



Állami támogatások joga

19 (2013/3.)

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája





FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita

Hargita Eszter

Szilágyi Pál

Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont

PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

**A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)**

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1011 Budapest, Fő utca 44–50.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

TARTALOM

BENÁRD TÜNDE

A helyi célú beruházások és szolgáltatások állami támogatásának hatása a tagállamok közötti kereskedelemre 3

GYÜRKÉS ANITA

Az infrastruktúra-fejlesztés finanszírozása
állami támogatási szempontú megítélésének változása
az Európai Bizottság illetékes főigazgatóságainak szemszögéből 19

TABA SZABOLCS

Az Európai Bizottságnak néhány
multifunkcionális aréna ügyében meghozott döntése 29

SZIRBIK MIKLÓS

Az Európai Bizottság által Németországgal szemben indított
eljárás a Nürburgring versenypálya támogatásával kapcsolatban 39

STAVICZKY PÉTER

A nemzeti bíróság ítéletének jogereje
az állami támogatások jogának tükrében 53

A HELYI CÉLÚ BERUHÁZÁSOK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁNAK HATÁSA A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI KERESKEDELEMRE

BENÁRD TÜNDE*

Tárgyszavak: helyi célú beruházások, tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, vonzásterület elmélet

Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében azon állami támogatási intézkedések minősülnek a belső piaccal összeegyeztetetlennek, amelyek azon túlmenően, hogy a tagállamoktól vagy állami forrásból származnak, továbbá előnyben részesítenek bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését, a tagállamok közötti kereskedelmet is érintik.

Amíg az állami támogatási vizsgálatok középpontját gyakran a tagállamnak való betudhatóság, az állami forrásból történő finanszírozás és az intézkedés szelektivitása képezik, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége csak ritkábban kerül az uniós eljárások középpontjába. Léteznek-e állandó szempontok az Európai Bizottság (a tovább-

* 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.

biakban: a Bizottság) és az Európai Unió Bírósága (esettől függően a továbbiakban: a Törvényszék vagy a Bíróság) gyakorlatában, amelyek felhívhatók a támogatások tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásának értékelésekor? Kialakítható-e e szempontok alapján egy valamennyi támogatásra, vagy támogatások egy csoportjára alkalmazható egységes vizsgálati modell? Módosulnak-e az azonosított szempontok abban az esetben, ha az érintett állami támogatások kizárólag helyi érdekű beruházásokat, illetve helyi szolgáltatások nyújtását hivatottak előmozdítani? Jelen írás ez utóbbi kérdésre összpontosítva kísérel meg feltérképezni az uniós fórumok és a Bizottság joggyakorlatát az állami támogatásoknak a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása terén.¹

1. A helyi célokat szolgáló beruházások és szolgáltatások, mint önálló problémakör

Elvi élel elsőként az – egyébként az általános érdekű szolgáltatásokért biztosított ellenérték uniós joggal való összeegyeztethetőségének témakörében idézett – *Altmark*-ügyben merült fel, hogy egy tagállamon belüli, a helyi közösség céljait szolgáló beruházás megvalósítására fordított állami támogatás is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet.²

Az *Altmark*-eset első olvasatra nem bír nemzetközi vonatkozással. Az ügy középpontjában az Altmark Trans nevű, belföldi menetrend-szerinti autóbuszjáratok üzemeltetésével foglalkozó németországi vállalkozás állt, amely ellen egy versenytársa indított eljárást a nemzeti hatóságok előtt. A versenytárs által előterjesztett panasz értelmében az Altmark annak ellenére kapott engedélyt helyi, elővárosi és regionális buszjáratok üzemeltetésére, hogy állami támogatásra szorult e tevékenysége finanszírozásához. Az ügyben eljáró német hatóságok

¹ E cikk nem vizsgálja az ún. „többcélú arénák” megvalósítására allokált állami támogatásokat, illetve az ilyen beruházások tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kapcsán kialakuló joggyakorlatot tekintettel arra, hogy ezen infrastruktúra típus egy sajátos jegyekkel bíró, jól elkülöníthető esetcsoportot képez.

² A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.]

előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztettek elő a Bíróságnál. Az ennek keretében feltett egyik kérdés arra irányult, hogy a helyi tömegközlekedési, deficitet kiegyenlítő támogatásokra vonatkozik-e az EUMSZ által megfogalmazott, támogatásokra vonatkozó tilalom, avagy e támogatásokat – azok regionális terjedelme okán úgy kell-e tekintetni, hogy eleve nem érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet? A kérdést előterjesztő német bíróság megerősítést kívánt továbbá a vonatkozásban is, hogy az erre adandó válasz minden esetben függ-e az érintett városi, elővárosi vagy regionális közlekedés pontos helyzetétől vagy jelentőségétől.

A Bíróság ítéletében megszorítóan közelítette meg a kérdést. Határozata szerint ugyanis egy állami támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását egyáltalán nem zárja ki, hogy a kedvezményezett vállalkozás csak helyi vagy regionális szolgáltatásokat nyújt, a származási államán kívül pedig egyáltalán nem végez tevékenységet. Amennyiben ugyanis egy tagállam közpénzből támogatást nyújt egy vállalkozás részére, utóbbinak lehetősége nyílik arra, hogy az szolgáltatásait fenntartsa vagy növelje. Ez pedig azt eredményezi, hogy egy másik tagállamban letelepedett vállalkozásnak kevesebb esélye nyílik majd a támogatást nyújtó állam piacán a támogatott vállalkozás tevékenységével azonos szolgáltatást nyújtani. A Bíróság szerint erre lehet következtetni például abból, ha a támogatással érintett szolgáltatás piaca a kedvezményezett tagállamában és egyéb tagállamokban is liberalizált. A Bíróság ítéletében arra is emlékeztetett, hogy ítélkezési gyakorlatában nem határozott meg olyan határértéket, összeget vagy hányadot, amely alatt egy támogatás a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő intézkedésnek minősül.³

Az *Altmark*-ítélet alapján az olvasó könnyen arra a következtetésre is juthat, hogy egy helyi, nem liberalizált piacon tevékenykedő szolgáltató vagy beruházó részére nyújtott támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bíróság azonban a *Tirrenia di Navigazione SpA* ügyében hozott, újabb keletű határozatában hívta fel a figyelmet arra, hogy ez a leegyszerűsített logikai következtetés sajnos nem állja meg a helyét.⁴ Az ügy – mely szintén egy előzetes döntéshozatal iránti

³ Ibid, §77–79., 81.

⁴ A C-140/09. sz., Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Presidenza del Consiglio dei Ministri ügyben hozott ítélet, [EBHT 2010., I-05243. o.]

kérelem nyomán indult – gyökerei egészen az 1970-es évekre nyúlnak vissza. Ebben az időszakban a Tirrenia nevű vállalkozás biztosította az Olaszországot Szardíniával, illetve Szicíliával összekötő menetrendszerinti tengeri összeköttetést (e tevékenység az ún. kabotázs). Egy versenytársa, a TDM, még 1981-ben terjesztett elő a Tirrenia ellen keresetet egy olasz bíróság előtt. A TDM igényét arra alapította, hogy a Tirrenia bizonyos vonalakon messze a piaci önköltség alatti áron kínálta a járataira szóló jegyek árát, amivel állítólagosan kárt okozott a TDM-nek. A TDM meggyőződése szerint a Tirrenia erre – a részére kabotázs-szolgáltatásaival összefüggésben – biztosított jogellenes állami támogatásnak köszönhetően volt képes. Bár a TDM e keresetét elutasították, az ügy 2002-ben újabb hullámot vetett. Ekkor ugyanis a csődeljárás (majd felszámolás) alá került TDM vagyongazdálkodója terjesztett elő keresetet azon károk megtérítése iránt, amit a TDM-nek okoztak a korábbi perében eljáró bíróságok azzal, hogy ügyében tévesen értelmezték az alkalmazandó uniós jogot, és nem kezdeményeztek előzetes döntéshozatali eljárást az uniós fórumok előtt.

Az eljáró olasz bíróság ezúttal nem kockáztatott, és az utóbb indított perben két ízben is az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése mellett döntött. A második eljárásban előterjesztett kérdése útján a bíróság arra vonatkozóan keresett támpontot, hogy a Tirrenia által tanúsított magatartás torzította-e a versenyt a közös piacon. Kérdését azzal indokolta, hogy a feltételezett támogatás kedvezményezettje teljes mértékben nemzeti útvonalakat szolgált ki. Bár a Bíróság hatásköre nem terjedt ki annak eldöntésére, hogy az alapügyben vizsgált támogatás ténylegesen érintette-e a tagállamok közötti kereskedelmet, ítéletében igyekezett tájékoztatni a nemzeti bíróságot minden olyan szempont-ról, amely mentén vizsgálható az érintett támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetősége. Ennek kapcsán a Bíróság rögzítette, hogy önmagában az a körülmény, hogy a tagállamokon belüli tengeri fuvarozási szolgáltatásokkal kapcsolatos korlátozások megszüntetésére az alapügyben érintett időszakot követően került sor, nem feltétlenül zárja ki azt, hogy a vizsgált intézkedések alkalmasak a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, ezáltal pedig a versenyt torzítására (vagy az ezzel való fenyegettség előidézésére). A *Tirrenia*-ügyben erre tekintettel nem volt kizárható, hogy a kedvezményezett vállalkozás más tagállamok vállalkozásaival állt volna versenyben az érintett, tagállamon belüli tengeri útvonalakon. Ugyanakkor annak lehetősége

is felmerült, hogy a Tirrenia esetleg a nemzetközi útvonalakon versenyzett más tagállamok vállalkozásaival. A Bíróság végül felhívta a figyelmet arra is, hogy a kereszttámogatás veszélye sem zárható ki: a Tirrenia ugyanis több különböző tevékenységet folytatott, amelyek vonatkozásában ráadásul nem vezetett elkülönített könyvelést.

Az *Altmark*- és a *Tirrenia*-ítéletek egyaránt a kedvezményezett, helyi szolgáltatást nyújtó vállalkozás és a más tagállamok vállalkozásai közötti potenciális versenyt helyezik a középpontba a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás elemzésénél. Az ítéletek alapján megállapíthatónak tűnik a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, amennyiben egy helyi szolgáltatás nyújtásáért, vagy beruházás végrehajtásáért más tagállam vállalkozása is versenybe szállhatna. A Bíróság által felállított e tétel azonban fordítva is megáll: amennyiben a helyi szolgáltatást nyújtó vállalkozás a nemzetközi kereskedelem terén minősül más vállalkozások versenytársának, úgy a helyi érdekű szolgáltatás vagy beruházás kapcsán nyújtott támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása szintén megállapítható.

A Bíróság fenti két ítéletében azonban egyáltalán nem adott támpontot elméleti megállapításai gyakorlati hasznosításához. Nem fogalmazta meg azon helyi beruházás-, illetve szolgáltatástípusok kiszűrésére alkalmazható szempontokat, amelyek esetében eleve kizárható a szolgáltató vagy beruházó részvétele a nemzetközi kereskedelemben, illetve amelyek megvalósításában a más tagállamokból érkező vállalkozások részvétele sem valószínűsíthető. A Bizottság így módon tehát magára maradt az e körben alkalmazandó kritériumok kidolgozását illetően.

2. A Bizottság által kialakított értékelési rendszer: a vonzásterület elmélet

Az *Altmark*- és a *Tirrenia*-ítéletek után maradt ürt a Bizottság igyekezett egy saját, cizelláltabb vizsgálati módszerrel kitölteni. A Bizottság ennek során az alábbi – a kapcsolódó ügyekkel együtt bemutatásra kerülő – konkrétabb szempontokat kínálja a helyi érdekű szolgáltatások és beruházások kapcsán nyújtott állami támogatások tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásának elemzéséhez.

2.1.A vonzásterület elmélet alkalmazása a kulturális támogatások terén

A baszk színházi támogatások ügyében a Bizottság a támogatott projekt vonzáskörzetére, mint a nyelvi és földrajzi környezet által meghatározott koordináta rendszerben értelmezhető szempont vizsgálatára helyezte a hangsúlyt.⁵

Ezen ügyben a támogatás tárgyát egy, a spanyol hatóságok által a Bizottsághoz bejelentett támogatási program képezte, amelynek keretében a baszk hatóságok színházi produkciókat kívántak támogatásban részesíteni. A támogatási programban színházi előadásokkal foglalkozó magánszemélyek (természetes és jogi személyek egyaránt) jogosultak voltak részt venni attól függetlenül, hogy mely tagállamban voltak honosak. Bár a támogatás elnyerése esetén a támogatott köteles volt állandó telephelyet létrehozni Baszkföldön, a támogatás összegét jogosult volt bármely tagállamban felhasználni. A támogatási program értelmében – egy előre meghatározott szempontrendszer szerint – mindösszesen 800 000 EUR összeg elosztására került volna sor a résztvevők között. A kedvezményezetteket a felhívásra benyújtott pályázók közül választotta volna ki egy 8-10 fős, a baszk kormány tagjaiból álló bizottság. Az egyes kedvezményezettek a pályázati kiírásban megjelölt elszámolható költségek 49%-áig terjedő intenzitású támogatásban részesülhettek. Abban az esetben, ha a kedvezményezettek a támogatott produkció ősbemutatóját Baszkföldön, baszk nyelven vállalták megtartani, úgy további 12 000 EUR (spanyol nyelvű ősbemutató esetén 6000 EUR) kiegészítő támogatásban részesültek.

A program vizsgálata során a Bizottság megállapította, hogy az annak keretében támogatható színházi előadások közönségük tekintetében egy jól körülhatárolható nyelvi és földrajzi területre korlátozódtak. A baszk nyelven játszott előadások hallgatóságának tagjai ugyanis kizárólag Baszkföldről, illetve a francia Aquitania régió déli részéről érkehetnek.

A Bizottság rámutatott, hogy földrajzi értelemben a támogatott produkciók vonzásterületét az előadásnak helyet adó színháztól való távolság és az előadás jellege egyaránt meghatározza. A földrajzi távol-

⁵ N 257/2007. sz. ügy (Spain – Subsidies for theatre productions in the Basque country), C (2007) 3035 final.

ság kapcsán a Bizottság megállapította, hogy a támogatásban részesülő előadások baszkföli előadók helye és az abban potenciálisan érdekelt franciaországi személyek lakóhelye közötti legkisebb távolság is meghaladja az 50 km-t. Bár e körülmény már önmagában kizárta volna azt, hogy a vizsgált támogatás hatást gyakoroljon a tagállamok közötti kereskedelemre, a Bizottság a támogatandó színházi előadások jellegét is megvizsgálta.

E tekintetben megállapította, hogy a támogatási program a helyi vagy regionális, viszonylag kis léptékű produkciók létrejöttét kívánta segíteni. A támogatási program kedvezményezettjei egyedileg kiválasztott, tipikusan mikro- és középvállalkozások, a támogatott előadások pedig jellemzően alacsony költségvetésűek voltak. E körülmények a támogatási programmal érintett produkciókat megkülönböztette azon nagyobb előadásoktól vagy fesztiváloktól, amelyek nagy hírnévvel bíró színházak közreműködésével a nemzeti – vagy akár a nemzetközi – piacot célozzák. Ezeket ugyanis tipikusan az előadásnak helyszínt biztosító régió kívül is hirdetik. E nagy előadásokról tehát más tagállamokból érkező turisták is tudomást szerezhetnek vagy látogathatják, amelyből következik a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Mindezek alapján a Bizottság kizárta, hogy a vizsgált támogatási programmal érintett vállalkozások alkalmasak volnának arra, hogy külföldi turistákat vonzzanak közönségük soraiba.

A baszk színházak ügyében a Bizottság a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét a támogatás tárgyát képező beruházás vagy projekt külföldi hasznosíthatósága mentén is vizsgálta. E körben azt mérlegelte, hogy a bizottsági bejelentés tárgyát képező, baszk nyelvű színházi előadások létrejöttét segíteni kívánó támogatási program keretében bemutatott darabok előadásra kerülhetnek-e egy másik tagállamban. Ezáltal ugyanis az abban a tagállamban játszott egyéb színházi előadások versenytársaivá léptek volna elő, amely a tagállamok közötti kereskedelemnek a vizsgált támogatási program általi érintettségét vonta volna maga után. A Bizottság e tekintetben határvonalat húzott a színházi előadások és zenés, illetve táncos darabok közé. Megállapította, hogy az előbbiek esetében az előadás nyelve jelentős korlátot képez a darabok külföldi bemutatását illetően. A baszk támogatási programmal érintett előadások esetében arra a következtetésre jutott, hogy elsősorban Spanyolország területén képzelhetőek el előadások, de az országon kívül nem valószínű további bemutató.

A Bizottság lényegében a fenti vonzáskörzet tesztet alkalmazta a *ciprusi Vizuális és Művészeti Központ* (a Központ) részére biztosított állami támogatás esetében is.⁶ A Ciprus által bejelentett támogatási intézkedés tárgyát a nevezett intézmény létrehozására biztosított támogatás képezte. A támogatás kedvezményezettje a Costas és Rita Severis Alapítvány, azaz a Központ létrehozásáért felelős nonprofit szervezet volt. Az alapítvány célja Ciprus kultúrájának és történelmének népszerűsítése helyi szinten és külföldön egyaránt. A Központ létrehozásával kapcsolatos tervek a működése kapcsán nem számoltak nyereséggel, a veszteségeket az Alapítvány magánforrásokból volt hivatott fedezni.

A Bizottság vizsgálata során rögzítette, hogy a Központ tevékenységét Ciprus kultúrtörténetére tervezték összpontosítani, és az állandó kiállítása darabjai is e körből kerültek volna ki. A Bizottság kifejtette, hogy a vizsgált intézkedést meg kell különböztetni azon támogatásoktól, amelyek nagy állami múzeumokat hivatottak fejleszteni. Utóbbiakat, illetve kiállításait messze a régiójukon túl is népszerűsítik, így alkalmasak a nemzetközi közönség figyelmének felkeltésére is. E nagy kiállítóhelyekkel szemben a Központ egy nagyon szűk, helyi területre összpontosít. Igaz ugyan, hogy kiállításai mind a helyi, mind a külföldi közönség előtt nyitva állnak majd, a Központ kis mérete, illetve kiállításainak természete azonban nem kelt majd akkora figyelmet a turisták körében, hogy azok kifejezetten a Központ kiállítása érdekében utazzanak Ciprusra. Minden bizonnyal valamennyi, a szigetre érkező turista a Központ létezésétől függetlenül dönt majd úgy, hogy felkeresi a szigetet. Ehhez pedig Ciprus földrajzi elhelyezkedése is kétségtelenül hozzájárul. A projekt földrajzi és helyi kulturális jellemzői alapján tehát a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a támogatási intézkedés nem bír hatással a tagállamok közötti kereskedelemre.

Háttérét és a Bizottság által az ügy vizsgálatakor elbírált szempontokat tekintve az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alól vonzáskörzete alapján kizárt támogatások körébe sorolható a *madeirai hírlapok ügye* is.⁷ A Bizottság a *Diário de Notícias* madeirai újságot megjelentető kiadó, az *Empresa Diário de Notícias da Madeira* (a továbbiakban: EDM) panasza alapján járt el. A panasz a *Jornal de Madeira* című újság ki-

⁶ SA.34466 (2012/N) sz. ügy (Cyprus - State support to the Centre for Visual Arts and Research), C (2012) 7563 final.

⁷ SA.33243 (2012/NN) sz. ügy (Portugal - Jornal de Madeira), C (2012) 7542 final.

adója, az Empresa do Jornal da Madeira (a továbbiakban: EJM) ellen irányult, akit az EDM szerint a helyi hatóságok éveken keresztül több millió euró összegű, jogellenes állami támogatásban részesítettek. A helyzetet tovább árnyalta, hogy a Madeirai Autonóm Régió 99,98%-os részesedéssel bírt az EJM jegyzett tőkéjében, és az EDM által felpanaszolt tagi kölcsönt visszafizetési kötelezettség nélkül biztosította a gyakorlatilag fizetésektelen kiadó részére.

Vizsgálata során azonban a Bizottság megállapította, hogy az EJM kizárólag a madeirai régióban folytatott tevékenységet. A gondozásában megjelenő Jornal da Madeira kizárólag portugál nyelven volt elérhető, tartalma pedig túlnyomórészt a helyieket érdeklő témákra korlátozódott. Az újságot kizárólag a madeirai szigetvilág lakói vásárolták, és az Unió egyetlen más tagállama felé sem kötötte a kiadót terjesztési megállapodás (a határozat meghozatalának idején naponként mindössze két szám került megküldésre Portugálián kívülre). Az Jornal da Madeira online kiadása a nyomtatott változattal azonosan csak portugálul jelent meg, és elsősorban helyi témákkal foglalkozott. Az újság korlátozott terjesztési területére és nyelvi hozzáférhetőségére tekintettel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az EJM részére nyújtott támogatás nem nyitotta meg részére a más tagállamokból származó online vagy nyomtatott médiával való verseny kapuit. Érdekes módon a Bizottság ezen megállapítása alátámasztásául hivatkozott az EJM nehéz pénzügyi helyzetére is: álláspontja szerint az EJM által felhalmozott jelentős tartozás miatt is valószínűtlen, hogy a támogatást a kiadó nem pénzügyi helyzete stabilizálására, hanem más tagállamok piacára történő belépésre fordította volna.

A Bizottság szerint továbbá az EJM-nek nyújtott támogatás nem tette képessé a Jornal da Madeirát arra sem, hogy hirdetési tartalmakat vonjon el más tagállambeli médiáktól. A pénzügyi támogatás álláspontja szerint abban sem akadályozta meg más tagállamok kiadóit, hogy belépjenek a portugál piacra. A Bizottság utóbbi megállapítását támasztotta alá Madeira elszigetelt földrajzi elhelyezkedése és piacának kis mérete is, amelyek miatt az uniós hatóság nem talált más tagállamokból érkező befektetésre utaló nyomot a madeirai újság- és rádiópiacra (ahogy a madeirai kiadók sem rendelkeztek érdekeltséggel Portugálián kívül). Mindezekre való tekintettel a Bizottság azt állapította meg, hogy az EDM által felpanaszolt támogatási intézkedés nincs

hatással a tagállamok közötti kereskedelemre, és ezért nem minősül az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak.

2.2 *Az egészségügyi beruházások vonzásterülete*

A helyi közösségek igényeire adott válasz az egészségügyi beruházási támogatások kapcsán vált a Bizottság szempontjainak részévé. Ezek közül elsőként említendő az *ír kórházak támogatásának ügye*, amelyben a Bizottság a beruházással érintett régió szükségleteinek való megfelelést helyezte vizsgálata középpontjába.⁸ A támogatási intézkedés olyan kórházi épületek felépítését, bővítését, illetve felújítását célozta, amelyekre Írorszában nagy szükség volt. A támogatási program közvetlen előzményét az képezte, hogy súlyos kritikák érték Írország egészségügyi rendszerét a szolgáltatásnyújtás hiányosságai miatt. Az ír kormány erre válaszul kívánt életbe léptetni egy beruházási adókedvezmény-rendszert, amelyet meghatározott feltételeknek megfelelő, olyan befektetők vehettek volna igénybe, akik vállalták volna bizonyos számú ágy fenntartását az ír közegészségügyi rendszer páciensei részére.

A támogatási program lehetőséget biztosított a kedvezményezett befektetőknek arra, hogy a beruházás elismert költségeit leírják az adóalapjukból. Az intézkedés ugyanakkor kizárólag az építkezési költségek kapcsán juttatta volna kedvezményhez a beruházókat, az általuk vásárolt berendezések és gépek beszerzésével kapcsolatos költségeket, illetve a telek vételárát pedig a rendszer kizárta az elszámolható költségek köréből. A kedvezmény kizárólag magánszemély adózók részére állt nyitva, gazdasági társaságok és ingatlanfejlesztők nem vehettek részt a programban. A támogatási program értelmében a kórház működtetője tíz évig lett volna köteles a kórház épületét bérbe venni a beruházótól, ennek leteltét követően pedig megvásárolta volna a befektetőtől. Abban az esetben, ha e tízéves periódus alatt a létesítmény megszűnt volna kórházként üzemelni, a kedvezmény összegét a beruházónak vissza kellett volna fizetnie az állam részére. Bár a program keretében felépülő vagy megújuló kórházak többségében magánbetegek részére kínáltak volna szolgáltatásokat, a beruházónak vállalnia kellett, hogy az ágyak legalább 20%-át a közegészségügyi ellátásban

⁸ 543/2001 sz. ügy (Ireland – Capital allowances for hospitals), C (2002) 608 final.

részesülő betegek részére tartja fenn, továbbá legalább 10%-os kedvezményt biztosít az államnak a kórházban kezelt, államilag finanszírozott kezelésben részesülő betegek ellátási költségeiből.

A Bizottság megállapítása szerint a támogatási program bizonyos kórházakat előnyben részesített másokhoz képest azért, hogy ösztönözze a felépítésükbe vagy felújításukba való befektetést. A kórházak felépítésébe, illetve felújításába investált költségeknek a befektető adóalapjából történő leírása lehetővé tette továbbá, hogy a befektető alacsonyabb bérleti díjat szedjen a kórházaktól, amely kétségtelenül további előnyt biztosított a egészségügyi intézmények számára.

A Bizottság rögzítette azt is, hogy a támogatásban részesülő kórházak egy liberalizált piacon működtek, ezért nem kizárt a támogatás a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása. Ugyanakkor a vizsgált esetben több körülmény is hozzájárult a potenciális hatás elhalványításához. E körben a Bizottság kiemelte, hogy a támogatási program egyfelől nem diszkriminálta a más tagállamokból érkező egészségügyi szolgáltatókat, amelyek az ír kórházakkal azonos feltételek mellett részesülhettek a támogatási program előnyeiből. A támogatási program ugyanakkor nem részesítette oly mértékű előnyben a kórházakat, hogy önmagában rábírja a más tagállamokból érkező egészségügyi szolgáltatókat tevékenységük Írországra történő kiterjesztésére. A támogatási intézkedés ezen felül a gyakorlatban viszonylag kisméretű kórházak létesítését mozdította elő. Végezetül megállapította a Bizottság azt is, hogy a támogatási program az ír egészségügyi rendszert érintő bírálatok hatására helyi szinten kíván létrehozni állami támogatásból finanszírozott ellátást biztosító kórházi férőhelyeket.

A Bizottság mindezekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a támogatási program célja a helyi piac igényeinek kielégítése. Hiába forog fenn ugyanis annak elvi lehetősége, hogy a támogatási intézkedés hatással bír majd a tagállamok közötti kereskedelemre, a gyakorlatban ez kizárhatónak bizonyult. Az intézkedés célja ugyanis a nyilvánvaló kapacitáshiánnyal küzdő helyi kórházi piac kiszolgálása volt, és nem járult hozzá a más tagállamokból érkező pácienseket is vonzó kórházi komplexumok létrehozásához.

Az ír kórházak ügyében alkalmazotthoz hasonló vizsgálatot folytatott a Bizottság egy, a Piaget Intézet által *Portugáliában létrehozandó*

mentális egészségügyi központ esetében.⁹ A vizsgálat tárgyát képező támogatási intézkedés kedvezményezettje a Piaget Intézet volt, amely egy portugál nyelvterületeken működő, portugál jog szerint alapított non-profit szervezet. Működésének keretében felsőoktatási intézményeket hozott létre és működtetett, amelynek keretében törekedett a szociális gondoskodás és a társadalomkutatás előmozdítására. A Bizottság által vizsgált támogatás segítségével létrehozandó központnak a tervek szerint helyet adó településen, Macedo de Cavaleiroson a Piaget Intézet már két, oktatásra és egészségügyre specializálódott létesítménnyel rendelkezett. Ezen intézményeken kívül Macedo de Cavaleiros régiójában csak néhány, közép- és hosszú távú kórházi kezelést biztosító egészségügyi intézmény volt.

A támogatással létrehozandó intézmény mind kórházi, mind otthoni ellátást biztosított volna az azt igénybe vevő páciensek részére. A kórházi ellátást biztosító részleg 50 ágygal rendelkezett volna. A betegeket az állami egészségügyi rendszerből irányították volna a támogatás segítségével felépítendő kórházba, amely maga nem hirdette volna tevékenységét, illetve nem folytatott volna aktív ügyfélszerző tevékenységet. A létesítmény a Portugál Nemzeti Integrált Folyamatos Gondoskodási rendszer elemét képezte volna, így páciensei jogosultak lettek volna költségeik társadalombiztosítás általi térítésére.

A Bizottság kiemelte, hogy az 50 ágyra limitált férőhely nagy jelentőséggel bír a támogatási intézkedés vizsgálata szempontjából. A korlátozott számú férőhelyeket ráadásul lassan cserélődő betegeknak szánták: a közepes időtartamú ellátásban részesülő betegek esetében 30 és 90 nap közötti időtartamra, míg a hosszú távú kórházi gondozásban részesülő betegek esetében 90 napon is túlmenő időtartamú intézményi tartózkodásra számítottak. E körülmény kiegészült továbbá azzal, hogy a tervek szerint a páciensek a portugál hatóságok betegirányítási intézkedései következtében kerültek volna a támogatással felépíteni kívánt kórházba. Ezek alapján a Bizottság megállapította, hogy a kórház felépítése a portugál hatóságok által azonosított helyi szükségleteket hivatott kielégíteni. Minderre való tekintettel a Bizottság megállapította, hogy a Piaget Intézet részére nyújtandó támogatás nem érinti

⁹ SA.34576 (2012/N) sz. ügy (Portugal – Jean Piaget / Northeast Medium and Long-Term Continuin Care Unit), C (2012) 7565 final.

a tagállamok közötti kereskedelmet, így módon pedig nem esik az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésének hatálya alá.

2.3 A helyi szabadidős létesítmények támogatásának vonzásterületi szempontú megközelítése

A *dorsteni uszoda* ügyében a Bizottság a fentiekben hivatkozott ügyekhez hasonlóan szintén a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányára alapítva vont ki az érintett beruházást az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alól.¹⁰ Az ügy tárgyát a dorsteni uszodát működtető magánvállalkozás részére e tevékenysége kapcsán juttatott évi 2 millió német márka összegű támogatás képezte. A Bizottság vizsgálata a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatására korlátozódott. E tekintetben megállapította, hogy a létesítményt Dorsten városa, illetve a szomszéd települések lakói használják. Erre való tekintettel a Bizottság éles határvonalat vont az uszoda és azon létesítmények közé, amelyek nemzetközi látogatóközönséget céloznak meg, és elhelyezkedési területükön kívül is széles körben hirdetik őket. Az ilyen létesítmények részére juttatott támogatások ugyanis – a dorsteni uszodával és a hozzá hasonló beruházásokkal ellentétben – igenis hatással bírnak a tagállamok közötti kereskedelemre. A vizsgált ügyben azonban a Bizottság ilyen hatást nem állapított meg, tekintettel arra, hogy a létesítmény vonzásterülete nem terjedt ki a közeli Hollandiára.

A *sliedrecht-i telekredezés* ügyében a Bizottság egy lovasiskola áthelyezése kapcsán felmerült állami támogatás felől határozott.¹¹ Az eljárást kezdeményező panaszos álláspontja szerint Sliedrecht városa két helyi farmernek nyújtott jogellenes állami támogatást azzal, hogy egyikőjüktől a piaci áron felüli összegért vásárolt meg egy földterületet, amelyet ezt követően piaci áron alul értékesítette azt egy másik, a helyi lovasiskolát üzemeltető farmer részére. A Bizottság vizsgálata során fényt derített arra, hogy a telek vitatott módon történt megvásárlására és értékesítésére városrendezési okokból került sor. A város ugyanis

¹⁰ N 258/2000. sz. ügy (Germany – Leisure Pool Dorsten), SG(2001) D/ 285046.

¹¹ SA.34404 NN (ex 2012/CP) sz. ügy (the Netherlands – Alleged purchase of land above market price and subsequent sale of land below market price by the municipality of Sliedrecht), C(2012) 7541 final.

a telket tőle megvásárló lovasiskola mellett egy lakónegyedet kívánt létrehozni, így a lovasiskolát jogi okokból a város egy másik részére kellett áthelyezni. A telekügylet érdemi értékelése helyett ugyanakkor a Bizottság leszögezte, hogy a vizsgált intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért pedig nem minősül az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdési szerinti állami támogatásnak. Döntését azzal indokolta, hogy mind az ügylet, mind a támogatás állítólagos kedvezményezettjei nyilvánvalóan helyi érdekeltségűek: a lovasiskola jellemzően olyan helyi szolgáltatást kínált, amely kizárólag egy tőle korlátozott földrajzi távolságban élő érdeklődőket vonz (a konkrét esetben ráadásul az államhatártól viszonylag távol eső területen).

3. Értékelés

A fenti esetek alapján megállapítható, hogy a Bizottság kifejezetten törekszik a nyilvánvalóan helyi érdekeket szolgáló és helyi léptékű beruházások részére megítélt támogatások tagállami hatáskörben tartására. A bizottsági gyakorlatában kibontakozott vonzásterület teszt alkalmazásával olyan ügyek elkülönülése figyelhető meg ugyanis, amelyek uniós szintű kezelése indokolatlan.

Tartalmilag a teszt egyfelől annak felmérésére irányul, hogy a támogatással érintett helyi szolgáltatás vagy beruházás jellege alapján lehet-e valószínűsíteni más tagállamból érkező vállalkozó fellépését a szolgáltatói, illetve beruházói oldalon. A vonzásterület teszt ugyanakkor azt is számításba veszi, hogy a kedvezményezett vállalkozás részt vesz-e, illetve a támogatás segítségével lehetősége nyílik-e belépni egy másik tagállam piacára.

A teszt eredményeként olyan szolgáltatások, illetve beruházások mentesülhetnek a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége hiányában az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazása alól, amelyek csak egy település, illetve annak közvetlen szomszédsága igényeit elégítik ki. A mentesülő vállalkozások esetében pedig megfigyelhető, hogy azok általában kifejezetten e helyi szükségletek kiszolgálására kerültek létrehozásra. Erre tekintettel valószínűsíthető, hogy a kapott támogatással együtt sem lépnek majd fel a tagállamok közötti kereskedelem terén.

A Bizottság a vonzásterület tesztet következetesen alkalmazza, sárokpontjait az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról szóló közleménye margóján maga is összefoglalta.¹² Eszerint egy támogatásnak az alábbi kritériumokat kell teljesítenie, hogy ne minősüljön a tagállami kereskedelmet érintő intézkedésnek: (1) a támogatás nem teheti vonzóbbá a befektetéseket az érintett térségben, (2) a kedvezményezett által kínált termékeknek vagy szolgáltatásoknak tisztán helyi jellegűeknek szabad lenniük, amelyek földrajzilag korláztott vonzáskörzettel bírnak, (3) a támogatással érintett szolgáltatásnak vagy terméknek csak marginális hatást szabad gyakorolnia a szomszédos tagállam fogyasztóira, (4) végül pedig a kedvezményezett piaci részesedésének bármely érintett piaci meghatározás használata esetén minimális mértékűnek kell lennie, a kedvezményezett pedig nem tartozhat nagyobb vállalatcsoporthoz.

Az elemzett esetek alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a vonzásterület teszt alkalmazása során a Bizottság a támogatással érintett szolgáltatás, illetve beruházás *természetére* tekintettel mérlegeli annak hatását a tagállamok közötti kereskedelemre. Ennek némileg ellentmondva vélelemszerűen a tagállamok közötti kereskedelemre hatással bírónak minősíti ugyanakkor azon támogatott szolgáltatások, illetve beruházások, amelyek ugyan kizárólag helyi érdekeket szolgálnak, ám a nyújtójuk egy másik tagállamban honos vállalkozás.¹³ Bár ez a gyakorlat megfelel a Bíróság fenti 1. pontban elemzett esetjogában kialakított elveknek, idővel sor kerülhet a két megközelítés ütköztetésére. Nem zárható ki ugyanis, hogy egy speciális szolgáltatás vagy beruházás típus a szolgáltató, illetve a beruházó honosságától függetlenül nem bír hatással a tagállamok közötti kereskedelemre. E megközelítés alkalmazására ugyanakkor a mai napig sem a Bizottság, sem a Bíróság gyakorlatában nem akad példa.

¹² HL C 136., 2009.6.16., 3–12. o., 27. lábjegyzet.

¹³ Lásd a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét megállapító következő határozatokat: SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) sz. ügy (Hollandia – Leidschendam-Voorburg önkormányzata által állítólagosan piaci ár alatt értékesített telek), C 58/06. (ex NN 98/05.) sz. ügy [Németország által a Bahnen der Stadt Monheim (BSM) és a Rheinische Bahngesellschaft (RBG) a Verkehrsverbund Rhein-Ruhr keretében nyújtott állami támogatás.]

AZ INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS
FINANSZÍROZÁSA ÁLLAMI TÁMOGATÁSI
SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSÉNEK VÁLTOZÁSA
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ILLETÉKES
FŐIGAZGATÓSÁGAINAK SZEMSZÖGÉBŐL¹

GYÜRKÉS ANITA*

Tárgyszavak: infrastruktúra támogatás – a Leipzig/Halle-eset

**1. Az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási szempontú
megítélése – általános szabályok**

1.1. A Leipzig/Halle-eset

Az Európai Bíróság (továbbiakban Bíróság) C-288/11 P. számú ítéletével² megerősítette a Törvényszék T-455/08. számú Mitteldeutsche

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

¹ A cikk célja a Coordination Committee of Funds 2013. január 29-én megtartott ülésén elhangzottak, illetve a Regionális és a Versenypolitikai Főigazgatóságok által kiadott iránymutatás (lásd *Állami Támogatások Joga*, 2012/3. - <http://atj.versenyjog.com/>) összefoglalása. Az ülést azért hívta össze a Bizottság Regionális Főigazgatósága, hogy a Versenypolitikai Főigazgatósággal közösen ismertesse álláspontját a Leipzig/Halle-ítélet után a Strukturális Alapokból finanszírozott infrastruktúrális beruházások támogatásával kapcsolatban. Az ülésen felmerült kérdésekre adott bizottsági válasz itt érhető el: http://www.ajutordestat.ro/documente/COCOF%20Technical%20Meeting%20Final_758ro.pdf.

² C-288/11P. számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig Halle

Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ítéletében³ (a továbbiakban Leipzig/Halle-ítélet) foglaltakat, miszerint: amennyiben az állami forrásból finanszírozott infrastruktúra-fejlesztést gazdasági tevékenység végzéséhez használják fel, abban az esetben az építés támogatása csak az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban történhet.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) kifejtette, hogy mivel a Bíróság fenti ítéletével nem új szabályozást alkotott, hanem az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát értelmezte, nem lehet hivatkozni a 659/1999/EK rendelet⁴ 1. cikk b) pont v. alpontjára⁵, azaz arra, hogy a korábban nyújtott infrastruktúra-fejlesztési támogatások, illetve támogatási programok létező támogatásnak minősülnek, és mint ilyenek, változatlan formában nyújthatóak. Jelezte ugyanakkor, hogy hivatalból nem fogja a Leipzig/Halle-ítélet alapján felülvizsgálni a korábban nyújtott támogatásokat, azonban támogatási programokból történő új támogatások, illetve új egyedi támogatások odaítélése esetén már azzal összhangban kell eljárni.

1.2. Az állami támogatási vizsgálat lépései

Az ítélet alapján minden egyes infrastruktúra-fejlesztésre vonatkozó támogatási döntés meghozatala előtt az alábbi séma szerint az állami támogatási vizsgálatot lefolytatni.

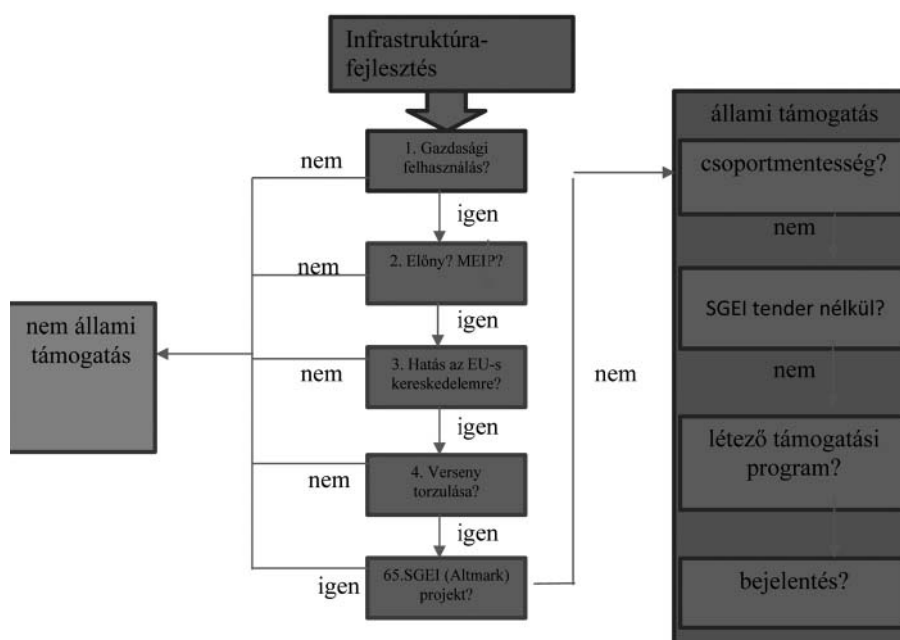
GmbH kontra Bizottság [még nem került publikálásra].

³ T-455/08. számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ügy [EBHT 2009., I00225. o.]

⁴ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83/01.)

⁵ b) a „létező támogatás”:

v. olyan támogatás, amelyet létező támogatásnak kell tekinteni, mert megállapítható, hogy a hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a közös piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá.



A fenti kritériumok az alábbiak szerint értelmezendők.

1.2.1. Gazdasági tevékenység / gazdasági felhasználás

Az uniós versenyjogi terminológia szerint minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely árut vagy szolgáltatásokat juttat egy adott piacra. Nem minősül gazdasági tevékenységnek az infrastruktúra építése, illetve üzemeltetése, ha a végfelhasználó nem fizet infrastruktúra használati díjat. Szintén nem gazdasági tevékenység, ha a fentiek az állam hatósági tevékenysége keretében végzi. Az azonban nem zárja ki a gazdasági tevékenységnek minősülést, ha az infrastruktúra-építést az állam egy saját tulajdonú vállalkozására bízta.

Az előbbieket alapján nem minősül például gazdasági tevékenységnek a repülésbiztonság, a légi irányítás, a vízforgalom-irányítás, a büntetés-végrehajtási intézmények, a térítésmentesen használható közutak fejlesztése.

A Bizottság a továbbiakban részletezte a kiegészítő gazdasági hasznosításra vonatkozó álláspontját. Hangsúlyozta, hogy kiegészítő gazdasági hasznosításnak azok az esetek minősülnek, amikor az infrastruktúrát mind gazdasági, mind nem gazdasági tevékenység végzéséhez használják, azonban a gazdasági felhasználásnak a nem gazdasági funkció-

ónak alárendeltnek és minden esetben szűk körűnek kell lennie, azaz nem teheti ki az infrastruktúra tényleges használatának jelentős részét (erre azonban a Bizottság nem határozott meg konkrét arányszámokat). Kiemelte, hogy ilyen kettős célú hasznosítás esetében az állami finanszírozás állami támogatási szabályoknak való megfelelését csak a gazdasági tevékenységre vonatkozóan kell vizsgálni.

Példaként a kettős hasznosításra azt az esetet említette, amikor a kutatási szervezet alkalmanként bérbe adja a labort gazdasági szereplőknek, vagy a múzeumban alkalmanként céges bált tartanak, illetve ebbe a kategóriába sorolta a múzeumban üzemeltetett kávézót.

1.2.2. Előny /megfelelés piaci magánbefektető (MEIP) tesztnek
Az infrastruktúra építésének, illetve működtetésének támogatása abban az esetben nem minősül állami támogatásnak, amennyiben nem jelent előnyt a kedvezményezett vállalkozásnak. Azt, hogy egy intézkedés nem jelent előnyt egy vállalkozásnak a piaci magánbefektető tesztrel lehet alátámasztani. A teszt alkalmazása során azt kell bizonyítani, hogy azonos feltételek és körülmények esetén egy független, kizárólag a profit-maximalizálás céljától vezérelt magánbefektető is ugyanígy cselekedne. A teszt teljesülése bizonyítható

- jelentős mértékű, a befektetése arányában azonos mértékű jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező magánbefektetői részvétellel (a Bizottság esetjoga alapján legalább 30%-os magánbefektetői részvétel);
- a befektetés piac által elvárt megtérülését bemutató *ex ante* üzleti tervvel.

1.2.3. A Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatás hiánya

A Bizottság álláspontja szerint az olyan helyi infrastruktúrák – amelyek túlnyomó részt a helyi lakosság használ, és amely jellemzően nem önmagáért vonzza a turistákat – fejlesztésének valószínűsíthetően nincs hatása a Közösségen belüli kereskedelemre. Leszögezte azonban, hogy explicit határérték erre vonatkozóan nem határozható meg, minden esetben a Bizottság eseti mérlegelés alapján hozza meg a kereskedelem érintettségére vonatkozó döntését. Érdekes, hogy az egyedi mérlegelés alapja a Bizottság álláspontja szerint, az, hogy az adott infrastruktúra jelenléte vonzza-e az adott városba a látogatókat, vagy az

egyéb okokból jelen lévő turisták véletlenszerűen használják-e az infrastruktúrát. Meglehetősen szubjektivitásra ad ugyanis teret annak eldöntése, hogy Budapestre a Művészetek Palotája vagy esetleg a Széchenyi Fürdő miatt, vagy esetleg egészen más okból jönnek-e a turisták.

Példaként említette a Bizottság az olyan helyi használatú uszodákat, szabadidős létesítményeket, múzeumokat és kulturális intézményeket, illetve konferenciaközpontokat, amelyek nem vonzanak látogatókat egyéb uniós tagállamokból. Felhívta továbbá a figyelmet a Bizottság közelmúltban elfogadott határozataira (SA.34404 – Land sale Sliedrecht, SA.34576 - Jean Piaget / Northeast Continuing Care Unit, SA.34466 - Center for Visual Arts and Research (Costas and Rita Severis Foundation és SA.33243 - Jornal da Madeira).⁶

1.2.4. A versenytorzulás hiánya

A Bizottság kiemelte, hogy az olyan jogi monopóliumok esetében történő infrastruktúra-fejlesztésnek, amelyek magán a tevékenységet szabályozó rezsimen alapulnak és a tevékenység nem liberalizált, nem beszélhetünk versenytorzításról. Jelezte azonban, hogy ez nem teszi lehetővé egy már létező piac monopolizálását.

1.3. A támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálata

Az infrastruktúra-fejlesztés állami finanszírozása egyrészt az uniós joggal összeegyeztethető lehet az adott ágazatban vonatkozó állami támogatási szabályokat tartalmazó iránymutatások (repterek támogatására vonatkozó iránymutatás⁷, szélessávú iránymutatás⁸, K+F+I irány-

⁶ Lásd BENÁRD Tünde: A helyi célú beruházások és szolgáltatások állami támogatásának hatása a tagállamok közötti kereskedelemre c. cikke a jelen számban.

⁷ A Bizottság közleménye a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról (2005/C 312/01) HL C 312., 2005.12.09. 1. o.

⁸ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (2013/C 25/01) HL C 25., 2013.01.26. 1. o.

mutatás⁹, környezetvédelmi iránymutatás¹⁰) alapján, a horizontális iránymutatások (regionális iránymutatás¹¹, közszolgáltatási keretszabály¹²) alapján, illetve közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c), illetve d) pontja alapján. Amennyiben az összeegyeztethetőség közvetlenül a Szerződésen alapul a Bizottság az alábbi feltételek teljesülése esetén hagyja jóvá a támogatást:

- az intézkedés hozzájárul az Unió közös érdekű célkitűzéseinek (pl. EU2020 növekedési stratégia) eléréséhez;
- a piac nem hajtja végre a szükséges beruházást;
- az állami támogatás a legmegfelelőbb eszköz a piaci hiányosság kezelésére;
- a támogatás ösztönző hatással van a kedvezményezettre (pl. hatására a beruházás volumene nagyobb, gyorsabban valósul meg);
- a támogatás mértéke a szükséges minimumra korlátozódik;
- a támogatás negatív hatásai korlátozottak;
- a támogatás nyújtása transzparens módon történik.

2. Az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási szempontú megítélése – ágazatspecifikus szabályok

2.1. Közlekedési szektor – repterek

A Verseny Főigazgatóság képviselője hangsúlyozta, hogy a Bíróság azt már a 2002. évi *Aéroports de Paris kontra Bizottság*¹³ ügyben is megállapította, hogy a reptéri infrastruktúra üzemeltetése gazdasági tevé-

⁹ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere (2006/C 323/1) HL C 323., 2006.12.30. 1. o.

¹⁰ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (2008/C 82/01) HL C 82., 2006.08.18 2. o.

¹¹ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról (2006/C 54/08) HL C 54., 2006.03.04. 13. o.

¹² A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03) HL C 8., 2012.01.11. 15. o.

¹³ C-82/01 P. számú ügy *Aéroports de Paris kontra Bizottság* [EBHT 2002., I-9297. o.]

kenység, azonban a T-455/08 számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ítéletében¹⁴ ugyanezt a reptéri infrastruktúra-építésre vonatkozóan is megállapította. Kiemelte, hogy a gazdasági tevékenység fogalma szűken értelmezendő, és az állami feladatként ellátandó tevékenységek (rendőrség, vámügy, légi irányítás) kívül esnek ezen a kategórián (azaz nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, így az állami támogatási szabályokat nem kell alkalmazni rájuk). Felhívta továbbá a figyelmet, hogy az állami feladat ellátásához szüksége infrastruktúra-finanszírozása kizárólag a költségekre korlátozódhat, és egy esetleges túlkompenzáció nem használható a gazdasági tevékenységhez szükséges (rész)infrastruktúra-finanszírozására.

A reptéri infrastruktúra-építés finanszírozása esetén a piaci magánbefektető elvének teljesítésével lehet leginkább igazolni, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak. Megemlítette a Bizottság által a közelmúltban jóváhagyott Berlin Brandenburg esetet,¹⁵ melyben Németország a piaci magánbefektetői viselkedésének alátámasztására bemutatta, hogy hogyan fog alakulni a célvállalkozás sajáttőke-értéke (equity value) a projekt megvalósítása esetén és a projekt megvalósításának hiányában. Mivel a befektetés megvalósítása esetén a sajáttőke-érték magasabb volt, mint a befektetés hiányában, és a növekedés több volt, mint a befektetett összeg, a befektetés piacinak tekinthető. Felvetette azonban, hogy a Strukturális Alapokból finanszírozott beruházások esetében, ahol a támogatásnyújtás feltétele, hogy a beruházás nettó jelenértéke negatív legyen (azaz piaci hiányosság álljon fenn), lehetséges-e egyáltalán a piaci magánbefektetői teszt teljesülésének bizonyítása.

2.2. Kikötői infrastruktúra

A kikötői infrastruktúra támogatásával kapcsolatban elhangzott, hogy tekintettel arra, hogy a kikötőfejlesztési projektek nettó jelenértéke általában negatív, a piaci magánbefektető teszt teljesülésével nehezen

¹⁴ Lásd 2. lábjegyzet.

¹⁵ Lásd a Bizottság SA.35378. számú Finanzierung des Flughafens Berlin Brandenburg hozott határozatát HL C 36., 2013.02.08. 10. o.

lehet amellet érvelni, hogy a finanszírozás nem minősül állami támogatásnak. Csak az mentesíti a finanszírozást az állami támogatásnak minősülés alól, ha mind a tulajdonost, mind az üzemeltetőt nyílt diszkriminációmentes eljárással választották ki.

A gazdasági és nem gazdasági tevékenységek szétválasztása tekintetében fontos, hogy utóbbiak költségét nem lehet figyelembe venni a projekt költség-haszon elemzésében.

2.3. Víz, energia, hulladék

A Bizottság kiemelte, hogy energia-, illetve vízszolgáltatás, illetve a személyszállítás és ártalmatlanítás a társadalom legalapvetőbb szükségleteit elégíti ki. A három terület közötti alapvető különbséget az jelenti, hogy az áram- és gázpiac-liberalizálásra került (harmadik energiacsomag), míg a víz- és hulladékszállítási piac nem, illetve, hogy előbbiek esetében a piac nemzeti, illetve határokon átvéelő, míg utóbbiak esetében regionális, illetve helyi. Mivel az áram-, illetve gázpiac liberalizált az ezen a piacon történő infrastruktúra-beruházás állam általi finanszírozása mindenképpen állami támogatásnak minősül. A víz- és hulladékpiacon azonban, amennyiben egy vállalkozás kizárólagos joggal rendelkezik a szolgáltatás nyújtására (jogi monopólium) és jogszabályilag kizárt, hogy más piacokon, illetve területeken tevékenykedjen, abban az esetben az ezen piacokon történő állami infrastruktúra finanszírozás nem minősül állami támogatásnak.

2.4. Kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra

A Leipzig/Halle-ítélet alapján az egyetlen döntő kérdés az infrastruktúra felhasználásának formája és ebből a szempontból a kutatás-fejlesztési infrastruktúra speciális helyzetben van (nem gazdasági célú felhasználás, gazdasági célú felhasználás és kettős felhasználás). Arra vonatkozóan, hogy a kutatás-fejlesztés keretében mi minősül gazdasági, illetve nem gazdasági tevékenységnek a K+F iránymutatás¹⁶ 3.1.1 pontja ad iránymutatást. A gazdasági tevékenységre tipikus példa az

¹⁶ Lásd. 7. lábjegyzet.

infrastruktúra ipari célra történő bérbeadása, vagy az ipari célú szerződéses kutatás végzése, ellenben nem minősül gazdasági tevékenységnek a képzési célú kutatás, vagy a független kutatás.

Az olyan infrastruktúra-fejlesztések állami finanszírozása, amelyeket kizárólag nem gazdasági tevékenység végzéséhez használnak fel, nem minősül állami támogatásnak, míg kizárólagos gazdasági tevékenység esetén egyértelmű az állami támogatásnak minősülés (kivéve, ha teljesül a piaci magánbefektető teszt). A kettős felhasználás esetében el kell választani egymástól a két tevékenységet, és az állami támogatási szabályokat csak a gazdasági tevékenységhez dedikált infrastruktúrára, illetve a gazdasági felhasználás arányában kell alkalmazni.

Kutatás-fejlesztés esetén nagyon gyakori a kiegészítő gazdasági tevékenység végzése, és amennyiben azt kutatási szervezet végzi igen szűk keretek között, akkor az nem vonja maga után a felhasználás gazdaságivá válását. Nagyon fontos azonban kiemelni, hogy a kiegészítő tevékenységnek szorosan kell kapcsolódnia a kutatási szervezet fő (nem gazdasági) tevékenységéhez, szükséges kell legyen az infrastruktúra megfelelő működtetéséhez és nem szabad veszélyeztetnie a független kutatási, illetve oktatási cél elérését.

3. Eljárás

A Leipzig/Halle-ítélet óta sokkal szorosabbá vált a Regionális és a Verseny Főigazgatóság együttműködése a Strukturális Alap források lehető legjobb felhasználása érdekében. A Bizottság legfőbb célja az „analytical grid”-ekkel¹⁷, hogy a tagállamok kellő időben felismerjék az esetleges támogatás nyújtás problémáját. Minden egyes infrastruktúra-finanszírozási projekt esetében elvárás a támogatást nyújtók felé, hogy alkalmazzák az „analytical grid”-et, és az abban foglaltaknak megfelelően járjanak el. Amennyiben a grid alapján az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, a támogatást nyújtónak nincs további teendője. Amennyiben a támogatást nyújtó nem tudja egyértelműen megállapítani, hogy a tervezett intézkedés állami támogatásnak minősül-e, célszerű konzultálnia a Regionális, illetve a Versenypolitikai Főigazgatóságokkal, és adott esetben előzetesen bejelenteni a tervezett

¹⁷ Lásd *Állami Támogatások Joga*, 2012/3.

intézkedést a Versenypolitikai Főigazgatóságnak (prenotifikáció) az ügyet. Amennyiben a grid alapján egyértelműen megállapítható, hogy a tervezett intézkedés állami támogatásnak minősül – és az nem tartozik valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá –, azt mindenképpen végrehajtás előtt be kell azt jelenteni a Versenypolitikai Főigazgatóságnak.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGNAK NÉHÁNY MULTIFUNKCIONÁLIS ARÉNA ÜGYÉBEN MEGHOZOTT DÖNTÉSE

TABA SZABOLCS*

Tárgyszavak: infrastrukturális beruházás; multifunkcionális létesítmény; összeegyeztethetőség; az új általános csoportmentességi rendelet

1. Bevezetés

A Leipzig/Halle-ügyben hozott ítélet¹ nagymértékben megváltoztatta az infrastrukturák építéséhez nyújtott támogatások uniós versenyjogi megítélését. A határozat értelmében az infrastruktúra kereskedelmi jellegű hasznosítása gazdasági tevékenységnek minősül, így egy ilyen létesítmény megépítéséhez nyújtott támogatás az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.²

A cikkben három, közelmúltban lezárult eljáráson keresztül mutatjuk be azokat a szempontokat, amelyek alapján az Európai Bizottság (Bizottság) infrastrukturális beruházások támogatásának az uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét megállapította.

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

¹ Lásd az Európai Bíróságnak a C-288/11. P. sz. ügyben (*Mitteldeutsche Flughafen AG kontra Flughafen Leipzig-Halle GmbH*) meghozott ítéletét.

² A Leipzig/Halle-ügyben hozott ítélet versenyjogi következményeiről bővebben: *Állami támogatások joga*, 2012/3. Elérhető: <http://www.atj.versenyjog.com/>.

2. Multifunkcionális aréna Uppsalában³

2.1. Az intézkedés bemutatása

A svéd hatóságok 2011. december 7-én jelentették be a Bizottság részére azon intézkedésüket, amelynek keretében a Stockholmtól 70 km-re, északra található városban egy új multifunkcionális létesítményt terveztek építeni. A Bizottság 2012. március 22-én kelt levelében tájékoztatta Svédországot, hogy az ügyben hivatalos vizsgálati eljárást indít.⁴

A projekt lebonyolítása érdekében három céget (Arena Company, Property Company, Events Company) hoztak létre. Külön cég, az *Arena Company* koordinálja a projekttel kapcsolatos teendőket a másik két cég megalapításáig. Az *Arena Company* az *SH Bygg* (45%) és az *Aros Holding* (45%) nevű magáncégek, valamint az *Almtuna IS* (10%) sportklub tulajdonában áll.

Az aréna építtetője és tulajdonosa a *Property Company*. A cégben kizárólag magánbefektetők vesznek részt, akiket Uppsala város önkormányzata előre meghatározott és közzétett követelményrendszer alapján választ ki.

A létesítmény üzemeltetését a *Property Company* tulajdonosi háttérrel teljesen eltérő befektető(k) által alapított cég, az *Events Company* végzi majd. Az *Events Company* alapításában részt vevő befektetőket – szintén az önkormányzat által előre meghatározott követelményrendszer alapján – a *Property Company* választja ki.

Uppsala városa kétféleképpen járul hozzá a projekt költségeihez. Egyrészt a település biztosítja azt az ingatlant, amelyen a beruházás megvalósul, másrészt ő állja a 650 millió svéd koronás (72 millió euró) teljes beruházási költség mintegy 23%-át, 150 millió koronát (16,5 millió euró). A költségek fennmaradó részét piaci alapon biztosítják a magánbefektetők.

Az önkormányzat közreműködésének ellentételezéseként a *Property Company* egyrészt – az ingatlanért cserébe – évi 50 000 koronás (5500 euró) bérleti díjat fizet, másrészt a város átruházható vételi jogot kap a megépülő infrastruktúrára vonatkozóan. A vételi joggal annak joga-

³ Lásd a Bizottságnak az SA.33618 (12/C) ügyben meghozott határozatát. HL L 243., 2013.9.12., 19. o.

⁴ Az erről szóló bizottsági határozatot lásd: HL C 152., 2012.5.30., 18. o.

sultja az azt alapító szerződés hatálybalépésétől számított 6. évtől a 25. év végéig élhet. A vételi jog érvényesítésekor a jogosult a megállapodásban foglalt kritériumok alapján meghatározott díjat köteles fizetni. (A becslések szerint e díj mértéke a 10. évben 47,3 millió koronát, azaz 5 millió eurót tesz ki.) A vételi jog nettó jelenértékét a pesszimista forgatókönyv 128 millió koronára (15 millió euró) teszi. A svéd hatóságok tájékoztatása szerint a város nem kíván tulajdonos lenni, inkább az opcióértékesítésben érdekelt.

A létesítmény rendezvényeinek 90%-a – különböző árú belépőjegy megváltása ellenében – a nagyközönség által is látogatható lesz. A város az aréna kapacitásának 20%-át 25 évre előre lekötötte, amelyért évi 15 millió koronás (1,7 millió euró) bérleti díjat fizet. A fennmaradó kapacitást az üzemeltetést végző cég piaci alapon értékesíti. A város az általa lekötött idő legalább 95%-át (heti 60, évi mintegy 3121 órát) iskolai és diáksport-rendezvények, továbbá nem profitorientált szervezetek és szabadidősport-rendezvények számára biztosítja.

2.2. Az érdekelt felek, valamint Svédország észrevételei

A hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően észrevételeket kizárólag az uppsalai képviselőtestületben ellenzéki pozícióban lévő Zöld Párt küldött, amelyben a párt azt kifogásolta, hogy a projekt elsődlegesen magáncégek érdekeit szolgálja.

Svédország véleménye szerint az intézkedés állami támogatásnak minősül, azonban az az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethető a közös piaccal. A svéd hatóságok azzal érveltek, hogy Uppsalában nem található modern multifunkcionális létesítmény és ezt a hiányt a piac önállóan nem is lenne hajlandó pótolni. A svéd sportágazat (az aréna sportcélokat is szolgál) általában nem profitorientált jellegű és állami támogatásra szorul. A beruházás finanszírozási rendszere biztosítja az állami támogatás arányosságát, a város részvétele és a hasznosítás jellemzői pedig garantálják, hogy a nagyközönség megfelelő mértékben kihasználhassa az új infrastruktúra által nyújtott lehetőségeket. A kereskedelem érintettsége pedig korlátozott jellegű, mert a beruházás általában helyi gazdasági tevékenységeket érint és a városban már meglévő létesítmények más profillal rendelkeznek.

2.3. A Bizottság értékelése, összeegyeztethetőség

A Bizottság úgy látta, hogy az aréna megépítéséhez nyújtott 150 millió koronás támogatás a *Property Company* részére gazdasági előnyt biztosít. A létesítménynek otthont adó ingatlan tekintetében azonban a Bizottság bizonyítottan látta Svédország azon érvelését, hogy a *Property Company* piaci mértékű bérleti díjat fizet, így ez utóbbi tranzakció nem tartozik az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá.

Ami a létesítmény üzemeltetését illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy bár az önkormányzat nem vesz részt a *Property Company* működésében, de ő választja ki a tulajdonos cégben taggá váló magánbefektetőket. A *Property Company* külső befolyástól mentesen önállóan választja ki az *Events Company* tulajdonosát. A tulajdonos és az üzemeltető cég – minimumár alkalmazásával és előre meghatározott kritériumok alapján – maguk határozzák meg az *Events Company* által a *Property Company* részére fizetendő bérleti díjat, amely a következő elemekből áll: (1) az önkormányzat által az aréna kapacitásának 20%-áért fizetett díjnak megfelelő fix összeg; (2) egy névadó szponzor által fizetendő összegnek megfelelő rész; (3) a működési költségeket és az értékcsökkenést fedező összeg; (4) az *Events Company* nettó árbevételének előre meghatározott része. Az üzemeltető részére nyújtott előny azonban ezzel együtt sem zárható ki.

Az aréna multifunkcionális jellegű, használata mindenki előtt nyitva áll és nincs előre meghatározott, kizárólagos használója. Svédország kötelezettséget vállalt arra, hogy az önkormányzat – az *Events Company* által a *Property Company* részére fizetendő díjnál 40-50 %-kal alacsonyabb bérleti díj megfizetése ellenében – kedvezményesen veheti igénybe az aréna szolgáltatásait. Ráadásul az *Events Company* és az önkormányzat által fizetendő díj közötti különbség fokozatosan nőni fog. Más *használók* piaci díjat kötelesek fizetni. A Bizottság meglátása szerint azonban a bérletidíj-képzésre vonatkozó szempontrendszer hiányában nem zárható ki, hogy az aréna bérlői nem részesülnek gazdasági előnyben.

A Bizottság úgy látta, hogy bár nem túl valószínű, hogy a megépülő arénában megrendezendő események más tagállamokból vonzanának látogatókat, a Törvényszéknek a T-90/09. sz. ügyben hozott végzése alapján nem lehet az ilyen típusú infrastruktúra használatára vonatko-

zó piacot az érintett tagállam területére korlátozni.⁵ Így bizonyítottnak látta a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét és a verseny torzulásának lehetőségét.

Az előzőekben meghatározottak alapján a Bizottság megállapította, hogy a konstrukció a Property Company tekintetében – a pénzületi hozzájárulás vonatkozásában – állami támogatást tartalmaz, míg az Events Company és az aréna használói esetében az állami támogatás nem zárható ki.

Ahhoz, hogy a Bizottság az intézkedést az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetőnek találja a közös piaccal, a következő feltételeknek egyszerre kell teljesülniük: (1) az intézkedés közös európai érdeket szolgáljon, (2) a támogatás szükséges és (3) arányos legyen, valamint hogy az (4) ne torzítsa indokolatlan mértékben a versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet.

A Bizottság úgy találta, hogy Uppsala városa a projekt megvalósításában való közreműködésével – az aréna multifunkcionális jellegére való tekintettel – a társadalom szélesebb rétegei számára teszi lehetővé a mindennapos sportolást és a kulturális életben való részvételt – uniós szinten kiemelt célok elérését⁶ segítve ezáltal. A beruházásnak köszönhetően a jégkorongsport nagy részét a szomszédos Gränbyben található jégcsarnokból az új arénába költöztetik át, így az ottani csarnokban felszabaduló kapacitás (évente mintegy 3.045 óra) is a helyi lakosok számára nyújt további sportolási lehetőséget.

A Bizottság a szükségesség és arányosság követelményét is bizonyítottan találta. A svéd hatóságok közlése szerint Uppsala lakossága viszonylag gyorsan növekszik. A közvélemény-kutatások alapján a sportlétesítmények iránti igények mindössze 70%-át elégítik ki a környéken található, már elavult infrastruktúrák, amelyek felújítása aránytalanul magas összegeket emésztene fel. A piac a beruházási költségeket azonban nem lenne hajlandó állami támogatás nélkül finanszírozni. Ennek egyik oka az, hogy a svéd sportágazat túlnyomórészt amatőr jellegű, így nem biztosítana kellő megtérülést. Svédország véleménye szerint,

⁵ Lásd a Törvényszék által a *Mojo Concerts BV és Amsterdam Music Dome Exploitation BV kontra Európai Bizottság* ügyben 2012. január 26-án hozott végzés 45. pontját.

⁶ Lásd az Amszterdami Szerződéshez csatolt 29. számú, sportról szóló nyilatkozatot és az EUMSZ 165. cikkét.

amennyiben a beruházást kizárólag magánpiaci szereplők finanszíroznák, háttérbe kerülne a sportjelleg, és az új létesítmények főképpen kereskedelmi célokat szolgálnának. A magánbefektetők nyilatkozataikban a beruházásban való részvételüket attól tették függővé, hogy az önkormányzat 150 millió koronás összeggel beszáll-e a beruházásba. A Bizottság a Property Company és az Events Company kiválasztási szabályait, a közöttük megkötendő bérleti szerződés kritériumait és az uppsalai önkormányzat vételi jogát is az arányosság biztosítékaként értékelték. Az új arénában megrendezendő események pedig vélhetően elsősorban helyi jellegűek lesznek, így a létesítmény korlátozott hatást gyakorol a tagállamok közötti kereskedelemre.

A fenitek értelmében a Bizottság úgy találta, hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethető a közös piaccal.

3. Multifunkcionális aréna Erfurtban és Jénában

A Bizottság e két, egymáshoz nagyon hasonló ügyben – az uppsalai esethez hasonló indokolással – hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül fogadta el határozatait és adott zöld utat a támogatási intézkedéseknek. Mindkét ügy a támogatást nyújtó bejelentése alapján indult.

3.1. Az erfurti intézkedés⁷

Erfurt a németországi Thüringia tartomány székhelye 200 000 lakossal. Az elkészített piacelemzések kimutatták, hogy a meglévő, legfeljebb 500 fő befogadására képes létesítményeken túl nagy az igény nagyobb események megrendezésére és legalább 2000 fő befogadására képes rendezvényközpont. A tervek szerint így újítanák fel és bővítenék ki az 1931-ben épült stadiont, amely akár 28 000 fő befogadására is alkalmas lenne, azonban – a belső tér kialakítása következtében – kisebb, 2.000 fős eseményeknek is otthont adhatna. A nemzetközi események közül csak amatőr atlétikai versenyeket rendeznének benne.

⁷ Lásd a Bizottságnak az SA.35135 (2012/N) sz. ügyben meghozott határozatát. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245994/245994_1426005_90_2.pdf.

A projekt tárgyát képező stadion a város tulajdonában van és a felújítást követően is a város marad a tulajdonos. A 30 millió eurós költségeket Erfurt és a tartomány közösen állná. A régi-új stadion üzemeltetésére egy vegyes vállalatot alapítanak, amelyben Erfurt 51%-os, egy uniós szintű tenderen kiválasztott magánbefektető pedig 49%-os tulajdoni hányaddal fog rendelkezni. Az üzemeltető – az előrejelzések alapján – évi 3–4 %-os profitot képes realizálni és az általa a tulajdonosnak fizetendő díj évente 2%-kal emelkedik.

A stadion legfontosabb bérlője a helyi profi futball klub lesz. Ezenkívül a stadiont kereskedelmi és nem kereskedelmi célokra is hasznosítják. A vállalkozásnak minősülő használók piaci díjat fizetnek. A város nem kereskedelmi események (kulturális, szociális és szabadidősport-, valamint amatőr sportrendezvények) megrendezése céljából a kapacitás egy részét maga köti le. Ezekben az esetekben a használók fizetőképességétől függ a bérleti díj összege. A helyi professzionális futball klub által fizetendő díjat más, hasonló méretű stadionok esetében az ottani csapatok által fizetendő díjak alapján határozzák meg.

A Bizottság az intézkedést állami támogatásnak minősítette és azt EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetőnek ítélte a közös piaccal. Az indokolásból a következőket érdemes kiemelni.

A támogatás egyik kedvezményezettje az üzemeltető cég. Az általa fizetendő bérleti díj ugyanis nem fedezi a beruházás megvalósításához szükséges teljes költséget, amelyet azonban egy teljesen saját forrásból beruházó magánbefektető saját maga kellett volna, hogy előteremtсен. Ráadásul a piaci díj és a létesítményt a város által lekötött kapacitás révén használók által fizetendő díj közötti különbséget a város az üzemeltető részére megtéríti.

Bár nem túl valószínű, hogy az új aréna nagyobb mértékben érintené a tagállamok közötti versenyt (a cseh határ 100 km-re található), azonban a sport- és egyéb közösségi események megrendezésének önálló piaca van. Ilyen események megszervezésével más tagállamban honos vállalkozások is foglalkoznak. A közös piac érintettségét támasztja alá az a tény is, hogy az üzemeltető cégben kisebbségi tulajdonrészrel rendelkező magánbefektetőt uniós szintű eljárás során választják ki.

A helyi futball klub – a korábban említett benchmarking alkalmazása miatt – nem részesül előnyben, azonban az egyéb, vállalkozásnak minősülő bérlők esetében – a bérleti díjak képzésére vonatkozó mód-

szertan hiányában – nem zárható ki, hogy az üzemeltető cég az előny egy részét – a bérleti díjban érvényesítve – a részükre továbbadja.

3.2. *A jénai intézkedés*⁸

A 105 000 lakosú, Thuringia tartományban található Jénában alkalmazott konstrukció annyiban különbözik az Erfurtban alkalmazottól, hogy az 1924-ben épült, szintén a város tulajdonát képező stadion üzemeltetését is maga a város látná el. Megbíznának azonban egy – szintén uniós tenderen kiválasztott – menedzsmentcéget, amelynek feladata a létesítmény szakmai jellegű hasznosítása (pl. vállalati rendezvények) és az ilyen típusú események megszervezésében való közreműködés. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a cég nem üzemeltető lesz. Az e cég által beszedett bevételek a várost illetik. A város a cég részére – szolgáltatásainak ellenértékeként – díjat fizet, amelynek mértéke emelkedik, ha a bevételek a várt szintet meghaladják. Az alkalmazott elszámolási mechanizmus miatt a Bizottság úgy találta, hogy a cég nem részesül előnyben, így nem lesz a támogatás kedvezményezettje. Nem zárható ki azonban, hogy – az erfurti esethez hasonlóan – a vállalkozásnak minősülő használók gazdasági előnyben részesülnek. A Bizottság így az intézkedést állami támogatásnak minősítette, de azt az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetőnek ítélte a közös piaccal.

4. Összegzés

A fent bemutatott példák érzékeltetik, hogy a Bizottság a Leipzig/Halle-ügyben hozott ítélete következtében az elmúlt időben egyre nagyobb figyelmet fordít az infrastruktúra-, így többek között a stadionépítéshez, -felújításhoz nyújtott támogatások ellenőrzésére.⁹ A stadionokkal

⁸ Lásd a Bizottságnak az SA.35440 (2012/N) sz. ügyben meghozott határozatát. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245993/245993_1426021_127_2.pdf.

⁹ A koppenhágai multifunkcionális aréna ügyében (SA.33728) hozott pozitív bizottsági döntés szövege még nem nyilvános. Az eljárásindító határozatot a Bi-

kapcsolatos állami/önkormányzati intézkedések általában összetettek, és több szinten is felmerülhet az állami támogatás kérdése. A Bizottság általában lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy tervezett intézkedéseikről informálisan konzultáljanak vele. Ezzel a lehetőséggel érdemes élni bonyolultabb esetekben. Teljes jogbiztonságot csak egy bejelentés végén meghozott pozitív bizottsági döntés adhat. A kisebb jelentőségű ügyekben azonban csökkentheti az adminisztrációs terhet és meggyorsíthatja a kivitelezést a várhatóan 2014. július 1-jétől hatályos új általános csoportmentességi rendelet, amelyben – a jelenlegi elképzelések szerint – egy, a sportlétesítmények és multifunkcionális szabadidős létesítmények megépítéséhez nyújtott támogatási jogcím is szerepelni fog. Fontos azonban, hogy a bizottsági bejelentés alóli mentesség csak egy meghatározott összeghatárig szól majd (a jelenlegi tervezet szerint a bejelentési határérték 15 millió euró támogatási összeg vagy 30 millió euró teljes projektköltség) és a támogatási intenzitás a jelenleg nyilvánosan elérhető változatban szereplő 75 %-nál nem lesz sokkal magasabb.¹⁰

zottság a Hivatalos Lapban közzétette: HL C 152., 2012.5.30., 13. o.

¹⁰ Az új általános csoportmentességi rendeletről folytatott nyilvános konzultációról bővebben: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_second_gber/index_en.html.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL NÉMETORSZÁGGAL SZEMBEN INDÍTOTT ELJÁRÁS A NÜRBURGRING VERSENYPÁLYA TÁMOGATÁSÁVAL KAPCSOLATBAN

SZIRBIK MIKLÓS*

Tárgyszavak: nehéz helyzetben lévő vállalat, közcélú infrastruktúra, sportlétesítmények üzemeltetése, általános gazdasági érdekű szolgáltatások, piaci magánbefektető elve

1. Bevezető

Az SA.31550 (2012/NN), valamint SA.34890 (2012/C) számú ügyekben¹ az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) a német hatóságok által a németországi Nürburgring versenypályát, illetve a szomszédos létesítményeket tulajdonló állami vállalatoknak a „Nürburgring 2009” nevű program keretében nyújtott pénzügyi kedvezményeket vizsgálja.

A jelenleg is folyamatban lévő eljárást a Bizottság 2011-ben egy német szórakoztató park tulajdonosának panasza alapján indította el, aki úgy vélte, hogy a Nürburgringnek nyújtott kedvezmények versenytorzító hatással bírnak.

* Szirbik Miklós 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.

¹ SA. 31550 (2012.C) (ex 2012/NN), C (2012) 173 fin.

A 2008-ban és 2009-ben bevezetett intézkedések céljai, valamint a Bizottság e célokhoz kapcsolódó vizsgálatai lényegében három csoportra oszthatók: (1) a Nürburgring Versenypálya, illetve (2) a versenypályához kapcsolt különböző szórakoztató létesítmények fejlesztése és üzemeltetése, valamint (3) a versenypályán tartott Grand-Prix rendezvények szervezése. Eljárásában a Bizottság számos aktuális versenyjogi kérdéskörben foglal állást, mint például *a nehéz helyzetben lévő vállalatok támogatása, közcélú infrastruktúra fejlesztése, a piaci magánbefektető elve, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az Unió versenyszabályai közötti viszony az EUMSZ. 106 cikkének (2) bekezdése tükrében.*

2. A támogatási intézkedések és azok kedvezményezettjei

A Nürburgring létesítményhez egy Grand-Prix versenypálya, valamint a „ring werk” nevű szórakoztató park tartozik. A versenypályán évente kerül megrendezésre az EU-ban szervezett hét Grand-Prix verseny egyike. Ezen felül a Nürburgring ad helyet számos fesztiválnak is, mint például a „Rock am Ring”, amelynek 2012-ben 80 000 látogatója volt. A Luxemburg várostól 141 km távolságra fekvő Nürburgring vonzáskörzetében több másik versenypálya, valamint egy szórakoztató park is üzemel².

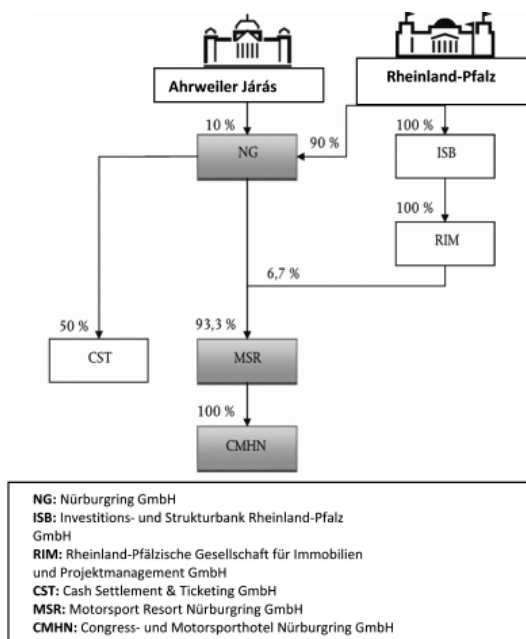
A bizottsági vizsgálat tárgyát képező intézkedések, a Bizottság által közzétett referencia kamatlábnál³ kedvezőbb feltételekkel nyújtott bankhitelek (kb. 330 000 000 euró), illetve tagi kölcsön, valamint tőketartalékba történő befizetés formájában biztosított pénzeszközök megközelítőleg 490 000 000 eurót tesznek ki. A meglehetősen szerteágazó konstrukció áttekinthetősége érdekében célszerű először a támogatást nyújtók, valamint a támogatásban részesülő gazdasági szervezetek közötti tulajdoni, illetve gazdasági viszonyokat felvázolni.

² Határozatának 8. pontjában a Bizottság a Spa-Francorchamps versenypályát említi, de további versenypályákat is feltételez.

³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

2.1. A támogatott szervezetek és azok tevékenységei

A Nürburgring tulajdonosa a *Nürburgring GmbH* (a továbbiakban: *NG*), német jog szerint alapított korlátolt felelősségű társaság, amelyben tagként Rheinland-Pfalz tartomány 90%-os, a tartományban található Ahrweiler járás pedig 10%-os részesedéssel bír. Az *NG* leányvállalatain keresztül üzemelteti a Nürburgring versenypályát és a hozzá kapcsolódó szomszédos létesítményeket, amely leányvállalatoknak a Rheinland-Pfalz tartományhoz tartozó *RIM*⁴ Ingatlanfejlesztő társaság, valamint az *ISB*⁵ Tartományi Fejlesztési Bank a társtulajdonosai.⁶ E leányvállalatok egyike a *Motorsport Resort Nürburgring GmbH* (a továbbiakban: *MSR*), amelyben az *NG* 93,3%-os, a *RIM* pedig 6,7%-os részesedéssel bírnak. Az üzemeltetésben részt vevő másik leányvállalat a *Congress- und Motorsporthotel Nürburgring GmbH* (a továbbiakban: *CMHN*), amely az *MSR* 100%-os leányvállalata.



Ábra.: (2012/C 333/01) sz. határozat 3. o.

⁴ Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Immobilien (Rheinland-Pfalz Tartományi Ingatlankezelő Társaság)

⁵ Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (Rheinlandpfalz Tartományi Fejlesztési Bank)

⁶ Lásd a lenti 1. ábrát.

a) A támogatott fejlesztések

A „Nürburgring 2009” program a versenypálya népszerűségének és kihasználtságának növelését célozta. A fejlesztések megvalósítására nyújtott pénzeszközöket az NG a versenypálya lelátójának átalakítására használta fel. Emellett kialakítottak egy bevásárlóközpontot (Ring Boulevard), egy 1500 látogatót befogadó rendezvényközpontot, egy multimédia színházat, egy kaszinót, Európa leggyorsabb hullámvasútját, egy gokartpályát, valamint a gépkocsi gyártók számára a járművek kiállítását és értékesítését szolgáló autószalonokat és a világ legnagyobb multi-touch technológiájú képernyő falát. Ezenfelül több éttermet és hotelt létesítettek, amelyek kongresszusok lebonyolítására is alkalmasak. Az összesen 490 000 000 euró összegű támogatás ezeket a fejlesztéseket, valamint az általában veszteségesnek mondható Grand-Prix versenyek rendezését segítették.

b) A pénzeszközök folyósításának szerkezete

A fent leírt hitelek egy részét a kedvezményezettek nem közvetlenül állami forrásból, hanem Rheinland-Pfalz tartomány ún. likviditási alapjából kapták. Ebben az alapon állami vállalatok, alapítványok, állami holdingok a tagjai a Tartományi Pénzügyminisztériummal e célra kötött megállapodás alapján. Az alap likviditási forrásokat biztosít a tagjainak. Abban az esetben, ha az érintett vállalat, holding vagy alapítvány likviditási igénye meghaladja az alapon felhalmozott eszközöket, az alap a tőkepiacról szerez forrást.

2008. június 23-a és 2011. június 30-a között az NG több alkalommal, összesen mintegy 45 millió euró összegben hívott le pénzforrásokat az alapból. Ezen túlmenően az ISB Tartományi Fejlesztési Bank 2009 augusztusában 285 millió euró összegű hitelt közvetített az alapból az NG, az MSR, valamint a CMHN vállalatok részére. Az ISB Tartományi Fejlesztési Bank a tartományi kormány utasítására intézkedett, a szokásos hitelminősítési vizsgálatok elvégzése nélkül. További 160 millió euró pedig a 2004 és 2008 közötti időszakban került folyósításra a kedvezményezettek részére tagi kölcsön, valamint tőkebefizetések formájában.⁷

⁷ Az ezekre vonatkozó adatokat a Bizottság nem hozta nyilvánosságra.

3. Az intézkedés vizsgálata

A Bizottság megállapította, hogy a fenti intézkedések állami támogatásnak tekintendők. Németország álláspontja szerint az intézkedések különböző, egymást részben átfedő okokból nem minősíthetők állami támogatásnak. A továbbiakban a Bizottság és a német hatóságok között tárgyalta vitapontok mentén mutatjuk be a felek érvelését.

a) A piaci magánbefektető elve⁸

A Bizottság az NG tőketartalékába történő befizetés⁹ kapcsán kifejtette, hogy a közösségi jog alapján – amennyiben egy vállalat saját tőkéjét a szokásos piaci feltételeknél kedvezőbb feltételek mellett tudja növelni – ez az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősülhet, mivel az előnyt jelent az érintett vállalat részére. Ezen felül az NG-nek és az az ISB-nek a likviditási alapból nyújtott hitelek, illetve tagi kölcsönök vonatkozásában a Bizottság arra emlékeztetett, hogy az állandó gyakorlata alapján a piaci magánbefektetői elvet a hitelek esetében is alkalmazni kell.¹⁰ Egy hitel, illetve kölcsön megítélése kapcsán a vizsgálandó, hogy egy magánbefektető nyújtott volna-e ilyen kölcsönt a kedvezményezett számára, olyan feltételek mellett, amelyek mellett végül azt odaítélték. A Bizottság állandó gyakorlata értelmében a kedvezményezettnek nyújtott hitel akkor kedvezőbb a piaci körülmények között elérhetőnél, ha a kamatláb alacsonyabb a referencia-kamatlábrol szóló közleményben rögzített módszer alapján megállapított referencia-kamatlábánál.¹¹

⁸ A piaci magánbefektető elvéhez lásd STAVICZKY Péter: A piaci magánbefektető elve. *TVI információk füzetek*, 10. sz. 2003.; http://tvi.kormany.hu/download/c/e1/00000/TVI_infofuezet_10.pdf

⁹ Rheinland-Pfalz Tartomány és az Ahrweiler Járás a Projekt Nürburgring pénzügyi előkészítése érdekében 2004 és 2007 között több befizetést is teljesítettek, amelyeket a Bizottság határozata nem számszerűsít.

¹⁰ Lásd Commission communication to the Member States - Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector 11. pontját, HL C 307., 1993.11.13., 3–14. o. – A közlemény magyar nyelvűre nem lett lefordítva, a többi hivatalos fordítás itt megtekinthető: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993Y1113\(01\):HU:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993Y1113(01):HU:NOT).

¹¹ A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb meg-

A német hatóságok nem szolgáltatottak részletes adatokat arra vonatkozólag, hogy milyen megfontolás alapján végezték a tőkeemelést, illetve milyen kamattal nyújtották a vizsgált hiteleket.

A Bizottság a hiányos adatokra való tekintettel előzetes vizsgálatot végzett, és a következőket állapította meg. Az NG tartósan rossz pénzügyi helyzete, a magas kockázatok és csekély nyereség miatt, illetve, tekintettel az NG állami forrásoktól való tartós függésére, valamint a kedvezőtlenül fejlődő éves eredményeire, a befektetésre valószínűsíthetően nem vállalkozott volna egy olyan magánbefektető, aki legalább hosszútávon várható nyereség realizálásának céljából valósít meg tőkekihelyezést.¹²

A Rheinland-Pfalz likviditási alapjából folyósított hitelek kapcsán a Bizottság – mivel Németország nem szolgáltatott adatokat a kamat mértékéről – kifejtette, hogy a referencia-kamatlábról szóló közlemény csupán irányadó funkciót tölt be, és alkalmazásától el lehet tekinteni, amennyiben léteznek elérhető adatok a szóban forgó piacról.¹³ Hivatkozással a Rheinland-Pfalz Tartományi Számvevőszék által nyilvánosságra hozott 2011. évi jelentésre,¹⁴ a Bizottság kifejtette, hogy a likviditási alapból lehívott hitelek az ISB vállalat esetében a piaci kamathoz képest évente 900 000 euró kamatelőnnyel bírtak.¹⁵ Ezen adatok alapján a Bizottság számára egyértelmű volt, hogy a likviditási alapból lehívott hitelek kedvezőbbek voltak a piacon elérhető kamatoknál.

A fentiek alapján a Bizottság úgy vélte, hogy a vizsgált intézkedések nem egyeztethetőek össze a piaci magánbefektető elvével, és ebből következően állami támogatásnak minősülnek.

állapítási módjának módosításáról (HL C 14., 2008.1.19., 6–9. o.), a továbbiakban; referencia-kamatlábról szóló közlemény.

¹² Az NG éves eredményei, lásd SA. 31550 (2012.C) (ex 2012/NN), C (2012) 173 fin. 23 pontjában.

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
241	-503	528	-9581	-9672	-40202	-961	-3054

¹³ SA. 31550 (2012.C) (ex 2012/NN), C (2012) 173 fin. 129 pontja.

¹⁴ A jelentés elérhető <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/096/09660da8-e636-4531-0d19-516440d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>

¹⁵ A Számvevőszék II. részének 11. oldala, SA. 31550 (2012.C) (ex 2012/NN), C (2012) 173 fin. 130 pontja.

b) Az államnak való betudhatóság

Az eljárásban Németország a tartományi likviditási alapból lehívott eszközök kapcsán az állami források meglétét és az intézkedések államnak való betudhatóságát is vitatta. A Bizottság álláspontja szerint azonban a likviditási alapban részt vevő vállalatok kizárólag állami tulajdonban vannak, illetve állami irányítás alatt állnak, ezért a vállalatok és az alap intézkedései – az Európai Bíróság állandó gyakorlatából következő kritériumok értelmében – betudhatók a tartománynak¹⁶, mivel az alapot a tartomány kezelte, tevékenységét a tartomány koordinálta. Tekintettel arra, hogy az alap esetenkénti likviditási hiányát a tartomány az általa a piacon felvett hitelekből származó pénzeszközökkel egyenlíti ki, a Bizottság álláspontja szerint folyamatosan állami forrásból származó pénzeszegek érkeznek az alapba. Végül a Bizottság rámutatott, hogy az alap a tartományi pénzügyminiszter és az alapban résztvevő állami vállalatok közötti megállapodások alapján jött létre. E szempontok alapján a Bizottság úgy vélte, hogy a likviditási alapban hozott döntésekben a tartományi hatóságok képesek voltak magukat képviseltetni, és döntő befolyásuk volt a vizsgált pénzeszközök folyósítására vonatkozó döntésekre. A fentiek alapján a Bizottság szempontjából az alap pénzeszközei állami forrásnak minősítendőek, amely források felhasználása betudható a tartományi hatóságoknak.

c) Közcélú infrastruktúra fejlesztése

Hivatkozással a Bizottság N 86/2000. számú határozatára (Élménypark támogatása), valamint a Bizottság Fehér könyvére a sportról,¹⁷ a német hatóságok szerint a sportlétesítmények, mint például stadionok vagy uszodák, általános infrastruktúrának tekinthetők. Az intézkedés ezért általános infrastruktúra finanszírozását szolgálja, és nem minősül állami támogatásnak. Németország kifejtette, hogy a Bizottság

¹⁶ Lásd például: A Bíróság 2002. május 16-án hozott ítéletét; C-482/99. – Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága, 52–57. pontok. Egy gazdasági szervezet intézkedései betudhatók az államnak, ha szervezeten belül a közigazgatásban integrált, közigazgatási jogszabályok illetve jogviszonyok alapján jár el, vagy bármely más körülmény érvényesül, amely alapján valószínűsíthető a hatóságok általi ráhatás a szervezet versenyjogi szempontból releváns döntéseire.

¹⁷ A magyar változat: Fehér könyv a sportról (a Bizottság előterjesztése) Brüsszel, 11.7.2007, COM(2007) 391 végleges.

gyakorlatából az ilyen esetekre irányadó három feltétel a jelen esetben mind teljesül:

- 1) A sportrendezvények és koncertek (Rock am Ring) szervezése általános érdekű célokat szolgál, és ezért közérdekű.
- 2) Az ilyen jellegű szolgáltatás nem valósulhat meg piaci körülmények között, mert nem létezik a Nürburgringhez hasonlítható olyan létesítmény, amelyet magántőkéből lehetne finanszírozni és üzemeltetni, hiszen a Grand-Prix versenyek rendezése – a Futball Világbajnokságokhoz hasonlóan – nem nyereséges.
- 3) Végül a Nürburgring létesítményt a nyilvánosság diszkrimináció nélkül használhatja.

A Bizottság a német hatóságok érvelését nem fogadta el, és hangsúlyozta, hogy az infrastruktúra beruházások leginkább a későbbi, az infrastruktúrától elkülöníthetetlen üzletszerű hasznosításukra való tekintettel minősülhetnek gazdasági tevékenységnek, amelyet az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése fényében kell vizsgálni. Mivel a Nürburgring pálya különböző rendezvényeire (koncertek, versenyek stb.) belépődíjat kérnek, a Bizottság számára egyértelmű volt a gazdasági tevékenység fennállása. Az ISB Tartományi Fejlesztési Bank által a CMHN, az MSR, valamint az NG vállalatok számára közvetített kedvező hitelek tehát a fentiek alapján vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásnak minősülnek.

d) Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

A német hatóságok érvei között szerepelt továbbá az is, hogy a „ringwerk” létesítmény a fejlesztésnek köszönhetően egyebek mellett rendezvényközponttal, multimédia színházzal, valamint történelmi kiállításokkal is rendelkezik. Mivel a fejlesztés ezáltal a művelődés és szórakoztatás kategóriába sorolható, az EUMSZ 106. cikke szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül. Németország hivatkozott továbbá a C-223/99. és C-260/99. sz. egyesített ügyekben¹⁸ hozott ítéletre, miszerint kongresszusok, vásárok és konferenciák rendezése általános érdekeket szolgál. Ennek kapcsán a német hatóságok hangsúlyozták a tagállamok széles mérlegelési jogkörét az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi meghatározását illetően.¹⁹ A fenti érvek

¹⁸ C-223/99. és C-260/99. sz. egyesített ügyek [EBHT 2001., I-03605. o.].

¹⁹ Ezt a hatáskört egyértelműen megállapítja a Szerződésekhez csatolt 26. Jegyző-

fényében a német hatóságok végül kifejtették, hogy a Nürburgringhez tartozó parkoló is általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül.

A Bizottság, bár elismerte az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos korlátozott hatáskörét, a német hatóságok fenti érvelését a *közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály*²⁰ (a továbbiakban: közszolgáltatás keretszabály) fényében vizsgálva²¹ több okból is elutasította. Mindenekelőtt megállapította, hogy a *ring werk* létesítmény fent ismertetett fejlesztései nyilvánvalóan nem szolgálnak közérdekeket. E megállapítás háttere az volt, hogy a tagállamok nem írhatnak elő meghatározott közszolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatásokkal kapcsolatosan, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy azok által kielégítően nyújthatók a közérdek állam által meghatározott feltételei – például ár, objektív minőségi jellemzők, a szolgáltatás folytonossága és a szolgáltatáshoz való hozzáférés – mellett.²² Ami a közérdek tagállam által meghatározott feltételeit illeti, a Bizottság értékelése annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a tagállam meghatározása nem tartalmaz-e nyilvánvaló hibát.

Jelen esetben azonban a Bizottság számára egyértelmű volt, hogy a német hatóságok által leírt fejlesztések nem tartalmaznak olyan döntően közoktatási, illetve ismeretterjesztést elősegítő elemeket, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra utalnának. A Nürburgringhez tartozó parkolóval kapcsolatban a Bizottság ezen felül kifejtette, hogy általános gazdasági érdek már csak azért sem állapítható meg, mert a parkolót kizárólag a Nürburgring létesítmény látogatói használhatják.²³

könyv az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról; HL C 306, 2007.12.17., 158. o.

²⁰ C (2011) 9406 végleges, 2011.12.20.

²¹ SA. 31550 (2012.C); C (2012) 173 fin., 190 pont. A Bizottság az általa behivatkozott keretszabály 69. pontjában kifejti, hogy minden olyan jogellenes támogatásra alkalmazza a keretszabályban meghatározott elveket, amelyek esetében 2012. január 31-ét követően hoz határozatot, még akkor is, ha a támogatás nyújtása ezen időpont előtt történt. Azonban a támogatást 2012. január 31-e előtt nyújtották, akkor a 14., 19., 20., 24., 39. és 60. pontban meghatározott elvek nem alkalmazandók.

²² Ehhez a megközelítéshez lásd továbbá a közszolgáltatás keretszabály 13. pontját: C (2011) 9406 végleges, 2011.12.20.

²³ Ezért a jelen eljárás nem hasonlítható a német hatóságok által behivatkozott

A Bizottság azt is megállapította, hogy az NG számára esetleges közszolgáltatási kötelezettség ellátására vonatkozó megbízások nem felelnek meg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti feltételeknek. Németország szerint ilyen jellegű megbízásnak tekintendő az NG állami tulajdonú vállalat társasági szerződése, az NG felügyelő bizottságának a „Projekt Nürburgring” elnevezésű fejlesztését jóváhagyó határozata, a Rheinland-Pfalz tartományi parlamentnek a fentiekre vonatkozó határozata, valamint az NG üzleti tervei, amelyek a közszolgáltatásért nyújtott ellentételezéseket és az esetleges túlkompenzáció megelőzésének eszközeit szabályozzák.²⁴

A Bizottság emlékeztetett arra, hogy a közszolgáltatások ellátására vonatkozó megbízás többféle aktusból is állhat, önmagában e körülmény nem teszi kétségesse a megbízásra vonatkozó döntés indokoltságát. Ugyanakkor a Bizottság álláspontja szerint az NG társasági szerződése, továbbá a felügyelő bizottsági határozata, valamint az üzleti tervei nem minősülhetnek megbízásnak, hiszen azok a későbbi kedvezményezett saját rendelkezései. Mivel a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések kizárólag az NG üzleti terveiben kerültek szabályozásra, nem feleltek meg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti azon feltételnek²⁵, miszerint a túlkompenzációval kapcsolatos rendelkezéseket jogilag kötelező erejű dokumentumban kell szabályozni.

A fentiek alapján a Bizottság határozottan arra az álláspontra helyezkedett, hogy az NG hivatalos megbízása nem a megfelelő és szükséges formában történt, és így nem felelt meg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

e) Nehéz helyzetben lévő vállalkozás

A német hatóságok és a Bizottság álláspontja a tekintetben is eltért, hogy az NG 2008 júliusa előtt nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak

T-274/01. sz. ügyben hozott döntéshez, amelynek tárgya egyebek mellett egy nyilvános parkoló volt.

²⁴ E feltételhez lásd a közszolgáltatás keretszabály 16. e) pontját: C (2011) 9406 végleges, 2011.12.20.

²⁵ Lásd a közszolgáltatás keretszabály 15–17. pontjait: C (2011) 9406 végleges, 2011.12.20.

minősült-e²⁶. Az uniós állami támogatási szabályok alapján ugyanis főszabályként nehéz helyzetben lévő vállalkozásokat nem lehet állami támogatásokkal 'mesterségesen' életben tartani.

Németország úgy vélte, hogy *a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás*²⁷ (a továbbiakban: iránymutatás) 9. és 10. pontjaiban foglalt, nehéz helyzet fogalmát definiáló kritériumok az NG esetében nem állnak fenn. Németország szerint az NG azért nem felelt meg a német csődeljárási jogszabályok feltételeinek,²⁸ mert Rheinland-Pfalz tartomány – mint fő hitelező – a többi hitelezővel szemben előzetesen lemondott a kielégítési igényéről, valamint az őt megillető kielégítési pozícióról, aminek köszönhetően a német csődszabályok értelmében felszámolási, illetve csődeljárási eljárás elindítása már nem volt indokolt. Németország kifejtette továbbá, hogy az NG eredményei egyértelműen pozitív mutatókkal bírtak volna, ha az általánosan veszteségesnek mondható Grand-Prix versenyek, illetve a 'Projekt Nürburgring' nagyberuházás nem igényelt volna jelentős ráfordítást, amely körülmény miatt a két említett esemény pénzügyileg kivételes esetnek tekintendő. Ezen felül a német hatóságok az iránymutatás 11. pontjában foglalt nyolc feltétel²⁹ közül hatot megvizsgáltak és a következő eredményre jutottak: az NG esetében a támogatás folyósításakor három feltétel (növekvő veszteségek, növekvő adósságok és emelkedő kamatköltségek) teljesülése nem egyértelmű, két feltétel (lanyhuló pénzforgalom, csökkenő forgalom) egyértelműen nem állt fenn az NG gazdasági tevékenysége során, és csupán egy feltétel (zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték) teljesült.

²⁶ A Bizottság C 38/2009 sz. határozata alapján (Német szövetségi keretszabály az alacsony kamatozású hitelekéről) http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n038-09-en.pdf, 2008.07.01. előtt nehéz helyzetbe került vállalkozások nem részesülhetnek állami támogatásban.

²⁷ HL C 244, 2004.10.1., 5. o.

²⁸ Lásd az iránymutatás (HL C 244, 2004.10.1., 5. o.) 10. c) pontját, illetve a magyar joggyakorlattal kapcsolatban a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) c) pontját.

²⁹ Növekvő veszteségek, csökkenő forgalom, felhalmozódó leltári készletek, fölös kapacitás, lanyhuló pénzforgalom, növekvő adósságok, emelkedő kamatköltségek és zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték.

A Bizottság akkor tekint egy vállalkozást nehéz helyzetben lévőnek,³⁰ ha az képtelen – akár saját erejéből, akár pedig a tulajdonosai/résztvényesei vagy a hitelezői által biztosított források révén – arra, hogy megállítsa a veszteségek halmozódását, ami feltételezhetően azt eredményezné, hogy a hatóságok külső beavatkozása nélkül rövid vagy középtávon feladja üzleti tevékenységét.³¹

A német hatóságok fenti érvelésére reagálva a Bizottság elsőként arra emlékeztetett, hogy a Nürburgring bevétele a 2007. évi 29,9 millió euróról 22 millióra csökkent 2008-ban, amikor nem rendezett Grand-Prix versenyt. Továbbá kifejtette, hogy egy vállalat abban az esetben is nehéz helyzetben lévőnek tekintendő, ha a pénzügyi stabilitásának visszaállítását jogszerűtlen állami támogatásnak köszönheti. A Bizottság meggyőződése szerint az NG a szóban forgó időszakban nehéz helyzetben volt, és a tőkepiacon csak magas kamatozású hitelhez juthatott volna, amely körülményt a jelen eljárásban a Bizottság már a piaci magánbefektető elvének alkalmazhatósága kapcsán is megállapított.

Így a Bizottság számára a német hatóságok érvelése is alátámasztotta azt, hogy állami beavatkozás nélkül az NG adóságai miatt negatív eredményt produkált volna, ami a vállalat fizetéseképtelenségéhez vezetett volna.

4. Összefoglaló és kitekintés

A Bizottság fentiekben ismertetett eljárásában kifejtett érvei – különösképpen a piaci magánbefektető elvével, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalatokkal kapcsolatban –tartalmazznak a magyar gyakorlat szempontjából is tanulságos végkövetkeztetéseket. Bár a határozat előzetes vizsgálatok alapján született, és végleges döntés még nincs.

A nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezeti átalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás³² rendelkezéseit a magyar jogrendbe az európai uniós verseny-

³⁰ Lásd az iránymutatás (HL C 244, 2004.10.1., 5. o.) 9. pontját.

³¹ A magyar jogszabályok szinte azonos feltételeket fogalmazznak meg: 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés.

³² Lásd továbbá: A nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás

jogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. §-a ülteti át. Az ott megfogalmazott kritériumok, amelyek alapján megállapítható egy adott vállalat nehéz helyzete, a fentiekben részletezett eljárásban is döntőek voltak. Érdemes figyelembe venni, hogy az érintett vállalkozás nehéz helyzetének megállapításához a Bizottság a Nürburgring-ügyben elegendőnek tartotta csupán egy feltétel teljesülését a fenti 3. e) pontban hivatkozott nyolc közül.

A Bizottság eljárás indító határozatában a közszolgáltatás kapcsán megerősített, hogy bár e területen korlátozott jogkörrel rendelkezik, de ez nem akadályozza meg abban, hogy a közszolgáltatás tárgyában kötött tagállami szerződéseket alaposan vizsgálja.

A NEMZETI BÍRÓSÁG ÍTÉLETÉNEK JOGEREJE AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGÁNAK TÜKRÉBEN

STAVICZKY PÉTER*

A közelmúltban az Európai Unió Bírósága (Bíróság) a *Frucona Košice* (Frucona) ügyben¹ hozott ítélete ismét rávilágított arra, hogy az uniós jog és ezen belül is az Unió Bíróságok joggyakorlata a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások visszatéríttetésére irányuló eljárások során milyen hatással lehet nemzeti bíróságok által hozott ítéletek jogerejére. A Bíróság Szlovákia által nyújtott, a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás visszatérítésével kapcsolatos ügyben tett megállapításai mellett, hogy felhasználják a joggyakorlat korábbi elemeit, útmutatóul szolgálnak a nemzeti hatóságok számára a jövőben a visszatéríttetési eljárások kezelésére, illetve az erre vonatkozó nemzeti jog megalkotása során. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió Bírósága egy összeegyeztethetetlen állami támogatás visszatéríttetése kapcsán indított előzetes döntéshozatali eljárásban már 2007-ben a *Lucchini*-ügyben² is foglalkozott a jogerő kérdésével, a téma elemzése során a teljesség kedvéért érdemes ezt a korábbi ítéletet is röviden áttekinteni.

* A szerző a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselőtársaságának állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen cikk nem tekinthető az Állandó Képviselő álláspontjának.

¹ A C-507/08. sz. Európai Bizottság kontra Szlovák Köztársaság [EBHT] 2010., I-13489. o.]

² A C-119/5. sz. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben hozott ítélet [EBHT] 2007., I-6199. o.]

1. A Lucchini-ügy relevanciája a jogerő tekintetében

A 2002-ben hatályát veszített Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés alapján az acéliparra támogatására speciális szabályok vonatkoztak.³ A Lucchini-ügyben az acélipari tevékenységet folytató Lucchini SpA 1985-ben kérelmet nyújtott be az olasz hatóságokhoz beruházásához 30%-os közvetlen támogatás és kamattámogatás megszerzése érdekében. Az olasz hatóságok 1988-ban előzetesen bejelentették a támogatási tervezetet az Európai Bizottság részére. A Bizottság válaszlevelében további információkat kért a támogatásról. Mivel a vonatkozó szabályok 1988 végén hatályukat veszítették és a Bizottság addig még nem hagyta jóvá a támogatási tervezetet, az olasz hatóságok 1988 novemberében a beruházás 15%-át kitevő tőkeemelést hajtottak végre a Lucchiniben, mivel az acéliparra vonatkozó szabályozás környezetvédelmi beruházásokra 15%-os támogatási intenzitás mellett lehetővé tette a támogatás nyújtását. A kamattámogatást viszont megtagadták, mivel az az előírt 15%-os határ fölé emelte volna a nyújtott támogatások intenzitását. A támogatás nyújtására vonatkozó végleges intézkedés meghozatala a Bizottság jóváhagyásától függött, és az illetékes hatóságok semmilyen kifizetést nem hajtottak végre. Mivel a Bizottság a rendelkezésre álló információk alapján a szabályokkal való összeegyeztethetőséget nem tudta megítélni, vizsgálati eljárást indított, amelynek végén, mivel nem látta bizonyítottnak az acélipari szabályok feltételeinek teljesítését, a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.⁴ A Lucchini a közösségi bíróság előtt nem támadta

³ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés 4. cikkének c) pontja tiltotta az államok által bármilyen formában nyújtott szubvenciókat, illetve támogatásokat a szén- és acélipari ágazatokban, azonban 1980-tól az acélágazat egyre fokozottabb és általánosabb válsága miatt, e tilalom alól az Európai Bizottság derogációs intézkedéseket fogadott el az ESZAK-Szerződés 95. cikkének (1)-(2) bekezdése alapján. Ezek az ún. acélipari kódexek, amelyek közül a Lucchini kérelme során a második és harmadik kódex volt hatályban: az acéliparban nyújtott támogatások közösségi szabályainak megállapításáról szóló, 1981. augusztus 7-i 2320/81/ESZAK bizottsági határozat (HL L 228., 14. o., a továbbiakban: második kódex) és az acélipari támogatások közösségi szabályainak meghatározásáról szóló, 1985. november 27-i 3484/85/ESZAK bizottsági határozat (HL L 340., 1. o.).

⁴ A Tirreno és a Siderpotenza acélmű javára az olasz hatóságok által tervezett támogatásokra (N195/88 – N200/88 támogatások) vonatkozó, 1990. június 20-i

meg a Bizottság negatív határozatát, azonban mivel nem folyósították neki a támogatást – 1989. április 6-án a Tribunale civile e penale di Roma előtt eljárást indított az illetékes hatóságok ellen az eredetileg követelt teljes támogatás kifizetéséhez való jogának (közvetlen támogatás és a kamattámogatás) megállapítása érdekében. E bíróság a közösségi jogot ítéletében nem érintve, arra a következtetésre jutott, hogy a Lucchini jogosult volt a szóban forgó támogatásra, és kötelezte az illetékes hatóságokat a kért összegek kifizetésére. Az illetékes hatóságok vitatva az első fokú ítéletet fellebbeztek a Corte d'appello di Romához, arra hivatkozva, hogy a támogatás kifizetését illetően semmilyen kötelezettség nem terhelte őket, valamint másodsorban előadták, hogy bármilyen Támogatási kötelezettségük csak a beruházás 15%-áig állhat fenn. A másodfokú bíróság 1994-ben a fellebbezést elutasította és helybenhagyta az első fokú bíróság ítéletét. Mivel a támogatást továbbra sem fizették ki, a Lucchini keresetét követően 1995. november 20-án a Tribunale civile e penale di Roma elnöke kötelezte az illetékes hatóságokat a Lucchininek járó összegek kifizetésére. E végzést ideiglenesen végrehajthatóvá nyilvánították. Ezt követően a nemzeti hatóságok a támogatás jogszabály-módosítást követően kifizették, ami tartalmazott egy klauzulát, amely szerint e támogatások egészben vagy részben visszavonhatók, különösen „az említett támogatások nyújtása vagy folyósítása érvényességére vonatkozóan kedvezőtlen közösségi határozatok esetén”. A hatóságok a támogatások törvényes kamatait is megfizették. A Bizottság az olasz hatóságokkal folytatott levelezésében megállapította, hogy az olasz hatóságok nem kérték a nemzeti jog szerint az ítélet megsemmisítését és kifejezésre juttatta azon véleményét, amely szerint az illetékes hatóságok azáltal, hogy kifizették a Lucchininek a 90/555/ESZAK határozattal a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatásokat, megsértették a közösségi jogot, és ugyanazon hatóságokat felhívta arra, hogy tizenöt napos határidőn belül fizetessék vissza a szóban forgó támogatásokat. Ezt követően az illetékes olasz hatóság módosította támogatás nyújtásáról szóló rendeletét és elrendelte a nyújtott támogatás referencia kamatlábbal növelt visszafizetését. Ezt a rendeletet a Lucchini a Tribunale amministrativo regionale del Lazio előtt megtámadta és e bíróság keresetének helyt adott arra hivatkozással, hogy a fellebbviteli bíróság jogerős ítélete nem

90/555/ESZAK határozat (HL L 314., 17. o.).

teszi lehetővé az illetékes hatóság részére korábbi rendeletének jogellenesség vagy alapvető hiba miatt bekövetkező érvénytelenségre való hivatkozással történő visszavonását. Az olasz hatóságokat képviselő Avvocatura Generale dello Stato a közösségi jog elsőbbségére hivatkozással fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen, a Consiglio di Stato (Államtanács) előtt. Az Államtanács szerint az illetékes hatóságnak a fellebbezés során hivatkoznia kellett volna a 90/555/ESZAK határozatra, mivel a jogvita a támogatás Bizottság jóváhagyásától függővé tétele miatt alakult ki. Azáltal, hogy a hatóságok lemondtak a másodfokú ítélet megtámadásáról az *res iudicata*-vá vált⁵ és jogereje vonatkozik a támogatás közösségi joggal való összeegyeztethetőségének a kérdésére, legalábbis az ítélet kihirdetésénél korábbi közösségi határozatokra (mint a 90/555/ESZAK határozat) vonatkozóan. Az Államtanács ezért az eljárást felfüggesztette és előzetes döntéshozatalt kért az Európai Bíróságtól abban a kérdésben, hogy a közösségi jog elsőbbsége alapján lehetséges-e a visszatérítés annak ellenére, hogy a támogatás kifizetését elrendelő nemzeti bíróság által hozott határozat jogerőssé vált, vagy mivel a visszatérítésre a nemzet jogot kell alkalmazni⁶ a visszatérítési eljárás nem válik-e jogilag lehetetlenné a codice civile 2909. cikke és a konkrét jogerőssé vált bírósági határozat miatt?

A Bíróság, miután a Lucchini által hatáskörére vonatkozó kifogást (a közösségi bíróságnak nemzeti jogot kell értelmeznie) arra hivatkozással elutasította, hogy az Államtanács jelen esetben nem a nemzeti jog vagy valamely nemzeti bíróság ítéletének értelmezését kéri, hanem annak pontosítását, hogy a nemzeti bíróságok mennyiben kötelesek a közösségi jog alapján figyelmen kívül hagyni a nemzeti jogot, az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét megállapította.

⁵ A *res iudicata* jelentése: ítélt dolog, vagyis ugyanazon tényalapról származó, ugyanazon jog iránt, ugyanazon felek között új kereset már nem indítható. A bírói ítélet rendes jogorvoslattal történő megtámadásának kizárását vonja maga után. Az olasz polgári törvénykönyvnek (codice civile) az „Anyagi jogerő” című, 2909. cikke a következőt írja elő: „A jogerőssé vált ítéletben tett megállapítások ugyanazon felek és jogutódaik, illetve engedményeseik vonatkozásában kötelezőek.”

⁶ A 205-215/82. sz., Deutsche Milchkontor [és társai] egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1983.] 2633].

Ezt követően a Bíróság összefoglalta az állami támogatásokra vonatkozó joggyakorlat uniós és nemzeti szervek közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó megállapításait, amely szerint:

- A nemzeti bíróságok értelmezhetik az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdését és a 108. cikk (3) bekezdését, vagyis azt, hogy az adott tagállam állami támogatást nyújtott-e és betartotta az előzetes bejelentési kötelezettséget.⁷ Ez természetesen értelemszerűen az acélágazatra irányadó ágazati állami támogatási szabályokra is igaz.⁸
- A támogatási intézkedések vagy a támogatási programok közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése a közösségi bíróság ellenőrzése mellett eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁹
- A közösségi jogi aktusok érvényességét illetően a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel,¹⁰ ez a Közöségi Bíróságok hatásköre.¹¹
- A joggyakorlat szerint a közösségi intézmények által elfogadott valamely olyan határozat, amelyet annak címzettje az előírt határidőn belül nem támadott meg a Közöségi Bíróságok előtt, az vele szemben jogerőssé válik.¹²

E megállapításokból következik, hogy egy támogatás kedvezményezettje, amely megtámadhatta volna a támogatásra vonatkozó bizottsági

⁷ A 78/76. sz. Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet [EBHT [1977.,] 595.] 14. pontja, és a C-354/90. sz. Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon ügyben hozott ítélet [EBHT [1991.,] I-5505.] 10. pontja.

⁸ A C-390/98. sz. Banks-ügyben hozott ítélet [EBHT 2001.,] I-6117] 71. pontja.

⁹ Lásd a fent hivatkozott Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet 9. pontját, a fent hivatkozott Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon ügyben hozott ítélet 14. pontját, valamint a C-9/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet [EBHT [1996.,] I-3547.] 42. pontját.

¹⁰ A 314/85. sz. Foto-Frost ügyben hozott ítélet [EBHT [1987.,] 4199.] 20. pontja.

¹¹ A C-143/88. és C-92/89., Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT [1991.,] I-415.] 17. pontja.

¹² A C-188/92. sz. TWD Textilwerke Deggendorf ügyben hozott ítélet [EBHT [1994.,] I-833.] 13. pontja és a C-241/01. sz. National Farmers' Union ügyben hozott ítélet [EBHT [2002.,] I-9079.] 34. pontja.

határozatot, azonban hagyta, hogy a megtámadásra vonatkozó jogvesztő határidő leteljen, nem kérhet jogorvoslatot a nemzeti hatóságok által e határozat végrehajtására hozott intézkedésekkel szemben a nemzeti bíróságok előtt, hogy megkérdőjelezze e határozat jogszerűségét. Ezért a Bíróság szerint az Államtanács helyesen járt el, amikor elutasította a Lucchini azon kérelmét, hogy a Bizottság határozatának érvényességére vonatkozó kérdést is terjesszenek a Bíróság elé.

A Bíróság szerint a joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy az olasz bíróságok nem rendelkeztek hatáskörrel ahhoz, hogy döntsenek a Lucchini által kért állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, és hogy e bíróságok közül egyik sem érvényteleníthette az ezen támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító 90/555/ESZAK határozatot.¹³ A Bíróság szerint, ha lehetséges lenne a nemzeti eljárásban felvetni a bizottsági határozat érvényességének kérdését – amit egy korábbi eljárásban kellett volna felvetni –, az megakadályozná a közösségi jog hatékony alkalmazását, amennyiben lehetetlenné tenné a közösségi jog megsértésével nyújtott állami támogatás visszatéríttetését. Márpedig a nemzeti bíróságok kötelesek a nemzeti jog rendelkezéseit lehetőség szerint úgy értelmezni, hogy oly módon alkalmazhassák őket, ami hozzájárul a közösségi jog végrehajtásához. A Bíróság kiemelte, hogy a joggyakorlat alapján a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvénysülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva –, eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazásától.¹⁴ Tekintettel arra, hogy a támogatási intézkedések vagy a támogatási programok közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése a közösségi bíróság ellenőrzése mellett eljáró Bizottság *kizárólagos* hatáskörébe tartozik, és ettől a közösségi jog elsőbbsége miatt a belső jogban nem lehet eltérni, a Bíróság úgy döntött, hogy „a közösségi joggal ellentétes a *res iudicata* elvét megállapító olyan nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása, mint az olasz polgári törvénykönyv

¹³ Az ítélet 57. pontja.

¹⁴ Lásd többek között a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben hozott ítélet [EBHT [1977] 629. 21-24. pontját; a 130/78. sz. Salumificio di Cornuda ügyben hozott ítélet EBHT [1979.] 867.] 23-27. pontját; és a C-213/89. sz., Factortame és társai ügyben hozott ítélet [EBHT [1990.] I-2433.] 19-21. pontját.

2909. cikke, *amennyiben* annak alkalmazása akadályozza a közösségi jog megsértésével adott állami támogatás visszatéríttetését, amelynek a közös piaccal való összeegyeztethetlenségét jogerőssé vált bizottsági határozat állapította meg.”

A Lucchini-ítélet fényében egyértelmű, hogy az uniós jog elsőbbségének elve a nemzeti bíróságok által hozott jogerős ítéletekkel szemben is alkalmazandó. Továbbá, nemzeti bíróságok csak nagyon limitált körben foglalkozhatnak az Európai Bizottság (állami támogatásokkal kapcsolatosan hozott) határozatainak érvényességével.¹⁵ Ennek következtében, ha egy nemzeti bíróság az uniós jog elsőbbségét megsértve a bizottsági határozat végrehajtását ellehetetlenítő ítéletet hoz, annak még a felek között sincsen kötő ereje, e tekintetben az anyagi jogerő, a *res iudicata* nem áll be. Mindezek alapján megállapítható, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások nemzeti jog szerint visszatéríttetése során nemzeti bíróságok jogsértése, együttműködésének hiánya is megalapozhatja az adott tagállam felelősségre vonását.

2. A Frucona-ügy

A Frucona-ügyben a Frucona szeszesitalt, likőrt, alkoholmentes italt, konzervgyümölcsöt- és zöldséget, valamint ecetet előállító vállalkozás jelentős, 16,86 millió eurós jövedéki adó tartozást halmozott fel. Több más hitelezővel együttesen az jövedéki adó behajtásáért felelős hatóság elfogadta a Frucona csődegyezség során tett ajánlatát, amely

¹⁵ A 11. lábjegyzetben említett Zuckerfabrick-ügy alapján nemzeti bíróságok kizárólag akkor rendelhetnek egy ideiglenes intézkedést egy bizottsági határozat végrehajtásával kapcsolatosan (és annak érvényességét saját hatáskörben ez esetben sem bírálhatják el, mert az az uniós bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik), ha

- (1) e bíróságnak súlyos kételyei merülnek fel az uniós jogi aktus érvényességével kapcsolatban, és ha a megtámadott jogi aktus érvényessége még nem vitatott a Bíróság előtt, akkor ő maga terjeszti ezt a kérdést a Bíróság elé;
- (2) az ideiglenes intézkedés sürgősen szükséges az intézkedést kérő félnél bekövetkező súlyos és helyrehozhatatlan károk elkerülése érdekében;
- (3) a bíróság kellően figyelembe veszi az uniós érdekeket; valamint
- (4) e feltételek mindegyikének vizsgálata során tiszteletben tartja az uniós bíróságoknak a bizottsági határozat jogszerűségéről vagy az uniós szinten hasonló ideiglenes intézkedés iránti kérelemről hozott döntését.

szerint tartozásainak 35%-a megfizetésével a maradék 65% megfizetését a hitelezők elengedik és a cég tevékenységét folytathatja tovább. A csődegyezséget a szlovák jognak megfelelően az illetékes bíróság jóváhagyta és határozata a fellebbezésre nyitva álló határidő leteltével jogerőre emelkedett.

Az Európai Bizottság panasz alapján hivatalos vizsgálati eljárást indított,¹⁶ amely eljárást lezáró határozatában az állam részéről tett joglemondást a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette (véleménye szerint az intézkedés nem felelt meg a piaci magánhitelező elvének ezáltal támogatást valósított meg, ami nem volt összeegyeztethető egyetlen állami támogatási szabállyal sem) és elrendelte, hogy Szlovákia tegye a szükséges lépéseket a támogatás kamatos kamattal növelt visszatérítése érdekében.¹⁷

Frucona keresetet nyújtott be a Törvényszékhez e határozat megsemmisítése iránt,¹⁸ Szlovákia azonban nem támadta meg a határozatot. A Frucona keresetét, amelyben tíz jogalapra hivatkozott a határozat jogellenességét illetően – a Törvényszék elutasította.¹⁹

A szlovák adóhatóság a határozat végrehajtása érdekében 2006-ben kötelezte a Fruconát a támogatás kamatos kamatokkal növelt összegének visszafizetésére és mivel a cég az előírt határidőn belül nem ezt teljesítette, az illetékes kassai II. számú kerületi bírósághoz fordult. E bíróság azonban az adóhatóság keresetét elutasította többek között arra hivatkozva, hogy az abban foglaltak teljesítésére nincsen lehetőség, mivel a csődegyezséget jóváhagyó bírósági határozat már jogerőre emelkedett. A másod fokú bíróság ezt az ítéletet helybenhagyta. Ezt követően az adóhivatal kérte a Szlovák Köztársaság legfőbb ügyészét, hogy terjesszen elő e határozattal szemben rendkívüli jogorvoslat iránti kérelmet.

¹⁶ A C25/2005. sz. (ex NN 21/2005. sz.) eljárást megindító határozat a Frucona Košice javára tett intézkedésekről (HL C 233., 2005.10.22. 47. o.).

¹⁷ A Bizottság 2007/254/EK határozata a Szlovák Köztársaság által a Frucona Košice, a. s. vállalatnak nyújtott C 25/205 (ex NN 21/2005) sz. állami támogatásról (HL L 112., 2007.4.30., 14. o.).

¹⁸ T-11/07. sz. Frucona Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT [2010.] II-05453.]

¹⁹ A cég Törvényszék ítéletét az Európai Unió Bíróság előtt megtámadta (C-73/11 P. sz. ügy). A másodfokú eljárásban ítélethozatalra még nem került sor.

A Bizottság által az eljárással kapcsolatosan megfogalmazott kritikákkal (miért bírósági eljárást és nem beszedési eljárást kezdeményeztek) a szlovák hatóságok arra hivatkoztak, hogy egyrészt, a bírósági eljárás nélkülözhetetlen volt a támogatás és kamatai összegének behajtása érdekében, mivel a szlovák adójog nem biztosít jogalapot az adóhatóság által csődegyezség keretében leírt tartozás visszatéríttetésére (a hatósági határozat „nem írhatja felül” a bírósági határozatot). Másrészt, a határozat a Fruconára nézve nem bír közvetlen kötőerővel, hanem a Szlovák Köztársaságot kötelezte a jogellenesen nyújtott támogatás visszatéríttetéséhez szükséges valamennyi intézkedés megtételére. Vagyis a határozatot a nemzeti jog alapján nem lehetett csak a szlovák hatóságok által választott eljárás során végrehajtani.

Tekintettel arra, hogy a visszatéríttetésre 29 hónap után sem került sor a Bizottság a Bírósághoz fordult, hogy állapítsa meg Szlovákia jogsértését. A Bizottság szerint bár a nemzeti hatóság a nemzeti jog alapján járt el, a nemzeti bíróságok határozatai megakadályozták a bizottsági határozat hatékony végrehajtását és ezáltal a szlovák hatóságok megsértették a közösségi jog rendelkezései közvetlen hatályának egy tagállam jogszabályaival való összeütközés esetén fennálló elvét. A nemzeti bíróságok által hivatkozott jogerő tekintetében a Bizottság utalt a Lucchini-ítéletben foglalt megállapításokra és utalt arra, hogy a végrehatás során a nemzeti hatóságok eljárási autonómiája nem vezethet tényleges érvényesülésének csorbításához.

Szlovákia ezzel szemben úgy érvelt,²⁰ hogy minden tőle telhetőt megtett a határozat végrehajtása érdekében és eleget tett az uniós jog előírásainak. Emellett Szlovákia arra is utalt, hogy véleménye szerint a határozatból eredő egyetlen kötelezettsége az érintett támogatás összegének visszatéríttetéséhez szükséges valamennyi intézkedés kitűzött határidőn belüli megtétele és a Bizottság határozata még nem emelkedett jogerőre, mert a Frucona a Bíróság előtt megtámadta. „A Szlovák Köztársaság hangsúlyozta továbbá, hogy a csődegyezség keretében az állami támogatás Fruconának történt odaítélését az egyezség felügyeletét ellátó bíróság határozata hagyta jóvá, és ezt a határozatot – annak jogerőre emelkedése után – nem semmisítheti meg az adóhivatal, amely közigazgatási szerv. A Szlovák Köztársaság arra hivatkozik, hogy a közösségi jog nem követeli meg, hogy egy ilyen közigazgatási

²⁰ A cikk a jogerő szempontjából releváns érvekre fókuszál.

szerv megsemmisítse a nemzeti bíróság jogerőre emelkedett határozatát.”²¹ Szlovákia szerint továbbá a Lucchini-ügy jelen esetben közvetlenül nem releváns, mert a nemzeti bíróság határozata még a Bizottság határozata előtt jogerőre emelkedett (a fellebbezésre rendelkezésre álló határidők még a bizottsági határozat elfogadása előtt lejártak).

Válaszában a Bizottság hangsúlyozta, hogy a hatékony végrehajtás elve alapján nem elegendő a nemzeti eljárások megindítása a tényleges visszatéríttetés a döntő jelentőségű. Továbbá bár nem kívánja a szlovák hatóságok eljárási autonómiáját korlátozni, nem kívánta meg az adóhivataltól, hogy semmisítsen meg egy jogerős bírósági döntést, hanem csupán annyit javasolt a bizottsági határozat végrehajtása lehetséges módjainak egyikeként, hogy az illetékes hatóság vonja vissza a jogellenes támogatást odaítélő határozatot, ami megfelelne az uniós ítélkezési gyakorlatnak. A Bizottság úgy érvel továbbá, hogy ezen ítélkezési gyakorlat előírja az illetékes nemzeti bíróságok számára, hogy ne alkalmazzanak a közösségi joggal ellentétes belső jogi rendelkezéseket.²² A Bizottság szerint az uniós jog elsőbbségének elve a bírósági ítéletekre is vonatkozik és nincsen relevanciája annak, hogy a nemzeti bíróságok ítéleteiket a bizottsági határozat megszületése előtt hozták és emelkedtek jogerőre.

A Bíróság az ítéletben a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésére vonatkozó joggyakorlat egyes elemeinek hangsúlyozását követően²³ rámutatott arra, hogy a Bizottság határozatának elfogadása óta 29 hónap eltelt és Szlovákia nem hivatkozott a

²¹ Az ítélet 27. pontja.

²² Az ítélet 36. pontja.

²³ A jogellenes támogatás visszatéríttetéssel való megszüntetése a jogellenesség megállapításának logikus következménye, és ez a következmény nem függhet a támogatás nyújtásának módjától (a C-183/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [EBHT [1993.] I-3131.] 16. pontja. A kötelezettség megszegésének megállapítására irányuló bizottsági keresettel szembeni védekezés-ként a tagállam egyedül a visszatéríttetést elrendelő határozat megfelelő végrehajtásának teljes lehetetlenségére alapított érvre hivatkozhat (a C-214/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet [EBHT [2008.] I-8357.] 43. és 44. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Végrehajtási nehézségek esetén a Bizottságnak és a tagállamnak jóhiszeműen együtt kell működnie a nehézségek legyőzése céljából (a C-214/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügy 45. pontja).

végrehajtás teljes lehetetlenségére. Ezzel szemben két érvre hivatkozik. Egyrészt, hogy a bizottsági határozat nem jelent eredményre vonatkozó kötelezettséget, hanem a végrehajtás teljesítettnek tekintendő a nemzeti jog szerinti lépések megtételével, függetlenül a tényleges visszafizettetés megtörténtétől. a határozat valódi hatályának Ez az érv azonban sérti a hatékony végrehajtás (*effet utile*) elvét, mivel a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésének célja a hatékony verseny helyreállítása. Másrészt, a visszatéríttetés céljából kezdeményezett bírósági eljárás elkerülhetetlen volt, mivel a csődegyezséget, amelyet az illetékes bíróság jogerőre emelkedett határozata hagyott jóvá, nem semmisíthette meg az adóhivatal, amely egy közigazgatási szerv. A Bíróság szerint azonban a visszatéríttetésre azonnal és a nemzeti jog alapján kell sort keríteni, feltéve, hogy a nemzeti jog lehetővé teszi az azonnal és hatékony végrehajtást.²⁴ A nemzeti hatóságok autonómiája az eljárás megválasztását illetően addig terjed, hogy a választott intézkedések nem sérthetik az uniós jog alkalmazási körét és hatékonyságát. A Bizottság a Bíróság szerint tehát helyesen érvelt úgy, hogy egyáltalán nem kívánta meghatározni a Szlovák Köztársaság illetékes hatóságai számára a Fruconának nyújtott jogellenes állami támogatás behajtásának pontos módját, azonban úgy találta, hogy az ennek érdekében hozott intézkedések nem felelnek meg e támogatás közvetlen és hatékony visszatéríttetése követelményének.²⁵ A Bíróság nem kifogásolta a szlovák hatóságok által választott eljárást, azonban megállapította, hogy az az első- és másodfokú bíróságok döntései (amelyek egy korábbi jogerőre emelkedett bírósági határozatra utaltak) miatt nem volt eredményes. Így a bíróság szerint az eldöntendő kérdés az, hogy „egy olyan nemzeti bírósági határozat jogereje, amely egy fizetésképtelenségi eljárás keretében jóváhagyta az adótartozás részleges leírását eredményező csődegyezséget, amely leírást a Bizottság utólag állami támogatásnak minősített, akadályát képezheti-e e támogatás visszatéríttetésének”²⁶

²⁴ A Tanács 659/1999/EK rendeletének az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.) 14. cikke (3) bekezdése alapján.

²⁵ Az ítélet 52. pontja.

²⁶ Az ítélet 55. pontja.

A Bíróság ezt követően megállapította, hogy a jelen ügy eltér a Lucchini-ügytől, mivel a nemzeti bíróság határozata a bizottság határozatának meghozatala előtt emelkedett jogerőre. Ezért a Bíróság szerint a Lucchini-ügy közvetlenül nem releváns jelen esetben. Másodsorban a Bíróság kiemelte, hogy a jogerő elve az uniós és a nemzeti jogrendekben is kiemelt jelentőséggel bír a jogbiztonság és az igazságszolgáltatás szempontjából, mivel kizárja, hogy a bírósági határozatokat a jogorvoslati időt követően vita tárgyává lehessen tenni.²⁷ A Bíróság szerint az uniós jog nem írja minden esetben elő a nemzeti bíróságnak, hogy eltérjen a bírósági határozatokat jogerőre emelő belső eljárási szabályok alkalmazásától, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné a szóban forgó határozat által megvalósított uniós jogi jogsértés orvoslását. Az uniós szabályozás ‘csak’ azt követeli meg, hogy tagállam hatóságai éljenek a nemzeti jog szerint rendelkezésre álló eszközökkel, amelyek gondos alkalmazása lehetővé teszi (jelen esetben lehetővé tette volna) a tagállam számára a támogatás visszatéríttetését.

Mivel Szlovákia nem szolgáltatott megfelelő információt

- egyrészt azokról a körülményekről, amelyek között a nemzeti jog alapján rendelkezésére álló eszközöket használta, alkalmazta,
- másrészt arról, hogy a legfőbb ügyész felé a rendkívüli jogorvoslat iránt előterjesztett kérés tárgyában milyen döntés született, illetve megindult-e az eljárás,

a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy Szlovákia az előírt határidőn belül nem hozott meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a bizottsági határozatban hivatkozott jogellenes állami támogatást visszatéríttesse a támogatás kedvezményezettjével. Ennek következtében Szlovákia megsértette az uniós jogból származó kötelezettségeit. Amennyiben Szlovákia ezt követően sem tesz eleget e kötelezettségeinek, a Bizottság az EUMSZ 260. cikke alapján hivatalos levél megküldésével kötelezettségszegési eljárást indíthat Szlovákia ellen. A kötelezettségszegési eljárásban – amennyiben a tagállam továbbra sem hajtja végre a határozatot, a Bizottság ismét a Bírósághoz fordul – a Bíróság pénzbüntetést szab ki a tagállamokra. A bíróság lehet

²⁷ A C-224/01. sz. Köbler-ügyben hozott ítélet [EBHT [2003.,] I-10239.] 38. pontja; a C-234/04. sz. Kapferer-ügyben hozott ítélet [EBHT [2006.,] I-2585.] 20. pontja és a C-2/08. sz. Fallimento Olimpiclub ügyben hozott ítélet [EBHT [2009.,] I-7501. o.] 22. pontja.

átalány vagy a jogsértés fennálltától annak megszüntetéséig kiszabott napi bírság, illetve mindkettő.

3. A Frucona-ítélet értékelése, összegzés

A Frucona-ügyben hozott ítélet alapján nyilvánvaló, hogy az uniós jog elsőbbségéből következően, a nemzeti bíróságok által a Bizottság határozatának meghozatala előtt hozott ítéletek jogerőre emelkedése sem vezethet az ítélettel jóváhagyott összeegyeztethetetlen támogatás visszatérítésének elmaradásához. Mindez az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdéséből egyértelműen következik.²⁸

A Frucona-ügyhöz képest a Lucchini-ügy abból a szempontból egyértelműbb volt, hogy a nemzeti bíróság által hozott ítélet a bizottsági határozat meghozatalát követően vált jogerőssé, így az uniós joggal való kollíziója kezdetektől fogva fennállt. Ezzel szemben a Frucona-ügyben a Bíróság egy másik kérdésre is választ ad, és ez a válasz – nem meglepő módon – nem bővíti a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésére vonatkozó általános kötelezettség alóli kivételek körét.

Az uniós jog elsőbbsége és érdeke alapján a belső piacot indokolatlanul torzító támogatásokat a kedvezményezettnek minden esetben vissza kell fizetnie.²⁹ Ebből a szempontból nem releváns, hogy milyen nemzeti hatóság vagy akár bíróság döntése következtében került sor a támogatás nyújtására. Az ítéletben a Bíróság azonban azzal is foglalkozott, hogy nem szükséges a nemzeti bíróság uniós joggal ellentétes, de jogerős határozatát megsemmisíteni, más megoldás is elfogadható lehet (pl. a határozat visszavonása). Ugyanakkor ez a lehetőség több szempontból sem biztos, hogy jogtechnikailag könnyű megoldásokhoz vezet. Egyrészt, pontosan a jogbiztonság védelme érdekében a bíróságok számára saját ítéletük visszavonására általában csak igen szűk körülmények és rövid határidők között van lehetőségük. Egy bizottsá-

²⁸ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés alapján az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatások csak az Bizottság előzetes engedélyével léptethetők hatályba.

²⁹ A kivételek az uniós tízéves elévülési határidő letelte, a támogatás visszatérítésének abszolút lehetetlensége (mert a kedvezményezett vállalkozás időközben jogutód nélkül megszűnt), illetve a kedvezményezett rendkívül szűk körben elfogadott jogos elvárása.

gi eljárás e határidőnél jóval tovább húzódhat.³⁰ Másrészt a rendkívüli jogorvoslatok száma és határideje ugyancsak korlátozott és összevetve az állami támogatások jogában alkalmazandó tíz éves elévülési határidővel,³¹ e jogorvoslatok alkalmazása is sok esetben már nem lesz lehetséges. Előfordulhat, hogy a Bizottság csak a támogatás nyújtását követő kilenc évvel indítja meg az előzetes vizsgálatát, majd csak egy évvel később az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálatot és csak évekkal később hoz eljárást lezáró, végső határozatot. Ezekben az esetekben a nemzeti jog szerinti jogszerű beavatkozási pontok nagy valószínűséggel már megszűntek. Az ilyen esetekre vonatkozóan csak jogalkotással lehet egyértelmű megoldást találni. Akár a tiltott támogatások visszatéríttetésére vonatkozó általános nemzeti jogszabály megalkotásával, akár a konkrét bizottság határozat nemzeti végrehajtására vonatkozó egyedi jogszabállyal, vagy a rendkívüli perorvoslatok körének ezzel a speciális esetre vonatkozó bővítésével. E nélkül előfordulhat, hogy a Frucona-ügyhöz hasonló esetekben a nemzeti jog alapján első ránézésre nincsen jogszerű megoldás az uniós joggal való összeegyeztethetetlen helyzet kezelésére. Jogalkotás nélkül a jogértelmezésre marad az ilyen esetek feloldása és az uniós joggal előírásainak megfelelő megoldás megtalálása.

Összegezve elmondható, hogy az ítélet az összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítése terén hozzájárult az uniós jog érdekei érvényesülésének megerősítéséhez, ugyanakkor közvetve, a nemzeti jog szintjén tulajdonképpen jogbizonytalanságot eredményez. Tekintettel a joggyakorlat által kialakított keretekre a kedvezményezetteket ezekben az esetekben általában a jogos elvárás jogintézménye sem védi a visszatéríttetéstől.³² Ezért különösen fontos az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének betartása, illetve a bejelentési kötelezettség alá nem tar-

³⁰ A Bizottság Verseny Főigazgatóságának belső statisztikái alapján a hivatalos vizsgálati eljárások hossza az előzetes eljárással együttesen átlagosan 24 hónap. Lásd Humbert DRABBE, a Verseny Főigazgatóság igazgatójának az Állami Támogatási Nap keretében elmondott, a hatékonyabb eljárásokról szóló 2011. május 12-i előadását: <http://tvi.kormany.hu/download/4/44/00000/Humbert%20Drabbe.pdf>.

³¹ A 659/1999/EK rendelet 15. cikke alapján.

³² Lásd Staviczky: A tiltott támogatások visszatérítésére vonatkozó szabályok, III. rész. Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat, 2009/12.

tozó csoportmentességi³³ vagy de minimis rendeletek³⁴ alapján nyújtott támogatások esetében a megfelelő támogatásnyújtási gyakorlat kialakítása, ami kizárja, vagy legalábbis a lehető legalacsonyabb szintre csökkenti a visszatéríttetés elrendelésének kedvezményezettet terhelő kockázatát.

³³ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) (HL L 214., 2008.08.09. 3. o.).

³⁴ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006.12.28. 5. o.).



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

