

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

BOLF-GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA
(III. rész szektor-specifikus szabályok)

I. Bevezetés

Ahogy a cikksorozat korábbi számában is jeleztük¹ ebben a részben néhány speciális, egy-egy konkrét ágazatban nyújtott közszolgáltatásra vonatkozó szabály kerül bemutatásra.

Véleményünk szerint a legnagyobb probléma a közszolgáltatások uniós szabályozása terén az, hogy hiányos a közszolgáltatási definíció egyértelmű határának, pontos körének meghatározása, így magában rejtí az veszélyt, hogy adott esetben az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) egy esetleges vizsgálata során kétségbe vonja egy tagállam által közszolgáltatásként meghatározott szolgáltatás közszolgáltatási jellegét, és az ahhoz nyújtott tagállami kompenzációt pedig összeegyeztethetetlennek minősítheti a belső piaccal, és annak visszafizettetését rendelheti el.

A közszolgáltatások finanszírozása területén alkotott ágazati uniós állami támogatási szabályok ezt a problémát nagymértékben kiküszöbölik, segítve ezzel a tagállamok munkáját. Ezen szabályok megalkotását rendkívül hasznosnak ítéljük, mivel a részletszabályok megkönnyítik a hazai támogatási koncepciók uniós joggal való kompatibilitásának kialakítását, így szinte teljes jogbiztonságot eredményezhetnek.

Ezen cikk a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz, valamint a személyszállítási közszolgáltatáshoz rendelkezések lényegét kívánja bemutatni.

¹ Lásd *Állami Támogatások Joga*, 2010/3, 9–26. o.

II. Közzolgálati műsorszolgáltatás általános környezete az Európai Unióban

Az uniós állami támogatási szabályokból levezetve tehát a közzolgálati műsorszolgáltatók a tagállamok által elismert közzolgálatot nyújthatnak. Az Európai Unió jogforrásai elismerik a közzolgálati televízió különleges kulturális szerepét, és azt, hogy az közvetlenül összefügg a társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségleteivel és az ún. médiapluralizmus fontosságával. Ennek megfelelően, az Amszterdami Szerződéshez csatolt Amszterdami Közzolgálati Műsorszolgáltatásról Szóló Jegyzőkönyv² elismerve ezeket a szükségleteket, megállapította, hogy a *közzolgálati műsorszolgáltatás támogatása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik mindaddig, amíg ez a támogatás a műsorszolgáltatóknak a tagállamok által meghatározott közzolgálati feladataik ellátását szolgálja, és nem befolyásolja az Unión belüli kereskedelmet és versenyt olyan mértékben, hogy az ellenkezne a közérdekkel.*

Ez a rendelkezés lényegében a közzolgálati műsorszolgáltatók támogatásának arany szabálya.

III. Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (továbbiakban: közlemény)³

Már 2001-ben fogadott el a Bizottság állami támogatási közleményt⁴ a közzolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozóan – látható tehát, hogy nem egy új szabályozási területről van szó. Elmondhatjuk, hogy a 2001-es közlemény jó alapul szolgált ahhoz, hogy a Bizottság kialakítsa az e területtel kapcsolatos döntéshozatali gyakorlatának széles körét. Azon-

² Az Amszterdami Szerződéssel az EK-Szerződéshez csatolt, a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló értelmező jegyzőkönyv; HL C 340., 1997. 1. o. (továbbiakban: Amszterdami Jegyzőkönyv).

³ Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény HL C 257., 2009.10.27., 1. o. (továbbiakban: közlemény).

⁴ Az állami támogatás szabályainak a közzolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló 2001. évi bizottsági közlemény HL C 320., 2001. 11. 25., 5. o.

ban az időközben bekövetkező technológiai változások alapvetően átalakították a műsorszolgáltatási és audiovizuális piacot.

Az új kihívások megválaszolása érdekében a kereskedelmi műsorszolgáltatók mellett a közszolgálati műsorszolgáltatók is elkezdtek tevékenységeik diverzifikálását és a szolgáltatások kibővítését.

Nem szabad azt sem elfelejtenünk, hogy 2001 óta a jogi környezetben is jelentős változások következtek be: gondoljunk csak a korábban már bemutatott *Altmark* ítélet⁵ meghozatalára, valamint a 2005/842/EK bizottsági határozat⁶ megszületésére.

A Bizottság a közlemény elfogadása előtt ezért egy kérdőívet tett közzé a Verseny Főigazgatóság honlapján, nyilvános konzultációt kezdeményezve mind a tagállamokkal, mind a közcélú műsorszolgáltatás szereplőivel. A konzultáció eredményeit elemezve döntötte el, hogy az akkori közlemény milyen mértékben szorul módosításra.

A megkeresésre érkezett válaszok alapján elmondható volt, hogy a kérdőívet kitöltők a médiapiac és a jogszabályi környezet változásai miatt időszerűnek tartották a korábbi közlemény felülvizsgálatát, valamint a közszolgáltatás és a közszolgáltatók feladatainak meghatározását. Azonban a közszolgáltatás részletszabályainak meghatározását szigorúan nemzeti hatáskörnek tartották, mivel a tagállamok médiapiacai között jelentős eltérések mutatkoznak/mutatkoztak, melyek miatt nem lenne célravezető az egységes uniós szabályozás.

Neelie Kroes, a Bizottság korábbi versenyért felelős tagja, 2008. július 17-én az új közlemény megalkotásának folyamata közben tartott strasbourgi műsorszolgáltatási konferencián a következő – véleményünk szerint is a legfontosabbnak minősülő – összegző elveket emelte ki.

A modernizációnak először is arra kell kiterjednie, hogy rávegye a tagállamokat a közszolgáltatási műsorszolgáltatók feladatainak pontosabb megfogalmazására. Ezzel elkerülhető az a piaci bizonytalanság, ami az új média szolgáltatások körében jelentkezhethet. A korábbi versenyügyi biztos szerint nagyobb rugalmasságot kell engedni a közszol-

⁵ C-280/00. sz. ügy *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrs-gesellschaft* [EBHT 2003, I-7747. o.]

⁶ Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK bizottsági határozat, HL L 312., 2005.11.29., 67. o.

gáltatási műsorszolgáltatók számára, például abban, hogy a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglaltakhoz hasonlóan a közszolgálati műsorszolgáltatók is képezhessenek tartalékot az éves állami támogatás összegének 10 százalékáig. Emellett a tagállam által adott megbízás formai követelményein is bizonyos keretek között lehetne lazítani. Továbbá, Neelie Kroes véleménye az volt, hogy a bizottsági és az azt felülvizsgáló bírósági döntések tanulságai szerint egy hatékonyabb ellenőrzési mechanizmus szükséges – de nem bizottsági, hanem tagállami szinten.

A Bizottság értékelése a közlemény megalkotásakor a következő alapelvekre épült: összhangban az Amszterdami Jegyzőkönyvvel, a tagállamok nagyfokú szabadságot élvezhetnek a közszolgálati műsorszolgáltatás meghatározása, szervezése és finanszírozása terén. Ebből következően a Bizottság a közszolgáltatás fogalmának tág meghatározását teljes egészében elfogadja, amely a kiegyensúlyozott és változatos programfeladat részeként például sport- és szórakoztató műsorokat is tartalmazhat. A finanszírozás elvileg lehetővé teszi a közszolgálati műsorszolgáltatók számára az állami finanszírozás és a reklámokból származó bevételek kombinálását egyaránt, azonban a túlkompensáció elkerülése érdekében a bevételeket le kell vonni a kompensáció összegéből – mivel természetesen az utóbbi nem tekinthető a közszolgálati feladat részének.

A közlemény azokat a körvonalakat írja le, amelyeken belül a közszolgálati műsorszolgáltatási tevékenységekhez nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthető. Vagyis azt mondja a Bizottság, hogy a közlemény alapján nyújtott támogatások nem sértik a műsorszolgáltatással összefüggő belső piaci szabályokat és az alapvető szabadságok alkalmazását.

IV. Eljárási kérdések

Ami az eljárási kérdéseket illeti, a közlemény alapján nyújtandó támogatásokat az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése alapján minden esetben előzetesen szükséges jóváhagyatni a Bizottsággal, így támogatás csak ezen jóváhagyást követően nyújtható. Ebben a folyamatban a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (továbbiakban: TVI) szerepe a támogatást nyújtó és a

Bizottság közötti koordinációra összpontosulna, ezzel segítve a támogatást nyújtó munkáját.

A TVI minden esetben azt javasolja/javasolta a támogatást nyújtóknak, hogy a közlemény alapján zajló bizottsági vizsgálat hosszadalmasabb volta miatt, tekintsék át előzetesen, hogy a támogatási intézkedés megfelel-e az *Altmark* ítéletben, vagy a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglalt feltételeknek. Ezen esetekben a jóváhagyó szerep a Bizottság helyett a TVI-re hárul, ami által a támogatást nyújtók jelentős mennyiségű időt tudnak megspórolni.

Általánosan elfogadott elv, hogy kizárólag ezek alkalmazhatóságának hiányában jelentsék be az intézkedést a közlemény alapján a támogatást nyújtók. Természetesen emellett a TVI arra is felhívta a figyelmet, hogy a mérlegeléskor a támogatást nyújtók mindig tartsák szem előtt, hogy egy esetleges bizottsági ellenőrzés során ezen esetekben is igazolni kell az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelést. Minden esetben hangsúlyozta továbbá, hogy amennyiben ezt a támogatást nyújtó nem tudja kétséget kizáróan bizonyítani, a Bizottság a támogatást az uniós szabályokkal összeegyeztethetetlennek minősíti, és a támogatás visszafizettetését rendelheti el. Vagyis az *Altmark* ítéletben meghatározott feltételek, vagy a 2005/842/EK bizottsági határozat alkalmazására ténylegesen csak akkor kerüljön sor, amennyiben az azokban foglalt feltételek teljes egészében teljesülnek a vonatkozó intézkedés kapcsán.

V. A közleményben megfogalmazott feltételek

Hasonlóan a korábban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezéshez kapcsolódó jogszabályok, a közlemény is a következő fő elveket rögzíti:

1. egyrészt a támogatott szolgáltatásnak *közszolgáltatásnak kell lennie*, és a tagállamnak is ekként kell azt meghatározni;
2. a közszolgáltatási kötelezettséget *hivatalos aktussal* kell, hogy telepítsék az adott szolgáltatóra, és az előírtak szerinti teljesítést egy független, tagállam által kijelölt hatóság vagy testület kell, hogy *ellenőrizze*;
3. a tagállamnak biztosítania kell a közszolgáltatási kötelezettség finanszírozásának *arányosságát*.

A műsorszolgáltatási ágazatban is a közszolgáltatás meghatározását tekintve a Bizottság szerepe kizárólag a nyilvánvaló hibák feltárására korlátozódik. A közszolgálati feladat tagállami meghatározása mindazonáltal nagy valószínűséggel hibás lenne, ha olyan tevékenységeket tartalmazna, amelyekről ésszerűen nem lehet feltételezni, hogy kielégítik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit. A közlemény szerint rendszerint ez a helyzet állna elő például a TV-reklámok, az e-kereskedelem, a televíziós vásárlás (teleshopping), az emeldíjas telefonszámok használata nyereményjátékokban, a szponzorálás vagy az eladásösztönzés (merchandising) esetében⁷.

Ami az arányosság kérdéskörét illeti, ezen feltétel teljesüléséhez két követelménynek kell eleget tennie az adott intézkedésnek. Egyrészt a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatás nettó költségeinek fedezéséhez szükséges mértéket, valamint a támogatás következtében felmerülő versenytorzulás mértéke csak a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges mértékű lehet.

Mindazonáltal, a közlemény a közszolgálati műsorszolgáltatási feladat teljesítése és finanszírozása kapcsán minőségi és mennyiségi követelmények figyelembevételét egyaránt megengedi.

A közszolgálati műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó finanszírozási programokat a közlemény szerint két nagy kategóriára lehet osztani: „egyedüli finanszírozású” és „kettős finanszírozású” programokra⁸. Az „egyedüli finanszírozású” kategória azokat a rendszereket foglalja magában, amelyekben a közszolgálati műsorszolgáltatást kizárólag állami forrásból finanszírozzák. A „kettős finanszírozású” rendszerek a közszolgálati műsorszolgáltatást állami források és kereskedelmi vagy közszolgálati tevékenységekből – mint például reklámidő vagy programok értékesítése, fizetős szolgáltatások nyújtása – származó bevételek különböző kombinációi révén finanszírozzák. A közlemény a közszolgálati műsorszolgáltatás kapcsán mindkettő forma alkalmazását lehetővé teszi azzal a feltétellel, hogy a túlkompensáció elkerülése érdekében a támogatás nyújtása során a támogatás összegéből le kell vonni a keletkezett bevételt.

Vagyis ennek megfelelően, az állami támogatás bizottsági vizsgálathoz a közszolgálati feladat világos és pontos meghatározása mellett a

⁷ Közlemény 48. pontja.

⁸ Közlemény 57. pontja.

közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek világos és megfelelő elkülönítése szükséges, amely kiterjed az elszámolások elkülönítésére is – ez teljes egészében azonos a cikksorozat korábbi számaiban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezésre vonatkozó jogszabályokban rögzített elvvel, tehát egy általános szabálynak tekinthető.

A közszolgálati, illetve nem közszolgálati tevékenységekhez tartozó elszámolások elkülönítése a Bizottság szerint már nemzeti szinten feltétlenül szükséges az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása érdekében, állami források felhasználása esetén. Ehhez az elszámolások elkülönítése olyan eszközt biztosít, amely lehetővé teszi egy adott esetben feltételezett keresztfinanszírozás ellenőrzését, valamint egyúttal a kizárólag a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó indokolt kompenzációs kifizetések védelmét.

Az az általánosan elfogadott elv – véleményünk szerint helyesen –, hogy csak a költségek és a bevételek megfelelő megosztása alapján lehet meghatározni, hogy az állami finanszírozást ténylegesen csak a közszolgálati feladathoz tartozó nettó költségekre korlátozzák-e, és így az az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése és az Amszterdami Jegyzőkönyv szerint a Bizottság által elfogadható lesz-e.

A Bizottság szerint azonban előfordulhat, hogy a műsorszolgáltatási ágazatban az elszámolások elkülönítése a kiadási oldalt illetően bonyolultabban valósítható meg. Vegyük például, hogy amennyiben a közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek elvégzésére a közszolgálati műsorszolgáltatók ugyanazon erőforrásaikat használják fel, ezek költségeit a vállalkozás nem közszolgálati tevékenységeket is magában foglaló, illetve azok nélküli összes költségének különbsége alapján kell megosztani. Ilyenkor természetesen azokat a költségeket, amelyek maradéktalanul a közszolgálati tevékenységeknek tulajdoníthatók, ugyanakkor adott esetben a kereskedelmi tevékenységekhez is hozzájárulhatnak, nem kell elosztani a két tevékenységforma között, vagyis maradéktalanul a közszolgálati feladatokhoz utalhatók és a támogatásnál figyelembe vehetők⁹. Ez a más ágazatokban általánosan elfogadott megközelítéstől való eltérés a közszolgálati műsorszolgáltató ágazat sajátosságaival magyarázható.

A korábbiakból tehát egyértelműen következik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás területén a közszolgálati tevékenységekhez kapcsos-

⁹ Lásd erre a közlemény 68. pontjában megfogalmazott példát.

lódó kereskedelmi tevékenységek nettó hasznát figyelembe kell venni a nettó közszolgálati költség kiszámításakor, és az egyértelműen csökkenti a közszolgálat ellentételezésének a szintjét, mértékét.

A közszolgálati feladat végzéséért ellentételezést kapó vállalkozások természetesen a közlemény alapján is részesülhetnek ésszerű profitban. Ezen esetben is az a szabály érvényesül, hogy a profit a saját tőke hozadékából áll, amely figyelembe veszi a vállalkozás által vállalt kockázatot vagy annak hiányát.

A közlemény alapján – hasonlóan a 2005/842/EK bizottsági határozatban foglaltakhoz –, a közszolgálati műsorszolgáltatók a közszolgálati kötelezettségek nettó költségét meghaladó évenkénti túlkompenzációt bizonyos feltételekkel megtarthatnak, és átvihetnek a következő évre a közszolgálati feladat ellátása érdekében. A túlkompenzáció szintje *alapesetben* a közszolgáltatás éves költségvetési kiadásainak maximum 10 %-át érheti el, a bevételi-kiadási fluktuációk kivédése érdekében. Főszabályként az ezt meghaladó túlkompenzációt azonban haladéktalanul vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. E főszabálytól a közszolgálati műsorszolgáltatók csak megfelelően indokolt esetben térhetnek el.

VI. A közlemény összegzése

A közleményben megfogalmazott elvek kapcsán leszögezhetjük tehát, hogy azok szinte teljes egészében megfelelnek a korábban bemutatott, a közszolgáltatásért járó ellentételezéshez kapcsolódó uniós rendelkezésekben foglaltaknak.

Megállapíthatjuk azt is, hogy amennyiben a közlemény szerinti támogatást előzetesen nem jelentik be a Bizottság részére, és az hivatalból vagy panasz alapján a csatlakozást követően nyújtott támogatások tekintetében eljárást indítana az elévülés bekövetkezése előtt, úgy a közlemény előírásainak való megfelelést kellene bizonyítani annak érdekében, hogy a be nem jelentett *jogellenes támogatást* ne minősítse *tiltott támogatásnak*, és ne kelljen a kedvezményezettnek kamattal növelten visszafizetnie.

A Bizottság általános célja tehát egy megfelelő jogi keretrendszer létrehozása volt, mely szabályozza a közszolgálati műsorszolgáltatás új médiakörnyezetben történő jövőbeni finanszírozását, figyelembe véve egyrészt a közszolgálati műsorszolgáltatás jelentőségét és a közfinan-

szírozás szükségességét, másrészt pedig a versenyre gyakorolt lehetséges hátrányos hatásokat.

VII. Közszolgáltatások ellentételezése a személyszállítási ágazatban

Az EUMSZ 93. cikke alapján a Szerződésekkel összeegyeztethetőek azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

Közszolgáltatásnak azon tevékenységek minősülnek, amelyeket a piaci szereplők saját maguktól, kereskedelmi alapon nem végeznének el, alapvetően azért, mert a hozzájuk kapcsolódó költségek túlságosan magasak. A közlekedési ágazatban ilyen szolgáltatások a személyszállítás területén jelentkeznek, mind a vasúti, illetve egyéb kötöttpályás (metró, villamos), mind a közúti, mind a vízi és a légi közlekedési ágazatban. Taxival nyújtott szolgáltatás is minősülhet közszolgáltatásnak akkor, ha olyan területre lehet így eljutni, ahova más eszközzel nem megoldott a közlekedés.

VIII. Állami támogatási szabályok a közlekedési ágazatban

A közlekedési szektorban a személyszállítási közszolgáltatási feladatokra nyújtott ellentételezés mellett egyéb típusú támogatások is nyújthatóak, azonban a közlekedési ágazat speciális jellegére tekintettel, legtöbb esetben az általános szabályokhoz képest eltérésekkel.

Így az 1998/2006/EK rendelet szerinti¹⁰ csekély összegű támogatás az áruszállítás területén csak korlátozott mértékben nyújtható, az általános 200 000 euró/három pénzügyi év helyett csak 100 000 euró/három pénzügyi év összegben. Gördülőeszközök beszerzéséhez pedig egyáltalán nem vehető igénybe ilyen módon támogatás.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerint bizonyos gazdasági tevékenységek elősegítésére nyújtott támogatások összeegyeztethetőek a belső piaccal. E szabály alapján került jóváhagyásra például egy cseh

¹⁰ A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendelet HL L 379.; 2006.12.28., 5–10. o.

projekt¹¹, ahol a cseh állami vasúttársaság vasúti gördülőeszköz vásárlásához vett fel kereskedelmi banki hitelt, és e hitel 95%-ára nyújtott garanciát a cseh állam. A hitel összege a társaság árbevételéhez viszonyítva csekély volt. A piac – az áruszállítás kivételével – még nem volt liberalizált, és a vasút és a közút közötti versenyre gyakorolt hatás nem okozott problémát, a hitel elősegítette a vasúti szállítás fejlesztését, a környezetvédelem magas szintű megvalósítását és a fenntartható fejlődés támogatását.

Szállítóeszköz beszerzése nem támogatható a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás¹² szerint, de vasúti szállítás (ideértve a metrót és a villamost is) terén gördülőeszköz, akár használt, akár új, beszerezhető, amennyiben ez hozzájárul a regionális fejlődéshez, a biztonságos, környezetkímélő szállításához. A 800/2008/EK bizottsági rendelet¹³ a gördülőeszköz beszerzését csak az árufuvarozás esetében zárja ki.

A környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás alapján¹⁴ a közlekedési ágazatban közösségi szabványok túlteljesítését szolgáló új járművek, például hibrid járművek beszerzésére, energia-megtakarításhoz, például innovatív működéshez kapcsolódóan érdemes támogatást nyújtani akár közlekedési vállalkozások, akár önkormányzatok részére.

A tengeri közlekedési ágazatban lehetséges támogatási formák és kategóriák többek között a következők lehetnek: adók alóli mentesítések, beruházási támogatás biztonságos hajók beszerzéséhez, működési támogatás, képzési támogatás, szerkezetátalakítási támogatás, de nem lehet ilyen jogcímen kikötő-infrastruktúrát fejleszteni.

A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra

¹¹ A Bizottság N323/2004. sz. ügyben hozott határozata (A Česke Dráhy (Cseh Vasúttársaság) vasúti jármű-beszerzésének finanszírozásához nyújtott állami garancia) HL C 83.; 2006. 04.06. 10. o.

¹² HL C 54.; 2006.03. 04., 13–44.o.

¹³ A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló bizottsági rendelet *HL L 214., 2008.08. 09., 3–47. o.*

¹⁴ HL C 82.; 2008. 04. 01. 1–33. o., 1. 5.2. pont és 1.5.5.pont

vonatkozó közösségi iránymutatás¹⁵ alapján nyújtható támogatás a repülőtéri infrastruktúrák, berendezések kiépítésére, repülőtéri infrastruktúrák üzemeltetésére, a repülőtéri szolgáltatások működtetéséhez, illetve léteznek az ún. indulási támogatások, amely légitársaságok működési támogatását teszi lehetővé regionális repterek esetében. Ezen tevékenységek közül bizonyosak közszolgáltatások ellentételezéseként finanszírozhatóak. Így pl. a repülőtéri infrastruktúrák, berendezések kiépítésére nyújtott támogatás összhangban lehet az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével, a repülőtéri infrastruktúrák üzemeltetésére nyújtható támogatás az *Altmark ítéletnek* megfelelően, vagy pl. kis regionális (ún. D kategóriás) repülőterek üzemeltetéséhez a 2005/842/EK határozat szabályai szerint.

A vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás¹⁶ alapján támogatás nyújtható a vasúti infrastruktúrák fejlesztéséhez, járművek vásárlásához és megújításához, a közlekedés összehangolására, a vasúti vállalkozások szerkezet átalakításához, valamint nyújtható támogatás adósságok elengedése, és kezességvállalás formájában is.

IX. Vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások ellentételezése

Az EUMSZ 93. cikke különös szabálynak minősül a 106. cikk (2) bekezdéséhez képest. E cikk végrehajtására szolgál a 2009. december 3-ától hatályos, a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁷ (a továbbiakban: 1370/2007/EK rendelet).

Az 1370/2007/EK rendelet megalkotása előtt az alapvető szabályokat a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló 1191/69/EGK tanácsi rendelet,¹⁸ illetve a vasúti, közúti és belvízi köz-

¹⁵ HL C 312.; 2005.12.09., 1–14.o.

¹⁶ HL C 184.; 2008.07.22., 13–31.o.

¹⁷ HL L 315.; 2007.12. 03., 1. o.

¹⁸ HL L 156., 1969.06. 28., 1–7. o

lekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK tanácsi rendelet¹⁹ tartalmazta. Az új 1370/2007/EK rendelet az 1107/70/EGK tanácsi rendeletet teljes egészében hatályon kívül helyezte, míg a 1191/69/EGK tanácsi rendelet az áru fuvarozási szolgáltatásokra 2012 decemberéig alkalmazandó.

A Bizottság gyakorlatában számos esetben vizsgált és hagyott jóvá közszolgáltatási szerződéseket a 1191/69/EK rendelet alapján²⁰. A kompenzáció számítására vonatkozó konkrét szabályok hiányában a Bizottság a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály²¹ rendelkezéseit alkalmazta analóg módon.

Az 1370/2007/EK rendelet megalkotásának célja az átlátható és tisztességes szerződés-odaítélési eljárások megteremtése; az eddigi vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata; a tagállami hatóságoknak biztosítani a lehetőséget a lakosság igényeihez igazodó személyszállítási közszolgáltatók kiválasztására; határozott idejű közszolgáltatási szerződések kötési kötelezettség előírása a transzparencia érdekében, magasabb színvonalú, alacsonyabb költségű és biztonságosabb szolgáltatások megteremtése. A tagállamok a személyszállítási közszolgáltatások nyújtásának feltételei megteremtése érdekében kizárólagos jogokat biztosíthatnak a közszolgáltatóknak, pénzügyi ellentételezést nyújthatnak részükre, illetve a közszolgáltatók működésére vonatkozóan általános, minden érintettre azonosan vonatkozó szabályokat alkothatnak. A vonatkozó nemzeti jogszabályok nem összehangoltak voltak ahhoz vezetett, hogy a közszolgáltatók kiválasztására, jogaira eltérő szabályokat alkalmaztak, ami különösen a több tagállamban tevékenykedő szolgáltatók tekintetében jogbizonytalansághoz vezetett. Ezért szükség volt egy megfelelő uniós keret kialakítására.

Az 1370/2007/EK rendelet hatálya kiterjed a nemzeti és nemzetközi személyszállítási közszolgáltatásokra a közúti, vasúti és egyéb kötöttpá-

¹⁹ HL L 130., 1970. 06.15., 1–3. o.

²⁰ A Bizottság 2008. november 26-i határozata a C-3/08 (ex NN 102/05) – Czech Republic concerning public service compensations for Southern Moravia Bus Companies ügyben *HL L 97, 16. 4. 2009, 14–25. o. és a Bizottság 2008. november 26-ai határozata a C 16/07 (ex NN 55/06) State aid granted by Austria to the company Postbus in the Lienz district ügyben, HL[2009] L 306, 2009. 11. 20., 26–38 o.*

²¹ HL C 297., 4., 2005.11.29.

lyás ágazatokban, a belvízi személyszállításra és a tengeri kabotázsra, azonban nem terjed ki az árufuvarozásra. A történelmi vagy idegenforgalmi célból üzemeltetett szolgáltatások nem tekinthetők közszolgáltatásnak, így a rendelet nem alkalmazható ezen szolgáltatásokra.

Az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállítás és vasúti személyszállítás tekintetében a hazai szabályok – az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény – a továbbiakba: Buszvtv.; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény – a továbbiakban: Vtv. – már tartalmazzák az 1370/2007/EK rendelet követelményeit, a belvízi személyszállítás területén ilyen harmonizációra még nem került sor. A személyszállítási közszolgáltatás olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatás, amelyet diszkriminációmentesen és megszakítások nélkül kell biztosítani a közösség számára, és amelyet a szolgáltató a saját gazdasági érdekeit figyelembe véve, kompenzáció hiányában nem ugyanolyan feltételekkel, minőségben végezne. A Buszvtv. alapján a közszolgáltatási kötelezettség fenntartásának feltétele, hogy a közszolgáltatás biztosítását a közérdek megkövetelje, a közszolgáltatás gazdaságos ellátása másképp ne legyen biztosítható.

X. Közszolgáltatási szerződés

Az 1370/2007/EK rendelet előírja a közszolgáltatási szerződés megkötésének kötelezettségét, amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot illetve ellentételezést biztosít. A „közszolgáltatási szerződés” olyan jogilag kötelező aktus – például szerződés, jogszabály –, amely alapján a közszolgáltatóra ruházzák az adott közszolgáltatási kötelezettséget. Ennek formája, elnevezése tagállamonként eltérő lehet.

A közszolgáltatási szerződéseknek tartalmazniuk kell az adott közszolgáltatási kötelezettséget, a közszolgáltatással érintett földrajzi területet, a feladat teljesítéshez szükséges kompenzáció paramétereit, az esetlegesen biztosított kizárólagos jogokat, költségmegosztást, illetve a minőségi követelményeket. Minőségi követelményként szerepelhetnek az utasok jogai, az utasok, munkavállalók biztonsága, a mozgássérültek szükségletei stb.. A közszolgáltatáshoz kapcsolódó költségként elszá-

molhatóak többek között a bérköltség, az energia, a közszolgáltatáshoz használt járművek, a gördülőeszközök, a létesítmények karbantartásnak költségei. A szerződéseknek tartalmazniuk kell, hogy a közszolgáltatással megbízott kedvezményezett bevonhat-e a teljesítésbe alvállalkozót, és ha igen, azt milyen mértékben, feltételekkel. Azonban ebben az esetben is a közszolgáltatás túlnyomó részét a kedvezményezett köteles biztosítani, és az alvállalkozót az uniós joggal összhangban szükséges kiválasztani. A hazai autóbusszos, illetve vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződéseknek – melynek megkötésére a Busztv. szerint az önkormányzat nevében a polgármester, az állam nevében az érintett miniszter, illetve a Vtv. alapján az illetékes miniszter jogosult – a fentiekben túl többek között tartalmazniuk kell a közszolgáltató közszolgáltatási feladatait, kiegészítő szolgáltatásokat, a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket, a folyamatos szolgáltatás garanciáit, a vagyoni eszközök tulajdonviszonyait, az alkalmazható díj és jegyrendszerre vonatkozó előírásokat, az ellátásért felelős szolgáltatóval szembeni jogait, a vasúti társaság vasúti személyszállítási közszolgáltatással összefüggő jogait, kötelezettségeit, a kompenzáció módját, mértékét, a közszolgáltatási kötelezettség megkezdésének időpontját, a szolgáltató legalább évenkénti adatszolgáltatási kötelezettségét, a vasúti társaság közszolgáltatási tevékenységre vonatkozó önköltség-számítási szabályzatát. A Vtv. alapján az önkormányzatok a hatáskörükbe utalt közszolgáltatási kötelezettség ellátásra vonatkozó tevékenység végzésére az érintett helyi közforgalmú vasúti társasággal vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződést köthetnek.

A piac hosszabb időre történő lezárásának elkerülése, és a szolgáltatások minőségének védelme érdekében a szerződéseknek határozott időtartamra kell szólniuk, amely autóbusszal végzett szolgáltatások esetében 10 év, a vasúti és egyéb kötőtpályás szolgáltatások, illetve a különböző közlekedési módokra vonatkozó szerződések esetében 15 év, a vasúti szállítást érintő közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése esetében 10 év. Szükség esetén, bizonyos feltételek mellett a közszolgáltatási szerződés időtartama 50%-kal meghosszabbítható. Ez például olyan esetekben fordulhat elő, amikor a közszolgáltató nagymértékű beruházást valósít meg a tevékenység ellátása érdekében.

XI. A közszolgáltatási szerződések odaítélése – versenyeztetés és közvetlen odaítélés

Az elvégzett tanulmányok és tapasztalatok alapján a szabályozott verseny bevezetése pozitívan hat a szolgáltatások minőségére, így főszabály szerint a közszolgáltatási szerződéseket versenyeztetési eljárás keretében kell odaítélni. Az autóbusszal és a villamossal végzett szolgáltatásokat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelvben²², illetve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelvben²³ meghatározott eljárásokkal összhangban kell odaítélni. A versenyeztetésnek tehát a közbeszerzésekre, és koncessziókra vonatkozó uniós szabályokkal, a transzparencia, és a diszkriminációmentesség elveivel összhangban kell történnie. A tárgyalások során meghatározzák az összetett szükségletek teljesítésének legmegfelelőbb módját. A Busztv.-ben foglaltak szerint, a pályázati kiírásnak tartalmaznia kell az ellátandó közszolgáltatási tevékenységet és a minimális közszolgáltatási követelményeket, a tevékenység végzésének jogszabályban meghatározott és egyéb feltételeit, a tevékenység végzésével együtt járó szolgáltatói jogosultságokat és kötelezettségeket, a szolgáltató tevékenységét érintő más szolgáltató jogosultságairól való tájékoztatást, a szolgáltató birtokába vagy használatába kerülő létesítmények, eszközök meghatározását, azok működtetésének és használatának feltételeit, az ellátásért felelős szolgáltatóval szembeni jogosultságait és kötelezettségeit, tájékoztatást a korábbi szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokról, annak teljesítményeiről és az általa alkalmazott díj- és jegyrendszerről, az alvállalkozó közreműködésére vonatkozó feltételeket, a közszolgáltatási szerződés módosításának, felmondásának feltételeit, minden olyan további feltételt, amelyet az ellátásért felelős a közszolgáltatási szerződésben érvényesíteni kíván. A Vtv. szerint a pályázati kiírásban szereplő feltételeket és a pályázat elbírálásának szempontjait az alábbi szempontok szerint kell meghatározni: a lakosság életviteléhez tartozó intézményrendszer elérhetősége, eljutási lehetőségek a centrumokba (településközpontok-

²² HL 134, 2004. 04. 30. 1–113.o.

²³ HL L 257, 2005 .01.10, 1– 126.o.

ba), vonzásközpontokba a lakosság utazási igényeinek megfelelően, a településfejlesztési és területfejlesztési igények, a szolgáltatások minőségével szemben támasztott elvárások, így különösen eljutási sebesség, gyakoriság, pontosság, megbízhatóság, zsúfoltság, utas-biztonság, tisztaság, a mozgásukban korlátozott személyek utazási lehetőségei, a szolgáltatások közötti összhang és a szolgáltatók közötti együttműködés a menetrend, az átszállási lehetőségek, a jegyrendszer és az utas-tájékoztatás tekintetében, a járművek és szolgáltatási infrastruktúra színvonala, azok használata, környezeti hatások, a személyzettel szembeni elvárások, foglalkoztatási feltételek, a szolgáltatások ráfordításigénye.

Bizonyos szigorú kritériumok és a fokozott átláthatóság biztosítása mellett, az illetékes tagállami hatóságoknak lehetőségük van a közszolgáltatást saját maguk által nyújtani, illetve azzal pályáztatás nélkül, közvetlen odaítélés formájában ún. belső szolgáltatót megbízni. Ilyen megoldás alkalmazásakor az így kijelölt szolgáltatók nem vehetnek részt az adott hatóság illetékességi területén kívüli tenderen. Közvetlen odaítélés alkalmazására akkor is sor kerülhet, amennyiben közszolgáltatási szerződések kis távolságra, vagy alacsony összegre vonatkoznak, így például a 1 millió euró (kb. 270 millió Forint) éves érték alatti, illetve 300 000 kilométernél kisebb közszolgáltatások esetében. Ezen értékek alkalmazásánál azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy ne kerüljön sor a szolgáltatások, mesterséges, a szabályok kijátszása érdekében történő felosztására. A fenti korlátoktól függetlenül a vasúti közszolgáltatás, valamint az egyéb kötöttpályás szolgáltatás – metró, villamos kivételével – a pályáztatás nélküli eljárás összhangban lehet az uniós követelményekkel. A hazai autóbuszos és vasúti közszolgáltatók pályázati kiírás nélkül, nyilvános ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében is megbízhatóak, amennyiben a közszolgáltatás egyetlen járatra vagy vonalra korlátozódik, és a szolgáltató ellentételezésre nem jogosult. Nem alkalmazható azonban ez az eljárás, ha annak célja a közszolgáltatási feladatok részekre bontásával a pályázati eljárás megkerülése. A hazai szabályok alapján lehetőség van közvetlen megbízás útján odaítélni a közszolgáltatási szerződést, amennyiben az előbb említett értékhatárok betartásra kerülnek, és az valós utazási igények ésszerű kielégítését szolgálja. Ez nem járhat együtt más szolgáltató közszolgáltatási szerződésben rögzített jogainak sérelmével vagy működőképességének veszélyeztetésével. Közvetlen megbízásra akkor is lehetőség van, ha a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás megfelelő pályázat, illetve ajánlat hiányában eredménytelenül zárul, a szolgáltatás meg-

kezdése a pályázati vagy ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében kiválasztott szolgáltatóval ellehetetlenült, a korábbi szolgáltatóval megkötött közszolgáltatási szerződés azonnali vagy idő előtti felmondásának van helye, illetve egyéb okból veszélybe kerül a közszolgáltatás folyamatosága.

Belső szolgáltatónak az olyan elkülönült jogi egység minősül, amely felett az adott hatóság olyan ellenőrzési jogot gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, amely jog megnyilvánulhat az irányítási, igazgatási, felügyeleti testületekben való képviselőként, a döntésekre gyakorolt tényleges befolyás egyéb formáiban, nem feltétel azonban a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdon. Az autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó hazai jogszabály, illetve a Vtv. alapján belső szolgáltatónak minősül a települési (fővárosi) önkormányzat belső szervezeti egysége, a települési (fővárosi) önkormányzat többségi befolyása alatt álló olyan gazdasági társaság, amelynek tevékenységét a települési (fővárosi) önkormányzat irányítja, olyan egyéb gazdasági társaság, amelyben a települési (fővárosi) önkormányzat meghatározó befolyással rendelkezik.

XII. Közszolgáltatás ellátásáért nyújtott kompenzáció

Tekintettel arra, hogy ellentételezés nélkül a kijelölt szolgáltatók sok esetben nem, vagy nem megfelelő minőségben látnák el az adott közszolgáltatási feladatot, a tagállami hatóságoknak lehetőségük van kompenzációt nyújtani ezen kedvezményezettek részére. Az ellentételezés a rendeletben foglalt feltételek teljesítése esetén az EUMSZ 93. cikke alapján összeegyeztethető a belső piaccal, és azt nem szükséges előzetesen engedélyeztetni a Bizottság Verseny Főigazgatóságával. Arra a kérdésre, hogy a 800/2008/EK bizottsági rendeletet alapul véve, hol és hogyan lehet, illetve kell majd ezekről a be nem jelentett intézkedésekről a Bizottságot utólagos tájékoztatni, a Bizottság jelenleg még nem adott választ, így ez a kérdés egyelőre nem rendezett.

Az általános szabályhoz, illetve a közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó kompenzációnak meg kell felelnie a rendeletben foglalt kötelező feltételeknek, függetlenül az odaítélés tenderen történő vagy közvetlen módjától. Az ellentételezés mértéke a verseny indokolatlan torzításának elkerülése érdekében nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggő költségek fedezéséhez

szükséges mértéküket, figyelembe véve az ezzel kapcsolatos bevételek és ésszerű nyereség mértékét is. A közvetlenül odaítélt szerződésekhez, illetve az általános szabályokhoz kapcsolódó kompenzációnak – a túlkompenzáció elkerülése érdekében – eleget kell tennie a rendelet mellékletében foglalt, a kompenzáció kiszámításra vonatkozó szabályoknak is. A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg az ún. nettó pénzügyi hatásnak megfelelő összeget, amely a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének a közszolgáltató bevételeire és költségeire gyakorolt hatások összessége, azaz össze kell hasonlítani az közszolgáltató azon pénzügyi helyzetét, amelyben a kötelezettséget teljesíti egy olyan hipotetikus helyzettel, amelyben nem. A számviteli szabályokkal összhangban alkalmazandó módszer lényege, hogy a közszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben felmerült költségekből levonják az ezzel kapcsolatos pozitív pénzügyi hatásokat, díjakból származó, illetve egyéb bevételeket. A rendszer lehetőséget ad továbbá egy ésszerű profit indokoltságának elismerésére is, amelyet a szokásos tőkemegtérülési ráta alapján a kockázatokat értékelve kell meghatározni. Amennyiben a kedvezményezett végez a közszolgáltatási feladatok mellett egyéb tevékenységet is, akkor a keresztfinanszírozás elkerülése érdekében az érintett szolgáltató köteles elkülönített elszámolást vezetni, nem terelheti az egyéb tevékenységeinek költségeit a közszolgáltatási kötelezettségére, és az közszolgáltatási kötelezettségre kapott kompenzációt nem használhatja az egyéb tevékenységének finanszírozására. A Buszvtv. és a Vtv. alapján a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeknek a méltányos nyereséggel, díjbevéttel, fogyasztói árkiegészítéssel, egyéb kapcsolódó bevételekkel, támogatásokkal nem fedezett összegét. Az elkülönített nyilvántartást vonali szinten köteles vezetni a szolgáltató.

A TVI eddig egy hitelprogramot, két támogatási programot, és a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződését, valamint a Győr-Sopron-Ebenfurt Vasút Zrt. vasúti személyszállítási közszolgáltatási szerződését hagyta jóvá az 1370/2007/EK rendelet alapján.

XIII. Közzétételi kötelezettségek

A tagállami hatóságoknak speciális közzétételi kötelezettségeket ír elő a rendelet, egyrészt kötelesek minden évben közzétenni egy, az adott évre vonatkozó összesített jelentést a közszolgáltatási kötelezettségekről, az érintett közszolgáltatókról, a biztosított kompenzációkról, és kizárólagos jogokról. Másrészt annak érdekében, hogy a kiválasztási eljárásról az érintett lehetséges közszolgáltatók idejében tudomást szerezhessenek, a szerződések odaítélése előtt egy évvel kötelesek az Európai Unió Hivatalos Lapjában összefoglalót megjelentetni a tervezett odaítélési módra, az érintett szolgáltatásokra, és földrajzi területre vonatkozóan. Az éves összesített jelentést a Busztv. és a Vtv. alapján az önkormányzat honlapján, illetve a minisztérium honlapján kell teljesíteni. A Busztv. és a Vtv. rendelkezései szerint a pályázati felhívást az ellátásért felelősnek legalább két országos napilapban, továbbá a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben, az önkormányzatnak a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben és a helyi napilapban is közzé kell tennie a pályázat benyújtási határidejét legalább 60 nappal megelőzően.

Az átmeneti rendelkezések értelmében a vasúti és közúti közszolgáltatási szerződések odaítélésének 2019. december 3-tól meg kell felelnie a szerződések odaítélésére vonatkozó rendelkezéseknek, amely átmeneti időszak során a tagállamok intézkedéseket hoznak a fokozatos megfelelés érdekében.

XIV. Végző összegzés

Az uniós szabályok ismertetését követően fontos kiemelni, hogy minden esetben figyelemmel kell lenni arra, hogy közszolgáltatásnak azon tevékenységek minősülnek, amelyeket a piaci szereplők saját maguktól, kereskedelmi alapon egyáltalán nem végeznének el, mivel a hozzájuk kapcsolódó költségek túlságosan magasak. Mind a közlekedési ágazatban, mind a közcélú műsorszolgáltatás területén viszonylag egyértelmű, hogy mely tevékenységek minősülhetnek közszolgáltatásnak. Az ágazat-specifikus szabályok megalkotása során a Bizottság tekintettel volt a két terület sajátos voltára, és az általános szabályokat igyekezte ennek megfelelően finomítani.

Véleményünk szerint mindenképpen hasznos egy konkrét területre vonatkozó speciális szabályok Bizottság általi megalkotása, mivel ezzel jelentősen csökkenthető a közszolgáltatások állami ellentételezésének területére jellemző jogbizonytalanság.

Közszolgáltatásokról szóló cikksorozatunk következő számában a közszolgáltatási szabályok jelenlegi, Bizottság általi felülvizsgálatáról, az eddigi tapasztalatok fényében a jövőbeli tervekről, elképzelésekről kívánunk írni.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VERSENY FŐIGAZGATÓ- SÁGÁNAK DÖNTÉSE A PÉNZÜGYI ÁGAZATNAK A 2011 MÁSODIK FELÉTŐL NYÚJTANDÓ ÁLLAMI KEZESSÉGVÁLLALÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOKRÓL

STAVICZKY PÉTER¹

Bevezetés

A 2008-ban kezdődő gazdasági és pénzügyi válság alaposan átalakította az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást. Az Európai Unió tagállamainak támogatásnyújtási gyakorlatát ellenőrző Európai Bizottság, amint felismerte, hogy a Lehman Brothers bukását követően rendszerszintű problémák és kockázatok jelentkeztek a pénzügyi ágazatban, szabályokat alkotott az ágazat támogatására vonatkozóan.² A szabályok jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja³, ami lehetőséget biztosít arra, hogy a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek te-

¹ A szerző a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselétének állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének. A cikk a Verseny Főigazgatóság 2011. június 1-jei munkadokumentuma alapján készült.

² (1) Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény, HL C 270., 2008.10.25., 8–14. o.,

(2) a pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok című közlemény, HL C 10., 2009.01.15., 2–10. o.;

(3) az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény, HL C 72., 2009.03.26., 1–22. o. és

(4) A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján című bizottsági közlemény, HL C 195., 2009.08.19., 9. o.).

³ A volt EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés b) pontja.

kintse egy tagállam gazdasági életében keletkezett komoly zavar helyrehozatalát célzó intézkedéseket. A Bizottság négy közleménye részletes szabályozást tartalmaz a válság miatt állami segítségre szoruló pénzügyi intézetek részére különböző formában, illetve megmentésükhöz és szerkezetátalakításukhoz nyújtható támogatások összeegyeztethetőségének elvárt feltételeiről.

A válságkezelési szabályokat tartalmazó bizottsági közlemények mind külön hangsúlyozzák, hogy e támogatási lehetőségek csak ideiglenesek, és kizárólag a válság alatt alkalmazhatók. Természetesen a válság a tagállamokat időben és mértékben eltérően érintette, illetve az abból történő kilábalást is különböző gyorsasággal tudják végrehajtani. Ennek következtében előfordulhat, hogy az átmeneti szabályozást már nem alkalmazza, nem alkalmazhatja minden tagállam. A Bizottság nem titkolt célja az, hogy az ideiglenes szabályok helyét átvegye a bajba jutott bankok (bankok alatt a tág értelemben vett pénzügyi ágazatot, hitelintézeteket és biztosítókat kell érteni) esetében az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontján alapuló megmentési és szerkezetátalakítási szabályok alkalmazása, előre láthatóan 2012. január 1-jétől.⁴

A válságkezelési támogatási szabályok átmeneti jellegét a Bizottság mellett az Európai Unió Gazdasági és Pénzügyminisztereinek Tanácsa (ECOFIN) is folyamatosan prioritásként kezeli. AZ ECOFIN és az Európai Tanács (államfők tanácsa) 2009 decemberében szükségesnek tartotta a válságkezelési szabályok fokozatos, átlátható és koordinált megszüntetését annak érdekében, hogy az egyes tagállamok közötti különbségek és az egyes támogatási formák (kezeségvállalás, tőkeemelés, eszközök kivásárlása) figyelembevételével minimálisra lehessen csökkenteni a válság negatív tovagyűrűző hatásait. Az ECOFIN elsőként a bankoknak nyújtott állami kezeségvállalások terén kívánt eredményeket elérni, arra ösztönözve az életképes bankokat, hogy likviditásukat a piacról biztosítsák, állami segítség nélkül.

⁴ A Bizottság tervei szerint az ugyancsak 2012-ig meghosszabbított megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat szabályozó iránymutatás (HL C 244., 2004.10.01., 2. o.) mellett jelenne meg a bankokra vonatkozó ágazati jellegű, de a válságra történő utalásokat már elhagyó szabály.

Az állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályok szigorítása

Ezt követően a Bizottság 2010 tavaszán foglalkozott a kezességvállalási szabályok szigorításával és fokozatos kivezetésének kérdésével (továbbiakban 2010. áprilisi munkadokumentum).⁵ E vizsgálat eredményeként 2010. július 1-jétől bármely bank, amely állami kezességvállalásra szorul rá, csak a korábbinál szigorúbb árazási feltételek mellett juthat e biztosítékokhoz, és ismételt, nagy összegű vagy a kötelezettségei jelentős részét meghaladó összegű állami kezességvállalás esetén három hónapon belül életképességi tervet kell a Bizottság részére benyújtania.

A korábbi kezességvállalási díjszabályhoz képest⁶ az új kezességek további felára:

- +20 bázispont az A+ és A (A1 és A2) besorolású bankok esetében,
- +30 bázispont az A– (A3) besorolású bankok esetében, és
- +40 bázispont az ennél alacsonyabbra sorolt bankok, illetve a besorolás nélküli bankok esetében.

Az életképességi terv benyújtására akkor van szükség, ha a bank 2010. július 1-jét követően

- a teljes kötelezettség-állományának 5%-át meghaladó, új, vagy megújítandó állami kezességgel biztosított kötelezettséggel rendelkezik, illetve
- az új vagy megújítandó kezességgel biztosított állomány értéke eléri vagy meghaladja az 500 millió eurót.

Az életképességi tervnek ismertetnie kell, hogy a bank a jövőben milyen módon kíván állami biztosítékoktól mentes forrásbevonást végrehajtani, stabilizálva ezáltal működését. Az állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályokat szigorító 2010. áprilisi munkadokumentum ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy egy, a tagállamok pénzügyi pia-

⁵ Lásd a Bizottság 2010. április 30-án kiadott angol nyelvű munkadokumentumát http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf.

⁶ Az Európai Központi Bank ajánlása szerinti, az egy évnél hosszabb lejáratú kötvényekhez nyújtott állami kezesség díja 50 bázispontos átalánydíjből, valamint az adott bank 2007. január 1-je és 2008. augusztus 31-e közötti likviditási felárának (CDS spread) mediánjából áll. Tehát a díj kockázatfüggő eleme a válság Lehman Brothers bukását megelőző kockázati felárakra alapul, amelyek jelentősen alacsonyabbak voltak a válság alatti feláraknál.

cait érő esetleges sokk esetén az új feltételeket a Bizottság felülvizsgálja és újraértékeli.⁷

Ezt követően a Bizottság 2010 őszén is felülvizsgálta a pénzügyi válság kezelésére vonatkozó állami támogatási szabályok szükségességét és feltételrendszerét. Ennek eredményeként a Bizottság a válság hatásainak enyhülését is figyelembe véve az ún. „Exit”⁸ közleményében 2011. január 1-jétől szigorította a bankoknak nyújtható tőkejuttatások és az értékvesztett eszközök kivásárlására vonatkozó szabályokat. Az Exit közlemény az állami tőkeemelések és az értékvesztett eszközök állami kivásárlása esetén 2011-től kötelezően szerkezetátalakítási terv benyújtását, és végrehajtását írja elő, mivel vélelmezi, hogy az erre szoruló bankok nehéz helyzetben vannak, és hosszabb távon állami segítség nélkül nem lennének életképesek.

Ugyanakkor a 2010. áprilisi munkadokumentumban az állami kezességek tekintetében felállított szigorúbb követelményeket a Bizottság „Exit” közleménye 2011-től nem szigorította, és a korábbi gyakorlatnak megfelelően – a szükségességre vonatkozó megfelelő bizonyítékok becsatolása mellett – lehetővé tette a kezességvállalási programok hat hónappal történő ismételt meghosszabbítását.

A szabályozás fokozatos megszüntetésének végrehajtása céljából a Bizottság 2011 tavaszán is elvégezte az elmúlt időszak és a piaci folyamatok értékelését és a következő megállapításokat tette.

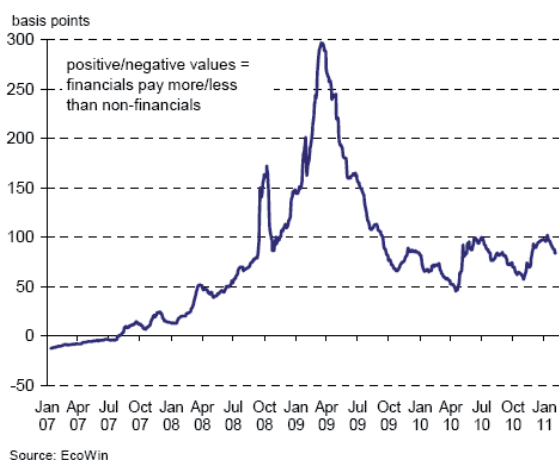
⁷ A Bizottság által engedélyezett ezen lehetőség annak mérlegelése alapján történt, hogy a pénzügyi és gazdasági kezelése jelentős államadósság-növekedést okozott több tagállamban, ami a szuverén kockázatok (válság előtti szinthez viszonyított) jelentős növekedésével járt.

⁸ A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról, HL C 329., 2010.12.07., 7. o.

A közelmúlt fejleményei és azok értékelése

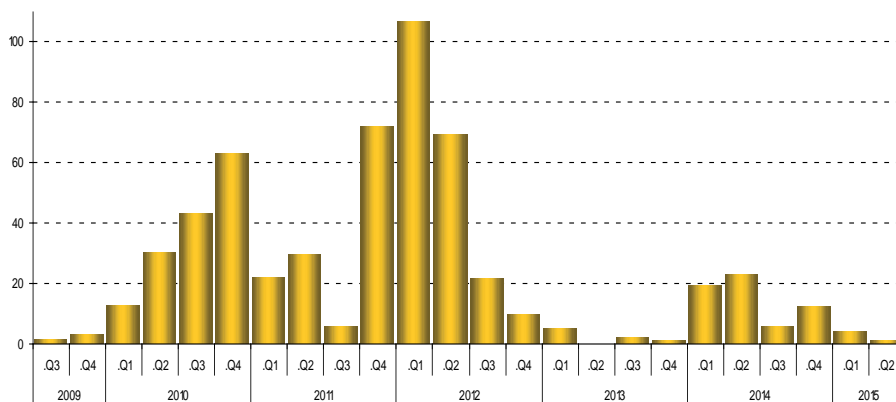
Az elmúlt hónapok a gazdasági fellendülés és megerősödés időszaként jellemezhetők. A bankközi piac, és a bankok hitelkockázatát mérő CDS-ek is stabilizálódtak. Emellett a pénzügyi és reálgazdasági vállalkozások CDS-e közötti különbség is jelentősen csökkent.

1. Táblázat: A pénzügyi ágazat és más ágazatok CDS spreadjei közötti különbség alakulása



Ugyanakkor Görögország és Írország mellett Portugália is kénytelen volt igénybe venni az EU és az IMF mentőcsomagját az államcsőd elkerülése érdekében, valamint több tagállam CDS-e még mindig magas maradt a német államéhoz képest. A fellendülés és stabilizáció sérülékenységét jelzi, hogy jelentős mennyiségű állami kezességgel biztosított kötvény lejáratra esik 2011 végére és 2012 első negyedévére.

2. Táblázat: Az európai bankok által kibocsátott, állami kezességgel biztosított kötvények lejáratának időbeli megoszlása

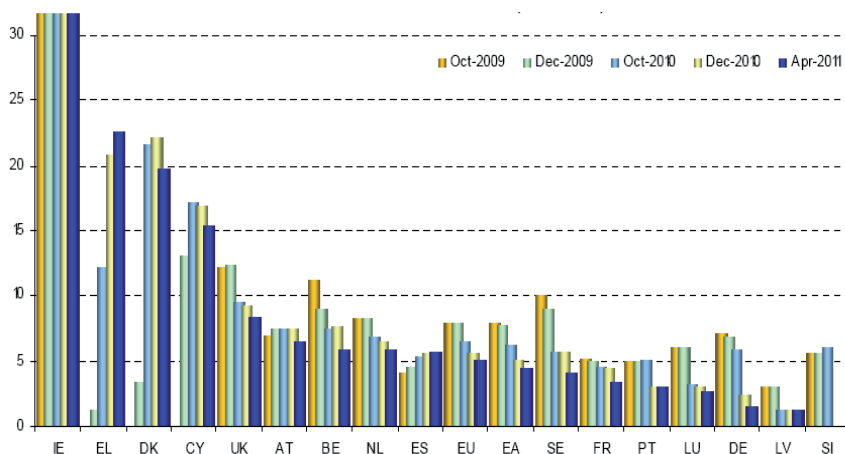


Ezen okok alátámaszthatják, hogy egyes tagállamok meg kívánják hosszabbítani kezességvállalási programjuk lejártát. A Bizottság ezért megvizsgálta, hogy a feltételek, amelyek alapján e kezességvállalási támogatási programok elfogadásra kerültek 2010 júliusában még megfelelőek a mostani körülmények között is. Az EU-ban működő bankok által a programok engedélyezett költségvetéséből ténylegesen felhasznált kezességek összesített értékét illetően megállapítható, hogy az összeg jelentősen csökkent mind nominálisan, mind a GDP arányában mérve. A bankok 2010 második felében 62 kibocsátáshoz vettek igénybe állami kezességet, ami összehasonlítva a 2008 óta kibocsátott kezességvállalások számával (1150) igen alacsonynak tekinthető (a teljes kezességvállalással biztosított kibocsátás 5,6%-a esett 2010 második felére). Az egész EU-ban a fennálló kezességgel biztosított kibocsátások értéke 2009 augusztusában a GDP 7,9%-a, míg 2011 áprilisában csak 5,3%-a volt.⁹

A kezességvállalások felhasználásáról a közelmúltban készített országokénti felmérés néhány állam kivételével a 2010 októbere és 2011 áprilisa közötti időszak tekintetében is megerősíti a fennálló kötelezettségek értékének csökkenését.

⁹ Az elemzés a tagállamok által a kezességvállalási programjaik 2010 júniusa és októbere közötti felhasználásáról készített jelentések, a Bloomberg adatai és a DG ECFIN (a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága) által 2011 áprilisában végzett adatgyűjtésen alapul.

3. Táblázat: A banki kötelezettségre vállalt állami kezességek (a GDP %-ában) 2009. október – 2011. április



Megjegyzés: Írország esetében az arány 172.3%-ról (200.9 október) 76.8%-ra csökkent (2011. április). A táblázatban nem szereplő tagállamoknak egyáltalán nincsen banki kitétségeket biztosító kezességvállalásuk.

Forrás: a Bizottság szolgálatai (DG ECFIN)

A fentiek mellett a működő (a tagállamok által meghosszabbított) kezességvállalási programok száma 2011-ben 15-ről 8-ra,¹⁰ illetve 9-re csökkent, ha figyelembe vesszük a magyar bankok likviditását elősegítő támogatási programot is,¹¹ amely nagyrészt a kezességvállalási szabályok alapján került jóváhagyásra és meghosszabbításra.¹² Írország (a meglévő kitétségeket illetően),¹³ Dánia (mind a meglévő, mind az új kitétségeket illetően), Szlovénia, Hollandia, Lettország és Németország nem hosszabbították meg kezességvállalási programjaikat a 2010-et követő időszakra. A tagállami jelentések alapján továbbá az is megállapítható, hogy az állami kezességvállalásokat használó bankok száma

¹⁰ Ausztria, Görögország, Írország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Svédország.

¹¹ A Bizottság a magyar banki likviditást elősegítő támogatási program jóváhagyásakor a kezességekre vonatkozó szabályokat analóg módon alkalmazta. (NN68/2009. sz. eljárás HL C 47., 2010.02.25., 16. o.).

¹² Az NN 68/2009. sz. ügy, meghosszabbítására az N 225/2010-es és N 535/2010-es eljárásokban került sor.

¹³ Ugyanakkor Írország bevezetett egy új támogatási programot, aminek a hatálya a meglévő állományok biztosítása mellett a letétekre is kiterjed.

is csökkent. Az ilyen bankok száma 2009 decemberében kb. 130 volt, míg 2010 második félévében csak 35. E bankok többsége már szerkezetátalakítási programjának végrehajtását végzi (vagyis a Bizottság már korábban nehéz helyzetben lévőknek minősítette őket).

A Verseny Főigazgatóság következtetése a jövőben alkalmazandó szabályozásról

A fentiek alapján a Verseny Főigazgatóság megállapította, hogy a 2010 nyarán bevezetett díjemelés elérte ösztönző hatását és – részben ennek köszönhetően is – kevesebb bank szorult rá a tagállamok segítségére. Így az állami támogatási szabályok szigorodása nemcsak követi a piaci folyamatokat, hanem befolyásolja is azokat azáltal, hogy a kevésbé vonzó állami segítség helyett a piaci forrásbevonás felé tereli a korábban állami kezességet igénybe vevő bankokat. A még fennmaradó állami kezességvállalásokat nagyrészt pedig a kihívásokkal küzdő, tevékenységüket szerkezetátalakítás keretében átalakító bankok vagy olyan tagállamokban működő bankok veszik igénybe, ahol az egész pénzügyi ágazatot komoly negatív hatások érték (pl. Írország). E fenti megállapítások figyelembevételével a Verseny Főigazgatóság arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg nincsen olyan tényező, amely alapján a kezességvállalásokra vonatkozó, 2010 nyarán bevezetett szigorúbb szabályok további szigorítására (árazás, igénybevételi feltételek, életképesség bizonyítása bizonyos határértékek felett) lenne szükség. Enne következtében a Verseny Főigazgatóság további hat hónapig (2011 végéig) engedélyezi a kezességvállalási programok meghosszabbítását, amennyiben a tagállamok ezt külön bejelentéssel igénylik (tehát a meghosszabbítás sohasem automatikus).

Összegzés

A Verseny Főigazgatóság 2011. júniusi összefoglaló dokumentuma alapján egyértelmű, hogy a Főigazgatóság a pénzügyi ágazatnak nyújtott állami kezességek terén 2010-ben bevezetett szigorításokat jelenleg is megfelelő ösztönzőnek tartja a tekintetben, hogy a bankközi piacon a bizalom visszatérével csak az arra valóban rászoruló bankok vegyék

igénybe az állam segítségét, ezáltal a tagállamok fokozatosan szoruljanak ki a korábbi, piaci finanszírozási tevékenységet pótló szerepükből. A 2010-ben szigorúbbá vált szabályok által érintett bankok – amennyiben nem következik be valamilyen komolyabb és az EU egészét érintő negatív sokkhatás – vélhetőleg egyébként is azok közé a nehéz helyzetbe került bankok közé tartoznak, amelyeknek szerkezetátalakítási tervet kell végrehajtaniuk, hogy hosszú távú működésük állami támogatás nélkül is biztosított legyen.

Bár a Verseny Főigazgatóság az állami kezességvállalásokat a válság kezdetén megfelelő eszköznek tartotta a bankközi piac kiszáradásának kezelésére, mára egyértelművé vált, hogy a bankok többsége ismét képes a forrásait a piacról beszerezni, ezért az állam jelenléte ebben a formában már sokkal kisebb mértékben indokolt. Emellett a Verseny Főigazgatóság, amikor nem tiltja meg e támogatási forma jövőbeli alkalmazását, figyelembe veszi az egyes tagállamok eltérő helyzetét és azt is, hogy a kezességvállalási program pusztán léte is stabilizáló jelleggel bírhat, valamint azt, hogy e programok egy esetleges ismételt krízishelyzet (pl. államcsőd) bekövetkezte esetén gyors lépések megtételét teszik lehetővé.

A kezességi szabályok gyakorlati alkalmazásának és az érintett bankoknak a következő gyakorlati tesztje a 2011-es év vége és 2012 első féléve lesz, amikor a 2009-ben három éves lejáratú, állami kezesség mellett jelentős összegben kibocsátott értékpapírok lejárnak és eldől, hogy e bankok közül ki az, aki még mindig nem tud a piacról állami kezesség nélkül forrásokat bevonni.

Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy az állami tőkeemelések és eszköz kivásárlások sokkal „mélyebb és hosszabban tartó” nyomot hagytak az európai pénzügyi ágazat működésében, a Főigazgatóság jelenleg erőforrásait már érezhetően e támogatások nyújtásakor vállalt feltételek betartására és az új („válság utáni”), a pénzügyi ágazatban nyújtható megmentési és szerkezetátalakítási támogatások szabályozására fordítja.

KÉZIKÖNYV AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK NEMZETI BÍRÓSÁGOK ÁLTALI VÉGREHAJTÁSÁRÓL¹

ÖSSZEFOGLALTA: MOHAY ÁKOS²

Az Európai Unió állami támogatási szabályait érintő, nemzeti bíróságok előtt indított jogvitáinak száma jelentősen megnövekedett az elmúlt időszakban, a magánjogi perek pedig különösen fontos szerepet játszhatnak az Európai Unió állami támogatási szabályainak megerősítésében. Az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló közlemény³ (továbbiakban: Végrehajtási Közlemény) 2009. évi Bizottság általi elfogadását követően, a Verseny Főigazgatóság 2010. októberében egy új kézikönyvet tett közzé, hogy az állami támogatások területén segítse a nemzeti bíróságok munkáját. A könyv összegyűjti az Európai Unió azon közleményeit és rendeleteit, amelyek relevánsak a nemzeti bírák számára az állami támogatási ügyekben. Tartalmazza a Végrehajtási Közleményt, amely gyakorlatias szemléletű segítséget nyújt a nemzeti bíróságoknak és értelmezi azoknak az Európai Bíróság által meghatározott szerepét. Ezen kívül a könyv bemutatja a jogellenes támogatás visszatérítésének elveit, valamint az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés⁴ (továbbiakban: EUMSZ) 108. cikkének alkalmazását, kezdeményezi az állami támoga-

¹ Enforcement of EU State aid law by national courts: Competition Handbook Brussels, 2010 Luxembourg, : Publications Office of the European Union http://ec.europa.eu/competition/publications/state_aid/national_courts_booklet_en.pdf

² A szerző a Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

³ A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról (HL C 85., 2009.04. 09., 1. o.).

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115., 2008. 05. 09.)

tási szakmai képzések szervezését/tartását a nemzeti bírák számára, és egy olyan kapcsolati pont létrehozását, amely fejleszti a kommunikációt a nemzeti bírák és a Bizottság között.

Előzmények

A Bizottság az EK-Szerződés⁵ szerinti állami támogatási rendszer hatékonyságának, átláthatóságának, hitelességének és kiszámíthatóságának javítása érdekében 2005-ben elfogadta az állami támogatásokra vonatkozó reform ütemtervét, az Állami Támogatási Cselekvési Tervet (a továbbiakban: Cselekvési Terv)⁶.

A Cselekvési Terv elfogadása előtt az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) már foglalkozott a nemzeti bíróságok szerepével az 1995-ben közzétett, a nemzeti bíróságok és a Bizottság állami támogatások terén folytatott együttműködéséről szóló közleményben⁷ (a továbbiakban: 1995-ös együttműködési közlemény). Az 1995-ös együttműködési közlemény a Bizottság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködést és információcserét szolgáló mechanizmusokat vezetett be, ez a közlemény azonban a gyakorlatban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és nem alakult ki a nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti párbeszéd a nemzeti eljárások során. A Bizottság 2006-ban egy, az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti szintű végrehajtásáról szóló tanulmányt készítettet.⁸ E tanulmány célja az volt, hogy részletes elemzést nyújtson az állami támogatások terén a különböző tagállamokban a magánfelek általi jogérvényesítésről. A végrehajtási tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az 1999 és 2006 közötti időszakban a tagállami szintű állami támogatási jogviták száma jelentősen megemelkedett. Annak ellenére, hogy – amint erre a végrehajtási tanulmány rávilágít – a nemzeti bíróságok előtti, magán-

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés hatálybalépésével 2009. december 1-jétől az Európai Közösséget létrehozó Szerződés hatályát veszítette.

⁶ Állami Támogatási Cselekvési Terv: Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához, COM (2005) 0107 végleges.

⁷ HL C 312., 1995.11.23., 8. o.

⁸ Elérhető: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_report.cfm

felek általi tényleges jogérvényesítés az állami támogatásban eddig viszonylag korlátozott szerepet játszott, a Bizottság úgy véli, hogy a magánfelek által indított keresetek jelentős előnyökkel járhatnak az állami támogatásra vonatkozó politika megerősítése tekintetében. A nemzeti bíróságok előtt zajló eljárások alkalmat biztosítanak harmadik személyek számára arra, hogy közvetlenül nemzeti szinten kezeljenek és oldjanak meg számos, állami támogatással kapcsolatos kérdést. (Így például az állami támogatási szabályok betartásának kikényszerítésére irányuló peres eljárások, a versenytársak által egy tagállam hatóságával szembeni kártérítés, visszafizettetés és/vagy az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdésén alapuló, a jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedések, a támogatás jogellenes végrehajtásával érintett egyének jogainak védelme.). Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya miatt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a nemzeti bíróságok igen hatékony jogorvoslatokat kínálhatnak a panaszosoknak az állami támogatásra vonatkozó szabályok megsértése esetén. Ez viszont hozzájárulhat a nagyobb általános állami támogatási fegyelemhez.⁹

Ilyen előzmények után az Európai Bizottság 2009 áprilisában hagyta jóvá a Végrehajtási Közleményt, ismételten hangsúlyozva a nemzeti bíróságok szerepét az európai állami támogatási jog megerősítésében. A Verseny Főigazgatóság, a bevezetőben említett versenyjogi kézikönyvében, az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó legfontosabb szabályai között, elsőként a Végrehajtási Közleményt ismerteti.

A kézikönyv tartalma, az ismertett uniós közlemények és uniós szabályok

Végrehajtási Közlemény

A közlemény legfőbb célja, hogy tájékoztassa a nemzeti bíróságokat és harmadik feleket az állami támogatásra vonatkozó szabályok megsértése esetén rendelkezésre álló jogorvoslatokról, valamint hogy iránymutatást nyújtson részükre e szabályok gyakorlati alkalmazására vonatkozóan. A Bizottság a közleményben kifejezte azt a szándékát, hogy a nemzeti bíróságokkal folytatott együttműködés fejlesztésére törek-

⁹ HL C 85., 2009. 04. 09., 1. o.

szik azáltal, hogy gyakorlatiasabb eszközöket vezet be a nemzeti bírók mindennapi munkájának támogatása céljából. Ilyen eszközök például a közvetlen kapcsolattartás, a bírák képzése.

Az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok mindaddig nem alkalmazhatják az új támogatási intézkedéseket, ameddig azokat az Európai Bizottság jóvá nem hagyja („felfüggesztési kötelezettség”). Ezért amennyiben egy támogatási intézkedés e rendelkezés megsértésével kerül bevezetésre, az jogellenes támogatásnak minősül. Ez a rendelkezés mivel közvetlen hatállyal rendelkezik (magánfelek nemzeti bíróság előtt is hivatkozhatnak a megsértésére), közvetlen hatással is van a tagállamok igazságügyi rendszerére. A jogellenes állami támogatás által érintett felek (pl. versenytársak, azok szakmai szövetsége) közvetlen keresetet indíthatnak kártérítés, visszatérítés és/vagy a jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedések iránt, a nemzeti bíróságok előtt. Az adófizetők szintén érvényesíthetik kárigényüket az adóteher hátrányos bevezetése miatt, amennyiben ez részét képezi egy jogellenes állami támogatási intézkedésnek. A Végrehajtási Közlemény további iránymutatást ad a felfüggesztési kötelezettség megsértése elleni lehetséges intézkedésekről, mint például a jogellenes támogatás visszafizetése, kártérítési követelések, ideiglenes intézkedés és a kamatfizetés.

Visszafizetési Közlemény¹⁰

A nemzeti bíróságok az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet¹¹ (a továbbiakban: eljárási rendelet) 14. cikkének (1) bekezdése értelmében elfogadott visszafizetési határozatok végrehajtásában is fontos szerepet játszanak. A nemzeti bíróságok ilyen esetekben való részvétele általában a nemzeti hatóságok által kiadott visszafizetésre való felszólítás, határozat jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozóan, a kedvezményezettek által benyújtott keresetekből fakad. Ugyanakkor a nemzeti eljárási jogtól függően más típusú jogi eljárás is lehetséges (mint pl. a tagállami hatóságok fellépései a kedvezményezett ellen a Bizottság visszafizetési határozatának teljes

¹⁰ HL C 272, 2007.11.15., 4.o.

¹¹ HL L 83., 1999. 03. 27., 1.o.

mértékű végrehajtása érdekében). A Végrehajtási Közlemény további információt ad a nemzeti bíróságok szerepéről a visszatérítési határozatok végrehajtásában.

Az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályai

Az állami támogatások ellenőrzésének célja, az EUMSZ szerint, annak biztosítása, hogy az állami intervenciók ne torzítsák a versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet. Az EUMSZ 107. cikke tartalmazza az állami támogatási intézkedések nyújtásának általános tilalmát. A Bizottság joga, hogy engedélyezzen támogatási intézkedéseket a meghatározott célkitűzésekkel összhangban. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerint, támogatási intézkedések csak akkor válnak végrehajthatóvá, ha a Bizottság jóváhagyta azokat („felfüggesztési kötelezettség”).

Eljárási Rendelet

Az eljárási rendelet részletes szabályokat állapít meg az EUMSZ 108. cikke alkalmazására. Az eljárási rendelet tartalmazza az állami támogatások ellenőrzésének eljárási szabályait és elveit. Az eljárási rendelet a Bizottság eljárási kérdésekben folytatott gyakorlatán és az Európai Bíróság esetjogán alapul.

Bizottsági rendeletek

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (általános csoportmentességi rendelet) 800/2008/EK bizottsági rendelet¹² (továbbiakban: Csoportmentességi rendelet), valamint az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet¹³ (De minimis

¹² HL L 214., 2008. 08.09. 0003–0047. o.

¹³ HL L 379/5., 2006. 12. 28.

rendelet) közvetlen hatállyal bírnak, és ebből következően adott esetben a nemzeti bíróságoknak kell felmérni, hogy az előttük felmerült ügyben megjelenő támogatási intézkedés megfelel a hivatkozott rendeletek követelményeinek. A rendeletek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a hatályuk alá tartozó támogatási intézkedéseket előzetes bizottsági bejelentés nélkül alkalmazzák. Ebben az összefüggésben a nemzeti bíróságoknak értékelniük kell, hogy egy bizonyos támogatási intézkedés megfelel-e a Csoportmentességi rendelet és a De minimis rendeletben foglalt azon követelményeknek hogy ne legyen szükség egyedi bejelentésre és ne kelljen alkalmazni az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti felfüggesztési kötelezettséget.

Egyéb bizottsági közlemények és útmutatások¹⁴

Amikor nemzeti bíróságnak alkalmaznia kell az állami támogatási szabályokat egy előtte folyamatban lévő ügyben, tiszteletben kell tartania az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokat, valamint az Európai Bíróságok állandó ítélkezési gyakorlatát. Előzetes döntéshozatal végett az Európai Bírósághoz fordulhat. Ezen túlmenően, a nemzeti bíróság útmutatást kereshet az Európai Bizottság döntéshozatali gyakorlatában, valamint az általa, az állami támogatások alkalmazására vonatkozó szabályokra vonatkozóan kiadott közleményekben és iránymutatásokban.

Az Európai Bizottság az új kézikönyvvel jelezni kívánta elkötelezett annak érdekében, hogy növelje a nemzeti bíróságok szerepét az állami támogatási szabályok végrehajtásában, és minden segítséget megad a tagállami bíróságok számára a megfelelő döntéshez az előttük folyamatban lévő ügyekben. A Bizottság minden törekvése ellenére még mindig jelentős azoknak a száma, akik nincsenek tisztában az állami támogatási eljárások esetében nemzeti szinten rendelkezésükre álló lehetőségekkel, és a bizonytalanságot csak növeli a nemzeti bírósági gyakorlat egységének a hiánya. A Bizottság reméli, hogy az új kézikönyv kiadásával javítja az átláthatóságot és hozzájárul a nemzeti bíróságok döntéseinek „harmonizálásához,” ezzel segítve az uniós jog betartását.

¹⁴ HL C 155., 2008. 06. 20. 10. o.; HL C 244., 2008. 09. 25. 32.o.; HL C 209., 1997. 07. 10. 3–5.o.

A KÉPZÉSHEZ NYÚJTOTT, EGYEDI BEJELENTÉSI HATÁRÉRTÉKET MEGHALADÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK BELSŐ PIACCAL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉNEK KRITÉRIUMAI

BOLF-GALAMB ZSÓFIA – NAGY ZSOLT¹

Cikkünk a képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumairól szóló európai bizottsági közleményt és néhány vonatkozó esetet ismertet röviden.

Bevezetés

Az Európai Unió állami támogatási szabályai – bizonyos keretek között – lehetővé teszik a képzéshez nyújtott állami támogatást, tekintettel arra, hogy a képzés rendszerint jótékony külső hatást gyakorol a társadalom egészére, mivel növeli a szakképzett munkaerő-tartalékot, amelyből más vállalatok is meríthetnek, erősíti az Európai Unió versenyképességét, valamint fontos szerepet játszik a foglalkoztatási stratégiában is. A *Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet (általános csoportmentességi rendelet) (továbbiakban: 800/2008/EK bizottsági rendelet)*² alapján az a Európai Bizottság előzetes engedélye nélkül nyújtható képzési támogatás, azonban a nagy összegű képzési

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

² HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o..

támogatásokat a Bizottság egyedileg engedélyezi, tekintettel arra, hogy ez utóbbi támogatások esetében lényegesen nagyobb a verseny torzítás veszélye.

Az alábbi cikk a 800/2008/EK bizottsági rendelet 6. cikke (1) bekezdésének g) pontja alapján egyedi bejelentéshez kötött nagy összegű képzési támogatások összeegyeztethetőségének szempontjait kívánja ismertetni. Ilyennek minősülnek azon képzési támogatások, amelyek esetében a projektenkénti bruttó támogatástartalom – függetlenül attól, hogy azt ad hoc módon vagy valamilyen program alapján nyújtják – meghaladja a *2 millió eurót*.

A képzési támogatások esetében a projekt fogalmának meghatározására a 800/2008/EK bizottsági rendelet és más uniós szabály sem ad pontos iránymutatást a tagállamok számára. Az Európai Bizottság, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján a következő általános elv állapítható meg. Amennyiben ugyanaz a beruházási/képzési időszak, a helyszín, a képzésben részesülő munkavállalók köre, valamint a képzési aktivitások időszaka és tartalma, abban az esetben az egyes képzési projekteket nem lehet elválasztani egymástól, és azok támogatástartalmát össze kell számítani.

Vizsgálandó továbbá, hogy a kedvezményezett milyen célra használja a képzéseket. Amennyiben ugyanazon célra, pl. egy adott beruházás beindításához, akkor a szóban forgó beruházáshoz kapcsolódó képzések egy képzési projektnek számítanak, attól függetlenül, hogy mely munkavállalókat mire, milyen időpontban képez. Amennyiben pedig eltérő célokra (pl. különböző beruházásokhoz), akkor nem kell össze számítani az adott képzésekhez nyújtott támogatást.

Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) fokozatosan dolgozta ki a képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatások összeegyeztethetőségi kritériumait. Bár az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról szóló 68/2001/EK bizottsági rendelete³ (a továbbiakban: 68/2001/EK bizottsági rendelet) nem hivatkozott kifejezetten a támogatás ösztönző hatására, illetve szükségességére, a (10) és (11) preambulum bekezdésében közvetett módon megfogalmazta a támogatás által elérni kívánt célokat. Tekintettel arra, hogy a vállalkozások általában a szükségesnél kevesebbet fek-

³ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról szóló 68/2001/EK bizottsági rendelet, *HL L 10., 2001.01.13. 20–29. o.*

tetnek be munkavállalóik képzésébe, az állami támogatás hozzájárulhat a piaci hiányosság kiigazításához. Annak biztosítása végett, hogy az állami támogatás a szükséges minimumra korlátozódjék, a támogatások támogatási intenzitását a nyújtott képzés típusa, a vállalkozás mérete és földrajzi elhelyezkedése szerint kellett megállapítani. A 68/2001/EK bizottsági rendeletben a nagy összegű egyedi támogatások értékhatára egy millió euró volt, vállalkozásonként és projektenként.

Az Állami Támogatási Cselekvési Terv⁴ (State Aid Action Plan) meghirdetését (2006) követően a Bizottság finomított közgazdasági megközelítést vezetett be a támogatások elbírálása során, kevesebb és célzottabb támogatás nyújtását szorgalmazta a tagállamoknál, illetve döntéseiben kifejezetten foglalkozott a szükségesség és ösztönző hatás kérdéseivel.

A Bizottság számos esetben vizsgálta a nagy összegű képzési támogatások pozitív és negatív hatásait, azok ösztönző hatását, ezen esetek közül három jelen cikk V–VII. fejezetében bemutatásra kerül.

A Bizottság által a nagy összegű képzési támogatások értékelése során a gyakorlatban kialakított és alkalmazott összeegyeztethetőségi szempontok a 2009-ben elfogadott, *a képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumai* című bizottsági közleményben⁵ (a továbbiakban: képzési közlemény) kerültek rögzítésre. A Bizottság szintén ezeket az elveket alkalmazza a nagyvállalkozások részére nyújtott ad hoc támogatások esetében, akkor is, ha a támogatás összege nem éri el a projektenkénti két millió eurót, mivel e támogatásokat az általános csoportmentességi rendelet nem mentesíti a Bizottsági bejelentés kötelezettsége alól.

Az elemzés során a Bizottság alkalmazza az ún. mérlegelési tesztet, amely során részletesen elemzi, majd összeveti a támogatás pozitív és negatív hatásait.

A Bizottság részletes vizsgálata az alábbi részekből áll:

- a) annak értékelése, hogy valóban szükség van-e a támogatásra, és a támogatás rendelkezik-e ösztönző hatással, azaz az állami támogatás eredményeként a kedvezményezett több és/vagy jobb

⁴ http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/eci_hu.pdf

⁵ A Bizottság közleménye – A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumai HL C 188/1., 2009. 08. 11., 1.o.

képzést nyújt, mint azt a támogatás nélkül tette volna. Az ösztönző hatás alapvető követelménye, hogy a kedvezményezettnek a képzési projekt megkezdését megelőzően támogatás iránti kérelmet kell benyújtania az érintett tagállamhoz.

- b) a támogatási eszköz *megfelelőségének* bizonyítása;
- c) a támogatás *arányosságának* bizonyítása; (a)-c) együttesen: a támogatás pozitív hatásai)
- d) a támogatás *negatív hatásainak* vizsgálata;
- e) végül annak összevetése, hogy a támogatás előnyös hatásai mennyiben ellensúlyozzák annak *negatív hatásait* – a pozitív és negatív hatások összevetése).

II. A támogatás pozitív hatásai

A mérlegelési teszt keretében a Bizottság általában először a támogatás pozitív hatásait vizsgálja.

A munkavállalók képzése szükséges a vállalkozások termelékenységének és versenyképességének növeléséhez, emellett a gazdaság és a társadalom egésze számára is jelentős hasznot hozhat, mivel növeli a szakképzett munkaerő-tartalékot, amelyből más vállalatok is meríthetnek.

Az előzőekből azonban nem következik, hogy a tervezett képzés feltétlenül állami támogatásra szorul. Nem az állami támogatás az egyedüli olyan *szakpolitikai eszköz*, amely a tagállamok rendelkezésére áll a képzések ösztönzésére. Így a tagállam ösztönözheti a képzéseket, például az ún. szakképzési hozzájárulás bevezetése által, amely megfizetésével a vállalkozások hozzájárulnak akár a saját, akár más vállalkozások munkavállalóinak képzéséhez. Azok a tagállamok által széles körben alkalmazott képzési támogatások, melyek kedvezményezettjei magánszemélyek (pl. egyetemi képzések), nem jelentenek az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatást. Szintén nem minősülnek állami támogatásoknak az ún. általános intézkedések, amelyek eredményeként a vállalkozások támogatáshoz jutnak, azonban az intézkedés korlátozás nélkül nyitva áll az azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő kedvezményezettek számára, így az nem tekinthető szelektívnek.

A fentiek alapján tehát az állami támogatás akkor tekinthető megfelelő eszköznek, ha a tagállam más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt, és ezen egyéb eszközök hiányában megalapozottak az állami

támogatás használatának előnyei. Ennek alátámasztására a Bizottság hatásvizsgálatot kérhet a tagállamtól.

Amennyiben a tagállam állami támogatást kíván nyújtani képzési célokra a vállalkozásoknak, bizonyítani kell azt is, hogy olyan piaci hiányosság áll fenn, amely indokoltá teszi az intézkedést.

A tagállamoknak bizonyítaniuk kell továbbá a Bizottság felé az ösztönző hatás meglétét és a támogatás szükségességét. Az ösztönző hatás elemzését részletesen a IV. pont, illetve a bemutatásra kerülő esetek ismertetik.

A szükségesség lényege, hogy a támogatás hozzájárul a képzési beruházások hiányának orvoslásához, illetve előmozdítja egyes gazdasági tevékenységek és térségek fejlődését.

További feltétel, hogy a támogatás összege az arányosság elvének megfelelően a minimálisan szükséges szintet nem haladja meg. A támogatás összegét megalapozó *elszámolható költségeket*⁶ és a *támogatási intenzitást*⁷ a csoportmentességi rendelet előírásaival összhangban kell kiszámítani, mely összegnek a támogatás nélkül meg nem valósuló képzési tevékenységek költségeire kell korlátozódniuk.

III. A támogatás negatív hatásai

A támogatás negatív hatásainak értékelésekor annak vizsgálatára kerül sor, hogy a támogatás milyen mértékben torzíthatja a versenyt, illetve az Európai Unión belüli kereskedelmet, a támogatás jellegétől, a vállalkozás méretétől és az érintett piac sajátosságaitól függően.

A verseny torzulásának valószínűségét és kiterjedését a támogatás szelektív jellege, nagysága, ismétlődése és időtartama, illetve a vállalkozás költségeire gyakorolt hatása nagymértékben befolyásolja. Amennyiben szelektív módon egyetlen vállalkozást részesítenek nagy összegű képzési támogatásban, lényegesen nagyobb a verseny torzulásának valószínűsége, mint amikor olyan képzési program kerül bevezetésre, amely számos vállalkozást ösztönöz saját munkavállalói képzési szintjének növelésére, akár belső, akár külső képzések igénybevétele által. Az ilyen szelektív intézkedések esetében ugyanis a kedvezményezett

⁶ 800/2008/EK bizottsági rendelet 39. cikk (2)-(3) bekezdése.

⁷ 800/2008/EK bizottsági rendelet 39. cikk (4) bekezdése.

versenytársai kevésbé lesznek képesek versenyezni. A versenytorzulás még jelentősebb mértékű akkor, ha a kedvezményezett üzleti tevékenységében a képzési költségek az összköltségeken belül jelentős százalékot képviselnek.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem torzulásához vezethet az is, ha valamely tagállam egy egész ágazat számára nyújt képzési támogatást.

A támogatással érintett piac⁸ szerkezetének, ágazat (iparág) jellemzőinek⁹ értékelése sokkal pontosabb képet nyújthat a támogatás valószínűsíthető hatásáról.

A piac szerkezetének értékelése során a Bizottság a vállalkozások méretét¹⁰, a piaci koncentrációt¹¹, a termékdifferenciálás¹² jelentőségét, valamint a belépési és kilépési korlátokat vizsgálja.

Amennyiben az érintett piacon jelentős a koncentráció és magas a belépési korlát, továbbá a kedvezményezett ezen a piacon jelentős piaci szereplő, nagyobb a valószínűsége annak, hogy versenytársai magatartásuk megváltoztatására kényszerülnek a támogatás következtében.

Bizonyos esetekben azonban a támogatás hozzájárulhat a belépési korlátok legyőzéséhez, és lehetővé teheti új vállalkozások piacra lépését, illetve hatást gyakorolhat arra is, hogy egy vállalkozás kivonuljon egy olyan piacról, ahol már jelen van.

A képzéshez nyújtott állami támogatás csökkentheti a veszteséget,

⁸ A támogatás hatása nem feltétlenül korlátozódik azon piacokra, amelyeken a támogatás kedvezményezettje tevékenységét kifejti, hanem kiterjedhet más piacokra, pl. a beszerzési piacokra is.

⁹ A Bizottság az érintett ágazat vagy iparág jellemzőivel kapcsolatban vizsgálja a képzett alkalmazottak jelentőségét az üzletág szempontjából, a többletkapacitás jelenlétét, hogy az ágazat piaci növekvő, érett vagy hanyatló piacnak minősülnek-e, valamint a versenytársak képzésfinanszírozási stratégiáit (állami támogatás, alkalmazottak, munkáltatók).

¹⁰ A vállalkozások mérete a piaci részesedés, az árbevétel szintjével és/vagy a foglalkoztatottak számával is kifejezhető.

¹¹ A piaci részesedések és a koncentrációs arány kiszámítására az érintett piac meghatározása után kerül sor. Általában minél alacsonyabb a vállalkozások száma, annál nagyobb piaci részesedéssel rendelkeznek és annál alacsonyabb szintű verseny jelentkezésére lehet számítani, egyes piacokon azonban a jelen lévő vállalkozások alacsony száma ellenére jelentős a verseny.

¹² Minél alacsonyabb fokú a termékdifferenciálás, annál nagyobb hatással van a támogatás a versenytársak nyereségére.

és lehetővé teheti a vállalkozás piacon maradását, aminek következtében más, hatékonyabb, ám támogatásban nem részesülő vállalkozások kényszerülnének kivonulni a piacról, továbbá hanyatló iparágakban hozzájárul az alacsony hatékonysággal működő vállalkozások fennmaradásához, vagy ahhoz, hogy egyébként bizonytalan üzleti kilátásokkal rendelkező vállalkozások lépjenek be a piacra vagy vezessenek be új termékeket hatékonyabb versenytársaik rovására.

A képzés állami támogatása egyes térségekben előnyösebb termelési feltételeket idézhet elő más térségekkel szemben. Ennek eredményeként a kereskedelmi forgalom a támogatásban részesített területek felé tolódhat el.

IV. A képzés jellege és a támogatás ösztönző hatása

A képzés jellege

A képzések jellegüket tekintve *általános képzések*¹³ és *speciális képzések*¹⁴, illetve ezek kombinációi lehetnek.

Az általános képzés általában, ha a képzés más vállalkozásoknál is alkalmazható szaktudás fejlesztésére irányul, ezért feltételezhetően több pozitív hatást generál a társadalom egésze szempontjából, mint a speciális képzés.

A képzés különösen akkor nyújt *másutt is hasznosítható szakértelmet*, ha a képzést több független vállalkozás együttesen szervezi, vagy ha más vállalkozások munkavállalói is részesülhetnek benne, illetve a képzés hitelesített, államilag elismert oklevéllel zárul, vagy állami hatóság (intézmény) hagyja jóvá.

¹³ Lásd 800/2008/EK bizottsági rendelet 38. cikk 2. pontja: általános képzés: olyan oktatást tartalmazó képzés, amely nem kizárólag vagy nem elsődlegesen a munkavállalónak a vállalkozásnál jelenleg betöltött vagy későbbiekben betöltendő állásában alkalmazható, hanem olyan képesítést ad, amely nagymértékben hasznosítható más vállalkozásoknál vagy munkaterületeken.

¹⁴ Lásd 800/2008/EK bizottsági rendelet 38. cikk 1. pontja: speciális képzés: olyan oktatást tartalmazó képzés, amely közvetlenül és elsődlegesen a munkavállalónak a vállalkozásnál jelenleg betöltött vagy a jövőben betöltendő állásában alkalmazható, és olyan képesítést ad, amely nem vagy csak csekély mértékben hasznosítható más vállalkozásoknál vagy más munkaterületeken.

A résztvevőit tekintve a képzés pozitív externáliáit fokozhatja, ha a képzés olyan alkalmazotti csoportokra irányul, amelyeket a vállalkozáson belül és az érintett ágazatban magas fluktuáció jellemez, illetve ha a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalókat is érinti.

Ösztönző hatás

Az *ösztönző hatást* a tényeket összevető elemzés útján állapítják meg, amely összehasonlítja a tervezett képzés támogatással és támogatás nélkül megvalósuló szintjét. A Bizottság ennek érdekében vizsgálja a támogatás kedvezményezettjének a képzések költségeit, költségvetését, résztvevőit, tartalmát és ütemezését bemutató *belső dokumentumait*¹⁵, illetve ezzel összefüggésben a *projekt hitelességét*¹⁶.

A nagyvállalkozások esetén az ösztönző hatás főként abban az esetben feltételezhető, ha a támogatás következtében lényegesen megnövekedett a képzési projekt (tevékenység) mérete, minősége, köre, célcsoportja, végrehajtási üteme, illetve a kedvezményezett által ráfordított teljes összeg. Ez bizonyítható többek között a képzési órák vagy a tanfolyamok számának, illetve a résztvevők számának növekedésével, az általános képzések előtérbe helyeződésével a speciális képzésekhez képest, a fogyatékkal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok részvételének növekedésével.

Összességében *az ösztönző hatás azt jelenti, hogy az állami támogatás eredményeként a kedvezményezett több és/vagy jobb képzést nyújt, mint a támogatás nélkül tette volna.*

Amennyiben a képzés szükségességét *jogi kötelezettség fennállása* alapozza meg, amelynek értelmében a munkáltatóknak bizonyos típusú (pl. biztonsággal kapcsolatos) képzést biztosítaniuk kell, az ösztönző hatás nem állapítható meg.

Amennyiben a képzés célja nagyon szorosan kapcsolódik a vállalkozás tevékenységéhez (pl. új technológia bevezetése esetén az adott vállalkozás munkavállalóiak kiképzése a technológia alkalmazására), akkor az ösztönző hatás meglepte meglehetősen nehezen bizonyítható.

¹⁵ Két helyzetre vonatkoztatva: támogatott képzés és támogatás nélküli képzés esetében.

¹⁶ Például a megelőző évek képzési költségvetéseinek összefüggésében és azokkal összehasonlítva.

Mérlegelés

A pozitív és negatív hatások elemzése után a Bizottság esetről esetre értékeli, hogy a támogatás előnyös hatásai mennyiben ellensúlyozzák annak negatív hatásait.

A Bizottság általában nagyobb fokú versenytorzító hatást tekint elfogadhatónak abban az esetben, ha az adott vállalkozás képzési tevékenységeinek fokozása szempontjából a támogatás szükséges, célzott és arányos, továbbá a biztosított többletképzés a társadalom számára jelentősebb előnyöket hoz létre, mint a támogatás kedvezményezettje számára.

A következőkben három eset kerül bemutatásra, ahol a Bizottság nagy összegű egyedi támogatások részletes értékelését elvégezte. A Volvo Cars Gent ügyben és a DHL Lipcse ügyben a Bizottság a 68/2001/EK bizottsági rendelet alapján járt el, míg a Ford Craiova ügyben már a képzési közleményben foglalt összeegyeztethetőség kritériumokat alkalmazta.

V. A Volvo Cars Gent ügy¹⁷

A Ford Motor Company részét képező *Volvo Cars Gent (a továbbiakban: VCG)* 2007. május 4-én tett bizottsági bejelentéssel egyidejűleg olyan többéves, öt modulból álló képzési programot kezdeményezett, mely részben egy új termelési platform (EUCD) bevezetésével volt kapcsolatos. Ennek köszönhetően az üzem Ford és Jaguar márkájú modellek gyártására is képes lesz majd, és ez hozzájárul ahhoz, hogy a Ford Gentben megtelepedjen, és helyben tartson mintegy 5000 munkahelyet.

A Bizottság az ügyben hivatalos vizsgálati eljárást indított, mert kétségei voltak a tekintetben, hogy a támogatás valóban eleget tesz-e a szükségesség követelményének.

Az ad hoc képzési támogatást nyújtó Belgium – a szükségesség elvnek történő megfelelés céljából – az eljárás megindítását követően különbséget tett azon képzési tevékenységek között, amelyeket a VCG minden körülmények között elindított volna, mert azok az új platform működte-

¹⁷ A Bizottság határozata a Volvo Cars Gent számára Belgium által nyújtani kívánt C 35/07 (korábbi N 256/07) számú állami támogatásról (HL L 236., 2008. 9. 3., 45. o.).

téséhez voltak szükségesek, illetve azok között, amelyek olyan célokat tűztek ki, amelyek „pusztán piaci erők által teljesíthetetlen”-ek¹⁸, mert a szükségesen túlmutatnak és mivel az az előny, ami a VCG-nek belőlük származna, nem ellensúlyozza a velük járó költségeket.

Modulok	Tartalom	Elszámolható költségek (millió euró)			
		Bejelentés- kori		Eljárás megindítása utáni	
		Á*	SZ**	Á	SZ
Modul 1.	<i>Munkaerő-fejlesztése</i> (pneumatika, robotika, programozható irányítás logikája, elektromosság és elektronika, költség-gazdálkodás, szociális készségek, irányítási módszerek, karosszériagyártás, festés, autóiparban alkalmazott számítógépes programok)	3,1	1,2	3,1	1,2
Modul 2.	<i>Műszaki és technológiai elméleti képzés</i> (a platformon alkalmazott robotika, a termelés során alkalmazott robotok, a programozható irányítás logikája és a kamerákkal végzett mérés technika)	1,7		0,2	
Modul 3.	<i>Műszaki és technológiai gyakorlati képzés</i>		12,1		6,1
Modul 4.	<i>Irányítás és attitűd terén végrehajtandó változtatások</i>	0,2		0,1	
Modul 5.	<i>Minőségbiztosítási képzés (ANDON/DIASSY képzés)</i>	0,02		0,02	
Összesen		5,02	13,2	3,42	7,3
Támogatási összeg:		6,02		3,54	

* általános képzés

** speciális képzés

Az egyes modulok támogatásával kapcsolatban a hivatalos vizsgálati eljárásban Belgium a következő magyarázatokat adta:

Az 1. modul a munkavállalók képzettségét fejlesztő, a munkaerőpiacra könnyen elérhető, főként olyan általános képzési elemekből állt, amelynek tartalma az 5. modulhoz hasonlóan *nem kapcsolódott az új*

¹⁸ Lásd 68/2001/EK rendelet (12) preambulumbekzdése.

termelési platform bevezetéséhez, ezért ezeket a VCG nem valósított volna meg, ha nem kapott volna hozzá támogatást. Belgium kifejtette, hogy a megelőző években a tömeges munkaerő-felvétel következtében számos ilyen jellegű képzésre került sor a cégnél, és amellett, hogy az új munkavállalók érkezése gyakorlatilag elapadt, a magasan képzett munkavállalók jellemzően megválnak a vállalattól, éppen a korábbi képzés másutt is való alkalmazhatósága miatt.

A 2. modul támogatás hiányában is szükséges volt az új termelési platformhoz működéséhez, ezért azt a vállalat támogatás nélkül is megvalósította volna, azonban a támogatás következtében – a korábban bevett gyakorlattól és a gazdaságosság érvétől eltérve – a VCG kész volt a szükségesnél több órát szánni képzésre.

A 3. modul mint speciális képzés teljes egészében az EUCD-platformhoz kapcsolódott, ezért arra támogatás nélkül is sor került volna. Ugyanakkor a flamand hatóságok adta támogatásnak köszönhetően a VCG beleegyezett, hogy a képzés óraszámát számottevő mértékben emelje.

Több munkavállalót tervezett ezért képzésben részesíteni, és bizonyos tanfolyamokat, melyeket ésszerűségi okokból a tapasztalt munkavállalók körére korlátozott volna, az újonnan érkezettek számára is hozzáférhetővé tett, a képzés sikerességének kisebb valószínűsége mellett is.

A 4. modul igen általános természetű képzést foglalt magában, amelyet a VCG mindenképpen, támogatás nélkül is megszervezett volna, mert az kellően hozzájárult a munkavállalók rugalmasságának és hatékonyságának javításához. Ellenben a további tanórától remélhető konkrét eredmény nem éri el azt a szintet, hogy az a vele járó kiadásokat indokolja, olyannyira, hogy támogatás nélkül nem is kerülne rájuk sor.

Belgium kifejtette, hogy az 5. modulban foglalt tanfolyamokra nem szükségesek a platform és egyéb termelési létesítmények működtetéséhez, ezért támogatás hiányában nem szervezték meg ezeket.

A Bizottság határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az 1. modulban foglalt képzések inkább általános természetűek voltak és valószínűleg a VCG támogatás hiányában, saját erőből nem indította volna el ezeket. A 3. modullal összefüggésben – ösztönző hatás és szükségesség bizonyítottóságának hiányában – Belgium kizárta azokat a képzési kiadásokat, amelyek a platform működtetéséhez szükségesek, és az

elszámolható költségeket azokra a képzési tevékenységekre korlátozta, amelyek az elengedhetetlenül szükségesen túlmutatnak. Belgium jelezte, hogy a bejelentésben tervezett 6 018 558,91 euróval szemben csak 3 538 580,57 euró összegben kíván képzési támogatást nyújtani.

A Bizottság összességében azt állapította meg, hogy Belgium helyesen azonosította azokat a képzési tevékenységeket, amelyek az állami támogatás nélkül nem valósulnának meg. Mivel Belgium nem kívánt támogatást nyújtani azon képzésekhez, amelyeket a VCG egyébként is megszervezett volna, a Bizottság megállapította, hogy a 68/2001/EK rendelet (10) preambulumbekzdésében megfogalmazott célkitűzésnek megfelelően a támogatás „növeli a szakképzett munkaerő-tartalékot, amelyből más vállalatok is meríthetnek”, és így összeegyeztethető a közös piaccal. Ennek megfelelően a Bizottság 2008. március 11-én kelt határozatában 3 538 580,57 millió euró összegű támogatás végrehajtását engedélyezte.

VI. A DHL Lipcse ügy¹⁹

A DHL a Lipcse-Halléban lévő telephelyén új kézbesítési és légi szállítási logisztikai központot épített, 70 millió euró regionális beruházási támogatás segítségével. A DHL 2005-ben világszerte 18,2 milliárd eurót elérő forgalmával az expressz csomagküldő szolgálatok piacán a vezető vállalkozások közé tartozott, mely piacon a vállalkozások intenzív kereskedelmet folytatnak a tagállamok között.

Németország által 2006. december 21-én benyújtott képzési támogatás (7 753 307 euró) jóváhagyása iránti bizottsági bejelentés szerint a kézbesítési és légi szállítási képzési központot a légi szállítással összefüggő földi kiszolgálás feladatait ellátó *DHL Hub Leipzig GmbH* (a továbbiakban: *DHL Hub*), és a DHL légi jármű flottájának műszaki ellenőrzéséért felelős *European Air Transport Leipzig GmbH* (a továbbiakban: *DHL EAT*) kívánta működtetni.

¹⁹ A Bizottság határozata (2008. július 2.) a Németország által a DHL számára nyújtani tervezett állami támogatásról C-18/2007. számú ügy, HL L 312., 2008.11.22. 31. o.

A vállalkozás ezeken a munkaterületeken fokozatosan mintegy 1500 személyt kívánt alkalmazni és képezni, a bejelentett támogatás azonban csak 485 foglalkoztatottat érintő képzésekre vonatkozott az alábbi képzési csoportok szerint.

A DHL HUB képzési csoportjai (320 fő)
<p>1. A légi szállítmányokkal kapcsolatos földi művelési tevékenységeket végző előtéri kiszolgálók (II. előtéri kiszolgálók): 210 fő (légi járművek be- és kirakodása, a földi kiszolgáló felszerelés kezelése, repülési okmányok átadása; jelentések készítése, a pilótákkal és a repülőtéri hatóságokkal való kommunikáció)</p> <p><i>Korábban képzett munkavállalók képzésére irányul:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> α) „Unit load device build up” DHL konténerek felépítésére vonatkozó vállalatspecifikus speciális képzés; β) általános biztonsági képzés, így tűzvédelem, raktérajtók kezelése, elsősegély, veszélyes árukkal kapcsolatos képzés és előtéri biztonsági rendelkezések; γ) általános szakmai képzés, amely a megfelelő alkalmassági igazolások, pl. előtéri vezetői engedély, földi kiszolgáló felszerelés és anyagmozgatói engedély megszerzéséhez vezet; δ) egyéb műszaki képzések, így légi jármű-szállítás, jégmentesítési módszerek és bevezetés az előtéri munkába; ε) általános képzés, így környezetgazdálkodás (ISO/DIN 14001 szabvány) és minőségirányítás és eljárások (ISO/DIN 9001 szabvány).
<p>2. Biztonsági alkalmazottak: 110 fő (a személyek és szállítmányok ellenőrzése)</p> <ul style="list-style-type: none"> α) általános biztonsági képzés, így tűzvédelem, elsősegély és veszélyes árukkal kapcsolatos képzés; β) a biztonsági alkalmazottak számára törvényben előírt általános szakmai biztonsági képzés, így terroristaveszély elhárítása, belépésellenőrzés, ellenőrzés és átvizsgálás, a csomagok és szállítmányok biztonsága, fegyverek és biztonsági vonatkozású területek; γ) egyéb általános szakmai képzés, amelyek a megfelelő alkalmassági igazolások megszerzését eredményezik, pl. előtéri vezetői engedély; δ) egyéb általános szakmai biztonsági képzések, többek között a következő területeken: jog, fegyverekkel és robbanóanyagokkal kapcsolatos ismeretek, az ellenőrzési eljárások alapjai és a röntgenképek kiértékelése; ε) néhány általános képzés, pl. minőségirányítás és eljárások (ISO/DIN 9001 szabvány).
<p>3. Középszintű operatív vezetők (kiegészítő képzés az alapképzésben korábban részt vettek számára): 110 fő(munkajog, a kommunikáció alapjai, személyzetirányítás, konfliktuskezelés, idegen nyelvek és csapatépítés)</p>

A DHL EAT képzési csoportjai (165 fő)	
<p>4. CAT A tanúsítási engedéllyel rendelkező légi jármű szerelők (egyszerű tervezett karbantartás „Line Maintenance” és az egyszerű hibák elhárítása, az üzembehelyezési bizonyítvány kiállítása előtt.)</p>	<p>α) angolnyelv-tanfolyamok (ideértve az angol műszaki nyelve is);</p> <p>β) alapvető műszaki, pl. elektrotechnikai, elektronikai és aerodinamikai ismeretek;</p>
<p>5. CAT B1 tanúsítási engedéllyel rendelkező légi jármű-technikusok/ - szerelők (Karbantartási munkák, ideértve a légi jármű szerkezetén, a hajtóművön és az elektronikus rendszereken elvégzendő munkákat, az üzembe helyezési bizonyítvány kiállítása előtt)</p>	<p>γ) a megszerzett alapvető műszaki ismeretek gyakorlati alkalmazása;</p> <p>δ) továbbképzések a CAT B1 számára.</p>

A Bizottság az ügyben azért indított hivatalos vizsgálati eljárást, mert kétségbe vonta, hogy a képzési projekt végrehajtásához ténylegesen szükség volt-e a támogatásra. A Bizottság feltételezte, hogy a kedvezményezettnek a támogatás nélkül is legalább egy bizonyos mértékig hasonló képzést kellene kínálnia foglalkoztatottjai számára.

A benyújtott információk alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a DHL-nek a támogatás nélkül is meg kellett volna valósítania a munkavállalói számára a képzések nagy részét. Ezt a következtetését egyrészt abból vonta le, hogy a munkatársak képzésére szükség van a logisztikai központ működésének megkezdéséhez, másrészt a képzési intézkedések nagy részét törvény írta elő.

Működéshez szükséges költségek

Németország nem igazolta a Bizottságnak a DHL megfelelően képzett munkavállalóinak az új telephelyen történő alkalmazására vonatkozó kétségeit. Inkább azt támasztották alá, hogy a DHL korábbi telephelyén a munkatársak alapvetően nem voltak készek egy németországi váltásra. A DHL nem igazolta, hogy képes lenne a működéshez szükséges létszámú, képzett munkaerőt a helyi vagy európai munkaerőpiacon toborozni. Közismert tényként az európai légi közlekedési munkaerőpiacról alapvetően hiányoznak a szakképzett szerelők és technikusok.

Németország nem támasztotta alá meggyőzően a DHL azon érvét sem, hogy a támogatás nélkül több szolgáltatást helyi vállalkozásoktól rendelt meg, és így elmaradhatnak a tervezett képzések, emellett nem igazolta,

hogy a lipcsei repülőtéren megfelelő, képzést nem igénylő szolgáltatók állnak rendelkezésre. A Bizottság megállapította, hogy külső cégektől történő megrendelés esetén is szükség lenne egyes képzésekre, illetve azt, hogy a DHL teljes beruházása arra irányult a lipcse-hallei telephelyen, hogy az expressz csomagszállítás valamennyi szolgáltatását saját munkatársak végezzék, és ezeket a szolgáltatásokat akár más, ugyanezen a repülőtéren működő versenytársaknak is felkínálják, *ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a külső cégektől való megrendelés nem illik a vállalkozás terveibe, és járulékos költségeket okozna.*

Törvényben előírt képzések

A Bizottság véleménye szerint a legtöbb képzést a nemzeti és az európai jogszabályok írták elő. A DHL által nyújtott szolgáltatások fokozott biztonsági kockázatot hordoznak, ezért bizonyos minimumszabályok és biztonsági követelmények vonatkoznak a szállítmányok kezelésére, légi járművek átvizsgálására.

A német jogszabályok szerint csak akkor lehet *II. előtéri kiszolgálókat (I. képzési csoport b)-d) képzés)* alkalmazni az előtérben, ha képzésben részesültek, és megfelelő engedéllyel rendelkeznek.²⁰

A „G25/41 Munkaegészségügyi vizsgálat”, a „DIN EN 9001: 2000 Minőség és eljárások” és a „DIN EN 14001 Környezetgazdálkodás és szervezeti struktúra” (*I. képzési csoport d) képzés)* tanfolyam ugyan nem volt törvényben előírva, Németország azonban hangsúlyozta, hogy a DHL a logisztikai központ működésével kapcsolatos valamennyi szolgáltatást maga akarja elvégezni, továbbá ezeket a lipcse-hallei repülőtéren működő versenytársainak is kínálni akarja. Németország nem igazolta, hogy a DHL ezeket a tanfolyamokat támogatás nélkül nem biztosítaná, ezek a kurzusok nyilvánvalóan a DHL foglalkoztatottjainak szánt képzési csomagba tartoztak, ezért azok a logisztikai központ működésének zökkenőmentes megkezdésének biztosításához szükségesek.

²⁰ A földi kiszolgáló felszerelések kezelése (*Arbeitsschutzgesetz* – a német munkavédelmi törvény) és a biztonság (BGV C 10 FBO) terén, és anyagmozgatói engedéllyel (BGG 925 – *Nem kötött pályás anyagmozgató eszközök vezetőinek képzése és megbízása*) engedéllyel továbbá az áruk és azokhoz kapcsolódó kockázatok kezelése terén (*Gefahrstoffverordnung* – a veszélyes anyagokról szóló német rendelet), illetve az IATA veszélyes árukkal kapcsolatos előírásainak megfelelően képzettséggel kell rendelkezniük.

A minőségi előírásokra vonatkozó tanfolyamot ugyan szintén nem írta elő törvény, azonban a Deutsche Post vezetősége ezt valamennyi DHL-telephely számára kötelezővé tette. Következésképpen az ezen határozat tárgyát képező képzések egyértelműen szükségesek a vállalkozás üzleti stratégiájában megcélzott előírások teljesítéséhez, ezért azokat támogatás nélkül is végrehajtották volna. Ezenkívül a DHL leányvállalatai azt hirdették, hogy szolgáltatásaik eleget tesznek a legszigorúbb előírásoknak, így a DHL vezető szolgáltatóként nyilvánvalóan képes ezeket a költségeket árstratégiája keretében számításba venni.

A Bizottság szerint az előtéri kiszolgálók képzési költségei nem számolhatóak el, mivel működési költségek, az ehhez nyújtott támogatás nem rendelkezne ösztönző hatással.

A *biztonsági alkalmazottakra (2. képzési csoport a), b), d) képzés)* vonatkozó szabályokról a 2320/2002/EK rendelet²¹ rendelkezik. A német légi biztonsági törvény (*Luftsicherheitsgesetz*) 8-9. §-a szerint a repülő-tér-üzemeltetők és a légi fuvarozók kötelesek képzést biztosítani biztonsági személyzetük és minden más munkatársuk számára. A DHL által a biztonsági alkalmazottak számára tervezett tanfolyamok nagyrészt megfeleltek azoknak a képzéseknek, amelyek a mintatanterv szerint a 2320/2002/EK rendelet végrehajtása céljából a légiközlekedés-védelmi ellenőrző erők számára a személyi és áruellenőrzésekhez elő vannak írva.²²

Csak az előtéri vezetői engedély megszerzésére irányuló és a minőségirányítási tanfolyamot (*2. képzési csoport c) és e) képzés)* kínálták nyilvánvalóan kiegészítő jelleggel, azaz ezeket nem törvény írta elő. Mivel azonban Németország hangsúlyozta, hogy a DHL a logisztikai központ működésével kapcsolatos valamennyi szolgáltatást maga kívánja nyújtani, és nem bizonyították, hogy a DHL ezeket a tanfolyamokat a támogatás nélkül nem biztosítaná, a Bizottság úgy vélte, hogy ezek a teljes képzési csomagba tartoznak.

A biztonsági alkalmazottak számára tervezett a környezetgazdálkodásról és minőségirányításról szóló tanfolyamok is megfeleltek a

²¹ A polgári légiközlekedés védelme területén közös szabályok létrehozásáról szóló 2002. december 16-ai 2320/2002/EK rendelet (HL L 355., 2002. 12. 30., 1. o.)

²² Az IATA PK 7/8 képzési modul szintén az IATA veszélyes árukkal kapcsolatos előírásai alapján van meghatározva, amelyeket az NfL II-36/05 ültetett át a német jogba. A német munkavédelmi törvény értelmében az elsősegély-tanfolyam és a tűzvédelmi ismeretek is a kötelező képzés keretébe tartoznak.

Deutsche Post szokásos üzleti gyakorlatának, és így a DHL valamennyi foglalkoztatottja számára elengedhetetlenek. Az előtéri vezetői engedély megszerzésére irányuló tanfolyam szintén elengedhetetlennek tűnt a biztonsági alkalmazottak számára, mivel nekik bármikor be kell tudniuk lépni a gurulópályákra és az előtérbe. A Bizottság e két tanfolyam tekintetében is megállapította, hogy azokat a DHL támogatás nélkül is végrehajtaná.

A 2042/2003/EK rendelet értelmében a légi járművek karbantartásában részt vevő munkatársaknak, azaz a *DHL EAT szerelőinek és technikusainak* engedéllyel kell rendelkezniük az üzembehelyezési bizonyítvány kiállítására, ezért ezen szakképzettség a működés megkezdéséhez elengedhetetlen. Bizottság értelmezésében a részükre tervezett angol műszaki nyelvet oktató tanfolyamok (4., 5. *képzési csoport a)-d) képzések*) standardizált, előírt képzési programba tartoztak, melyekhez az angol műszaki nyelv ismerete feltétlenül szükséges, ezért azokat a DHL-nek a támogatás nélkül is mindenképpen biztosítania kellett.

Csak az *operatív vezetők (3. képzési csoport képzései)* tekintetében jutott a Bizottság más következtetésre. E munkatársi kategória képzése kiterjedt az angol nyelvre, a munkajog alapjaira, a kommunikációra, a beszélgetésvezetésre, a személyzeti vezetésre, a tanácsadás (*coaching*) alapjaira, a konfliktuskezelésre, a csapatépítésre, a felvételi beszélgetések vezetésére és a vállalati tevékenységekre. Ez a vezetőképzés az előtéri kiszolgálók, illetve biztonsági alkalmazottak képzéseikhez kapcsolódott, és nem tűnt feltétlenül szükségesnek a logisztikai központ zökkenőmentes működéséhez, sokkal inkább előmeneteli lehetőséget kínált azon munkavállalók számára, akiket a DHL már a helyszínen foglalkoztatott, és akiknek a személyes és szociális kompetenciáit ki kellett építeni, ezért ezen képzés költségei elszámolhatók.

Bizottság véleménye szerint a képzések szükséges mértékének megállapítása érdekében el kell különíteni azokat a költségeket, amelyeket a vállalatnak mindenképpen, a szükséges létszámmal biztosítania kell, azoktól az elszámolható költségektől, amelyek a szükségesen túlmutató – és a DHL minőségi stratégiáján kívül álló – kiegészítő képzésekhez kötődnek.

A benyújtott információk alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a DHL-nek támogatás nélkül is meg kellett valósítania a munkavállalói számára a képzések nagy részét, a logisztikai központ működésének megkezdéséhez, illetve a képzési intézkedések nagy részét

törvény írta elő. Ezen képzések támogatása a vállalkozás rendes üzemi kiadásait fedezi, lehetővé teszi a vállalkozás által egyébként is viselendő költségek csökkentését. Így a támogatás a közösségi érdeket sértő versenytorzuláshoz vezetne.

Ezek alapján a Bizottság 2008. július 2-án kelt határozatában a bejelentett 7 753 307 euró helyett 1 578 109 euró összegű támogatás nyújtását minősítette a közös piaccal összeegyeztethetőnek az EK- Szerződés 87. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján.

VII. A Ford Craiova ügy²³

Románia 2008. április 1-én 57 millió euró összegű, ad hoc képzési támogatást jelentett be a Bizottságnak, a Ford Motor Company részeként működő, craiovai Ford Romania SA autógyár részére.

A Ford új járműtípusok gyártása érdekében, 143 millió euró összegű, a Bizottság által jóváhagyott regionális támogatás ösztönzésével vásárolta meg a craiovai autógyárat.

A bejelentett képzési támogatás egy átfogó, ötéves képzési programra vonatkozott, melyet a Ford a craiovai autógyár mind jelenlegi (3900), mind pedig jövőbeni alkalmazottai (összesen várhatóan 9000 személy) számára kívánt biztosítani az alábbi tematika szerint.

Blokk	Képzés tartalma
Biztonság (79 tanfolyam)	alapvető munkahelyi biztonság; a gépek és egyéni védőfelszerelések biztonságos használata; gyalogosbiztonság; veszélyek és kockázatok felismerése, megelőzése
Alapkészségek (59 tanfolyam)	román nyelvtanfolyam külföldi munkavállalóknak; vezetői készségek felügyelőknek és vezetőknek; Outlook és alapvető számítógépes ismeretek, angol nyelvi készségek a helyi munkaerő számára, írás-olvasási és számolási készségek; alapvető vezetői készségek valamennyi foglalkoztatási csoport számára; átfogó számítástechnikai képzés; egyéni, részletes képzés a kiválasztott, „példaképző” alkalmazottak számára

²³ A Bizottság határozata a Románia által a Ford Craiova képzési programja részére tervezett C 39/08 (korábbi N 148/08) számú állami támogatásról (HL L 167., 2010.7.1. 1. o.)

Alapvető üzleti ismeretek (73 tanfolyam)	Ford-specifikus számítástechnikai rendszerek, a Ford üzleti folyamatai, és a Ford belső ellenőrzési rendszerei
	projektmenedzsment készségek, funkcionális szakértelem (HR, beszerzés, pénzügy); hat szigma (minőségjavítás); kiegészítő egyéni képzés a „példaképül szolgáló” alkalmazottak számára
Iparági szakismeretek (58 tanfolyam)	vállalatspecifikus motor-összeszerelés és a gyártási szimuláció, az elektromos/gépi ipar és a kiterjesztett karbantartás átfogó témakörén kiegészítő vagy választható képzések

A képzési program azon részei, amelyet az uniós vagy a román jogszabályok előírnak, illetve amelyek a gyár hatékony működéséhez szükségesek (vállalatspecifikus képzés), támogatásra nem jogosultak, ezeket a Ford finanszírozza.

A képzési projekt összköltsége 185,5 millió euró, amelyből az elszámolható költség a képzési támogatás vonatkozásában 155,8 millió euró. A vissza nem térítendő támogatás támogatástartalma 57 millió euró. Az elszámolható költségek nagy része, nevezetesen 153,93 millió euró az általános képzésekhez (támogatás igény: 50%-os intenzitással), 1,88 millió euró a speciális képzésekhez (támogatás igény: 25%-os intenzitással) kapcsolódott.

A képzési program költségeinek becslésekor a Ford dagenhami (Egyesült Királyság) üzemében tartott képzések hasonló költségeit vette alapul, melyeket a romániai költségszinthez igazított előzetes becslések alapján.

Románia úgy vélte, hogy a tervezett támogatás jóváhagyását a bejelentés időpontjában érvényben lévő 68/2001/EK bizottsági rendelet alapján kell elbírálni, a Bizottság azonban az összeegyeztethetőség vizsgálata során az időközben hatályba lépett általános csoportmenteségi rendeletet vette alapul.

A *Freistaat Sachsen kontra Bizottság* határozatban az Európai Bíróság megállapította, hogy az összeegyeztethetőség elbírálásakor a Bizottságnak azokat a határozat meghozatalakor hatályban lévő szabályokat, elveket és kritériumokat kell alkalmaznia, amelyek a verseny körülményeihez jobban illenek. E tekintetben a Bíróság hozzátette, hogy „a bejelentésnek [...] nem lehet célja a tárgyat képező támogatásokra alkalmazandó jogi szabályozás meghatározása. Így valamely tervezett támogatás vagy támogatási program tagállam általi bejelentése nem teremt olyan véglegesnek minősülő jogi helyzetet, amely azt vonná

maga után, hogy a Bizottság a közös piaccal való összeegyeztethetőségükről az abban az időpontban hatályban lévő jogszabályokra történő hivatkozással dönt, amikor a bejelentésükre sor került.

Ellenkezőleg, a Bizottság feladata a döntéshozatala időpontjában hatályban lévő jogszabályok alkalmazása, és kizárólag e szabályok alapján kell értékelni az általa e tekintetben hozott határozat jogszerűségét.”

A *Freistaat Sachsen* elvekkel összhangban tehát a Bizottság az általános csoportmentességi rendelet alapján és az egyedi képzési támogatásról szóló 2009. évi közleményben meghatározott kritériumokra alapozva vizsgálta meg a bejelentett támogatás EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjával való összeegyeztethetőségét.

A „*Biztonság*” blokk keretében nyújtott legtöbb tanfolyamot a Bizottság a munkahelyi biztonság megteremtéséhez szükségesnek ítélte. A tanfolyamok egy része európai uniós és román biztonsági előírásokból fakadó kötelezettségek, egy másik része pedig a Ford üzem belső biztonsági előírásainak teljesítéséhez szükséges, ezért ezek költségét teljes egészében a vállalat állja. A biztonsági képzések további része az ismeretek bővülését és viselkedésbeli változásokat célzó egyéni fejlesztésből, illetve a kiválasztott, „példaképpül szolgáló” alkalmazottak személyre szabott képzéséből épült fel. Az ilyen jellegű képzések hasznosak az alkalmazottak számára, de nem nélkülözhetetlenek a vállalat számára.

Az „*Alapkészségek*” képzési blokk az egyének személyi fejlődését célozza, és kevésbé kapcsolódik a tulajdonképpeni munkavégzéshez, ezek a készségek hasznosak valamennyi alkalmazott számára, javítják életminőségüket, és ezáltal pozitív hatást gyakorolnak a craiovai hátrányos helyzetű uniós térségre és a társadalom egészére.

Az „*Alapvető üzleti ismeretek*” képzési blokk átfogó célja általános, emelt szintű menedzsmenttel és funkcionális szakértelemmel kapcsolatos ismeretek átadása. A képzés három területe vállalatspecifikus menedzsment szakismereteket közvetít (Ford-specifikus számítástechnikai rendszerek, a Ford üzleti folyamatai, a Ford belső ellenőrzési folyamatai), és ezek költségeit teljes egészében a vállalat vállalta magára. A többi képzés olyan szakismereteket közvetít, amelyek javarészt alkalmazhatók más vállalatoknál vagy iparágakban is, és amelyek nagy valószínűséggel növelik a munkavállalók munkaerő-piaci esélyeit.

Az „*Iparági szakismeretek*” blokk a gyártáshoz kapcsolódó szokásos feladatok elvégzéséhez szükséges tanfolyamokat – mint például az

indítás, a karbantartás és a villás targonca kezelése, a robottechnológia és az automatizálás – foglalt magában, melyet teljes egészében a vállalat tervezett finanszírozni. Emellett az általános jellegű elektromos/gépi iparral kapcsolatos sokrétű szaktudás, és a kiterjesztett (részletes) karbantartási, automatizálási és robottechnológiai ismeretek javítják a munkavállalók foglalkoztatási esélyeit, de nem szükségesek a munka ellátásához, illetve ezáltal különböző csúcstechnológiai munkagépek használatát tanulhatják meg az alkalmazottak.

A Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a biztonság, az alapvető üzleti ismeretek és az iparági szakismeretek blokkokban kínált kiegészítő képzés szinte teljes egészében általános jellegű, míg az alapkészségek blokkban kínált kiegészítő képzés kizárólag általános jellegű.

Románia és a Ford kielégítő módon igazolta a képzési program általános és speciális képzési része közötti különbségtételt, továbbá az új technológia használatához szükséges vállalat-specifikus képzés világosan el lett különítve a kiegészítő általános képzéstől, amely nem szükséges a tulajdonképpeni munkavégzéshez.

Összességében a Bizottság megállapította a *piaci hiányosság/pozitív külső hatások* elemzése során, hogy a támogatás indokoltsága teljesítettnek tekinthető.

A támogatás mint megfelelő eszköz vizsgálata során a Bizottság megjegyezte, hogy a tervezett képzés helyi közoktatási intézmények segítségével történő megvalósításának lehetséges alternatívái nem lettek kellőképpen átgondolva.

Az ösztönző hatás bizonyítására a Ford megfelelő részletességű dokumentáció mellékelésével összehasonlította a tervezett craiovai képzési programot a szentpétervári üzemében támogatás nélkül nyújtott képzési programmal, ahol a vállalat csupán a biztonsági követelmények betartásához és a Ford gyártásminőségi szintjének teljesítéséhez szükséges minimális képzést biztosította. A Bizottság úgy vélte, hogy a kezdeti körülmények és a két üzem gyártási jellegzetességei közti különbségek miatt a szentpétervári és a craiovai program nem összevethető.²⁴ Mindazonáltal a Bizottság megjegyezte, hogy az összehasonlítás

²⁴ Szentpéterváron a Ford egy olyan üzemet vett át, amely korábban a hajógyártásnál és a védelmi iparban használatos nagy motorok gyártásával foglalkozott, míg a craiovai üzem korábban autógyárként működött. Szentpéterváron a Fordnak nem kellett megtartania a meglévő alkalmazottakat. Következésképpen fiatalabb és képzetesebb – noha kevesebb tapasztalattal rendelkező – új alkalmazottakat

rámutatott arra, hogy fenti követelmények teljesítése a craiovai üzem számára tervezettnél lényegesen kevesebb képzéssel is megvalósítható.

Ez a megállapítás alátámasztotta Románia azon érvelését, miszerint támogatás hiányában a vállalat az üzem működtetéséhez szükségesnél alig valamivel több képzést biztosítana a craiovai üzemben. A Bizottság emellett elfogadta a Ford azon érvét, hogy a támogatás ösztönző hatását nem szabad belső vállalati előírások alapján értékelni, mert egy ilyen megközelítés azzal a káros hatással járhat, hogy a vállalatok alacsonyabban határozzák meg belső biztonsági előírásaikat annak érdekében, hogy támogatásra jogosultnak minősülhessenek.

Románia és a Ford hangsúlyozzák, hogy az új technológia használatához szükséges képzés világosan el lett különítve a kiegészítő általános képzéstől, amely nem szükséges a tulajdonképpeni munkavégzéshez. A Bizottság elfogadja ezeket az érveket, amelyek egybecsengenek azzal, hogy a tervezett kiegészítő támogatásra jogosult képzés általános és máshol is alkalmazható készségeket közvetít, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a tulajdonképpeni munkavégzéshez.

A Bizottság megállapította, hogy a nyújtani kívánt kiegészítő képzés és a kedvezményezett üzleti tevékenysége (jármű- és motorgyártás) kevésbé áll közel egymáshoz a biztonság, az alapkészségek és az alapvető üzleti ismeretek blokkban kínált tanfolyamok esetében, mint az iparági szakismereteknél. A Ford és Románia által benyújtott bizonyítékok kimutatják, hogy a képzések jelentős része az üzemen kívüli helyszíneken fog megvalósulni, és hogy a programban részt vevő trénerek többségét külső szakképzési központokból biztosítják. Ez még inkább arra utal, hogy a közleményben foglalt azon feltétel teljesül, hogy a képzés és a kedvezményezett tevékenysége közti kapcsolat ne legyen túl szoros.

Az arányosság vizsgálatánál, azaz, hogy támogatás összege a támogatási cél eléréséhez szükséges összegre szorítkozik-e, a 800/2008/EK bizottsági rendelet 7. cikkében meghatározott, támogatáshalmazódásra vonatkozó szabályoknak megfelelés kapcsán Románia bizonyította, hogy a bejelentett képzési támogatást és a korábban megítélt regionális

tudott felvenni. A szentpétervári üzemnek kisebb a termelése, mint a craiovai üzemben tervezett. Szentpéterváron a Ford csak járműveket állít elő (2002-től az üzem Ford Focus II és Ford Mondeo modelleket gyárt), míg a craiovai üzem járműveket (a B-MAV és az ISV multifunkcionális modelleket) és motorokat egyaránt gyártani fog. A szentpétervári üzemnek a craiovai üzemmel szemben nincs préselőműhelye.

támogatást nem ugyanazokra az elszámolható költségekre nyújtják.

Ezen kívül fontos körülmény, hogy míg a támogatás abszolút értelemben nagy, a craiovai üzem alkalmazottainak képzésére szánt teljes pénzügyi kötelezettségvállalásnak mindössze egyharmadát jelenti.

A Bizottság a negatív hatásokkal kapcsolatban megállapította, hogy a szelektív támogatásnak nincs olyan lényeges hatása a minőségre, a termelés mennyiségére vagy az árképzésre, amely a kedvezményezettet előnyben részesítené a versenytársakkal szemben, továbbá az arányosság elvének tiszteletben tartása szintén korlátozza a támogatás versenytorzító hatását. A kapacitástöbblettel rendelkező iparág sajátosságai és a nagyobb gyártók közötti intenzív versennyel jellemezhető érintett piacok azonban azt jelzik, hogy a támogatásnak egyértelműen lehet versenytorzító hatása.

Mindazonáltal ezeket a megfontolásokat mérlegelni kell azzal szemben, hogy az európai gépjárműipar hosszú távú életképességének biztosítása érdekében szükség van a jövőbeni befektetések ösztönzésére. Az „Intézkedések az európai autóipar válságának kezelésére”²⁵ című közleményében a Bizottság számos különféle támogatási intézkedést meghatározott az ipar támogatására a jelenlegi válsággal összefüggésben, beleértve a képzési támogatást is.

Összességében a támogatás kifizetését bizonyos feltételekhez kötötték annak érdekében, hogy ne biztosítson a Fordnak túlzott mértékű rövid távú likviditást. A Bizottság többek között feltételül szabta, hogy a támogatás kifizetésének legfeljebb egyéves időszakonként, a bejelentett, ténylegesen felmerült költségek alapján utólagos részletekben kell történnie, a román Versenytanács ellenőrzése, valamint a bizottsági szolgálatok értesítése mellett. A részletek kifizetése csak az éves végrehajtási jelentésnek a román hatóság és a Bizottság általi jóváhagyását követően történhet. A képzési program végrehajtása során a kedvezményezettnek minden év végén a program felhasználására és a bejelentett időszak alatt felmerült tényleges költségekre vonatkozó, független könyvvizsgálatnak alávetett részletes beszámolót kell benyújtania a román ellenőrző hatóságnak és a Bizottságnak. A kedvezményezett a képzési programban részt vevő minden egyes alkalmazott számára

²⁵ A Bizottság 2009. február 25-i közleménye, a szöveg elérhető a következő címen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0104:FIN:HU:PDF>

a képzésen való részvételről szóló igazolást állít ki, amely felsorolja a látogatott tanfolyamokat és a tanfolyamonként teljesített képzési napok/órák számát.

Annak érdekében, hogy a projekt végrehajtása során mindvégig érvényesüljön az arányosság elve, valamint hogy megakadályozzák a teljes támogatás egyösszegű kifizetéséből fakadó torzító hatásokat a Bizottság a képzési támogatást 2009. december 2-án kelt határozatában számos – a román hatóságok által a képzési program végrehajtásáról rendelkező jogszabályban is rögzített²⁶ – feltétel mellett, 57 millió euró összegben a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján.

VII. Következtetések

A vizsgált esetek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a Bizottság kedvezőbb nézetet alakít ki, és nagyobb mértékű versenytorzító hatást tekint elfogadhatónak azon bejelentések esetén, amelyek költségelemzése elválasztották azokat a képzési költségeket, amelyek a tevékenység megkezdéséhez, jogszabályi előírás vagy a vállalat üzleti stratégiája, illetve a képzés vállalatspecifikus jellege miatt támogatás hiányában is szükségesek, azoktól az arányos elszámolható költségektől, amelyek a szükségesen túlmutatva olyan kiegészítő, támogatás hiányában vélhetően elmaradó képzésekhez kötődnek, amelyek a társadalom és a munkavállalók számára jelentősebb előnyöket hoznak létre, mint a támogatás kedvezményezettje számára.

²⁶ Az előírások garantálják a korábbi időszakos részletekben kifizetett azon támogatási összegek visszafizetését, amelyek meghaladják a tényleges költségeket és/vagy a tervezett képzés „általános” vagy „speciális képzési” minősítése alapján elfogadott támogatási intenzitást. A jogszabály továbbá arra kötelezi a kedvezményezettet, hogy ne sorolja az igényelt elszámolható költségek közé azokat a költségeket, amelyek a kedvezményezettnek az alkalmazottak képzés révén által elsajátított szakismereteiből származó haszon révén végül megtérülnek.

A FEJLESZTÉSI ADÓKEDVEZMÉNY LÉTSZÁM- FELTÉTELEINEK VISSZAMENŐLEGES HATÁLYÚ MÓDOSÍTÁSA

STAVICZKY PÉTER¹

Bevezetés

A társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (Tao. tv.) 22/B. §-ában meghatározott társasági adókedvezmény² (a továbbiakban fejlesztési adókedvezmény) jelenlegi szabályainak kialakítására a kilencvenes években bevezetett, de az Európai Unió állami támogatási szabályaival összhangban nem lévő, és ezért a csatlakozással megszüntetett, a Tao. tv. 21. §-a szerinti adókedvezmények kiváltása céljából került sor. A fejlesztési adókedvezmény már Magyarország EU csatlakozása előtt bejelentésre került az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) részére, majd a regionális támogatásokra vonatkozó uniós szabályok változását követően³ 2006-ban a Bizottság ismételtengedélyezte⁴ az adókedvezmény nyújtását 2013 végéig. A támogatási program ennek megfelelően az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 108. cikk (1) bekezdése szerinti ún. létező támogatásnak minősül.

A fejlesztési adókedvezmény célja, hogy az uniós szinten elmaradottnak minősülő régiókban, vagyis Magyarország egész területén, ösztönözze az új beruházások megvalósulását és ezáltal új munkahelyek létrehozását. Az adókedvezményt a beruházás elszámolható költségei, vagy a beruházás által teremtett munkahelyekhez köthető bruttó bérköltség bizonyos százalékában⁵ lehet érvényesíteni, a megfizetendő

¹ A szerző a Magyar Köztársaság brüsszeli EU Állandó Képviselőtének munkatársa.

² Az adókedvezmény egyes részletszabályait a Tao. tv. mellett a fejlesztési adókedvezményről szóló 206/2006. (X. 16.) Korm. rendelet tartalmazza.

³ A regionális támogatásokról szóló közösségi iránymutatás HL C 56., 2006.03.04., 13. o.

⁴ N 651/2006. sz. bejelentés, HL C 157., 2007.07.06., 2. o.

⁵ Az azonos elszámolható költségekhez nyújtható maximális támogatási intenzitást

adó legfeljebb 80%-áig. Az adókedvezmény igénybevétele a 100 millió eurót meg nem haladó projektek kivételével automatikus. Bár az uniós szabályok ezt nem írják elő, a magyar szabályozás a foglalkoztatás bővítése érdekében abban az esetben is előírja bizonyos minimális, új munkavállalók felvételére vonatkozó létszámfeltételek teljesítését, ha a kedvezményezett a beruházás tárgyi és immateriális eszközeit kívánja az adókedvezmény alapjául figyelembe venni.⁶

A fejlesztési adókedvezmény módosításának bejelentése

A magyar hatóságok 2009 decemberében bejelentették a Bizottság felé azon szándékukat, hogy a fenti létszámfeltételeket enyhíteni kívánják oly módon, hogy a kedvezményezett megváltoztathatja az alapadatot (a beruházás megelőző adóév adatát), amelyhez képest a foglalkoztatás vagy a bérköltség növekedését mérni kell. A bejelentés felfüggesztő hatályú, vagyis a módosítással az érintett kedvezményezettek csak a Bizottság jóváhagyását követően élhetnek az adókedvezménnyel. *A beruházást megelőző adóév helyett a kedvezményezett bázisként választhatja a beruházást megelőző három adóév átlagos adatát is.* A módosítás kizárólag a 2008. október 1-je előtt megkezdett és 2009. január 1-je és 2010. december 31-e között befejezett beruházásokra vonatkozik.

az ún. regionális támogatási térkép határozza meg. Magyarországra vonatkozóan az intenzitásokat az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-a tartalmazza.

⁶ A Tao. tv. 22/B. § (9) bekezdésének módosítás előtti szövege alapján az adókedvezmény igénybevételenek feltétele, hogy

- a) az adózó által foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma legalább 150 fővel, ha az adózó a beruházást a 206/2006. kormányrendeletben meghatározott kedvezményezett települési önkormányzat közigazgatási területén helyezi üzembe és üzemelteti, legalább 75 fővel meghaladja a beruházás megkezdését megelőző adóévben foglalkoztatottak átlagos állományi létszámát, vagy
- b) az adózónál elszámolt, évesített bérköltség legalább az adóév első napján érvényes minimálbér adóévre számított összegének hatszázszorosával, ha az adózó a beruházást a kormányrendeletben meghatározott kedvezményezett települési önkormányzat közigazgatási területén helyezi üzembe és üzemelteti, legalább háromszázszorosával meghaladja a beruházás megkezdését megelőző adóév évesített megfelelő bérköltségét.

A bejelentés célja egyértelműen az volt, hogy azon kedvezményezettek, amelyek a fejlesztési adókedvezményt olyan beruházásukhoz kívánták igénybe venni, amelynek végrehajtása egybeesett a gazdasági és pénzügyi válság kirobbanásával és elmélyülésével, ne essenek el az adókedvezménytől, és a romló gazdasági körülmények között is végre tudják hajtani a beruházásukat. A kedvezményezettek alacsony száma (7 adózó) ellenére a magyar hatóságok véleménye szerint a módosítás nélkül a beruházások ellehetetlenülése a támogatás regionális fejlesztési céljával ellentétes hatást váltana ki, míg a módosítás lehetőséget biztosítana arra, hogy a támogatás – bár alacsonyabb munkahelyteremtéssel, de – kifejtse ezt a hatását. A módosításra (enyhítésre) azért volt szükség, mert a gazdasági válság kirobbanása és hatásai előre nem látható fejleménynek minősültek az adózók szempontjából és az eredeti feltételek betartása aránytalan terhet jelentene számukra. A magyar hatóságok továbbá a Bizottság felé irányuló kommunikációjukban kiemelték, hogy a fenti létszám- és bérköltség-feltételek bevezetésére nem az uniós állami támogatásoknak való megfelelés céljából, hanem a magyar jogalkotó diszkréciója alapján került sor. Vagyis e feltételek enyhítése – amellett, hogy nem ellentétes az uniós jog előírásaival –nem ellentétes az uniós célkitűzésekkel (elmaradott régiók fejlesztése, munkahelyteremtés), arányos az elérni kívánt céllal, mivel ezt a célkitűzést ezeknek a kedvezményezetteknek az esetében más módon, kisebb állami beavatkozással vagy állami beavatkozás nélkül nem lehet elérni. A magyar hatóságok szerint ez a kismértékű módosítás nem biztosít rendkívüli előnyt a kedvezményezetteknek, továbbá az igénybevétel időbeli korlátozása megfelelő garancia arra, hogy csak a gazdasági válság hatásainak részleges kompenzálására szolgál.

A bejelentést követően a Bizottság több alkalommal is kiegészítő információkat kért a kedvezményezettek köréről, a módosítás várt hatásairól, az érintett beruházások és az igényelt támogatások volumenéről.

A Bizottság értékelése

A bejelentés alapján a Bizottság megállapította, hogy a módosítás nem érinti az adókedvezmény támogatási jellegét. A módosítás uniós állami támogatási joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során a Bi-

zottság az Elsőfokú Bíróság (jelenleg Törvényszék) egy 1998-as ítélete⁷ alapján járt el. Ezen ítélet szerint lehetséges a létező támogatásnak minősülő támogatási program módosítása, amennyiben a Bizottság meggyőződött arról, hogy a módosított intézkedés továbbra is összeegyeztethető a belső piaccal (az állami támogatási szabályokkal és nem sérti az egyéb uniós előírásokat, pl. a személyek szabad áramlását), vagyis az intézkedés nem vezet a támogatás versenytorzító hatásának erősödéséhez. A joggyakorlat alapján két feltétel együttes teljesülése esetén engedélyezhető a módosítás:

1. rendkívüli és előre nem látható körülmények akadályozzák meg a kedvezményezettet abban, hogy az intézkedés jelentősnek nem tekinthető feltételének eleget tegyen.
2. A módosításnak viszonylag kismértékűnek kell lennie.

A Bizottság tehát e két feltétel teljesülését vizsgálta meg a magyar hatóságok által szolgáltatott adatok alapján.

Ad 1. A Bizottság 2011. február 23-án kelt határozatában⁸ ismerteti, hogy a magyar hatóságok milyen módon támasztották alá, hogy a pénzügyi és gazdasági válság kialakulása és elmélyülése rendkívüli és előre nem várt mértékű kedvezőtlen makrogazdasági helyzetet alakított ki, és milyen súlyos következményekkel járt (a forint árfolyamának jelentős esése, IMF és EU források bevonásának szükségessége az államcsőd elkerülése érdekében, a GDP 6,7%-os csökkenése, jelentős munkanélküliség). A hét kedvezményezett tekintetében pedig azokon a piacokon, amelyekre termelnek, jelentős értékesítési bevételecsökkenés volt tapasztalható.

Ad 2. A módosítás jelentőségét illetően a Bizottság figyelembe vette, hogy a módosítani kívánt feltétel nem jelentette az uniós joggal való összeegyeztethetőség lényeges elemét, mivel nem a regionális támogatásokra vonatkozó szabályok alapján került bevezetésre. Vagyis a Bizottság az eredeti támogatási programot e feltétel nélkül is jóváhagyta volna, tekintettel arra, hogy az uniós szabály által megkövetelt cél, a beruházás végrehajtása a módosítást követően is teljesül (a támogatás összege a 7

⁷ A T-140/95. sz. *Ryanair kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., II-3327. o.].

⁸ N 685/2009. sz. bejelentés – A fejlesztési adókedvezmény egyes feltételeinek módosításáról.

adózó esetében nem a bérköltségek, hanem a beruházás költségei alapján került megállapításra). Ennek következtében a módosítani kívánt feltétel nem tekinthető az eredeti támogatási program központi elemének. Az eltérés mértékét illetően a Bizottság – a magyar hatóságok által szolgáltatott adatok alapján – a kedvezményezetteket két csoportba osztotta:

- a) Amelyek esetében a bázisév adatának módosításából fakadó eltérés (munkahelyteremtés vagy bérnövekmény) kismértékű és a kedvezményezett piacán az értékesítések jelentősen csökkentek. A hétből négy kedvezményezett tartozik ebbe a csoportba.
- b) Ahol az eltérés nem kismértékű, azonban az előre nem látható és súlyos piaci változások lehetetlenné teszik az eredeti munkahely-teremtési célkitűzés megvalósítását (pl. az értékesítés 30%-os csökkenése).

A Bizottság figyelembe vette azt is, hogy a beruházást mindegyik kedvezményezett megvalósította, és megállapította, hogy a módosítás nem okoz az eredetinel nagyobb versenytorzulást, viszont oly módon járul hozzá a támogatás célkitűzéseinek megvalósulásához, hogy aránytalan tehertől mentesíti a kedvezményezetteket. A Bizottság kiemelte azt is, hogy a módosítás csak erre a hét, a válság által legsúlyosabban érintett kedvezményezettre terjed ki, amelyek esetében a válság hatásai nem voltak előre láthatók.

Tehát a program regionális fejlődést szolgáló hatása a módosítás segítségével valósul meg a leghatékonyabb módon, ösztönözve a kedvezményezetteket tevékenységük fenntartására, mivel az adókedvezményt csak a nyereségükből tudják érvényesíteni. A módosítás továbbá nem jelent további támogatást a kedvezményezettek részére, csak az eredeti összeget vehetik igénybe. A módosítás arányosságát illetően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Magyarország által a válság hatásainak csökkentése céljából bevezetett támogatási programok (bankmentő csomag, kezességvállalási programok, kedvezményes kamatozású kölcsönök) nem alkalmasak a módosítással elérni kívánt hatás megvalósítására.

A fenti megállapítások alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a módosított program nem torzítja a versenyt az eredetinel nagyobb mértékben, bevezetése nem érinti az eredeti program lényeges feltételét, nem minősül jelentős módosításnak a kedvezményezettek többsége tekintetében, és előre nem látható rendkívüli körülmény miatt kerül bevezetésre. Ezért a Bizottság úgy határozott, hogy nem emelt kifogást a módosítással szemben, az hatályba léptethető.

A LIPCSEI REPTÉRNEK NYÚJTOTT TÁMOGATÁS

T-443/08. és T-455/08. sz. egyesített ügyek, 2011. március 24-i, még nem publikált ítélet

TÓTH TIHAMÉR

Kulcsszavak: vállalkozás fogalma; gazdasági tevékenység; infrastruktúra támogatása; emberi jogok védelme az eljárás során; iránymutatás jogi természete; határozat rendelkező részének és indokolásának kapcsolata

1. Az ítélet és annak jelentősége

A Bizottság még 2008-ban az uniós állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető támogatásnak minősítette a kifutópálya építésére nyújtott 350 millió eurós állami beruházást, ugyanakkor kifogásolta a DHL gyorsposta szolgáltatónak a betelepüléshez adott 500 milliós hitelgaranciát¹. A 2011. március 24-én hozott ítéletével a Törvényszék érdemben egyetértett az Európai Bizottsággal (a továbbiakban Bizottság) abban, hogy a lipcsei reptérnek nyújtott különböző intézkedések állami támogatások, az összecszerűség terén elkövetett hiba miatt mégis megsemmisítette a határozat 1. cikkét. A Mitteldeutsche Flughafen mint a lipcsei reptér többségi tulajdonosa és a Flughafen Leipzig fellebbezést nyújtottak be, kifogásolva, hogy a déli kifutópálya kiépítésére kapott pénzek nem minősülnek állami támogatásnak.²

A Bizottság sokáig olyan általános gazdaságpolitikai intézkedésnek tekintette az infrastruktúra-beruházásokat, amelyeket nem vizsgálhat az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján. Ez a megköze-

¹ A Bizottság 2008. július 23-i 2008/948/EK határozata (HL L 346., 2008. 12. 23.,1.o.)

² Az ügy a C-288/11. P számon került iktatásra.

lítés azonban 2000 után megváltozott. Jelen határozat kapcsán is hangsúlyozta a Bizottság, hogy az utóbbi évek gyakorlata szerint az infrastruktúra-beruházások a reptér gazdasági tevékenységéhez kötődnek, így azok az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősülnek, amelyet kizárólag a Bizottság jóváhagyása esetén lehet nyújtani.

Az ítélet aktualitását mutatja, hogy a Bizottság idén júniusban részletes vizsgálati eljárást indított ugyanezen reptérnek nyújtott egyéb támogatások miatt. A Törvényszék ítélete után Németország nehezebben fog tudni amellett érvelni, hogy a szóban forgó beruházások nem érintenek gazdasági tevékenységet, azok olyan közlekedésbiztonságot szolgáló beruházások, amelyet magánberuházó nem vállalna fel.

Előjáróban meg kell említeni, hogy a repterek finanszírozása kapcsán a Bizottság még 2005-ben iránymutatást adott ki³ – a most bemutatott ítélettel részlegesen megsemmisített határozatban azonban még kifejezetten nem alkalmazta e dokumentumban rögzített mérlegelési szempontokat. Az iránymutatás felülvizsgálata jelenleg is folyamatban van.

2. A támogatás története

A lipcse-hallei repülőteret a Flughafen Leipzig-Halle GmbH (a továbbiakban: FLH) üzemelteti, amely a Mitteldeutsche Flughafen AG (a továbbiakban: MF) leányvállalata. Az FLH kisebbségi részvényesei Szászország (5,5%), Észak-Szászország tartományi körzet (0,25%) és Schkeuditz városa (0,25%). Az MF részvényesei Szászország (76,64%) és Szász-Anhalt tartomány (18,54%), valamint Drezda (2,52%), Halle (0,2%) és Lipcse (2,1%) városai. A Lipcse-Halle reptér évente 2,7 millió utast szolgál ki, s 2008 óta, a déli kifutópálya megépítését követően a DHL európai központjává vált. 2009-es adatok szerint mintegy 524 ezer tonna cargo forgalmat bonyolított. A reptér nemcsak más német, hanem francia (Vatry) és belga (Brüsszel) repterekkel is szoros versenyben áll. Az ügyben vizsgált állami intézkedések a következők voltak:

³ Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports, HL C 312., 2005., 1–14. o. Ezt megelőzően lásd Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector, HL C 350., 1994., 5. o.

1. Az MF 2004. november 4-én úgy határozott, hogy az állami részvényesek által nyújtott, 350 millió euró összegű tőkejuttatásból új déli fel- és leszállópályát épít.
2. Közel egy évvel később az FLH, az MF és a DHL Hub Leipzig GmbH 2005. szeptember 21-én keretmegállapodást írtak alá. Ebben az FLH vállalta, hogy megépíti a déli pályát, biztosítja annak folyamatos üzemeltetését a hét minden egyes napján. A DHL Hub Leipzig a tevékenységeinek jelentős korlátozása esetén fel is mondhatja a keretmegállapodást.
3. Nem sokkal ezután Szászország szándéknyilatkozatot bocsátott ki, biztosítva, hogy az FLH-nak a keretmegállapodás tartama alatt végig fenn fog állni a pénzügyi teljesítőképessége.

Ezt követően nem véletlen, hogy a német posta tulajdonában levő DHL 2005-ben úgy döntött, hogy hazaköltözik: a brüsszeli légi fuvarozási központját 2008-tól kezdődően Lipcse-Hallébe helyezi át. Ennyiben az ügynek tipikus „európai íze” is van.

3. A bizottság határozata

Németország 2006. április 5-én az EK 88. cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelet⁴ 2. cikkének (1) bekezdése alapján bejelentette az Európai Közösségek Bizottságának a keretmegállapodást és a szándéknyilatkozatot.

A Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást indított, amely kiterjedt a tőkejuttatásra is. Több konzultációt követően a Bizottság 2008. július 23-án elfogadta a Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló 2008/948/EK bizottsági határozatot.⁵ A tőkejuttatással kapcsolatban a határozat 1. cikke akként rendelkezett, hogy a déli pálya és az ahhoz kapcsolódó repülőtéri infrastruktúra építéséhez az FLH részére nyújtani kívánt, 350 millió euró összegű állami támogatás az EK 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján a közös piaccal összeegyeztethető volt. A keretmegállapodással

⁴ HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.; az EK- Szerződés 88.cikke ma az EUMSZ 107. cikke.

⁵ HL L 346., 2008. 1. o.

és a szándéknyilatkozattal kapcsolatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy egyrészt az e keretmegállapodásban nyújtott korlátlan biztosítékok, másrészt pedig az említett nyilatkozat az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatást képeztek, mivel Szászország, az MF és az FLH olyan feltételek mellett vállalták a DHL működési kockázatainak fedezetét, amelyeket a piacgazdaság rendes feltételei mellett működő magánbefektető (a továbbiakban: magánbefektető) nem vállalt volna.

Mivel a DHL korábban már részesült az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján a közös piaccal összeegyeztethető beruházási támogatás legmagasabb összegében, a Bizottság úgy döntött, hogy a keretmegállapodásban és a szándéknyilatkozatban foglalt korlátlan biztosítékok nem voltak összeegyeztethetők a közös piaccal.

Ezért a határozat 4. cikke elrendelte a keretmegállapodásban nyújtott támogatás azon részének, amelyet a DHL-nek már rendelkezésére bocsátottak (azaz a garanciák 2007. október 1-jétől a korlátlan garanciák megszűntetéséig tartó időre vonatkozó díját), visszatéríttetését. A szándéknyilatkozatban testet öltő támogatás kapcsán annak tilalmát rendelte el a Bizottság.

A határozatot megtámadta egyrészt Szászország és Szász-Anhalt tartomány (T-443/08. sz. ügy), keresetőségi jog hiányában azonban a Törvényszék érdemben nem foglalkozott e beadványokkal. A T-455/08. számon folyó eljárás felperesei a közvetlenül érintett MF és az FLH voltak. A határozat címzettje, Németország a felperes oldalán beavatkozóként lépett csak fel.

4. Keresetőségi jog: ki támadhatja meg a Bizottság határozatát?

Az állami támogatások terén a bizottsági határozatot egyrészt annak címzettje (a támogatást nyújtó tagállam) és a többi tagállam támadhatja meg bíróság előtt automatikusan, különösebb előkérdések vizsgálata nélkül. Egyéb személyek által benyújtott megsemmisítés iránti kereset csak akkor fogadható el, ha a felperesnek (közvetlen és egyedi)⁶ érdeke fűződik a megtámadott aktus megsemmisítéséhez.

⁶ A zárójelben szereplő megszorítást érdekes módon az ítélet 46. bekezdése nem tartalmazza kifejezetten.

Az a körülmény, hogy a bizottsági határozat engedélyezhetőnek nyilvánította a tőkejuttatást, még nem zárja ki annak bírósági felülvizsgálatát, mivel az ettől még járhat a felperest érintő joghatásokkal.⁷

A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a felülvizsgált eljárás a Bizottság és a támogatást nyújtó tagállam között folyik, a kedvezményében részesült vállalatok és a támogatást nyújtó, államnál alacsonyabb szintű területi egységek, valamint a támogatás kedvezményezettjeinek versenytársai is csak „érdekeltként” vesznek részt abban. Nem minősülnek ügyfélnek, lényegében csak az információforrás szerepet ad nekik az uniós jog. Önmagában az, hogy ily módon részt vettek a bizottsági eljárásban, nem alapozza meg felperesi pozíciójukat.

Az ítélet 55. pontjában, a felperesi érvelésre reagálva a Törvényszék elismerte, hogy a magánszemélyek hatékony bírói védelemre jogosultak azon jogaikat illetően, amelyeket az uniós jogrendből származtatnak. E jogot az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény 6. és 13. cikke is megerősítette⁸. A Törvényszék szerint viszont jelen esetben ugyanakkor a T-443/08. sz. ügy felperesei semmilyen módon nincsenek megfosztva a hatékony bírói védelemtől. A felperesek ugyanis nemzeti bíróság előtt – ahol azért indíthatnak pert ellenük, hogy a tőkejuttatás általuk hivatkozott állítólagos semmisségének következményeit viseljék – folyamatban lévő jogvita keretében az EK 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérhetik a Határozat érvényességének amiatt történő megkérdőjelezését, hogy az megállapítja, hogy a szóban forgó intézkedés támogatást képez, valamint hogy e támogatás összege eléri a 350 millió eurót.

Ez a bírói álláspont jól mutatja, milyen kiegészítő szerep hárulhat a tagállamok bíróságaira az uniós állami támogatás szabályokkal összefüggésben. Jóllehet maguk nem dönthetik el, hogy egy állami intézkedés az EUMSZ 107. cikke szerint a belső piaccal összeegyeztethető vagy össze nem egyeztethető támogatás-e, de például egy kártérítési vagy semmisségi perben értelmezhetik e cikk (1) bekezdése alapján az állami támogatás fogalmát és levonhatják az ebből fakadó jogi kon-

⁷ Hivatkozza a Törvényszék T-212/00. sz., Nuove Industrie Molisane kontra Bizottság ügyben 2002. január 30-án hozott ítéletének [EBHT 2002, II–347. o.] 38. pontját.

⁸ Hivatkozza a Bíróság 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének [EBHT 1986, 1651. o.] 18. pontját.

zekvenciákat. E lehetőségre hivatkozva a Törvényszék nem kívánta a hatékony jogorvoslathoz való alapvető jogra tekintettel bővíteni a keresetjogi joggal rendelkező személyek körét.

5. Az infrastruktúra- építés gazdasági tevékenység

Az érdemben elbírált per felperesei szerint a Bizottság tévedett abban, hogy a déli pálya finanszírozása állami támogatásnak minősülne. Az infrastruktúra kiépítése ugyanis álláspontjuk szerint nem gazdasági tevékenység, hanem a közlekedéspolitika, a gazdaságpolitika és a regionális politika körébe tartozik, amely az uniós érdekeknek is megfelel. A déli pálya megépítése szerintük azért sem gazdasági tevékenység, mert e tevékenységet magánbefektető nem végezte volna el; a repülőtér használati díjának mértéke hatósági engedélytől függ, és összege nem kapcsolódik a beruházás költségeihez. A repülőterek építését nem magán gazdasági szereplők végzik, megfelelő piac hiányában sem lehet gazdasági tevékenységről beszélni. Hangsúlyozták, hogy különbséget lehet tenni a repülőtér üzemeltetőjének különböző tevékenységei között, ezek nem mindegyike minősül gazdasági jellegűnek. Így külön tevékenység a repülőtéri infrastruktúra kiépítése (ez nem gazdasági jellegű) és az ezen infrastruktúra üzemeltetésére irányuló, gazdasági jellegű tevékenység.⁹ A tevékenységek különválasztásának elmulasztásával a Bizottság túlzottan beavatkozna a tagállamok „magánéletébe”, azáltal, hogy az a tagállamok infrastrukturális politikájának általános ellenőrzéséhez vezetne.

A Törvényszéket azonban nem győzték meg a felperesi érvek. A vállalkozás fogalmával kapcsolatban emlékeztetett a több évtizedes esetjogra, mely szerint a versenyjogban a vállalkozás fogalma minden gazdasági tevékenységet folytató jogsábrányra kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától.¹⁰ Gazdasági természetűnek pedig az a tevékenység minősül, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár. Fontos látni, hogy az uniós bíróságok

⁹ Hivatkozik e körben a Törvényszék T-196/04. sz., Ryanair kontra Bizottság ügyben 2008. december 17-én hozott ítéletére (EBHT 2008, II–3643. o.).

¹⁰ Hivatkozva egyebek között a 106. cikkhez kötődő, C-49/07. sz. MOTOE-ügyben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2008, I–4863. o.] 21. pontját.

egységes versenyjogi fogalomtárral dolgoznak: az állami támogatások jogában ugyanaz a jelentése a vállalkozás szónak, mint az antitröszt jogban.¹¹

Érdekes módon a Törvényszék hivatkozott a némileg korlátozott mélységű felülvizsgálati lehetőségére is. Az összetett gazdasági értékelés esetén ugyanis a bírósági felülvizsgálatának az eljárási szabályok és az indokolásra vonatkozó szabályok betartásának, a megtámadott határozat meghozatalakor elfogadott tények anyagi pontosságának, valamint annak ellenőrzésére kell szorítkoznia, hogy e tények értékelése során nem követtek-e el nyilvánvaló hibát, illetve nem történt-e hatáskörrel való visszaélés.¹² Véleményem szerint ez azért meglepő, mert az állami támogatás fogalmának meghatározásakor nem lenne szabad olyan összetett, gazdasági-politikai szempontokra is figyelemmel levő jogi mérlegelést végezni a Bizottságnak, ami nem tenné lehetővé az érdemi bírói kontrollt. Míg egy támogatás engedélyezhetőségénél nyilvánvalóan széles a Bizottság diszkrecionális jogköre, addig az állami támogatás fogalmánál teljes bírói kontroll alá vethető módon lenne szabad csak értelmezni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését.

A Törvényszék számára nem volt kérdéses, hogy az FLH a lipcse-hallei repülőtér üzemeltetése keretében gazdasági tevékenységet végez. A szolgáltatás természetéből adódó konklúziót megerősíti az is, hogy az FLH a repülőtéri díjakat is magában foglaló ellenszolgáltatásért nyújtja a repülőtéri szolgáltatásokat. Az, hogy az FLH regionális repülőtérrel, nem pedig nemzetközi repülőtérrel üzemeltet, nem vonhatja kétségbe a tevékenysége gazdasági jellegét. A Törvényszék rámutatott, hogy a déli pálya üzemeltetése az FLH gazdasági tevékenységének részét fogja képezni. Az infrastruktúrát kereskedelmi célokra fogja üzemeltetni, díjat kérve a használatáért. A pálya megépítése és kibővítése révén az FLH növeli kapacitását, bővítve a lipcse-hallei repülőtér üzemeltetésére irányuló gazdasági tevékenységét.

Szemben a felperesi érveléssel, nem lehet elválasztani valamely infrastruktúra megépítéséből vagy kibővítéséből álló tevékenységet ezen infrastruktúra utólagos használatától. A le- és felszállópályák ugyanis a

¹¹ Ezt az ítélet 117. pontjában a Törvényszék külön is kiemeli.

¹² Utal a Bíróság C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2008, I–4777. o.] 141–143. pontjaira.

repülőtér üzemeltetője által végzett gazdasági tevékenységek elengedhetetlen elemeit képezik.

Azt elismerte a Törvényszék, hogy a repülőtér kezelőjének nem minden tevékenysége szükségképpen gazdasági jellegű. A közhatalmi jogkörök gyakorlásával kapcsolatos tevékenységek esetében nem lehet az uniós versenyjog szabályait alkalmazni. Jelen esetben, mivel a déli pálya megépítése és kibővítése a jellegére és tárgyára tekintettel önmagában nem minősül közhatalmi jogkör gyakorlásának, a Bizottság nem tévedett, amikor az FLH tevékenysége gazdasági jellegének mérlegelése során nem tett különbséget egyrészt a déli pálya megépítése és kibővítése, másrészt pedig annak üzemeltetése között.

Ezzel a Törvényszék a felperes talán egyik legfontosabb érvét utasította el. Amennyiben elfogadta volna, hogy külön tevékenység a reptér üzemeltetése és egy kifutópálya építése/bővítése, úgy ez utóbbinál erőteljesen szóba jöhetett volna a nem gazdasági tevékenységi körbe való sorolás, ezzel az ehhez kapcsolódó állami tőkejuttatás nem lett volna az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás (lévén, hogy a kedvezményezett nem gazdasági tevékenységet végző vállalkozás).

A Törvényszék szerint közömbös, hogy a déli pálya megépítése vagy kibővítése a regionális politika, a gazdaságpolitika és a közlekedéspolitikai körébe sorolható-e. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami beavatkozás okai vagy célkitűzései szerint, hanem azt annak hatásai alapján határozza meg az állami támogatás fogalmát.¹³ Az állami hatóságoktól származó tőke-hozzájárulást a magánbefektetői teszt alapján kell értékelni, elvonatkoztatva minden szociális, regionális politikai vagy ágazati megfontolástól¹⁴. Az, hogy a déli pálya megépítése és üzemeltetése közérdeket szolgál-e, a Bizottság – helyesen – a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése során vette figyelembe.

Igaz, hogy a múltban a Bizottság az ehhez hasonlatos beruházásokat nem tekintette vizsgálendő állami támogatásnak (ezt egy 1994-ből

¹³ Hivatkozza pl. a Bíróság 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítéletének [EBHT 1974, 709. o.] 27. pontját.

¹⁴ Lásd ehhez a Törvényszék T-20/03. sz., Kahla/Thüringen Porzellan kontra Bizottság ügyben 2008. szeptember 24-én hozott ítéletének [EBHT 2008, II-2305. o.] 242. pontját.

származó iránymutatás is tartalmazta), ugyanakkor a jogértelmezés idővel változhat. A repülőtéri ágazatban olyan változások következtek be, amelyek indokoltá tették az irányváltást. Az ítélkezési gyakorlat 2000-tól kezdve elismeri, hogy a repülőterek üzemeltetői alapvetően az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti gazdasági tevékenységet folytatnak, amely az állami támogatásokra vonatkozó előírások hatálya alá tartozik¹⁵. A Törvényszék kiemelte, hogy a Bizottság csak annyiban van kötve az állami támogatások terén saját maga által elfogadott keret-szabályokhoz és közleményekhez, amennyiben e szövegek nem térnek el a Szerződés rendelkezéseinek helyes alkalmazásától.¹⁶ E jogszabálynak nem minősülő dokumentumok nem értelmezhetők úgy, hogy korlátozzák az EK 87. cikk és az EK 88. cikk hatályát, vagy ellenkeznek azok céljaival.¹⁷

Összességében tehát a Törvényszék egyetértett a Bizottság azon megközelítésével, hogy a lipcei reptér infrastruktúrájának fejlesztését támogató állami intézkedés gazdasági tevékenységet végző vállalkozást kedvezményezett, így ezen az alapon nem lehetett eltekinteni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazásától.

6. „Adok-kapok”

A felperesek próbáltak úgy érvelni, hogy a 100%-ban állami hatóságok által irányított FLH-t nem lehet egyszerre támogatást adó, illetve azt kapó személynek tekinteni. A Bizottság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az FLH egyrészt a tőkejuttatás kedvezményezettje volt, másrészt pedig – a keretmegállapodással összefüggésben – a DHL-nek juttatott támogatások nyújtója.

A Törvényszék szerint, mivel a szóban forgó állami támogatások különállók, nem állapítható meg, hogy a támogatás kedvezményezettje

¹⁵ Ezt a fent már hivatkozott Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 88. pontja is megerősítette.

¹⁶ A közlemények és különösen a versenyjogi témájú közlemények jogi kötőerejéről lásd részletesebben: VÁRNAY ERNŐ – TÓTH TIHAMÉR: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány* L/4, 2009, 417–473. o.

¹⁷ Az ítélet e helyütt hivatkozza a Bíróság C-75/05. P. és C-80/05. P. sz., Németország és társai kontra Kronofrance egyesített ügyekben 2008. szeptember 11-én hozott ítéletét [EBHT 2008, I–6619. o.], annak is a 65. pontját.

és nyújtója minősítés egymással összeférhetetlen lenne. Állami vállalkozás esetében előfordulhat, hogy egyik esetben vállalkozásként kell megítélni a magatartását, másik esetben viszont az állam részeként támogatást nyújthat. Semmi nem zárja ki tehát, hogy az FLH egyrészt közjogi jogalany minőségében a keretmegállapodás és a szándéknyilatkozat útján a DHL részére juttatott állami támogatás nyújtója, másrészt pedig a repülőtéri szolgáltatások piacán tevékenykedő vállalkozásként állami támogatás kedvezményezettje legyen.

7. Létező vagy új állami támogatás?

A felperesek igyekeztek úgy érvelni, hogy a támogatás nem új, hanem létező támogatásként kellett volna elbírálni, melynek következtében nem kerülhetett volna sor a támogatás visszafizettetésének elrendelésére. A létező támogatások csak a jövőre vonatkozó joghatásokkal bíró, összeegyeztethetlenséget megállapító határozat tárgyai lehetnek.

A 659/1999 rendelet 1. cikke b) pontjának v. alpontja szerint létező támogatás többek között az „olyan támogatás, amely (...) hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a közös piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá”. A Törvényszék szerint a „közös piac fejlődésének” e fogalmát a szóban forgó intézkedéssel érintett ágazat gazdasági és jogi környezetének változásaként is lehet értelmezni. Ilyen változást eredményezhet többek között a versenynek kezdetben ki nem tett piac liberalizációja is.

Emlékeztetett arra, hogy a Bizottság a repülőtéri ágazat fejlődésére és az ítélkezési gyakorlatra tekintettel úgy ítélte meg, hogy 2000-tól kezdve már nem lehet eleve kizárni az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések repülőterekre történő alkalmazását. A Bizottság egy határozatában 2001-ben felvetette, hogy a repülőtéri infrastruktúra finanszírozása állami támogatásnak minősülhet. Ez a német hatóságok előtt is ismert volt, hiszen 2002-ben bejelentették az N 644/2002. sz. állami támogatást, ráadásul a Bizottság az e támogatásra vonatkozó eljárás keretében 2003-ban tájékoztatta e hatóságokat az azzal kapcsolatos kétségeiről, hogy a szóban forgó intézkedéseket általános infrastrukturális intézkedéseknek lehetne minősíteni. Emiatt a Törvényszék szerint nem mondható, hogy a tőkejuttatás a nyújtásának időpontjában ne minősült

volna állami támogatásnak, és csak a közös piac fejlődésének eredményeként vált volna azzá. A tőkejuttatást a Bizottság helyes módon kezelte új támogatásként.

8. Jogértelmező iránymutatások

A Törvényszék kitért az ítéletben arra is, hogy a 2005. évi iránymutatás jellegéből és tartalmából egyértelműen következik, hogy ez a Bizottság számára a repülőtéri ágazatban nyújtott állami támogatásokkal kapcsolatos mérlegelési jogkörének gyakorlására vonatkozó olyan útmutatásnak minősül, amellyel a Bizottság engedélyezési jogkörének önkorlátozását vezette be. A Bizottság ugyanis a mérlegelési jogkörének gyakorlásához saját maga számára útmutatást adhat, feltéve, hogy ezek az általa követendő irányokra utaló szabályokat tartalmazzanak, és nem térnek el a Szerződés szabályaitól. Ezen iránymutatások célja a Szerződéssel összhangban azon szempontok pontosítása, amelyeket mérlegelési jogköre gyakorlása során alkalmazni kíván. Ez a jogkör önkorlátozását eredményezi, a Bizottság köteles a saját maga által felállított szabályoknak megfelelni. Jelen esetben a Törvényszék szerint semmi nem enged arra következtetni, hogy a Bizottság a vállalkozás fogalmának valamennyi repülőtérre – ideértve a regionális repülőtereket is – történő kiterjesztésével megsértette volna a Szerződés szabályait.

A Törvényszék ítéletében tehát megerősíti azt a korábbi gyakorlatot, amely a jogértelmező iránymutatásoknak és egyéb elnevezésű bizottsági dokumentumoknak egyfajta „puha” kötőerőt tulajdonít. Amennyiben annak megfogalmazása kellően konkrét, világos, attól eltérnie a Bizottságnak csak akkor szabad, ha az iránymutatás szövege, akár az idővel változó bírósági jogértelmezés folytán, kifejezetten ellentétes lenne a Szerződéssel.

9. A rendelkező rész és az indokolás viszonya

A Törvényszék az ítélet utolsó részében tér ki a Határozat ellentmondásosságára vonatkozó felperesi érvelésre. Egyrészt ugyanis 350 millió euróban határozza meg az állítólagos támogatás összegét (1. cikk), másrészt pedig megállapítja, hogy a közszolgáltatási feladatokhoz kap-

csolódó, 108,2 millió euróra értékelt egyes költségek nem minősíthetők az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatásoknak. Ez anynyiban releváns, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében a támogatás összege után kamatot kell fizetniük a támogatás nyújtása és az annak engedélyezése között eltelt időszak vonatkozásában, azzal, hogy e kötelezettség a közszolgáltatási feladatok költségeinek megtérítése kapcsán nem áll fenn. Jelen esetben a különbség hozzávetőleg 25 millió euró.

A Bizottság szerint, ha a határozat rendelkező részét az indokollással együttvéve értelmezzük, nyilvánvaló, hogy a Bizottság a déli pálya rendezésére legfeljebb 350 millió euró összegű támogatást engedélyezett. A felperesek által tapasztalt nehézségek nem a határozat értelmezésével kapcsolatosak, hanem azzal a kérdéssel, hogy a nemzeti bíróságok előtti esetleges eljárások keretében a Bizottságnak pontosan számszerűsítienie kell-e a tőkejuttatás azon részét, amely nem minősül állami támogatásnak.

A Bizottság azzal számolt, hogy az új déli pálya megépítését 350 millió euró értékben állami tőkejuttatásból finanszírozzák. A határozat indokolása elismeri, hogy az olyan funkciók finanszírozása, mint a közbiztonság és a közrend, nem valósít meg állami támogatást. E költségek biztonsági és rendőrségi funkciókra, a tűzvédelmi intézkedésekre és a közbiztonságra, az üzembiztonságra, a német meteorológiai szolgálatra és a légi irányításra vonatkoznak. A Bizottság azonban nem foglalt véglegesen állást e kérdésben, mert úgy ítélte meg, hogy ez nem érintené a jelen ügy kimenetelét: akkor is engedélyezett támogatásról lenne szó, ha e költségek állami támogatásnak minősülnének.

A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a határozatnak egyedül a rendelkező része válthat ki kötelező joghatásokat. Az indokolás ellentmondásos jellege akkor ad alapot a határozat megtámadására, ha ezen ellentmondás miatt a jogi aktus címzettje részben vagy egészben nem tudja megismerni a határozat valódi indokait.

Jelen esetben a Bizottság a határozat 1. cikkében azt állapította meg, hogy a tőkejuttatás teljes egészében állami támogatást képezett. Igaz, hogy a visszatérítendő támogatás pontos összegét nem kell megjelölnie¹⁸, ha azonban a Bizottság a határozat rendelkező részében fel-

¹⁸ Elegendő, ha a Bizottság határozata azokat az adatokat tartalmazza, amelyek a címzettek számára lehetővé teszik, hogy a támogatás összegét túlzott nehézségek nélkül maguk határozzák meg (a Bíróság 102/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1988. július 13-án hozott ítéletének [EBHT 1988, 4067. o.] 33. pontja).

tünteti az állami támogatás összegét, köteles annak összegét pontosan megjelölni.

Ennek még akkor is jelentősége van, ha egy támogatást utólag a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánít a Bizottság. Az uniós jog alapján ugyanis adott esetben a nemzeti bíróságnak köteleznie kell a támogatás kedvezményezettjét, hogy a jogellenességgel érintett időszak vonatkozásában fizessen kamatot. Márpedig e kamat összege elsősorban magának az állami támogatásnak az összegétől függ. A szóban forgó kamatokat ugyanis az állami támogatás teljes összege alapján, vagyis nem csupán a jogellenes támogatás összegének azon része alapján kell számítani, amelyet a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított. A felperesek a tárgyaláson akként nyilatkoztak, hogy a jogellenességgel érintett időszak vonatkozásában a határozat 1. cikkében megjelölt 350 millió euró teljes összege után fizettek kamatot.

A Bizottság érvelésével szemben a Törvényszék úgy döntött, hogy mivel a Határozat rendelkező része világos és egyértelmű (a támogatás összegét 350 millió euróban határozza meg), e rendelkező részt nem szükséges a határozat indoklására tekintettel értelmezni. Kizárólag abban az esetben lehet ugyanis a határozat rendelkező részét az indokolás alapján értelmezni, ha a rendelkező rész szövegezése nem egyértelmű.

Mindezek miatt a Törvényszék a határozat 1. cikkét megsemmisítette abban a részében, amelyben az a Németországi Szövetségi Köztársaság által a lipcse-hallei repülőtéren az új déli pálya és az ahhoz kapcsolódó repülőtéri infrastruktúra építéséhez nyújtani kívánt állami támogatás összegét 350 millió euróban határozta meg.¹⁹

¹⁹ Utal a Törvényszék T-27/02. sz., Kronofrance kontra Bizottság ügyben 2004. december 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2004, II-4177. o.] 79. pontjára.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG DÖNTÉSE A KÜLFÖLDI RÉSZESEDÉSSZERZÉSBŐL SZÁRMAZÓ PÉNZÜGYI GOODWILL ADÓAMORTIZÁCIÓJÁRA VONATKOZÓ SPANYOL SZABÁLYOKRÓL

STAVICZKY PÉTER

Előzmények

Európai parlamenti képviselők írásbeli kérdései alapján az Európai Bizottság (Bizottság) 2007-ben kérdéseket intézett a spanyol hatóságokhoz a spanyol társasági adótörvény azon rendelkezésével kapcsolatosan, amely lehetővé teszi, hogy a spanyol cégek, amennyiben külföldi vállalatokban jelentős részesedést szereznek, a részesedésszerzésből származó goodwill értékét adóbevallásuk során 20 év alatt amortizálhassák. A spanyol hatóságok válaszai és piaci szereplők panasza alapján a Bizottság 2007 októberében hivatalos vizsgálati eljárást indított az intézkedéssel kapcsolatosan az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése alapján (jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 108. cikk (2) bekezdése). Az eljárás során 32 érdekelt fél (harminc támogatta, kettő támadta az intézkedést) és a spanyol hatóságok fejtették ki véleményüket. A Bizottság 2009 októberében hozta meg az ügyben a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozatát.¹ A cikk célja ezen határozat ismertetése.

Az intézkedés leírása

A spanyol társaságiadó-törvény (továbbiakban TRLIS) 12. cikk (5) bekezdése alapján 2002. január 1-je óta a spanyol adóalanyok az adó-

¹ A Bizottság C45/2007. sz. eljárásban hozott döntése (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

alapjukból a megszerzést követő legfeljebb 20 évben, évente egyenlő mértékben levonhatják a külföldi vállalatokban történt legalább 5%-os részesedésszerzésükből származó pénzügyi goodwillt. Goodwill alatt a szabályozás a jól ismert cégnevet, fogyasztói kapcsolatokat, munkaerő ismereteket érti, amelyek a jövőben valószínűsíthető bevételeket eredményeznek. A spanyol számviteli szabályok alapján goodwill alatt a cég eszközeinek piaci értékét meghaladó vételi árat kell érteni, amelyeket elkülönített immateriális jószágként kell nyilvántartani a céltársaságban történt részesedésszerzést követően. A spanyol jog általános szabályai alapján goodwill amortizálására csak vállalatok összefonódása vagy szétválása esetén kerülhet sor. A „pénzügyi goodwill” értéke a spanyol jogban megegyezik a részesedésszerzésért fizetett ár mínusz a megszerzett vállalat tárgyi és immateriális eszközeinek piaci értékével. A pénzügyi goodwill amortizációjának feltétele, hogy a részesedésszerzés független társaságok között valósuljon meg, és közvetlen vagy közvetett módon minimum 1 éven keresztül legalább 5%-os legyen, a céltársaság bejegyzésének helyén társasági adó alanya legyen, valamint a külföldi társaság bevételeinek 85%-át határon kívüli, nem Spanyolország felé irányuló tevékenységeiből szerezze. A pénzügyi goodwill az intézkedésen kívül más esetekben nem amortizálható.

Az eljárás megindításának okai

A Bizottság véleménye szerint az intézkedés teljesíti az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében (jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése) foglalt konjunktív feltételeket,² ezért állami támogatásnak minősül, és kétségei merültek fel a közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. A Bizottság szerint az intézkedés eltérést jelent az általános adórendszer szabályaitól, vállalkozások egy részére áll csak nyitva, ezért az amortizáció elszámolásából következő alacsonyabb adófizetés (állami forrásokról történő lemondás) következtében szelektív módon előnyt biztosít azok számára. Ez az eltérés a Bizottság véleménye szerint nem indokolható a spanyol

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

adórendszer természetével, jellegével, mivel a goodwill a vizsgált intézkedésen kívül csak vállalkozások összefonódása vagy eszközök átadása esetén amortizálható, pusztán a részesedésszerzés ehhez nem elegendő.

Az érdekelt felek észrevételei az eljárás során

A spanyol hatóságok (és az intézkedést támogató érdekelt felek) szerint a TRLIS nem minősül kivételnek az általános adószabályok alól, mivel a számviteli szabályok EU-n belüli nem harmonizált jellege miatt azok nem vehetők figyelembe ennek a kérdésnek a vizsgálata során, másrészt a spanyol számviteli szabályok alapján a goodwill és a pénzügyi goodwill is 20 év alatt amortizálható. Továbbá a szabály nem nyújt előnyt az azt alkalmazóknak, mivel a részesedésszerzés értékesítése esetén megszerzett bevétel tőkeadóztatás tárgya. A fenti érvek mellett a spanyol hatóságok utaltak arra is, hogy a Bizottság üzleti adózásra vonatkozó közleménye³ az amortizációra vonatkozó szabályokat kifejezetten a technikai szabályozás körébe sorolja, amely nem valósít meg állami támogatást (a közlemény 13. pontja). Végül, ha egyáltalán felmerülhet a támogatás lehetősége, annak kedvezményezettjei a céltársaság tulajdonosai, mivel ők jutnak bevételhez a cég megvásárlása során. Ami a TRLIS szelektivitását illeti, a spanyol hatóságok szerint bármely spanyol adóalany élhet az intézkedéssel, függetlenül méretétől, tevékenységi ágazatától vagy más ismertetőjegytől. Az a tény, hogy az összes adóalany valójában nem alkalmazza az intézkedést, még nem teszi azt szelektívvé.⁴ A spanyol hatóságok szerint az intézkedés nagyban hasonlít egy, a Bizottság által általános intézkedésnek minősített ügyhöz is.⁵ Másrészt a spanyol hatóságok szerint a Bizottság összekeverte a szelektivitás fogalmát azokkal az objektív feltételekkel, amelyek az intézkedés alkalmazásához szükségesek (részesedés szerzése egy külföldi vállalatban). Az 5%-os minimális részesedésszerzési arány ugyanis

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

⁴ A Törvényszék (volt Elsőfokú Bíróság) ítélete a T-233/04. sz. *Hollandia kontra Bizottság* ügyben [EBHT 2008, II–591. o.].

⁵ Az N 480/07. sz. (Immateriális javak utáni adócsökkentés) ügyben hozott bizottsági döntés HL C 80., 2008. 04.01., 1. o.

nem tartalmaz összességű korlátot, így akadályt sem az előtt, hogy kisebb adóalanyok is éljenek az intézkedés nyújtotta lehetőséggel. Végül az intézkedést a semlegesség elve is indokolja, mivel segítségével a hazai és a külföldi részesedésszerzések amortizációja hasonló lesz. Így az intézkedés elősegíti a tőke szabad áramlását is. Bár a határon átnyúló adóztatásra vonatkozó adózási és társasági jogi szabályok⁶ megszüntették az EU-n belüli pénzügyi akadályokat, azok végrehajtása a gyakorlatban még nem megfelelő (valamint az eljárás során járt le a vonatkozó határidő). Továbbá jelentős akadályai vannak a határon átnyúló tevékenységeknek, amelyeket az uniós szabályozás még nem kezelt, illetve harmadik országok irányába megnehezítik egy vállalat működését. Az intézkedés célja, hogy a spanyol adózók részesedésszerzésére a céltársaság bejegyzésének országától függetlenül azonos szabályok vonatkozzanak. A verseny és kereskedelem érintettségét illetően a spanyol hatóságok kiemelték, hogy vállalkozásokban történő részesedésszerzés önmagában nem tekinthető egy releváns piacnak, továbbá az intézkedés önmagában nem befolyásolja a spanyol vállalkozások versenyhelyzetét, a Bizottság pedig nem mutatott be összehasonlító elemzést arról, hogy az intézkedés következtében – ahogyan azt a panasz tartalmazta – a spanyol vállalatok magasabb árat hajlandók fizetni külföldi cégek megszerzése során. Mivel a tagállamok adórendszerei nem harmonizáltak, előfordulhat, hogy hasonló lépéseknek eltérő adóvonzata van az egyes tagállamokban. Ez azonban általános intézkedések esetében is fennállhat, így a verseny torzulása nem a nemzeti intézkedésnek, hanem a nemzeti adórendszerek nem harmonizált jellegének, illetve az eltérő adókulcsoknak tudhatók be.

Amennyiben a Bizottság a fenti érvek ellenére támogatásnak minősítené az intézkedést a spanyol hatóságok jelezték, hogy az az EK-Szerződés 87. cikk (3) (EUMSZ 107. (3)) bekezdése alapján⁷ össze-

⁶ A Tanács 90/434/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (*HL L 225., 1990.08.20., 1–5. o.*) és az Európai Parlament és a Tanács 2005/56/EK irányelve (2005. október 26.) a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről (*HL L 310., 2005.11.25., 1–9. o.*).

⁷ A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: [...] c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a

egyeztethető a közös piaccal, mivel az intézkedés célja a nemzetközi vállalatok integrációjának elősegítése, tehát hozzájárul a közösségi célkitűzésekhez, kezelve a határon átnyúló részesedésszerzések során felmerülő nehézségeket, piaci hiányosságokat. Az intézkedés e célokat a közösségi érdekekkel nem ellentétes mértékű versenytorzulás mellett kezeli.

Végül, amennyiben a Bizottság az intézkedést a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatásnak minősítené a kedvezményezettek által szerzett előny visszafizetésének elrendelését, azok jogos várakozásai kizárják. Eljárást megindító határozatában maga a Bizottság is hivatkozott a jogos várakozások fennállásának lehetőségére, ami a közösségi joggyakorlat⁸ alapján megerősíti ezeket a várakozásokat, másrészt az Európai Parlament képviselői által feltett kérdésekre⁹ írt írásbeli válaszaiban az intézkedések általános jellegére utal. Emellett a Bizottság korábbi döntési gyakorlatában¹⁰ hasonló esetekben arra a következtetésre jutott, hogy nem valósul meg állami támogatás, ami közvetett módon szintén az intézkedés alkalmazó vállalatok jogos várakozásait erősíti, valamint a jogos elvárások fennállását az eljárást lezáró határozatig mindenképpen fenntartja.

A spanyol hatóságok és a harminc támogató véleményével szemben az intézkedést támadó érdekelt (ellenérdekelt) felek szerint az intézkedés a spanyol adószabályok alóli kivételként értelmezendő, mivel azok a pénzügyi goodwill amortizációját nem teszik lehetővé, csak az értékvesztés esetén történő leírását, továbbá a goodwill csak vállalatok egyesülése esetén amortizálható, egyszerű részesedésszerzés esetén nem. Ezért a TRLIS előnyt jelent egyes spanyol vállalkozásoknak egyrészt a csak belföldön tevékenykedő spanyol vállalkozásokkal, másrészt más EU-tagállamban honos vállalkozásokkal szemben, amelyekkel a nemzetközi piacokon versenyeznek. Ezáltal spanyol ajánlattevők nemzetközi

közös érdekekkel ellentétes mértékben...”.

⁸ T-348/03. Koninklijke Friesland Foods NV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2007, II-101. o.].

⁹ E-4431/05. és E-4772/05. sz. írásbeli kérdések.

¹⁰ Spanyolország többek között az alábbi ügyekben hozott bizottsági határozatokra utalt: N354/2004, Ír holdingtársasági rendszer (HL C 131., 2005.05.28., 10. o.), C4/2007 Groepsrentebox (Hollandia) (HL L 288., 2009.11.04., 26. o.) és a 2001/168/ESZAK határozat a spanyol társasági adó szabályokról (HL L 60., 2001.03.01. 57. o.).

cégvásárlások esetén magasabb ajánlatot tudnak tenni. Az ellenérdekeltek szerint az intézkedéssel valójában csak a külföldi részesedésszerzést megvalósítani kívánó vállalkozások élhetnek, ezért az intézkedés *de facto* szelektív.¹¹ Továbbá a valóságban főleg bizonyos méret feletti és pénzügyi erővel bíró vállalkozások alkalmazzák az intézkedést. Az ellenérdekeltek szerint az intézkedés szelektivitását viszont nem indokolja semmilyen objektív vagy általános indok. A verseny és a kereskedelem érintettségére vonatkozóan jelezték, hogy számításaik szerint nemzetközi vállalatvásárlási tendereken az intézkedés következtében a spanyol vállalatok 6,5–15%-kal magasabb árat tudnak ajánlani.

Viszontválaszukban a spanyol hatóságok nem fogadták el az ellenérdekű felek érveit, és ismételten megerősítették, hogy az intézkedésről nem bizonyítható, hogy torzítja a versenyt, illetve érinti a kereskedelmet, az viszont igen, hogy semleges, általános jellegű, szükséges és arányos az elérni kívánt céllal.

A Bizottság értékelése

Az intézkedés szelektivitásának elemzése során a Bizottság az uniós joggyakorlat ismertetésével rámutatott arra, hogy az intézkedések azonos jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozásokra gyakorolt hatását kell vizsgálni.¹² Továbbá az állami intézkedések támogatási vizsgálata során azok céljait nem, csak hatásukat lehet figyelembe venni. Az állami támogatás fogalma azonban nem terjed ki azokra az állami intézkedésekre, amelyek megkülönböztetnek vállalkozásokat, amikor ez a megkülönböztetés annak a rendszernek a természetéből vagy felépítéséből származik, amelynek az adott vállalkozások részét képezik. Vagyis az adófizetők közötti objektív különbségek indokolhatják az eltérő bánásmódot. Jelen esetben tehát azt kellett megvizsgálni, hogy a külföldi vállalkozásokban történő befektetések megvalósításához kapcsolódó, az általános adózási szabályoktól eltérő szabályozást indokolja-e a spanyol adórendszer jellege.

¹¹ A C-501/00. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, I-6717. o.].

¹² A C-88/03. sz. Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, I-7115. o.].

A Bizottság először áttekintette, hogy a goodwill amortizációját illetően a spanyol adórendszer tekintendő-e a referencia rendszernek. A spanyol hatóságok szerint a külföldi tőkebefektetéseket hátráltató – állítólagos – gyakorlati korlátok miatt a belföldi és a külföldi befektetést végrehajtók nem tekinthetők azonos helyzetben lévő adózóknak. A Bizottság azonban rámutatott arra, hogy a közös piac és az uniós jog fejlődése (pl. a társasági jogi irányelvek) megszüntette a külföldi befektetések korlátait, és a harmadik felek észrevételei sem tartalmaztak erre vonatkozó megalapozott indokolást. A határon átnyúló gazdasági szerveződések eltérő kezelése egyébként az uniós joggyakorlat alapján¹³ a letelepedés szabadságába ütközik. (Az uniós jog egyéb rendelkezéseit sértő intézkedéseket pedig a Bizottság még mérlegelési jogkörében eljárva sem engedélyezheti.) Ezért a Bizottság az általános spanyol adózási szabályokat tekintette referenciaszabályozásnak. A Bizottság azt is megállapította, hogy az intézkedés azt igényli, hogy a céltársaság és a részesedést szerző társaság nyilvántartásait konszolidálják, mivel a pénzügyi goodwill csak így mutatható ki. Ez eltérést jelent az uniós szabályokkal¹⁴ harmonizált spanyol számviteli szabályoktól is, amelyre a spanyol adójog is épül. A spanyol jog azonban az intézkedésen kívül sohasem tette lehetővé a pénzügyi goodwill amortizációját, a goodwill amortizációjára pedig csak az összeolvadást követően kerülhet sor elkülönített nyilvántartás alapján. A goodwill esetében tehát az egyik cég irányítást is szerez, míg a pénzügyi goodwill esetében erre nincsen szükség. A TRLIS előírásai alapján elegendő 5%-os részesedés megszerzése. Ezért az intézkedés kivételt jelent az általános szabályozás alól, eltérően kezelve a hazai és a külföldi befektetéseket megvalósító adóalanyokat. Az intézkedés maga nem minősülhet új általános szabályozásnak sem, mivel a belföldi részesedésszerzés alapján a pénzügyi goodwill nem amortizálható. A Bizottság ezt követően megállapította, hogy az intézkedés előnyt jelent az azt alkalmazó adóalanyok részére a részesedés megszerzésekor (illetve az amortizáció időszaka alatt), mivel az amortizáció csökkenti adókötelezettségüket. Amennyiben a részesedés értékesítésre kerül, ezen előny egy része valóban megszűn-

¹³ A C-411/03. sz. *SEVIC Systems* ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-10805. o.] 23–31. pontjai.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1606/2002/EK rendelete (2002. július 19.) a nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról (HL L 243., 2002.09.11., 1–4. o.).

het a megnövekedett tőkejövedelem megadóztatásával, azonban bizonyos előny mindenféleképpen megmarad, mert az adózó forrásköltségei csökkentek. Az intézkedés, gyakorlatilag egy maximum húsz éves kamatmentes hitelt jelent az adózó részére, amint azt az ellenérdekű felek válaszukban kifejtették. A Bizottság nem fogadta el azt az érvet sem, amely szerint a külföldi részesedést értékesítő vállalkozások az előny kedvezményezettjei – mert magasabb árat kérhetnek a részesedésért –, mivel ezt semmilyen mechanizmus nem garantálja, valamint az árat nem csak az adózási szabályok, hanem egy sor már tényező is befolyásolhatja.

A szelektivitás adórendszer jellegéből vagy természetéből fakadó igazoltságát illetően a Bizottság kiemelte, hogy a spanyol hatóságok nem bizonyították, hogy az intézkedés a kettős adóztatás elkerülését szolgálja, mivel nem tartalmaz semmilyen, az eladó hatékony adóztatására vonatkozó feltételt. Hasonló okokból az intézkedés nem szolgálja a jövőbeli osztalékok kettős adóztatásának elkerülését sem, valamint a spanyol hatóságok nem támasztották alá, hogy az intézkedés veszteségelhatárolási célokat szolgálja. A korábbi megállapításokat alapul véve a Bizottság az adórendszer működése szempontjából nem találta indokoltnak, hogy a hazai részesedésszerzésből származó pénzügyi goodwill nem amortizálható, míg a külföldi bizonyos feltételek mellett igen. A Bizottság véleménye szerint ez aránytalan különbségtételt jelent azonos helyzetben lévő (belföldön vagy külföldön befektető) adózók között. A Bizottság ugyanígy nem fogadta el a spanyol hatóságok azon érvelését, amely szerint a semlegesség elve, illetve a Bizottság által korábban jóváhagyott exportcélú adóintézkedések¹⁵ indokolják az intézkedést. A Bizottság megvizsgálta a spanyol hatóságok kiegészítő érvelését is, amely szerint az intézkedés kivétel jellege a harmadik országokra irányadó goodwill szabályozás alapján ítélandó meg, és célja az összefonódások és a részesedésszerzések közötti megkülönböztetés kizárása, mivel nehezebb határon átnyúló módon az EU-n kívül tevékenységet végezni, mint helyben bejegyzett céggént. E tekintetben azonban a Bizottság szerint – bár az adósemlegesség elve indokolhat eltérő szabályozást a pénzügyi goodwill amortizációját illetően – a spanyol hatóságok nem nyújtottak be elegendő bizonyítékot, hogy az EU-n belüli és kívüli

¹⁵ Az E 22/2004. sz. ügyben hozott bizottsági döntés (HL C 302., 2007.12.14., 3. o.) 51. pontja.

ügyletek eltérő kezelését, illetve a ilyen befektetéseket megvalósító adózók eltérő jogi és ténybeli helyzetét indokolják.

A tőke szabad áramlásának biztosítására vonatkozó spanyol érvek tekintetében a Bizottság kiemelte, hogy bár az EK-Szerződés 58. cikk (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi, hogy a tagállamok megkülönböztessenek az eltérő helyzetben lévő adóalanyok között székhelyük vagy a befektetett tőke országa alapján, azonban ehhez a joggyakorlat alapján amellet, hogy az adóalanyok ne legyenek objektíve összehasonlítható helyzetben, szükséges az is, hogy nyomós közérdek (pl. az adórendszer kohéziója) indokolja a különbségtételt.¹⁶ Azonban a joggyakorlat alapján pusztán gazdasági indokok nem tekinthetők nyomós érvek egy, az EK-Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozása során.¹⁷ E tekintetben tehát a hazai és az EU-n belüli külföldi részesedésszerzések objektíve összehasonlítható helyzetben vannak, és nincsen olyan nyomós érve, amely a befektetés helye szerinti megkülönböztetést indokolná.

Az állandó joggyakorlatra hivatkozva a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés állami források (adóbevétel elmaradása) felhasználásával jár, valamint az adózók körét figyelembe véve alkalmas arra, hogy torzítsa a tagállamok közötti versenyt vagy ezzel fenyegetsen, illetve érintse a tagállamok közötti kereskedelmet. Így a Bizottság szerint az intézkedés állami támogatásnak minősül.

A támogatás összeegyeztethetőségét illetően a Bizottság nem talált olyan az EK-Szerződés 87. cikk (2)–(3) bekezdéseiben biztosított lehetőséget, amelyet alkalmazni tudott volna. A legalaposabban az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének c) pontjának alkalmazását elemezte, azonban arra a következtetésre jutott, hogy a határon átnyúló vállalati összefonódások terén tapasztalható esetleges nehézségek nem minősülnek olyan piaci hiányosságnak, amely az állam – támogatás nyújtásával történő – beavatkozását igényelné. E befektetések valóban többletköltségekkel járhatnak (pl. jogi, fordítási költségek), de ezt a hatékonyan működő adózóknak a befektetési döntéseikkor értékelniük kell, vagyis e költségek támogatással történő kompenzálása nem haté-

¹⁶ A C-204/90. sz. *Bachmann kontra Belgium* ügyben hozott ítélet [EBHT 1992, I–249. o.].

¹⁷ A C-120/95. sz. *Decker kontra Caisse de Maladie des Employés* ügyben hozott ítélet [EBHT 1998, I–1831. o.].

kony piaci struktúrák kialakulásához vezetne. Továbbá költségkülönbségek különböző belföldi befektetések esetében is felmerülhetnek. Az intézkedés nem jár igazolt pozitív externáliákkal (pl. pozitív tovagyrűző hatások, egyébként meg nem valósuló beruházások megvalósulása), a belső piac fejlődésének állítólagos elősegítése tekintetében pedig kiemelendő, hogy csak spanyol vállalkozások európai terjeszkedését segíti elő. Az intézkedés negatív hatásai (nemzetközi tenderek árajánlatainak befolyásolása, a kereskedelmi viszonyok befolyásolása) viszont koránt sem elhanyagolhatóak. A Bizottság szerint az intézkedés által biztosított támogatás a közös piaccal összeegyeztethetetlen.

Tekintettel arra, hogy az intézkedést Spanyolország előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül vezette be, a Bizottságnak döntenie kellett az összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésének kérdéséről. A vonatkozó szabályozás alapján azonban a Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.¹⁸ A joggyakorlat alapján,¹⁹ amennyiben uniós szervek magatartása jogos elvárásokat keletkeztetett a kedvezményezettekben arra vonatkozóan, hogy egy állami intézkedés nem minősül támogatásnak (vagy összeegyeztethető a szabályokkal), a támogatás visszafizettetése ellentétes az uniós jog elveivel. Jelen esetben a spanyol hatóságok és harmadik felek is utaltak a jogos elvárások fennállására, amelyet egyrészt a Bizottság írásbeli parlamenti kérdésekre adott válaszai, másrészt hasonló korábbi esetekben hozott jóváhagyó döntései alapoznak meg. A kedvezményezettek szerint a jogos várakozások nem csak a visszatéríttetést zárják ki, hanem a rendszer húszéves fennmaradását is biztosítják. A Bizottság a korábbi esetekkel való hasonlóságra vonatkozó érveket nem fogadta el. Ugyanakkor az Európai Parlament képviselőinek adott írásbeli válaszokat illetően a Bizottság a jogos elvárások keletkezését illetően két időszakot határozott meg. Az intézkedés bevezetésétől a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáig, és az azt követő időszakot. Mivel a Bizottság válaszaiban a rendelkezésére álló információk alapján az intézkedés általános (nem szelektív) jellege

¹⁸ Az EK Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet 14. cikk (1) bekezdése (HL L 83., 1999.03.27., 1. o.).

¹⁹ A C-182/03 és C-217/03, *Forum 187 ASBL* ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, I-5479. o.].

mellett érvel, a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáig az intézkedést alkalmazó adózók jogos várakozása megalapozott. Azon kedvezményezettek részére, amelyek legkésőbb ezen időponttól legalább egy évig teljesítették a TRILS feltételeit, kivételesen továbbra is alkalmazhatják annak rendelkezéseit és visszafizetési kötelezettség sem terheli őket. Az eljárást megindítását (és a Bizottság kétségeinek kifejtését) követően azonban az intézkedés összeegyeztethetőségét illetően már nem állhat fenn jogos várakozás. E kedvezményezettek tekintetében a visszafizetés a Bizottság véleménye szerint jogos.

Összegzés

A Bizottság határozata jó példája annak, hogy egyes adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálata során hogyan kell értékelni azok szelektivitását a referencia szabályozás meghatározásával, és milyen versenytorzító hatással bírhatnak egyes technikainak tűnő adóintézkedések is. Az eset kivételes körülményei rámutatnak a jogos elvárások alkalmazhatóságának szokásosan szűk körére is. Tekintettel arra, hogy a Bizottság határozatát több kedvezményezett is megtámadta a Törvényszék előtt,²⁰ a bíróság feladata lesz a Bizottság megállapításainak igazolása, illetve elutasítása.

²⁰ A T-207/10, T-219/10, T-221/10, T-225/10, T-227/10, T-228/10, T-234/10, T-236/10. számú bírósági eljárások.

