

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 továb-

* 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 menetrendszerinti 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 tekinteni, 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 kereszt támogatás 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 ily 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 – konkrét 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 baszkföldi előadóhelye 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 betegeknek 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, ily 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 *sliedrechtli 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, sarokpontjait 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 korlátozott 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.]