

AZ INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS  
FINANSZÍROZÁSA ÁLLAMI TÁMOGATÁSI  
SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSÉNEK VÁLTOZÁSA  
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ILLETÉKES  
FŐIGAZGATÓSÁGAINAK SZEMSZÖGÉBŐL<sup>1</sup>

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 ítéletével<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> 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 infrastrukturális beruházások támogatásával kapcsolatban. Az ülésen felmerült kérdésekre adott bizottsági válasz itt érhető el: [http://www.ajutordestat.ro/documente/COCOF%20Technical%20Meeting%20Final\\_758ro.pdf](http://www.ajutordestat.ro/documente/COCOF%20Technical%20Meeting%20Final_758ro.pdf).

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

Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ítéletében<sup>3</sup> (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 rendelet<sup>4</sup> 1. cikk b) pont v. alpontjára<sup>5</sup>, 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 odaitélése 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.

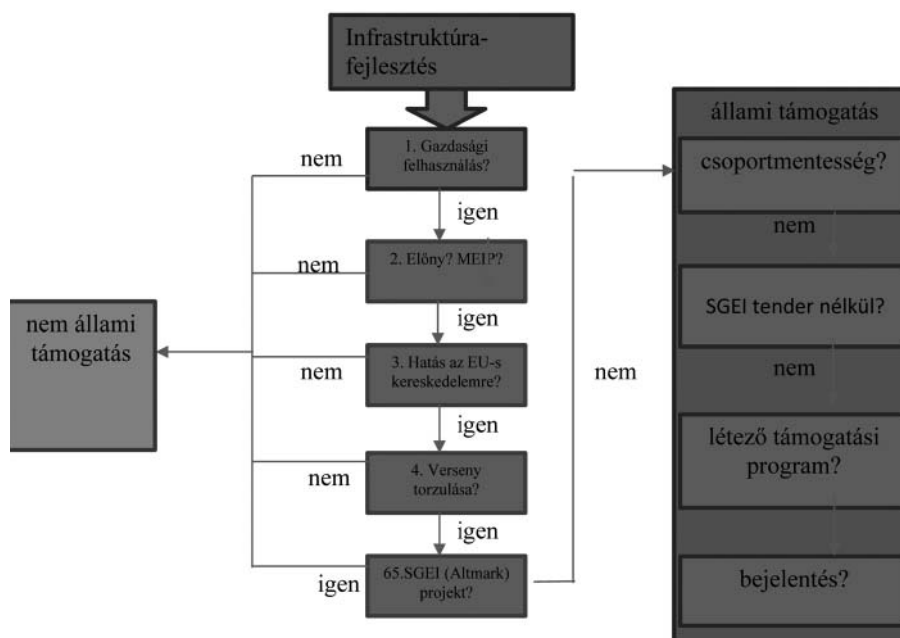
---

GmbH kontra Bizottság [még nem került publikálásra].

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

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

<sup>5</sup> 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 fentieket 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 előbbieken 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 – amelyeket 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 szubjektívásra 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).<sup>6</sup>

#### 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 iránymutatás<sup>7</sup>, szélessávú iránymutatás<sup>8</sup>, K+F+I irány-

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

mutatás<sup>9</sup>, környezetvédelmi iránymutatás<sup>10</sup>) alapján, a horizontális iránymutatások (regionális iránymutatás<sup>11</sup>, közszolgáltatási keretszabály<sup>12</sup>) 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*<sup>13</sup> ügyben is megállapította, hogy a reptéri infrastruktúra üzemeltetése gazdasági tevé-

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

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

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

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

<sup>13</sup> 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 ítéletében<sup>14</sup> 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,<sup>15</sup> 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 sajáttőkeérték magasabb volt, mint a befektetés hiányában, és a növekedés több volt, mint a befektetett összeg, a befektetés piacnak 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

<sup>14</sup> Lásd 2. lábjegyzet.

<sup>15</sup> 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 szemétszállítás 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 átívelő, 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 jogszállítással 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 iránymutatás<sup>16</sup> 3.1.1 pontja ad iránymutatást. A gazdasági tevékenységre tipikus példa az

<sup>16</sup> 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”-ekkel<sup>17</sup>, 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

<sup>17</sup> 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.