

TARTALOM

STAVICZKY PÉTER

Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás

3

FILOMENA CHIRICO – NORBERT GAÁL

A szélessávú hálózatok kiépítéséhez nyújtott állami támogatások: alapvető fogalmak és legjobb gyakorlatok (fordította: Taba Szabolcs)

15

SZIRBIK MIKLÓS

Az Európai Bizottságnak a filmszínházak digitalizációját elősegítő állami támogatásra vonatkozó gyakorlata

37

AGG ZOLTÁN

Az amszterdami önkormányzat és partnerei befektetése a fibre-to-the home hálózat kiépítésébe (Citynet Amsterdam)

47

STAVICZKY PÉTER

A törvényszék Smurfit- és Elektrolux-ügyekben hozott ítéletei és értékelésük

59

NAGY ZSOLT

A Norsk Film csoporthoz tartozó vállaltok javára nyújtott támogatások

73

MAGYAR TAPASZTALATOK A BELSŐ PIACCAL ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN TÁMOGATÁSOK VISSZATÉRÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOSAN, ÉS A HAZAI SZABÁLYOZÁS

STAVICZKY PÉTER¹

Tárgyszavak: belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások, visszatéríttetés, 37/2011. Korm. rendelet

1. Jogi háttér

A magyar jogban nem létezik olyan jogszabály, amely kifejezetten az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított és jogellenesen (az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével) nyújtott támogatások visszatéríttetésének eljárását szabályozná. Mivel az uniós jog ezt nem is követeli meg – a 659/1999/EK rendelet 14. cikke alapján a tagállamok saját joguk alapján járnak el ezekben az esetekben – az alábbiakban bemutatott hazai szabályozás nem sérti az uniós jogot, ugyanakkor bizonyos esetekben nem biztos, hogy alkalmas az az által megkövetelt „azonnali és hatékony” visszatéríttetés eléréséhez.

A magyar jogban

- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.),

¹ A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó képviselőjének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

- az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, illetve
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény(Art.)

határozza meg a visszatérítetésre vonatkozó alapvető szabályokat.

Az Áht. 99. §-a értelmében: Ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizettetését rendeli el, a visszafizetendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül.

A 37/2011. Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése alapján: Ha az Európai Bizottság elrendeli az állami támogatás visszafizettetését, a (fejlesztéspolitikáért felelős) miniszter felhívja a támogatást nyújtót a visszafizetés kamattal növelt mértékben történő elrendelésére.

A kedvezményezett együtt nem működése esetére vonatkozóan az adók módjára történő behajtás szabályai az Art.-ben találhatóak (lásd alább).

Ezen szabályok alapján, amennyiben az Európai Bizottság határozatában valamely magyar támogatást nyújtó szerv által odaítélt támogatás visszafizettetését rendeli el, akkor erről a tényről az adott szervet a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter a Támogatásokat Vizsgáló Irodán keresztül tájékoztatja és felhívja, hogy a határozatban foglaltakat az abban megadott határidőn belül teljesítse.² Ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizettetését rendeli el, a visszafizetendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül.³

A behajtás konkrét módja a belső jogban nem került szabályozásra vélhetőleg azért, mivel a támogatás nyújtására igen különböző formákban, illetve módon kerülhet sor (jogszabály, polgári jogi szerződés, állami irányítás egyéb jogi eszköze, mulasztás stb.), ezért az eljárást a jogalkotó nem kívánta ennél pontosabban meghatározni. Ebből következően minden esetben a *támogatást nyújtó szerv feladata annak eldöntése*, hogy pontosan milyen utat választ a támogatás visszatérítetésére.

² Lásd a 37/2011. Korm. rendelet 24. § (2) bekezdését.

³ Lásd az Áht. 99. §-át.

2. A lehetséges jogi technikák a visszatéríttetésre:

1. jogalkotás,
2. a támogatást odaítélő jogi aktus (amennyiben létezik ilyen) módosítása közös megegyezéssel,
3. a támogatást odaítélő jogi aktus (amennyiben létezik ilyen) módosítása egyoldalúan,
4. bírósági eljárás során.

Ad 1. Amennyiben a támogatás nyújtására jogszabály útján került sor (pl. adóintézkedés), vagy a támogatást nyújtó szerv ezt látja a leghatékonyabb megoldásnak, a támogatás visszatéríttetésére megfelelő megoldás, a jogszabály módosítása, illetve új jogszabállyal a támogatás visszafizetésének elrendelése. A jogalkotási eljárás során természetesen figyelemmel kell lenni a jogforrási hierarchia kívánalmaira, vagyis a visszafizettetés elrendelésére az odaítélésről rendelkező jogszabállynál alacsonyabb szintű jogszabályban nem kerülhet sor. A visszamenőleges hatás miatt (már odaítélt támogatás visszafizettetésének elrendelése) és az alkotmányos jogok védelme érdekében előnyös a visszafizettetést törvényben elrendelni.

A jogalkotással történő visszatéríttetés másik lehetséges iránya a támogatási szerződés, vagy az odaítélésről rendelkező jogi aktus módosítása jogszabállyal a Ptk. 226. cikk (2) bekezdése alapján. A jogszabály útján történő szerződésmódosítás alkotmányos feltételeinek fennállása aggályokat vethet fel. A bírói úton történő szerződésmódosítás feltételeinek ez esetben is teljesülniük kell⁴ (így az ott kifejtettek itt is érvényesülnek), ezen túlmenően az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a törvényi beavatkozást igénylő lényeges körülményváltozásnak társadalmi méretűnek, azaz szerződések nagy mennyiségét érintőnek kell lennie. Mivel az Európai Bizottság határozatának végrehajtása európai uniós tagállami kötelezettségünk, amely az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésében nyer megerősítést, illetve egy, az uniós joggal ellentétes helyzet megszüntetéséhez szükséges, a belső jog által biztosított alkotmányos garanciákat ennek és az uniós jog elsőbbségének tükrében kell értelmezni.⁵ Az uniós joggyakorlat alapján a belső jogi eljárások és jogor-

⁴ Lásd alább.

⁵ A belső jogi előírások nem lehetnek a visszatéríttetés akadályai: a C-24/95 sz.

voslatok mindaddig igénybe vehetőek és alkalmazhatóak, amíg hozzájárulnak a bizottsági határozat azonnali és hatékony végrehajtásához.

Ad 2. A visszafizettetés végrehajtása – amennyiben a támogatás odaítélésére nem normatív aktussal került sor – legegyszerűbben a támogatást nyújtó szerv és a kedvezményezett megegyezésével és együttműködésével oldható meg. Amennyiben a kedvezményezett felismeri, hogy az uniós jog alapján a végrehajtás elkerülésére viszonylag szűkek a lehetőségei (a gyakorlatban, amennyiben az adott vállalkozás nem szűnik meg, nem kerülheti el a visszafizettetést), mindkét fél számára a legelőnyösebb, ha a támogatási szerződést közös akaratukkal módosítják, és a kedvezményezett a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást, valamint annak késedelmi kamatait a támogatást nyújtó részére visszafizetteti. Amint a hazai tapasztalatok is mutatják (lásd alább) a jelenlegi jogi háttér mellett ez a megoldás a leghatékonyabb és a legalkalmasabb az uniós jog által elvárt azonnali és hatékony visszafizettetés teljesítésére.

Ad 3. Amennyiben a támogatás odaítélésére egyoldalú jogi aktussal került sor, a támogatást nyújtó szerv részére nyitva álló lehetőség ezen jogi aktus egyoldalú módosítása, visszavonása. A kedvezményezett ilyen egyoldalú és számára hátrányos módosítással szemben kihasználhatja a belső jog által biztosított jogorvoslati eszközöket, ami vizsgálatéríttetési eljárás elhúzódásához vezethet (másodfokú eljárás, bírói felülvizsgálat,⁶ ideiglenes intézkedés kérése stb.). A belső jog által biztosított jogorvoslati lehetőségeket az uniós joggyakorlat ez esetben is korlátozza, legalább is alkalmazásuk során továbbra is megköveteli a visszafizettetés imperatívuszának szem előtt tartását.⁷

Ad 4. A felek közös megegyezése hiányában a felek közös akaratával

Alcan-ügyben hozott ítélet [EBHT 1997, I-1591. o.], a C-232/05. sz. Bizottság kontra Franciaország-ügyben (Scott) hozott ítélet [EBHT 2006, I-10071. o.].

⁶ Megjegyzendő, hogy a nemzeti bíróságok által gyakorolható bírói felülvizsgálat az Európai Bizottság határozatának felülvizsgálatára nem terjed ki, azt kizárólag az uniós bíróságok (a Törvényszék és az Európai Unió Bírósága) látja el.

⁷ Lásd a korábban hivatkozott Scott, valamint a C-1/09. sz. Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ügyben hozott ítéletet [EBHT 2010, I-2099. o.].

megkötött támogatási szerződés egyoldalú módosításának egyik lehetséges módja a Ptk. 241. §-a által biztosított bírói út igénybevétele, amely azonban időigényes, és nagy valószínűséggel nem teszi lehetővé a Bizottság által a visszatérítetést elrendelő határozatban megszabott határidők betartását. Továbbá az eljárás kimenetele bizonytalan, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a Bizottság a határozat végrehajtásának elmulasztása miatt az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének megsértése miatt eljárást indíthat a Magyar Állam ellen az Európai Unió Bírósága előtt. A bírósági szerződésmódosítás feltétele, hogy a szerződéskötést követően beállt valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértse, a körülményváltozás ne legyen ésszerűen előrelátható és túlmenjen a normális változás kockázatán. Az állami támogatási ügyekben a szerződéskötést követően beállt körülményváltozások, köre, illetve az előre láthatóság lehet kérdéses, mivel az az egyik szerződéskötő fél, azaz az állam, felelősségi körébe tartozónak tekinthető. Így az állami érdeksérelem beállta nehezen állapítható meg. E módszer alkalmazása (a *clausula rebus sic stantibus* bírósági szerződésmódosítás) a támogatási szerződés jogszabállyal történő módosítása tekintetében részletezett feltételeinek fennállásán kívül megköveteli azt is, hogy a szerződéskötést követően beállt lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. Tekintettel arra, hogy ilyen bírósági eljárásra Magyarországon még nem került sor, kérdéses, hogy a bíró hogyan értékelné például az előreláthatóság hiányára való hivatkozást állami oldalról, mikor az állami támogatások előzetes bejelentése a tagállamok kötelezettsége. A lényeges körülményváltozás társadalmi méretűvé minősítését pedig adott esetben az akadályozhatja, hogy a szerződés kevés gazdasági szereplőt érint.

3. Az adók módjára történő behajtás részletszabályai

Az Art. 4. § (2) bekezdése alapján azokra a köztartozásokra, amelyekre külön törvény az adók módjára való behajtást rendeli, az Art. adóvégrehajtásra és a végrehajtással kapcsolatos nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.

Az adók módjára való behajtás esetén a végrehajtást az adóhatóság megkeresés – jelen esetben a támogatást nyújtó szerv megkeresése –

alapján folytatja le. A megkeresés alapján végzett végrehajtás alapvető szabályait az Art. 146. § (2) bekezdése, 161. §-a, 163. § (1) bekezdése tartalmazza.

Megkereső szerv (behajtást kérő) és a megkeresés tartalmi kellékei: Az Art. 161. § (1) bekezdése szerint megkeresőként az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, nyilvántartó szerv, illetőleg a köztartozás jogosultja léphet fel. A 161. § (2) bekezdés alapján a megkeresésben fel kell tüntetni a behajtást kérő és a fizetésre kötelezett azonosításához szükséges adatokat, a tartozás jogcímét, a fizetési kötelezettséget elrendelő határozat (végzés) számát, jogerőre emelkedésének időpontját, a teljesítési határidőt, a tartozás összegét és esetleges járulékait, valamint annak a jogszabálynak a pontos megjelölését, amely az adók módjára való behajtást lehetővé teszi.

Az Art. szerint az adók módjára történő végrehajtás a jogosult szerv megkeresése alapján indul, és az adóhatóság az ő javára hajt be (Art. 161. § (1) bekezdés). A hatályos szabályok szerint a jogosult csak az államháztartáson belül értelmezhető, tehát az a szerv a jogosult, amelynek a költségvetéséből folyósították a tiltott támogatást. A végrehajtáshoz hatósági jogkörrel rendelkező szerv határozata szükséges.

A fenti előírások tehát azt feltételezik, hogy a támogatást nyújtó szerv a Ket. 72. §-a értelmében vett közigazgatási döntést (határozat) tud hozni a támogatás visszafizettetése céljából. Azonban amikor a támogatás nyújtására magánjogi szerződés (pl. ingatlan adásvétel, nem megfelelő közbeszerzés stb.) útján került sor, ez nagy valószínűséggel nem járható út.

A fizetési kötelezettséget előíró határozatnak minimum azokat az elemeket tartalmaznia kell, amit a megkeresés tartalmi elemeinél az Art. előír. Az első megkeresésben az addig esedékes kamatösszeget, ezt követően pedig a behajtási eljárás elhúzódása esetén félévente vagy évente a megkeresőnek saját számításai alapján meg kellene jelölnie. Visszafizetési kötelezettség esedékességét a visszafizetési kötelezettséget előíró határozatban meg kell jelölni. Kiemelendő, hogy ha a kötelezettnek más, a NAV által végrehajtott tartozása is van, a NAV az eljárásban az esedékesség sorrendjében számolja el a behajtott összegeket.

Illetékesség: Az adók módjára behajtandó köztartozás jogosultjának megkeresése alapján jogi személy és egyéb szervezet esetében az illetékes állami adóhatóság jár el (kivéve, ha törvény a köztartozás beszedését más szerv hatáskörébe utalja). Az illetékes adóhatóság a jogi

személy, egyéb szervezet székhelye, ennek hiányában telephelye (a tevékenység gyakorlásának helye) szerinti regionális igazgatóság.

A megkereső és az adóhatóság együttműködése a behajtási eljárás alatt: A megkeresést követő változásról a behajtást kérő az adóhatóságot haladéktalanul értesíteni köteles. Az adók módjára behajtandó köztartozásra az adóhatóság fizetési könnyítést nem engedélyezhet, a tartozást nem mérsékelheti, illetőleg behajthatatlanság címén nem törölheti. Ennek megfelelően, ha a kötelezett részletfizetési, mérséklési kérelmet terjeszt elő, azt az adóhatóság a megkeresőnek továbbítja. Részletfizetés csak az Európai Bizottság engedélyével adható, ugyanakkor a Bizottság részletfizetést nem engedélyez, mivel az azonnali és hatékony visszatéríttetés végső céljával (az eredeti állapot helyreállítása, a nyújtott előny megszüntetése) ellentétes.

A behajtási eljárásban alkalmazható eszközök, intézkedések: Az adóhatóság az ingatlanon történő jelzálogjog-alapítás kivételével valamennyi adó-végrehajtási eszközt alkalmazhatja a megkeresésre végzett behajtás során.

Az eljárás befejezése, a költségek elszámolása: Az adók módjára behajtott összeget az adóhatóság haladéktalanul átutalja a köztartozás jogosultjának (megkeresőnek), illetve a behajthatatlan tartozásról a behajtást kérőt tájékoztatja. A végrehajtással kapcsolatban felmerült költség az adók módjára behajtandó köztartozás fizetésére kötelezettet terheli. Ha az adóhatóság az ingó-, illetőleg ingatlan-végrehajtás foganatosítása során a végrehajtás költségét az adózóra nem tudta áthárítani, a behajtást kérő által megelőlegezett költségminimumot a felmerült költségekre számolja el.

4. Magyar visszatéríttetési esetek konkrét tapasztalatai

Az Európai Bizottság eddig négy esetben hozott visszafizettetést elrendelő negatív határozatot.

- CR41/2005. sz. ügy: a Hosszú Távú Áramvásárlási szerződések (HTM) kérdése,
- CR1/2009. sz. ügy: A Mol Zrt. speciális bányajáradék-megállapodása az állammal,
- CR14/2009. sz. ügy: A Péti Nitrogénművek Zrt. részére nyújtott állami kezességvállalások ügye,

- SA 30.584. sz. ügy: A Malév Zrt. részére nyújtott állami támogatások ügye.

Ezek közül három már lezárult (HTM, Mol, Péti Nitrogénművek), a negyedik határozat (Malév⁸) kihirdetésére 2012. január 9-én került sor, így ezen eljárás tapasztalatairól nem tudok beszámolni. Az eddigi három lezárt esetről elmondható, hogy közös tényezőként a legfontosabb elem a kedvezményezettek előre meghatározható és alacsony száma volt. Vagyis egyik esetben sem kellett olyan támogatási program alapján nyújtott támogatások visszatéríttetését elrendelni, ahol a kedvezményezettek köre nem ismert, vagy jelentős energiával ismerhető csak meg (pl. automatikus adókedvezmények). Mindezek ellenére az eljárások között voltak jelentős különbségek mind tartalmi, mind technikai értelemben.

4.1. CR41/2005. sz. ügy⁹

A HTM-ügy 2004 óta tartott és a Bizottság 2008-ban meghozott negatív határozatát követően a magyar hatóságok több nehézséggel is szembesültek, amik az eljárás gyors lezárását hátráltatták. Egyrészt, a Bizottság a csatlakozás napjától 2008 végéig tartó árampiaci szimulációt követelt meg annak meghatározására, hogy az érintett erőművek a hosszú távú szerződéseik nélkül mennyi árbevételt értek volna el, tehát mekkora előnyben részesültek. Emellett – mivel a kormányzat a visszatéríttetendő támogatás összegét csökkenteni kívánta – a magyar hatóságoknak el kellett végezniük az erőművek csatlakozás előtt végrehajtott, de a megszüntetett hosszú távú szerződés eredeti lejártáig bizonyíthatóan meg nem térülő ún. befagyott költségeinek a meghatározását, majd e költségek kompenzációjára irányuló támogatási program bejelentését.¹⁰ Ez a két eljárás rengeteg párhuzamos feladatot adott a hatóságoknak, illetve a számításokat segítő és megfelelő szoftverrel rendelkező ágazati szakértő közbeszerzéssel történő kiválasztását is el kellett végezni. Végül, de nem utolsó sorban kiemelendő, hogy a visz-

⁸ SA 30.584. sz. ügy: A Malév Zrt. részére nyújtott állami támogatások ügye.

⁹ CR41/2005. sz. ügy: a Hosszú Távú Áramvásárlási szerződések (HTM) kérdése.

¹⁰ A Bizottság vonatkozó közleménye alapján: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_en.pdf

szafizettetés és a kompenzáció hazai végrehajtása érdekében jogalkotási eljárásra is szükség volt, egyrészt, mivel a korábban bemutatott általános szabályok nem adtak megfelelő alapot az eljárás végrehajtására, másrészt bonyolult kérdéseket kellett rendezni, és ki kellett jelölni az illetékes szervet (a Magyar Energia Hivatal látta el a legfontosabb feladatokat). A HTM-eket 2008 decemberével megszüntető és a visszafizettetés, valamint a befagyott költségek számításának elveit tartalmazó törvény (2008. évi CXX. törvény) elfogadása és a kapcsolódó jogalkotási eljárás során az uniós követelmények (a visszafizettetési határozat elvárásai, valamint a visszafizettetési joggyakorlat) betartása mellett figyelemmel kellett lenni arra is, hogy az érintett erőművek részéről erős negatív hozzáállást volt tapasztalható. Több erőmű a washingtoni székhelyi ICSID nemzetközi választott bíróság előtt meg is támadta Magyarországot a HTM-ek felmondása és a kialakult helyzet miatt. Öt erőmű a Bizottság határozatát is megtámadta a Törvényszék előtt. A törvény a szerződéses akarat „minél kisebb” mértékű csorbítása érdekében lehetőséget adott az erőműveknek, hogy a HTM-jüket az MVM Zrt.-vel közösen szüntessék meg és új, a piaci gyakorlatnak megfelelő szerződés megkötését nem tiltotta meg.

Végül a piacszimuláció alapján a hétből három erőmű esetében került kimutatásra ténylegesen visszatéríttetendő támogatás, azonban ezen erőművek befagyott költségeinek összege a támogatás összegét meghaladta. Így jelenleg egyik erőműnek sem kellett a támogatást visszafizetnie. Erre csak akkor kerülhet sor, ha a jövőbeli megtérülésük az előre tervezettnél magasabb lesz, mivel ebben az esetben csökken a befagyott költségük. Amennyiben a befagyott költség értéke nullára csökken, a cégnek ezt követően az Energia Hivatal által kalkuláltnál magasabb nyereség elérése az eredeti HTM lejártáig tartó időszakban már visszafizettetési kötelezettséget generál. Ennek nyomán követésére ebben az időszakban az Energia Hivatal évente jelentést készít az Európai Bizottság részére.

A tényleges visszafizettetés további problémát okozott volna, okozna. Mivel az állami támogatás jelen esetben nem a költségvetésből származott, hanem a fogyasztókkal fizettette meg az állam (amennyiben az MVM HTM-eken keresztül kötelezően megvásárolt energiát csak ezen az ár alatt tudta értékesíteni a piacon, az áramfogyasztók által finanszírozott alaphoz veszteségeinek megtérítésére volt jogosult), a visszatéríttetendő összeg állami bevételeként történő beszedése a fogyaszt-

tókkal szembeni tulajdonelvonást valósított volna meg. Tulajdont kisa-játítani pedig csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Ezért is volt szükséges a külön jogalkotásra a visszatéríttetés jogi alapjainak meghatározása során.

4.2. CR1/2009. sz. ügy¹¹

A Mol visszafizettetési eljárásában az eljárás gyors lezárását a visszafizettendő összeg (több mint 32 milliárd forint) nagysága a cég piaci ereje miatt nem befolyásolta. A cég az eljárás során végig együttműködött a magyar hatóságokkal, így az adategyeztetés (a kitermelt mennyiségek egyeztetése bányatelkenként a 2010-es évre) is gördülékeny volt. Tekintettel arra, hogy a Bizottság által tiltott támogatásnak minősített kedvezményes bányajáradékot megállapító szerződést a cég a hatóságokkal együttműködve módosította, az eljárás könnyen lezárható volt. Ennek következtében jogi kényszert nem kellett alkalmazni. A cég egyébként a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt megtámadta.¹²

4.3. CR14/2009. sz. ügy¹³

A Péti Nitrogénművek visszatéríttetési eljárásában az eset a Bizottság által elvárt négy hónapnál hamarabb (2 hónap alatt) lezárult, ami nagy valószínűséggel példa nélküli a visszatéríttetési eljárások gyakorlatában. Ennek több előfeltétele is megnevezhető. Egyrészt a cég törekedett a hatóságokkal való együttműködésre, és a támogatás visszafizetésére közös megegyezés keretében került sor. Másrészt, mivel a Bizottság nem követelte meg a vizsgált állami kezességek megszüntetését, csak a díjazás átalakítását (az akkor hatályos, ún. válságszabályok¹⁴ kedvez-

¹¹ CR1/2009. sz. ügy: A Mol Zrt. speciális bányajáradék-megállapodása az állammal.

¹² T-499/10 MOL kontra Bizottság.

¹³ CR14/2009. sz. ügy: A Péti Nitrogénművek Zrt. részére nyújtott állami kezességvállalások ügye.

¹⁴ A pénzügyi és gazdasági válság kezelésére adható támogatási szabályokat tar-

ményes felárrendszerének alkalmazását írta elő), a szerződések módosítása könnyen végrehajtható volt, nem kellett a hiteleket felmondani, a cég nem esett késedelembe. Továbbá ennek következtében a visszafizetendő támogatás összege a hitelek nagyságához képest viszonylag alacsony volt, ezért a cégnek nem okozott rendkívüli nehézségeket a különbség kamatokkal növelt visszafizetése sem. A cég a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt megtámadta.¹⁵

5. Összegzés

A fenti három eset alapján elmondható, hogy a hatályos magyar szabályozás nem teljesen kielégítő, különösen, ha a kedvezményezett vonakodik, vagy „rosszhiszemű magatartással” az eljárás elhúzására törekszik. Ebből következően szükséges a jogalkotó döntése minden konkrét esetben, hogy jogszabályalkotás útján kívánja-e a visszatérítést végrehajtani, a hatékony eljárás uniós kívánalmának teljesítése érdekében. Bizonyos esetekben ez nagy valószínűséggel elkerülhetetlen. A jelenlegi jogi keretek mellett a másik nyitott kérdés, hogy mit tenne a nemzeti bíró, amennyiben egy eljárás során azt tapasztalná, hogy a hazai jog nem alkalmas az azonnali és hatékony visszatérítés biztosításához, és a Scott-ítélet alapján a nemzeti jogot félre kellene tennie. Nem egyértelmű, hogy egy ilyen esetben milyen jogszabályok vagy előírások alapján járna el, mert bár a Bizottság határozata a bírót is köti, kérdéses, hogy közvetlenül az alapján (belső jogi jogalap nélkül) hozna-e végrehajtható határozatot.

talmazó kiadott ideiglenes keretszabályban található kezességvállalási szabályok kerültek alkalmazásra (HL C 16., 2009.01.22. 1. o.).

¹⁵ T-387/11 Nitrogénművek Zrt. kontra Bizottság.

FILOMENA CHIRICO – NORBERT GAÁL¹

A SZÉLESSÁVÚ HÁLÓZATOK KIÉPÍTÉSÉHEZ NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK: ALAPVETŐ FOGALMAK ÉS LEGJOBB GYAKORLATOK

Fordította: TABA SZABOLCS²

*„Az országok 21. századi társadalmi-gazdasági fejlődése
a szélessávú hálózatok fejlesztésének függvénye.”
(Nemzetközi Távközlési Egyesület, Build on Broadband)*

1. Bevezetés

2010-ben az európai országok 2 milliárd eurónyi támogatást nyújtottak nemzeti és európai uniós forrásokból nagysebességű és nagyon nagy sebességű szélessávú hálózatok fejlesztésére.³ Sok európai országban jelenleg is további átfogó terveket dolgoznak ki az Európa

¹ Filomena Chirico és Gaál Norbert az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának munkatársai. Jelen összefoglaló a szerzők saját véleményét tartalmazza és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének. Az eredeti cikk szövege elérhető:
http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011_1_10_en.pdf.

² Taba Szabolcs a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa.

³ Lásd IP/11/54.

2020 stratégia⁴ és a Digitális Menetrend⁵ ambiciózus célkitűzéseinek elérése érdekében. A széleskörűen elterjedt szélessávú hálózatok összes előnyének kihasználása érdekében⁶ ezek a kezdeményezések újradefiniálták azt az európai célkitűzést, hogy 2013-ra minden lakos szélessávú internetkapcsolattal rendelkezzen. Az a cél, hogy 2020-ig (i) minden európai polgárnak 30 Mbps-nál jóval nagyobb sebességű internethozzáférése legyen és (ii) az európai háztartások legalább fele 100 Mbps-os sávszélességet meghaladó internetes előfizetéssel rendelkezzen.

Az első célkitűzés eléréséhez a becslések alapján 60 milliárd eurónyi, a másodikhoz 270 milliárd eurónyi befektetésre lenne szükség.⁷ A befektetéseknek elsősorban a magánszférából kellene érkezniük. A szektor gazdasági jellegzetességei miatt azonban a magánszféra befektetései önmagukban nem elegendőek a fent leírt lefedettségi célok eléréséhez. Az államoknak a közpénzek intelligens és versenyt támogató felhasználásával⁸ részt kell vállalniuk abban, hogy a nagysebességű és a nagyon nagy sebességű új generációs hálózatok azokban a térségekben is megfelelő lefedettséget érjenek el, ahol nem valószínű, hogy magánszereplők piaci feltételek mellett fektetnének be.

Fontosnak tartjuk már az elején hangsúlyozni, hogy a közpénzeket kellő körültekintéssel lehet csak felhasználni egy olyan, már teljesen liberalizált szektorban, mint az elektronikus hírközlés. Az állami be-

⁴ Európa 2020 stratégiája: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés. Lásd http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

⁵ Európai digitális menetrend. COM/2010/0245 f/2.

⁶ Az Európai Bizottság egyik tanulmánya szerint a szélessávú hálózatok fejlesztése több mint 1 millió új munkahely megteremtéséhez járulhatna hozzá Európában, továbbá 2006 és 2015 között 849 milliárd eurónyi gazdasági növekedést eredményezhetnének. Ezek az előnyök a célkitűzések gyorsabb elérése esetén még nagyobbak lennének. Lásd *The Impact of Broadband on Growth and Productivity*. Készítette: az Európai Bizottság (Információs Társadalom és Média Főigazgatóság) megbízásából a MICUS Management Consulting GmBH).

⁷ Lásd az Európai Bizottság közleményét. Elérhető: http://ec.europa.eu/information_society/activities/broadband/docs/bb_communication.pdf.

⁸ A Digitális Menetrend 8. kulcsintézkedése felhívja a tagállamok figyelmét az uniós versenyjogi szabályoknak és az állami támogatásokra irányadó előírásoknak megfelelő közfinanszírozás szükségességére az Európa 2020 stratégiában meghatározott lefedettségre, sebességre és elterjedésre vonatkozó célok megvalósítása érdekében.

avatkozás általában csak kiegészítő jellegű lehet, és nem helyettesítheti a magánbefektetéseket. Az állami beavatkozásnak a lehető legnagyobb mértékben csökkentenie kell a magánbefektetésekre gyakorolt kizorító hatást, továbbá annak lehetőségét, hogy a beruházási ösztönző elemek a támogatás hatására megváltozzanak, és ezért nem torzíthatja a versenyt.

Az ambiciózus infrastrukturális fejlesztési célok elérésekor tehát arra a szempontra is tekintettel kell lenni, hogy hatékony legyen a versenyt a támogatott infrastruktúrákon, illetve azok között. A hatékony verseny hozzájárul a fogyasztói jólét maximalizálásához,⁹ mivel csökkennek az árak, és az európai polgárok és vállalatok szélesebb körű, jobb minőségű szolgáltatások közül választhatnak. Számos példa mutatja, hogy a közpénzek intelligens felhasználása szélesebb lefedettséget, növekvő versenyt, több befektetést és kedvezőbb végfelhasználói árakat eredményez a szektorban.¹⁰

Az európai uniós állami támogatási szabályok célja kizárólag versenyt támogató beavatkozások biztosítása a szektorban. Az Európai Bizottság szempontrendszerét a 2009-ben elfogadott szélessávú iránymutatás¹¹ tartalmazza. Az iránymutatás a Bizottság jól kimunkált esetjogán alapszik, amelynek 2003 óta történő kialakítása során a Bizottság a szélessávú alaphálózat hiányakor fellépő piaci hiányosság orvoslására törekszik. Az iránymutatás kidolgozza és alkalmazza a nagyon nagy sebességű, üvegszálalapú új generációs (NGA) hálózatok által jelentett új területre vonatkozó elveket. Az NGA-hálózatok esetében a piaci hiányosság – a hálózatok gazdasági jellemzői miatt – lényegesen nagyobb méreteket ölthet.¹²

⁹ Lásd Állami Támogatási Cselekvési Terv. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:HU:PDF>

¹⁰ Lásd például *Intervento pubblico e banda larga: un'analisi dell'efficacia delle politiche a livello internazionale e italiano*. Az I-Com Istituto per la Competitività jelentése. Elérhető: <http://www.i-com.it/AllegatiDocumentiHome/420.pdf>
L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques. Az ARCEP által készített jelentés, 2009.

¹¹ Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. HL C 235., 2009.09.30., 7. o. (Az iránymutatás felülvizsgálata folyamatban van. Az erről szóló bizottsági konzultációról bővebben: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_broadband_guidelines/index_en.html-a ford.)

¹² A Bizottság gyakorlatát a szélessávú iránymutatás elfogadásáig lásd Lambros

Az iránymutatás a Digitális Menetrend egyik fontos pillére, amelynek célja, hogy az állami támogatási szabályoknak a szektorban betöltött szerepére vonatkozó egyértelmű és kiszámítható szabályozási keret biztosításával az állami és a magánszféra szereplői részére jogbiztonságot teremtsen. Az iránymutatás elfogadását követően a nemzeti/regionális támogatási intézkedések kialakításában érezhető javulás következett be, és felgyorsult a Bizottsághoz az állami támogatási szabályok alapján történő engedélyezés céljából bejelentett tervezetek ügyintézése is. Ennek köszönhetően a Bizottság által meghozott határozatok száma rekordot döntött.¹³ 2009. szeptember 30. (az iránymutatás közzététele) és 2011. január 31. között a Bizottság 30 szélessávú támogatási tervezetet vizsgált meg és hagyott jóvá, és 2,2 milliárd euró versenyt támogató állami támogatás felhasználását engedélyezte.¹⁴

A szélessávú iránymutatás feltételeit egy korábbi cikkben¹⁵ részletesen elemeztük. Ebben a cikkben ezért inkább az egyes országokban életbe léptetett különböző típusú állami beavatkozásokban szerzett tapasztalatainkra helyezzük a nagyobb hangsúlyt, és igyekszünk rövid magyarázatot nyújtani a szélessávú hálózatok kapcsán leggyakrabban alkalmazott állami támogatási fogalmakról. Ezt követően néhány olyan legjobb gyakorlatra hívjuk fel a figyelmet, amelyek elősegítik a transzparens és versenyt támogató állami beavatkozást.

PAPADIAS: The application of the State aid rules to the electronic Communications sector. In: *EC Competition and Telecommunications Law* (Koenig eds.), Second edition. Kluwer, 2009, 153–226.

¹³ Lásd a Bizottság közleményeit: MEMO/10/31 és IP/11/54.

¹⁴ A tagállamok tájékoztatásai alapján a szélessávú hálózatok fejlesztésére szánt pénzeszegek tovább emelkednek. Az Európai Bizottság jelentős pénzügyi segítséget tervez nyújtani az EU 2020 és a Digitális Menetrend céljainak megvalósítására többek között a strukturális és regionális alapokból (ERDF, ERDP, EAFRD, TEN, CIP) és esetleg hiteljavító intézkedésekkel (az EKB és az EU-alapok támogatásával).

¹⁵ Lásd Lambros PAPADIAS: Filomena Chirico és Gaál Norbert: The new State Aid Broadband Guidelines: not all black and white. *Competition Policy Newsletter*, 2009/3.

2. Néhány alapfogalom

Különböző országoknak más-más a gyakorlata a szélessávú hálózatok kiépítése terén. A tanulmány ezen része az ilyen projektek támogatása során meghatározó néhány alapfogalom jelentését kívánja megvilágítani. A komplex fogalmak alapvető fogalmakká való leegyszerűsítésének árá van, és időnként a pontosság és precizitás elvesztését eredményezheti.

2.1. Az állami beavatkozás általános célja

A szélessávú iránymutatás különbséget tesz az ún. szélessávú alaphálózatok és a nagyon nagy sebességű, ún. új generációs (NGA) hálózatok között. Az iránymutatás alkalmazása szempontjából fontos tehát a különbség tisztázása.

- (1) *Alapvető szélessávú* szolgáltatásokat különböző platformokon (xDSL, kábel, mobiltechnológián alapuló, vezeték nélküli, műholdas) lehet nyújtani. A Bizottság gyakorlata alapján internet-hozzáférési szolgáltatás nyújtásakor a megfizethető áron kínált legalább 2 Mbps-os letöltési sebesség¹⁶ tekinthető szélessávú alapszolgáltatásnak.
- (2) A jelenlegi definíció alapján – a jövőbeli technológiai és piaci változásoktól függően – az *NGA-hálózatok* olyan, jellemzően FTTx technológiai megoldásokon alapuló üvegszál hálózatok, amelyek legalább 40 Mbps-os letöltési sebességre képesek, vagy olyan, a Docsis3.0 szabványon alapuló továbbfejlesztett vezetékes hálózatok, amelyek legalább 50 Mbps-os letöltési sebességre alkalmasak.

2.2. A szélessávú hálózati infrastruktúra elemei

A szélessávú alap- vagy NGA-hálózatok kiépítésére nyújtott állami támogatás révén egy teljes, végpontok közötti hálózat, vagy a szélessávú értéklánc bizonyos részeinek kiépítése is támogatható. Egy szélessávú hálózat részei között különbséget tehetünk vertikálisan és horizontálisan.

¹⁶ Az ITU-T Távközlés-szabványosítási Szektor ajánlásaival összhangban. lásd az I.113. sz. ajánlást.

Vertikálisan a következő részeket különböztethetjük meg:

- (1) *Passzív infrastrukturális elemek*: jellemzően kábelcsatornák, szerelőaknák, utcai elosztószekrények és – bizonyos esetekben – a sötétszál. A passzív infrastruktúra lényegében a hálózatok fizikai infrastruktúrája. A passzív infrastrukturális elemek teszi ki a teljes beruházási költségek legnagyobb részét – különösen az NGA-hálózatok kiépítésénél.¹⁷ Ezért örömteli, hogy több európai ország adminisztratív intézkedéseket fogadott el a már meglévő kábelcsatornák és egyéb passzív hálózati elemek feltérképezése és/vagy annak megkönnyítése érdekében, hogy ezeket az elemeket az NGA-hálózatok kiépítésekor használhassák.¹⁸ Ezeket az intézkedéseket az államok hatékonyan használhatják a magánbefektetések ösztönzésére anélkül, hogy a vállalatoknak nyújtásának közvetlen támogatást.
- (2) *Aktív nagykereskedelmi réteg*: A passzív infrastruktúra a nagykereskedelmi üzemeltető által beszerelt aktív berendezések segítségével lép működésbe. A nagykereskedelmi üzemeltető a hálózat irányítását és karbantartását végzi, és nagykereskedelmi szolgáltatásokat nyújt kiskereskedelmi üzemeltetők részére. Az aktív réteg a hálózat üzemeltetéséhez szükséges irányítási, ellenőrzési és karbantartási rendszereket foglalja magában (pl. *switch*, *router*, *splitter*).
- (3) *Aktív kiskereskedelmi réteg*: A nagykereskedelmi üzemeltető hozzáférést biztosít kiskereskedelmi üzemeltetők részére, akik televíziós, szélessávú, telefon- és egyéb, internetalapú szolgáltatásokat nyújtanak a végfelhasználók részére. E szolgáltatások nyújtásához a kiskereskedelmi szolgáltatásnyújtóknak többek között saját eszközöket kell beszerezniük, meg kell vásárolniuk az általuk szolgáltatott tartalmat és működtetniük kell a saját szolgáltatói platformjukat (karbantartás, ügyfélszolgálat, számlázás). A nagy- és kiskereskedelmi réteghez tartozó feladatokat ugyanaz a távközlési szolgáltató is elvégezheti. Fontos azonban kiemelni, hogy ezek a rétegek fogalmilag különbözőek, különö-

¹⁷ Ezek a költségek a teljes (zöldmezős) beruházási költségek 70-80%-át is elérhetik. Lásd a WIK Consult által a Vodafone részére készített tanulmányt: *Fibre Competition: Is Europe on the Right Track?* Elérhető: http://www.vodafone.com/content/index/about/about_us/policy/news/fibre_competition.html

¹⁸ Ilyen szabályozási ösztönzők léteznek pl. Franciaországban, Portugáliában stb.

sen annak fényében, hogy az iránymutatás nagykereskedelmi hozzáférési kötelezettséget ró az állami támogatás kedvezményezettjére.

A távközlési hálózatok horizontálisan három fő részre oszthatók.

- (1) *Gerinchálózat (főhálózat)*: nagy kapacitással rendelkező és nagy távolságú hálózatok, amelyek jellemzően nagyobb városokat kötnek össze, összegyűjtik és továbbítják a felhordóhálózatokból érkező adatokat. Ez a hálózati rész rendkívül vonzó a magánbefektetők részére, és eddig nem érkezett információ olyan állami támogatásról, amit ezen rész vonatkozásában nyújtottak volna.
- (2) *Felhordóhálózat (regionális hálózat, 'middle-mile' hálózat)*: a felhordóhálózatok a gerinchálózatok és a hozzáférési hálózatok közötti közbenső hálózatok. Településeket kötnek össze, összegyűjtik és továbbítják a hozzáférési hálózatokból származó érkező adatokat.
- (3) *Hozzáférési hálózat ('last mile/kilometre' hálózat)*: a hálózatnak a végfelhasználóhoz elérő utolsó része. A szélessávú hálózaton elérhető legnagyobb sebesség a hozzáférési hálózat sebességétől nem lehet nagyobb: a hálózat ezen részétől függ, hogy a végfelhasználó milyen jellegű szolgáltatásokat vehet igénybe, és ez az a hálózati rész, amely az NGA-hálózatok esetében várhatóan a legnagyobb befektetést igényli a már meglévő rézkábelek üveg-szálásra történő kicserélésekor.

3. Az állami beavatkozás modelljei az Európai Unióban

A Bizottság tapasztalatai alapján¹⁹ az állami beavatkozásnak különböző mintái léteznek. Állami támogatási programokat néhány éve még jellemzően csak kevés országban (pl. Egyesült Királyság²⁰, Olaszor-

¹⁹ Bizottság az európai uniós állami támogatási szabályok alapján mindezidáig több mint 70 szélessávú támogatási intézkedést vizsgált meg. (A cikk 2011-es megírása óta ez a száma a 100-at is meghaladta – a ford.) A bizottsági határozatok listája és a cikkben hivatkozott bizottsági határozatok elérhetőek: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

²⁰ Lásd pl. az Európai Bizottságnak a következő ügyekben hozott határozatait: N 282/2003 – Cumbria Broadband-Project ACCESS; N 213/2003 – ATLAS: Broadband infrastructure scheme for business parks.

szág²¹) alkottak és – egy-két kivételtől eltekintve²² – azok is kicsi, helyi jellegű, regionális kezdeményezésű projektek voltak. A szélessávú-hálózat-fejlesztés társadalmi-gazdasági fejlődésre gyakorolt döntő jelentőségének elismerésével az államok újabban egyre több nemzeti szélessávú stratégiát dolgoznak ki, amelyek deklaráltan kettős célt szolgálnak: állami támogatás felhasználásával a (szélessávú alaphálózatok terén) fennálló digitális szakadék áthidalása és az NGA-befektetések felgyorsítása.

A földrajzi topológia, a népsűrűség, a távközlési adottságok, a versenyképességi feltételek, az alkotmányos rendszerek és a pénzügyi lehetőségek miatti jelentős különbségek következtében a nemzeti szélessávú stratégiák országonként változnak. A nagy népsűrűség, a kedvező földrajzi topológiák és a relatíve intenzív verseny miatt Belgium, Dánia, Hollandia és Luxemburg mindezülig nem tartotta fontosnak, hogy állami támogatás nyújtásával növelje az ország szélessávú lefedettségét. Más országokban (pl. Finnországban) a szélessávú alaphálózatok állami támogatásból történő fejlesztését nem volt szükséges (mivel az univerzális szélessávú alaphálózati lefedettséget megfelelő szabályozási eszközök mellett a piac is tudja biztosítani), ezért az állami forrásokat csak a célként meghatározott univerzális NGA-lefedettség eléréséhez használták.²³ A fenti példákon túl a legtöbb uniós ország az állami beavatkozás valamely típusához (beleértve az állami támogatást is) folyamodott az univerzális szélessávú alaphálózati lefedettség biztosítása, valamint az NGA-hálózatok kiépítésének felgyorsítása és kiszélesítése érdekében.

Minden ilyen esetben a Bizottság a szélessávú iránymutatást alkalmazza annak vizsgálatakor, hogy a projektek összeegyeztethetőek-e a belső piaccal. A tanulmány következő része a Bizottság által vizsgált leggyakoribb állami beavatkozási típusokat taglalja.

²¹ Lásd pl. az Európai Bizottságnak a következő ügyekben hozott határozatait: N 264/2006 – Broadband for rural Tuscany; N 412/2007 – Aid to reduce digital divide in Piedmont, and others.

²² Pl. N 201/2006 - National broadband project – Greece; N 284/2005 - Metropolitan Area Network Broadband Program – Ireland.

²³ Finnországban a tervek szerint kereskedelmi üzemeltetők gondoskodnak az ország 95%-os NGA-lefedettségéről, de a lakosság fennmaradó 5%-a vonatkozásában a finn kormány szerint csak állami támogatás révén lehet az NGA-lefedettséget biztosítani.

4. A hozzáférési („last-mile”) infrastruktúrák kiépítéséhez nyújtott támogatás

A hiányzó hozzáférési hálózat kiépítésének közpénzekből történő támogatása talán az egyik leggyakrabban használt beavatkozási forma a szélessávú alaphálózatok esetében. Néhány országban a hozzáférési hálózat kiépítésére fordítják a legtöbb állami forrást.²⁴

A fehér terület (vagy fehér NGA-terület) egyértelmű meghatározását követően a támogatást nyújtó pályázati eljárás útján választja ki az üzemeltetőt, aki az állami támogatás kedvezményezettjeként a hiányzó infrastruktúrát megépíti. A megoldás előnye, hogy a végfelhasználó szemszögéből nézve ‘kulcsra kész’ megoldást (‘turnkey solution’) jelent, ui. a kiválasztott üzemeltető nyújtja majd a kiskereskedelmi szolgáltatásokat is. Hátránya pedig, hogy így csak egyetlen technológia és közvetlenül csak egyetlen üzemeltető részesül támogatásban. A nyílt pályázati rendszer, valamint a hozzáférési kötelezettségnek a támogatás feltételeként történő előírása azonban csökkenti a támogatás versenytorzító hatását. A nagykereskedelmi szolgáltatási kötelezettség révén az állami beavatkozás ráadásul fokozza a versenyt.

5. A felhordóhálózatok (regionális hálózatok) kiépítéséhez nyújtott támogatás

A Bizottság gyakorlata alapján általánosságban elmondható, hogy a szélessávú hálózatok ezen szegmensében gyakran lép fel piaci hiányosság. Európa nagy (különösen a keleti–a ford.) területein nincs felhordóhálózat, vagy a meglévő infrastruktúra elavult és nem megfelelő (nem optikai szál és kapacitása jelentősen korlátozott). Az üveg-szál felhordóhálózatok kiépítése bármely, a jövőben megépítendő NGA-hálózat elengedhetetlen előfeltétele. Sok hatóság a rendelkezésre álló forrásokból azért nyújt felhordóhálózat kiépítéséhez támogatást,²⁵

²⁴ Lásd pl. a Németország által nyújtott támogatásokat: SA. 32021 – Broadband in the rural areas of Saxony; N 299/2010 – Prolongation of the Bavarian state aid broadband scheme.

²⁵ A felhordóhálózat kiépítéséhez nyújtott támogatások körében a Bizottság eddig – többek között – Olaszország, Spanyolország, Litvánia, Írország és Észtország támogatási intézkedését vizsgálta.

hogyan megalapozza a szélessávú alap- és NGA-hálózatok későbbi megépítését.

Ezenkívül a felhordóhálózatok a hozzáférési szinten különböző technológiai platformokat is képesek támogatni, ezért az üzemeltetők a végfelhasználók részére azok igényeitől és pénztárcájától függően különböző hozzáférési technológián alapuló szolgáltatásokat nyújthatnak (többek között xDSL, kábel, mobiltechnológián alapuló, vezeték nélküli, FTTx). Az ilyen állami beavatkozás egyrészt közvetetten számos technológiának és üzemeltetőnek előnyös, másrészt ösztönzi az infrastruktúra-alapú versenyt.

A 2009-es szélessávú iránymutatás nem foglalkozik külön a felhordóhálózatokkal. Az iránymutatás logikájából azonban az következik, hogy az állami támogatásból megépített felhordóhálózatok miatti esetleges versenytorzulásokat – a korábban ismertetett szempontok miatt – mind a szélessávú alaphálózatok, mind pedig az NGA-hálózatok szintjén vizsgálni kell. A Bizottság gyakorlata alapján három forgatókönyv lehetséges:

- 1) A támogatásban részesülő felhordóhálózatot kizárólag olyan területeken építik ki, ahol nincs elérhető (optikai szál) felhordóhálózati infrastruktúra (és nem nyújtanak megfizethető áron legalább 2 Mbps-os sebességű szélessávú kiskereskedelmi szolgáltatásokat).²⁶ Ezeket a területeket a teljes piaci hiányosság jellemzi, ezért a versenytorzulás minimálisnak tekinthető.
- 2) A támogatásban részesülő felhordóhálózatot úgy építik meg, hogy a hálózat hozzáférési pontjai elég közel legyenek a végfelhasználó létesítményeihez (pl. kevesebb, mint 1,5–2 km-re)²⁷, lehetővé téve, hogy a végfelhasználók hozzáférjenek az NGA-típusú hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz. Ez a típusú ál-

²⁶ Lásd pl. a Bizottságnak az *N 183/2009 – Lithuania. Development of Rural Area Information Technology Network* -ügyben hozott határozatát.

²⁷ A felhordóhálózat NGA-típusú infrastruktúrának tekinthető, ha a hozzáférési pont legfeljebb 2 km-re van a végfelhasználó létesítményeitől. A vidéki területek gazdasági realitásait figyelembe véve ez a meghatározás lehetővé teszi, hogy a végfelhasználók részesülhessenek egy költséghatékony NGA-hálózat előnyeiből, továbbá garantálja, hogy az új szolgáltatások színvonala jelentősen magasabb lesz, mint a meglévőké. Lásd a Bizottságnak az *N 62/2010 – Finland. High-speed Broadband Construction Aid in Sparsely Populated Areas of Finland*-ügyben hozott határozatát.

lami beavatkozás a szélessávú iránymutatás értelmében NGA-infrastruktúrához nyújtott támogatásnak tekinthető és ezért fehér NGA-területeken engedélyezhető. Ez a forgatókönyv főleg vidéki területekre vonatkozik és városi területeken automatikusan nem alkalmazható.

- 3) Olyan területeken áthaladó felhordóhálózat kiépítéséhez nyújtott támogatást, amelyek különböznek abban a tekintetben, hogy rendelkeznek-e már felhordóhálózati és/vagy hozzáférési hálózati infrastruktúrával. Ilyenkor ezeket a területeket először is mind a szélessávú alaphálózat, mind az NGA-hálózat tekintetében a fehér, szürke és fekete kategória valamelyikébe kell besorolni. Egy ilyen átfogó feltérképezés alapján a felhordóhálózat – az adott terület jellemzőinek megfelelően – bármely területen kiépíthető (és hozzáférhetővé tehető). Azokon a területeken például, ahol már létezik szélessávú alaphálózati hozzáférési infrastruktúra, de az NGA-hálózatokba való befektetést egyetlen üzemeltető sem tervezi, az új felhordóhálózat – a szélessávú iránymutatás egyéb feltételeinek teljesülése esetén²⁸ – az NGA-infrastruktúrákhoz való hozzáférés (pl. FTTx megoldások, DOCSIS 3.0 kábel) céljából is használható.

Ezeket a szempontokat kell figyelembe venni akkor is, amikor a hatóságok a megépített hálózatokat kizárólag állami intézmények (iskolák, könyvtárak, kórházak) összekapcsolása és a részükre történő szolgáltatásnyújtás érdekében akarják hozzáférhetővé tenni (nagykereskedelmi hozzáférés). Amennyiben a hálózat rendeltetése, hogy a közszféra részére szélessávú szolgáltatásokat nyújtson és a közintézmények nem végeznek gazdasági tevékenységet, a szélessávú hálózat kiépítésének támogatása nem minősül az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásnak.²⁹ Amikor viszont harmadik fél kereskedelmi üzemeltetők részére lehetővé teszik, hogy a lefedettségük növelése és az általuk nyújtott szolgáltatások kibővítése céljából használják az állami hálózatot, az intézkedés az üzemeltetők részére nyújtott szelektív előnynek és így állami támogatásnak minősül. Az ilyen támogatás azonban összeegyeztethetőnek tekinthető, ha az állami hálózat a fenti három forga-

²⁸ Lásd pl. a Bizottságnak az N 407/2009 – *Spain. Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta-)* ügyben hozott határozatát.

²⁹ Lásd pl. a Bizottságnak az N 46/2007 – *United Kingdom. Welsh Public Sector Network Scheme-* ügyben hozott határozatát.

tőkönyvben ismertetett feltételek alapján hozzáférhető a harmadik fél üzemeltetők számára.

5.1. A passzív infrastruktúra elemeihez nyújtott támogatás

A szélessávú, különösen az NGA-hálózatok kiépítése a beruházási költségek csökkentése érdekében a telekommunikációs infrastruktúra értékláncának legalsó szintjéhez nyújtott támogatással is elősegíthető. Az építési munkák (pl. közterület felásása, ároképítés) az NGA-hálózat beruházási költségeinek jelentős részét képezik. A különböző üzemeltetők részére hozzáférhetővé tett (megfelelő méretű) árkok ráadásul ösztönözhetik az infrastruktúra-alapú versenyt. Amikor a hatóságok a távközlési szektor javára építési munkákat végeznek, az állami támogatás fogalmán kívül eső, a szélessávú iránymutatásban leírt eseteken kívül³⁰ két feltételnek kell teljesülnie: a) csak olyan területeken lehet ilyen beavatkozással élni, ahol nem áll rendelkezésre összehasonlítható infrastruktúra, és b) az iránymutatás valamennyi összeegyeztethetőségi feltételének teljesülnie kell.³¹

6. Az állami támogatási intézkedések legjobb gyakorlatai

A tervezett állami beavatkozás típusától függetlenül valamennyi támogatási intézkedésnek meg kell felelnie a szélessávú iránymutatás 51. pontjában meghatározott általános, továbbá – adott esetben – az NGA-hálózatokra vonatkozó különös összeegyeztethetőségi feltételeknek (különösen a 79. pontban foglaltaknak). A tanulmány következő részei az ezen feltételek teljesülésére vonatkozó legjobb tapasztalatokat mutatják be a bizottsági gyakorlat alapján.

³⁰ Lásd az iránymutatás 60. és 61. pontját. A valóságban azonban egy ilyen helyzet nem mindenhol gyakori, ugyanis a távközlési szektor és a közművek (áram, víz stb.) több európai országban különböző árkokat használnak, az árkok különböző mélységűek kell, hogy legyenek, biztonsági szempontokból különböző távolságokat kell betartani stb.

³¹ Lásd pl. a Bizottságnak az *N 368/2009 Broadband support in Saxony, Germany* -ügyben hozott határozatát.

6.1. Általános összeegyeztethetőségi feltételek

Részletes feltérképező és lefedettségvizsgálat: A pillanatnyilag rendelkezésre álló szélessávú infrastruktúra részletes feltérképezése az első és legalapvetőbb lépés a piaci hiányosság által érintett területek beazonosítása és annak ellenőrzése során, hogy valóban indokolt-e az állami támogatás, és ha igen, akkor hol. Az ellenőrzés két lépcsőben hajtható végre: először, a megfelelő szélessávú infrastruktúrával nem rendelkező területek beazonosítása érdekében a hatóságoknak a célzott területen már létező szélessávú hálózatok és szolgáltatások felkutatása céljából piacelemzést kell végezniük. A vizsgált legkisebb területi egység kiválasztása a támogatást nyújtó hatóság mérlegelésétől függ. A feltérképezés történhet postai irányítószám alapján, településenként, helyi kapcsolási területenként (local exchange area)³² stb. Másodszor, a piaci elemzés eredményeit – beleértve a beazonosított célzott területeket és a támogatási intézkedés célját (NGA/szélessávú alaphálózat/felhordóhálózat/stb.) is – nyilvános konzultációra kell bocsátani. A nyilvános konzultációra vonatkozó legjobb gyakorlat alapján az intézkedés részleteit egy megfelelő nyilvánossággal és jó hírnévvel rendelkező honlapon közzé kell tenni és megfelelő időt kell hagyni, hogy az érdekeltek észrevételeket tehessenek. Ha egy üzemeltető az eljárás során kifogásolja a tervezett állami támogatási intézkedést (pl. a meglévő beruházási tervei miatt), a kifogásait a támogatást nyújtó hatóságnak érdemben meg kell vizsgálnia.³³ A támogatás odaítélésére csak akkor kerülhet sor, ha egy ilyen jellegű piaci elemzés és az érdekeltekkel folytatott konzultáció eredményeképpen nyilvánvalóvá válik, hogy a célzott területen nincs összehasonlítható szélessávú szolgáltatás, és a tervek alapján a piac az elkövetkező három évben nem is tervez ilyen szolgáltatást nyújtani. Miután a nyilvános pályázati eljárás során kiválasztották az üzemeltetőt, az átláthatóság további növelése érdekében a támogatást nyújtó hatóságnak közzé kell tennie a győztes ajánlatra, a kiválasztott üzemeltetőre, a projekt által érintett területekre, a beruhá-

³² N 305/2010 – Italy – Reduction of the digital divide in Trentino.

³³ A szélessávú iránymutatás 42. pontja alapján a hatóságok előírhatják üzleti terv és egy részletes kiépítési ütemterv benyújtását, valamint a megfelelő finanszírozás bizonyítékát, vagy bármely olyan bizonyíték benyújtását, amely alátámasztja a magán-hálózatüzemeltetők által tervezett beruházás hiteles és megvalósítható voltát.

zás ütemezésére, a javasolt technológiai megoldás(ok)ra, a támogatás összegére és/vagy a támogatási intenzitásra vonatkozó adatokat.³⁴

Nyílt pályázati eljárás: az iránymutatás utal a közbeszerzési irányelvre³⁵ annak biztosítása érdekében, hogy (1) a támogatás odaítélésekor egyetlen platformot vagy (2) üzemeltetőt se részesítsenek előnyben, (3) a piaci folyamatok eredményeképpen a legmegfelelőbb (technológiai, pénzügyi stb.) megoldások szülessenek, és (4) a támogatás összege a szükséges minimumra korlátozódjon (részfinszírozás – gap funding). A nyilvános pályázati eljárásra vonatkozó kötelezettség miatt a támogatási összegek és a támogatási intenzitások a szélessávú szektorban általában csak utólag, azaz a pályázati eljárás végén és jellemzően a bizottsági döntés meghozatalát követően konkretizálódnak. A támogatás összegegyeztetetőségének vizsgálatakor a Bizottság a bejelentett intézkedés részét képező pályázati kiírás dokumentumait is megvizsgálja. A hatóságok ezért előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül nem írhatnak ki pályázati eljárást: ha a Bizottság arra a megállapításra jut, hogy a kiírás bizonyos rendelkezései nincsenek összhangban a szélessávú iránymutatással vagy a Bizottság más vonatkozó előírásával, a hatóságoknak – az európai uniós szabályoknak való megfelelés érdekében – esetleg át kell írniuk a felhívást, és az egész pályázati eljárást meg kell ismételniük. Ez nagymértékben növelheti az eljárás költségeit.

A gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat: a kiválasztási feltételeknek objektívnak kell lenniük, és nem eredményezhetik bizonyos technológiák kizárását. Részben, de nem teljes mértékben az arra vonatkozó ajánlat alapján a különböző értékelési szempontok (pl. az igényelt állami támogatás összege, a beruházó saját befektetésének

³⁴ Lásd pl. Bajorország szélessávú támogatási programját: <http://breitband.bayern.de/bb/inhalte/Anhaenge/foerder-statistik/Breitband-Foerderung-Bescheidliste.pdf>.

³⁵ Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i európai parlamenti és tanácsi irányelv. OJ L 134., 2004.04.30., 114–240. o. Annak ellenére, hogy a távközlési hálózatok és szolgáltatások beszerzése nem tartozik a közbeszerzési irányelvek hatálya alá, fontos, hogy a kiválasztási eljárás összhangban legyen ezekkel az irányelvekkel (nyílt és diszkriminációmentes eljárás, megfelelő nyilvánosság).

nagysága, az elérni kívánt földrajzi lefedettség, a javasolt technológiai megoldás versenyt támogató természete, fogyasztóbarát árák) révén a hatóságok rangsorolhatják az ajánlatokat és kiválaszthatják a legkedvezőbb pályázatot.

Technológiai semlegesség: a piaci folyamatokra kell bízni, hogy – ideális esetben a pályázati eljárás során – a legmegfelelőbb technológiai platform (vagy platformok kombinációja) kerüljön ki győztesként. Sok esetben a kívánt lefedettséget nem képes egyetlen technológia biztosítani, vagy az gazdaságilag nem lenne ésszerű.³⁶ Figyelembe véve a rendelkezésre álló közpénzek szükségességét, a különböző technológiák kombinációja gyakran a lefedettség maximalizálásának legjobb eszköze.³⁷ Ebben az esetben is fontos ugyanakkor annak hangsúlyozása, hogy a hatóságok egyetlen célzott terület esetében sem határozhatják meg előre a felhasználandó technológiát, hanem annak megválasztását az üzemeltetőknek a pályázati eljárás során meghozott döntésére kell bízni. A technológiasemlegesség elvének – bizonyos esetekben – az is megfelel, ha előre meghatároznak egy bizonyos technológiát. Ez a helyzet fordulhat elő felhordó- és NGA-hálózatok esetén. A jelenlegi piaci és technológiai fejlettségi szinten (1) a megbízható és rugalmas felhordóhálózati szolgáltatásokra vagy (2) a fejlettebb tulajdonságokkal rendelkező szélessávú hozzáférési szolgáltatásokra (NGA) vonatkozó célkitűzés elérésekor a rendelkezésre álló megfelelő technológiák korlátozott száma a valóságban az üvegszálak infrastruktúrákra szűkíti a hatóságok döntési lehetőségeit. Ez a helyzet ugyanakkor – különösen a mobiltechnológián alapuló szolgáltatások esetében – a jövőben változhat, ezért a körülmények megváltozása esetén egyenlő elbánásban kell részesíteni minden összehasonlítható technológiát.

³⁶ Jellemzően ez a helyzet állna elő kevés, szétszórott háztartásokból álló települések bekapcsolásakor egy már meglévő vezetékes hálózatba. Ezek a háztartások vezetékek nélküli, mobiltechnológián alapuló, műholdas, vagy más alternatív megoldással, hatékonyabban érhetők el. Lásd pl. a Bizottságnak az *N 461/2009 – United Kingdom. Cornwall & Isles of Scilly Next Generation Broadband* ügyben hozott határozatát.

³⁷ Lásd pl. az *N 646/2009 – National broadband plan for rural areas in Italy* ügyet, ahol a hatóságok a felhordóhálózat kiépítésének támogatásával egyidejűleg az ország legtávolabbi részein élő végfelhasználók számára közvetlen támogatást nyújtottak műholdas berendezések megvásárlásához.

A meglévő infrastruktúra felhasználása: A hatóságoknak az igényelt állami támogatás csökkentése és a pazarló párhuzamosság elkerülése érdekében a már rendelkezésre álló infrastruktúra használatát kell ösztönözniük. A meglévő infrastruktúra magában foglalhatja (1) a regionális önkormányzat által már megépített és a regionális önkormányzat tulajdonában álló hálózatot; (2) az egyéb rendelkezésre álló passzív infrastruktúrákat, pl. a közutak vagy a vasúti pályák mentén lévő, már meglévő árkokat; (3) a piacon már működő üzemeltetők infrastruktúráját (árkokhoz való hozzáférés, sötétszál-kapacitás bérlete stb.); (4) az egyéb alternatív infrastruktúrát (szennyvízcsatornák, szerelőaknák stb.). A magán- és az állami beruházások elősegítése érdekében a hatóságok ösztönözhetik az üzemeltetőket, hogy a meglévő infrastruktúrájukra vonatkozóan szolgáltatassanak adatokat és jelenítsék meg azt egy központi térképeszeti adatbázisban.³⁸ Ugyanakkor e feltétel nem jelentheti a helyszínen jelentős infrastruktúrával rendelkező inkumbens szolgáltatók előnyben részesítését, különösen azokban az esetekben, amikor harmadik felek nem férhetnek hozzá ehhez az infrastruktúrához vagy az inkumbens szolgáltatóval való versengéshez szükséges alapanyagokhoz. A támogatást nyújtó hatóság a nemzeti szabályozó hatóság segítségével köteles megvizsgálni, hogy a harmadik felek megfelelő módon hozzáférhetnek-e az inkumbens szolgáltatók infrastruktúrájához, és ezáltal egyenlő versenyfeltételekkel vesznek-e részt a pályázati eljárásban.³⁹

Nagykereskedelmi hozzáférés: Az állami támogatás odaítélésének elengedhetetlen feltétele, hogy a kedvezményezett nagykereskedelmi hozzáférést biztosítson a támogatott szélessávú infrastruktúrához

³⁸ Pl. Németország egy, az e célra használható infrastruktúrákat tartalmazó térkép (Infrastruktur-Atlas) kidolgozásába kezdett. Az ehhez szükséges adatokat önkéntes alapon az üzemeltetők szolgáltatják. A térkép elérhető: www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/sid_36A07B74A782DAA6BCB14427FC8B773D/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Infrastrukturatlas/infrastrukturatlas_node.html

³⁹ A Bizottságnak (a majdnem hetvenből; *a cikk megírásakor – a ford.*) eddig egyetlen állami támogatási ügyben meghozott döntését támadták meg a Törvényszék előtt arra való hivatkozással, hogy a kiválasztott (inkumbens) üzemeltető a versenytársa számára nem biztosított megfelelő hozzáférést az infrastruktúrájához, ami lehetővé tette volna egy versenyképes ajánlat megtételét. Lásd a T-362/10. sz. ügyet.

függetlenül attól, hogy jelentős piaci erővel rendelkezik-e. Ellentétben azzal az esettel, amikor a beruházó kizárólag saját forrást használ fel, az adófizetők pénzéért cserébe a kiválasztott üzemeltetőnek erősebb verseny formájában vissza kell térítenie az így kapott előny egy részét. Ezen feltétel hiányában a hatóságoknak talán kevesebb támogatást kellene nyújtaniuk, mivel a kiválasztott üzemeltető a monopoljellegű bérleti díjakból fedezhetné a hálózat kiépítésének költségeit. Bár nagyon rövid távon, a jobb/több hozzáférési termék nyújtásának követelménye és a beruházási költségek (és ezáltal az állami támogatás) csökkentésének igénye fordítottan arányosak lehetnek, hosszú távon azonban a fogyasztói jólét csak a hatékony verseny révén maximalizálható. A monopoljellegű díjak lehetővé tétele közép- és hosszú távon magasabb költségeket eredményez a fogyasztók és a társadalom számára. Az állami támogatás nem szolgálhat eszközül helyi monopóliumok létrehozására. Egy sikeres állami támogatási program egyik legfontosabb feltétele a hozzáférési termékek széles körű kínálata.

Összehasonlító árképzés: a nagykereskedelmi hozzáférési termékek árazása döntő jelentőségű egy támogatási intézkedés sikerességének szempontjából: a magas nagykereskedelmi árak meggátolnák a harmadik fél üzemeltetők piacra lépését és ezáltal csökkentenék a versenyt,⁴⁰ illetve a rosszul meghatározott árképzés torzíthatja a rendszer azon elemeit, amelyek az alternatív üzemeltetőket a befektetői létrán (ladder of investment) való továbblépésre ösztönzik. Ezért egy, a nemzeti szabályozó hatóság által a folyamatos árcsökkenésre való reagálás érdekében javasolt, hatékonyan működő és rendszeresen felülvizsgált árképzési mechanizmus nagy odafigyelést igényel.

Visszakövetelési mechanizmus: a kiválasztott üzemeltetőktől történő információgyűjtés során a támogatást nyújtó hatóságok nehézségekkel találhatják magukat szembe, ezért különösen uniós források felhasználása esetén lényeges, hogy a végrehajtott állami támogatási program ellenőrzése céljából monitoringrendszer működjön. A támogatást nyújtó hatóságok így a kiválasztott üzemeltető szerződösszegése esetén

⁴⁰ Pl. a nagykereskedelmi árak 10%-os növekedése jelentős hatást gyakorolhat a (nagykereskedelmi hozzáféréseken keresztüli) potenciális új belépők piaci részesedésére és a belépők versenyképes lefedettségére. Lásd fent a 16. lábjegyzetet: a WIK Consult által a Vodafone részére készített tanulmány.

meghozhatják a megfelelő intézkedéseket, valamint visszafizettethetik az esetleges túlkompenzációt. A legtöbb támogatást nyújtó hatóság az iparágban szokásos átlagos megtérülési rátát veszi alapul, az e fölötti többlethaszon⁴¹ pedig az intézkedés eredeti támogatási intenzitásának arányában megoszlik a felek között. A teljes többlethaszon visszavétele a támogatott üzemeltetőt nem ösztönözné folyamatos hatékonyságra, ezért a legjobb gyakorlatok szerint a többlethaszon megosztása a követendő példa.

6.2. Az NGA-hálózatokra vonatkozó speciális összeegyeztethetőségi feltételek

Mivel nagyobb versenytorzulással járhat az NGA-infrastruktúra kiépítésének az olyan területeken történő támogatása, ahol már létezik szélessávú alaphálózati infrastruktúra (azaz fehérnek nem minősülő területeken), az ilyen támogatásokhoz további feltételek teljesítése szükséges.

Hozzáférési kötelezettség: a kiválasztott üzemeltető legalább hét éven keresztül hozzáférést kell, hogy biztosítson mind a passzív, mind az aktív infrastruktúra szintjén. Ez nem sérti a nemzeti szabályozó hatóság által esetlegesen előírt hasonló szabályozási kötelezettségeket. A támogatásban részesülő hálózatot úgy kell kialakítani, hogy az az alternatív üzemeltetőknek a támogatott infrastruktúra bármely szintjéhez való hozzáférését biztosítani tudja. A támogatott infrastruktúrának megfelelő hozzáférést kell biztosítania az árkokhoz, megfelelő sötét-szál-kapacitással kell rendelkeznie, továbbá hozzáférhetővé kell tenni a szekrényeket és az aktív hozzáférési termékeket. Az NGA-hálózatok esetében az alacsonyabb beruházási költségek és a hozzáférési kötelezettség közötti, korábban említett fordított arányosság mellett egy (a tagállamok által gyakran hangoztatott –a ford.) további érvet is meg lehet említeni: a ritkán lakott területeken a passzív szinthez való hozzá-

⁴¹ Többlethaszon keletkezhet például alacsonyabb beruházási költségekből, magasabb penetrációból és az előfizetőktől származó magasabb bevételekből (ARPU-average revenue per user; az egy ügyfélre eső átlagos bevétel), mint ami alapján az eredeti üzleti terv készült és ami alapján az állami támogatást odaítélték. (A ford.)

férés biztosítása nem mindig eredményezi a verseny növekedését, mivel alternatív hálózat építése gazdaságilag nem lenne megvalósítható. A bizottsági gyakorlat ebben ez esetben is konzisztens: az ellenkezője bizonyítása hiányában és annak érdekében, hogy a piaci verseny nyílt maradjon, a jelenlegi piaci feltételek mellett a közpénzekért cserébe az új hálózatot a lehető legtöbb szinten (a passzív infrastrukturális elemeket is beleértve—a ford.) meg kell nyitni, lehetővé téve, hogy a piac maga döntse el, mely hozzáférési termékek a legvonzóbbak.

A nemzeti szabályozó hatóságok szerepe: a nemzeti szabályozó hatóságok fontos szerepet játszanak az NGA-hálózatok kiépítése során. Ajánlatos, hogy az állami hatóságok a nagykereskedelmi hálózati hozzáférés feltételeinek meghatározásakor kikérjék a nemzeti szabályozó hatóságok véleményét, főleg azért, mert az NGA-hálózatok kiépítése csak nemrég kezdődött, továbbá a hozzáférési termékeket még nem alakították ki teljesen, vagy azok még nem állnak teljes mértékben rendelkezésre. Néhány országban még a nemzeti versenyhatóság véleményét is kikérik.⁴² A Bizottság tapasztalatai alapján a nemzeti szabályozó hatóságokat különböző mértékben vonják be az állami támogatási programokba, illetve azok különböző mértékben hajlandóak részt venni a programok kialakításában. A jól kialakított projektekre jellemző, hogy a nemzeti szabályozó hatóság képviselői az állami támogatási program kialakításáért felelős csapat tagjai, vagy pedig útmutatást nyújtanak arra nézve, hogy hogyan lehet a hozzáférési feltételeket a legmegfelelőbb módon meghatározni.⁴³ Más esetekben a nemzeti szabályozó hatóság segítséget nyújt a támogatást nyújtó hatóság számára a hozzáférést igénylők és a támogatott infrastruktúra üzemeltetője közötti viták megoldásában. Ha a nemzeti szabályozó hatóságnak komoly kétségei támadnak a támogatási intézkedés kialakításával kapcsolatban, ez jelzésértékű kell, hogy legyen a támogatást nyújtó hatóság és a Bizottság számára abban a kérdésben, hogy a támogatási intézkedés összhatását nézve valóban előnyös-e. Szerencsére egyre több nemzeti szabályozó hatóság ismeri fel, hogy az elektronikus hírközlési piacok nyitottságának megőrzésében és a piaci verseny fenntartásában játszott szerepüket

⁴² Ez a következetes gyakorlat pl. Olaszországban.

⁴³ Lásd pl. a svéd szabályozó hatóságnak (PTS) a támogatást nyújtó hatóságok részére nyújtott útmutatását: www.pts.se/upload/Ovrigt/Internet/Bredband2010/riktlinjer_bredbandsstod_landsbygd_2010-09-16.pdf

jobban be tudják tölteni, ha az ágazati szabályozás alkalmazására vonatkozó főtevékenységüket az állami támogatási intézkedésekben való aktív részvétellel ötvözik.

Hatékony és teljes körű szétválasztás (unbundling): az állami támogatásban részesülő NGA-hálózati architektúra hatékony és teljes körű szétválasztást kell, hogy biztosítson, így kielégítve a különböző típusú hálózati hozzáférésekre vonatkozó üzemeltetői igényeket, beleértve a nyílt és nagykereskedelmi alapon kínált aktív és passzív hozzáférési termékeket. Mivel az NGA-területeken a hatékonyan és teljes körűen szétválasztott projektek szisztematikusan még nem érhetőek el, illetve még kidolgozás alatt állnak,⁴⁴ az állami támogatásban részesülő hálózatok a hozzáférési termékeknek az elérhetővé válásával válnak működtethetővé, vagy úttörő szerepet kell játszaniuk majd a megfelelő hozzáférési termékek kidolgozásában. A teljes körű és hatékony szétválasztás figyelembevétele érdekében a szélessávú iránymutatás – a technológiasemlegesség elvének teljes tiszteletben tartása mellett – előnyben részesíti az olyan többszálás hálózatok kiépítését, amelyek mind a P2P, mind a PON technológiákat⁴⁵ támogatni tudják, és ezáltal elősegítik a hosszú távú versenyt. Ebből a szempontból a támogatást nyújtó hatóságok kezébe erős eszköz került arra vonatkozóan, hogy – a technológiasemlegesség elvének teljes tiszteletben tartása mellett – a versenyt támogató architektúrákat részesítsék előnyben, például a nyílt pályázati eljárás során magasabb pontszámokat adva az ilyen ajánlatoknak.

⁴⁴ Pl. az Ofcom Nagy-Britanniában elfogadta a fejlettebb bitfolyam-típusú hozzáférést (VULA) a BT optikai szálas hálózatán (figyelembe véve pl. a BT funkcionális szétválasztását is). Az Európai Bizottság elfogadta a hírközlési szabályozással foglalkozó Ofcom javaslatát, ami kimondja, hogy a BT-t kötelezzék, hogy az az alternatív üzemeltetők számára biztosítson 'virtuális' hozzáférést: azaz egy ilyen jellegű hozzáférés csak átmeneti intézkedés legyen, és hogy a szálak teljes körű szétválasztása azonnal kötelező legyen, amint az technikailag és gazdaságilag is lehetségessé válik.

⁴⁵ P2P (point-to-point) technológia: pont-pont közötti technológia. PON (passive optical network): passzív optikai hálózat – pont és több pont közötti (point-to-multipoint) technológia. (A ford.)

7. A sikeres projektkidolgozásra vonatkozó észrevételek

*„Néhány éven belül a szélessávú hálózatokhoz való hozzáférés olyan olcsó lesz, hogy nem is tudjuk majd, rácsatlakoztunk-e már az internetre, vagy sem.”
(Gerd Leonhard, médiajövő-kutató)*

A Bizottságnak a szélessávú tervezetek állami támogatásának értékelése során szerzett tapasztalatai alapján a következő tényezők hozzájárulhatnak egy szélessávú alaphálózat vagy NGA-hálózat kiépítését tartalmazó projekt sikerességéhez.

- Egy állami támogatási intézkedés hatékonyabb, ha az része egy átfogóbb (nemzeti) szélessávú stratégiának, ami nem csak az infrastruktúrafejlesztésre vonatkozó elképzeléseket tartalmazza, hanem egy olyan világos akciótervet is, amely a keresleti és a kínálati oldalra vonatkozó kiegészítő jellegű intézkedéseket, adminisztratív, szabályozó jellegű és egyszerűsítési ösztönzőket foglal magában azzal az általános célkitűzéssel, hogy növelje a szélessávú hálózatok elterjedését és lefedettségét, valamint hogy támogassa a versenyt.
- A támogatási intézkedés teljes körű átláthatósága és az összes érdekelt félnek (kereskedelmi üzemeltetők, a nemzeti szabályozó hatóság, helyi hatóságok stb.) a projekt kidolgozásában való aktív részvétele lényeges a kereskedelmi ösztönzők és a közérdek közötti helyes egyensúly megtalálásában.
- A szélessávú fejlesztés alapvető előfeltétele, hogy valamennyi régióban elérhető legyen egy megfelelő üvegszálas felhordóhálózat.
- Az esetek többségében a szélessávú hálózatok nagymértékű (vagy akár univerzális) lefedettsége – figyelembe véve a hálózatok gazdaságtanát – csak a technológiák vegyes használatával érhető el.
- A passzív infrastrukturális elemekre korlátozódó támogatás számos, NGA-hálózat kiépítését tervező üzemeltető számára nyújthat segítséget.
- A kizárólag passzív infrastrukturális elemekre korlátozódó állami tulajdon diszkrimináció nélkül valamennyi piaci üzemeltető részére előnyös lehet. A versenynek az ilyen jellegű beavatkozásból eredő torzulása korlátozott maradhat, mivel állami vál-

lalatok közvetlenül nem versenyeznek a távközlési üzemeltetők főtevékenységeivel (nagy- és kiskereskedelmi szolgáltatások).

- Annak érdekében, hogy a végfelhasználók részére egy alacsonyabb díjakkal és magasabb szolgáltatási színvonallal működő versenyző piacot építsenek ki a szélessávú ágazatban, a támogatást nyújtó hatóságoknak döntő jelentőségű versenyt támogató intézkedések meghozatalában kell közreműködniük. Ilyen különösen a támogatásban részesített hálózatokhoz és hálózati architektúrákhoz történő teljes körű és hatékony nagykereskedelmi hozzáférés, ami elősegíti a hosszú távú versenyt (pl. a többszörös felépítésű hálózatok kiépítése, a P2P infrastruktúrák létrehozása).

A szélessávú iránymutatás célja, hogy a szélessávú infrastruktúrák állami támogatását „intelligens befektetéssé” tegye, azaz egy olyan befektetéssé, ami nem csak hozzájárul az infrastruktúra fejlesztéséhez, és ösztönzi azt, hanem támogatja egy nyitottabb és versenyképesebb helyzet megteremtését az elektronikus hírközlési szektorban, megkönnyítve talán ezáltal a jövőbeli szabályozását is.

Az alacsony árakon kívül az is cél, hogy – Leonhard nyomán szabadon – *úgy legyen mindenütt megfelelő szélessávú hálózati hozzáférés, hogy ne legyen különbség, hogy egy kis faluban vagy egy nagyvárosban vagyunk*, és hogy a szolgáltatók különböző versenyző platformokon kínáljanak szélessávú hozzáférést úgy, hogy *mindegy legyen a számunkra, milyen technológiát is használunk*. Az intelligens módon kialakított állami támogatási intézkedések hozzájárulhatnak e célkitűzések eléréséhez.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGNAK
A FILMSZÍNHÁZAK DIGITALIZÁCIÓJÁT
ELŐSEGÍTŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSRA
VONATKOZÓ GYAKORLATA

SZIRBIK MIKLÓS¹

Tárgyszavak: filmszínház-közlemény, filmszínházak digitalizációja, kultúrát előmozdító támogatás, gazdasági tevékenység előmozdítása, belső piaci verseny torzulása

1. Bevezetés

Magyarországon az elmúlt években folyamatosan csökkent a művész filmeket is játszó art filmszínházak száma és a mozik általános látogatottsága.² Mindeközben a digitális forradalomnak köszönhetően 2012 januárjától a multiplex mozik átállnak a digitális vetítésre, így a nagyobb forgalmazók várhatóan csak digitális formátumban terjesztik majd a filmeket. Kisebb mozik, főképpen vidéken, és az art filmszínházak általában nem rendelkeznek elegendő saját forrással a digitális

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

² Lásd a Kultúraért Felelős Államtitkárság közleményét. Elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/kulturaert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szocs-geza-kihirdette-az-art-mozi-digitalizacios-palyazat-eredmenyet>.

vetítésre való átállás megvalósításához, és ez veszélybe sodorja a fennmaradásukat.

A filmszínházak digitális átállását segítő, számos támogatási intézkedést vezettek be a tagállamok.³ Az Európai Unió számos más tagállamához hasonlóan,⁴ Magyarországon is felmerül az a kérdés, hogy a nemzeti és egyetemes filmkultúra művei hogyan maradhatnak elérhetőek a nagyközönség számára?⁵ Jelen írás ezeknek a támogatásoknak a versenyjogi feltételeit és a Bizottság vonatkozó gyakorlatát elemzi.

Az Európai Bizottság 2001 szeptembere óta hatályos filmipari és egyéb audiovizuális művek bizonyos jogi aspektusaival kapcsolatos közleményét⁶ (a továbbiakban: filmszínház-közlemény⁷) legkésőbb 2012. december 31-i hatállyal új közlemény váltja fel.⁸ Ezzel kapcsolatosan jelen cikk kitér arra, hogy az új filmszínház-közlemény tervezete⁹ tartalmaz-e lényeges változásokat ebben az összefüggésben.¹⁰

Jelenleg a Bizottság – speciális jogszabályok híján – az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdését alkalmazva vizsgálja a mozik digitalizációját segítő támogatások összeegyeztethetőségét a belső piaccal. A digitalizáció támogatásának uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyez-

³ Magyarországhoz lásd N 202/2008. sz. ügy (Filmszakmai támogatási program), HL C 273., 2008.10.28., 3. o. A többi tagállam gyakorlatához lásd European Audiovisual Observatory, IRIS-Plus 2010-2, 9. o.

⁴ A többi tagállam gyakorlatához lásd European Audiovisual Observatory, IRIS-Plus 2010-2, 9. o.

⁵ Lásd a Népszabadság Online „A Muzik digitális táblája” 2012. április 13-ai cikket. Elérhető: http://nol.hu/kult/20120413-a_mozik_digitalis_tablaja.

⁶ COM (2001) 534 final, 2001.09.26.

⁷ A „filmszínház-közlemény” kifejezés az Unió gyakorlatban általánosan használatos angol „Cinema Communication” vagy német „Kinomitteilung” kifejezések példáját követi.

⁸ European Audiovisual Observatory, IRIS-Plus 2012-3, 7. o.

⁹ Az új filmszínház-közlemény tervezetét lásd: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/draft_communication_hu.pdf

¹⁰ A most hatályos filmszínház-közlemény kizárólag a filmgyártás állami támogatásával kapcsolatos versenyjogi szabályok ágazatspecifikus alkalmazását tartalmazza, és ezért közvetlenül nem alkalmazható a mozik digitalizációját elősegítő támogatásokra. Lásd a Bizottság N 477/04 határozatát (Egyesült Királyság), 2005.01.19. HL C 159., 2005. 25. o.

tethetőségének elbírálása esetében az EUMSZ 107. cikk (3) bek. c)¹¹ és d)¹² pontjai különösen fontosak. Az EUMSZ versenyjogi rendelkezéseinek a közvetlen alkalmazása, és az ezzel együtt járó hosszadalmas bizottsági eljárás előtt azonban érdemes megvizsgálni, hogy egy adott támogatás megfelel-e a csekély összegű (de minimis) támogatásra vonatkozó, illetve az általános csoportmentességi rendelet¹³ feltételeinek. A filmszínházakra vonatkozó támogatási programok ugyanis általában az art mozik és a vidéki mozik támogatását, valamint a mozik digitális technológiára való átállását támogatják,¹⁴ és a Bizottság álláspontja szerint ezek az intézkedések az alacsony költségvetésük miatt a csekély összegű (de minimis) támogatásra vonatkozó rendelet (továbbiakban: de minimis rendelet) hatálya alá sorolhatók.¹⁵ A Bizottság ezen túlmenően lehetségesnek tartja a csoportmentességi rendelet kis- és középvállalkozások (KKV-k) felújításához nyújtott támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását is.¹⁶ Amennyiben azonban a támogatás összege meghaladja a de minimis rendeletben, illetve az általános csoportmentességi rendeletben előírt kereteket, az intézkedést közvetlenül az EUMSZ 107. cikke alapján kell vizsgálni.

¹¹ EUMSZ 107. cikk (3) bek. c): az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás.

¹² EUMSZ 107. cikk (3) bek. d): a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás.

¹³ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.); A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) (HL L 214., 2008.08.09., 3. o.).

¹⁴ Magyarországgal kapcsolatosan lásd a Kultúraért Felelős Államtitkárság közleményét. Elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/kulturaert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szocs-geza-kihirdette-az-art-mozi-digitalizacios-palyazat-eredmenyet>.

¹⁵ Lásd a Bizottság által 2012-ben nyilvánosságra hozott új filmszínház-közlemény tervezetének 18. pontját: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/draft_communication_hu.pdf

¹⁶ Lásd az új filmszínház-közlemény tervezetének 18 pontját. A tervezet elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/draft_communication_hu.pdf.

2. Konkrét példák a Bizottság esetjogából

2.1. N 477/04 sz. határozat (Egyesült Királyság)¹⁷

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése d) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

A filmszínházak digitális felvételek lejátszására alkalmas felszereléssel való ellátása egyértelműen műszaki fejlesztési célokat szolgál, és nem feltétlenül segíti a kulturális célok előmozdítását.¹⁸ Amennyiben azonban a támogatási program a digitalizációra nyújtott támogatást ahhoz a feltételhez köti, hogy a kedvezményezett filmszínház kulturálisan értékesnek minősített filmeket¹⁹ előre meghatározott arányban vetítsen, alkalmazható összeegyeztethetőségi jogalkapként az EUMSZ 107. cikk (3) bek. d) pontja.

A 2004 decemberétől 2006 márciusáig tartó angliai program keretében az országban működő 3500 vetítő terem közül 180–220 teremben kellett az új technológiát bevezetni, és ezáltal az egész országot lefedő hálózat alakult ki. A konkrét támogatás a vetítógép és szerver beszerzéséhez, beüzemeléséhez, karbantartásához, továbbá az alkalmazottak képzéséhez biztosított egyszeri, vissza nem térítendő juttatást 40 és 74 % közötti támogatási intenzitással. A digitális technológia négy évre szóló lízing szerződés keretében került a mozikba, minden mozi esetében 20 300 euró költséggel. Ezenfelül a filmszínházak további költsé

¹⁷ N 477/04. számú határozat – UK Film Council Distribution and Exhibition Initiatives, - Print and Advertising Fund (Egyesült Királyság) HL C 159., 2005.19.01., 25. o.

¹⁸ A Bizottság erre a megállapításra jut mozik műszaki felszerelését támogató következő programokkal kapcsolatosan: NN 84/2004. és N 95/2004. sz. határozatokat (Franciaország) HL C 305., 2006.12.14. 12. o.), valamint az NN 70/2006. sz. határozat – (Finnország) HL C 268., 2009.11.10. o. C 268 17. o. (88) pontja.

¹⁹ Lásd az N 477/04. sz. határozatot (Egyesült Királyság): A kulturálisan értékesnek minősített filmek (pl. külföldi nyelvű) egyéni kiválasztását a támogatást nyújtó szervezet (UK Film Council) nem befolyásolta közvetlenül. A UK Film Council az angliai bevezetés előtt álló összes film közül kiválasztotta és külön listán közzétette a saját szakértői megítélése szerint kulturálisan értékes filmeket. Erről a listáról a mozik szabadon választhattak.

gek támogatását is igényelheték, amennyiben szükséges volt a digitális technológiát befogadó vetítő fülke átalakítása.

A támogatási kérelmek értékelésekor a következő szempontok voltak mérvadóak:

- a filmszínház mérete; földrajzi elhelyezkedése és a vonzáskörzetben élő lakosok száma,
- a vetítők és ülőhelyek száma,
- a kulturálisan értékesnek minősített filmek vetítési arányának és tényleges nézettségének a kérelmező által vállalt növelése a támogatott beruházás előtti évhez képest,
- a kulturális filmek népszerűsítése,
- tervezett ismeretterjesztő rendezvények a helyi lakosság számára (pl. iskolai filmklub vagy helyi alkotók filmjeinek bemutatása),
- látásukban, illetve hallásukban korlátozott nézők számára alkalmas filmek (felirat, illetve hanglámondás²⁰) bemutatása.

A Bizottság álláspontja szerint az ilyen jellegű intézkedés akkor felel meg az EUMSZ 107. cikk (3) bek. d) pontjának, ha a kulturálisan értékesnek minősítendő filmek kiválasztásakor nem részesül előnyben az adott ország hazai filmipara. A Bizottság ugyanakkor nem kíván befolyást gyakorolni arra, hogy a tagállam milyen kritériumok alapján állapítja meg a kulturális értéket.²¹

A Bizottság nem kifogásolta, hogy a kulturálisan értékesnek minősülő filmek nézettségének növekedési arányát nem számszerűsítették az angol hatóságok. Azok a filmszínházaknak részesültek előnyben a támogatásról való döntésnél, amelyek a többi jelentkezőhöz képest a legnagyobb mértékben kívánták növelni a kulturálisan értékes filmek vetítési arányát. Csupán néhány százaléknyi növelés is elegendő lehetett.

A Bizottság a támogatási programmal kapcsolatosan megállapította azt is, hogy nem várható a közös érdekekkel ellentétes hatás az Unión belüli kereskedelemre, illetve versenyre.

²⁰ Ún. „Audio Description”.

²¹ Lásd a Bizottság N 477/04. sz. határozatát (Egyesült Királyság); 2005.01.19. HL C 159., 2005. 25. o. A kulturálisan értékesnek minősített filmek (pl. külföldi nyelvű) egyéni kiválasztását a támogatást nyújtó szervezet (UK Film Council) sem befolyásolta közvetlenül. A UK Film Council az angliai bevezetés előtt álló összes film közül kiválasztotta és külön listán közzé tette a saját szakértői megítélése szerint kulturálisan értékes filmeket. Erről a listáról a mozik szabadon választhattak.

A határozat értelmében elsősorban a program mérete miatt nem kellett számítani a közös érdekekkel ellentétes versenytorzítással. A program alapján ugyanis az ország vetítőtermeinek legfeljebb 6%-a részesülhetett támogatásban, legfeljebb 75%-os támogatási intenzitással.

A Bizottság további szempontként hangsúlyozta azt a tényt, hogy a kulturális filmek diszkriminációtól mentes kiválasztása alkalmas az ilyen jellegű filmekkel történő Unión belüli kereskedelem általános élénkítésére. Azaz a Bizottság álláspontja szerint mindaddig nem lehet versenytorzító hatása a kulturális filmek nézettségének növelését szolgáló támogatásnak, amíg külföldi filmeket nem részesítik negatív megkülönböztetésben.

2.2. NN 70/2006 (Finnország)²²

A filmszínházak digitális átállását támogató programok jóváhagyása során a Bizottság alapvetően az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontját alkalmazza.²³

Egy eredetileg 2008-ban bevezetett, majd 2010-től 2013-ig meghosszabbított finnországi program lehetőséget nyújtott a Bizottságnak egy sokrétű támogatási program vizsgálatára, amely egyaránt tartalmazott kulturális és gazdaságfejlesztési elemeket is.

A program elsősorban filmgyártás és filmterjesztés támogatására koncentrált, de lehetővé tette a filmszínházak modernizálását, így a digitális átállását is támogatta.²⁴

A fent ismertetett angol programmal ellentétben, a finn támogatási program mozikra vonatkozó elemei nem kötötték a támogatást ahhoz a feltételhez, hogy a kedvezményezett mozi kulturálisan értékesnek minősülő filmeket vetítsen. A filmszínházak digitalizálása általánosan egy vál-

²² NN 70/2006. sz. állami támogatás – (Finnország) HL C 268., 2009.11.10. o., C 268., 17. o.

²³ NN 84/2004. és N 95/2004. sz. határozatokat (Franciaország) HL C 305., 2006.12.14. 12. o.), valamint az NN 70/2006. (Finnország) HL C 268., 2009.11.10. 17. o. (88) pontja.

²⁴ Az NN 70/2006. határozat (Finnország) HL C 268., 2009.11.10., 17. o., 28., 42. és 87–88. pontjai alapján a Bizottság megállapításai nem kizárólag a digitális vetítésre való átállásra vonatkoznak, hanem bármely eszközbeszerzésre, amely a mozi műszaki korszerűsítésén keresztül segíti annak fennmaradását.

tozatos mozifilmprogram országsszerte működő elérhetőségét, az ország mozi hálózatának fenntartását, modernizálását és fejlesztését célozta.

A Finnországban működő mozik számának jelentős csökkenését²⁵ is megfékezni hivatott program a digitalizálás elősegítésére a következő támogatási lehetőségeket tartalmazta:

- *Art mozik* és kisméretű mozik (1–3 vetítőterem) a földrajzi elhelyezkedőségüktől függetlenül részesülhetnek támogatásban.
- *Kisméretű településeken* (legfeljebb 50 000 lakos) működő mozik támogatásban részesülhetnek. Ebben a csoportban a támogatást a finn hatóságok csekély összegű (de minimis) támogatásként biztosították a de minimis rendelettel összhangban.
- *Közepes méretű településeken* (50 000–250 000 lakos) működtetett mozik, *multiplex mozik*, illetve *nagy mozi lánc egységeként üzemelő mozik* következő kritériumok alapján részesülhetnek támogatásban:
 - a) az általános üzemeltetési körülmények, mint például a mozi földrajzi elhelyezkedése és a vonzáskörzetében élő lakosok száma indokolják a támogatást a mozi fenntarthatóságával kapcsolatban,
 - b) a filmszínház támogatás nélkül nem tudná megvalósítani a digitalizációt, és ezáltal hosszú távon veszélybe kerülne az életképessége.
- *Nagytelepülésen* (főváros kb. 900 000 lakos) üzemelő *multiplex mozik*, illetve *nagy mozilánc egységeként üzemelő mozik* nem részesülhetnek támogatásban.

A támogatási intenzitás az összköltség 60%-ig vagy 25 000 euróig terjedhet, amennyiben az összköltség nem halad meg 50 000 eurót. Több mint 50 000 euró összköltség esetében a támogatás maximum 50%-ig terjedhet. Ezen túlmenően egy adott eszköz beszerzésére vonatkozó támogatás²⁶ nem haladhatott meg 50 000 eurót, illetve 80 000 eurót épületfelújításra nyújtott támogatásoknál.

A Bizottság elismerte, hogy a támogatás egyik fő célja a mozikban elérhető filmek sokoldalúságának megőrzése. A digitális vetítésre való átállás, illetve bármely műszaki modernizálás ugyanakkor nem állnak

²⁵ Míg 2004-ben még összesen 219 mozi üzemelt 336 vetítőteremmel, 2007-re csak 199 mozi maradt, 316 vetítőteremmel.

²⁶ Az eszközbeszerzés általánosan értendő, nem kizárólag digitális vetítésre való átállásra vonatkozott.

közvetlen összefüggésben az audiovizuális tevékenységek kulturális aspektusaival, hanem azok műszaki hátterével.²⁷ A Bizottság ezek alapján elutasította 107. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt jogcím alkalmazhatóságát az összeegyeztethetőség vizsgálatakor.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

A finn támogatási program tekintetében a Bizottság az intézkedés egészét szükségesnek és arányosnak minősítette. A támogatás céljainak eléréséhez (mozifilmek elérhetőségének biztosítása a vidéki térségekben és az art mozikban) ugyanis a támogatás szükséges volt, mert az érintett kisméretű filmszínházak a fennmaradásuk veszélyeztetése nélkül nem tudnák önerőből megvalósítani a beruházásokat. Ugyanakkor a támogatás arányosnak is bizonyult, mert elsősorban kisméretű mozikra és art mozikra volt korlátozva. Multiplex mozik és moziláncok csak közepes méretű településeken részesülhettek támogatásban, és csak abban az esetben, ha az érintett filmszínház fennmaradása a támogatott digitalizáció nélkül veszélybe került volna. A Bizottság továbbá hangsúlyozta a viszonylag alacsony támogatási összegeket és a támogatás csekély földrajzi kihatását, amelyeknek köszönhetően a támogatástól nem várható különösebb hatás a kereskedelemre és a tagállamok közötti versenyre.

3. Az új filmszínház-közlemény

Az új, 2012. december végéig elfogadni tervezett filmszínház-közlemény egyik alapvető kiindulópontja, hogy a digitális forradalomnak köszönhetően a közönség jobban hozzáférhet az audiovizuális alkotásokhoz, és több néző láthat európai filmeket. A Bizottság a mozik támogatását nem tenné lehetővé az új közlemény alapján, azzal érvelve, hogy ez a támogatás elsődlegesen gazdasági célú (és nem kulturális).

²⁷ Az NN 70/2006. sz. határozat (Finnország) HL C 268., 2009.11.10. 17. o., 28., 42. és 87–88. pontjai alapján a Bizottság megállapításai nem kizárólag a digitális vetítésre való átállásra vonatkoznak, hanem bármely eszközbeszerzésre, amely a mozi modernizálásán keresztül segíti annak fennmaradását.

Ebben az összefüggésben a Bizottság külön rámutat arra a jelenségre, hogy a tagállamok a filmszínházak számára is támogatást nyújtanak, például a vidéki moziknak, vagy az art moziknak, illetve a digitális filmvetítésre történő átállásra.²⁸ A Bizottság álláspontja szerint azonban az így biztosított összegek rendszerint elenyészőek, így elegendő a de minimis rendelet által megengedett támogatási összeg, illetve a kis- és középvállalkozások (KKV-k) beruházásaihoz nyújtott támogatási lehetőség az általános csoportmentességi rendeletben foglaltak értelmében.

Amennyiben egy konkrét eset különleges körülményei ennél magasabb összegű támogatást tesznek indokolttá, azt a Bizottság továbbra is egyedileg kívánja megvizsgálni, és ezért nem tartja szükségesnek, hogy speciális szabályokat fogadjon el a filmszínházak működési vagy beruházási támogatását illetően.

A fentiek alapján tehát a Bizottság fokozott figyelemmel követi a digitális forradalom következményeit, ugyanakkor a filmszínházaknak a digitális vetítésre történő átállását segítő támogatásokat nem kívánja az új filmszínház-közlemény keretében szabályozni. Az ilyen jellegű intézkedések versenyjogi vizsgálatokor tehát a közeljövőben is a Bizottság jóváhagyását kell kérni, ha a csekély összegű támogatás vagy általános csoportmentességi rendeletek általános kritériumai nem alkalmazhatók.

E tekintetben Magyarország 2012 októberében csatlakozott egy német, osztrák és francia kezdeményezéshez, amely arra kéri a Bizottságot, hogy a mozik támogatása is kerüljön be a jövőbeli közlemény hatálya alá.²⁹ Az említett tagállamok rámutatnak arra, hogy a mozik a legnagyobb társadalmi és kulturális találkozó helyek a kulturális ágazatban. Véleményük szerint a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az álláspontját és el kell ismernie a közlemény tervezetben, hogy a mozik kulturális helyek, és ezért támogathatók a közlemény alapján. A filmek ugyanis csak akkor fogják elérni a nézőket, ha a mozik léteznek.

²⁸ Lásd az új filmszínház-közlemény tervezetének 18. pontját. A tervezet elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/draft_communication_hu.pdf.

²⁹ Lásd az eredetileg német kezdeményezés 5. oldalát. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/germany_de.pdf.

4. Összefoglaló

A digitális forradalom következtében nehéz helyzetbe kerültek a filmszínházak, különösen a kisebb mozik, illetve az art mozik. A Bizottság gyakorlata által megalapozott jogi környezet a támogatást nyújtani kívánó szervezet számára előreláthatóvá teszi a tervezést. Kulturális jellegű támogatást a Bizottság abban az esetben fogad el, ha a digitalizációt megvalósító kedvezményezett kötelezettséget vállal kulturálisan értékes művek bemutatására.³⁰ Amennyiben a digitalizációra nyújtott támogatás gazdasági tevékenység előmozdítása érdekében valósul meg, azaz nem kulturális szempontok miatt, a Bizottság főként a kis térségekben működő mozik, illetve art mozik támogatását fogadja el. Nagyobb filmszínházak, illetve nagyvárosban üzemelő mozik esetében a támogatás csak szigorúbb feltételek mellett valósulhat meg, általában akkor, ha az érintett filmszínház a támogatott digitalizáció nélkül életképtelenné válna.

Magyar viszonyok között, ahol az érintett mozik önkormányzati tulajdonban vannak, az általános csoportmentességi rendelet kis- és középvállalkozásokra vonatkozó szabályainak alkalmazása nem lehetséges. Szintén kérdés, hogy a de minimis rendelet által biztosított, a moziláncok esetében a vállalkozásonként a három évenkénti 200 000 euró (kb. 55 millió forint) támogatás nyújtása elegendő-e. A csekély összegű támogatás három évenkénti kerete leginkább azokban az esetekben nem elegendő, amikor a moziláncokon belül az egyes mozik működését, fennmaradását is támogatni kell, nem csak a digitalizációt jelentő egyszeri eszközbeszerzését.

A fentiek alapján várható, hogy hamarosan Magyarországnak is komogatni kell a Bizottság ajtaján, hogy a digitális technológiára való átállás támogatásához megszerezzük a Bizottság jóváhagyását.

³⁰ A fentiekben ismertetett N 477/04. sz. határozat (Egyesült Királyság) alapján elmondható, hogy a kulturálisan értékes művek bemutatása mellett kulturális programok, filmklubok rendezése is segítheti a támogatás Bizottság általi kedvező megítélését.

AZ AMSZTERDAMI ÖNKORMÁNYZAT
ÉS PARTNEREI BEFEKTETÉSE
A FIBRE-TO-THE HOME¹ HÁLÓZAT KIÉPÍTÉSÉBE
(CITYNET AMSTERDAM)²

AGG ZOLTÁN³

Tárgyszavak: piaci magánbefektető alapelve, beruházás költsége, maradványérték, szélessávú infrastruktúra

Amszterdam Önkormányzata (továbbiakban: Önkormányzat) 2004-ben úgy döntött, hogy megvizsgálja a fiber-to-the-home (FttH) elektronikus kommunikációs hálózat kiépítésének lehetőségét és a kiépítéshez kapcsolódó befektetési megoldásokat. Ezzel a folyamattal párhuzamosan az Önkormányzat megkereste a Bizottságot és kérte a megerősítését annak, mely szerint a megvalósuló intézkedés EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése (jelenleg EUMSZ 107. cikk (1)) alapján nem jelent majd állami támogatást. A Bizottság felhívta a holland hatóságok figyelmét, hogy ennek kimondására csak akkor van lehetőség, ha megtörténik a tervezett intézkedés bizottsági bejelentése. A holland hatóságok a Bi-

¹ Szélessávú elérési pont biztosítása az otthonok részére.

² C 53/2006, (ex N 262/05.) sz. ügy – Citynet Amsterdam - investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network, HL [2007] C134., 2007.06.16., 9–21. o. C 53/2006 (ex N 262/05, ex CP 127/2004.) sz. ügy – Investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home, HL [2008] L247., 2008.09.16., 27–49. o.

³ Agg Zoltán a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

zottság felé a jogbiztonsági bejelentésben a piaci magánbefektető elvét⁴ alkalmazva zárták ki az állami támogatás meglétét.

1. A beruházás leírása

A tervek szerint az FttH hálózat Amsterdam mintegy 37 000 háztartásának biztosítana szolgáltatást, amely lefedi Zeeburg, Oost-Watergraagsmeer kerületeit, azaz közel 10%-át a városnak. Az Önkormányzat hangsúlyozta, hogy a későbbiekben szeretné kiterjeszteni a hálózatot Amsterdam más részeire is, ami akár 400 000 háztartást is érinthet. A fejlesztés érdekében az Önkormányzat előzetesen tanulmányokat, piackutatásokat készített, illetve felvette a kapcsolatot a potenciális befektetőkkel, majd 2005 decemberében hivatalosan döntött, hogy mely alapvető feltételek mentén hajtja végre a beruházást.

A projekt megvalósítása alapvetően egy háromszintű modellen alapul. Az első szinten a passzív hálózati infrastruktúra helyezkedik el⁵. A működési elv alapján a passzív infrastruktúrát telekommunikációs berendezésekkel aktiválják, ami létrehozza a második szintet. Ezt a már aktív hálózatot a nagykereskedelmi hozzáférést biztosító partner irányítja, fenntartja, és biztosítja a szolgáltatásokat a kiskereskedelmi szolgáltatásnyújtók felé. Az aktív szint működtetése magában foglalja az irányítási, ellenőrzési és fenntartási eszközöket, amelyek teljes egészében működtetik a hálózatot⁶.

A tervek szerint a központi üzemeltető minden kiskereskedő részére megfelelő hálózati hozzáférést fog biztosítani, akik internet alapú szolgáltatást (televízió, szélessáv, telefonálás, egyéb) nyújtanak a potenciális ügyfelek (végfelhasználók) részére. Ez egyben azt is jelenti, a kiskereskedői szint a modell a harmadik szintje. Annak érdekében, hogy a fenti szolgáltatásokat biztosítani tudják az ügyfelek részére, a kiskereskedelmi szolgáltatásnyújtóknak befektetéseket szükséges eszközölniük, többek között olyan berendezésekbe, amelyek biztosítják a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges saját platformot (pl. ügyfélkapcsolatok, számlázás, fenntartás).

⁴ Market Economy Investor Principle – MEIP.

⁵ Pl. kábelcsatorna, optikai üvegszál, kabinetek.

⁶ Pl. adatátviteli kapcsolók, routerek, elosztók.

A projektben érdekelt legfőbb vállalkozás a Glasvezelnek Amsterdam cv (továbbiakban: GNA), amelynek tulajdonosai az Önkormányzat, két magánbefektető (az ING Real Estate (továbbiakban: ING RE⁷ és a Reggfiber⁸), valamint lakásszövetkezetek öt leányvállalata⁹. A felek 2006. április 1-jén együttműködési megállapodást, majd ezt követően 2006. május 26-án befektetési megállapodást írtak alá. A befektetési megállapodás alapján az Önkormányzat 6 millió eurót, az ING RE és a Reggefiber egyenként 3 millió eurót, három lakásszövetkezet egyenként 1,5 millió eurót és kettő pedig 750 ezer eurót fektetett be. A sajáttőke-befektetés mértéke tehát mintegy 18 millió eurót tesz ki. A tulajdoni hányad a befektetés arányában került meghatározásra. Mindazonáltal a beruházás tervezett költségvetése mintegy 30 millió eurót volt. A tervek szerint a GNA a saját forrásokon kívül hitelt is vesz fel.

A projekttervek alapján a GNA passzív infrastruktúráját a tenderen kiválasztott BBned¹⁰ aktíválja és működteti. A központi üzemeltetéshez szükséges befektetéseket a BBned hajtja végre, lízingeli a hálózati technológiát a GNA-tól, és saját kockázatára szolgáltatást nyújt a kiskereskedelmi szolgáltatók felé. Ennek ellentételezéseként díjat fizet a GNA-nak azon háztartások után, amelyek használják a GNA passzív infrastruktúráját. Azok a szolgáltatások, amelyeket az új hálózat biztosít, értelemszerűen versenyezni fognak a már a piacon meglévő szolgáltatásokkal (KPN, UPC).

2. A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának alapvető okai

A Bizottság 2006. december 20-án kezdeményezett hivatalos vizsgálati eljárást¹¹ Hollandiával szemben, mivel meglátása szerint a holland hatóságok nem bizonyították megfelelően, hogy a GNA befektetése tény-

⁷ ING leányvállalata.

⁸ Számos optikai hálózat építésében vett részt Hollandiában.

⁹ A Bizottság vizsgálta a lakásszövetkezetek finanszírozását Hollandiában: (2010/C 250/01.) sz. ügy – Existing aid to Dutch housing corporations HL [2010] C250., 2010.09.17., 1. o.

¹⁰ Telecom Italia szélessávú szolgáltatásokat üzemeltető leányvállalata.

¹¹ C 53/2006. (ex N 262/05.) sz. ügy – Citynet Amsterdam - investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network, HL [2007] C134., 2007.06.16., 9–21. o.

legesen megfelel a piaci magánbefektető elvének. A Bizottság nem volt meggyőződve arról, hogy az Önkormányzat befektetését egyidőben hajtotta végre a magánbefektetőkkal, valamint a befektetés kondíciói és feltételei a többi befektetőével megegyeztek. A Bizottság véleményét elsősorban arra alapozta, hogy az Önkormányzat már a GNA létrehozása előtt is befektetett a Citynet projektbe. Továbbá kétségei merültek fel a GNA üzleti tervének megvalósíthatóságával kapcsolatosan is. Emiatt a Bizottság előzetes álláspontja az volt, hogy az állami támogatás jelenléte ezen szinten nem kizárható.

3. A piaci magánbefektető elve

A piaci magánbefektető elve szerint egy tranzakció nem tartalmaz állami támogatást, ha az adott tranzakció során az állam ugyanazon időpontban, együtt köteleződik el a magánbefektetővel (concomitance). Emellett fontos, hogy ugyanazon feltételekkel (pari passu) hajtsa végre a befektetését, mintha azt egy magánbefektető tette volna normál piacgazdasági feltételek között.

Amennyiben az állam közvetlenül vagy közvetve normál piaci kondíciók mellett hajt végre befektetést egy vállalkozásban, akkor az nem tekinthető állami támogatásnak. Ezzel szemben, ha a befektetéskor az állami szereplő eltekint bármilyen profitvárákozástól, különös tekintettel arra, ha mindezt hosszú távon is megteszi, akkor a befektetés az EUMSZ 107. cikk (1) alapján állami támogatásnak minősül.

Jelen esetben az Önkormányzat a két magánbefektetővel közösen (ING RE, Reggefiber) hajtotta végre a befektetéseket. Emiatt a Bizottság először megvizsgálta azt, hogy az Önkormányzat befektetése esetén teljesült-e a piaci magánbefektető elve.

1. Először, áttekintésre került, hogy a magánbefektetők tényleges piaci szereplőknek tekinthetőek-e, illetve maguk a befektetések valós gazdasági súllyal bírnak-e. Az utóbbi vizsgálatokor döntő volt, hogy a magánszereplők befektetése jelentős mértékű-e az összes befektetéshez képest.
2. Másodszor, az elemzés kitért arra, hogy a befektetéseket ténylegesen ugyanakkor hajtották-e végre a felek.
3. Harmadikként elemzésre kerültek a kialakított befektetési kondíciók a tekintetben, hogy a feltételek azonosnak minősülnek-e.

4. Negyedikként a Bizottság vizsgálata során kitért a kezességvállalás kérdésére. Ha maga a vállalkozás nincs is közvetlen kapcsolatban az adott befektetéssel, de egyéb ügyletei révén állami kezességhez jutott, felmerülhet a kérdés, hogy ez a kezesség bármilyen előnyt biztosított-e a vállalkozásnak az érintett új befektetéssel kapcsolatosan.

A Bizottság megvizsgálta azt is, hogy a GNA üzleti terve mennyire volt reális, különös tekintettel arra, hogy panasz érkezett a Liberty Global/UPC-től és egyéb piaci szereplőktől is.

3.1. Jelentős mértékű magánoldali részvétel

A Bizottság eljárást indító határozatában egyértelműen megállapította, hogy az ING RE és a Reggefiber minden kétséget kizáróan magánbefektetőknek minősülnek. Továbbá mindkét vállalat üzleti érdeke összhangban van a GNA projektjével. ING RE aktív piaci szereplő az infrastruktúra típusú befektetésekben, így az ingatlan fejlesztésekben is, míg a Reggefiber számos optikai hálózatfejlesztést hajt végre Hollandiában. A Bizottság azt is kijelentette, hogy a két cég által biztosított szakmai kompetenciák jelentősen hozzájárulnak a projekt sikerességéhez, valamint az általuk befektetésre kerülő 3–3 millió euró, bár a GNA tőkekapitalizációja szempontjából jelentős összegnek tekinthető, mégis – a két magánszereplő pénzügyi helyzetét ismerve – viszonylagosan alacsony mértékűnek számít.

A GNA tulajdonosi szerkezete alapján a tulajdonosi jogok azonos mértékben oszlanak meg a magánszereplők, az Önkormányzat és a lakásszövetkezetek között, mégis kijelenthető, hogy mind az ING RE, mind a Reggefiber domináns irányító pozícióval rendelkeznek a vállalatban. Ezt támasztja alá az, hogy a holland társasági törvény alapján az egyharmados tulajdonlás már elégséges bizonyos fontos döntések megvételéhez. Ezzel párhuzamosan megállapítást nyert az is, hogy nincs olyan egyedüli részvényes, aki képes lenne a teljes vállalatot egyedül, tulajdonostársak bevonása nélkül irányítani. Tehát mindkét magánvállalat piaci szereplőnek tekinthető, és az általuk végrehajtott befektetések (így a részesedések is) valós gazdasági súllyal bírnak a GNA tulajdonosi szerkezetében.

3.2. Együttes elköteleződés

A Bizottság eljárást indító határozata szerint a befektetési kondíciók nem egyenlően kerültek meghatározásra a felek között. Ezt a Bizottság arra alapozta, hogy bár számos alkalommal kérte az Önkormányzatot, nyújtsa be az összes információt a projekt megindítása előtti költségekre és a GNA létrehozására vonatkozólag, a holland hatóságok ezt a Bizottság véleménye szerint sosem teljes körűen tették meg. Ennek következtében nem került teljes mértékben tisztázásra az Önkormányzat, a GNA és a többi tulajdonos közötti viszony.

A Bizottság számára nem volt egyértelmű, hogy a projekt megkezdése előtt milyen jellegű elköteleződések történtek a potenciális befektetők és az Önkormányzat között. Az előzetes információk alapján a projekt indítása előtt minden költséget, ideértve a számos elkészített tanulmány költségét is, az Önkormányzat viselte.

A hivatalos vizsgálati eljárásban benyújtott információk alapján kiderült, hogy minden korábban felmerült költség előzetesen szerepelt a GNA üzleti tervében, illetve a felek szándéknyilatkozatot kötöttek arra vonatkozólag, hogy minden előzetes költség a befektetéssel arányosan kerül utólagosan elszámolásra. Az előzetes költségek a teljes projekt összköltséghez képest nem voltak jelentősnek mondhatók, és a részvényesek közötti kockázatokat, így a projekt kockázatait lényegesen nem befolyásolták. Így a benyújtott kiegészítő információk alapján a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés erre a pontra vonatkozólag összhangban van a piaci magánbefektető elvével.

3.3. Panaszok

A UPC panaszában a megvalósíthatósági tanulmányok alapján arra hivatkozott, hogy az Önkormányzat az azokban foglaltak szerint többlet-kockázatokat vállal magára annak érdekében, hogy, ezáltal a GNA-ba befektetők részére a projekt vonzóbb legyen. A Bizottság válaszában kiemelte, hogy a normál piaci szereplő egy befektetés előtt minden esetben végrehajtja a szükséges értékelést az optimális piaci döntés meghozatala érdekében. A megvalósíthatósági tanulmányokból az is egyértelműen kiderült, hogy amennyiben a befektetés nem lenne sikeres, a felek a befektetés arányában viselik a veszteségeket is. A Bi-

zottság egyben megállapította, hogy a felek ugyanolyan kondíciókkal vesznek részt a projektben.

A UPC további kritikaként hangsúlyozta, hogy az ING RE csupán marketing okokból vesz részt a befektetésben annak érdekében, hogy fenntartsa a jó kapcsolatát az Önkormányzattal, és egyéb, a konkrétan a projekthez kötődő üzleti megfontolások, egyáltalán nem szerepeltek a tervei között. Erre reagálva a holland hatóságok megerősítették, hogy nincs semmilyen egyéb megállapodás az Önkormányzattal, amely előnyöket biztosítana pl. ING RE számára.

3.4. Üzleti terv értékelése

A Bizottság részletesen megvizsgálta a GNA üzleti tervét, különös tekintettel azokra felvetésekre, amelyeket azok a cégek tettek, amelyek a konkrét befektetésben nem vettek részt, viszont versenytársként jelen vannak a piacon (Liberty Global/UPC, ONO, FT, COM HEM stb.).

Az üzleti terv megvalósulásának az egyik legfontosabb pontja az, hogy a GNA milyen mértékben tud piacot szerezni, hiszen ez nagymértékben befolyásolja a várható cash-flow bevételi ágát.

GNA alapvetően három fő pénzügyi indikátort alkalmazott projekt eredményeinek bemutatására vonatkozólag:

- mekkora cash flow-t generál a projekt,
- sajáttőke-arányos nyereség (ROE¹²),
- belső megtérülési ráta (IRR¹³).

A Bizottság – eddigi gyakorlatában – a fenti indikátorok közül az IRR-t tekintette a hosszú távú befektetések közötti döntések legmegbízhatóbb értékelő mutatójának.

A felvázolt projekt jellege és a piac dinamikája miatt a szélessávú telekommunikációs piacon rendkívül nehéz olyan megbízható benchmarkot találni, amely a nyilvánosság számára is elérhető, mivel jellemzően a szükséges adatok üzleti titoknak minősülnek. A legjellemzőbb iparágon belüli publikus információ az ún. súlyozott átlagos tőkeköltség (WACC)¹⁴ adatok. Ezek abból a szempontból tekinthetők

¹² Return on Equity

¹³ Internal Rate of Return

¹⁴ Weighted Average Cost of Capital

hasznosnak, ha az előrejelzések alapján az IRR meghaladja WACC-t, azaz, akkor a projektbe feltehetően érdemes lehet befektetni. Jelen esetben a WACC értéke 8,1% és 10,6% között mozog¹⁵. GNA üzleti terve ezek alapján megfelelőnek mondható.

A Bizottság kiemelte, hogy a GNA mint új vállalat nem rendelkezik ezen a területen korábbi tapasztalatokkal, emiatt alapvetően csak hipotetikus előrejelzések alapján tud becsléseket végezni a kereslet és kínálat alakulására az FttH-n keresztültörténő szolgáltatásokat illetően.

Az üzleti terv auditálására a Pricewaterhouse Coopers (PWC) kapott megbízást. A PWC a tervre vonatkozólag több javaslatot is tett annak érdekében, hogy már előzetesen is kiszűrjék az inkonzisztenciákat. A javaslatokat a GNA elfogadta, így a benyújtásra került dokumentáció részeként a PWC már kijelentette: a kalkulációk közgazdaságilag teljesnek tekinthetők.

Az üzleti tervre vonatkozó legkomolyabb kritikákat a UPC fogalmazta meg. Véleménye szerint nagyfokú kockázatot rejt a projektben megfogalmazott célok megvalósítása. A UPC beadványában jelezte, mivel újszerűnek minősül a GNA projekt, illetve az iparágat ismerve magas kockázatokkal jár a megvalósítás és a tervekben felvázolt cash-flow elérése is. Kiemelte azt is, hogy a megcélzott IRR-nek ilyen esetben mindenképpen magasabbnak kell lennie, mint a WACC-nek.

A holland hatóságok megkérdőjelezték a Bizottság eljárást megindító határozatában megfogalmazott, a benchmark elemeket meghatározó módszertant az IRR-re vonatkozólag. Állításuk szerint az értékelő elemzés nem vette figyelembe, hogy a GNA csak passzív hálózatokba fektet be, amely tulajdonképpen megfeleltethető a klasszikus értelemben vett infrastruktúra-fejlesztéseknek, ahol a beruházók szempontjából jellemzően megfelelőnek tekinthetők az alacsonyabb megtérülések, akár hosszabb távon is.

A legkritikusabb versenytárs, a UPC szerint rendkívül nagy a verseny a piacon, és a GNA mindössze néhány új ajánlattal jelent meg a piacon. Továbbá a kiskereskedelmi szolgáltatók, amelyek a BBned-en keresztül használják a GNA optikai hálózatát, bizonyosan kevés fogyasztó érdeklődését fogják felkelteni, mert a szolgáltatások komplikáltak, ezért – UPC véleménye szerint – csak nagyon lassú előretörés lehetséges a piacon. Tapasztalatuk alapján a fogyasztók elsősorban

¹⁵ A Bizottság publikus határozata nem tartalmaz adatot a GNA IRR-re vonatkozólag, így annak a megfelelőségére csak utalás van.

az olcsóbb és kevésbé komplikált szolgáltatásokat használják. Álláspontjuk szerint az összehasonlításra bemutatott városok (Hillegom, Nuenen¹⁶) nem tekinthetők mértékadónak, mivel jóval kisebbek, mint Amsterdam, és a versenyhelyzet is eltérőnek mondható.

A holland hatóságok a kalkulációkat Straitix tanácsadó cég és Delft-i Műszaki Egyetem tanulmányára hivatkozva készítették elő, amelyben számos példa mutatta be (Japán, USA) azt, hogy a megcélzott piaci igény mértéke reálisnak tekinthető.

A Bizottság minden beérkező érvet figyelembe vett saját értékelésének elkészítésekor, így az egyes feltételezések realitását is (pl. fogyasztói magatartás egyes termékek fejlesztése után jelentkező új termék esetén, piac fejlődése általában).

Természetesen a Bizottság áttekintette az alternatív pénzügyi mutatókat is, úgy, mint a várható cash-flow mértékét, valamint a saját tőkére jutó várható nyereséget is. Mivel az ilyen típusú mutatószámok kifejezetten üzleti titoknak minősülnek, ezért publikusan összehasonlító adatok nem nagyon érhetőek el, emiatt a Bizottság elsősorban az üzleti tervet összefüggéseiben vizsgálta meg.

A vizsgálat során megállapította, hogy az abban foglaltak megfelelnek a telekommunikációs ágazatban működő cégek feltételezéseinek és megterületi elvárásainak. Továbbá elfogadta a holland hatóságok érvelését a tekintetben, mely szerint a passzív hálózatokba történő beruházás esetén valóban alacsonyabb mértékű IRR is reális lehet.

3.5. A befektetés költségei és a hálózat maradványérték kalkulációja

A passzív hálózat maradványértékének meghatározása kulcsfontosságú volt a GNA üzleti tervében. Többek között azért, mert a megfelelő kalkuláció determinálja a megcélzott pénzügyi eredmény elérését, illetve biztosítja a befektetői várakozásokat.

A GNA már az eljárás során szerződést kötött a Van den Berg/BAM és Draka Comteq cégekkel, ezért konkrét költségadatokat tudott a Bizottság részére átadni. Ebből következően a bemutatott üzleti terv e tekintetben már tényadatokra támaszkodott. A benyújtott dokumentációkban a holland hatóságok hangsúlyozták, hogy a beruházás mérté-

¹⁶ 80% -ot ért el mindkét városban a piaci lefedettség mértéke.

kének relatív alacsony szintje a topográfiai viszonyok hatása¹⁷. Mindazonáltal a Bizottság összehasonlító adatokat is figyelembe vett ennek a pontnak az értékelésekor, és azokat megfelelőnek találta.

A GNA szerint a maradványérték nagysága kizárólag a piacszerzés mértékétől függ. Ezzel szemben az UPC észrevételében jelezte, hogy a hálózat maradványértékének nagysága túl optimista, mivel az már egy működő meglévő piaccal és így bevétellel rendelkező cégre vonatkozik, valamint az eszköz élettartam nem lehet hosszabb 20 évnél. Álláspontjuk szerint a cash-flow alapú megközelítés tekinthető elfogadható módszernek, amely a kalkulációk során reális eredményre vezetne. A Bizottság a maradványérték meghatározására mindegyik módszert alkalmazta és megállapította, hogy az egyes módszerek között nincs lényeges eltérés, azaz a GNA által kalkulált maradványérték meghatározás helyes.

4. Az eset értékelése

A Bizottság az eljárást indító határozatában számos kételyt fogalmazott meg arra vonatkozólag, hogy a projekt ténylegesen teljesíti-e a piaci magánbefektetőre vonatkozó alapelveket és esetleg mégis állami támogatást tartalmaz. Az eljárás során érvek (holland hatóságok) és ellenérvek (versenytársak pl. UPC) sorát mutatták be az egyes érintettek, természetesen a saját érdekeiket figyelembe véve. A Bizottság lezáró határozatában végül megállapította, hogy az Önkormányzat és a magánberuházók általi befektetések ugyanolyan feltételekkel történtek, valamint az üzleti terv mind tartalmában, mind összefüggéseiben koherens, így a piaci magánbefektető elve érvényesül, tehát a beruházás nem tartalmaz állami támogatást.

Érdeemes megvizsgálni, hogy mi vezetett a GNA szempontjából az eljárás során 'sikerre'? A legfontosabb eszköz a holland hatóságok által alkalmazott transzparens megközelítés volt, amely a piaci magánbefektető elvének bizonyításakor kitért az üzleti tervnek az adott piacra jellemző paraméterezésével és az üzleti terv megvalósíthatóságának reális megközelítésével. Tényként itt szükséges megemlíteni, hogy a holland hatóságok az eljárást indító határozat megszületése előtt nem

¹⁷ Magas népsűrűség alacsonyabb egy főre jutó költségarányokat mutat.

adtak meg minden információt. Feltehetően vagy hiányos adatokkal rendelkezettek még az eljárás elején, vagy bizonytalanok voltak az eljárás kimenetében. Továbbá különösen fontos elemként kihangsúlyozandó az egyes felhasznált adatok független szakértők általi hiteles módon történt auditálása. Így lehetőség volt a kockázatok megszüntetésére és a konzisztencia gyakorlati oldali megteremtésére.

Az eljárás során az egyik legérdekesebb pont a Bizottság által jelentősnek minősített beruházás előtti időszak során felmerült költségek és a velük járó kockázatok kezelése. Ezeket a költségeket később a GNA kifizette (azaz tulajdonképpen a tulajdonosok közül az ING RE és Reggfiber is) az Önkormányzat részére.

Kiemelendő a UPC mint láthatóan aktív versenytárs közreműködése. A UPC saját pozíciójának fenntartása érdekében beadványaiban számos kritikát fogalmazott meg, amelyek valószínűsíthetően áttételesen felhívták a holland hatóságok figyelmét is, így a GNA még pontosabban és még átláthatóbban felkészült saját érdekeinek védelmére. Ilyen kritika volt például az is, hogy a beruházók csak hosszú távú érdekérvényesítés miatt vesznek részt a befektetésben. A 3–3 millió euró összegű befektetések már elég jelentős mértékűnek tekinthetők ahhoz, hogy azt egy befektető csak komoly kockázatelemzés után bocsássa rendelkezésre egy jövőbeli profit érdekében. A UPC panaszaiiban kiemelten kezelte az árazási gyakorlatot, egyrészt a nagykereskedelmi hozzáférésre, másrészt a befektetés költségeire vonatkozólag. A holland hatóságok mindkét esetben részletes magyarázattal szolgáltak a Bizottság részére.

A Bizottság az eljárás során nehéz helyzetben volt, mivel az elemzései során nyilvánosan elérhető piaci adatokhoz nem jutott hozzá, mert azok üzleti titoknak minősülnek.

A piaci magánbefektető elvének bizonyításakor az intézkedés (jelen esetben egy befektetés) sikerességének illusztrálása kiemelkedő feladat, mivel érvek és ellenérvek sorozatával találkozott a projektgazda GNA. Az összetett és sokszereplős eljárás végén a Bizottság gyakorlatban használt módszertanon alapuló dokumentumok alapján végül hitelt érdemlően alátámasztottnak látta a piaci magánbefektető elvének alkalmazását és megállapította, hogy a befektetés racionális piaci döntés, és nem csak az állam egyéb funkcióiból levezethető előnyök pl. gazdaságélénkítés, adóbevétel érdekében történik.

A TÖRVÉNYSZÉK SMURFIT- ÉS ELECTROLUX-ÜGYEK BEN HOZOTT ÍTÉLETEI ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

STAVICZKY PÉTER¹

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, nagyberuházások, szerkezetátalakítási támogatás

1. Bevezetés

Az Európai Bíróságok (a Törvényszék és az Európai Unió Bírósága) ítéletei immanens részét képezik az európai uniós jognak, és ebből következően az állami támogatások jogának is. A Bíróságok ítéleteikkel aktívan építik az állami támogatások jogát, választ adva olyan kérdésekre, amelyek a tételes jogból egyértelműen nem állapíthatók meg. A Törvényszék idén két esetben is hozott olyan ítéletet, amelyekkel az állami támogatásokra vonatkozó anyagi jogi szabályokat értelmező joggyakorlatot bővítette. Az egyik ítéletben a nagyberuházásokhoz nyújtható regionális támogatások, a másik ítéletben pedig a szerkezetátalakítási támogatások tárgyában hozott bizottsági határozat volt a bírói felülvizsgálat tárgya. Az ítéletek rövid összefoglalása abból a szempontból hasznos, hogy pontosítják az állami támogatási joganyag értelmezését (nagyberuházások támogatásának és a szerkezetátalakítási támogatások értékelése), és a vonatkozó szabályok felülvizsgálata során egyes részkérdésekben vélhetőleg kijelölik azok jövőbeli meg-

¹ A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó képviselőjének szakdiplomataja. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

közelítését is, tehát közvetett módon befolyásolják a folyamatban lévő modernizációs folyamatot² is. Az alábbi cikk az előzmények rövid összefoglalását követően a két ítélet állami támogatási anyagi jog vetületét értelmező részét ismerteti és mutatja be, milyen indokok mentén jutott a Törvényszék az adott következtetésre.

1. Smurfit-ítélet³

2007 októberében a német hatóságok bejelentették a Bizottságnak azon szándékukat, hogy a Propapier PM2 GmbH & Co. KG részére 82,5 millió euró összegű beruházási támogatást kívánnak nyújtani. A beruházásból a kedvezményezett hullám-csomagolóanyagot gyártó papírgyárat kívánt építeni. A Smurfit Kappa Group plc. 2007 novemberében bizalmas panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a támogatással kapcsolatosan. Többszöri levélváltást és személyes egyeztetéseket, valamint újabb panaszok benyújtását követően a Bizottság 2008 áprilisában az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése⁴ szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül engedélyezte a támogatást.⁵ A Bizottság a támogatást a regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás⁶ alapján minősítette a belső piaccal összeegyeztethetőnek, és elutasította a panaszokban leírt érveket, amelyek arra vonatkoztak, hogy a nagyberuházást a Bizottságnak részletesen meg kell vizsgálnia. A regionális iránymutatás 68. pontja tartalmazza azokat a feltételeket,⁷ amelyek tel-

² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak –Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése COM(2012) 209 final, 2012.05.08.

³ A T-304/08. sz. Smurfit Kappa Group Plc. kontra Európai Bizottság-ügyben hozott ítélet [az EBHT-ben még nem tették közzé].

⁴ A mai Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikk (2) bekezdése.

⁵ Az N 582/2007. sz. ügyben hozott C(2008) 1107. sz. határozat (HL C 131., 2008.05.29., 6. o.).

⁶ A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás, HL C 54., 2006.03.04., 13. o.

⁷ a) a kedvezményezett az érintett termékpiacon több mint 25%-kal részesedik-e a beruházást megelőzően, vagy rendelkezni fog a beruházást követően (a szabály célja, hogy a kedvezményezett állami támogatással ne szerezhessen

jesülése esetén a Bizottság a nagyberuházás támogatását csak hivatalos vizsgálati eljárás után engedélyezheti, amennyiben „részletesen bizonyosodik, hogy a támogatás előnyei meghaladják a versenytorzítás és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás mértékét”. Az iránymutatásban a Bizottság továbbá vállalta, hogy a nagyberuházások értékelésére további részletes kritériumokat fog kidolgozni.⁸ Határozatában a Bizottság elutasította a támogatással kapcsolatban benyújtott panaszokban előadott érveket, megjegyezve, hogy köti őt az iránymutatás, amely álláspontja szerint kizárja, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indítson olyan ügyekben, amelyekben a regionális iránymutatás 68. pontjában előírt értékhatárt nem haladja meg a kedvezményezett piaci részesedése és az újonnan teremteni kívánt gyártási kapacitás. E tekintetben a Bizottság álláspontja szerint a piaci részesedésre és a termelési kapacitás növekedésére vonatkozó ezen értékhatárok minden támogatott projekt vonatkozásában garantálják egyfelől azt, hogy az előre látható versenytorzítások ne haladják meg a tényleges előnyöket, valamint másfelől a regionális fejlődés célkitűzéséhez való kellő hozzájárulást. Vagyis a Bizottság szerint az értékhatárok alatti támogatások esetében az iránymutatás egyéb feltételeinek betartása (a beruházás fenntartása, saját forrás biztosítása) automatikusan biztosítja a támogatás pozitív hatásainak túlsúlyát. Ezt követően a Smurfit a Törvényszék előtt megtámadta a Bizottság határozatát, és kérte annak megsemmisítését.

A Törvényszék elsőként megállapította, hogy a kereset elfogadható, mivel nem került sor a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására.⁹ Így az eljárás legfontosabb kérdése az volt, hogy a Bizottság komoly

domináns piaci pozíciót); és

- b) a beruházás által generált kapacitásnövekedés magasabb-e, mint az érintett termékpiac 5%-a (melynek mérésére az érintett vagy más néven releváns termékpiac szolgál), kivéve, ha az érintett termékpiac éves átlagos növekedése az utóbbi 5 évben magasabb, mint az Európai Gazdasági Térség GDP növekedésének üteme. E szabály célja, hogy a tagállamok ne nyújtsanak olyan projektekhez támogatást, amelyeket követően a vállalkozások túlkínálat által jellemzett piacra termelnének.

⁸ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009.09.16., 3. o.).

⁹ A vonatkozó joggyakorlat alapján, amennyiben nem kerül sor a hivatalos vizsgálat megindítására, harmadik felek szélesebb bírói jogvédelmet élveznek, mivel a támogatás nyújtásával kapcsolatos észrevételeiket nem fejthették ki, tehát eljárási jogaik sérültek, és a bírói felülvizsgálat azok védelmét is szolgálja.

nehézségekkel találta-e magát szembe a támogatás értékelése során, és meg kellett-e volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást. A felperes vitatta, „hogya a Bizottság úgy gondolhatta volna, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül hozhat pozitív határozatot. Úgy véli, különösen, hogy a Bizottság nem hivatkozhat a regionális támogatásokról szóló iránymutatásában meghatározott értékhatárookra annak megtagadása érdekében, hogy a szóban forgó intézkedés hatásainak konkrét értékelését elvégezze. A vitatott intézkedés hatásainak értékeléséhez szerinte szükséges lett volna az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítása.”¹⁰ A felperes szerint a Bizottság olyan nehézségekkel találta szembe magát, amelyek indokolták volna a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását, mivel kétséget kellett volna ébreszteniük a támogatás összeegyeztethetőségét illetően.

A Törvényszék ítéletében rámutatott az előzetes és a hivatalos vizsgálat közötti különbségre, kiemelve, hogy ez utóbbi célja, hogy a Bizottság teljes körű információval rendelkezzen az ügyről. A Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását illetően, ha az előzetes vizsgálat során a támogatás összeegyeztethetőségét illetően komoly nehézségekkel találja szembe magát,¹¹ azonban rendelkezik bizonyos mérlegeléssel annak megállapítása során, hogy az adott ügyben komoly nehézségekről van-e szó. A Törvényszék megállapította továbbá, hogy az előzetes vizsgálati eljárás során a Bizottság által vezetett vizsgálat elégtelen vagy hiányos volta komoly nehézségek fennállására utaló jelnek minősül.¹² Ezt követően a Törvényszék kiemelte, hogy a Bizottság a regionális támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során (EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján) figyelemmel kell lennie a Közösség érdekeire, és értékelnie kell annak hatását a releváns piacokra, attól nem tekinthet el. Emellett a Bizottságnak ellenőriznie kell, hogy a támogatás ténylegesen hozzájárul a régió gazdasági fejlődéséhez és azt, hogy milyen hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre.¹³

¹⁰ Az ítélet 63. pontja.

¹¹ Lásd a T-388/03. sz., Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, II-199. o.] 88. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹² Lásd a fent hivatkozott Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 95. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹³ A C-113/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT

Ezen értékelés során a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely összetett gazdasági és társadalmi értékelést foglal magában. E bizottsági mérlegelési folyamat bírósági felülvizsgálata ebből következően az alábbiakra korlátozódik:

- az eljárási szabályok és az indokolásra vonatkozó szabályok betartása,
- a megtámadott határozat meghozatalakor elfogadott tények anyagi pontossága,
- e tények értékelése során nem követtek-e el nyilvánvaló hibát, illetve nem történt-e hatáskörrel való visszaélés,
- a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot,
- bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetést.¹⁴

Az Unió Bíróságok különösen nem helyettesíthetik saját gazdasági elemzésükkel a Bizottságét.¹⁵ A Törvényszék azonban azt is hangsúlyozta, hogy amikor a Bizottság egyes támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségi szabályait meghatározó iránymutatásokat fogad el, amelyek kötik a Bizottságot, egyúttal korlátozza magát e mérlegelési jogkörében, és nem térhet el ezektől az általa elfogadott szabályoktól. Ellenkező esetben megsérti az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvét, kivéve, ha ezen elvek fényében megfelelő indokolást ad.¹⁶

2002, I-7601. o.] 67. pontja.

¹⁴ Lásd a C-525/04. sz., Spanyolország kontra Bizottság és Lenzig AG ügyben hozott ítélet [EBHT 2007., i-9947. o.] 57. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost kontra UFEX és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008, I-4777. o.] 141–143. pontjait és a C-75/05. P. és C-80/05. P. sz., Németország és társai kontra Kronofrance egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008, I-6619. o.] 36. pontját.

¹⁵ Lásd többek között a C-323/00. P. sz., DSG Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Bizottság ügyben hozott végzés [EBHT 2002, I-3919. o.] 43. pontját, valamint a T-111/01. és T-133/01. sz., Saxonia Edelmetalle és ZEMAG kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2005, II-1579. o.] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁶ Lásd a C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P–C-208/02. P. és C-213/02 P. sz., Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2005, I-5425. o.] 211. pontját és a 12. lábjegyzetben hivatkozott Németország és társai kontra Kronofrance egyesített ügyekben hozott ítélet 60. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a Bizottság úgy értelmezte a regionális iránymutatások 68. pontjában szereplő határértékek meghaladása esetén kötelezően megindítandó hivatalos vizsgálati eljárást, hogy az értékhatárt el nem érő ügyekben a támogatást hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül is a belsőpiaccal összeegyeztethetőnek kell tekintenie. A fentiekben kifejtett joggyakorlat alapján a Törvényszék tehát azt vizsgálta meg, hogy ez a megközelítés téves jogalkalmazásnak minősül-e. A Törvényszék szerint azonban a regionális iránymutatás 68. pontjában található eljárási kötelezettség nem jelenti azt, hogy amennyiben a támogatás mértéke nem haladja meg ezen értékhatárokat, a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása kizárt. A Bizottság eltekinthet a hivatalos vizsgálati eljárás megindításától, azonban ennek nem lehet jogalapja az iránymutatás 68. pontjára való hivatkozás. Ebből következően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság tévedett a regionális iránymutatás 68. pontjának hatályát illetően. Továbbá a Bizottság nem élt teljes mértékben a vizsgált támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos mérlegelési jogkörével, pedig köteles lett volna a támogatás pozitív és negatív hatásait a rendelkezésére álló adatok alapján összevetni.¹⁷ A Bizottság határozatából azonban nem állapítható meg, hogy elvégezte-e ezt az elemzést, mivel arra hivatkozott, hogy köteles mellőzni a támogatás hatásának alapos vizsgálatát, mivel a 68. pontban található értékhatárok meghaladására nem került sor. A Bizottság emellett határozatában azt is kifejtette, hogy az iránymutatás betartása önmagában biztosítja a regionális fejlődéshez való hozzájárulást. A Törvényszék ezzel szemben arra a következtetésre jutott, hogy az iránymutatás előírásainak¹⁸ betartása nem elegendő annak bizonyításához, hogy az intézkedés pozitív hatással lesz a regionális fejlődésre. A Törvényszék szerint

„a Bizottság a jelen esetben annak vizsgálatára korlátozódott, hogy a támogatott projekt versenytorzítás terén okozott hátrányai korlátozott mértékűek maradnak, nem vizsgálta azonban,

¹⁷ A T-357/02. RENV. sz., Freistaat Sachsen kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [az EBHT-ben nem tették közzé] 45. pontja.

¹⁸ A beruházás elmaradott régióban valósul meg, a támogatási intenzitás arányos a régió elmaradottságával, a kedvezményezett a beruházás megkezdése előtt kérelmezte a támogatást és öt évig fenntartja a beruházást.

hogy a regionális fejlődés terén okozott előnyök meghaladják-e a hátrányokat, akármennyire minimálisak is legyenek azok.”¹⁹

Ezek alapján a Törvényszék a felperesnek adott igazat, a tekintetben, hogy a bizottsági határozatban szereplő (nem teljes körű) értékelés önmagában nem tette lehetővé, hogy a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos összes kétséget eloszlassa. A joggyakorlat alapján ugyanis a támogatás összeegyeztethetőségéhez szükséges annak vizsgálata, hogy az intézkedés előnyei meghaladják-e annak hátrányait, akármennyire is korlátozottak azok. A téves jogértelmezés és a mérlegelési jogkörének elmulasztása miatt a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.

2. Az Electrolux-ítélet²⁰

A FagorBrandt francia cég 2007-ben 903 millió euró üzleti forgalmat bonyolított le, és jelen van a nagy háztartási berendezések ágazatának mind a három termékcsaládjában (mosástechnika, hűtéstechnika és sütő-főző berendezések). 2007-re a cég nehéz helyzetbe került, ezért a francia hatóságok 31 millió euró szerkezetátalakítási támogatást kívántak nyújtani részére, és az erre irányuló terveket előzetesen be is jelentették a Bizottság részére. A Bizottságnak kétségei voltak, hogy a támogatás megfelel-e a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás²¹ (továbbiakban szerkezetátalakítási iránymutatás) előírásainak, ezért hivatalos vizsgálati eljárást indított,²² amelynek során két versenytárstól (a későbbi felperesektől) és a kedvezményezettől kapott észrevételeket. A Bizottság kétségei az alábbiak voltak.

- A 2002-ben alapított cég esetében fennállt annak kockázata, hogy nem tartható be az iránymutatás előírása, amely szerint

¹⁹ Az ítélet 94. pontja.

²⁰ A T-115/09. és T-116/09. sz. Electrolux AB és Whirlpool Europe BV kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [az EBHT-ben még nem tették közzé].

²¹ A nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás (HL 2004. C 244., 2. o.).

²² HL C 275., 2007.11.16., 18. o.

újonnan alapított vállalkozások nem részesülhetnek szerkezetátalakítási támogatásban.

- Továbbá, a támogatás nyújtása során nem helyeztek megfelelő figyelmet korábbi, a Bizottság által összeegyeztethetetlennek minősített adókedvezmények visszatéríttetésére.²³ A cég Franciaországtól a Bizottság által összeegyeztethetetlennek minősített adókedvezményben részesült.
- A Bizottságnak kétségei voltak a cég hosszú távú életképességét illetően is, figyelemmel arra, hogy olasz leányvállalatának is volt tiltott támogatással összefüggő visszatérítési kötelezettsége.
- További szempont volt, hogy a cég saját hozzájárulása a szerkezetátalakításhoz nem teljesítette az iránymutatás vonatkozó előírásait.
- Végezetül, nem volt egyértelmű, hogy a saját források egy része honnan származik.

Az eljárás során a versenytársak természetesen azt állították, hogy a támogatás nem felel meg az iránymutatás előírásainak, a kedvezményezett pedig ennek ellenkezőjét. Az észrevételeket követően a Bizottság korábbi kétségeit felülvizsgálta és feltételek betartása (pl. korábbi összeegyeztethetetlen támogatás visszafizetése) mellett engedélyezte a szerkezetátalakítási támogatás nyújtását.²⁴ A Bizottság – többek között – megállapította, hogy a cég nehézségei nem a korábbi összeegyeztethetetlen támogatás visszafizetéséből fakadnak, amelynek költségei a szerkezetátalakítás tervben feltüntetésre kerültek, és a Deggendorf-ítélet alapján a támogatás engedélyezése és folyósítása a korábbi támogatás visszafizetéséig felfüggeszthető.²⁵ A tekintetben,

²³ A Franciaország részéről a nehéz helyzetben lévő vállalkozások átvételével kapcsolatban nyújtott állami támogatások rendszeréről szóló, 2003. december 16-i 2004/343/EK határozat (HL [2004] L 108., 38. o.).

²⁴ A Franciaország által a FagorBrandt vállalkozás részére nyújtandó C 44/07 (korábbi N 460/07) állami támogatásról szóló, 2008. október 21-i 2009/485/EK bizottsági határozat (HL [2009] L 160., 11. o.).

²⁵ A C-355/95. P. sz., TWD kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1997, I-2549. o.; a továbbiakban: Deggendorf-ítélet) alapján egy vállalkozás nem részesülhet állami támogatásban mindaddig, amíg a korábban kapott, de összeegyeztethetetlennek minősített támogatást annak kamataival vissza nem fizeti. A Deggendorf-ítélet 25. és 26. pontja azonban lehetővé teszi, hogy a támogatást a Bizottság azzal a feltétellel engedélyezze, hogy folyósítása előtt a korábban kapott összeegyeztethetetlen támogatást a kedvezményezett visszafizeti.

hogy a kedvezményezett olasz leányvállalata által kapott tiltott támogatás visszafizetése hogyan hat a cég hosszú távú életképességére, a Bizottság elfogadta a francia hatóságok érvét, amely szerint a támogatás alacsony összege (egy millió euró alatti összeg) nem befolyásolja a csoport pénzügyi helyzetét. A támogatás által okozott versenytorzulást illetően a Bizottság megállapította, hogy a cég legfeljebb 5%-os piaci részesedéssel rendelkezik, és négy versenytársa is 10% feletti részesedéssel bír, aminek következtében valós, de korlátozott nagyságú kompenzációs intézkedésekre van csak szükség. A Bizottság a Vedette márkanév alkalmazásának öt évre történő felfüggesztése és a Brandt Components leányvállalat 2004-es értékesítését együttesen tekintette megfelelő és arányos kompenzációnak.

A kedvezményezett két versenytársa ezt a határozatot támadta meg a Törvényszék előtt, és kérte annak megsemmisítését, mivel véleményük szerint a támogatás nem felelt meg az iránymutatás előírásainak,²⁶ másrészt a Bizottság nem indokolta megfelelően a határozatát (a strukturális többletkapacitás és a Franciaországon kívüli versenytorzulás értékelésének hiánya, saját források megfelelő biztosítása, a korábbi tiltott támogatás visszatérítésének hatása az életképességre). Mivel egyik fél sem vitatta, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül és értékelésének alapja az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés c) pontja, valamint a szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatás. Ezt követően a Törvényszék ismertette a joggyakorlat megállapításai, amely szerint a Bizottság széles és összetett gazdasági és társadalmi értékelést is magába foglaló mérlegelési jogkörrel rendelkezik e támogatások összeegyeztethetőségének elbírálása során, és saját maga számára jogi aktusok – jelen esetben iránymutatás – elfogadásával útmutatást adhat saját maga számára a jogbiztonság erősítése érdekében, hogy milyen módon végzi el az értékelését, amelytől nem térhet el. E mérlegelési jogkör bírósági felülvizsgálata korlátozott,²⁷ de a bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a Bizottság betartotta-e a saját maga számára előírt követelményeket.²⁸

²⁶ A felperesek nyolc tekintetben állították azt, hogy az iránymutatás különböző előírásai nem teljesültek.

²⁷ Lásd a Smurfit-ügy összefoglalását.

²⁸ Lásd a T-35/99. sz., Keller és Keller Meccanica kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, II-261. o.] 77. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

Ezt követően a Törvényszék a felperesek jogalapjai közül azt vizsgálta, hogy a versenytorzulás megakadályozását célzó Bizottság által elfogadott kompenzációs intézkedések megfelelőek és arányosak voltak-e.²⁹ A Törvényszék a Brandt Components leányvállalat értékesítése tekintetében megállapította, hogy arra három évvel a támogatás bejelentését megelőzően került sor, így nem volt célja, nem is lehetett hatása a támogatás által okozott versenytorzítás enyhítése.³⁰ Emellett, bár a leányvállalat 2004-es értékesítése a mosógépalkatrészek piacán csökkentette a FagorBrant részesedését, azonban nem került bizonyításra, hogy az intézkedés következtében ugyanerre sor került a kedvezményezett fő tevékenységének piacán. Sőt, a Bizottság határozatában ezt ki is zárta. Az intézkedés kompenzációs jellegét az sem támasztja alá, hogy nem minősül hitelleírásnak vagy veszteséges tevékenység megszüntetésének. A Törvényszék szerint a fentiek alapján a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor a Brandt Components leányvállalat átruházását kompenzációs intézkedésnek fogadta el, ezért megvizsgálta, hogy ez a hiba milyen következménnyel járt a Bizottság következtetésének megalapozottságára, amely szerint a kompenzációs intézkedések lehetővé tették a támogatás versenytorzító hatásának (megfelelő és arányos) enyhítését. E tekintetben maga a Bizottság is elismerte, hogy a Vedette márkanév alatt fogalmazott egyes termékek értékesítésének öt évre történő felfüggesztése mellett szükséges volt a Brandt Components értékesítésének figyelembe venni. A két intézkedés együtt járt a kedvezményezett piaci jelenlétének valós, de arányos csökkenésével. A Törvényszék szerint, tekintettel arra, hogy a Brandt Components három évvel korábbi átruházásának nem volt tényleges hatása a kedvezményezett tevékenységére, téves a Bizottság következtetése. Továbbá, mivel a Bizottság nem bizonyította, hogy a Vedette márkanév alkalmazásának öt évre való felfüggesztése önmagában elegendő lett volna a versenytorzító hatások kompenzálására, a határozatban

²⁹ A veszteséges üzemek leállítása a szerkezetátalakítási iránymutatás alapján nem tekinthető kompenzációs intézkedésnek.

³⁰ Ez akkor lenne elfogadható érv, ha az intézkedést a cég a támogatás bejelentését követően, vagy közvetlenül azt megelőzően hajtotta volna végre, amikor a támogatás nyújtásának szándéka már egyértelmű. A T-349/03. sz., Corsica ferries France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, II-2197. o.] 225. pontja.

található következtetés, amely szerint a kompenzációs intézkedések megfelelnek a szerkezetátalakítási iránymutatás előírásainak, téves.

A joggyakorlat alapján a Törvényszék nem helyettesítheti elemzésével a Bizottságét, így a Bizottság által elkövetett hibák alapján helyet adott a felperesek kifogásának, azonban a teljesség kedvéért megvizsgálta a korábban nyújtott és vissza nem térített támogatások figyelembevételének hiányát is. E tekintetben a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a Bizottság a Deggendorf-ítélet alapján feltételesen engedélyezheti egy támogatás nyújtását, ha a vállalkozás korábban összeegyeztethetetlen támogatásban részesült, amennyiben elrendeli, hogy az előbb térítse a korábbi támogatást, így nem kell értékelnie a két támogatás együttes hatását.³¹ Ellenkező esetben a Bizottságnak a szerkezetátalakítási támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálata során mind a Deggendorf-ítélet, mind az iránymutatás alapján kötelessége megvizsgálni a korábbi és a nyújtani kívánt támogatások versenyre gyakorolt halmozott hatását. Vagyis a korábbi támogatás kamattal növelt összege visszatérítésének előírása megszünteti a támogatás által okozott jogtalan előnyt³² és elkerülhetővé teszi a halmozott hatások vizsgálatának kötelezettségét. A Bizottság határozatában arra tekintettel végezte el elemzését, hogy Franciaország vállalta az általa korábban nyújtott összeegyeztethetetlen adókedvezmény szerkezetátalakítási támogatás folyósítása előtti visszatéríttetését. Erre azonban nem került sor a FagorBrandt olasz leányvállalata által kapott összeegyeztethetetlen támogatás vonatkozásában. A Bizottság nem vizsgálta e támogatás és a szerkezetátalakítási támogatás halmozott hatását, és azt sem, hogy a kompenzációs intézkedések a halmozott hatásokat ellensúlyozzák-e. A Törvényszék szerint tehát mulasztást és mérlegelési hibát követett el.

Az a tény, hogy a támogatás összege az új támogatás összegéhez képest alacsony (kevesebb, mint egy millió euró) és visszatérítése vélhetőleg nem lenne komoly hatással a társaság életképességére, nem fogadható el, mivel az életképesség vizsgálata elkülönül a versenyre gyakorolt hatások és a kompenzációs intézkedések vizsgálatától, amely tekintetében a Bizottságnak a halmozott hatást értékelnie kellett volna.

³¹ Lásd a Deggendorf-ítélet 10. pontját és a T-303/05. sz., AceaElectrabel kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [az EBHT-ben nem tették közzé] 166. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

³² A C-199/06. sz., CELF és ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-469. o.] 51. pontja.

A Bizottság állítása, amely szerint az összeegyeztethetetlen (olasz) támogatás gazdasági hatása minimális, sem igazolhatja a versenyre gyakorolt halmozott hatás elmulasztását, arra a Bizottság a Deggendorf-ítélet és a szerkezetátalakítási iránymutatás alapján is köteles lett volna. A Törvényszék tehát a felperesek ezen kifogásának is helyt adott, és a további kifogások vizsgálatának mellőzésével (pl. a piaci többletkapacitások vizsgálata) megsemmisítette a Bizottság határozatát.

3. Összegzés

Mindkét ismertetett ítélet a Bizottság állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálata tekintetében fennálló mérlegelési jogköre terén bővítette a joggyakorlat megállapításait és pontosította azokat a kívánalmakat, amelyeket a Bizottságnak teljesítenie kell az elemzés elvégzése során. Az ítéletek megerősítették az állami támogatások jogának azt az egyedi jellegzetességét, hogy a Bizottság az egyes támogatások összeegyeztethetőségére vonatkozó részletszabályokat alkot, azonban a későbbi eljárások során, amikor alkalmazza is őket, nem térhet el tőlük. Ugyancsak elmondható, hogy mindkét esetben érdekelt harmadik fél, versenytárs beavatkozása következtében született meg a Bizottság határozatát megsemmisítő ítélet. E tekintetben tehát közvetlen következmény, hogy a Bizottságnak mindkét esetben újból le kell folytatnia elemzését, amelyben követi a Törvényszék által meghatározott elvárásokat. Emellett a közvetett hatások sem elhanyagolhatóak.

A Smurfit-ítéletben a Törvényszék a Bizottság formális megközelítését utasította el, amely szerint a 100 millió eurót meghaladó összegű nagyberuházások esetében nincsen szükség a támogatás kereskedelemre és versenyre gyakorolt negatív és a regionális fejlődésre gyakorolt pozitív hatásainak elemzésére, ha a cég és a beruházás mérete nem éri el a regionális iránymutatás 68. pontjában található értékeket. Ez a megközelítés abból a szempontból nem tekinthető teljesen váratlannak, hogy a 2007 előtt hatályos szabályozás alapján a Bizottság az iránymutatásban meghatározott 25 és 5% küszöbértékek meghaladása esetén nem is engedélyezhette a beruházás 100 millió eurót megha-

ladó részére eső támogatás nyújtását.³³ Tehát elvárható, hogy pusztán annak megállapítása, hogy az adott esetben a kedvezményezett piaci részesedése és a beruházás által létrehozott kapacitás nem haladja meg az értékhatárokat, automatikusan nem jelenti a támogatás pozitív és negatív hatásainak megfelelő mérlegelését és a 2009-es közlemény alkalmazásának kizárását. Ez esetben az arányosság feltétele nem teljesülne, hiszen a 100 millió eurós bejelentési értékhatárnak nem lenne különösebb jelentősége, csak a 25 és 5%-os küszöböknek. Ugyanakkor az ítélet nem ad választ arra, és ennek kifejtése a Bizottságra marad, hogy ezeknek a projekteknek az elbírálása során a pontosan milyen feltételeket kell a tagállamoknak teljesíteniük, mivel a 2009-es közlemény és az abban kidolgozott részletes vizsgálat ezekre az esetekre nem vonatkozik, csak azokra, ahol a 25, illetve az 5%-os értékhatárt a kedvezményezett vagy a beruházás kapacitása átlépi. Ebből a szempontból a legmegnyugtatóbb megoldás az lenne, ha a Bizottság a regionális iránymutatás folyamatban lévő felülvizsgálata során kezelné a kérdést, és általános jelleggel írná elő, hogy mit vár el a tagállamoktól. Ellenkező esetben az egyes bizottsági határozatokból kellene leszűrni a Bizottság megközelítését, ami nem erősítené a jogbiztonságot. Az azonban elkerülendő, hogy a Bizottság a 2009-es közlemény elvárásait ezekre a kisebb jelentőségű ügyekre is kiterjessze, mivel a részletes vizsgálat nagy munkaterhet ró a tagállamra és a kedvezményezettre is, valamint költségvonzata sem elhanyagolható.

Az Electrolux-ítélet szintén a formális megközelítés elutasítása mellett egyrészt azt eredményezi, hogy a Bizottságnak, amennyiben szerkezetátalakítási támogatással kapcsolatos panaszt kap, nagy valószínűséggel meg kell indítani a hivatalos vizsgálati eljárást, ami elnyújtja az engedélyezés folyamatát és ezzel a cég túlélési esélyeit ronthatja. Ellenkező esetben azt kockáztatja, hogy a panaszos jóváhagyó határozatát a bíróság előtt megtámadva arra hivatkozik, hogy a Bizottság, bár komoly nehézségekkel találta szembe magát, nem indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást. Másrészt az ítélet megerősítette, hogy a Bizottság kizárólag a szerkezetátalakítási támogatás bejelentésekor elhatározott, a szerkezetátalakítási terv részét képező kompenzációs intézkedések hatásait értékelheti, évekkorábbi átszervezések, le-

³³ A nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatás 2002. évi multiszektorális keretrendszerének 24. bekezdésével (HL C 70., 2002.3.19., 8. o., módosította HL C 263., 2003.11.1., 3. o.).

ányvállalatok értékesítése ebből a szempontból nem releváns, hiszen a kompenzáció a támogatás által okozott versenytorzulás ellentételezését kell szolgálja. Az ítélet arra is rámutatott, hogy a nehéz helyzetbe került kedvezményezett hosszú távú életképességének helyreállítása és a kompenzációs intézkedések meghatározása pedig minden esetben a támogatás összeegyeztethetőségi vizsgálatának kritikus pontja, hiszen a kompenzációs intézkedések *per definitionem* rontják a cég nyereségességét³⁴ és ezzel az életképességét. Mindazonáltal, ha a Bizottság nem helyez megfelelő hangsúlyt a valós kompenzációs intézkedések előírására, a versenytársak részéről nagyobb az esély a határozat megtámadására. A szerkezetátalakítási támogatások erős versenytorzító hatásának elemzése során a Bizottság tehát kötve van az általa kialakított szigorú szabályokhoz, ami a jelenlegi gazdasági környezetben nem könnyíti e támogatások engedélyezését. Az ítélet a Deggendorf-ítélet értelmezését is tovább finomította azáltal, hogy előírta a Bizottságnak, hogy az egész cégcsoport és nem csak a közvetlen kedvezményezett által korábban igénybe vett és összeegyeztethetetlennek minősített támogatás visszafizetését kell feltételül szabnia (függetlenül annak összegétől) az új támogatás nyújtásának engedélyezésekor. Ez utóbbi előírás természetesen nem csak a szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozik, tehát horizontálisan minden típusú támogatás nyújtása során vizsgálendő feltétel lehet.

³⁴ Mint látható volt, a szerkezetátalakítási iránymutatás alapján a hitelleírás és veszteséges üzletágak bezárása nem tekinthető kompenzációs intézkedésnek.

A NORSK FILM CSOPORTHOZ TARTOZÓ VÁLLALATOK JAVÁRA NYÚJTOTT TÁMOGATÁSOK

NAGY ZSOLT¹

Tárgyszavak: filmgyártás és infrastruktúra támogatása, letező támogatás, adómentesség nonprofit szervezetek számára

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásokról szóló közleménye jelenleg felülvizsgálat alatt áll, döntés várhatóan a 2012. év végén születik. Az új Filmművészeti Közlemény kihirdetését követően az abból fakadó változtatásokat Magyarországnak 2014. január 1-jei hatállyal kell a saját támogatási programjaiba beépíteni, és a 2013. december 31-én lejáró jelenlegi film-támogatási rendszert felváltó új állami támogatási rendszert pedig szintén eddig az időpontig kell a Bizottsággal előzetesen jóváhagyatni. A magyar létező támogatási program alapján tehát 2013. december 31-ig lehet majd legkésőbb eljárni.

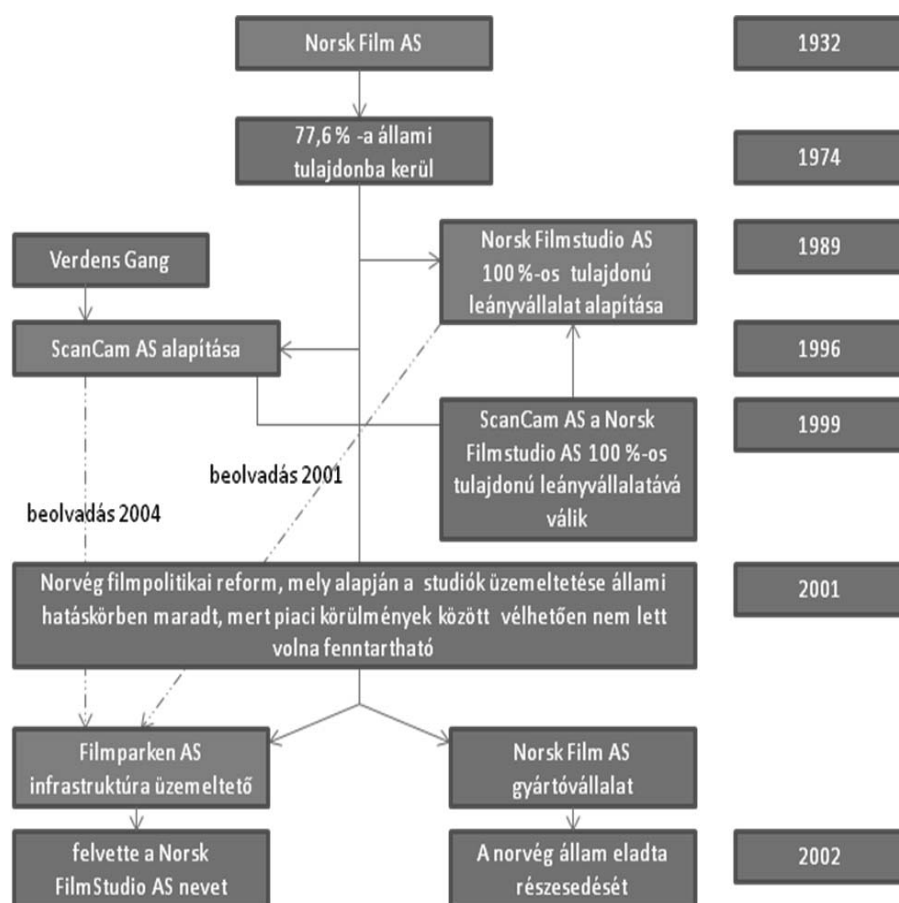
Jelen cikk egy olyan norvég intézkedést mutat be, mely az N-202/2008. számú határozattal jóváhagyott hazai támogatási programhoz hasonlóan közvetlen támogatást illetve adókedvezményeket nyújtott, és a vizsgálatának egyik kulcskérdése volt, hogy a támogatás létező támogatásnak

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

– mely esetében a Bizottság visszatérítetési kötelezettséget nem rendelhet el – vagy új támogatásnak minősül.

Az EFTA Felügyeleti Hatóság (továbbiakban: Hatóság) panaszára indult hivatalos vizsgálati eljárásában két különböző intézkedést vizsgált, egyrészt a 36 millió norvég korona (NOK) összegű támogatás kifizetését, másrészt a Norsk Film csoporthoz tartozó egyes vállalatok által igénybe vett adókedvezményeket.

A csoporthoz tartozó vállalatok az évek során jelentős változásokon estek át, melynek szemléltetésére szolgál a következő ábra.



2. Kedvezményes adózási feltételek

A Norsk Film AS és leányvállalata, a Norsk FilmStudio AS 1995 és 2001 között részesült adómentességben, melynek jogalapja az 1999. március 26-i 14. sz. adótörvénnyel felváltott korábbi, 1911. augusztus 18-i 8. számú adótörvény volt. A ScanCam AS (a kamerák bérbeadásával foglalkozó leányvállalat) ugyanezen indokok alapján 1998 és 2001 között szintén adómentességet élvezett.

Az említett adótörvény szerint a nonprofit szervezetek, intézmények és vállalatok mentesülhetnek a társasági adó megfizetése alól, amennyiben nem nyereségszerzés céljából tevékenykednek. Azt, hogy egy intézmény vagy vállalat nonprofitnak minősül-e, objektív kritériumok alapján határozták meg, amelyek közül a döntő tényező az adott vállalkozás célja volt, melynek megállapításakor az adóhatóságok többek között annak szabályzatát, célját és tényleges tevékenységét vizsgálták, figyelembe véve azt is, hogy az adott szervezet folytat-e versenyjellegű tevékenységeket. Ha a vállalat gazdasági vagy kereskedelmi tevékenységet végez és profitorientált, adózó vállalatokkal versenyez, az adóköteles jogállásra utal, azonban ha egy vállalatot magánadományokból vagy más hozzájárulásokból tartanak fenn, ez azt jelzi, hogy az nem profitcéllal működik.

A helyi adóhatóságok a rendes éves értékelő eljárás keretében, az adófizető által az adóbevallásban szolgáltatott adatok, valamint egyéb rendelkezésre álló információk alapján határoztak az adókedvezményről.

A nonprofitnak minősülő szervezetek a nonprofit tevékenységéből származó nyereség tekintetében mentesülhettek a társasági adó megfizetése alól, a kereskedelmi tevékenységből származó jövedelem viszont – bizonyos feltételek mellett – társaságiadó-köteles volt.²

Az adóhatóságok értékelésükben úgy vélték, a Norsk Film AS szabályzata alapján nonprofit vállalatnak minősült, és minthogy a részvények 97,7 %-a állami és helyi önkormányzati tulajdonban volt, illetve a vállalatot alapvetően állami támogatásokból finanszírozták, így megilleti a nonprofit szervezeti jogállás.

Az adómentességet azzal a feltétellel nyújtották, hogy az esetleges nyereség teljes összegét a vállalat nonprofit vállalkozásként követett

² A norvég adótörvény 2–32. szakaszának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jövedelem után társasági adót kell fizetni, ha a kereskedelmi tevékenységből származó éves forgalom összege meghaladja a 70000 NOK-t, illetve adott esetben a 140000 NOK-t.

céljának elérésére fordítja. Úgy vélték, hogy a Norsk FilmStudio AS leányvállalat szerves részét képezi a Norsk Film AS tevékenységének, ezért ugyanúgy vonatkozik rá az adómentesség. Mivel a Norsk FilmStudio AS 1995 és 2001 között nem volt nyereséges, az adókedvezmény alkalmazása semmiféle tényleges hatással nem járt.

1998-ig a Norsk Film AS csupán 50 %-ban részesedett a ScanCam AS részvényeiből, ezért nem számított a Norsk Film AS vállalkozás szerves részének. 1998 decemberétől a ScanCam AS először a Norsk Film AS, majd 1999-től a Norsk FilmStudio AS 100 %-os tulajdonába került, a Norsk Film AS kizárólagos tulajdonú leányvállalataként. E változást követően az adóhatóságok úgy ítélték meg, hogy a ScanCam AS szervesen részt vesz a Norsk Film AS tevékenységében, és ezért 1998 és 2000 között ugyanolyan adózási feltételeket élvezhet. A ScanCam AS 1998-ban, 1999-ben, 2000-ben és 2001-ben nyereséget tudott kimutatni.

A filmpolitikai reformot követően 2002-től a vállalatok rendes üzleti tevékenységet folytattak, azokat költségvetési forrásból tovább nem finanszírozták, és a társasági adó hatálya alá tartoztak.

A Hatóság a fentiek ellenére kétségbe vonta, hogy indokolhatóak a Norsk Film csoporthoz tartozó bizonyos vállalkozásokra alkalmazott különleges adószabályok az EGT-megállapodás állami támogatásról szóló rendelkezései értelmében.³

A norvég hatóságok úgy érveltek, hogy mivel nem adószakértőként tevékenykednek, ők maguk nem mérték fel, vajon az adótörvényt megfelelően alkalmazták-e a csoporthoz tartozó vállalatokra. Továbbá, ha valamely nemzeti adóügyi rendelkezést az adóhatóságok az adófizető javára tévesen alkalmaznak, azt a nemzeti jogszabályok értelmében az adóhatóságnak vagy a bíróságnak kell orvosolnia, nem állami támogatási eljárások keretein belül.

A Hatóság elismerte, hogy az Európai Bíróság és az EFTA-Bíróság több ízben úgy határozott, hogy a bizonyos kedvezményezetttek számára előnyöket biztosító intézkedések nem minősülnek szelektívnek, ha azok az őket magukban foglaló rendszer jellege és általános felépítése alapján indokolhatók.⁴

A Hatóságnak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos állami támogatási iránymutatásai kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy

³ Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 61. cikkének (1) bekezdése, összhangban az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésével.

⁴ Olaszország kontra Bizottság 173/73 sz. ügy [EBHT 1974. 709. o.].

a nyereségadót nyilvánvalóan nem lehet beszedni, ha nincs nyereség. Ekkor az adórendszer jellegével indokolható, hogy a nonprofit vállalkozások mentesülnek a nyereségadó megfizetése alól, ha nem tudnak nyereséget produkálni.

A Hatóság a hozzá benyújtott információk alapján végül úgy ítélte meg, hogy nincs kellő bizonyíték arra vonatkozóan, hogy az adókedvezményt tévesen alkalmazták volna a három vállalkozásra, és hogy ezért az intézkedést szelektív jellegűnek kellene tekinteni. A fenti szempontok alapján a Hatóság megállapította, hogy a Norsk FilmStudio AS/Filmparken AS/ScanCam AS részére biztosított adókedvezmény nem tekinthető állami támogatásnak, ezért a továbbiakban csak a 36 millió NOK összegű támogatás kifizetését vizsgálta.

3. A 36 millió NOK összegű támogatás kifizetése

A Norsk Film csoporthoz tartozó különböző létesítmények az 1970-es évektől részesültek éves támogatásban játékfilmek gyártására és a filmgyártáshoz szükséges infrastruktúra fenntartására egészen 2006-ig, a támogatás megszüntetéséig. 1997-ben a norvég parlament 36 millió NOK összegű támogatást ítelt meg a Norsk Film AS javára, melyet részben a stúdiólétesítmények felújítására és korszerűsítésére, részben pedig új igazgatási létesítmények fejlesztésére fordítottak. A támogatás összegét két évre osztották el, 1998-ban 10 millió NOK és 1999-ben 26 millió NOK került kifizetésre.

A Hatóság úgy vélte, hogy mivel a 36 millió NOK összegű támogatás kifizetése más költségvetési előirányzat alapján történt, és a konkrét összeget meghatározott célra (a forgatási helyszín felújítására) különítették el, ezért az új támogatásnak és nem létező támogatásnak⁵ tekinthető.

⁵ Létező támogatásnak minősül minden olyan támogatás, amely az EFTA-megállapodásnak az érintett EFTA-államokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, azaz az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EFTA-megállapodás hatálybalépése előtt vezettek be, és azt követően is alkalmazandók. A létező támogatás megváltoztatása azonban már új támogatásnak minősül. Ezen felül olyan támogatások, amelyeket az EFTA jóváhagyott, vagy amelyről megfelelő határidőn belül nem határozott, amelyek visszafizetethetősége elévült, vagy amelyek a belső piac fejlődésével váltak állami támogatássá (lásd bővebben EGT-megállapodás 3. jegyzőkönyv II. rész 1. cikke b) pontjának i. alpontja).

A norvég hatóságok ezzel szemben úgy érveltek, hogy a támogatás mindenképpen létező támogatásnak minősül, új támogatásként összeegyeztethető, és egyébiránt a támogatás által egyetlen vállalat sem jutott gazdasági előnyhöz.

Norvégia szerint, még ha a Hatóság meg is állapítja, hogy az intézkedés új támogatásnak minősül, az összeegyeztethető lenne az EGT-megállapodás 61. cikke (3) bekezdésének c) pontjával, tekintve, hogy az intézkedés célja a kultúra és a nemzeti örökség megőrzése volt, és a támogatás egy ilyen cél elérése szempontjából szükségesnek és arányosnak tekinthető. A norvég hatóságok hangsúlyozták azt is, hogy a Hatóság korábban jóváhagyott olyan audiovizuális programokhoz nyújtott támogatásokat, amelyek a szükséges infrastruktúra nélkül nem lehetnének eredményesek, ezért a támogatás a piaci zavar miatt szükséges beavatkozás volt. Az intézkedés célja és hatása az volt, hogy a norvég filmgyártók egyenlő feltételekkel, szabadon hozzáférjenek a gyártási létesítményekhez, csak egy piaci zavarnak tudható be, hogy a jogilag elkülönült Norsk FilmStudio AS kizárólagos szolgáltatóként adott bérbe egyes stúdiólétesítményeket. A vállalat e tevékenységét valamennyi gyártó javára végezte, nem élvezett gazdasági előnyt, illetve a veszteséges bérbeadási tevékenységből nem származott nyeresége.

A Hatóság elfogadta a Norvégia azon állítását, hogy a támogatás másik költségvetési sorból történő biztosításának az volt az oka, hogy módosult a nemzeti építményekhez nyújtott támogatásokra szánt nemzeti költségvetési szakasz szervezése. A norvég hatóságok érvei szerint a lényeges szempont az, hogy az összeg az ugyanazon kedvezményezettnek nyújtott rendszeres és folyamatos kifizetések részét képezte, és hogy a támogatás jellege nem változott. Állításuk szerint ez a program mindig is magában foglalt beruházási és működési támogatásokat, melyek felhasználásával a beruházásokat már megkezdték, azonban a munkálatok befejezéséhez további támogatásra volt szükség.

Ezen felül a Hatóság egyetértett azzal az érveléssel is, hogy a támogatás jelentősen növelt összege nem jelenti azt, hogy az új támogatásnak minősül, hivatkozva az Európai Bíróság Namur-Les-Assurances⁶-ügyben hozott ítéletére:

„az új támogatás létrejötté vagy a létező támogatás megváltoztatása a vállalkozás fennállása során egyetlen adott időpontban

⁶ C-44/93. sz. Namur-Les Assurances du Crédit SA kontra Office National du Ducroire és Belga állam ügy [EBHT 1994, I-3829. o.,] 28. pont.

sem értékelhető a támogatás mértéke, vagy különösen annak pénzügyi értelemben kifejezett összege alapján, ha a támogatást korábbi, nem módosított jogszabályi rendelkezések értelmében nyújtották.”

A norvég hatóságok által rendelkezésre bocsátott információk alapján a Hatóság tehát úgy ítélte meg, hogy a 36 millió NOK összegű kifizetés létező támogatási program részét képezte.

Az új támogatások esetén, ha a Hatóságban kételyek merülnek fel az intézkedés jogszerűségével kapcsolatban, akkor megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást.⁷ A hivatalos vizsgálati eljárás megindításakor a Hatóság rendelkezésére bocsátott információk nem indokolták azt az előzetes következtetést, hogy az érintett támogatások bármelyike létező, ezért a Hatóság az új támogatásokra vonatkozó szabályok keretein belül vizsgálta az új támogatás létét és összeegyeztethetőségét.

Még ha az adott időpontban a rendelkezésére bocsátott információk alapján a Hatóság úgy is határozott, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indít, megtörténhet, hogy az eljárás lezárásáról hozott határozatban arra a következtetésre jut, hogy az intézkedés létező támogatásnak minősül.⁸ Ha létező támogatásról van szó, akkor a létező támogatásokra vonatkozó eljárást kell követni.⁹ Ebben az esetben, ennek megfelelően a Hatóságnak le kell zárnia a hivatalos vizsgálati eljárást, és adott esetben meg kell indítania létező támogatásokra vonatkozó eljárást.¹⁰

Mivel azonban az eljárás során megállapítást nyert, hogy létező támogatásról van szó, tekintettel arra, hogy a két vizsgált intézkedés már 2006 óta nem volt érvényben, a Hatóság a hivatalos vizsgálati eljárását 2011. június 29-én kelt határozatával lezárta, és tárgy hiányában nem indított létező támogatásra irányuló eljárást.

⁷ Lásd: EGT-megállapodás 3. jegyzőkönyv I. részének 1. cikke (2) bekezdésében, valamint a 3. jegyzőkönyv II. részének 4. cikke (4) bekezdés.

⁸ C-400/99. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 2005, I-3657. o.] 47. és 54–55. pont.

⁹ T-190/00. sz. Regione Siciliana kontra Bizottság ügy [EBHT 2003, II-5015. o.] 48. pont.

¹⁰ C-312/90. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügy [EBHT 1992. I-4117. o.] 14–17. pont, és C-47/91. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 1992., I-4145. o.] 22–25. pont.

