

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

REMETEI FILEP ZSUZSANNA¹

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

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

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

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

I. 2001. szeptember 11.

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

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

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

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

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

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

Az amerikai helyzet

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

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

Az európai helyzet

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

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

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

Biztosítások

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

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

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

Biztonsági intézkedések

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

Az állami támogatások alkalmazásának szabályozása

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. 2010. április – május

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

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

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

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

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

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

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