesedése és kapacitása hogyan változik. Ez mind az előzetes vizsgálatnak, mind a hivatalos vizsgálatnak kulcseleme. Az EK-Szerződés 88. cikke [2009. december 1-je óta az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 108. cikke] (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást kell kezdeményezni, amennyiben az előzetes vizsgálat során kiderül, hogy

- a) a támogatás kedvezményezettjének részesedése az érintett termék érintett piacán (vagy érintett termékek érintett piacain) a

nális támogatások. In *Állami támogatások joga*, 2009/1. szám, 55.

⁸ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról (2006/C 54/08), HL C 54, 2006. 03. 04.

beruházást megelőzően vagy a beruházás eredményeként meghaladja a 25%-ot; vagy

- b) a beruházás által létrehozott termelési kapacitás az érintett termék piacának több mint 5%-át teszi ki, kivéve, ha az adott piac átlagos növekedése meghaladta az Európai Gazdasági Térség (továbbiakban: EGT) GDP-jének átlagos növekedését.

Amennyiben a hivatalos vizsgálati eljárás végén bebizonyosodik, hogy a fenti értékek nem kerülnek meghaladásra, és a beruházás, illetve a támogatás a regionális iránymutatás egyéb feltételeit is teljesíti, a Bizottság engedélyezi a támogatást. Ellenkező esetben viszont a Bizottság tovább vizsgálja (*részletes vizsgálati eljárás*) a támogatás ösztönző hatását, illetve a beruházás pozitív és negatív hatásait, annak megállapítása érdekében, hogy a támogatás előnyei meghaladják-e a versenytorzításból és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásból származó negatívumokat.

A részletes vizsgálati közlemény ismerteti azokat a szempontokat, amelyeket a Bizottság a részletes vizsgálati eljárásban értékel. Ennek konkrét alkalmazását a következőkben szemléltetjük.

II. Az eljárás

1. A Dell lengyelországi beruházásnak paraméterei

A Dell vállalat új üzem létrehozását tervezi Lengyelországban a Łódź tartományban lévő különleges gazdasági övezetben. A beruházás 2007-ben indult, és várhatóan 2012-ben fejeződik be. Az üzem személyi számítógépeket (asztali számítógép és notebook) és szervereket gyárt majd. A beruházás összege folyó áron megközelítőleg 190 millió euró. Az új üzemből legalább 1200 új munkahely jön létre, és a Dell Lengyelország beszállítói részéről további közvetett beruházásokra lehet számítani a régióban, mintegy 53 millió euró értékben.

Lengyelország a beruházáshoz folyó áron 54,5 millió euró támogatást ígért, a támogatási intenzitás 27,81% (jelenértéken)⁹.

Az 54,5 millió eurós támogatás összetétele a következő:

- vissza nem térítendő beruházási támogatás (az összes támogatás ~44%-a),

⁹ Diszkont kamatláb 5,94%.

- vissza nem térítendő munkahely-teremtési támogatás (~25%),
- a lódzi különleges gazdasági övezetben fizetendő díjból 55%-os kedvezmény a 2007-2017. évekre (~3%),
- a villamosenergia-vezeték áthelyezésének költsége a Dell Lengyelország tulajdonába lévő földterületen (~2%),
- társasági adó alóli mentesség a 2008–2018 közötti időszakban (~22%),
- ingatlanadó alóli mentesség a 2008–2018 közötti időszakban (~4%).

2. Előzetes vizsgálati eljárás

A lengyel állam a Dell lengyelországi beruházásához több támogatást kívánt adni, mint amennyit egy 100 millió euró elszámolható költségű beruházáshoz adhatna, ezért 2007-ben jóváhagyásra bejelentette a támogatásnyújtási szándékot a Bizottságnak.

Az előzetes vizsgálat során a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Dell Lengyelország beruházása megfelel a regionális iránymutatás általános feltételeinek, azaz:

- a Dell nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak,
- a tervezett beruházás új létesítmény felállításával kapcsolatos induló beruházás,
- a kedvezményezett a beruházás megkezdése előtt benyújtotta a támogatás iránti kérelmét, és a lengyel hatóságok írásban megerősítették, hogy ha azt a Bizottság is jóváhagyja, a Dell Lengyelország megkapja a támogatást,
- a kedvezményezett az elszámolható költségek legalább 25%-át saját forrásból finanszírozza,
- a kedvezményezett vállalta a beruházás által létrehozott üzem és a munkahelyek öt évig való fenntartását,
- a tervezett támogatás nem haladja meg a regionális támogatási térkép szerint adható maximális támogatást.

A Bizottságnak meg kellett határoznia az érintett termékpiacot és a földrajzi piacot ahhoz, hogy a piaci részesedést és a kapacitásnövekedést vizsgálni tudja. Ennek keretében három kérdéskör tekintetében merültek fel kétségei:

A személyi számítógépek piacát tovább kell-e bontani asztali számítógépek és a notebookok piacára?

A kapacitásnövekedés számítása mi alapján történjen? (Az új beruházás kapacitásnövekedése vagy a cégcsoport európai kapacitásnövekedése.)

Milyen szempontok alapján történjen a szerverpiac szegmentálása?

Az érintett termékpiac tekintetében a Bizottság számára egyértelmű volt, hogy a személyi számítógépek, illetve a szerverek külön termékpiacokat képeznek. Azt a kérdést azonban nem tudta eldönteni az előzetes vizsgálat során, hogy a személyi számítógépek piacát tovább kell-e bontani asztali számítógépek és a notebookok piacára. Ennek eldöntése azért volt fontos, mert az asztali számítógépek piacának növekedése – darabszámot és értéket tekintve – alatta marad az EGT GDP-je átlagos növekedésének. Sőt értéket, azaz gyártói bevételt tekintve az asztali számítógépek piaca negatív növekedést mutat, tehát hanyatló piacnak minősül. Így, ha az asztali számítógépek és a notebookok nem minősülnek egységes termékpiacot alkotó termékeknek, és az utóbbi kapacitásnövekedése meghaladja az 5%-ot, a támogatás engedélyezésére csak a hivatalos vizsgálati eljárás indítása után, részletes vizsgálat alapján kerülhet sor.

A kapacitásnövekedés számításával kapcsolatban Lengyelország azt az álláspontot képviselte, hogy a Dell Lengyelország által létrehozott kapacitást nem a kedvezményezett szintjén, hanem a Dell-csoport EGT-n belüli teljes kapacitására gyakorolt hatása alapján kell vizsgálni. Ennek háttérében azt állt, hogy 2008-ban döntés született a Dell-csoporton belül a limericki (Írország) gyár bezárásáról. Az írországi termelési kapacitás várható csökkenésének és a lengyelországi termelési kapacitás növekedésének mérlegét figyelembe véve, az asztali számítógépekre vonatkozó teljes kapacitásnövekedés nem érné el az asztali számítógépek piacán a kritikus 5%-os határértéket.

A szerverek piacának meghatározásához a Bizottság korábbi, vállalkozások egyesülésére (merger) vonatkozó határozatait használta precedensül, mikor az ártartomány alapján meghatározott piaci szegmentáció alkalmazására tett javaslatot. Ugyanakkor a Bizottság korábbi, vállalkozások egyesülésére vonatkozó határozataiban elismerte, hogy másfajta szegmentáció is lehetséges, aszerint, hogy a szerverekben milyen architektúrájú utasításkészletű processzor van (x86 vagy nem x86). Az x86-os szerverek világszerte a Dell piaci részesedés a beruházás előtt és után is meghaladja az érintett piacon értékesített termékek 25%-át.

A fentiek alapján a Bizottság nem tudta egyértelműen kizárni, hogy a piaci részesedésre és a kapacitásnövekedésre vonatkozó határértékek betartásra kerülnek, ezért 2007. december 27-én hivatalos vizsgálati eljárást¹⁰ indított.

3. Hivatalos vizsgálati eljárás

Eljárásindító határozatában a Bizottság az érintett termékpiacon, a földrajzi piacok, és a kapacitásnövekedés kiszámításával kapcsolatos kérdések mellett kérte az érintett feleket, hogy a részletes vizsgálat lefolytatásához is szolgáltatassanak információkat, különös tekintettel a támogatás céljáról, a támogatás eszközének megfelelőségéről, ösztönző hatásáról, a támogatás arányosságáról, a piaci befektetők kiszorításáról és a kereskedelmet érintő hatásáról.

Az eljárás során a Bizottságnak az Európai Parlament egyik ír képviselője (Kathy Sinnott), a Hewlett-Packard (HP) cég, és egy magát felfedni nem kívánó versenytárs küldött észrevételeket.

Az ír képviselő azt kifogásolta, hogy a Dell az írországi gyártását telepíti át Lengyelországba, és a lengyel állam ehhez támogatást adhat.

A HP és a magát felfedni nem kívánó másik versenytárs – többek között – az asztali számítógépek és notebook-ok, illetve a szerverek érintett piacának vonatkozásában tettek észrevételeket. Míg a HP amellet érvelt, hogy az asztali számítógépek és notebookok egységes termékpiacon alkotnak, a másik versenytárs ennek ellenkezőjét bizonygatta. A szerverek termékpiaconak felosztása tekintetében a HP nem foglalt határozottan állást, de úgy ítélte meg, hogy az ártartomány alapján történő felosztás nem állja meg a helyét, és javasolta, hogy azt a Bizottság vizsgálja felül. A névtelen versenytárs egyértelműen az utasításkészlet architektúrája (x86-os és nem x86-os gépek) szerinti felosztás mellett érvelt. A szerverek földrajzi piaca tekintetében a HP úgy ítélte meg, hogy az legalább EGT-szintű, de kiterjedhet az egész Európát, Közép-Keletet és Afrikát magába foglaló térségre (továbbiakban: EMEA).

Lengyelország a fenti észrevételek kapcsán a Bizottságnak megküldött állásfoglalásában továbbra is fenntartotta korábbi véleményét. Nem értett tehát egyet a személyi számítógépek piacának további alpiacokra (asztali számítógép és notebook) való bontásával. Úgy vélte, hogy mivel

¹⁰ HL C 25., 2009.01.31.

az írországi gyár bezárása nem a lengyelországi gyár létesítése miatt következett be (a döntés az előbbiről 2008-ban, utóbbiról 2006-ban született), a kapacitásadatoknál nem csak a lengyel gyár kapacitásnövekedését, hanem az írországi kapacitáscsökkenést is figyelembe kell venni. A kapacitásnövekedési rátánál csak a mennyiségi adatok figyelembevétele mellett érvelt. A szerverpiac esetében az ártartomány alapján történő felosztást tartotta helyesnek és a szerverek földrajzi piacának az EGT-t, vagy maximum EMEA-t tekintette.

Amennyiben a Bizottság elfogadta volna a lengyel állam álláspontját, minden további vizsgálódás nélkül jóvá kellett volna hagynia a támogatást, mivel a lengyel megközelítés alapján a regionális iránymutatásban szereplő, a piaci részesedésre és a kapacitásnövekedésre vonatkozó határértékek nem kerültek meghaladásra.

A Bizottság azonban más véleményen volt.

Az asztali számítógépek és notebookok tekintetében a Bizottság úgy döntött, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás során beérkezett információk alapján nem lehet az érintett termékpiaco(ka)t egyértelműen meghatározni. A Dell lengyelországi beruházása támogatására vonatkozó határozat alkalmazásában az asztali számítógépeket és a notebookokat külön termékpiachoz tartozónak tekintette annak érdekében, hogy külön lehessen elemezni az esetlegesen csak az asztali számítógépek piacát érintő hatásokat.

A létrehozott kapacitás tekintetében a Bizottság úgy vélte, hogy egy kedvezményezett másik tagállamban lévő kapacitásának csökkenését nem lehet figyelembe venni, mivel a regionális iránymutatás „a projekt által létrehozott termelési kapacitás” fogalmat használja, amely kizárja, hogy – a projekt által létrehozott kapacitással együtt – az EGT területén a kedvezményezett vállalatcsoporthoz tartozó többi létesítmény vagy vállalat termelési kapacitását is figyelembe vegyék. Nem fogadta el a Bizottság azt sem, hogy a kapacitásadatok meghatározása csak mennyiségi adatok alapján történjen, azaz az érték szerinti meghatározást is szükségesnek tartotta. Érdemes megjegyezni, hogy az autóipari beruházások támogatásra vonatkozó határozatoknál¹¹ a Bizottság eltekintett az érték szerinti adatok vizsgálatától.

¹¹ Lásd pl. N-767/2007 – Ford Craiova HL 238, 2008. 09.17. és N-671/2008 – Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság részére nyújtott támogatás HL C 28, 2010. 02.04.

A szerverek érintett termékpiacának felosztásával kapcsolatosan a beérkezett észrevételek alapján a Bizottság elállt korábbi álláspontjától, és úgy határozott, hogy mégsem lehet egyértelműen az ártartomány alapján történő felosztást követni. A szerverek érintett földrajzi piacát pedig az EMEA térségnél tágabban határozta meg.

A fentiek alapján a regionális iránymutatásban a piaci részesedésre és a kapacitásnövekedésre vonatkozó határértékek több esetben¹² is meghaladásra kerültek, ezért szükséges volt lefolytatni a részletes vizsgálatot.

4. Részletes vizsgálat

A részletes vizsgálathoz a lengyel hatóságok egy gazdasági elemzést nyújtottak be, amelyet a LECG Consulting cég tanácsadói által – a Dell Lengyelország nevében – készített tanulmány alapján állítottak össze. A tanulmány részletesen elemzi a támogatás pozitív hatását a hivatalos vizsgálati eljárást indító határozatban meghatározott követelmények alapján. Az elemzésből a következőket emeljük ki.

A támogatás pozitív hatásai

A támogatás célja: Łódź tartományban a munkanélküliség több mint 17%-os, és a tartomány fejlettsége elmarad az országos átlagtól¹³. A beruházás közvetlen és közvetett hatásai elősegítik a munkahelyteremtést, és ez előmozdítja a regionális fejlődést. Ezt tovább erősíti a beruházási projekt hatására várhatóan meginduló klaszteresedés, amelynek keretében az ugyanazon vagy kapcsolódó ágazatokban tevékenykedő vállalkozások települnek le a közelben, hogy részesüljenek a külső méretgazdaságosságból származó előnyökből. Lényeges a Dell Lengyelország beruházásának hozzájárulása a munkahelyteremtéshez, amelynek hatására várhatóan több mint 2 500 új munkahely jön létre 2010 januárjáig, amely további mintegy 1 300 közvetett munkahellyel egészül ki a régióban található beszállítók, alvállalkozók és szolgáltatók szintjén.

¹² Például a szerverek esetében x86-os szegmens részesedése több mint 25% a világpiacon vagy asztali számítógépek kapacitása több mint 5% egy olyan piacon, ahol a növekedés alacsonyabb, mint az EGT GDP-jének átlagos növekedése.

¹³ Részletesen lásd később.

A beruházás emellett hatást gyakorol az *oktatás* területére, hozzájárul a helyi innovációhoz, a tudásalapú gazdaság és információs társadalom kialakulásához. A Dell két helyi felsőoktatási intézménnyel működik együtt,¹⁴ és más, Łódź tartományban működő hasonló intézményekkel is együttműködésre kíván lépni.

A Dell lengyelországi gyára az egyik legfejlettebb lesz a világon, ezért a beruházás nagy valószínűséggel együtt jár majd a tudás helyi gazdaságba történő továbbgyűrűzésével (*tudástranszfer*). Az általa a tartományban meghonosított irányítási és gyártási eljárásokban gyökerező tudástranszfer eredményeképpen korszerűbb operatív, pénzügyi, műszaki, logisztikai és ügyfélkezelési ismeretek terjednek el a régióban.

A helyi gazdaság kibocsátása és a beáramló tőke növekedésével a Dell megjelenése elősegíti az életszínvonal növekedését Łódź tartományban és Lengyelország más területein is (*multiplikátor hatás*). Az USA-ban eszközölt, hasonló beruházás hatásait elemző tanulmány szerint, minden egyes Dell által létrehozott munkahely után átlagban két másik munkahely jött létre helyi szinten, és további 2,5 munkahely teremődött az USA más régiójában. Ez alapján a Dell által becsült 17,3 millió eurós éves munkabéreköltség várhatóan további 13 millió eurós munkabéreköltséget teremt új munkahelyek létrehozásával Łódź tartományban és évi 9,5 millió eurót Lengyelország egészében.

A támogatási eszköz megfelelése: Lengyelország egészének gazdasági fejlődését segítették és segítik általános intézkedésekkel, de Lengyelországon belül továbbra is jelentős fejlettségbeli különbségek vannak. Łódź tartományban az egy főre jutó GDP elmarad az országos átlagtól. A munkanélküliség az országos átlagnál magasabb, és a hosszú távú munkanélküliség mutatói is magasabbak, mint Lengyelországban általában. Ezenkívül a Łódź tartomány és Lengyelország között az átlagos munkabérek tekintetében fennálló szakadék a 2004 és 2007 közötti időszakban tovább szélesedett. A Lengyelországba irányuló beruházások ösztönzését célzó országos szinten végrehajtott általános intézkedések csak mérsékelt hatást gyakoroltak a külföldi működőtőke-beruházásokra. A tanulmányban közölt adatok szerint, az Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok közül Lengyelországban a legalacsonyabb a GDP százalékában kifejezett külföldi működőtőke-

¹⁴ Ösztöndíjak, tanulmányok készítésére szóló megbízások vagy gyakornoki munkalehetőség formájában.

beruházások mértéke. Łódź tartomány viszonylagos alulfejlettsége arra utal, hogy a tartományban több célzott beavatkozásra van szükség. A nagyberuházásoknak a fent bemutatott tovaggyűrűző hatásai nagyon pozitívan hatnak az egész tartomány fejlődésére.

Ösztönző hatás: A projektet a Dell mindenképpen megvalósította volna, mert a piaci igények kielégítésére szüksége volt a plusz kapacitásra. Ezért azt kell megvizsgálni, hogy a támogatás szükséges volt-e ahhoz, hogy a beruházás a kiválasztott régióban valósuljon meg, és nem egy alternatív régióban. A Dell egy 2006 tavaszán készített elemzésének segítségével bizonyította, hogy a beruházásról való döntés előtt több lehetséges helyszínt megvizsgáltak. Végül két helyszín maradt „versenyben”: a lengyel Łódź és a szlovákiai Nyitra. E két helyszín előnyeit vetették össze. A 2006-os dokumentum a két helyszínre való betelepülés jelenértéken számított nettó költségei közötti különbségekre vonatkozó kvantitatív összehasonlító elemzést is tartalmazott. E dokumentum alapján a LECG tanácsadó cég elemzést készített a két helyszínre való betelepülés nettó költségterheiről. Ezen elemzés kimutatta, hogy támogatás nélkül a Dellnek előnyösebb lett volna Szlovákiában megvalósítani a beruházást (a lengyel helyszín költséghátránya jelenértéken 40 millió euró volt). A Dell továbbá olyan dokumentumokat mutatott be, melyek egyértelművé tették, hogy a Dell csak a lengyel hatóságok által aláírt támogatási szándéknyilatkozat birtokában döntött a lengyel helyszín mellett.

Támogatás arányossága: A részletes vizsgálati közlemény értelmében, amennyiben egy beruházás mindenképpen megvalósult volna, a támogatás akkor minősül arányosnak, ha az egyenlő a kedvezményezettnek a támogatott régióban történő beruházásához kapcsolódó nettó költségei és az egyéb régiókban történő beruházás nettó költségei közötti különbséggel. Ez a Dell lengyelországi beruházása esetében teljesül, mivel Łódź költséghátránya 40 millió euró volt, a támogatás összege pedig jelenértéken 39,4 millió euró.

A Bizottság a fenti lengyel érvelést minden ponton elfogadta.

A támogatás negatív hatásai

A részletes vizsgálati közlemény értelmében a Bizottságnak vizsgálnia kell a támogatás negatív hatásait. Ha a beruházásnak volt alternatív telephelye „és a támogatás arányos, akkor az olyan torzulásra utaló jelek,

mint a magas piaci részesedés és a szűkülő piacon mutatkozó kapacitásnövekedés elvileg a támogatás nélkül is ugyanazok lennének”¹⁵, azaz ezeket a negatív tényezőket a Bizottság nem tekinti olyannak, amelyek miatt a támogatás nyújtását el kellene utasítania. A Bizottság a negatív hatások vizsgálata során a következő eredményre jutott.

A magánbefektetések kizorítása: A Bizottság álláspontja szerint nem lehet arra következtetni, hogy a kedvezményezett piaci befolyása a támogatás miatt nőne, mivel a beruházás mindenképpen megvalósult volna. Ugyanez vonatkozik a nem hatékony piaci struktúrák létrehozására és fenntartására, ugyanis a Bizottság álláspontja szerint az, hogy a beruházás jelentős termelési kapacitás növekedéséhez vezethet, nem jelenti azt, hogy a támogatás kizorítja a magánbefektetéseket, hiszen a támogatás csak a helyszín megválasztására van hatással.

Kereskedelemre gyakorolt negatív hatások: E tekintetben azt vizsgálja a Bizottság, hogy a támogatás eredményezheti-e az egyik régióban meglévő tevékenység áttelepülését egy másik régióba egy újabb gazdasági tevékenység kialakulása következtében. A Bizottság elfogadta a lengyel hatóságok évelését, mely szerint az írországi gyár bezárására a 2008-2009-es válsághatására került sor, és nem a lengyel gyár létrehozása azaz nem a gyár átköltöztetése miatt történt.

A részletes vizsgálati közlemény szerint¹⁶, ha a támogatás nélkül a beruházás egy szegényebb régióba (több regionális hiányosság – magasabb maximális regionális támogatási intenzitás) vagy a célrégióhoz hasonló regionális hiányosságokkal rendelkezőnek ítélt régióba (azonos maximális regionális támogatási intenzitás) települt volna, akkor a támogatást a Bizottság várhatóan nem engedélyezi.

A Bizottság a támogatás bejelentésekor (2007) hatályos támogatási térkép alapján vizsgálta a támogatás megfelelőségét, nem a vállalat által hozott döntés időpontjában (2006) hatályos támogatási térkép (2006-ban Nyitra és Łódź térségében is 50%-os volt a maximális támogatási intenzitás) alapján. A támogatás maximális intenzitása 2007–1013 időszakban Nyitra térségében 40%, míg Łódź tartományban 50%. A támogatás maximális intenzitásában jelentkező különbség azt tükrözi, hogy – a 2000 és 2002 közötti időszakra vonatkozó vásárlóerő-egyen-

¹⁵ 40. bekezdés.

¹⁶ 53. bekezdés.

értéken mért adatok alapján – az EU-25-re vetített egy főre jutó átlagos GDP 45,42% Nyitra térségében és 41,45% Łódź tartomány esetében. A határozat emellett további mutatószámokat (pl. munkanélküliség mértéke, szegénység általi fenyegetettség mértéke, nettó migrációs ráta) tartalmaz annak bizonyítására, hogy Łódź tartomány fejletlenebb, mint a nyitrai térség, és ezért az szegényebb régiónak minősül.

A támogatás pozitív és negatív hatásainak összevetése után a Bizottság engedélyezte a támogatást.

III. Értékelés

A Dell-határozat arra enged következtetni, hogy azokban az esetekben, ahol nem egyértelmű az érintett termék vagy az érintett termékpiac meghatározása, a Bizottság minden lehetséges piacot megvizsgál, és ha ezek valamelyikén a piaci részesedés vagy a kapacitásbővülés meghaladja a küszöbértéket, lefolytatja a részletes vizsgálatot.

A Bizottság ragaszkodik a részletes vizsgálati közleményben foglaltakhoz olyan támogatások esetében is, amelyek bejelentése (jóval) a közlemény 2009. évi elfogadása előtt történt, azaz a támogatásról született tagállami döntéskor és/vagy annak bizottsági bejelentéskor nem volt ismert, hogy a támogatás jóváhagyásának feltétele egy valós alternatív telephely megléte.¹⁷ Nem elegendő tehát, ha utólag azt bizonyítja a cég, hogy ha ezt a beruházást egy fejlettebb régióban valósította volna meg, az sokkal kevesebbe került volna, hanem azt kell dokumentálnia, hogy a szóban forgó beruházásról való döntéskor több helyszín is felmerült.

Az eset tapasztalatai azt mutatják, hogy azon beruházások esetében, ahol bizonyíthatóan volt/van alternatív telephely, a részletes vizsgálati eljárásban elegendő az ösztönző hatás bemutatása (azaz az alternatív telephelyen többre került volna a beruházás) és a túlkompenzáció elkerülésének bizonyítása (tehát a támogatás csak a költséghátrányt kompenzálta). Ezekben az esetekben a Bizottság nem foglalkozik a magán

¹⁷ Ez ellentétnek tűnik az Elsőfokú Bíróság T-357/02 Freistaat Sachsen kontra Bizottság ügyben hozott határozatával, amelyben kimondta, hogy az állami támogatási anyagi jogszabályok visszaható alkalmazása jogellenes. [EBHT 2007. II-01261.] 94. és azt követő pontok.

befektetők kiszorításának lehetőségével, vagy azzal, hogy a beruházás eredményeként létrejövő termék, hanyatló piacra kerül.

A Dell-eset érdekessége, hogy a cég 2006-ban döntött a beruházásról, amikor mind a két lehetséges helyszínen 50%-os volt a maximális intenzitás. Ha ezt vette volna figyelembe a Bizottság, akkor a támogatást valószínűleg elutasította volna a részletes vizsgálati közleményben foglaltak alapján.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG PRIVATIZÁCIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSÉRE VONATKOZÓ GYAKORLATA, ILLETVE ANNAK VÁLTOZÁSA A BANK BURGENLAND-ESET TÜKRÉBEN

GYÜRKÉS ANITA

A cikk első fele ismerteti a privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó uniós másodlagos joganyagot, illetve az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) döntési gyakorlatát különböző eseteken keresztül. Ezt követően a cikk második felében részletes bemutatásra kerül Bizottság Bank Burgenland ügyben hozott határozata¹, és annak várható hatása a joggyakorlat alakulására.

I. A Bizottság privatizációra vonatkozó joggyakorlata

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak az az intézkedés minősül, melynek keretében egy vállalkozás az államtól olyan gazdasági előnyben részesül, melyet piaci körülmények között nem szerezhett volna meg.² 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

¹ 2008/719/EK sz. bizottsági határozat a Bank Burgenland részére nyújtott állami támogatásról HL L 239/32., 2008.04.30.

² C-342/96. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (Tubacex) [EBHT 1999, I-2459. o. 41. bekezdés].

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. A viszonyítási alap minden esetben a potenciális magánbefektető viselkedése, vagyis amennyiben az állam a piaci körülményeknek megfelelően használja fel forrásait, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak (piaci magánbefektető – máshol magánpiaci eladó elve).³

A Bizottság a XXIII. Versenypolitikai jelentésében⁴ adott először iránymutatást (továbbiakban: Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás) a privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozóan. A cél olyan „safe harbour” lehetőségeket meghatározása volt, melyek lehetővé teszik a tagállamok számára az állami tulajdonban lévő vállalkozások eladását oly módon, ami automatikusan kizárja állami támogatás megvalósítását. Az első ilyen lehetőség a tőzsdén keresztül történő eladás, amelyről a Bizottság úgy ítéli meg, hogy minden esetben hiteles képet ad a vállalkozás piaci értékéről, mivel az eljárás elméletileg minden érdeklődő számára nyitott és a profitmaximalizáláson alapul. A másik lehetőség egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes felhíváson keresztüli értékesítés, amennyiben a vállalkozást a legmagasabb ajánlatot tevőnek adják el, és az ajánlattevők elegendő idővel és információval rendelkeztek a vagyonelemek értékeléséhez. Ha a privatizációt a fenti két eljárás mellőzésével hajtják végre, a Bizottság vélelmezi, hogy az állami támogatást tartalmazhat, ezért a tranzakciót előzetesen be kell neki jelenteni.

³ C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. egyesített ügyek Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I-4103. o.]; T-228/99 és T-233/99. sz. egyesített ügyek Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Nordrhein Westfalen tartomány kontra Bizottság [EBHT 2003, I-345. o. 207-208. bekezdések], C-305/89. sz. ügy Olaszország kontra Bizottság (Alfa Romeo) [EBHT 1991, I-1603. o. 19. bekezdés]; 1999/720/EK sz. bizottsági határozat a Gröditzter Stahlwerke GmbH és leányvállalatai számára nyújtott támogatásról (HL L 292/27., 1999.11.13. 75. és azt követő pontok); C-334/99. sz. ügy – Németország v. Bizottság (Gröditzter Stahlwerke), [EBHT 2003, I-1139. o.] 142. pont.

⁴ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650 402–416. pontok.

A Versenypolitikai jelentés a fentiekén kívül meghatározta azokat az indikátorokat is, melyek a tranzakció állami támogatásnak minősülésére utalnak. Ilyen indikátorok különösen, ha a vállalkozás az egyetlen érdeklődővel lefolytatott tárgyalást követően kerül eladásra, ha az eladást a vállalkozás adósságainak elengedése, részvénytőkévé alakítása, vagy feltőkésítése előzi meg, illetve ha az értékesítést olyan feltételekhez kötik, melyek magánbefektetők között nem szokásosak. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezekben az esetekben a tagállamnak lehetősége van arra, hogy bizonyítsa, a tranzakció nem tartalmazott állami támogatást.

A fenti szabályokon kívül a Bizottság privatizációs kérdésekben is alkalmazza a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről⁵ szóló közleményét (továbbiakban földértékesítési közlemény), bizonyos esetekben kiegészítő, egyes fogalmak értelmezését segítő jelleggel. Az esetjog alapján nem teljesen világos azonban, hogy pontosan mely esetekben használhatók analógiaként a földértékesítési közlemény szabályai, sőt a későbbiekben tárgyalandó Bank Burgenland -eset kétséggé teszi, hogy azok egyáltalán alkalmazhatóak-e.

A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás közzététele óta eltelt 17 évben a Bizottság az alábbiak szerint értelmezte az abban lefektetett szabályokat.

1. A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás gyakorlati alkalmazása

Tőzsdei eladás

A Bizottság véleménye szerint a tőzsdei árfolyam minden esetben a részvények aktuális értékét mutatja, ami alapján pontosan meghatározható a vállalkozás piaci értéke. Ez azonban csak abban az esetben igaz, ha a nyitó árfolyamot a tőzsdei gyakorlatnak és a bevezetési piaci kondícióknak megfelelően határozták meg, és minden érdeklődő vonatkozásában ugyanazt az árat alkalmazzák speciális engedmények nélkül.⁶ Amennyiben a tőzsdei eladás előtt a privatizálandó vállalkozás esetében adósság elengedésre vagy csökkentésre került sor, a privati-

⁵ HL C 209/3., 1997.07.10.

⁶ 2008/137/EK sz. bizottsági határozat a Cyprus Airways számára nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról HL L 49/25., 2008.02.22., 94. pont.

záció abban az esetben nem minősül állami támogatásnak, ha a vételár meghaladja az adósságrendezés költségeit.⁷

Versenytárgyalás

A Bizottság álláspontja szerint a piaci ár meghatározásának másik módja egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes felhívás kiírása, amely korlátlan számú vevő számára azonos feltételekkel teszi lehetővé az ajánlattételt, ezáltal kialakítva a piaci árat.

Nyílt, átlátható és diszkriminációmentes ajánlattételi eljárás

A nyílt eljárásra vonatkozó feltétel azt követeli meg, hogy az összes potenciálisan érdekelt fél tudomást szerezhessen a meghirdetésről. Ennek megfelelően a privatizációs eljárást az eset körülményeihez képest a lehető legszélesebb körben kell nyilvánosságra hozni. A meghirdetés módja pedig nem korlátozhatja a potenciális érdeklődők számát, vagyis a „nyíltság mértéke” esetről esetre eltérő lehet. A Gröditzer Stahlwerke privatizációjára irányuló második kísérlet esetében például a Bizottság leszögezte,⁸ hogy a privatizáció országos (Frankfurter Allgemeine Zeitung), illetve nemzetközi (Financial Times) sajtóban való meghirdetése, illetve 120 lehetséges érdekelt közvetlen megkeresése kielégíti a nyílt eljárásra vonatkozó követelményt. Ezzel szemben a Bizottság kétségesnek tartotta a fenti követelmény teljesítését azokban az esetekben, amelyben a privatizációt csak két országos napilapban hirdették meg,⁹ illetve amelyekben nyílt meghirdetés helyett csak néhány potenciális érdeklődőt kerestek meg.¹⁰ A Stardust Marine esetben a Bizottság leszögezte, az a tény, hogy egy olyan vállalkozás is tett ajánlatot, melyet az ajánlattételi felhívással nem kerestek meg, nyilvánvalóvá tette a szűk körű pályázati eljárás alkalmatlanságát az összes potenciális érdekelt

⁷ A Bizottság a XXIII. Versenypolitikai jelentése 403. pont. Vö. 4. lábjegyzet.

⁸ 2002/286/EK sz. bizottsági határozat a Georgsmarienhütte Holding GmbH részére nyújtott állami támogatásról HL L 105/33., 2002.04.20., 14-15. és 42. pontok.

⁹ 2000/628/EK sz. bizottsági határozat a „Centrale del Latte di Roma”-nak nyújtott állami támogatásról HL L 265/15., 2000.10.19., 82. pont.

¹⁰ 1999/262/EK sz. bizottsági határozat a Société de Banque Occidentale-nak nyújtott állami támogatásról HL L 262/19., 1999.04.20. 2. ii) 2. bekezdés.

megszólítására.¹¹ Kiemelendő, hogy a Bizottság véleménye szerint nem csak a meghirdetés módja sértheti a nyílt eljárás követelményét, hanem az ajánlat benyújtására rendelkezésre álló idő szükségessége is.¹²

Az átláthatóság és diszkriminációmentesség feltétele abban az esetben teljesül, ha az összes érdeklődő ugyanazokkal a jogokkal rendelkezik az eljárás során és ugyanazokkal a feltételekkel fér hozzá a szükséges információkhoz. A Société de Banque Occidentale- esetben például a Bizottság megállapította, hogy az ügylet alapvető paramétereinek megváltoztatása az eljárás során és ennek eltérő mértékű kommunikációja az érdekeltek irányába megsérti ezt az elvet.¹³ A Bizottság véleménye szerint szintén sértheti a fenti elvet, ha a privatizálandó vállalkozás jelenlegi, illetve korábbi menedzsmentje vesz részt az ajánlattételi eljárásban.¹⁴ A szükséges információkhoz való azonos mértékű hozzáférés jogát különösen az átvilágítási (due diligence) eljárásban¹⁵, illetve a menedzsmenttel való találkozás lehetősége esetében kell érvényesíteni. Nem sérti azonban az egyenlő elbánáshoz való jogot az a tény, ha az állam a privatizáció meghirdetése előtt informális előzetes megbeszéléseket folytatott egy potenciális érdeklődővel, amennyiben ennek hátterében nem az ajánlattevők közötti diszkrimináció, illetve a pályázati feltételek egyeztetése áll.¹⁶

Feltételmentes ajánlattételi eljárás

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 az eljárást.

¹¹ 2000/513/EK sz. bizottsági határozat a Stardust Marine számára nyújtott állami támogatásról HL L 206/6., 2000.08.15., 66. pont.

¹² A Bizottság a Gröditzer Stahlwerke -ügyben kimondta, hogy az ajánlattételre nyitva álló 3 hónapos határidő nem korlátozta a privatizációs eljárás nyíltságát, lásd 3. lábjegyzet 15. és 42. pontok.

¹³ Société de Banque Occidentale -eset, vö. 10. lábjegyzet 25. pont.

¹⁴ Stardust Marine- eset, vö. 11. lábjegyzet 70. pont.

¹⁵ A vállalkozások értékesítését megelőző eljárás, melynek keretében az érdeklődők megismerhetik a vállalkozás értékeléséhez, illetve a végleges ajánlattételhez szükséges adatokat, illetve azokkal kapcsolatban kérdéseket tehetnek fel.

¹⁶ 2008/717/EK sz. bizottsági határozat az Automobile Craiova vállalat részére nyújtott állami támogatásról HL L 239/12., 2008.02.27., 69. pont.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok a feltételek teljesítése érdekében hajlandóak elfogadni a vételár csökkentését, szemben a magánpiaci befektetővel, aki minden esetben profitmaximalizálásra törekszik.¹⁷ Azaz a piaci szereplők között nem szokásos feltételek kikötésével megdől a vélelem, miszerint a nyílt ajánlattételi eljárás a vállalkozás piaci árát határozza meg.¹⁸ Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Mergers&Acquisition üzletágban¹⁹ szokásos feltételek²⁰ 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 támogatássá, ha azok hatással vannak a vételár kialakítására.²¹

A földértékesítési közlemény II. 1. c) pontja az ajánlattételi eljárás feltételmentessége tekintetében kimondja, hogy abban az esetben tekinthető feltételmentesnek az eljárás, ha a kötelezettségek betartására valamennyi potenciális vásárló köteles és képes lenne, tekintet nélkül a vásárló tevékenységére.²² A „Centrale del Latte di Roma” esetben az olasz hatóságok a privatizációt a munkahelyek megtartásához, az alapanyagok 80%-ának helyi termelőktől való beszerzéséhez, illetve a termelés helybentartásához kötötték. A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás és a Bizottság korábbi gyakorlata²³ alapján a Bizottságnak meg kellett volna állapítania, hogy az ügylet nem feltételektől mentes, és, hogy ezen feltételek miatt a vételár csökkent. A Bizottság

¹⁷ Automobile Craiova -eset, vö. 16. lábjegyzet 55. pont, 97/81/EK sz. bizottsági határozat a Head Tyrolia Mares cégnek nyújtott állami támogatásról – HL L 25/26., 1997. 01.28. és „Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 8. lábjegyzet 88. pont.

¹⁸ Automobile Craiova- eset, vö. 16. lábjegyzet 51. pont.

¹⁹ A vállalkozások összefonódásával, illetve azok adásvételével foglalkozó üzlet- és jogág közkeletű elnevezése, ami hozzávetőlegesen a társasági jog, a cégjog és a versenyjog egyes területeit fedi le.

²⁰ Szokásos mértékű biztosítékok, a vevő pénzügyi helyzetének és a tranzakció biztonságának vizsgálata, illetve az ügylet időzítése.

²¹ 2008/767/EK bizottsági határozat a Tractorul vállalat részére nyújtott állami támogatásról HL L 263/5., 2008.10.2., 41. pont és N 408/2000. számú ügyben hozott bizottsági határozat a GSG eladásáról HL C 67/22. 2002.03.16.

²² Bank Burgenland eset, vö. 1. lábjegyzet 106. pont; Stardust Marine- eset, vö. 11. lábjegyzet 7. pont és „Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 9. lábjegyzet 91. pont.

²³ Gröditzter Stahlwerke -eset, vö. 3. lábjegyzet 87. pont.

azonban úgy döntött, hogy az ügylet megítélésekor a Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás mellett a földértékesítési közleményt is alkalmazza, különös tekintettel annak II. 1. c) pontjára.²⁴ Végezetül arra a következtetésre jutott, hogy a privatizáció különleges feltételekhez kötése nem ellentétes a közösségi joggal, amennyiben azokat mindenfajta diszkrimináció nélkül az összes potenciális vevőre nézve alkalmazzák.²⁵ Ez a határozat arra engedett következtetni, hogy a Bizottság bizonyos esetekben hajlandó enyhíteni a szigorúan profitelvű szemléletén, azaz elismeri, hogy a feltételekhez kötött tranzakció is lehet nyereséges az állam számára.

Az *Automobile Craiova*²⁶- eset azonban ennek éppen az ellenkezőjét mutatta. A Bizottság által vizsgált esetben a román állam ajánlattételi eljárást írt ki az autógyár privatizálására. A kiírásban szerepelt, hogy az ajánlat értékelésekor bizonyos feltételek teljesítését súlyozottan veszik figyelembe.²⁷ A Bizottság a vizsgálati eljárás során megállapította, hogy a fenti kritériumok, és azok értékelése gyakorlatilag lehetetlenné tették, hogy eltérő üzleti tervvel rendelkező érdeklődők egy magasabb ár kínálatával megnyerjék a kiírást, így a feltételek bizonyos érdeklődőket visszatarthattak az ajánlattételtől. A Bizottság ebből azt a következtetést vont le, hogy a legmagasabb árajánlat nem szükségszerűen tükrözte a vállalkozás valós piaci árát, csak azt az árat, melyet egy magánbefektető a csomagért fizetne. A fentiek alapján megállapította, hogy a feltételek kikötése csökkentette az eladási árat, illetve potenciális befektetőket visszatartott az ajánlattételtől, azaz az állam elesett a privatizációs bevétel egy részétől. A Bizottság álláspontja szerint az állami támogatás kedvezményezettje maga a privatizált vállalkozás volt, mivel a feltételek meghatározott mértékű termelést, beruházást és foglalkoztatási szintet, azaz gazdasági előnyt biztosítottak számára.²⁸

²⁴ Centrale del Latte di Roma” eset Vö. 9. lábjegyzet 85. pont.

²⁵ Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 9. lábjegyzet 91. pont.

²⁶ Automobile Craiova- eset, vö. 16. lábjegyzet.

²⁷ 35%-es súllyal értékelték a kínált vételárat, és 65%-os súllyal pedig a vevő által a jövőre nézve vállalt beruházásokat, a 60%-os termelés integráltsági szint 4 éven belüli elérésének, illetve az évente 200.000 gyártott darab elérésének vállalását.

²⁸ von Buttlar Loredana, Wagner Zsófia és Medghoul Salim *Satate aid issues int he privatisation of public undertakings – Some recent decisions*. Competition Policy Newsletter 2008/2. 77.

A Bizottság Tractorul -ügyben²⁹ hozott határozatában is megerősítette, hogy a feltételekhez kötött ajánlattételi eljárás abban az esetben minősíti állami támogatássá az intézkedést, ha azok hatással voltak a vételárra. A Bizottság azonban ebben az esetben úgy ítélte meg, hogy a feltételek³⁰ formális követelmények, amelyek nem rónak kötelezettséget a vásárlóra nézve, ezért nem voltak hatással a vételárra.³¹

Legmagasabb ajánlat

A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás alapján a fenti feltételek teljesülése mellett ahhoz, hogy egy privatizációs intézkedés ne minősüljön állami támogatásnak az is szükséges, hogy a vállalkozást a legmagasabb ajánlatot tevőnek adják el. Előfordulhat azonban, hogy a tagállam szempontjából a legmagasabb ajánlat nem a legjobb ajánlat. A Bizottság a Stardust Marine esetben elismerte, hogy a piaci magánbefektetők az ártól eltérő tényezőket (például garanciák, mérlegen kívüli kockázatok) is figyelembe vesznek egy vállalkozás megvásárlásakor. Ez alapján megállapította, az a tény, hogy a vállalkozás nem a legmagasabb ajánlatot tevőnek került eladásra önmagában nem megcáfolhatatlan bizonyítéka az állami támogatás jelenlétének, amennyiben a mérlegen kívüli kockázatok is figyelembe vételre kerültek.³²

Megfelelő időkeret és információmennyiség

A privatizációs eljárást úgy kell lefolytatni, hogy az érdeklődők elegendő idővel és információval rendelkezzenek ajánlatuk megtételéhez. A privatizációs eljárásban azonban – ellentétben az állami földtulajdon értékesítésére vonatkozó eljárással³³ – nincs egzakt minimum időtartam meghatározva. A Bizottság esetről, esetre vizsgálja az ajánlattételre nyitva álló idő elégségességét. A Societé de Banque Occidentale -eset-

²⁹ Vö. 21. lábjegyzet.

³⁰ A cégjegyzék szerinti tevékenység 10 éves fenntartása, munkavállalók felvétele esetén a korábbi munkavállalók előnyben részesítése, cserealkatrészek szállítása.

³¹ von Buttler Loredana, Wagner Zsófia és Medghoul, Salim, *Satate aid issues int he privatisation of public undertakings – Some recent decisions*. Competition Policy Newsletter 2008/2. 77.

³² Vö. 11. lábjegyzet 77. és azt követő pontok.

³³ HL C 209/3., 1997.07.10., II. 1. a) pont: „Az ajánlat megfelelően közzétett, ha észszerűen hosszú időn (kettő vagy több hónap) át ismételtlen meghirdetik...”

ben például kimondta, hogy az ajánlattételre nyitva álló nyolc nap rendkívül rövid határidő. A Bank Burgenland esetben rendelkezésre álló hét hetet a Bizottság már elfogadhatónak minősítette.

A megfelelő információkhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása azt jelenti, hogy annyi információt kell az érdeklődők rendelkezésére bocsátani, amely alapján meg tudják ítélni a vállalkozás helyzetét, és ajánlatot tudnak tenni.

2. A Bizottság által egyedileg vizsgált esetek

Amennyiben a tagállam nem a fenti követelmények figyelembevételével bonyolítja le a privatizációs eljárást, nem zárható ki, hogy az eladási ár állami támogatást jelent a vevőnek, illetve a privatizált vállalkozásnak, ezért az intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak. Az ilyen esetekben a Bizottság egyedileg vizsgálja, hogy a Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatástól való eltérés hatással volt-e a vételárra.

A XXIII. Versenypolitikai jelentés által felsorolt esetek

A Bizottság a Versenypolitikai jelentésben példalózó jelleggel megemlíti néhány eladási körülményt³⁴, melyek mindenképpen előzetes bejelentésre szorulnak:

- a) a vállalkozás az egyetlen érdeklődővel lefolytatott tárgyalást követően kerül eladásra,
- b) az eladást a vállalkozás adósságainak elengedése, részvénytőkévé alakítása, vagy feltőkésítése előzi meg, illetve
- c) az értékesítést olyan feltételekhez kötik, melyek magánbefektetők között nem szokásosak.

Az a) és c) pont az eljárás nyíltságának, illetve feltételmentességének hibájára utal, és megítélésére a fenti I. 2. pont a) és b) alpontjában leírtak az irányadóak. A b) pont a privatizálandó vállalkozásnak nyújtott esetleges támogatást foglalja magában, vagyis azt az esetet, amikor a privatizáció a vállalkozás szerkezetátalakításához kapcsolódik. A Bizottság rámutatott, hogy ezekben az esetekben a tőkejuttatás, illetve a

³⁴ XXIII. Versenypolitikai jelentés 403. pont .

privatizáció állami támogatási szempontú vizsgálatát külön-külön kell elvégezni.³⁵

Szakértői értékelésen alapuló privatizáció

A földértékesítési közlemény alapján a nyílt pályázat elmaradása ellenére sem minősül állami támogatásnak az eladás, amennyiben az egy független szakértő előzetes értékelésében megállapított áron történt.³⁶ A Bizottság „Centrale del Latte di Roma” esetben hozott határozata alapján úgy tűnt, hogy a nyílt eljárás és az előzetes szakértői vélemény egyenértékűsége a privatizációs eljárásra is alkalmazható elv, és bármelyik alapján megalapozható az intézkedés állami támogatástól való mentessége.³⁷ Az azóta meghozott határozatokban³⁸ azonban a Bizottság szigorúbb álláspontra helyezkedett és elutasította az egyes tagállamok azon érvelését, miszerint az előzetes szakértői vélemény alkalmazása miatt az intézkedés nem bejelentés köteles. A Bizottság ezen álláspontja azonban nem jelenti a szakértői vélemények haszontalanságát, hiszen annak megállapításakor, hogy az intézkedés ténylegesen állami támogatásnak minősül-e – nyílt versenyezettés hiányában – a Bizottság csak ezekre az értékelésekre tud támaszkodni.³⁹

II. A Bank Burgenland eset

A Bizottság 2005-ben jóváhagyta az osztrák állam által a Bank Burgenland (továbbiakban BB) részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatást.⁴⁰ A határozatban a BB hosszú távú életképessége megőrzése érdekében szerepelt, hogy Ausztria privatizálja a Burgenland tartomány

³⁵ 1999/508/EK sz. bizottsági határozat a Société Marseillaise de Crédit részére nyújtott állami támogatásról HL L 198/1., 1999.07.30. 6. o.

³⁶ HL C 209/3., 1997.07.10. II. 2. a) pont.

³⁷ Montag Christian  s Leibenath Christoph in Heidenhain 2003,   28. 15.  s azt követő pontok

³⁸ Bank Burgenland- eset ,v . 1. lábjegyzet 108.  s azt követő pontok, N 90/2008. sz.  gyben hozott bizottsági határozat HL C 216/13., 2008.08.23.

³⁹ Klasse Max: Privatisation; in *Heidenhain: European State Aid Law Handbook* (2010) 26   46. pont.

⁴⁰ Bizottsági határozat a Bank Burgenland részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról v . 1. lábjegyzet.

tulajdonában lévő bankot. Az eljárás tárgyát képező privatizációt két sikertelen kísérlet előzte meg.

A harmadik privatizációs próbálkozás lebonyolításával Ausztria a HSBC nemzetközi befektetési bankot bízta meg, amely a privatizációs kiírást a Wiener Zeitung Hivatalos Lapjában, illetve a Financial Times Europe angol nyelvű kiadványában jelentette meg. A potenciális vásárlóknak először is hivatalosan jelezniük kellett érdeklődésüket, melyre válaszul a HSBC egy eljárási levélben (Process Letter) adott tájékoztatást az eljárás további menetéről, felkérve őket egy indikatív, nem kötelező erejű vételi ajánlat megtételére. Az eljárási levél tartalmazta továbbá az ajánlatok értékelésére vonatkozó kritériumokat. Ezen kritériumok az eladási ár, a fizetés biztonsága, a BB önállóságának megőrzése és a BB további működése az Ausfallhaftung⁴¹ igénybevétele nélkül.

A kiírás következő lépcsőjében a due-diligence vizsgálatot követően 2006. február 6-ig kötelező érvényű ajánlatot kellett tenni.⁴² Kötelező érvényű ajánlatot a Grazer Wechselseitige Versicherung AG - GRAWE (100,3 millió euró) és egy ukrán osztrák konzorcium a SLAV (155 millió euró) tett. Velük a HSBC további tárgyalásokat folytatott az ajánlatokról. Az eljárás lezárásaként 2006. március 5-én Burgenland tartomány a HSBC írásbeli ajánlása és annak szóbeli kiegészítése alapján a GRAWE-t nyilvánította a kiírás győztesének.⁴³

⁴¹ A közjogi hitelintézetek számára törvényileg biztosított állami kezesség, melynek lényege, hogy a hitelintézetek fizetéseképtelensége vagy felszámolása esetén a kezes (állam, tartomány vagy önkormányzat) köteles belépni. A bankok hitelezői közvetlen igényvel léphetnek fel a kezessel szemben, amely azonban teljesítésre csak abban az esetben köteles, ha a bank vagyoni értékei nem elegendők a hitelezők követeléseinek kielégítésére. Az Ausfallhaftung mind időben, mind az összeg tekintetében korlátlan volt. A Bizottság az E 8/03. számú ügyben hozott határozatában (HL C 175/8., 2003.07.24) jóváhagyta a támogatási intézkedést, azzal, hogy azt 2007. április 1-jéig el kell törölni. A 2003. április 2-án fennálló kötelezettségekre a kötelezettség azok esedékességéig érvényben marad, az ezt követően de 2007. április 1-jéig vállalt kötelezettségekre pedig akkor, ha azok 2017. szeptember 30-ig esedékessé válnak. További kitétel, hogy a bankok privatizációja esetén a privatizáció lezárását követő kötelezettségvállalásokra nem vonatkozik. A privatizációs eljárás idején az ily módon garantált ügyletek értéke meghaladta a 3 milliárd eurót.

⁴² A felhívásra 24 érdeklődő jelentkezett, de csak 14-en jelezték formálisan is érdeklődésüket, és közülük csak hárman tettek határidőben indikatív ajánlatot.

⁴³ Bank Burgenland- eset, vö. 1. lábjegyzet 28–35. pontok.

A SLAV panasszal élt a döntés ellen mind polgári bíróság, mind a Bizottság előtt. A Bizottság megvizsgálta az ajánlatok értékelésének feltételeit, illetve, hogy azok hatással voltak-e a ajánlatokban szereplő árakra. A határozat leszögezte, hogy az eladás feltételekhez kötése mindenképpen arra utal, hogy Ausztria a bank eladáskor nem az ár maximalizálására törekedett. A Bizottságnak azonban nem sikerült megállapítania, hogy a feltételek bizonyos érdekelteket távol tartottak volna az ajánlattételtől, illetve csökkentették volna az árat. Ennek következtében megállapításra került, hogy a nyílt eljárás során tett legmagasabb ajánlat a BB piaci árának minősül.⁴⁴

Ausztria ezt követően azzal érvelt, hogy a Bizottság korábban több esetben is alkalmazta kiegészítő jelleggel a földértékesítési közleményt privatizációs esetekben.⁴⁵ Így a „Centrale del Latte di Roma” esetnek megfelelően az ajánlattételi eljárás eredménye helyett alkalmazható a független szakértői véleményben meghatározott ár, és a Bizottság minden e fölötti vételárat piacinak kell elismerjen. Mivel a földértékesítési közlemény kimondja, hogy szakértői véleményt kizárólag ajánlattételi eljárás lefolytatásának hiányában lehet figyelembe venni,⁴⁶ ez az érvelés nem lehetett megalapozott. A Bizottság azonban határozatában nem ezt mondta ki, hanem egyenesen kizárta a földértékesítési közlemény analógiaként való alkalmazását.⁴⁷ A Bank Burgenland esetben hozott döntés tehát visszalépést jelent a korábbi joggyakorlathoz képest, ami leginkább azért sajnálatos, mert kedvezőtlen piaci körülmények között a független szakértői vélemény alkalmazása lehet a legpontosabb értékelési eszköz.⁴⁸

⁴⁴ Bank Burgenland -eset, vö. 1. lábjegyzet 141–143. pontok.

⁴⁵ „Centrale del Latte di Roma” esetben az intézkedés állami támogatás mentességének megállapításához elegendő volt az a tény, hogy a vételár meghaladta az ügylet lezárása előtt készített szakértői véleményben szereplő árat. (Vö. 9. lábjegyzet 90. pont.) A Gothaer Fahrzeugtechnik ügyben a Bizottság csak azt követően mondta ki az intézkedés állami támogatásnak minősülését, miután megállapította, hogy sem feltételmentes ajánlattételi eljárás kiírására, sem független szakértői vélemény elkészítésére nem került sor. 2002/896/EK bizottsági határozat a Gothaer Fahrzeugtechnik részére nyújtott állami támogatásról HL L 314/62., 2002.11.18. 30. és azt követő pontok.

⁴⁶ HL C 209/3., 1997.07.10. II. 2. a) pont.

⁴⁷ Bank Burgenland- eset, vö. 1. lábjegyzet 109. pont.

⁴⁸ Jaeger Thomas, „*Neue Parameter für Privatisierungen?*” EuZW 2008/22. 687.

A piaci árat kínáló vevő ajánlatának elutasítását Ausztria a továbbiakban azzal indokolta, hogy ez esetben nem a legmagasabb ajánlat minősült a legjobbnak. Egyrészt megkérdőjelezték a SLAV-val megkötendő tranzakció biztonságát arra hivatkozva, hogy az ukrán többségű konzorcium nem kapott volna működési engedélyt az osztrák Pénzügyi Felügyeletről. Mivel az eljárás során Ausztria nem tudta bizonyítani, hogy a SLAV nem kapta volna meg a szükséges engedélyt, a Bizottság nem fogadta el ezt az érvet. Másrészt Ausztria kifejtette, hogy a SLAV-nak történő eladás – tekintetbe véve az Ausfallhaftung esetleges igénybevételét – pénzügyi szempontból sokkal kockázatosabb lett volna.⁴⁹ A Bizottság véleménye szerint azonban ez az érv elutasítandó, mivel – mint ahogyan az a cikk első felében részletesen bemutatásra került – az ár meghatározásakor csak a magánpiaci befektető által is figyelembe vett árcsökkenő tételek tarthatnak számot figyelemre.⁵⁰ Az Európai Bíróság Hytasa -ügyben⁵¹ hozott ítéletére való hivatkozással a Bizottság kifejtette, hogy el kell különíteni egymástól az állam tulajdonosi funkcióját, a közhatalmat gyakorló funkciójától. A Bizottság azonban nem vette figyelembe Ausztria alkotmányos berendezkedését, vagyis azt, hogy az Ausfallhaftungot egy szövetségi törvény írja elő a tartomány mint tulajdonos számára. Ennek fényében tökéletesen ellentétes lenne a magánbefektetői szemlélettel, ha a tartomány a BB eladása során nem törekedhetne a szövetség mint közhatalom által rárótt teher minimalizálására. Alapvető tétel, hogy mind a magánpiaci eladó, mind a magánpiaci vevő figyelembe vesznek minden olyan jogszabály által előírt kötelezettséget, amelyek az eladás után is hatnak, ezért ugyan-

⁴⁹ Az eljárás során Ausztria benyújtott egy, az Ausfallhaftung tőkepiaci árazásáról szóló tanulmányt, illetve az alapján a Morgan Stanley által elvégzett részletes vizsgálatról szóló tanulmányt. Az elemzés kiindulópontja az a feltevés volt, hogy Burgenland tartomány a tőkepiacon az Ausfallhaftung-kockázattal szemben egy kötvénykockázati csereügylet (credit-default-swap) által biztosíthatná magát. Ausztria egy ilyen biztosítás költségeit a BB GRAWE részére történő eladása esetében 51,3–64,1 millió euróra és a BB SLAV részére történő eladása esetében 521,6 millió euróra becsülte. Habár a Morgan Stanley becslései alacsonyabbak voltak (2006. május 12-én 354 millió euró), azonban az eredmények Ausztriát igazolták. Vö. 1. lábjegyzet 97. pont.

⁵⁰ Bank Burgenland -eset, vö. 1. lábjegyzet 134. és azt követő pontok.

⁵¹ C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. egyesített ügyek, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I–4103.].

ezen magatartás megtiltása a közszféra szereplőjének a magántulajdon és a köztulajdon megkülönböztetését és ezzel az uniós jog megsértését jelentené.⁵²

A Bizottság az ügy vizsgálatát és a fenti érvrendszer elutasítását követően megállapította, hogy a GRAWE-nak jogellenesen nyújtott állami támogatás összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, melyet vissza kell téríttetni.⁵³ A visszatéríttetendő támogatás pontos mértékét a Bizottság nem határozta meg, csak leszögezte, hogy azt úgy kell végrehajtani, hogy a támogatás által nyújtott előny megszűnjön. Az előny kiszámításának alapja a két ajánlat közötti különbség (54,7 millió euró), azonban a határozat értelmében figyelembe kell venni bizonyos korrekciós tényezőket, mivel az ajánlatokban szereplő mellékfeltételek miatt azon teljességükben nem voltak összehasonlíthatóak.⁵⁴

III. Összegzés

A Bizottság Bank Burgenland -ügyben hozott határozatának jelentősége abban áll, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest restriktív megközelítést alkalmazott, ezért a határozat több ponton ellentmond a korábbi joggyakorlatnak, és számos kérdést vet fel a jövőre nézve.

Nem egyértelmű, hogy a jövőben milyen mértékben lesz alkalmazható analógiaként a földértékesítési közlemény, illetve milyen mértékben érvényesíthetőek mérlegen kívüli kötelezettségek a piaci ár meghatározása során.

Mind Burgenland tartomány, valamint Ausztria, mind a GRAWE megtámadta a határozatot⁵⁵, így a Törvényszék is véleményt nyilváníthat a kérdésben. Ez azonban az eljárás hossza miatt belátható időn belül nem történik meg. Az egyetlen rövid távon is hatékony megoldás a jogalkotás, azaz egy bizottsági iránymutatás megalkotása lenne, amely átfogóan (újra) szabályozná a piaci magánbefektető elvének alkalmazást, valamint a földterületek értékesítése, illetve a privatizáció kérdéskörét. Ez kiszámíthatóbbá tenné a bizottsági megközelítést, és behatárolná a

⁵² Jaeger, Thomas: Neue Parameter für Privatisierungen? EuZW 22/2008. 688. o.

⁵³ Bank Burgenland -eset, vö.1. lábjegyzet 1–2. cikk.

⁵⁴ Bank Burgenland -eset, vö.:1. lábjegyzet 165–174. pontok.

⁵⁵ T-268/08., T-281/08. és T-282/08. sz ügyek.

Bizottság mozgásterét is. Ha a Bizottság ezt nem tenné meg, és „csak” egy újabb egyedi ügyben hozott határozatával próbálná egyértelművé tenni a gyakorlatát, az tovább bonyolítaná a helyzetet, mivel az a határozat megint csak az adott ügy egyedi körülményeire vonatkozóan lenne értelmezhető, és nem mondaná ki egyértelműen, hogy a korábbi gyakorlatra nem lehet hivatkozni.

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOK MŰKÖDTETÉSÉVEL MEGBÍZOTT VÁLLALKOZÁSOKNAK KÖZSZOLGÁLTATÁSÉRT JÁRÓ ELLENTÉTELEZÉS FORMÁJÁBAN MEGÍTÉLT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

(I. rész fogalommagyarázat, jogeset bemutatás)

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

I. Bevezetés

A cikksorozat célja az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (közzolgáltatás) fogalmának és az uniós állami támogatási szabályok ezen szolgáltatások állam általi finanszírozása területén való érvényesülésének elemzése. Az első részben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatán keresztül a szabályozás elvei, majd a következő részekben a vonatkozó uniós általános és ágazat-specifikus szabályok, azok gyakorlati alkalmazásai kerülnek bemutatásra

Az állam kötelezettsége, hogy biztosítsa az alapvető közösségi szükségletek megfelelő szintű kielégítését, amennyiben erre a piaci szereplők nem képesek. A közzolgáltatásoknak számos formája van és finanszírozásuk is számos formában történhet (például az állam közvetlenül maga látja el, vagy vállalkozások megbízása útján). A közzolgáltatási kötelezettség teljesítésének megszervezésében a tagállamok széles diszkréciós joggal rendelkeznek, ugyanakkor az uniós jog szabályait e feladatok megszervezése és ellátása során is be kell tartani. Az uniós jog a tagállamok többsége által használt, de valójában többértelmű közzolgáltatás fogalom helyett az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmat alkalmazza.

II. A közszolgáltatások (illetve az általános érdekű szolgáltatások) jelentősége

Tekintettel az általános érdekű szolgáltatásoknak a társadalom európai modelljében, valamint az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociális és területi fejlesztésében betöltött egyre növekvő szerepére, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés¹ (a továbbiakban: EUMSZ) 14. cikkébe iktatott rendelkezés megerősítette helyüket az EU közös értékei között. A hatékony és megfelelő minőségi követelményeknek eleget tevő, diszkriminációmentesen nyújtott általános érdekű szolgáltatások erősítik az EU versenyképességét. Növelik a beruházási hajlandóságot a kevésbé preferált területeken is, hozzájárulnak az egységes piac megfelelő működéséhez, az integráció elmélyítéséhez, az életminőség javulásához. Továbbá elengedhetetlen részét képezik az EU fogyasztóvédelmi politikájának is.² Ezen szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban a hatóságok piacgazdaság területén betöltött szerepét illetően jelentős politikai viták generálódnak. Ennek oka, hogy azok kötelesek biztosítani egyrészt az általános érdek védelmét, az állampolgárok alapvető szükségletekkel való ellátását, másrészt viszont a piac működését, a tevékenység szabályoknak megfelelő kifejtését is.³

A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének megszervezésében a tagállamok széles diszkréciós joggal rendelkeznek, figyelemmel az EUMSZ 345. cikkére, amely szerint „a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.” Tekintettel az alacsony vásárlóerővel rendelkező fogyasztók részére sokszor túl magas piaci árra, illetve az ilyen szolgáltatások piaci árból származó bevételek általi fedezhetetlenségére, számos ilyen feladat nem teljesíthető pusztán piaci alapon. A tagállamok hatóságainak kötelezettsége, hogy biztosítsák az alapvető szükségletek megfelelő szintű kielégítését, amennyiben erre a piaci szereplők nem képesek. A szolgáltatások nyújtásának *többféle formája* lehetséges; elláthatja az állam közvetlenül, illetve harmadik személy útján. Utóbbi esetben ez történhet az állam meghatározó be-

¹ HL C 115.; 2008.05.09., 1–361. o.

² Laekeni jelentés – (Report to the Laeken European Council – Services of General Interest) COM [2001] 598. final, 2001.10.17., 3. o.

³ Az Európai Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003.05.21., 1. o.

folyása mellett működő állami vállalat, kizárólagos joggal rendelkező vállalkozás (amennyiben az adott szolgáltatást valamilyen oknál fogva csak egy szereplő nyújthatja, ilyenek például a hálózati szolgáltatók), különleges joggal bíró közszolgáltató (az állam több vállalkozásra telepít ilyen kötelezettséget, de a kiválasztás szubjektív, megkülönböztető módon történik) útján, illetve hatósági aktussal vagy szerződéssel megbízott magánvállalkozások révén.⁴ A pályázati alapú kiválasztás esetében az uniós, illetve a tagállami szabályok előírhatják közbeszerzési eljárás lefolytatását. A finanszírozási forma meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, biztosítaniuk kell azonban, hogy az ne járjon indokolatlan versenytorzító hatással, azaz a kompenzáció csak a szolgáltatáshoz feltétlenül szükséges mértékű legyen, hiszen az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályai tiltják a túlkompensációt.

A tagállamok és szolgáltatást nyújtók számára is szükség van a jogbiztonságra az uniós versenyszabályok ezen szolgáltatásokra – csak a gazdasági természetű, tagállamok közötti kereskedelmet érintő tevékenységeket ideértve – való alkalmazásakor. A jogbiztonságot az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) alapvetően a következő három, az Általános Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Közleményében⁵ rögzített elvvel kívánt megalapozni: *semlegesség* a vállalkozások tulajdonosi struktúráját illetően; a *tagállamok széles diszkrecionális joga* a szolgáltatások meghatározására, *bizottsági kontroll csak nyilvánvaló hiba* esetén; *arányosság*, azaz a verseny korlátozása csak olyan mértékű lehet, amely nem haladja meg a feladat hatékony teljesítéséhez szükséges mértéket.

⁴ Papp Mónika, *Közszolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában – Bírósági ítélet és főügyészi indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben*. Külföldi Jogi Szemle 2004/1. 35.

⁵ A Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye, HL C 017., 2001.01.19., 1–2. o.

1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmának értelmezése⁶

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma kiemelkedő jelentőséggel bír az uniós jog versenyjogi, illetve belső piaci rendelkezéseinek alkalmazása során is. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság), valamint a Bizottság konzekvensen azt az álláspontot képviseli, hogy egy adott szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítése a tagállamok hatáskörébe tartozik, és e tekintetben azok széles mérlegelési jogkörrel bírnak, természetesen csak a Bizottság és a Bíróság gyakorlata által szabott keretek között. A Bíróság, illetve a Bizottság szerepe csak a nyilvánvaló hibák, tévedések kiszűrésére korlátozódik. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy a Bizottság jogalkalmazási, valamint a Bíróság ítélezési gyakorlatában esetről esetre meghúzza azokat a határokat, amelyeken túl egy szolgáltatás már nem tekinthető általános gazdasági érdekűnek.

2. Terminológiai kérdések⁷

Közszolgáltatás („public service”): A legtöbb tagállamban, így Magyarországon is, hagyományosan elterjedtebb, és mintegy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások helyett (vagy szinonimájaként) használt kifejezés a közszolgáltatás, sok esetben tagállamonként eltérő jelentéssel. A közszolgáltatás fogalma utalhat a szolgáltatást nyújtó szerv státusára, annak tulajdonosára, másrészt a szolgáltatás címzettjeire (társadalom egésze), harmadrészt kiemelheti, hogy a szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében. Az uniós jogban azonban általában

⁶ A fogalom bemutatása az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium munkatársa, dr. Nagy Gabriella által készített anyag alapulvételével készült.

⁷ A terminológiai kérdések tisztázása során a következő uniós dokumentumokat vettük alapul: a Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye, HL C 017., 2001.01.19., 4.o., a Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003.05.21.; Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról COM [2004] 374., 2004. 05.12.

nem, vagy csak speciális esetekben⁸ használják e kifejezést, tekintettel annak többértelműségére, illetve gyűjtőfogalom jellegére. Helyette az EUMSZ-ban található az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, illetve kialakult az általános érdekű szolgáltatások uniós jogi koncepciója.

Általános érdekű szolgáltatás („*service of general interest*”): fogalmát az EUMSZ nem tartalmazza, azt a bizottsági gyakorlatra és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra tekintettel határozhatjuk meg. Olyan piaci (gazdasági) és nem piaci (nem gazdasági, például egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatásokat foglal magában, amelyeket a tagállami hatóságok általános érdekűnek minősítenek, és specifikus közszolgáltatási kötelezettségként határoznak meg.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatás („*service of general economic interest*”): Az általános érdekű szolgáltatások egy fajtája. Olyan piaci (gazdasági) természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok, illetve az Unió az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségekként definiálnak (például a nagy hálózatos iparágak: postai szolgáltatás, energia szektor, hírközlés, televíziós reklám sugárzásának monopóliuma; de ezen kívül is bármely általános érdekűnek minősített gazdasági tevékenység).

Közszolgáltatási kötelezettség („*public service obligation*”): Azon specifikus követelményekre vonatkozik, amelyek teljesítését a hatóságok a szolgáltatás nyújtója számára előírják, hogy valamely közérdekű feladat megvalósítását biztosítsák (például energetikai és a szállítási ágazatban).

Egyetemes szolgáltatás („*universal service*”): Az egyetemes szolgáltatások az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egyik fajtáját képezik. Olyan, a modern társadalom alapvető igényeit kielégítő, gazdasági szolgáltatások tartoznak ide, amelyek folyamatos hozzáférhetőségének és minőségének fenntartása minden felhasználó és fogyasztó számára megfizethető áron általános érdek. Így a víz-, villany-, gáz- és postai szolgáltatások, valamint a távközlés tartozik ebbe a kategóriába.

⁸ Például közszolgáltatási kötelezettség (public service obligation).

3. Általános érdekű szolgáltatások

Az általános érdekű szolgáltatásoknak három kategóriáját lehet megkülönböztetni:⁹ a) azok az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, amelyeket a nagy hálózatos iparágak nyújtanak – távközlés, posta, villany és gáz, valamint szállítás. E szolgáltatásokat szektorspecifikus közösségi jogszabályok szabályozzák, amelyek meghatározzák a közszolgáltatási kötelezettségeket, illetve az egyetemes szolgáltatás tartalmát; b) az egyéb általános gazdasági érdekű szolgáltatások – például hulladékgazdálkodás, vízellátás vagy közszolgálati műsorszolgáltatás –, amelyek nem tárgyai önálló, másodlagos uniós szabályozásnak, ugyanakkor vonatkoznak rájuk a belső piaci és a versenyjogi rendelkezések, ideértve az állami támogatásra vonatkozó szabályozást is; c) a nem gazdasági jellegű, valamint az uniós kereskedelmet nem érintő lokális szolgáltatások, amelyek nem esnek a belső piaci és a versenyjogi rendelkezések hatálya alá, az általános uniós jogi elvek, különösen a megkülönböztetés tilalma, ugyanakkor ezekre a szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A gazdasági, illetve a nem gazdasági tevékenységek megkülönböztetése tehát nagy jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy az uniós jog szabályai eltérő mértékben alkalmazandóak rájuk. Általában nem tekinthetők gazdasági természetűnek az olyan szolgáltatások, amelyek természetüknél fogva állami kiváltságnak tekinthetők (például belső és külső biztonságról gondoskodás, igazságszolgáltatás stb., illetve a közoktatás vagy a társadalombiztosítási rendszerek működtetése). Szintén nem gazdasági jellegűek a társadalmi feladatokat ellátó szervezetek által végzett olyan tevékenységek, amelyek nem kapcsolódnak gazdasági, illetve kereskedelmi tevékenységhez (például szakszervezetek, pártok, egyházak, vallási közösségek, tudóstársaságok, jótékonyági szervezetek tevékenysége). Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a fent felsorolt szolgáltatások köre folyamatosan változik, és egyre több tevékenység bír gazdasági jelentőséggel. Ebből kifolyólag nem lehet összeállítani sem a gazdasági, sem a nem gazdasági jellegű szolgáltatások taxatív listáját. Az egészségügyi ágazat például sokáig hagyományosan nem gazdasági, nem piaci általános érdekű szolgáltatásnak minősült, ma azonban egyre több egészségügyi szolgáltatás tekinthető piacinak.

⁹ A Bizottság Általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld könyve, COM [2003] 270., 2003. 05.21. 32. pont.

4. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások¹⁰

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás olyan gazdasági jellegű szolgáltatás, amelynek a „köz” részére való nyújtását lényegesnek tekintik, és így indokolt a közhatalmak bizonyos mértékű beavatkozása, annak biztosítása és ellenőrzése érdekében, hogy a szolgáltatást valóban az adott feltételek között látják-e el. A „szolgáltatás” fogalma ebben az esetben tágabb, mint az uniós jog szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései esetében. Az EUMSZ 57. cikke értelmében „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Ilyennek tekinthetők különösen az ipari jellegű, a kereskedelmi jellegű, a kézműipari, valamint a szabadfoglalkozásúként végzett tevékenységek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás koncepciójába azonban nemcsak a szó szoros értelmében vett szolgáltatások tartoznak, hanem bizonyos áruk biztosítása, mint például villamos energia, vagy gázellátás is. A „gazdasági” kitételrel kapcsolatban elmondható, hogy a 106. cikk (2) bekezdésének értelmében – nyelvtanilag – az általános érdekeknek kell gazdasági jellegűnek lenni (általános gazdasági érdekű szolgáltatások). Az előző pontban kifejtettekből kitűnik azonban, hogy a gazdasági jelző – a Bíróság és a Bizottság értelmezésében – valójában magára a tevékenységre vonatkozik inkább, mint az érdekre, amelyre hivatkozással a tevékenységet ellátják. Maga az érdek lehet gazdasági, kulturális, szociális és így tovább. Azt is lehet mondani, hogy az általános érdekek elsősorban nem gazdasági jellegűnek kell lennie ahhoz, hogy a 106. cikk (2) bekezdése által kínált védelemben részesülhessen: a cél, hogy egy vállalkozás gazdasági haszonhoz jusson, önmagában nem fogja megalapozni az uniós jog alkalmazása alóli mentességet. A gazdasági cél eszköz lehet a nem gazdasági célok elérésének biztosításához. A közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló jegyzőkönyv¹¹ például a „demokratikus, társadalmi és kulturális igényekre”, valamint a „médiapluralizmusra” hivatkozik, mint olyan

¹⁰ E pont J. L. Buendia Sierra: *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law* (Oxford University Press 2004) 8. fejezetének felhasználásával készült.

¹¹ Az Amszterdami Szerződéssel az EK-Szerződéshez csatolt, a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló értelmező jegyzőkönyv; HL C 340., 1997, 1. o.

érdekekre, amelyek indokolják a közszolgálati műsorszolgáltatást. Ezáltal az általános érdekű *gazdasági szolgáltatások* („economic services of general interest”) elnevezés jobban tükrözné a kifejezés tartalmát. Az „*általános*” jelzöt illetően elmondható, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlata alapján a csak bizonyos vállalkozásoknak vagy egyes gazdasági ágazatoknak nyújtott szolgáltatás nem tekinthető általános érdekűnek. A regionális fejlődés előmozdítása, vagy a hátrányos helyzetűek érdekében kifejtett intézkedés ugyanakkor általános érdekű feladatnak minősíthető, még ha az egyes földrajzi területekre, illetve emberek bizonyos csoportjára korlátozódik is.¹² A lényeg az, hogy az intézkedés mögött húzódó elképzelés, koncepció általános jellegű legyen.

5. A Bíróság ítélezési gyakorlata

A Bíróság, az egyes ágazati rendeletekben, irányelvekben szereplő, az adott ágazatban alkalmazandó fogalom-meghatározásokból indult, illetve/indul ki. Ítélezési gyakorlatában egyebek között a következő **szolgáltatásokat** tekintette gyakorlatilag vita nélkül általános érdekűnek: bizonyos kikötői szolgáltatások (általános, közbiztonsági célú, révkalauz-szolgáltatások); fáradt olaj begyűjtése és kezelése; emberi felhasználásra szánt gyógyszerkészítmények nagykereskedelmi forgalmazóinak bizonyos közszolgáltatási kötelezettsége (például bizonyos nagyságú gyógyszerárúkeszlet fenntartása, a gyógyszerek 24 órán belüli kiszállítása stb.). Annak minősültek a mentőszolgálatok tevékenységei (sürgősségi betegszállítás), valamint általában az orvosi segítséget nyújtó szervezetek tevékenységei. Általános érdekűnek ítélte a Bíróság a közszolgáltatási feladattal megbízott televíziós társaságok tevékenységét; gazdaságilag nem kifizetődő légi-közlekedési utak üzemeltetését; villamos energia elosztását. Nem volt vitás, hogy a kiegészítő nyugdíjbiztosítási rendszert működtető ágazati nyugdíjbiztosítási alap, amely egy állam nyugdíjbiztosítási rendszerében alapvető funkciót lát el, annak minősülhet, ugyanúgy, mint a nyilvános telefonhálózat hozzáférhetővé tétele a felhasználók számára; a postai küldemények elosztása/

¹² C-66/86 sz. ügy Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH v Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. [EBHT 1989, 00803 o.]; T-260/94 sz. ügy Air Inter SA v Bizottság [EBHT 1997, II-00997 o.].

kézbcsítése az ország egész területén; bizonyos hulladéokra vonatkozó hulladékgazdálkodás környezetvédelmi problémák megoldása céljából vagy az egyetemes postai szolgáltatások és postahálózat fenntartása vidéki községekben. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy közszolgáltatásnak minősül az építőipari hulladék feldolgozása; állami munkaerő-közvetítő irodák tevékenysége; egy állam legfontosabb vízi útjának hajózhatóságát biztosító tevékenység; a tengeri kabotázs, illetve egyes tömegközlekedési vonalak működtetése. A Bíróság ítélezési gyakorlatában továbbá az alábbi *szükségleteket* ismerte el általános érdekűnek: hivatalos, nyomtatott okmányok előállítás (útlevelek, gépjárművezetői engedélyek és személyigazolványok); háztartási hulladék elszállítása és kezelése; nemzeti erdőgazdálkodás és erdészeti ipar irányítása; egyetemes irányítása; nyilvános távközlési hálózatok működtetése és nyilvános távközlési szolgáltatás nyújtása; lakásügyi hivatalok tevékenységei, lakótelepek építése; szakmai vásárok és kiállítások szervezése; temetési szolgáltatások; vízellátás; regionális fejlesztés.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma vonatkozásában kiemelt jelentősége van a Bíróság által az *Olsen kontra Bizottság*¹³ ügyben hozott ítéletnek is. Az ügyben a közszolgáltatást végző hajózási vállalat más vállalkozásokkal versenyezve nyújtotta szolgáltatását, a Bíróság azonban megállapította, hogy a versenyhelyzet nem tette lehetővé, hogy a járatok folyamatossága, rendszeressége és gyakorisága tekintetében a közszolgáltató által nyújtott szolgáltatáshoz hasonlót biztosítsanak. A Bíróság tehát a versenyhelyzetet és az adott piac helyzetét elemezve értelmezte azt a rendelkezést, miszerint az olyan kötelezettségek minősülnek közszolgáltatási kötelezettségnek, amelyeket az érintett közösségi hajótulajdonos, *amennyiben a saját üzleti érdekeit tartaná szem előtt, nem, vagy nem azonos mértékben, azonos feltételek mellett vállalna*. Megállapította, hogy a közszolgálati kötelezettség előírása nélkül nem lett volna biztosítva a Kanári-szigetek és a kontinens közötti összeköttetés megfelelő színvonalon, ezért a tagállami hatóságok nem lépték túl mérlegelési jogkörüket a közszolgáltatás meghatározása során. Ezáltal a Bíróság egyfajta gazdasági tesztet alkalmazott vizsgálata során.

¹³ T-17/02 sz. ügy Fred Olsen, SA v Bizottság [EBHT 2005, II-02031. o.].

A *Sydhavens Sten & Grus*-ügyben¹⁴ Koppenhága önkormányzata azzal bízott meg három vállalkozást, hogy az önkormányzat területén keletkezett építési hulladékot begyűjtsék, és, amennyire lehetséges, feldolgozzák oly módon, hogy az újrahasznosítható legyen. A Bíróság különösen arra tekintettel nem vitatta a megbízás közszolgálati jellegét – elismerve a szolgáltatás általános gazdasági érdekűvé minősítését –, hogy a vállalkozások által nyújtott szolgáltatás egyik fő célja a környezetvédelmi problémák kezelése volt. Ehhez hasonlóan a *BFI Holding*-ügyben hozott ítéletben¹⁵ a Bíróság úgy találta, hogy „nem vitatható, hogy a háztartási hulladékok elszállítása és kezelése közfeladatnak minősülhet. Mivel előfordulhat, hogy a magánszemélyek részére kizárólag vagy részben magáncégek által kínált szemétszállítási szolgáltatások nem érik el a közegészségügyi és környezetvédelmi szempontok által megkövetelt szintet, ezért ez a tevékenység azok közé tartozik, amelyeket illetően az állam dönthet úgy, hogy azokat közigazgatási szerveknek kell végezniük, illetve amelyeket illetően az állam meghatározó befolyást kíván megőrizni”. Egy korai ítéletben, a *Sacchi-ügyben*¹⁶ a Bíróság elfogadta az olasz és a német kormány érvelését, miszerint a televíziós társaságok által ellátott feladatok kulturális és tájékoztató jellegűek, következésképpen e társaságok általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtanak. Meg kell jegyezni, hogy az 1970-es évek elején Nyugat-Európában sem jelent még meg a kereskedelmi televíziózás jelensége. A Bíróság tehát általában megköveteli, hogy az adott szolgáltatás ellátása mögött álljon egy nem gazdasági jellegű közérdekű cél.

6. Következtetések

A fentiek alapján az alábbi kritériumrendszer alkalmazható egy adott szolgáltatás általános érdekű gazdasági szolgáltatássá minősítése során. A kritériumrendszer alkalmazása előtt azonban első lépésként meg kell vizsgálni, hogy az adott szolgáltatás gazdasági tevékenységnek minő-

¹⁴ C-209/98. sz. ügy *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune* [EBHT 2000 I-03743. o.]

¹⁵ C-360/96. sz. ügy *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v BFI Holding BV* [EBHT 1998, I-06821 o.]

¹⁶ 155/73. sz. ügy *Giuseppe Sacchi* [EBHT 1974, 00409. o.].

sül-e uniós jogi értelemben. Nemleges válasz esetén ugyanis nem alkalmazandóak az uniós jog versenyjogi szabályai.

Egy adott szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítése előtt megvizsgálandó, hogy az adott szolgáltatás nyújtásának indokaként, céljaként megfogalmazható-e valamilyen (általában nem gazdasági) *közérdekű cél* végcélként. Ilyen lehet például a környezetvédelem (hulladékgazdálkodás esetén), a közegészségügy, a közrend, a közbiztonság (légi közlekedés biztonsága), a médiapluralizmus, a demokratikus és kulturális értékek védelme (közszolgálati műorszolgáltatás), a kisebbségek védelme, régiófejlesztés. Megvizsgálandó az is, hogy *általános jellegű-e* a szolgáltatás nyújtása, azaz nem pusztán bizonyos vállalkozásokat vagy egyes gazdasági ágazatokat érint; *gazdaságilag indokolt-e*, azaz a piacon nincsenek az adott szolgáltatás ellátására ösztönző megfelelő tényezők. E kritériumok alapján egy adott szolgáltatást indokoltan lehet általános érdekűnek tekinteni mind az uniós jog alapján, mind gazdasági szempontból. Általában elmondható, hogy a közszolgáltatás jellemzői az egyetemesség, folyamatosság, közérdekű elvárások teljesítése, szabályozás és hatósági felügyelet, az adott terület egészére kiterjedő, minden érintett fogyasztó, felhasználó számára elérhető, az igényelt mennyiségben és minőségben, az egyes ügyletek gazdasági jövedelmezőségétől függetlenül, egységes áron és olyan feltételek alapján, amelyek csak az összes ügyfélre irányadó objektív kritériumok alapján változhatnak.

Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások koncepciója – és ugyanígy a „gazdasági tevékenység” uniós jogi koncepciója is – idővel változik, tekintettel a társadalom változására, a technológiai fejlődésre, az európai integráció fokára. Következésképpen egy adott szolgáltatás megítélése változhat a jövőben.

Amennyiben a fentiekben bemutatott általános gazdasági érdekű szolgáltatást az uniós versenyjogi szabályok szerinti vállalkozás nyújtja, annak finanszírozása során figyelembe kell venni az EUMSZ állami támogatási rendelkezéseit.

III. A Bíróság *Altmark Trans*¹⁷ ítéletének feltételei

Az *Altmark Trans* döntést megelőzően a közszolgáltatások működtetéséért nyújtott kompenzációk állami támogatási szempontú megítélése vonatkozásában mind a Bizottság, mind a Bíróság gyakorlata meglehetősen inkonzisztens volt.

Az egyik megközelítés – az ún. kompenzációs elv¹⁸ – 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 ésszerű profitot is.¹⁹ A *Ferring-ügyben*²⁰ a Bíróság leszögezte, hogy a nagykereskedelmi gyógyszerforgalmazók részére adott adómentesség nem jelent tényleges gazdasági előnyt, mivel annak célja a forgalmazók és a laboratóriumok egyenlő versenyhelyzetbe hozása, feltéve, hogy az előnyök és a rájuk ruházott közszolgálati kötelezettség között szükségszerű egyenértékűség van.

A másik, az ún. „állami támogatás” megközelítés szerint, a kompenzáció 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. Ezt a megközelítést alkalmazta a Bíróság például az *FFSA*-²¹ és a *SIC-ügyben*²².

A Bíróság az *Altmark Trans* döntésében az ún. „feltételes kompenzáció” elvét követte. Kimondta, hogy „nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak [a 107. cikk (1) bekezdésében foglalt egyéb fogalmi elemek teljesülése mellett] az az

¹⁷ C-280/00. sz. ügy *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft* [EBHT 2003, I-7747. o.] (a továbbiakban: *Altmark-ítélet*).

¹⁸ Az elnevezés és ez a kategorizálás Jacobs főtanácsnoktól származik (Jacobs főügyész véleménye, 2002. április 30.) az alábbi ügyben: C-126/01. sz. ügy *Ministre de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO* [EBHT 2003, I-13769. o.].

¹⁹ C-240/83. sz. ügy *Procureur de la République v. ADBHU* [EBHT 1985, 531. o.].

²⁰ C-53/00. sz. ügy, *Ferring v. ACOSS* [EBHT 2001, I-9067. o.] .

²¹ T-106/95. sz. ügy *Fédération Française de Sociétés d’Assurances és mások v. Bizottság* [EBHT 1997, II-229. o.] .

²² T-46/97. sz. ügy *Sociedade Independente de Communicacao (SIC) v. Bizottság* [EBHT 2000, II-2125. o.].

állami intézkedés, amely kompenzációt ad a kedvezményezett vállalkozások által a közszolgálati kötelezettségeik teljesítése céljából nyújtott szolgáltatásokért, és így a vállalkozások nem jutnak tényleges előnyhöz, valamint az intézkedésnek nincs olyan hatása, hogy őket versenytársaikhoz képest versenyelőnybe hozza.”²³

A Bíróság az Altmark Trans döntésben tehát megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a kompenzáció konkrét esetben nem minősül állami támogatásnak.²⁴ Kimondta, hogy amennyiben mind a négy feltétel egyszerre teljesül, az nem állami támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés értelmében, így az intézkedés nem tartozik az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség alá.

A konjunktív feltételek a következők:

- *Meghatározás és megbízás:* A vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell. Ez a feltétel biztosítja a kellő átláthatóságot, és megakadályozza, hogy a tagállamok utólagosan határozzanak meg állítólagos közszolgáltatási kötelezettségeket.
- A kompenzáció számításának alapját képező *paramétereket előre, objektív kritériumok alapján* és átlátható módon meg kell határozni.

A tekintetben, hogy egy bizonyos kompenzáció ne haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség ellátásából fakadó költségeket – illetve azon részét, amelyet a szolgáltatás ellátásából fakadó bevételek nem fedeznek – a 2. és a 4. feltétel bír különös jelentőséggel. A kompenzáció számításának alapját képező paramétereknek a 2. feltételben foglaltak alapján történő meghatározása szolgálja annak elkerülését, hogy olyan gazdasági előnyt nyújtsonak a közszolgáltatást végző vállalkozásnak, amely kedvezőbb versenyhelyzetbe hozza a versenytársakhoz képest. Amennyiben azonban az állam úgy fizet kompenzációt egy vállalkozás olyan veszteségeiért, amelyek a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó szolgáltatások teljesítése után felszínre kerülő gazda-

²³ Altmark -ítélet 87. pont.

²⁴ Altmark -ítélet 88. pont.

ságtalan volta következtében keletkeztek, hogy a paramétereket nem rögzítették előre, megfelelő módon, a támogatás a 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

- A kompenzáció mértéke *nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a bevételeket.*

Ez a feltétel biztosítja, hogy a vállalkozás nem fog a versenyt torzító vagy annak torzításával fenyegető előnyhöz jutni, versenypozíciójának erősödése által.

A Bíróság esetjoga²⁵ azt mutatja, hogy a kompenzáció állami támogatási szempontú megítélésénél figyelembe lehet venni az adott vállalkozás által korábban végzett közszolgáltatásokért nyújtott megfelelő kompenzáció hiányát, a korábbi közszolgáltatások alulkompenzációját, azaz a korábban végzett közszolgáltatások utólagos kompenzációja állami támogatási szempontból elfogadható.

Az ésszerű profit pontos értelmezésére az Altmark ítéletben még nem került sor. A normál és a túlzott, versenypozíciót erősítő profit közötti nincs éles határvonal.²⁶ A meghatározás leginkább az ugyanabban az ágazatban ténylegesen tevékenykedő, közszolgáltatási kötelezettséggel bíró vállalkozás profitjához viszonyítva történhet. Kizárólagos jog esetén pedig az összevetés alapját egy tipikus vállalkozás profitja képezheti. Feltétel emellett még a kompenzáció mértékének csökkentése a közszolgáltatási tevékenységből származó bevételek összegével. (A költségek, a bevétel, az ésszerű profit értelmezésénél lásd a 2005/842/EK határozat bemutatásának vonatkozó részeit.)

- „Amennyiben a közszolgáltatást végző vállalkozást nem olyan *közbeszerzési eljárással* választják 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 megállapí-

²⁵ COMP C20/09 (ex. N763/2002.) sz. ügy (Belga Postának nyújtott tökeemelés megítélése állami támogatási szempontból.) HL C 176.; 2009.07.29. 17.o.

²⁶ Sinnaeve Adinda, „*State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case.* EStAL 2003/3. 357.

tani, 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 ésszerű profitot és a bevételeket.”²⁷

A Bíróság szerint a tagállamok két módon bizonyíthatják, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak nyújtott kompenzáció nem haladja meg azon költségeket, amelyek a közszolgáltatási kötelezettség ellátásából fakadnak.

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. Ilyen esetben *az állami támogatás jelenléte nagyon valószínűtlennek mutatkozik, bár nem lehetetlen*.²⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy közbeszerzési eljárás alatt a tagállam által kiírt nyílt, áttekinthető és diszkriminációmentes ajánlattételi eljárást is lehet érteni.

A Bíróság joggyakorlatában számos esetben tekintette olyannak ezeket az eljárásokat, mint amelyek a legjobban tükrözik a piaci feltételeket. A Banks-döntésben²⁹ a Bíróság kimondta, hogy amennyiben a vállalkozások diszkriminációmentes nyílt versenytárgyaláson vettek részt, nem tekinthető úgy, hogy a nyertes vállalkozás előnyben részesült a piac többi szereplőjéhez képest. A 2001. évi laekeni jelentésében³⁰ a Bizottság úgy vélte, hogy a kompenzáció összhangban van a 106. cikk (2) bekezdésével, amennyiben olyan vállalkozást részesítenek benne, amelyet versenyen alapuló eljárásban választottak ki. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az intézkedés nem állami támogatás.

Az Altmark Trans döntésben a Bíróság azt állítja, hogy azt az

²⁷ Altmark-ítélet 88-93. pont.

²⁸ Bartosch, Andreas, *The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance- the Toughest Standard Apply*. Competition Law Review 2002/551. 554–555.

²⁹ C-390/98. sz. ügy Banks [EBHT 2001, I-6117. o.].

³⁰ Laekeni jelentés – (Report to the Laeken European Council – Services of General Interest) COM[2001] 598 final, 2001.10.17.

ajánlattevőt kell kiválasztani, aki a közösség számára legolcsóbban tudja a szolgáltatást ellátni.

A pályázat kiírója természetesen dönthet a gazdaságilag legkedvezőbbnek minősítés (figyelembe véve a technikai jellemzőket, a teljesítés határidejét stb.), vagy az ár alapján is. A díjazást a szerződő felek általában a legalacsonyabb ár vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján határozzák meg. Ez szerződésenként igen változatos lehet, függhet az ártól, a teljesítés határidejétől, az üzemeltetési költségektől, a nyereségességtől, a technológiai szempontoktól stb. A Bíróság bizonyos fokú rugalmasságot engedett a tagállamok számára a közszolgáltatási feladatok ellátását vállaló ajánlattevő díjazása során, és nem követeli meg, hogy a tagállamok kizárólag az ajánlat szűken értelmezett költségvonatkozású elemeit vegyék figyelembe.

A második és a negyedik feltétel együttes olvasásából az következik, hogy a közszolgáltatások ellátásának költségeit a tagállamoknak előzetesen kell megállapítaniuk. A számítás paramétereit – és ezért legalább a kompenzálendő költségekre vonatkozó alapvető elképzelést – már a támogatás nyújtása előtt meg kell határozni. Szigorúbb értelmezés alapján már a vállalkozás közszolgáltatási feladattal való megbízása előtt el kell végezni ezeket a számításokat. Így a tagállam nem hivatkozhat az Altmark-döntésre, amennyiben a közszolgáltatást ellátó vállalkozás kiválasztására nem közbeszerzéssel került sor, és az adott tagállam számára nem egyértelmű, hogy melyek a kompenzálendő költségek, illetve azok a paraméterek, amelyek alapján a kompenzáció által fedett költségek kiszámíthatók.

A szükséges kompenzáció meghatározásának másik alternatívája egy tipikus, jól működő vállalkozás közszolgáltatási kötelezettség következtében felmerülő költségeinek figyelembevétele, azaz a közbeszerzési eljárás lefolytatása hiányában a *piacgazdasági szereplő elvét* kell alkalmazni. Ezáltal egy hatékonysági kritérium került bevezetésre, amely szerint nem ismerhetők el a közszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó többletköltségként a közszolgáltatást ellátó vállalkozás alacsony hatékonyságából eredő veszteségei. Az elemzés elvégzése alapvetően egy hipotetikus közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére képes vállalkozás költségeinek meghatározását jelenti.

A közszolgáltatások természetéből kiindulva arra a következtetésre juthatunk, hogy az azt teljesítő vállalkozások nagyon *speciális helyzetben* vannak, s így meglehetősen bonyolult párhuzamot vonni közöttük és egy tipikus vállalkozás között. A piacgazdasági szereplő elvének alkalmazása számos nehézségbe ütközött. Például ilyen szituációnak minősül az, ha, egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kizárólagos joggal rendelkező postavállalat ellenérték fejében hozzáférést biztosított saját infrastruktúrájához a versenyfeltételek mellett tevékenykedő leányvállalatának. Az ügy főtanácsnoka szerint ebben a helyzetben nem volt megfelelő elérhető referencia a normál piaci körülmények megállapítására, s a hasonló piaci tranzakcióban fizetendő árra vonatkozó objektív, igazolható elemek sem álltak rendelkezésre. A Bizottság megoldása szerint nem volt szó állami támogatásról, ha a fizetett ár fedezi a felmerült összes többletköltséget (állandó és változó költségek), valamint a közszolgálati postahálózat fenntartásával összefüggő állandó költségek egy részét.³¹ A Bíróság érvei alapján a *normál piaci feltételek szükségszerűen hipotetikusak*, a rendelkezésre álló objektív és igazolható elemek alapján kell őket megállapítani. A Bíróság – támogatva a Bizottság megközelítését – nem állapította meg állami támogatás fennállását, mivel a szolgáltatásért nyújtott ár az összes változó költséget és a befektetett saját tőke megtérülését is fedezte, valamint hozzájárult az állandó költségekhez.³² A Chronopost-ítélet a negyedik Altmark-feltétel – a *piacgazdasági szereplő elvének* – korlátait jeleníti meg³³. Itt ugyanis a piac hiá

³¹ Tizzano főtanácsnok véleménye (2002. december 12.) a következő ügyekben: C-83/01. sz., C-93/01. sz. és C-94/01. sz. egyesített ügyek Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC and CRIE SA. [EBHT 2003, I-06993. o.]

³² C-83/01. sz., C-93/01. sz. és C-94/01. sz. egyesített ügyek Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC and CRIE SA. [EBHT 2003, I-06993. o.] 31. pont.

³³ Bartosch Andreas, *Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost*. EStAL 2003/3..385.

nya miatt nincs összehasonlítható költségszerkezettel rendelkező más piacgazdasági szolgáltató.

Összességében megállapítható tehát, hogy amennyiben teljesülnek az Altmark-ítéletben foglalt kritériumok, és így a kompenzáció nem haladja meg a közszolgálati kötelezettség végrehajtása következtében felmerült költségek fedezéséhez szükséges mértéket, akkor nem minősül támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, és nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottság számára jóváhagyás céljából.

Az eddigi bizottsági és bírósági tapasztalatok alapján az Altmark-ítéletben foglalt feltételek együttesen rendszerint nem teljesülnek. Leginkább a második és a negyedik feltétel fennállása kérdéses, ezért a támogatások nagyrészt az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének állami támogatási fogalma alá tartoznak, s legfeljebb a közös piaccal való összhangjuk alapján mentesülhetnek a tilalom alól az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, illetve az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján.

A közszolgáltatások állami támogatási szempontú megítélése tekintetében az Altmark-ítéllethez hasonló jelentőséggel bíró bírósági döntés az ún. BUPA -ügyben született ³⁴.

IV. A BUPA- ítélet és következményei

A különbség többek között abban ragadható meg az Altmark ítélethez képest – ahol a vizsgálódás egy tipikus közszolgáltatási tevékenység körül forgott –, hogy jelen esetben az ír egészségbiztosítási rendszer volt az eljárás tárgya, és ezen a területen az Európai Unió Törvényszéke (korábban EK-Szerződés szerinti Elsőfokú Bíróság, a továbbiakban: Törvényszék) – mivel a liberalizáció a tagállam és nem az Unió döntésén alapul – óvatosabban kezelte a kérdést. A másik fontos tényező, hogy a vizsgálat a tárgya egy „kockázatkiegyenlítési rendszer” (Risk Equalization System – RES) volt, és nem a klasszikus kompenzáció. Az ún. RES alapján minden egészségbiztosítónak fizetnie kellett a biztosítottai alapján egy bizonyos összeget az állam részére, aki azt a biztosítónak visszaosztotta, vagyis a rendszer a különböző biztosítók biztosítottai állományából fakadó kockázati különbséget volt hivatott ellentételezni.

³⁴ T-289/03. sz. ügy British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Bizottság [EBHT 2008, II-00081. o.].

A Törvényszék az eset elbírálása során az Altmark-ítéletben meghatározott feltételek teljesülését vizsgálta, annak ellenére, hogy ebben az esetben a kompenzáció nem konkrét költségekhez kapcsolódott (így azt sem lehetett megállapítani, hogy történik-e a közszolgáltatás nettó költségeit, és az elvárható profitot meghaladó túlkompenzáció). A vizsgálat során a Törvényszék megállapította, hogy jelen esetben elegendő, ha az Altmark-ítélet feltételeinek szellemét és célját teljesíti a RES rendszere, és nem kell a legszigorúbb értelmezési lehetőséget követni. Tehát a Törvényszék ugyan fenntartotta az Altmark-ítélet előírását, ugyanakkor lehetővé tette, hogy egyes speciális közszolgáltatások esetében a feltételeket nem szó szerint teljesítő állami befolyás alapján működő finanszírozási rendszerek se minősüljenek állami támogatásnak.

Az ügyben felperesként a BUPA (British United Provident Association Ltd, a BUPA Insurance Ltd, illetve a BUPA Ireland Ltd), alperesként pedig a Bizottság vett részt.

A jogvita alapját képező tényállás az alábbiakból tevődött össze:

A magán-egészségbiztosítást Írországban már 1957-ben bevezették, azért, hogy az állami egészségbiztosítási rendszer szolgáltatásaira nem jogosult személyek számára is lehetővé tegyék a kórházi költségeik biztosítási alapon történő fedezését. Ezt követően Írországban egy ún. „kockázatkiegyenlítési rendszert” hoztak létre, amelynek lényege az volt, hogy a piaci átlagnál jobb profillal rendelkező magán-egészségbiztosítóknak (MEB) díjbefizetést tettek kötelezővé, míg a piaci átlaghoz viszonyítva kevésbé egészséges kockázati profillal rendelkező MEB-ek részére díjkifizetést írtak elő. Ez az akkori körülmények között a BUPA Ireland vagyonának az elsődleges versenytársára, a VHI-re való átruházásához vezetett.

Az ír hatóságok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján bejelentették a programot a Bizottság felé. A Bizottság előzetes vizsgálatot követően úgy döntött, hogy a 659/1999/EK rendelet 4. cikk (3) és (4) bekezdése³⁵ alapján nem emel kifogást az intézkedés ellen, mivel az volt a véleménye, hogy a rendszer bevezetése nem eredményez állami támogatást, vagy amennyiben mégis, az az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján az összegegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal. Ugyanis – a Bizottság szerint – a kifizetések kizárólag a MEB-ek által végzett álta-

³⁵ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet HL [1999] L 83., 1999. 03. 27.

lános gazdasági érdekű szolgáltatások költségeinek részleges ellentételezéséhez kapcsolódtak.

A Bizottság azzal érvelt a felperesek azon panaszával szemben – miszerint egyáltalán nem is beszélhetünk jelen esetben általános gazdasági érdekű szolgáltatásról –, hogy az egészségbiztosítási ágazatra vonatkozó uniós szintű szabályozás hiányában a nemzeti szintű hatóságok hatáskörébe tartozik, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatási kötelezettséget (amely által bármely Írországban élő személy megfizethető áron és hasonló minőségi feltételekkel hozzáférhet minimális szintű szolgáltatásokhoz) írjanak elő *minden szereplővel* szemben az érintett piacon.

Ezt követően került az ügy a Törvényszék kibővített harmadik tanácsa elé. A felperesek egyrészt vitatták a Bizottság azon álláspontját, miszerint a RES bevezetése nem tartalmaz az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatást. Továbbá érveltek azzal is, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma szigorú és objektív jellegű *uniós fogalom*, amelynek meghatározása nem ruházható át a nemzeti hatóságokra. Támadták többek között a bizottsági határozatot az okból is, hogy az kizárólag a magán-egészségbiztosítási kötelezettségekre terjedt ki, vagyis kizárólag a közös díjszabásra, a nyílt csatlakozásra, az élet-hosszig tartó biztosítási védelemre és minimális ellátásra, azonban a magán-egészségbiztosítási szolgáltatásokra nem.

A Törvényszék tehát az Altmark ítéletében foglalt kritériumokat vette alapul a vizsgálat során. (A teljes igazsághoz hozzátartozik az is, hogy az Altmark-ítélet kihirdetése később történt meg, mint a BUPA-ügyhöz kapcsolódó bizottsági határozat meghozatala, így a Bizottság az ítélet tartalmát a határozat meghozatalakor nem ismerhette. A Bizottság a megtámadott határozatban az állami támogatás hiányának igazolása érdekében elsősorban a Ferring-ügyben³⁶ hozott ítéletre támaszkodott. Ugyanakkor a Bíróság nem korlátozta az Altmark ítéletben tett kijelentések időbeli hatályát.) A Törvényszék véleménye az volt, hogy a tagállamoknak az általános érdekű szolgáltatásokról szóló bizottsági közlemény³⁷, illetve a saját joggyakorlata alapján széles mérlegelési jogkörük van annak meghatározását illetően, hogy mit tekintenek általános gaz-

³⁶ C-53/00. sz. ügy, Ferring v. ACOSS [EBHT 2001, I-9067. o.] .

³⁷ A Bizottság „Általános érdekű szolgáltatások Európában” c. közleménye HL C 017., 2001.01.19.

dasági érdekű szolgáltatásnak, és a Bizottság feladata kizárólag arra terjed ki, hogy a nyilvánvaló hibákat feltárja. A Bizottság a tárgyalás során továbbá arra hivatkozott, hogy az egészségügyi ágazat szabályozása a tagállamok szinte kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A Törvényszék kifejtette, hogy azzal, hogy a Bizottság a magán-egészségbiztosítási kötelezettségeket általános gazdasági érdekű szolgáltatási kötelezettségeknek minősítette, szükségszerűen elismerte a magán-egészségbiztosítási szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatási jellegét. A Törvényszék kiállt továbbá a Bizottság azon érve mellett is, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó feladat kiosztása az adott piacon aktív *több szereplő vagy azok összessége* számára előírt kötelezettségből is állhat.

A Törvényszék úgy vélte, hogy jelen esetben is teljesül az *Altmark-ítéletben meghatározott első feltétel*, vagyis a közszolgáltatással való megbízás, és mivel a kötelezettséget a rendszer valamennyi szereplő számára előírja, így a felperesek állításával szemben nem követelhető meg, hogy bármely piaci szereplőt külön-külön jogi aktussal bízzanak meg az említett feladattal. A felperesek a magán-egészségbiztosítási szolgáltatások kötelező és egyetemleges jellegére hivatkoztak, amikor azt állították, hogy jelen esetben nem áll fenn az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó feladat. Ezen érveket a Törvényszék teljes mértékben elutasította.

A RES szerinti ellentételezés kiszámításához szükséges, egyértelműen előre meghatározott paraméterek fennállását is vizsgálta a Törvényszék, mint az *Altmark-ítélet második feltételét*. Azt mérlegelte, hogy vajon a Bizottság jogszerűen tekinthette-e úgy, hogy a kockázatkiegyenlítési rendszer által előírt ellentételezési feltételek kellően átláthatóak és objektívek voltak ahhoz, hogy teljesítsék az Altmark-ítéletben foglalt második feltételt.

A felperesek úgy vélték, hogy a paraméterek meghatározása az egészségügyi miniszter több szinten történő mérlegelésétől függ. Azonban a Törvényszék véleménye az volt, hogy a kifizetések megkezdéséről való döntést illető mérlegelési mozgástér nem függ össze azon kérdéssel, hogy az ellentételezés kiszámítása objektív és átlátható szempontok alapján történik-e. Még akár azt is feltételezve, hogy az ír hatóságok diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek a kifizetések kiszámítására, e jogkör önmagában nem összeegyeztethetetlen az Altmark-ítélet második feltételével. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a Bizottság

a megtámadott határozatban részletesen kifejtette a feltételeket, a módszert és az azt szabályozó eljárást.

Az *Altmark- ítélet harmadik feltétele* alapján a Törvényszék vizsgálta a kockázat-kiegyenlítési rendszer által előírt ellentételezés *szükségességét és arányosságát* is. Az eset specialitása (az *Altmark-ítélettel* szemben), hogy a kifizetések nem az általános gazdasági érdekű szolgáltatással közvetlenül összefüggő költségek ellentételezésére irányultak, és függetlenek voltak a magánbiztosítók által elért nyereségektől és bevételektől egyaránt. Ezért az eset nem feleltethető meg (az ítélet megfogalmazása szerint radikálisan különbözik) teljes egészében az *Altmark-ítélet* harmadik feltételénél kifejtett elveknek, mivel az megköveteli valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítésével felmerült költségek meghatározhatóságát. Jelen esetben azonban a kockázati profil határozta meg a befizetés és kifizetés mértékét, és nem a közszolgáltatás ellátása során valóban felmerült költségek kerültek ellentételezésre. A Törvényszék azonban úgy vélte, hogy az *Altmark-ítéletben* foglalt harmadik feltételnek *sem a célja, sem a szelleme* nem követeli meg a bevételek figyelembevételét olyan ellentételezési rendszer (a RES) keretében, amely azoktól teljesen függetlenül működik.

Az *Altmark-ítéletben* foglalt *negyedik feltétel* alapján, amennyiben valamely vállalkozást nem közbeszerzési eljárás keretében bíznak meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával, abban az esetben az ellentételezés szintjét azon költségek elemzése alapján kell meghatározni, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerültek. E kötelezettségek teljesítése érdekében – a korábban már bemutatottaknak megfelelően – figyelembe véve a bevételeket és az ésszerű nyereséget. A Törvényszék a harmadik feltételnél kifejtetteknek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy az *Altmark-ítélet* negyedik feltételét sem lehet jelen esetben szó szerint alkalmazni. A Törvényszék véleménye az volt, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban jogilag megkövetelt módon vette figyelembe azokat a bizonyítékokat, amelyek igazolják azt a végkövetkeztetést, hogy a RES által előírt ellentételezés a MEB-eknek a hatékonyság hiányával összefüggően esetlegesen felmerült költségeivel nincs összefüggésben. Ennek megfelelően a Törvényszék gyakorlatilag egyetértett a Bizottsággal abban, hogy a RES kifizetések kapcsán a lehetséges kedvezményezett és valamely hatékony piaci szereplő közötti összehasonlítás nem is szükséges.

A fentiek értelmében tehát a Törvényszék a keresetet elutasította, és a felpereseket, illetve a beavatkozókat is (Írországot és a Holland Királyságot is) saját költségeik viselésére szólította fel.

A BUPA-ítélet értékelése meglehetősen kettős az állami támogatási szakemberek körében. Egyes szakértői vélemények szerint számtalan kritika érheti az olyan jellegű döntéseket, amelyek nagymértékben lazítanak az állami támogatási szabályokon, és amelyek túlságosan „beenyugszanak” a tagállamok kiváltságaiba. Az ítélet abszolút mértékben üdvözölhető azonban a tekintetben, hogy kompromisszumot teremt a kevésbé kidolgozott Ferring- ítélet és a nehezen alkalmazható, meglehetősen szigorú Altmark megközelítés között. Az ítélet rámutat, hogy a közszolgáltatásoknak nemcsak egy fajtája lehetséges. A Törvényszék ítélete egy rendkívül rugalmas és ágazati megközelítést sugall. Az ítélet a közbeszerzési eljárást középpontba helyező Altmark-döntést követően gyakorlattá vált joggyakorlatot nem érvényteleníti, azonban alkalmas lehet arra, hogy az eddigi gazdasági megközelítés iránti elköteleződést csökkentse.

Összefoglalva: a vizsgálat során a Törvényszék kimondta, hogy a BUPA -ügyben elegendő az, hogy az Altmark -ítélet feltételeinek szellemét és célját teljesíti a RES rendszere, nem kell a legszigorúbb értelmezési lehetőséget követni. Ennek ellenére a Törvényszék igyekezett fenntartani az Altmark-ítélet előírásait, ugyanakkor lehetővé tette, hogy egyes speciális közszolgáltatások esetében a feltételeket nem szó szerint teljesítő állami befolyás alapján működő finanszírozási rendszerek se minősüljenek állami támogatásnak.

A TILTOTT TÁMOGATÁSOK VISSZATÉRÍTÉSÉNEK LEGÚJABB ESETJOGA

LUCIUS ÁGNES

I. Bevezetés

Jelen összefoglaló célja az Európai Unió Bírósága visszatérítési ügyekben hozott legfrissebb ítéleteinek összefoglalása, a jelenlegi irányvonal bemutatása. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 108. cikkében meghatározott eljárás részletes szabályait, ezen belül a jogellenes támogatások visszatérítését *az EK-Szerződés 93. cikkének* [2009. december 1-je óta EUMSZ 108. cikke] *alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról* szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet¹ (a továbbiakban: 659/1999/EK rendelet) 14. cikke szabályozza. A 14. cikk (1) bekezdése értelmében „Amennyiben a jogellenes támogatások esetén elutasító határozat születik, a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére (a továbbiakban: visszatérítési határozat). A Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.”

Neelie Kroes, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) korábbi versenypolitikai biztosa kimondta: „A jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése nélkülözhetetlen a közös piac egyenlő versenyfeltételeinek megőrzése érdekében. A Bizottságnak kötelessége minden szükséges lépést megtenni annak érdekében, hogy a tagállamok eleget tegyenek visszatéríttetési kötelezettségüknek.”²

¹ HL L 83/1, 1999. 03.27.

² State aid: Commission takes Italy to Court for failure to recover illegal aid from hotels in Sardinia (2010) Press Releases Rapid, IP/10/103, 2010. 01. 29. Url: [_http://](http://)

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogellenes támogatások visszatéríttetését előíró határozatok célja a hatékony verseny helyreállítása, vagyis azon helyzet helyreállítása, amely az összeegyeztethetetlen támogatás nyújtása előtt fennállt. E célkitűzés megvalósul, ha a megadott jogellenes támogatást a kedvezményezett a késedelmi kamatokkal együtt visszafizeti, mivel így az a piacon elveszti azt az előnyt, amelyben a versenytársaihoz képest részesült, és ez által a támogatás kifizetése előtti piaci helyzet helyreáll. Ha a kedvezményezett vállalkozások már nem tevékenyek az említett piacon, a támogatás összegének a felszámolási eljárás körébe tartozó vagyonból való visszatéríttetése nem szükséges. A Bíróság következetesen elutasítja a visszatérítés lehetlenné válását, ha egyes tagállamok igazgatási és technikai nehézségekre hivatkoznak, és kizárólag olyan esetekben fogadja el, ha a tagállam bizonyítja a visszafizettetendő eszközök hiányát³.

Az alábbiak a vonatkozó szabály/alkalmazás ismertetése mellett egy-egy közelmúltban hozott bizottsági vagy bírósági határozat is ismertetésre kerül.

II. Mentésülés

A 659/1999/EK rendelet 14. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság csak abban az esetben nem követeli meg a jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatás visszafizettetését, ha az ellentétes volna a közösségi jog valamely általános elvével. Ennek megfelelően a legtöbb ügyben a jogos elvárások, illetve a jogbiztonság védelmének elvére hivatkozva kérik a tagállamok vagy a kedvezményezett a visszafizettetés mellőzését, ám az Európai Unió Bírósága e két elv értelmezését igen szűkre szabottan fogadja el.

europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/103&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

³ Lásd: Jan Rudolf Maas et al kontra Bizottság (T-81-83/07) ügy.

1. Jogos elvárások – Banco Comercial des Açores (T-75/03)⁴

A Bizottság az Azori-szigetek pénzügyi ágazatában biztosított adómentességet jogellenes támogatásnak minősítette, és elrendelte visszatérítését. A visszafizetés alóli mentesítés érdekében a Banco Comercial des Açores a jogbiztonság elvére és jogos elvárásaira hivatkozott azon az alapon, hogy a támogatást általános és absztrakt jogszabályok alapján nyújtották számára. Az Elsőfokú Bíróság e tekintetben megállapította, hogy valamely támogatás kedvezményezettjei főszabály szerint csak akkor bízhatnak megalapozottan a számukra nyújtott támogatás szabályszerűségében, tehát csak arra alapozhatnak jogos elvárásokat, ha azt az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikkében előírt eljárás betartásával engedélyezték. A gondos gazdasági szereplő pedig rendszerint meg tud bizonyosodni arról, hogy ezt az eljárást betartották-e. A Bíróság kijelentette továbbá, hogy a visszatérítés a jogellenesség logikus következménye, és nem függ a támogatást elrendelő aktus formájától, és az a tény, hogy a támogatásokat egy általános intézkedés rendelte el, nincs hatással a visszatérítési kötelezettségre.

2. Jogbiztonság – Territorio Histórico de Álava (T-230/01)⁵ ügy

A Territorio Histórico de Álava ügyben a Bizottság bizonyos vállalkozások adóalap-csökkentését lehetővé tevő intézkedést minősítette jogellenes támogatásnak, és elrendelte a támogatás visszatéríttetését. Az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a kedvezményezett csak abban az esetben hivatkozhat jogos elvárásaira, ha a támogatást az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikkének betartásával nyújtották, a jogos elvárásokat pedig kizárólag kivételes körülményekre lehet alapozni. Nem minősül kivételes körülménynek, ha a Bizottság eljárást indító határozatában elmulasztja felhívni a figyelmet a visszatérítés kockázatára. A jogellenes támogatás visszatérítésének kötelezettségét az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikk, valamint a 659/1999/EK rendelet határozza meg,

⁴ T-75/03. sz. ügy - Banco Comercial des Açores kontra Bizottság, 2009. szeptember 10-i ítélet. (Még nem publikálták.)

⁵ T-230/01. sz. ügy - Diputación Foral de Álava és Gobierno Vasco kontra Bizottság, HL C 256., 2009. 10. 24., 20. o. (Még nem publikálták.)

függetlenül attól, hogy a Bizottság határozatában a fenti kötelezettségét elmulasztja-e.

III. A visszatérítés felfüggesztése

Amennyiben a visszatérítési kötelezettség alóli mentesülés érdekében a kedvezményezettek megtámadják a visszatérítési határozatot, a nemzeti bíróságok hajlamosak elrendelni a visszatérítés végrehajtásának felfüggesztését. Ez azonban ellentétben áll a 659/1999/EK rendelet 14. cikkének (3) bekezdésével, mely szerint „[...] a visszatérítést késedelem nélkül és az érintett tagállam nemzeti joga szerinti eljárás keretében kell végrehajtani, feltéve, hogy e rendelkezések lehetővé teszik a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását. Ebből a célból és a nemzeti bíróságok előtt zajló eljárás esetén – a közösségi jog sérelme nélkül – az érintett tagállamok meghozzák a jogrendszerük szerint rendelkezésre álló szükséges intézkedéseket, beleértve az átmeneti intézkedéseket is.”

*A tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról*⁶ szóló bizottsági közlemény értelmében „az eljárási rendelet 14. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeket 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.”

A Bizottság egy ilyen ügyben, a szardíniai szállodaipar támogatási programja alapján jogellenes odaitélt támogatások visszatéríttetésének elmulasztása miatt fordult legutóbb az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján a Bírósághoz.⁷ A Bizottság azért rendelte el 2008. november 12-én hozott határozatában a támogatások visszatéríttetését, mert az általa 1998-ban jóváhagyott olasz támogatási programról egy 2003-ban benyújtott panasz alapján kiderült, hogy abból több olyan kedvezményezett is támogatásban részesült, amely már a támogatási kérelem benyújtása előtt megkezdte a projekt megvalósítását, ezért nem érvénye-

⁶ HL C 272., 2007. 11. 15., 5. o., 24. pont.

⁷ State aid: Commission takes Italy to Court for failure to recover illegal aid from hotels in Sardinia (2010) Press Releases Rapid, IP/10/103, 2010. 01. 29.

Url: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/103&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

sült a támogatás ösztönző hatása – amelynek biztosítása a támogatási program Bizottság általi jóváhagyásának egyik feltétele volt. Olaszország a Bizottság határozatának megfelelően elrendelte ugyan az érintett kedvezményezettek támogatásának visszatérítését, azonban többen keresetet nyújtottak be a hatáskörrel rendelkező olasz bírósághoz, amely számos esetben felfüggesztette a visszatérítés végrehajtását.

Az esethez hozzá kell tenni, hogy a visszatérítés felfüggesztésének kérdése az olasz jogrendszer állandó problémája, amely miatt rendszerint párhuzamosan több eljárás is folyik a Bíróság előtt.

IV. Jogellenes, de összeegyeztethető támogatás visszatérítése

A Wienstrom-ügyben (C-385/07)⁸ az a kérdés merült fel, hogy olyan esetekben, ha a Bizottság egy korábban be nem jelentett támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánít, e támogatás kedvezményezettje követelheti-e a jövőre vonatkozóan nyújtandó támogatásainak kifizetését, illetve megtarthatja-e a kedvező határozat elfogadását megelőzően nyújtott jogellenes, de összeegyeztethető támogatást.

Ausztriában az ökoáramról szóló törvény (Ökostromgesetz, a továbbiakban: ÖG) szabályozza a kombinált hő- és áramtermelő berendezések támogatását. Az ÖG első változata 2003. január 1-jén lépett hatályba, majd 2006. október 2-án új változat lépett a helyébe (a továbbiakban: új ÖG).

Az ÖG alapján – bizonyos feltételek mellett – az üzemeltetés fenntartásához szükséges költségek megtéríthetők. E támogatás mértékét a régi ÖG a 2003–2004. évekre vonatkozóan a kombinált hő- és áramtermelő berendezésekkel termelt áram kWh-jánként 1,5 centben maximálta. 2005-től e maximális értéket a régi ÖG releváns rendelkezései alapján a Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (szövetségi gazdasági és munkaügyi miniszter, a továbbiakban: alperes hatóság) határozta meg, illetőleg módosíthatta.

Az új ÖG 30d. §-a az intézkedést visszaható hatállyal módosította. E rendelkezés értelmében a 2003. január 1-jétől 2006. december 31-ig tartó időszak során azok a villamosenergia-kereskedők, akik úgynevezett ökoáramot vagy kombinált hő- és áramtermelő berendezésekkel termelt villamos energiát importálnak, és azt belföldi végső fogyasztónak elad-

⁸ C-384/07. sz. ügy - Wienstrom GmbH kontra Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, HL C 44., 2009. 02. 21., 16. o. (Még nem publikálták.)

ják, illetve azok a végső fogyasztók, akik ugyanilyen villamos energiát importálnak saját használatra, jogosultak arra, hogy a kis esésű vízerőművekből származó, vagy bármilyen más ökoáram után járó támogatás összegének megtérítését, illetve a kombinált hő- és áramtermelő berendezésekkel termelt energia után járó kombinált hő- és áramtermelési pótlék megtérítését kérjék.

A Bizottság a kombinált hő- és áramtermelő berendezésekre vonatkozó intézkedéseket 2003-ban be nem jelentett támogatásként vette nyilvántartásba⁹. Az új ÖG-ben tervezett módosításokat¹⁰ az Osztrák Köztársaság 2006-ban bejelentette a Bizottságnak. A Bizottság végleges határozatában¹¹ nem emelt kifogást az intézkedések ellen, mivel úgy ítélte meg, hogy a támogatás megfelel a Környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatásban¹² foglaltaknak, és összeegyeztethető az EK-Szerződés 87. (EUMSZ 107.) cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében a közös piaccal. A Bizottság megállapította továbbá, hogy az új ÖG által bevezetett módosítás alkalmas eszköz az importált villamos energiát érintő, esetlegesen hátrányos megkülönböztetést magukban foglaló hatások semlegesítésére.

A Bécsben több kombinált hő- és áramtermelő berendezést üzemeltető, és az ÖG alapján támogatásban részesülő Wienstrom az alperes hatóság 2004. október 11-én¹³ (a továbbiakban: első vitatott határozat), illetve 2006. december 7-én¹⁴ (a továbbiakban: második vitatott határozat) kelt határozatait támadta meg.

⁹ NN 162/B/2003.

¹⁰ N 317/B/2006.

¹¹ C (2006) 2964. határozat HL C 221., 2006.07.4., 9. o.

¹² HL C 37/03, 2001. 02. 03.

¹³ Az első vitatott határozat a Wienstromnak a 2003. évre három kombinált hő- és áramtermelő berendezés után járó támogatás összegét 37 335 602,20 euróban állapította meg. Mivel előlegként 44 551 514,75 euró került kifizetésre, ez a határozat a társaságot arra kötelezi, hogy fizesse vissza a különbözetet, azaz 7 215 912,55 eurót.

¹⁴ A második vitatott határozat a Wienstrom részére a 2005. évre egy modernizált kombinált hő- és áramtermelő berendezés után nyújtott támogatást érint. E határozatot megelőzte a 2006. március 8-i határozat, amely ideiglenesen megállapította a nyújtandó támogatás összegét, és ennek nyomán 2006. március 14-én 5 408 159 euró összegű előleg került kifizetésre. A második vitatott határozat a nyújtandó támogatás végleges összegét 5 688 703,47 euróban állapítja meg, és elrendeli a már kifizetett előlegre tekintettel a különbözet, azaz 280 544,47 euró kifizetését. A Wienstrom állítása szerint a neki járó támogatás összege 8 487 228,00 euró.

Az ügyben eljáró osztrák bíróság felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz fordult. Álláspontja szerint a bizottsági határozat csak az új ÖG-t érintette, és a régi ÖG-re vonatkozóan nem született kifejezett kedvezőtlen döntés. Úgy ítélte meg, hogy az első vitatott határozat a bizottsági határozatot megelőző támogatás végrehajtásának minősült, a második vitatott határozat viszont, amely a bizottsági határozatot követően került elfogadásra, támogatási intézkedés végrehajtásának minősült, de ennek végrehajtása korábban, a régi ÖG hatályba lépésével kezdődött meg.

A tagállami bíróság a Bírósághoz a következő kérdéseket intézte:

1. Az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikk (3) bekezdése utolsó mondatának értelmében, amíg a Bizottság eljárásában végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságnak meg kell-e tagadnia az elvben a támogatásra jogosult kedvezményezett további támogatását, annak ellenére, hogy a Bizottság nem rendelte el a támogatások visszatérítését.
2. Az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikk (3) bekezdésében előírt végrehajtási tilalom kizárja-e egy módosított nemzeti törvényi rendelkezés alkalmazását abban az esetben, ha a törvény közös piaccal való összeegyeztethetőségét a Bizottság megállapította ugyan, de az érintett támogatási intézkedés a módosítás hatálybalépése előtti időszakot érinti, és az összeegyeztethetővé nyilvánítás szempontjából meghatározó módosítások ezen időszak tekintetében még nem voltak alkalmazandóak? A nemzeti bíróságnak el kell-e utasítania a kedvezményezett kérelmét a támogatás összegének azon része tekintetében, amely a bizottsági határozatot megelőző időszakra járna?

A Bíróság mindenekelőtt kijelentette, hogy a bizottsági határozat nem kizárólag az új ÖG-re, hanem az ÖG-nek a Bizottság általi vizsgálat idején hatályos valamennyi változatára, ennek következtében pedig mindkét, a Wienstrom által megtámadott határozatra vonatkozik. Megjegyezte továbbá, hogy bár az alapügyben vitatott két határozat közül az első megelőzi a bizottsági határozatot, a második pedig azt követően került elfogadásra, a két előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ugyanarra a jogi helyzetre vonatkozik, nevezetesen arra, hogy mindkét határozat a kedvező bizottsági határozatot megelőzően került végrehajtásra.

Ha egy támogatási programot a Bizottságnak szabályszerűen bejelentettek, és a határozathozatal előtt nem hajtották végre, az a határozattól kezdve válik végrehajthatóvá, adott esetben a határozatot megelőző időszak vonatkozásában is, amennyiben az összeegyeztethetőnek nyilvánított intézkedés így rendelkezik.

A Bíróság a CELF-ügyben¹⁵ hozott ítéletre hivatkozva kijelentette, hogy a nemzeti bíróságnak ilyen esetben a nemzeti jog keretein belül olyan intézkedéseket kell elrendelnie, amelyek alkalmasak a jogellenesség hatásainak tényleges kiküszöbölésére, azonban a közösségi jog nem kötelezi arra, hogy a jogellenes támogatást teljes mértékben visszatéríttesse, még akkor sem, ha nem állnak fenn rendkívüli körülmények. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságnak

- kötelessége a támogatás kedvezményezettjét a közösségi jog alkalmazásával a jogellenes időszak tekintetében a kamatok megfizetésére köteleznie;
- lehetősége van adott esetben elrendelni a jogellenes támogatás visszatérítetését, a tagállamnak a támogatás későbbi újbóli nyújtásával kapcsolatos jogának sérelme nélkül;
- végül, jogában áll dönteni a kérdéses támogatási intézkedés jogellenességével okozott kár megtérítése iránti kérelemről.

Mindezek alapján a Bíróság úgy határozott, hogy abban az esetben, ha a Bizottság a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította, a kedvezményezett követelheti a jövőre vonatkozóan nyújtandó támogatás kifizetését, illetve megtarthatja a kedvező határozat elfogadását megelőzően nyújtott jogellenes, de összeegyeztethető támogatást, természetesen a támogatás idő előtti jogellenes kifizetése következményeinek a sérelme nélkül.

¹⁵ C-199/06. sz. ügy, CELF és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ügy, HL C 79., 2008. 03. 29., 3. o. [EBHT 2008, I-00469].

V. A kedvezményezett fizetésektelensége

A Jan Rudolf Maas et al kontra Bizottság (T-81-83/07)¹⁶ ügyben a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette a KG Holdingnak és a Kliq Reïntegratie BV-nek (felperesek) nyújtott támogatásokat, és – többek között – elrendelte a Kliq Reïntegratie BV számára nyújtott 9,25 millió euró megmentési célú kölcsön, mint törvénytelen szerkezetátalakítási támogatás visszatérítését.

A KG Holding NV-t, illetve leányvállalatát, a Kliq Reïntegratie BV-t, a holland Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkaerő-piaci reintegrációhoz nyújtott szolgáltatásainak privatizálása keretében hozták létre 2002-ben. Fizetésektelenségüket 2005 decemberében állapították meg.

Az Elsőfokú Bíróság előtt a felperesek azzal érveltek a Bizottság határozatának visszatérítést elrendelő pontja ellen, hogy a KG Holding, a Kliq Reïntegratie és a Kliq felszámolása miatt a támogatási összeg visszatéríttetése lehetetlen és értelmetlen lett. Elismerték, hogy a visszatérítés célja a hatékony verseny, vagyis azon helyzet helyreállítása, amely az összeegyeztethetetlen támogatás nyújtása előtt fennállt, és ennek megfelelően egy támogatást a felszámolási eljárás körébe tartozó vagyonnal szembeni követelés nyilvántartásba vételén keresztül kell visszatéríttetni. Hozzá tették ugyanakkor, hogy az ilyen ügyeket meg kell különböztetni a jelen ügytől, amelyben a kedvezményezett vállalkozások felszámolás miatt már nem tevékenyek a piacon. Hangsúlyozták, hogy amennyiben valamely vállalkozás teljesen és véglegesen megszűntette a tevékenységeit, megállapították fizetésektelenségét, és elkezdték felszámolását, mint a KG Holding esetében is, magától értetődik, hogy a versenytársak nem lehetnek többé hátrányban. A kedvezményezett vállalkozás ugyanis eltűnt a piacról, és gazdaságilag nem létezik többé.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint először is a támogatásokban részesült, felszámolás alatt álló vállalkozások esetében a korábbi helyzet visszaállítása és a jogellenes támogatásokból fakadó versenytorzulás kiküszöbölése fő szabályként elérhető az érintett támogatások visszatérítésére vonatkozó kötelezettségnek a felszámolás alatt álló vál-

¹⁶ T-81/07., T-82/07. és T-83/07. sz. egyesített ügyek - KG Holding és társai kontra Bizottság, HL C 193., 2009. 08. 15., 19. o. (Még nem publikálták.)

lalkozás forrásai közötti feltüntetésével, kivéve, ha a támogatásokból más vállalkozások részesülnek.

Másodszor a Bíróság arra emlékeztetett, hogy az érintett vállalkozások gazdasági tevékenységeinek a megszüntetésével kapcsolatban a Bizottság határozatának jogszerűségét a határozat meghozatalakor a Bizottság rendelkezésére álló információk alapján kell megítélni. A holland hatóságok által megküldött iratokból ugyanis nem derült ki az a tény, hogy az érintett vállalkozások az aktuális időpontban gazdasági tevékenységeiket teljesen és véglegesen megszüntették. Az iratokból továbbá az sem tűnt ki, hogy a holland hatóságok által e tekintetben benyújtott információk olyan hiányosak lettek volna, hogy a Bizottságnak kérnie kellett volna a Holland Királyságtól az érintett vállalkozások gazdasági tevékenységeire vonatkozó további információk benyújtását. A Bizottság tehát a rendelkezésére álló információk birtokában helyesen állapíthatta meg, hogy pusztán az a tény, hogy megállapították az érintett vállalkozások fizetésektelenségét, nem jelenti azt, hogy azok nem léteznek többé.

Végül kijelentette, hogy pusztán az a tény, hogy valamely támogatás kedvezményezett vállalkozásai felszámolás alatt állnak, nem jelenti azt, hogy a támogatás visszatérítetése lehetetlenné vált, másrészt az érintett tagállam e vállalkozások forrásaival szemben nyilvántartásba vetetheti követelését. Hozzátette továbbá, hogy egy megtámadott intézkedés végrehajtását illető eljárási vagy egyéb esetleges nehézségek nem befolyásolják annak jogszerűségét. Végül hangsúlyozta, hogy problémás esetekben a Bizottságnak és a tagállamnak – a többek között az EK-Szerződés 10. cikk alapját képező – a tagállamok és a közösségi intézmények jóhiszemű együttműködése kölcsönös kötelezettségének szabálya értelmében, jóhiszeműen együtt kell működniük a nehézségek legyőzése céljából, a Szerződés – különösen az állami támogatásokra vonatkozó – rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartása mellett.

A történethez az is hozzátartozik, hogy az Elsőfokú Bíróság végül mégis megsemmisítette a Bizottság határozatának a 9, 25 millió eurós megmentési célú kölcsön és a visszafizetéséig esedékes kamatok visszatérítéséről szóló cikkét, mégpedig azon az alapon, hogy az arról határozó holland rechter-commissaris [csődbíróság] végzése, mivel nem a bejelentett szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozott, azt a Bizottság eljárást megindító határozatában nem vizsgálta.

VI. Visszatérítés közvetett kedvezményezettektől

A jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatást azon vállalkozásokkal kell visszafizettetni, amelyeknek abból ténylegesen előnyük származott. Ez sok esetben azt jelenti, hogy olyan vállalkozásoknak is vissza kell téríteniük a támogatás révén szerzett előnyüket, amelyek ténylegesen soha nem voltak a támogatás címzettjei, azonban közvetetten mégis előnyük származott a támogatásból. A Bíróság korábbi joggyakorlatában kikristályosodott elv, hogy jogtalan előny átruházására akkor kerül sor, ha a támogatás eredeti kedvezményezettjének eszközeit a piaci értéküknél alacsonyabb áron értékesítik, vagy olyan jogutód vállalkozásra ruházzák át, amelyet a visszatérítetési határozat megkerülése érdekében hoztak létre.

A Bizottság visszatérítetési határozataiban törekszik megfelelően azonosítani azon vállalkozásokat, amelyekről a támogatást vissza kell követelni. Rendszerint azonban nincs abban a helyzetben, hogy határozatában minden olyan vállalkozást konkrétan megjelöljön, amely jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatásban részesült. Éppen ezért a végrehajtási eljárás során az érintett tagállam feladata valamennyi potenciális kedvezményezett egyéni helyzetének vizsgálata, és annak biztosítása, hogy valamennyi tényleges kedvezményezett teljesítse visszafizetési kötelezettségét.

Az Operator ARP-ügyben¹⁷ a Bizottság utólag összeegyeztethetetlennek minősített a lengyel acéliparban 1997. és 2002. között nyújtott bizonyos szerkezetátalakítási támogatásokat. A Bizottság határozatában¹⁸ több vállalatot a támogatás visszatérítésére kötelezett, és megállapította, hogy a visszatérítésért egyetemleges felelősséggel tartoznak.

Az Operator ARP-re, amely nem folytatott acélipari tevékenységet, a Bizottság határozatát követően működtetőként a termeléshez nem kapcsolódó („nem acélipari tárgyi eszközöknek” nevezett) tárgyi eszközöket ruháztak át, valamint az Elsen elektromos műveket, annak érdekében, hogy visszafizesse a szerkezetátalakítás alá eső köztartozásokat (adókat

¹⁷ T-291/06. sz. ügy – Operator ARP sp. z o. o. kontra Bizottság, HL C 193., 2009. 08. 15., 18. o., 2009. július 1-jei ítélet. (Még nem publikálták.)

¹⁸ A Bizottság Huta Częstochowa S.A. [acéltermelő] részére nyújtott C 20/04. (ex NN 25/04.) számú állami támogatásról szóló 2006/937/EK határozata HL [2006]. L 366., 2005. 07. 05., 1. o.

és társadalombiztosítási járulékokat). Keresetében az EK-Szerződés 87. (EUMSZ 107.) cikk és az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikk, valamint a 659/1999/EK rendelet 14. cikke téves értelmezésére hivatkozott. Érvelése szerint a pusztán tény, hogy működtetőként megszerezte a vitatott támogatás kedvezményezettjének minősülő vállalkozás egyes vagyontárgyait, nem támasztja alá kellőképpen azt a megállapítást, hogy megszerezte volna azokat a pénzügyi előnyöket, amelyekben az említett vagyontárgyakat átruházó vállalkozás korábban részesült. Mivel ráadásul az általa átvállalt közjogi kötelezettségek összege meghaladja a részére átruházott vagyontárgyak piaci értékét, semmiképp nem állítható, hogy bármilyen pénzügyi előnyben részesült volna, ideértve az állami támogatást képező előnyöket is. Emellett arra is hivatkozott, hogy abban az esetben, ha egy jogellenes támogatásban részesült valamely vállalkozást piaci áron megvásárolnak, e vállalkozás vevőjét nem lehet az említett támogatás kedvezményezettjének tekinteni.

Az Elsőfokú Bíróság a Bizottság korábbi gyakorlatára hivatkozva elismerte, hogy a 659/1999/EK rendelet 14. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „kedvezményezett” fogalma a támogatásnak nem kizárólag az eredeti kedvezményezettjére utal, hanem adott esetben minden olyan vállalkozásra, amelyre aktív eszközöket ruháztak át annak érdekében, hogy ellehetlenítsék a Bizottság által kibocsátott visszatérítési előírás érvényesítését. Ugyanakkor hozzátette, hogy amennyiben egy vállalkozás aktív eszközeit piaci áron adták el egy másik vállalkozásnak, az új működtető nem tekinthető az előny kedvezményezettjének, ezért nem kötelezhető a támogatás visszatérítésére. Ilyenkor ugyanis a támogatás eredeti kedvezményezettje nem válik egy olyan „tartalom nélküli formává”, amellyel szemben a visszatérítés nem érvényesíthető.

A Bíróság elmarasztalta továbbá a Bizottságot, mivel határozatában elmulasztotta megfelelően alátámasztani azt az állítását, hogy fennáll a visszatérítési előírás megkerülésének kockázata, illetve azt, hogy a vitatott támogatáshoz kapcsolódó versenyelőny tényleges kedvezményezettje az Operator ARP volt. Megfelelően figyelembe kellett volna vennie ugyanis, hogy az Operator ARP nem tartozott az eladó cégcsoportjához, és még csak az acéltermelés piacán tevékenykedő társaságnak sem minősült, hanem a nehéz helyzetben lévő vállalkozások tartozásait átvállaló és aktív eszközeit átvevő jogalany szerepében járt el annak érdekében, hogy ennek fejében kielégítse a nehéz helyzetben lévő vállalkozás hitelezőinek követeléseit. A Bizottságnak tehát legalább azt

meg kellett volna indokolnia, hogy milyen okból ítélte irrelevánsnak azt a tényt, hogy az aktív eszközök átvétele olyan „áron” történt, amely nyilvánvalóan kizárja a kedvezményben részesülést.

Ennek megfelelően a Bíróság helyt adott az EK-Szerződés 87. (EUMSZ 107.) cikk és az EK-Szerződés 88. (EUMSZ 108.) cikk, valamint a 659/1999 rendelet 14. cikk téves értelmezésére alapított jogalaphoz, és az Operator ARP vonatkozásában megsemmisítette a Bizottság határozatát.

VII. Alkalmazandó kamatlábak

Az Operator ARP-ügyhöz hasonlóan az alábbiakban ismertetett ISD Polska és IUD kontra Bizottság (T-273/06 és 297/06) és Regionalny Fundusz Gospodarczy (RFG) kontra Bizottság (T-288/06)¹⁹ egyesített ügyek alapját is a lengyel acéliparban 1997. és 2002. között nyújtott bizonyos szerkezetátalakítási támogatások EK-Szerződés 87. (EUMSZ 107.) cikke értelmében vett állami támogatássá nyilvánítása képezte. A Bizottság határozatában²⁰ több vállalatot a támogatás visszatérítésére kötelezett.

A 659/1999/EK rendelet 14. cikk (2) bekezdése értelmében „a visszatérítési határozat szerint visszatérítésre kerülő támogatás magában foglalja a Bizottság által megfelelő kamatlábbal meghatározott kamatot. A kamat attól a naptól esedékes, amikor a jogellenes támogatást a kedvezményezett rendelkezésére bocsátották, addig a napig, amíg visszafizetésre nem került.”

Ennek megfelelően a Bizottság 2006. február 17-i levelében felhívta a lengyel hatóságokat, hogy közöljék vele a támogatás visszatérítése során irányadó kamat mértékét. A lengyel hatóságok azt javasolták, hogy az 1997-től 1999-ig terjedő időszak vonatkozásában a lengyel Államkincstár kötvényei esetében irányadó, PLN-ben kifejezett, öt évre rögzített kamatot, a 2000-től a Lengyel Köztársaság Európai Unióhoz törté-

¹⁹ T-273/06 és 297/06. sz. egyesített ügyek – ISD Polska és Industrial Union of Donbass kontra Bizottság, illetve T-288/06. sz. ügy – Regionalny Fundusz Gospodarczy (RFG) kontra Bizottság, HL C 193., 2009. 08. 15., 17. o.

²⁰ A Bizottság Huta Częstochowa S.A. [acéltermelő] részére nyújtott C 20/04. (ex NN 25/04.) számú állami támogatásról szóló 2006/937/EK határozata HL [2006] L 366., 2005. 07. 05., 1. o.

nő csatlakozásáig terjedő időszak vonatkozásában pedig az ugyanezen kötvények esetében tíz évre megállapított kamatot vegyék alapul. Végül – figyelembe véve a lengyelországi tőkepiac akkori helyzetét, amelyet igen magas, de gyorsan csökkenő kamatok jellemeztek – a lengyel hatóságok azt kérték, hogy e kamatlábakat évente vizsgálják felül, valamint ne számítsanak fel kamatos kamatot.

A Bizottság ezt követően a teljes érintett időszak vonatkozásában a lengyel Államkincstár kötvényei esetében megállapított, PLN-ben kifejezett, öt évre rögzített kamat alkalmazását rendelte el, e kamatot pedig az *EK-Szerződés 93. [EUMSZ 108.] cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet* (a továbbiakban: 794/2004/EK rendelet) 11. cikkének (2) bekezdése alapján kamatos kamatként rendelte számítani.

A visszatérítésre kötelezett vállalkozások keretükben a visszatérítési kötelezettségen túl a visszatérítés során alkalmazott kamatok számításának módját is támadták. Véleményük szerint a Bizottság ugyanis figyelmen kívül hagyta a 794/2004/EK rendelet 9. és 11. cikkének célját, vagyis a jogellenes támogatás nyújtását megelőző helyzet (status quo ante) helyreállítását, mivel a kamatok visszatérítése után is kamatot kért, illetve olyan referencia-kamatlábhatározott meg, amely az 1997 és 2004 közötti lengyel tőkepiaci viszonyoktól teljesen idegen volt.

Az Elsőfokú Bíróság értékelése során mindenekelőtt azt állapította meg, hogy a Bizottság határozatának megtámadott 3. cikk 2. bekezdés második albekezdésében a Bizottság kizárólag annak megállapítására szorított, hogy a visszatérítés alá eső összegekhez hozzáadják a Huta Częstochówának nyújtott támogatás odaitélésének napjától a tényleges visszatérítésig számított teljes időszakra vonatkozó kamatot, valamint hogy a kamatok a 794/2004/EK rendelet V. fejezetében meghatározott szabályoknak megfelelően kerülnek felszámításra. Amennyiben tehát a felperesek a vitatott támogatás visszatérítettése során irányadó kamatot vitatják, az általuk előterjesztett jogalap tárgyaltan, mivel e kamatot a Bizottság határozatának sem a rendelkező része, sem pedig a preambulumbekendései nem határozzák meg. A kamatok számításának módszere ugyanis magából a 794/2004/EK rendeletből következik. Márpedig a felperesek e rendelet vonatkozásában nem emeltek jogellenességi kifogást.

A Bíróság megállapította továbbá, hogy a Bizottság a határozat (147) preambulum bekezdésében kifejezetten elismerte, hogy mivel a vitatott támogatás odaítélésével érintett időszak vonatkozásában Lengyelország esetében nem létezett az ötéves bankközi swap-ügyletek rátája, a vitatott támogatás visszatérítése során irányadó kamatnak a 794/2004/EK rendelet 9. cikkének (4) bekezdése értelmében azon a hozzáférhető kamatlábon kell alapulnia, amelyet az adott időszakra jellemzőnek kell tekinteni.

A kamatláb meghatározásának módszerével kapcsolatban megjegyezte, hogy a 794/2004/EK rendelet 9. cikkének (4) bekezdése csupán akként rendelkezik, hogy a visszatérítés során irányadó kamatláb meghatározásának az érintett tagállammal „szoros együttműködésben” kell történnie. A Bizottság és a lengyel hatóságok közötti levélváltás alapján úgy ítélte meg, hogy ez megvalósult, hiszen a Bizottság e javaslatok leglényegesebb elemeit elfogadta. Mindazonáltal azt is hozzátette, hogy az irányadó kamat meghatározása során a Bizottságot megillette bizonyos mértékű mérlegelési jog. A lengyel hatóságok javaslatától eltérő egységes kamatláb választását egyébként még csak nem is vitatták a felperesek.

A kamat felszámításának módszerét, különösen pedig a kamatos kamatként történő számítást illetően a Bizottság valóban elutasította a Lengyel Köztársaság érveit. A 794/2004/EK rendelet 11. cikkének (2) bekezdése ugyanakkor kifejezetten akként rendelkezik, hogy a kamatlábat konszolidált alapon a támogatás visszatérítésének időpontjáig kell alkalmazni, az előző évben felhalmozott kamat pedig a következő években tovább kamatozik. Ráadásul a 794/2004/EK rendelet 13. cikke szerint a 9. és 11. cikk minden olyan visszatérítési határozatra vonatkozik, amelyet e rendelet hatálybalépése után közöltek. Mivel a 794/2004/EK rendelet 2004 májusában lépett hatályba, a határozat meghozatala során alkalmazandó volt, vagyis a Bizottság köteles volt azt kérni, hogy a kamat számítása kamatos kamatként történjék.

Végezetül az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a Bizottság nem köteles határozatában konkrétan meghatározni az alkalmazandó kamatlábat, vagy annak főösszegét, hanem elegendő, ha a határozat csupán a kamatszámítás módszerét tartalmazza a 794/2004/EK rendeletre történő hivatkozással. Ennek megfelelően a keresetet teljes egészében elutasította.

VIII. Összegzés

Az Európai Unió Bírósága igen szigorúan értelmezi a visszatérítési kötelezettséget, és szinte lehetetlen elfogadható érvet felhozni a mentesülés érdekében. Mindazonáltal az Európai Unió Bírósága eljárása során több ügyben is megróttta a visszatérítésre kötelezett felet vagy a Bizottságot, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás lefolytatása során nem indokolta megfelelően állításait, vagy elmulasztott bizonyos döntő jelentőséggel bíró érvekre hivatkozni, vagy azokat alaposabb vizsgálatnak alávetni. Ilyen hiányosságok miatt pedig számos ügyben döntött végül az ellenérdekű fél javára.

Az Európai Unió Bírósága gyakorlatilag nem hajlandó elfogadni sem az általános jogelvekre való hivatkozást, sem a visszafizetés elodázását célzó intézkedéseket. Az Elsőfokú Bíróság a felszámolási eljárás alatt álló KG Holding és Kliq Reintegratie BV esetében nem fogadta el a visszafizetés ellehetetlenülésére való hivatkozást, igaz, azon az alapon, hogy az alapul szolgáló bizottsági eljárás folyamán a tényleges gazdasági tevékenység felhagyásáról elmulasztották értesíteni a Bizottságot.

A közvetett kedvezményezettek, vagyis a támogatás címzettjétől eltérő vállalkozások visszatérítésre kötelezésének kérdése esetében a Bíróság következetesen ragaszkodik ahhoz, hogy az előnyben ténylegesen részesülő vállalkozások ne bújhassanak ki a visszatérítési kötelezettség alól. Az Operator ARP ügyben részben a Bizottság indoklási kötelezettségének elmulasztása segítette hozzá a működtetőt a visszatérítés alóli mentesüléshez.

Ugyanakkor, mint azt a Wienstrom ügyben láthattuk, abban az esetben, ha a Bizottság egy támogatást – akár utólagosan – a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított, a Bíróság elismerte, hogy a kedvezményezett követelheti a jövőre vonatkozóan nyújtandó támogatás kifizetését, illetve megőrizheti a kedvező határozat elfogadását megelőzően nyújtott jogellenes, de összeegyeztethető támogatást, természetesen a támogatás idő előtti jogellenes kifizetése következményeinek a sérelme nélkül.

A PANASZOSOK, HARMADIK FELEK JOGVÉDELME A KÖZÖSSÉGI ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOGBAN¹

*Az Európai Bíróság a C-521/06 P Athenaïki Techniki kontra
az Európai Közösségek Bizottsága ügyben,
2008. július 17-én hozott ítélete alapján*

REMETEI FILEP ZSUZSANNA

Az idézett bírósági ítélet lényeges és régóta várt tisztázását jelentheti az Európai Bíróság (Bíróság) joggyakorlatának, tekintettel a közösségi állami támogatási jogterület panaszosainak eljárási szerepére és eljárási jogainak védelmére. Habár a Bíróság nem megy nyíltan szembe saját korábbi, a Sytraval-ügyben hozott ítéletében foglaltakkal, mégis számottevően megerősíti a panaszosok helyzetét, azaz, hogy az Európai Bizottság (Bizottság) hozzon végleges és peresíthető határozatot az egyes panaszokról. Kérdés, hogy panasz esetén köteles-e a Bizottság az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdése [EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése] alapján előzetes vizsgálati eljárást lefolytatni és az eljárási rendelet² 4. cikke szerinti határozatot hozni. Többen vitatják, hogy a jelenlegi szabályozás arra a feltételezésre adhat okot, miszerint a Bizottság végző álláspontja – függetlenül annak formájától, illetve függetlenül attól, hogy a bepanaszolt intézkedést a tagállam bejelentette-e a Bizottság részére – megátadható, peresíthető döntésnek minősül.

¹ Hanns Peter Nehl, a luxembourgi Elsőfokú Bíróság bírósági titkárának az EStAL 2009. évi 3. számában megjelent cikke alapján.

² 659/1999/EK rendelet az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról [1999] HL L 83., 1999. 03. 27., 1–9. o. (a továbbiakban: eljárási rendelet).

I. Bevezetés

Az *Athenaiki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben³ hozott Bíróság ítélet az Elsőfokú Bíróságtól a T-94/05. számú, *Athenaiki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben⁴ hozott végzéshez érkezett fellebbezés alapján készült. Az Elsőfokú Bíróság fellebbezéssel érintett végzése szerint a panaszos keresete, amelyet a Bizottság az ügy lezárásáról és így tulajdonképpen a panasz elutasításáról szóló tájékoztató *levelére* alapozott, nem fogadható be. Első ránézésre az Elsőfokú Bíróság végzése következetes és helyes, hiszen az eljárási rendelet 20. cikke értelmében az érintett feleknek az állami támogatási eljárásokban nincsenek olyan különleges jogaik, mint ahogy ez az EK-Szerződés 81. és 82. cikkével kapcsolatos eljárásokban⁵ létezik. Az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése valójában nem is említi külön a panaszosokat, csupán „minden érdekelt fél” lehetőségeiről rendelkezik, miszerint: „Minden érdekelt fél tájékoztathatja a Bizottságot a feltételezett jogellenes támogatásról és a támogatással való feltételezett visszaélésről. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a birtokában lévő információ alapján nincs megfelelő alap az eset vizsgálatára, erről tájékoztatja az érdekelt felet.” Továbbá, az eljárási rendelet 25. cikke⁶ szerint a jogi kötőerővel rendelkező és peresíthető bizottsági *határozatok* címzettjei kizárólag az érintett tagállamok. Végül kérdéses, hogy bármely, az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése szerinti érdekelt félnek címzett *levél* önmagában jár-e jogkövetkezménnyel és peresíthető-e az EK-Szerződés 230. cikke⁷ alapján.

³ C-521/06 P. sz. ügy Athinaiki Techniki AE kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2008, I-05829. o.]

⁴ Az Elsőfokú Bíróság végzése a T-94/05. sz. ügyben Athinaiki Techniki AE kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2005, II-00073. o.]

⁵ A Bizottság 773/2004/EK rendelete a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról HL L 123., 2004. 04. 27., 18. o.

⁶ Eljárási rendelet 25. cikk: *A határozatok címzettje az érintett tagállam. A Bizottság e határozatokról haladéktalanul értesíti az érintett tagállamot [...].*

⁷ EK-Szerződés 230. cikk – [...] *Bármely természetes személy vagy jogi személy azonos feltételek mellett indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, amelyet ugyan rendeletként vagy egy másik személynek címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyesen érinti. [...]*

Bár az eljárási rendelet 20. és 25. cikkeiről – amelyek semmilyen különleges jogot sem biztosítanak a panaszosoknak – úgy tűnhet, hogy azokban a bíróságok esetjoga alapján kialakult, megalapozott elvek kerültek kodifikálásra, a gyakorlat mást mutat. E tekintetben különösen érdekes lehet a Bíróság 1998-ban, még az eljárási rendelet hatálybalépése előtt, a *Sytraval-ügyben*⁸ hozott, mérőföldkőnek számító ítéletét visszaidézni. Ebben az ítéletben a Bíróság határozottan azt az álláspontot képviselte, hogy az Elsőfokú Bíróság jogi hibát vétett, amikor azt állította, hogy a Bizottság állami támogatási tárgyú panaszt elutasító *levele* peresíthető határozatnak minősül.

A *Sytraval-ügyben* alkalmazott érvelés alapján kérdéses, hogy a T-94/05 számú, *Athenaiki Techniki kontra Bizottság* esetben a Bíróság és főtanácsnokának az Elsőfokú Bíróság megközelítését támadnia kellett volna-e. Valójában, az Elsőfokú Bíróság megoldása – legalábbis első ránézésre – a *Sytraval* doktrínával összhangban lévőknek tűnik, azaz egy panaszos csak akkor peresítheti a Bizottság tagállamnak címzett *határozatát*, amennyiben az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése értelmében ő saját maga is személyesen és közvetlenül érintett az ügyben. Ennek megfelelően, önmagában annak a ténynek az alapján, hogy a Bíróság helyesbítette az Elsőfokú Bíróság fellebbezéssel kapcsolatos álláspontját, úgy tűnik, mintha „csendes forradalomnak” lennének tanúi. Ezáltal felvetődik a kérdés, hogy ez a „forradalom” tényleg csak apró változás, amely csupán továbbfejleszti a *Sytraval* doktrínát azáltal, hogy az eljárási renDELETEhez igazítja vagy pedig már-már pálfordulásnak minősülő, jelentősebb változást hozhat. Bizonyos álláspontok szerint a Bíróság *Athenaiki Techniki* ügyben alkalmazott megközelítése a közép-utat jelenti, anélkül, hogy egyértelműen kimondaná a *Sytraval* doktrína kiigazításának okát.

Mindenesetre, nem tűnik nagy vakmerőségnek kimondani, hogy az Elsőfokú Bíróság lényeges szerepet játszott a fordulat bekövetkeztében, figyelembe véve, hogy a *Sytraval-ügyben* 1995-ben hozott ítéletében – legalábbis hallgatólagosan – kimondta, hogy a panaszosnak joga van vitatni a Bizottság közvetlenül hozzá címzett döntését, amelyben elutasítja állami támogatásra vonatkozó panaszát. Ebből a szempontból, az

⁸ C-367/95. P. sz. ügy Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (*Sytraval*) és Brink's France SARL [EBHT 1998, I-01719. o.].

Elsőfokú Bíróság *Athenaiki Techniki* ügyben hozott végzése a Bíróság *Sytraval* doktrínája megváltoztatására szóló felhívásnak is tekinthető. Tulajdonképpen, az EK-Szerződés 232. cikke⁹ szerinti, elmulasztott fellebbezéstől eltekintve, ez az álláspont – amennyiben tág értelemben alkalmazták – felelős azért, hogy a panaszos minden hatékony jogvédelem nélkül marad, amennyiben a Bizottság nem jár el a tagállammal szemben. Ehhez hasonlóan, ellentétben a *Sytraval* ügygel, az *Athenaiki Techniki kontra Bizottság ügyben*, a vitatott intézkedés tagállami bejelentésének hiányában, a Bizottság nem hozott a tagállamnak címzett (pozitív) *határozatot*, csupán *levélben* értesítette a panaszost, hogy nem áll rendelkezésére elegendő információ az ügy megítéléséhez. Az Elsőfokú Bíróság korábbi ügyeiben, amelyek a Bíróság elé kerültek *Athenaiki Techniki* ügghöz hasonlóak voltak, úgy tűnik, hogy megerősítésre került az a következtetés, hogy a *Sytraval* ítéletet szűken kell értelmezni annak érdekében, hogy a panaszosok jogvédelmével kapcsolatos joghézag megszűnjön.

II. Bot főtanácsnok indítványa¹⁰

Attól függetlenül, hogy a Bíróság nagymértékben átvette a főtanácsnok érvelését, érdekes, hogy a főtanácsnok egyáltalán nem vitatta a Bíróság *Sytraval*-ügyben ismertetett érveit, annak ellenére, hogy ez volt a lényege nem csak az Elsőfokú Bíróság végzésének, hanem a Bíróság előtt zajló eljárás során a Bizottság védekezésének is. Ez azt a feltételezést tűnik megerősíteni, hogy Bot főtanácsnok álláspontja eredményorientált, azaz hogy megszűnjön az állami támogatási ügyekben eljáró panaszosokat érintő joghézag még akkor is, ha ez a korábbi esetjoggal szöges ellentétben áll. A főtanácsnok nem sajnálta részletezni álláspontja indokait, amely szerint a Bizottság a panasz alapján vizsgált ügyek lezárásáról szóló döntései peresíthetők. A főtanácsnok megközelítése feltételezhető

⁹ EK- Szerződés 232. cikk: *Ha a [...] Bizottság [...] a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az Unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. [...]*

¹⁰ C-521/06 P. sz. ügy Bot főtanácsnok indítványa: *Athinaiki Techniki AE kontra az Európai Közösségek Bizottsága* [EBHT 2008, I-05829. o.].

en azon alapult, hogy a vonatkozó jogi szabályozás és a Bíróság esetjoga egyaránt az Elsőfokú Bíróság megközelítését támasztotta alá.

1. A Cook-¹¹ és a Matra-¹² esettel való párhuzam

Bot főtanácsnok indítványa nagymértékben támaszkodik a *Cook*- és a *Matra*- esetre, ahol a panaszosok jogorvoslattal élhettek a bepanaszolt intézkedéssel kapcsolatban, a Bizottság által, az előzetes vizsgálati eljárás lezárásaként hozott, az érintet tagállamoknak címzett, kifogást nem emelő *határozatával* szemben. Ez a két eset fontos vívmánynak minősül az állami támogatási ügyekben érdekelt felek, így a panaszosok eljárási helyzete és jogvédelme területén. Ugyanis megteremti a lehetőséget arra, hogy a panaszosok, illetve az érintett/érdekelt felek megtámadják azokat a döntéseket, amelyek magukban foglalják az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításának megtagadását, azon az alapon, hogy ellenkező esetben meg lennének fosztva az eljárás biztosította garanciális lehetőségektől. Habár, a főtanácsnok elmulasztotta említeni azt a tény, hogy a *Cook*- és a *Matra*-esetben elsősorban arra törekedett a bíróság, hogy a panaszosok legalább minimális jogvédelmet élvezhessenek, azaz mivel az eljárási szabályok szerint nincs jogszabály biztosította lehetőségük aktívan részt venni az előzetes vizsgálat folyamatában, legalább a panaszukat elutasító döntést vitathassák/peresíthessék. Valójában úgy tűnik, hogy ez volt a valódi ok, ami a Bíróságot a közelmúltban rávette arra, hogy továbbfejlessze a Bizottság következetes ellenállása ellenére, a *Cook* -és a *Matra*-esetben megfogalmazott álláspontját. A főtanácsnok utal arra, hogy bár a közösségi bíróságok, akár a panaszos érdekében is, számos eljárási kötelezettséget kényszerítenek a Bizottságra, különösen az állami támogatási témájú panaszok kezelése terén, az eljárási garanciák lehetősége mégis limitált. Ezek közé tartozik különösen a Bizottság azon kötelezettsége, hogy a panaszt alaposan és pártatlanul vizsgálja ki, azaz azokat a ténybeli és jogi szempontokat is vizsgálja meg, amelyek a panaszban

¹¹ C-198/91. sz. ügy William Cook plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1993, I-02487. o.].

¹² C-225/91. sz. ügy Matra SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1993, I-03203. o.].

magában esetleg nem voltak benne, továbbá, a Bizottságnak részletes indoklást kell adnia a tagállam felé intézett döntésében, amennyiben a panasz vizsgálata során arra a következtetésre jut, hogy az adott intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

Úgy tűnhet, hogy bár a következtetés „hibátlan”, a főtanácsnok álláspontja bizonyos szempontból elfogult, azaz a hatékony bírói jogvédelem érdekében be akarta bizonyítani, hogy peresíthető a Bizottság panaszosnak címzett *levele*, amelyben tájékoztatást ad az eljárás lezárásáról. Továbbá valószínű, hogy Bot főtanácsnok kiinduló feltételezését tudatosan úgy alakította, hogy kibúvót találhasson a *Sytraval-* esetben felállított „csapda” alól. A főtanácsnok látszólag ragaszkodott az ott kialakított doktrínához, felismerve, hogy nem önmagában a panaszosnak címzett *levél*, mint olyan peresíthető, amely csupán értesíti a panaszost a Bizottság döntéséről mielőtt az esetet hivatalosan lezárják, azaz azelőtt, hogy a bizonyosan peresíthető *határozat* elkészülne¹³. Habár az eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdése alapján egyértelműnek tűnik, hogy egy ilyen *határozatot* – jelen esettel ellentétben – a tagállam részére kellett volna címezni, Bot főtanácsnok a peresíthető döntések fogalmának és a *Cook és Matra* jogeset panaszosok jogvédelméről szóló rendelkezéseinek kiterjesztett értelmezésével igyekezett a problémát orvosolni¹⁴. Mindazonáltal, a *Cook-* és a *Matra* -jogesetek értelmezése döntő volt a Bíróság érvelésében.

2. Jogszabályi rendelkezések – 659/1999/EK tanácsi rendelet

Bot főtanácsnok jogszabályi rendelkezésekre alapozott érvelése – megoldásorientált megközelítésként –, miszerint az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésnek szigorú megfogalmazása és ennek különbözősége a 773/2004 EK bizottsági rendelet 7. cikkétől¹⁵ való eltérése,

¹³ Bot főtanácsnok indítványa, 2008. április 3. C-521/06 eset – Athenaii Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 93–94. pont.

¹⁴ Bot főtanácsnok indítványa, 113. ponttól.

¹⁵ 773/2004/EK rendelet a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról [2004] L 123, 2004. 04. 27., 18–24. o. 7. cikk: *A panaszok elutasítása - (1) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a birtokában lévő információ alapján nincs elegendő oka arra, hogy egy panasz alapján eljárjon, tájékoztatja a panaszost ennek okairól, és kitézi azt a határidőt, amelyen belül*

amely az EK-Szerződés 81. és 82. cikkének végrehajtásával kapcsolatos panaszok kezeléséről rendelkezik, önmagában még nem szolgáltatna elegendő alapot arra az értelmezésre, hogy az előbbi rendelet előírása kizárja az állami támogatások területén a panasz alapján indult vizsgálatok lezárásáról szóló bizottsági határozat meghozatalát.¹⁶ Az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésének szövegezése abból az általános elvből eredhet, hogy az állami támogatási eljárások a Bizottság és a tagállam párbeszédéből állnak, amely utóbbi lesz a végső határozatok (ha készül ilyen egyáltalán) címzettje, és erről a panaszos csupán másolatot jogosult kapni¹⁷. Mindazonáltal, a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy ennek a rendelkezésnek az értelme, tartalma, nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy maga az eljárás lezárásának ténye peresíthető döntésnek minősüljön.¹⁸ Továbbá, ezt az értelmezést – áttételesen – az eljárási rendelet egyéb előírásai, mint pl. a 10. cikk (1) bekezdés és 13. cikk (1) bekezdése is megerősítik, amelyek az esetjoggal összhangban kimondják, hogy a panaszos beadványát gondos és pártatlan vizsgálatban kell elbírálni. A Bizottságnak késlekedés nélkül meg kell vizsgálnia minden, állítólagosan jogtalan támogatásról érkező panaszt, illetve ennek a vizsgálatnak az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdéseiben meghatározott határozatok valamelyikével kell zárulnia.¹⁹ Bot főtanácsnok azonban hozzátette, hogy ezek a rendelkezések nem vonatkoznak azokra az esetekre, amikor a panaszt lezárták és tagállami bejelentést követően, az eljárási rendelet 4. cikkében meghatározott határozatok valamelyikének meghozatala megtörtént. Ellenkezőleg, egy bejelentett támogatást és az eljárási rendelet által előírt állami támogatási ellenőrzést a Bizottságnak mindig az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdéseiben meghatározottak szerint kell lezárnia. Azaz, a Bizottság

a panaszos írásban ismertetheti álláspontját. Az említett határidő lejárta után beérkezett bármely további írásbeli beadványt a Bizottság nem köteles figyelembe venni. (2) Amennyiben a panaszos a Bizottság által kitűzött határidőn belül közli álláspontját, és a panaszos írásbeli beadványa nem vezet a panasz eltérő megítéléséhez, a Bizottság határozat útján elutasítja a panaszt. (3) Amennyiben a panaszos a Bizottság által kitűzött határidőn belül nem ismerteti álláspontját, a Bizottság úgy tekinti, hogy a panaszt visszavonták.

¹⁶ Bot főtanácsnok indítványa, 96–104. pont.

¹⁷ Bot főtanácsnok indítványa, 99–101. pont.

¹⁸ Bot főtanácsnok indítványa, 104. pont.

¹⁹ Bot főtanácsnok indítványa, 105–106. pont.

nem zárhatja le a tagállam által bejelentett ügyeket pusztán az eljárási cselekmények megszüntetésével.²⁰ Továbbá, a főtanácsnok szerint, egy állítólagos támogatás nyújtásáról érkezett panaszt el kell tudni bírálni további jogcselekmények nélkül is, amennyiben a Bizottság nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy az eljárási rendelet 4. cikkében meghatározott határozatok valamelyikét meghozza, tekintettel arra, hogy a panaszos nincs azonos helyzetben a bejelentéseket tevő tagállamokkal. A főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy habár sem az eljárási rendelet 4. cikke, sem a 13. cikk (1) bekezdése nem rendelkezik a panaszokkal kapcsolatos eljárás lezárásának lehetséges módjairól, tény, hogy a 4. cikk és a 10. cikk (1) bekezdése megerősítik, hogy egy ügy lezárása a döntések természetéből adódik, feltéve, hogy bármely panaszt, amely állítólagos tiltott állami támogatásról szól, alaposan kivizsgálják és ez a vizsgálat határozattal zárul.

Nehéz a főtanácsnoki érvelés belső logikáját követni. Tulajdonképpen úgy lehet ezt az álláspontot összefoglalni, hogy míg az eljárási rendelet a tagállami bejelentésekhez kapcsolódóan egyértelműen peresíthető, a tagállamnak címzett *határozatok* meghozatalát írja elő, addig nem zárja ki, hogy egyéb esetekben is, pl. panasz alapján végzett vizsgálat lezárásaként, készüljön az eljárási rendelet 4. cikke szerinti bizottsági *határozat*. A főtanácsnok felvetése szerint, az eljárási rendelet joghézagot tartalmaz, mert tulajdonképpen minden egyes állami támogatási ügyet a tagállamnak címzett és peresíthető *határozattal* kellene lezárni, függetlenül attól, hogy a vizsgált intézkedést a tagállam bejelentette-e a Bizottság felé vagy sem, és hogy a döntést a Bizottság a tagállamnak címezte-e vagy sem. Végül, a főtanácsnok megismételte a Bizottság gondos eljárási kötelezettségére való utalását, és ez úgy tűnik, hogy megerősíti érvelésének elfogultságát, amely azt mondja, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdése tulajdonképpen ennek a kötelezettségnek a jogszabályba foglalt formája. E szerint mindenképpen kell lennie peresíthető döntésnek az egyes ügyekhez kapcsolódóan, annak érdekében, hogy a Bizottság ne mentesülhessen a felelősségre vonás alól azokban az esetekben, amikor nem teljesíti eljárási kötelezettségét. Ez a kijelentés azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a Bíróság szűken határozta meg a gondos eljárásra való kötelezettség eseteit, mégpedig kifejezetten azokra az esetekre, amikor a panaszos csak a tagállamnak címzett *határozatot* tud

²⁰ Bot főtanácsnok indítványa, 108–109. pont.

vitatni és nem azt a *levelet*, amelyben értesítik, hogy az ügy lezárult.²¹ Látni fogjuk, hogy bár a Bíróság álláspontja nagyon hasonló, ám a főtanácsnok érvelésétől mégis kicsit eltérő lett.

3. Az EK-Szerződés 232. cikke elegendő jogi biztosíték?

Bot főtanácsnok végül visszautasította azt az érvelést, hogy az EK-Szerződés 232. cikke szerinti, egy határozat meghozatalának elmulasztása miatt indítható eljárás elegendő jogorvoslatot biztosítana a panaszosok számára.²² Természetesen vitatható az Elsőfokú Bíróság e rövid kijelentésének²³ komolysága, amely ahhoz a feltételezéshez vezethet, hogy az Elsőfokú Bíróság csupán így akarta felhívni a Bíróság figyelmét egyrészt arra a szabályozási vákuumra, amelybe a panaszos kerülhet, másrészt a *Sytraval*-ügyben hozott ítélet kijavításának szükségességére. Valójában, ahogy azt a főtanácsnok állította, amennyiben egy panasz alapján indult vizsgálat lezárása – függetlenül attól, hogy ez *határozat* formáját ölti-e vagy sem – elfogadható a Bizottság számára, akkor a *határozat* meghozatalának elmulasztása miatt benyújtandó kereset nem fogadható be.²⁴ Ezzel azonban ellentétes lenne, ha azt állítanánk, hogy egy panasz alapján indult vizsgálat bármilyen lezárása az eljárási rendletnek és az EK-Szerződés 232. cikk megfelelő *határozatnak* minősülne, és ezzel egy időben a határozat hiányára való utalással mégis a 265. cikk alapján eljárást lehetne kezdeményezni.

4. Közbenső következtetés

Habár a releváns esetjog ismeretében a főtanácsnok érvelése elfogultnak tűnik, az mégis erősen támogatja azt a törekvést, hogy a pana-

²¹ C-367/95. P. sz. ügy Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (*Sytraval*) és Brink's France SARL [EBHT 1998, I-01719. o.] 43–46. pontok, különösen a 45. pont.

²² Bot főtanácsnok indítványa, 132–137. pont.

²³ Elsőfokú Bíróság, 2006. szeptember 26-ai végzése, T-94/05. számú esetben, Athenaii Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 31. pont .

²⁴ Bot főtanácsnok indítványa, 137. pont.

szosok jogvédelmét erősíteni kell. A főtanácsnok véleménye rávilágít azokra a fontos joghézagokra, amelyek az eljárási rendeletben, illetve az esetjogban tapasztalhatóak. A főtanácsnok – mivel az esetjog hiányosságaira, így különösen a *Sytraval* doktrínára is felhívta a figyelmet – kockáztatta, hogy a Bíróság nem osztja teljes mértékben álláspontját és az valóban a főtanácsnoki álláspont ellenkezőjére jutott. Vitatható, hogy nagyobb eséllyel lehetett volna-e meggyőzni a Bíróságot a javasolt megoldás tökéletességéről, ha a főtanácsnok bemutatta volna a panaszosok jelenlegi helyzete és a *Sytraval*-ügyben kialakult helyzet közti lényegi különbségeket, azaz azt a tényt, hogy a Bizottság nem hozott tagállamnak címzett és peresíthető (pozitív) bizottsági *határozatot*. A továbbiakban a Bíróság reakciója kerül bemutatásra, azaz megtörtént-e a csendes forradalom ebben a kérdésben?

III. A Bíróság határozata

1. A panaszosok jogvédelmének és eljárási jogainak erősítése az állami támogatási jogban: a Cook -és a Matra -jogesetek újraértelmezése

Az utólagos bölcsesség előnyét élvezve, bátran mondhatjuk, hogy Bot főtanácsnok helyesen tette meg az akkor még merésznek minősülő javaslatát, miszerint az esetleges állami támogatásokról szóló panaszokat lezáró cselekményeket peresíthetőnek kell tekinteni akkor is, ha azok formája nem bizottsági *határozat*. A Bíróság ítélete követte a főtanácsnok álláspontját, méghozzá nem csak eredményében, hanem hosszasan át is vette érvelését, és különös hangsúlyt fektetett arra a pontra, hogy a panaszosok jogvédelmének koherens rendszert kell alkotnia. Gyakorlatilag, a Bíróság a megoldását a korábbi esetjogra alapozta, miszerint az EK-Szerződés 230. cikke értelmében szükséges jogvédelmet biztosítani minden olyan intézkedés kapcsán, amelyet valamely közösségi intézmény bármely formában meghozott és amely intézkedés a kérelmezőre joghatással bír, jogi státuszát érinti.²⁵ Ez a feltételezés már előrejelzi, hogy a Bíróság megközelítésének célja, hogy kimondjon olyan elvi

²⁵ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 29. pont.

megállapításokat, amelyek alkalmasak arra, hogy alapvető változásokat hozzanak az esetjogban. A Bíróság hozzáállása tehát alá van támasztva azzal a későbbi megállapítással, hogy mivel az Európai Közösség a jog uralma alatt áll, ahol az intézmények munkájának közösségi joggal való összhangját megfelelő jogi felülvizsgálat útján lehet és kell ellenőrizni, az Európai Bíróságok előtt zajló eljárásokat szabályozó eljárási rendelkezéseket – ahol csak lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy ezek az eljárások azt a célt szolgálják, hogy hozzájáruljanak az EK jog szerint az egyéneket megillető hatékony jogvédelemhez²⁶.

A Bíróság egyetértett Bot főtanácsnok azon véleményével, hogy a Bizottság panaszost értesítő, a vizsgálat lezárásáról szóló *levele* önmagában nem peresíthető. Ám maga a tény, hogy a panaszost értesítették a vitatott cselekménnyel kapcsolatos vizsgálat lezárásáról, nevezetesen a Bizottság azon döntése, hogy nem tesz további cselekményt a panaszszal kapcsolatban, peresíthető. Így a panaszos értesítése által megnyílik az EK-Szerződés 230. cikk (5) bekezdésében meghatározott időtartam, amelyen belül cselekednie kell.²⁷ Habár a Bíróság ezt kifejezetten nem mondta ki, ítélete mégis meghatározó volt a tekintetben, hogy látszólag a *Sytraval* doktrínával összhangban lévő, sőt azt finomító, kiigazító döntést hozott. Továbbá, a Bíróság – a főtanácsnok érvelését felhasználva – megteremtette az alapot arra, hogy koherens lehessen az állami támogatási ügyek panaszosainak jogvédelme. A Bíróság összehasonlította a *Matra*- és a *Cook*-ügy körülményeit, azaz azt a szituációt, amikor a felperes a Bizottság az eljárási rendelet 4. cikke szerinti, „kifogást nem emel” tartalmú határozatát támadta meg arra való hivatkozással, hogy a felperes a határozat megsemmisítését kérte, mert a Bizottság az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésére hivatkozva, a 88. cikk (2) bekezdésében meghatározott hivatalos vizsgálati eljárás nélkül hozott döntést, azaz a felperes nem tehetett az eljárásban észrevételt. Ez a megállapítás azonban nem veszi figyelembe, hogy panaszja benyújtásával a felperes már lehetőséget kapott kifogásai előterjesztésére, és a Bizottság által küldött értesítő *levél* meg is említette a további észrevétel tételének lehetőségét. Továbbá, ebben a tekintetben úgy tűnik, hogy a

²⁶ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 45. pont.

²⁷ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 30. pont.

Bíróság figyelmen kívül hagyta, hogy a *Sytraval*- ítélettel kezdődött és kialakult joggyakorlat szerint, harmadik érdekelt felek, mint pl. a panaszosok, az EK-Szerződés 88.cikk (3) bekezdése értelmében elvben nem jogosultak az előzetes eljárásban való aktív részvételre, és a 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás során is igen korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek. Fontos azonban megjegyezni, hogy a Bíróság érvelése magában foglalja annak elismerését, hogy pusztán az a tény, hogy a panaszos párbeszédbe bocsátkozott a Bizottsággal az állítólagos jogellenes támogatás nyújtásáról, önmagában nem elegendő arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás során rendelkezésére álló eljárási garanciákra jogot formáljon. Ezt a Bíróság későbbi megállapításai is megerősítik, amelyek szerint az érintett felek, annak ellenére, hogy nem bízhatnak a védekezés lehetőségében, legalább – az ügy körülményeitől függően – bekapcsolódhatnak a hivatalos vizsgálati eljárás folyamán. Ebben a tekintetben, a Bíróság egy döntő lépéssel tovább ment. A főtanácsnok véleményének 101. pontjára való hivatkozással azt állítja, hogy az eljárással való ilyen kapcsolat azt kell jelentse, hogy amikor a Bizottság értesíti az érintett feleket az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésével összhangban, azaz, hogy nincs elegendő indok az eset további vizsgálatára, akkor lehetővé kell tenni a harmadik felek számára, hogy további észrevételeket tehessenek. Ez a követelmény úgy tűnik, eltér az esetjogtól, amely szerint az érdekelt felek elvben csak egyszer tehetik meg észrevételeiket és azt is csak a hivatalos vizsgálati eljárás megkezdését követően. Ez arra enged következtetni, hogy a Bíróság szélesíteni kívánja az ez idáig a panaszosok hátrányára igen szűken értelmezett eljárási lehetőségeket, azaz hajlik arra, hogy az állami támogatási ügyekben megjelenő panaszosoknak az egyéb versenyjogi panaszosoktól különböző jogállást biztosítson. Valójában, az állami támogatási ügyekben előforduló panaszosok helyzetének különlegessége az egyéb versenyjogi panaszosi helyzethez képest abban áll, hogy itt a jogok igen korlátozottak és új helyzetet teremt a Bíróság azáltal, hogy hatékonyabb, kiterjedtebb jogvédelmet biztosít e személyek részére. Tulajdonképpen, a Bíróság elérte, hogy a megtámadott intézkedés valós tartalmát, célját vizsgálják, és ennek legyen jogkövetkezménye.

2.A fellebbezéssel érintett intézkedés valós tartalma

Ami a vitatott intézkedés természetét érinti, a Bíróság megerősítette a korábbi esetek alapján kialakult gyakorlatát, amely az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás és az eljárási rendelet 4. cikke, valamint 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás és az eljárási rendelet 6. cikke alapján alakult ki. Ebben az összefüggésben a Bíróság először tette egyértelművé, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdése és a 20. cikk (2) bekezdése értelmében az érintett személyeknek joguk van kezdeményezni a 88. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást azáltal, hogy a Bizottságot értesítetik bármely állítólagos tiltott támogatás nyújtásáról, amelynek közös piaccal való összeegyeztethetőségét így a Bizottságnak késedelem nélkül ki kell vizsgálnia. Valójában, az eljárási rendelet hatályba lépése előtt sosem volt egyértelmű, hogy egy panasz benyújtása gyakorlatilag egyenértékű-e az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás megindításával vagy sem, amelynek elvileg alapfeltétele egy tagállamtól érkező bejelentés, vagy pedig a panaszokat külön, ettől eltérő eljárásban vizsgálják-e. Miután utaltunk a panaszosnak a létező szabályok által biztosított eljárási lehetőségeire, a Bíróság azt állítja, hogy amint az érdekelt felek, vagy a panaszos az előzetes vizsgálati eljárás során megtette észrevételeit, vagy ésszerű idő telt el, az eljárási rendelet 13. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottság köteles az eljárási rendelet 4. cikk (2), (3) vagy (4) bekezdése szerinti *határozatot* meghozni, azaz egy olyan döntést, amely kimondja hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, vagy nem emel ellene kifogást vagy, hogy hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményez. A Bíróság szerint tehát a Bizottság nem teheti meg, hogy nem folytat le legalább előzetes vizsgálatot, amelynek eredményeképpen a Bizottságnak vagy hivatalos vizsgálati eljárást kell indítania a panasz tárgyában, vagy végleges döntést kell hoznia, amelyben elutasítja azt. Továbbá, az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése értelmében erről a döntésről köteles a panaszost is tájékoztatni. Ez a megközelítés tovább is megy, mint Bot főtanácsnok álláspontja, legalábbis a tekintetben, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdését és a 13. cikk (1) bekezdését úgy értelmezi, mint a panaszosok jogait deklaráló rendelkezéseket. Azaz először is, hogy ez indítja el a 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárást, másodsor, ennek következményeként a Bizottságnak véglegesnek mi-

nősülő és peresíthető határozatot kell hoznia a megkezdett eljárás tekintetében. E tekintetben úgy tűnik, hogy a Bíróság helyesli a főtanácsnok javaslatát, miszerint a versenyjog egyéb területein alkalmazott, a panaszosokkal szembeni eljárást kellene itt is alkalmazni. Összességében tehát, hasonlóan Bot főtanácsnok álláspontjához, nem említve a Bíróság *Sytraval-ügy*höz képest ellentétes esetjogát, a Bíróság meglepően nagy lépést tett az állami támogatási ügyekben fellépő panaszosok jogvédelme érdekében. Ez a lépés egyértelműen annak a problémának az orvoslása alapján történt, hogy a *Sytraval-ügyben*, ahol a Bizottság nem küldött a tagállamnak semmiféle *határozatot*, a panaszos jogvédelme tekintetében ür keletkezett.

Továbbra is megmaradt tehát a kérdés, hogy hogyan lehet igazolni – az érintett tagállamnak címzett, pozitív bizottsági *határozat* hiányában – az eljárás lezárását és egyben az eljárási rendelet 4. cikke szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megkezdésének elutasítását. Amint azt a főtanácsnok, úgy a Bíróság is elérte, hogy az esetjogra való hivatkozással a vitatott intézkedés tartalmát – és nem formáját – kell figyelembe venni, azaz a jogalkotó szándéka a döntő a minősítés során. Nem meglepő módon, hasonlóan a főtanácsnok álláspontjához, a Bíróság egyéb versenyjogi döntésekre utalt, mint pl. az IBM- és az SFEI- esetek.²⁸ Eszerint az esetjog szerint, csak a Bizottság álláspontját kifejezetten tartalmazó és joghatást kiváltani célzó adminisztratív intézkedések és eljárások képesek harmadik felek érdekeit érinteni, tehát csak ezek peresíthetőek, ellentétben a pusztán köztes vagy előkészítő cselekményekkel. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy elvben, függetlenül a kérdéses cselekmény minősítésétől és formai kategorizálásától, ezek a döntések „*határozatnak*” minősülnek és az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdései szerint minősülnek. Annak sincs jelentősége, ha – ellentétben az eljárási rendelet 25. cikkével – a Bizottság a döntéséről az érintett tagállamot nem is értesítette. A Bíróság arra a lehetőségre való hivatkozással fejezte be érvelését, hogy ha ez másképpen lenne, akkor a Bizottság csupán azzal, hogy ezeknek a formai kötelezettségeknek nem tesz eleget, azaz nem hoz formailag is határozatnak minősülő döntést,

²⁸ 60/81. sz. ügy International Business Machines Corporation kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1981, 02639. o.] 9–10. pontok; C-39/93. P. sz. ügy Syndicat français de l'Express international, DHL International SA, Service Crie-LFAL SA és May Courier International SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1994, I-02681. o.] 31. pont.

kibújhatna a bírói ellenőrzés alól, és ez ellentétes lenne a közösségi jogrendben uralkodó hatékony jogvédelem alapelvével.

A Bíróság ezért részletesen megvizsgálta a vitatott intézkedés lényegét, a Bizottság szándékát, és arra jutott, hogy a Bizottság kifejezetten és egyértelműen állást foglalt az előzetes vizsgálat befejezésekor, legalábbis abban a kérdésben, hogy a bepanaszolt intézkedés állami támogatásnak minősül-e vagy sem, és hogy van-e vagy nincs kétsége a közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a – felperes által a vitatott levélben bejelentett – megtámadott cselekmény lényegét tekintve és összhangban a Bizottság szándékaival, a Bizottság döntését tartalmazta, miszerint a felperes panasa által kezdeményezett előzetes vizsgálati eljárás lezárását célozta. Elemzésében először hivatkozva a *Sytraval* -esetre, a Bíróság azon az állásponton volt, hogy a Bizottság azáltal, hogy kinyilvánította, hogy az előzetes vizsgálat nem tette lehetővé számára, hogy megállapítsa, hogy a bepanaszolt intézkedés az EK-Szerződés 87. cikke szerinti állami támogatásnak minősül-e, tulajdonképpen kimondta, hogy elutasítja az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megkezdését. A Bíróság az elemzése eredményét végül összekötötte azzal az eljárásjogi garanciális kötelezettséggel, amellyel a panaszosok a *Cook*- és *Matra*-eset óta „rendelkeznek”, és amelyeknek a betartása csak úgy biztosítható, ha bármely panasz alapján indult eljárást lezáró döntést vagy határozatot peresíthetnek. Ezért, a Bizottság egyértelmű, támogatás nyújtását tagadó döntése birtokában, az EK-Szerződés 87. és 88. cikkeit sértő intézkedés ellen jogorvoslatot kereső panaszost értesítő levél az eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdése szerinti *határozatnak* minősítendő, amelyet az eljárási rendelet 13. cikk (1) bekezdésével és a 20. cikk (2) bekezdésének harmadik mondatával összhangban kell értelmezni. Valójában, az a tény, hogy a Bizottság erről az érintett tagállamot nem is értesítette, azaz, hogy a vitatott döntést nem *határozatnak* minősítette, és hogy *levélben* nem hivatkozott az eljárási rendelet 4. cikkére, nem lehet hatással a bizottsági cselekmény minősítésére. A Bíróság szerint, ez a *levélben* közölt döntés is joghatást keletkeztet, tehát alkalmas arra, hogy a felperes érdekeire hatással legyen, tehát az EK-Szerződés 230. cikke szerinti megtámadásra alkalmas intézkedésnek minősül. Ennek megfelelően, a fellebbezéssel érintett Elsőfokú Bírósági ítéletet hatályon kívül kell helyezni és az ügyet az Elsőfokú Bíróság újra kell tárgyalja.

IV. Következtetések

Az Athenaïki ítélet bár inkább visszafogott és váratlan, mégis jelentős fordulatnak számít a Bíróság állami támogatási ügyekben szereplő panaszosok felé kialakított gyakorlatában, azáltal, hogy mind az adminisztratív eljárások során erősíti a panaszosok rendelkezésére álló eljárásjogi garanciáit, mind a Bizottsági eljárásokat lezáró bármilyen cselekmény kapcsán kinyilvánítja azok peresíthetőségét. A Bíróság ezt Bot főtanácsnok álláspontjára támaszkodva érte el, először is, azáltal, hogy elkerülte a *Sytraval-ügyben* kialakított gyakorlat vitatását, másrészt, hogy a *Sytraval-ügy* felemlégetése helyett, inkább az eljárási rendelet rendelkezéseit, egy meglehetősen új szempontból, a versenyjogi panaszosok esetében kialakított joggyakorlatot is figyelembe véve értelmezte. Harmadrészt, tulajdonképpen mintha a semmiből teremtett volna peresíthető bizottsági cselekményt, amely még be is illeszthető az eljárási rendelet szellemébe. A Bíróság tehát elérte, hogy ne kelljen megkérdőjelezni a *Sytraval-ügyben* jól kialakított gyakorlatot, amely szerint a panaszos csak az érintett tagállamnak címzett határozatot vitathatja, és nincs joga arra, hogy panaszát illetően neki címzett *határozatot* követeljen a Bizottságtól. E tekintetben tehát, a Bíróság által kitalált megoldás még mindig úgy tűnik, hogy eltér a versenyjogi (vállalati versenyjogi) panaszok kezelését szabályozó jogi rendelkezésektől, legalábbis az állami támogatási ügyekben nincs valós párbeszéd a panaszos és a Bizottság között, amely a panaszoshoz címzett határozattal zárulhatna.

Az Athenaïki eset kapcsán kimunkált, mind a jogelmélet, mind a joggyakorlat által várva várt megoldás fontos lépés az állami támogatási panaszosok jogvédelmében eddig tátongott űr betöltésére. Ez a lépés tűnik a legfontosabbnak, hiszen a Bíróság a jogrend alapjaira és az egyéneknek kijáró hatékony jogvédelemre való hivatkozással hozta meg ítéletét, azaz kinyilvánította azon szándékát, hogy el kíván térni az eddigiekben az állami támogatási ügyekben alkalmazott okfejtésétől. A Bíróság – érthetően – nem akart teljesen eltérni saját, a *Sytraval-ügyben* kinyilvánított álláspontjától, amely elfogadása idején mintha nem lett volna teljesen átgondolva, hiszen nem vette figyelembe azt a lehetőséget, mely szerint panasz esetén a Bizottság minden további nélkül elkerülheti, hogy az érintett tagállam részére címzett határozatot hozzon. Valójában, ahogy azt a főtanácsnok helyesen látta, az ilyen esetekben

az EK-Szerződés 232. cikke, amely alapján elmulasztott döntéshozatal esetén lehet perelni, nem nyújt kellően hatékony jogvédelmet a panaszos részére. Ez talán annyira magától értetődő, hogy a Bíróság érvelésében még csak nem is említi.

Feltehetjük tehát a kérdést, hogy vajon a Bíróság Athenaïki ügyben meghozott állásfoglalása ezentúl általánosítható-e. E tekintetben azonban óvatosnak kell lenni, a Bírósága bepanaszolt ügyre vonatkozó joghatásokról szóló részletes elemzése és a vitatott levélben megfogalmazott érvelése úgy tűnik azt indukálja, hogy a közösségi bíróságoknak esetről esetre kell eldönteniük, hogy a vitatott intézkedés az eljárási rendelet 4. cikke értelmében peresíthető határozatnak minősül-e vagy sem.

