

ELJÁRÁSI REFORM:
AZ EGYSZERŰSÍTÉSI CSOMAG TAPASZTALATAI
– AZ EGYSZERŰSÍTETT JÁRÁS, A LEGJOBB
GYAKORLATOK, VISSZAFIZETTETÉS-TERVEK

Állami Támogatási Nap – 3. panel

összefoglalta:
GYÜRKÉS ANITA¹

Bevezetés

Az Állami Támogatási Nap utolsó panelje az állami támogatások eljárási kérdésével foglalkozott. Az előadások célja az eljárással kapcsolatos problémák bemutatása, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) által 2009 júniusában közzétett – ezen problémákat megoldani szándékozó – az állami támogatásokra vonatkozó eljárások egyszerűsítését célzó közlemények² alkalmazásának értékelése a Bizottság, a tagállami adminisztráció és az ún. harmadik felek (kedvezményezettek, versenytársai és azok ügyvédei, illetve tanácsadói) szemszögéből.

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

² A Bizottság közleménye az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (2009/C 136/03) és Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/04).

1. Barbara Brandtner: Az egyszerűsített eljárásról és azontúl³

Barbara Brandtner, a Bizottság Verseny Főigazgatósága *Állami támogatási szabályok végrehajtásáért és az eljárás reformjáért* felelős osztályának vezetője, előadásában röviden ismertette az állami támogatási eljárási szabályokat. Dióhéjban bemutatta a három fő eljárás-típust:

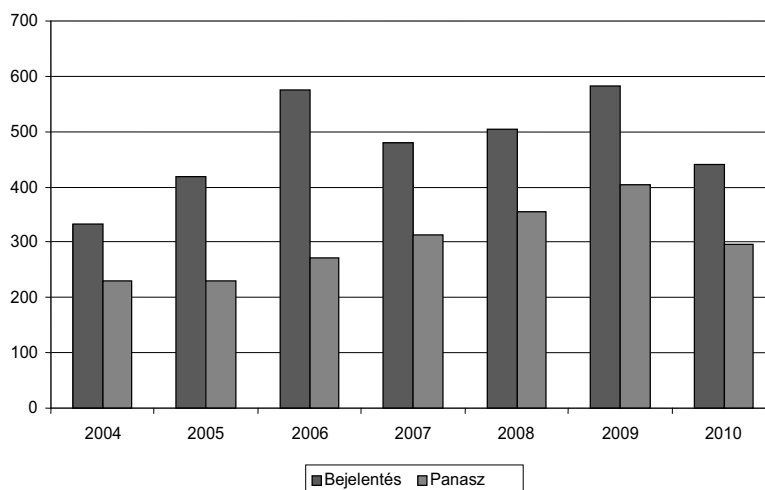
- a) a bejelentés előzetes vizsgálatára szolgáló eljárást,
- b) a panasz alapján vagy hivatalból indított eljárást, illetve
- c) a hivatalos vizsgálati eljárást.

Ezt követően ismertette azokat a folyamatokat, amelyek elvezettek addig, hogy a Bizottság – az eljárási rendelet⁴ módosításának nehézségei miatt – saját hatáskörében megkezdje az eljárás átalakítását.

Az eljárással kapcsolatos számos probléma közül kiemelte a bizottsági eljárások számának növekedést, illetve az eljárások hosszának elnyúlását. Az eljárások számának vonatkozásában elmondta, hogy a bejelentések szempontjából a 2006. és a 2009. év tekinthető kiemelkedőnek (mindkét évben közel 600 tagállami bejelentést regisztráltak). Előző a költségvetési időszakokhoz igazodó anyagi állami támogatási szabályváltozásokhoz való alkalmazkodás miatt, utóbbi oka a pénzügyi és gazdasági válság volt. Ehhez képest 2010-ben a 450-es bejelentésszám jelentős csökkenést mutat. A statisztikánál maradván elmondta, hogy az állami támogatás nyújtására vonatkozó harmadik felektől érkező panaszok száma 2009-ig folyamatosan nőtt, a 2010. év azonban itt is visszaesést mutatott. A bejelentések és panaszok egymáshoz viszonyított arányára vonatkozóan is növekedésről számolt be, a 2006-os 2:1 arány (2 bejelentésre 1 panasz jut) ugyanis 2010-ra 3:2-re változott.

³ The simplification package and beyond

⁴ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.03.27.1. o.)



Nemcsak a panaszok számának növekedésére, hanem ezen ügyek bonyolultságára is lehet következtetni abból az adatsorból, hogy a nyitott ügyek majdnem fele panaszra indult, míg csak kevesebb, mint egynegyede tagállami bejelentésre.

Az eljárások számának növekedése mellett azok elhúzódása is jelentős problémát jelentett a Bizottság számára. Az elhúzódás két fő oka az előadó szerint, hogy a tagállamok nem szolgáltatnak megfelelő minőségű információkat a Bizottságnak, illetve az eljárási rendelet kötött szabályai miatt a piacról – harmadik felektől – egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan érkeznek az eset megítéléséhez nélkülözhetetlen információk. Szintén problémát jelent a Bizottság számára az állami támogatási szabályok ismeretének hiánya, ami leginkább a panaszok minőségében mutatkozik meg. Mivel még irrelevancia alapján sem lehet elutasítani egy panasz vizsgálatát, ez jelentős forrásokat vesz el a komoly ügyektől.

Tekintettel az eljárási rendelet módosításának nehézkességére, a fent említett problémákat a Bizottság közlemények kiadásával próbálta megoldani. Az egyszerűsített eljárásra vonatkozó közlemény⁵ alapján lényegesen rövidebb eljárásban bírálja el a Bizottság a bejelentéseket azon esetkörökre vonatkozóan, amelyek esetében már egy iránymutatásban, vagy keretszabályban meghatározta az egyszerűbb esetek jóváhagyásának feltételeit, illetve olyan esetekben, melyek elbírálásában

⁵ A Bizottság közleménye az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (2009/C 136/03).

már kiforrott gyakorlattal rendelkezik. Az előadó kiemelte, hogy ez az eljárás egy jól tervezhető, gyors jóváhagyást tesz lehetővé a tagállamok számára, ugyanakkor a bejelentés összefoglalójának közzététele által, a piaci reakcióknak köszönhetően lehetőséget teremt azon esetek kiszűrésére, melyek a kívánatosnál jobban korlátozzák a versenyt.

Ellentétben a limitált esetekre vonatkozó egyszerűsített eljárással a legjobb gyakorlatokat összefoglaló közleménnyel⁶ a Bizottság valamenyny eljárást át kívánja alakítani. A közlemény kulcseleme a prenotifikáció⁷ (előbejelentés) bevezetése, amely a Bizottság várakozásai szerint a tagállamokkal való szorosabb és kevésbé kötött formában történő együttműködésnek köszönhetően biztosítja majd, hogy csak megfelelő minőségű formális bejelentések kerüljenek benyújtásra, drasztikusan lerövidítve ezzel az azok elbírálásához szükséges időt és energiát.

Szintén a tagállamok irányába tett lépésként értékeli a Bizottság a kölcsönösen elfogadott tervezés⁸ intézményét, amely a felek együttműködésének köszönhetően tervezhetővé és átláthatóvá teszi a bejelentési eljárást bonyolult és újszerű állami támogatások esetében is.

A panaszok kezelésének racionalizálása érdekében a közlemény lefekteti, hogy a Bizottság prioritásként kezelheti a jelentősebb súlyú panaszokat. Ezekben az ügyekben törekszik 12 hónapon belüli határozathozatalra.

Az eljárási közlemények alkalmazására vonatkozóan összességében pozitív tapasztalatokról számolt be a bizottsági előadó. Elmondta, hogy a 2011 első négy hónapjában tett 200 bejelentésből 83-ra a prenotifikáció keretében került sor. Ezen esetekre vonatkozóan általánosan elmondható a Bizottság általi kapcsolatfelvételre a közleményben meghatározott határidőn belül kerül sor, de az értékelés Bizottság álláspontjának megküldése általában túlnyúlik a két hónapos határidőn. Mindenképpen pozitívként értékelte azonban Brandtner asszony, hogy ez az idő még

⁶ Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/04).

⁷ A prenotifikáció a Bizottsággal folytatott kevésbé kötött eljárási rendben zajló egyeztetés egy adott támogatási intézkedésről, melynek célja hogy a Bizottság az intézkedés hivatalos bejelentést követő vizsgálatát a 659/1999EK rendelet 4. cikke szerinti eljárásban rövid idő alatt el tudja zárni.

⁸ Az újszerű, különösen bonyolult, vagy sürgős esetekben a Bizottság és a bejelentő tagállam megegyezhetnek a vizsgálat menetéről és időbeli horizontjáról, esetlegesen prioritásként történő kezeléséről.

mindig jelentősen alatta marad a normál eljárás átlagosan 5,2 hónapos időtartamának. A bejelentések elbírálási idejére vonatkozóan is jelentős csökkenésről számolt be, ami azonban valószínűsíthetően csak részben tudható be az eredményes prenotifikációnak. Összességében pozitívak a tapasztalatai a fent felsorolt eljárási közlemények alkalmazásával kapcsolatban, azonban – mint ahogyan az várható is volt – nem jelentettek minden problémára megoldást.

Előadása további részében az előadó kiemelte a támogatások visszatérítetésére vonatkozó eljárásokban történt előrelépéseket. Köszönhetően ugyanis a visszatérítetési határozatok pontosabb megfogalmazásának, a határozatok Bizottság általi utókövetésének és nem teljesítés esetén a Bíróság bekapcsolódásának a visszafizetendő támogatások 88,9%-a visszafizettetésre került. Érdekességként elmondta, hogy jelenleg 56 visszatérítetési eljárás van folyamatban, ami 13 tagállamot érint. Magyarországnak nincs folyamatban visszatérítetési ügye.

A saját hatáskörben végigvitt eljárási reform értékeléseként az osztályvezető elmondta, hogy bár számottevő javulás következett be az eljárások hosszát illetően, a helyzet még messze nem optimális. Sajnálatos módon továbbra is megoldatlan maradt a piacról történő információszerzés és annak az eljárásokba történő becsatornázásának kérdése. Éppen ezért van szükség mindenképpen az eljárási rendelet reformjára.

2. Kristina Haverkamp: Az állami támogatások ellenőrzése – eljárási szempontok⁹

Kristina Haverkamp, a német szövetségi támogatásokat vizsgáló szerv vezetője, előadásában a tagállamok szemszögéből ismertette az állami támogatási eljárás problémáit, illetve értékelte az eljárási közleményeket. Három jelentős problémát emelt ki, egyrészt a bizottsági ügyek számát, másrészt az eljárások hosszát, harmadrészt pedig az eljárások kimenetelének kiszámíthatatlanságát. A bizottsági ügyek (bejelentések és panaszok) számának növekedésével kapcsolatban kiemelte, hogy véleménye szerint annak nem az az oka, hogy a tagállamok több támogatást nyújtanak mint korábban, hanem sokkal inkább, hogy a Bizottság joggyakorlatának fejlődése miatt olyan, a tagállamok közötti

⁹ State Aid Control – Procedural Aspects

kereskedelemre, illetve a versenyre jelentős hatással nem bíró intézkedéseket is bejelentenek, amelyeket korábban nem. Az ügyek kimenetele előreláthatatlanságának, és ezzel szoros összefüggésben az eljárások elhúzódásának oka pedig egyrészt az állami támogatási szabályrendszer összetettségében (már-már átláthatatlanságában), a támogatások minősítésének nem kellően körülhatárolt jogi fogalmakhoz (mint például piaci hiányosság, ösztönző hatás, ellentétes helyzet elemzése, vagy arányosság) kötésében, illetve a vizsgálatba bevont szereplők (Verseny Főigazgatóság, Chief Economist, Jogi Szolgálat, más tartalmi alapon illetékes főigazgatóságok és főbiztosok kabinetjei) számának növekedésében keresendő. Az előadó felhívta a figyelmet arra, hogy ez a három probléma nem új keletű, hiszem a Bizottság már 2005-ben az Állami Támogatási Akcióterv¹⁰ megjelentetésével célul tűzte ki ezen kérdések kezelését, kevés sikerrel, hiszen Almunia biztos úr rendszeresen ígértet tesz beszédeiben e problémák kezelésére.

Ezen problémafelvetéseket követően az előadó megosztotta a hallgatóssággal a megoldási javaslatát is. A bizottsági ügyek számát véleménye szerint az alábbi eszközökkel lehetne csökkenteni:

- precedens jellegű „nem állami támogatás” minősítésű határozatok hozatala,
- a de minimis értékhatár felemelése 500 000 euróra (jelenleg 200 000 euró),
- az utólagos de minimis támogatássá minősítés lehetőségének visszaállítása,
- további csoportmentességi rendeletek kibocsátása,
- a megalapozatlan panaszok vizsgálat nélküli elutasítására vonatkozó lehetőség megteremtése.

A bizottsági ügyek hosszának csökkentésére pedig az alábbi javaslatokat tette:

- egyszerűbb és kisebb számú szabályok alapján jobb minőségű bejelentést készítenének a tagállamok,
- a Bizottság részéről az összes érdekelt bevonása már az ügy kezdetén elkerülhetővé tenné az ügy későbbi „meglepő fordulatait”,
- eljárási szabályok alkotása a Chief Economistra és a Jogi szolgálatra vonatkozóan

¹⁰ COM(2005) 107 final

- a részletes vizsgálat tartalmának a mindenképpen szükségesre korlátozása.

Az előadó ezt követően kifejtette azon véleményét, hogy a Bizottság által ezen problémák kezelésére szánt egyszerűsített eljárás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel az egyszerűnek nevezett eljárás is még túl bonyolult, szabályai – különös tekintettel a határidőkre – nem eléggé konkrétak.

3. Ulrich Soltész: Az állami támogatási eljárások – egy ügyvéd tapasztalatai¹¹

Ulrich Soltész, brüsszeli ügyvéd, a privát szféra szemüvegén keresztül értékelte a Bizottság eljárás-egyszerűsítő törekvéseit. Kiemelte, hogy mind az egyszerűsített eljárásra vonatkozó közlemény, mind a legjobb gyakorlatokra vonatkozó közlemény gyengesége azok „soft law” jellege, azaz, hogy egyrészt az eljárási rendelet keretein belül, igazi változtatás nélkül próbál megoldásokat találni a problémákra, másrészt a Bizottság bármikor eltérhet a saját maga által lefektetett szabályoktól.

A magánszféra – azaz a harmadik felek – szemszögéből mindenképpen pozitívan értékelte, hogy az egyszerűsített eljárás keretében a Bizottság közzéteszi a bejelentés összefoglalóját, ami lehetővé teszi a harmadik felek számára, hogy egyáltalán tudomást szerezzenek egy tervezett támogatási intézkedésről, illetve reagáljanak arra. Kiemelte, hogy mivel az eljárási rendeletben szereplő határidők a Bizottságra nézve nem igazán rendelkeznek valódi kötőerővel, kérdéses, hogy ezektől eltérő, azonban kötőerővel szintén nem rendelkező határidők bevezetése ténylegesen hozzájárul-e az eljárások felgyorsításához. Véleménye szerint ugyanis az eljárási rendelet határidejei azzal váltak szűkössé a Bizottság számára, hogy bevezette a közgazdasági megközelítést az állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésébe, ami rendkívül komplexszé, és ezáltal hosszúvá teszi az eljárást.

Ezt követően az előadó kitért a harmadik felek eljárási jogai reformjának szükségességére. Kifejtette, hogy a jelenleg a versenytársaknak – harmadik feleknek – igen korlátozottak az eljárási jogai (panasz benyújtása, észrevételek tétele a hivatalos vizsgálati eljárás során). Jelezte

¹¹ State aid procedure – experiences from a lawyer’s point of view

azonban, hogy az eljárási rendelet nem akadályozná a harmadik felek nagyobb mértékű bevonását az eljárásba, ez kizárólag a Bizottság, illetve a tagállamok akaratától függ. Elmondta továbbá, hogy az esetek többségében a támogatás kedvezményezettje sincs eljárásjogi szempontból jobb helyzetben, mint egy versenytárs vagy más érdekelt, hiszen közvetlenül nem kommunikálhat a Bizottsággal. Az előadó álláspontja szerint azonban a harmadik felek – ideértve a kedvezményezettek – eljárási helyzetének reformja legalább ugyanannyira hozzájárulhatna az eljárás meggyorsításához, mint a Bizottság saját hatáskörben elvégzett szabálmódosításai. Ennek legfőbb oka az, hogy egy állami támogatás gazdasági hatásainak megítéléséhez a legjelentősebb információkat nem a tagállam tudja a Bizottság rendelkezésére bocsátani, hanem saját tevékenységére nézve a kedvezményezett, míg a piac egészét tekintve a versenytársak. Ebből kifolyólag, ha a Bizottságnak lehetősége lenne közvetlenül kommunikálni a kedvezményezettel és viszont, illetve a versenytársak nem csak az eljárás meghatározott pontján kapcsolódhatnak be, jelentősen felgyorsítaná az eljárást.

Előadása zárásaként az előadó kifejtette, hogy az eljárási kérdések csak egy részét képezik az állami támogatásokkal kapcsolatos problémakörnek. A fő probléma – ami az eljárások száma növekedésének az oka – az állami támogatás fogalmának aránytalan kiszélesedése, vagyis a gazdasági tevékenység fogalmának kiterjesztése korábban egyértelműen nem gazdasági jellegűnek tartott tevékenységekre, mint például magániskolák, múzeumok vagy állatkertek üzemeltetése, sporttevékenység, betegszállítás vagy egy városháza üzemeltetése.

Konklúzió

A három előadás alapján elmondható, hogy az állami támogatási eljárás szereplői (Bizottság és tagállamok) és a félig meddig kívülállónak tekintett harmadik felek egyetértenek abban, hogy az eljárással kapcsolatos legfőbb probléma azok nagy száma és elhúzódása. Nem meglepő, hogy a megoldást mindhárman a saját szerepük/súlyuk növelésében látják. A Bizottság az eljárások egyszerűsítését szolgáló közleményekkel még szorosabb és kooperatívabb együttműködést vár el a tagállamoktól a tervezett állami támogatási intézkedések jóváhagyásáért cserébe, anélkül, hogy cserébe – az eljárás kimenetelét, illetve

hosszát illetően – bármire is kötelezné magát. A tagállam képviselője a de minimis határérték felemelésével, illetve több/szélesebb hatókörű csoportmentességi rendelet alkalmazásával mentesítené a Bizottságot, nagyobb döntési szabadságot – de ezáltal felelősséget is – juttatva saját magának. A versenytársak, illetve kedvezményezettek képviselője pedig az eljárásba történő nagyobb mértékű bevonásában, és ezáltal a piac reakcióinak közvetlenül a Bizottsághoz csatornázásában látja minden probléma megoldását.

A meglehetősen különböző – és a mindhárom felet magában foglaló kooperációt kevésbé támogató – álláspontokból azonban leszűrhető, hogy nem ez volt az utolsó eljárási reformmal foglalkozó konferencia.

