

AZ ÚJ LÉGIKÖZLEKEDÉSI IRÁNYMUTATÁS
TERVEZETÉNEK ÖSSZEFOGLALÓJA, VALAMINT
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG DÖNTÉSI GYAKORLATA
A LÉGIKÖZLEKEDÉS TERÜLETÉN

NAGY ZSOLT*

1. rész

*Az állami támogatás fogalma, a repülőtereknek nyújtható
beruházási és működési támogatások, a légitársaságoknak nyújtott
indulási célú támogatások, és az általános gazdasági érdekű
szolgáltatások a légi közlekedés területén*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, repülőtereknek nyújtott
beruházási támogatás, repülőtereknek nyújtott működési támogatás,
légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás, általános gazdasági
érdekű szolgáltatások állami finanszírozása

1. Bevezetés

A légi közlekedés alapvető szerepet lát el Európa integrációja és versenyképessége, valamint fenntartható növekedése szempontjából. 2011-ben mintegy 150 menetrend szerinti légi járattal, 460 repülőteréből álló hálózattal, 60 légi-navigációs szolgáltatóval, valamint 2,3 millió alkalmazottal több mint 140 milliárd euróval növelte az EU bruttó hazai termékét. Az iparág a méretéhez képest azonban az egyéb közlekedési módokhoz viszonyítva jóval kevesebb támogatásban részesült.

* Nagy Zsolt a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos állásponyjának.

A légi közlekedés 1997-es liberalizálását követően az ágazat előtte soha nem látott fejlődésnek indult, lassan meghódították a piacot a diszkont légitársaságok, ezért számos repülőtér – annak érdekében, hogy megtartsa, vagy odavonzza ezeket a társaságokat – hosszú távú, kedvezményes díjakat tartalmazó szerződéseket, marketingtámogatásokat és egyéb kedvezményeket alkalmazott, torzítva ezzel a légi közlekedési piacokat.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a piac átalakulására tekintettel 2011-ben nyilvános konzultációt kezdeményezett a hatályos légiközlekedési iránymutatások¹ szabályai kapcsán, azzal a céllal, hogy meghatározza az ágazati fejlődéséhez igazodó szükséges változtatásokat. Jelen cikk 1. része az új iránymutatás tervezetének az állami támogatás fogalmára, a repülőtereknek nyújtható beruházási és működési támogatásokra és a légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatásokra, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseit foglalja össze, illetve az elmúlt években hozott, leggyakoribb támogatási formákhoz kötődő bizottsági mutatja be a támogatási szabályok jobb megértése céljából. Nem terjed ki azonban a hazánkban még nem alkalmazott megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatásokra, tekintettel arra, hogy ezen intézkedés külön uniós szabály alapján nyújtható. A cikk második része a közhatalmi tevékenységek állami támogatási szempontú értékelését, és a piaci magánbefektető elvének légiközlekedési ágazatban való alkalmazását mutatja be.

Az új iránymutatás tervezete az uniós jogszabályokkal² összhangban nyújtott állami támogatásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza,

¹ A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatás (HL C 312., 2005.12.9., 1. o.); az EK-Szerződés 92. és 93. cikkeinek és az EGT-megállapodás 61. cikkének a légi közlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (HL C 350., 1994.12.10., 5. o.).

² Különösen, de nem kizárólag a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i, 1008/2008/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 293 , 2008. 10.31., 3 – 20 o.), a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i, 96/67/EGK tanácsi irányelv (HL L 272, 1996.10.25., 36. o.) , a repülőtéri díjakról szóló, 2009. március 1-jei, 2009/12/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv

a földi kiszolgálási, illetve a repülőtéren végzett nem repüléstechnikai szolgáltatások kivételével. Az árufuvarozásra szakosodott repülőterek és légitársaságok esetében a Bizottság – gyakorlat hiányában – az új iránymutatás összeegyeztethetőségi elvei mentén, eseti elemzéseket fog végezni.

A Bizottság az új iránymutatást fogja alkalmazni a repülőtereknek és légitársaságoknak nyújtott működési támogatásokkal (folyamatban lévő bejelentésekkel és a jogellenes, be nem jelentett támogatásokkal) kapcsolatos ügyekben, még abban az esetben is, ha ezen iránymutatás hatálybalépését megelőzően nyújtották a támogatást. Ami a repülőterek beruházási támogatásait illeti, az új iránymutatás csak a hatályba lépését követően bejelentett vagy nyújtott beruházási támogatásokra alkalmazandó.

2. Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata

A Bizottság döntése meghozatala során az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálatát végzik el (állami forrás, szelektivitás, előny a kedvezményezett vállalkozásnál, tagállamok közti kereskedelem érintettsége, valamint a verseny torzulása vagy ennek veszélye), azok együttes teljesülése esetén pedig az állami támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségre keres jogalapot.

Az *állami források* közvetlen vagy közvetett átadására sokféle formában sor kerülhet, még az uniós finanszírozás is tagállami forrásnak minősülhet, ha a forrásokat a tagállam mérlegelési jogköre alapján ítélik oda, vagy azok a tagállam ellenőrzése mellett folyamatosan az illetékes nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak. A köztulajdonban lévő repülőtér-üzembentartó forrásai is közforrásoknak minősülnek, függetlenül attól, hogy az adott intézkedést közvetlenül az állam vagy

(HL L 70., 2009.3.14., 11–16. o.), és bármely ezt követő jogszabály. A nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatások nem alkalmazhatók a repülőtéri infrastruktúrák esetén.

a támogatás folyósítása céljából az állam által létrehozott vagy kijelölt köz- vagy magántestület nyújtja.³

A légitársaságok tevékenysége egyértelműen *gazdasági, azaz vállalkozási jellegű*, mi több a Bíróság az *Aéroports de Paris*⁴ ügyben hozott ítéletében úgy határozott, hogy a repülőtér működtetése is gazdasági tevékenységnek minősül, a légitársaságoknak és a repülőtéren belül működő szolgáltatóknak nyújtott repülőtéri szolgáltatások tekintetében. A Törvényszéknek a *Leipzig-Halle repülőtérre* vonatkozó ítélete⁵ megerősítette, hogy a repülőtér-működtetés gazdasági tevékenység, a repülőtéri infrastruktúra létrehozása pedig ezen gazdasági tevékenység szerves része. A repülőtéren fizetés ellenében nyújtott szolgáltatások lehetnek egyrészt a légitársaságoknak nyújtott légiközlekedési szolgáltatások⁶, illetve egyéb kereskedelmi szolgáltatások, így például az utasoknak, szállítmányozóknak vagy egyéb szolgáltatóknak nyújtott nem repüléstechnikai tevékenységek (helyiségek bérlete, pl. bolt-, étterem- és parkolóüzemeltetés stb.). Amennyiben az üzemben tartó egyaránt végez gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, csak az előbbi támogatása esetén kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni. A Bíróság rámutatott, hogy az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlása során a rendszerint hatáskörébe tartozó tevékenységek, illetve a légiforgalom-irányítás, a rendészeti, vámügyi tevékenységek

³ Lásd a C-83/98. számú, *Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd és Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-3271. o.] 50. pontját, illetve a C-78/76. sz., *Steinicke és Weinlig kontra Németország* ügy [EBHT 1977., 00595. o.] 21. pontját.

⁴ A T-128/98. számú, *Aéroports de Paris kontra az Európai Közösségek Bizottsága* ügy [EBHT 2000., II-3929. o.], amelyet a C-82/01. sz. ügy erősített meg [EBHT 2002., I-9297. o.], 75–79. pont.

⁵ A T-455/08. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság* egyesített ügyben hozott ítélet [EBHT 2011., I-00000. o.], különösen a 93. és a 94. pontja. Később ezt a Bíróság is megerősítette: C-288/11. P. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG, Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV* ügyben hozott ítélete (HL C 46., 2013.2.16. 5.o.).

⁶ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2009. március 11-i, 2009/12/EK irányelvét a repülőtéri díjakról (HL L 70., 2009.3.14., 11–16. o., (1) preambulumbekzdés).

és a polgári légi közlekedés jogellenes cselekményekkel szembeni védelmét szolgáló tevékenységek nem gazdasági természetűek.⁷

Ha az állami támogatás által biztosított gazdasági *előny* erősíti egy adott európai piacon versengő vállalkozás más vállalkozásokhoz viszonyított helyzetét, akkor *torzítja a versenyt*, és a *tagállamok közötti kereskedelmet* érintettnek kell tekinteni.⁸ A verseny nem csupán a légitársaságok, hanem a repülőterek és üzemeltetőik között is zajlik. Az utóbbiak közötti verseny a légitársaságok repülőterek közötti választási motivációinak összehasonlításával mérhető fel, úgymint a repülőterek által nyújtott repülőtéri szolgáltatások fajtái és az utazóközönség összetétele, a lakosság, a gazdasági tevékenység, a forgalomtorlódás, a szárazföldi megközelíthetőség megléte, valamint a repülőtéri infrastruktúra és a szolgáltatások használatához kapcsolódó költségek és általános kereskedelmi feltételek szintje. Általánosságban elmondható, hogy minél távolabb helyezkedik el a legközelebbi repülőtér, az enyhíti a verseny torzulásának negatív hatásait.

A Bíróság az Altmark-ügyben⁹ hozott ítéletében megállapította, hogy még a kizárólag helyi vagy regionális közlekedési szolgáltatónak nyújtott közfinanszírozás is hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel ez által a szállítási szolgáltatások fenntarthatók vagy növelhetők, ami azt eredményezi, hogy másik államban letelepedett vállalkozások esetleges betelepülésükkor hátrányosabb helyzetből indulnának. Emellett a közlekedési módok közötti versenyt is hátrányosan érintheti egy adott közlekedési mód gazdasági szereplőjének nyújtott állami finanszírozás.

⁷ Lásd a C-364/92. számú, *SAT/Eurocontrol* ügy [EBHT 1994., I-43.o.] 30. pontját és a C-113/07. sz. *P Selex Sistemi Integrati kontra Bizottság* ügy [EBHT 2009., I-2207.o.] 71. pontját, illetve a C-118/85. számú, *Bizottság kontra Olaszország* ügy 7. és 8. pontját, és a C-30/87. Számú, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées* ügy [EBHT 1988., I-2479.o.] 18. pontját.

⁸ A C-280/00. számú, *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark”)* ügy [EBHT 2003., I-7747. o.].

⁹ Lásd az *Altmark-ügy* 77–82. pontját.

3. Általános összeegyeztethetőségi kritériumok

Amennyiben az állami támogatás fogalmi elemei és az alábbi kritériumok teljesülnek, a Bizottság mérlegelési tesztet végez, azaz összeveti a támogatás pozitív és negatív hatásait. Ha megállapítja, hogy az adott támogatás esetén az iránymutatásban foglalt feltételek teljesülnek, úgy ítéli meg, hogy a pozitív hatások meghaladják a negatív hatásokat, így a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján.

- (1) Jól meghatározott közös érdekű célkitűzésekhez való hozzájárulás és a piac általi megvalósulás elmaradása
- (2) Az állami támogatás szakpolitikai eszközként történő alkalmazásának helyénvalósága
- (3) Az ösztönző hatás megléte
- (4) A támogatásnak a minimálisan szükséges szintre kell korlátozódnia (arányosság)
- (5) Indokolatlan negatív hatások elkerülése
- (6) Közzétételi kötelezettségnek való megfelelés (átláthatóság)

4. Repülőterek állami támogatása

Összeegyeztethetőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
Az infrastruktúrához való hozzáférés	Az infrastruktúra valamennyi potenciális használó számára nyitott, fizikailag korlátozott kapacitás esetén az allokálást érvényes, objektív és megkülönböztetés mentes kritériumok alapján kell végezni.	
Elszámolható költségek	Finanszírozási költségek, melyek figyelembe veszik az összes kamat és a saját-tőke-ellentételezés arányát, és megfelelnek az induló beruházás ¹⁰ elszámolható költségeinek, kizárva abból a forgótőke finanszírozását, valamint a nem repüléstechnikai tevékenységekbe, illetve egyéb beruházási projektekbe eszközölt beruházásokat.	A repülőtér működési költségei, kivéve a tőkeköltségeket, a repülőtér-irányító által a légitársaságoknak nyújtott marketingtámogatást vagy egyéb ösztönzőket, valamint a közérdekű feladatok ellátásának költségeit.

Összeegyeztethetőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
A repülőtér mérete az évi átlagos utaslétszám alapján ¹¹ és a maximális támogatási intenzitás	5 millió felett 0% (a támogatás nem megengedett) 3-5 millió legfeljebb 25% 1-3 millió legfeljebb 50% <1 millió legfeljebb 75%	Legfeljebb 3 millió évi átlagos utasforgalmú repülőterek támogathatóak.
Támogatás eszköz	<3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek esetében: közvetlen támogatás, visszatérítendő előleg, kedvezményes kamatozású hitel, kezességvállalás stb. 3 milliót meghaladó repülőterek esetében: visszatérítendő előleg	Előzetesen, rögzített átalányösszegként, amely legfeljebb 10 éves átmeneti időre fedezi a működési költségek finanszírozási részét (amelyet egy előzetes üzleti tervben határoznak meg). A repülőtér üzleti terve előkészíti az összes működési költség fedezését az átmeneti időszak végéig.
Fokozatos kivezetés	Nincs fokozatos kivezetés	Legfeljebb 10 éves átmeneti időszakban nyújtható az új légiközlekedési iránymutatás hatálybalépését követően.
Támogatáshalmozódás	Az iránymutatás alapján engedélyezett támogatás más állami támogatással az iránymutatás szerinti intenzitásig halmozható, uniós társfinanszírozástól függetlenül.	

¹⁰ Induló beruházásnak minősül az új repülőtéri infrastruktúra építése, meglévő repülőtéri infrastruktúra kapacitásbővítése, a repülőtér által biztosított szolgáltatások diverzifikálása olyan szolgáltatások között, amelyeket a repülőtér korábban nem nyújtott, illetve a meglévő repülőtér üzleti modelljének alapvető változása. Induló beruházás ezen kívül a repülőtéri infrastruktúrába való beruházás, amennyiben a repülőtér bezárták, vagy bezárták volna, ha a beruházásra nem kerül sor. A részvényfelvásárlás önmagában nem minősül induló beruházásnak.

¹¹ Lásd a tervezet 87. lábjegyzetét: „A támogatás bejelentését, illetve nem bejelentett támogatás esetén annak tényleges nyújtását, illetve kifizetését megelőző két üzleti év alapján számított tényleges átlagos éves utasforgalom. Újonnan létrehozott személyforgalmi repülőtér esetén a kereskedelmi légi személyforgalom megkezdésének évét követő két üzleti év alapján előre vetített átlagos éves utasforgalmat kell figyelembe venni. Ezek a küszöbértékek egy útra vonatkoznak, így az adott

Összeegyeztethetőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
A támogatási programokra és az egyedi támogatási intézkedésekre vonatkozó bejelentési követelmények	Támogatási programok: <3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek Egyedi bejelentések: >3 millió átlagos évi utasforgalommal rendelkező repülőterek új személyforgalmi repülőtér létrehozására irányuló beruházási támogatás (beleértve meglévő repülőtér személyforgalmi repülőtérre történő átalakítását)	A Bizottság elvárja, hogy a tagállamok a repülőterek finanszírozásához nyújtott működési támogatásra vonatkozó támogatási programokat jelentsék be, ne pedig az egyes repülőterekre vonatkozó egyedi támogatási intézkedéseket.
	Minden esetben bejelentés köteles: évi 200 000 tonnánál több rakományt kezelő, utas- és teher szállítást egyaránt végző repülőterek támogatása az ugyanazon vonzaskörzetben ¹² található repülőtér létrehozására vagy fejlesztésére irányuló beruházási támogatás	

4.1. A repülőtereknek nyújtható beruházási támogatás – Murcia Nemzetközi repülőtér¹³

Bár a következő ügyben a hatályos iránymutatás alapján állapították meg az összeegyeztethetőséget, a jogeset jól demonstrálja a beruházási támogatásokkal kapcsolatos jövőbeli bizottsági elvárásokat, illetve az állami kezességvállalás formájában nyújtott támogatás alapvető szabályait.

repülőtérre utazó, majd onnan visszatérő utasok számát kétszer kell figyelembe venni. A küszöbértékek egyéni utakra vonatkoznak.”

¹² Általában a földrajzi piac határa, mely hozzávetőleg 100 km-es sugarú körnek, és gépjárművön, buszon, vonaton vagy nagysebességű vonaton 60 perc utazással töltött időnek felel meg. A vonzaskörzet meghatározásakor figyelembe kell venni a repülőtér egyedi sajátosságait, üzleti modelljét, célállomásait, elhelyezkedését.

¹³ Lásd az Európai Bizottságnak az N63/2010. számú, *State guarantee for the construction of Murcia International Airport* ügyben, 2010. június 9-én hozott határozatát (HL C 217.; 2010.8.11. 1.o.).

4.1.1. Az állami támogatás szakpolitikai eszközként történő alkalmazásának helyénvalósága

A választott támogatási formát az adott cél elérésére alkalmasnak kell tekinteni, ha az állam a támogatás nyújtását megelőzően más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt, és összehasonlította a szelektív eszközök – úgymint a vissza nem térítendő állami támogatás –használatának hatását, a támogatás egy kevésbé torzító formájának – mint például a piaci feltételekkel összhangban nyújtott kölcsön, kezességvállalás vagy visszatérítendő előleg használatával.

A spanyol hatóságok 2010. február 18-án jogbiztonsági bejelentést tettek Murcia régió azon szándékáról, mely szerint bankgaranciát kíván nyújtani a repülőtérnek felújítási munkálataihoz. A régió, mint tulajdonos 2006-ban írt ki tendert az építési, bővítési és menedzsment feladatokra, 40 éves időtartamra. A tender lehetőséget biztosított arra, hogy a régió 30 millió euró összegű kölcsönt és / vagy bevételt garantáló garanciát nyújtson. A beruházás teljes költségét a pályázat során 250 millió euróban állapították meg, minden ezen felüli költség a pályázót terhelte.

4.1.2. A támogatás szükségessége és az ösztönző hatás fennállása

A kedvezményezettnek bizonyítania kell, hogy állami támogatás hiányában az adott beruházást egyáltalán nem, vagy nem azonos mértékben valósította volna meg. Az ösztönző hatást a kontrafaktuális elemzés útján kell mérlegelni, amely a célzott tevékenység támogatással és támogatás nélkül megvalósuló szintjét hasonlítja össze. Konkrét kontrafaktuális forgatókönyv hiányában, akkor feltételezhető az ösztönző hatás, ha az előzetes üzleti terv alapján a beruházási költségek meghaladják a beruházás várható működési eredményének nettó jelenértékét.¹⁴

¹⁴ Természetesen ez a vélelem nem zárja ki annak figyelembevételét, hogy a jövőbeli nyereségek ellensúlyozhatják a kezdeti veszteségeket.

A nyertes pályázó, a SCAM tulajdonosai teljes mértékben magánvállalkozások, főként a pénzügyi és építési szektorból. A válságnak köszönhetően a SCAM nem tudta volna a finanszírozást a bankoktól megszerezni, azaz a beruházást kivitelezni, így a pályázó jelezte, hogy igénybe kívánja venni a felkínált kezességvállalást egy 200 millió eurós kölcsön 100%-os fedezésére, mely kölcsön összege a teljes beruházás összegének 80%-át nem haladta meg. Ekkor a spanyol hatóságok a Bizottsághoz fordultak.

A garancia közlemény¹⁵ 3.2. pontja szerint abban az esetben nem minősül az egyedi kezességvállalás állami támogatásnak, ha a kezességvállalás összege a nyújtáskor pontosan meghatározható, és a piaci áron nyújtott kezesség legfeljebb a fennálló kölcsön, vagy pénzügyi kötelezettség 80%-át fedezi, végül a kölcsönbe vevő nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

Jelen esetben a Bizottságnak a kezességvállalás alapjául szolgáló tranzakciót kellett értékelnie. Megállapította, hogy az középtávú, öt évre szóló kölcsön csökkent a projekt meghiúsulásának kockázatát, és a kezesség nyújtása tipikus közhatalmi magatartásnak minősül, mivel a piac képtelen teljesíteni ezt az igényt. A kedvezményezett nem fizetett piaci árat a kezességért, és nem került megállapításra a támogatástartalma sem. A Bizottság nem talált elérhető piaci árat a pénzügyi piacokon, ezért a támogatástartalmat az az összeg jelenti, amelyet a SCAM-nek hitelképessége szerint kezességvállalás nélküli, és kezességvállalás mellett kapott kamatlábainak különbsége eredményezne, leszámítva a kezességért fizetett díjat. Mivel az újonnan alapított SCAM-nek nem volt hiteltörténete, így nem sorolták be az ezzel foglalkozó ügynökségek és bankok. A spanyol hatóságok szerint ebben a helyzetben hasonló koncessziók esetén Európában általában feltételezik a „BBB” besorolást, mely jónak mondható. Emellett hangsúlyozták, hogy a kezességvállalás nélkül a vállalkozás nem tudott volna az adott mértékű kamatlábhöz jutni.

¹⁵ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 155, 2008.06.20., 10.o.).

A spanyol hatóságok szerint a legrosszabb forgatókönyv alapján a SCAM minősítése „B” (gyenge), feltételezve azt, hogy a fedezettség elfogadhatónak minősül, a kockázati ráhagyás mértékét a referenciárata közlemény¹⁶ magasabb százalékban határozná meg. A Bizottság szerint ez a számítás felelt meg leginkább a valóságnak, különös tekintettel a gazdasági válsággal sújtott spanyol építőipar esetében. A Bizottság úgy találta, hogy a fedezettség szintje is alacsony, tekintettel a nemteljesítéskori veszteségrata mértékére, így a „B” besorolásnak megfelelően megállapította, hogy a SCAM gazdasági előnyben, így állami támogatásban részesült, melynek nettó jelenértékét a fentiek szerint 26,46 millió euróban állapította meg.

4.1.3. Jól meghatározott közös érdekű célkitűzésekhez való hozzájárulás és a piac általi megvalósulás elmaradása

A közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás akkor teljesül, ha az európai járatok hozzáférési pontjaként a repülőtér ösztönzi az uniós polgárok mobilitását, vagy enyhíti a legfontosabb európai csomópontok légiforgalmi torlódásait, illetve ha elősegíti a regionális fejlődést. Olyan lényeges fejlődést kell eredményeznie, amelyet a piac önmagában nem tud megvalósítani. A Bizottság szerint az állami finanszírozás iránti igény lényegében a repülőtér nagyságától függ, az iránymutatás ezért az utasforgalom alapján kategorizálja a repülőtereket, és ehhez igazítja az engedélyezhető támogatási intenzitásokat. Amennyiben a beruházási támogatás elsősorban a kapacitás növelését célozza, az új infrastruktúrának a vonzaskörzetben középtávon meg kell felelnie a légitársaságok, utasok illetve fuvarozók előre jelzett igényeinek.

A spanyol hatóságok igazolták, hogy az új repülőtér várhatóan jelentősen hozzá fog járulni a régió gazdasági és szociális fejlődéséhez, és Európával való összeköttetéséhez, a turisztikai beruházások vonzásához, valamint a nemzeti átlaghoz képest magas munkanélküliség csökkentéséhez. A spanyol hatóságok a fenti érvek alapján be tudták

¹⁶ Lásd a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közleményt (HL C 14., 2008.01.19, 6. o.).

bizonyítani, hogy a tervezett beruházás szükséges és arányos a kitűzött célokhoz mérten.

4.1.4. Az infrastruktúra megfelelő középtávú kihasználtsági kilátásokkal rendelkezik, különösen a meglévő infrastruktúra használatát illetően

A középtávú kihasználtsági kilátásokat az előzetes üzleti tervben az utas- és fuvar-előrejelzésekkel kell igazolni, és azonosítani kell a beruházás várható hatását a már meglévő infrastruktúra, mint például egy másik repülőtér vagy egy másik közlekedési mód, így különösen a nagysebességű vasúti csatlakozás használatára. A Bizottság kétségesnek tartja a nem teljesen kihasznált, már meglévő repülőtér vonzaskörzetében létrehozott új infrastruktúra használatára vonatkozó középtávú kilátásokat.

Az elhelyezkedésének köszönhetően Murcia repülőtere megfelelő növekedési potenciállal és középtávú kihasználtsági kilátásokkal rendelkezik, főként annak köszönhetően, hogy a vonzaskörzetben 3,8 millióan laknak, és egy 2008-as adat szerint 12 millió turista érkezett a régióba. Az előrejelzések szerint a gazdasági válság ellenére 2015 és 2020 között átlagosan 8%-os növekedés várható, így a C kategóriás nagy regionális repülőtér akár 2012-től nyereségessé válhat.

4.1.5. Negatív hatások elkerülése, az infrastruktúra a kereskedelem fejlődését ne befolyásolja az unió érdekeivel ellentétesen

A Bizottság véleménye szerint különösen versenytorzító hatású lehet a veszteséges repülőterek elszaporodása, és a meglévő repterek vonzaskörzetében lévő további kihasználatlan kapacitások létrehozása. Szintén jelentősen versenytorzítóak azok a típusú támogatások, ahol a támogatás összegét utólagosan kalkulálják, mert ezek esetében az üzemeltetők nem motiváltak a megfelelő üzleti modellek kidolgozásában. Ezért a támogatás előre rögzített módon egyösszegben, vagy a kiadásokat fedezve éves részletekben folyósítható. A hárommillió utast megha-

ladó forgalmat bonyolító repülőterek esetén a támogatás a jövőben csak az elszámolható költségeknek a maximális intenzitást meg nem haladó százalékos arányában kifejezett, visszafizetendő előlegként nyújtható. A támogatási intézkedésnek rendelkeznie kell a projekt sikeres zárásáról, azaz ha a projekt tényleges belső megtérülési rátája meghaladja az előre meghatározott rátát, elő kell írni az előleg megfelelő kamatláb¹⁷ mellett történő visszafizetését.

A régió 2 millió utasát eddig ellátó, 45 km-re fekvő San Javier katonai repülőtér napi civil kapacitása időben erősen behatárolt, kifutóját nagy gépek, vagy csomagszállító vállalkozások nem tudták használni, illetve fejlesztésre szorult, míg a régióba érkező turisták száma évről évre emelkedik, 2020-ra várhatóan eléri az évi 8 millió utazószámot. Emellett ez a repülőtér túlságosan közel volt a védett természeti kincsekhez és sűrűn lakott terület, ezért a fejlesztése nem megoldható.

A Bizottság a 2012-re tervezett, 2,8 milliós utasszámmal kapcsolatban kissé bizonytalan volt. Azt azonban kijelentette, hogy a 71 km-re fekvő, évi 9,5 millió utassal rendelkező Alicante, és a 200 km távolságban működő, évi 700 000 utast kiszolgáló Almería repülőterekkel való verseny nem jelentős, mivel egymástól elkülönült, illetve egymást kiegészítő piacokon működnek, Murcia ugyanis az Alicántétől távoli Costa Calida üdülőterületre utazókat célozta meg.

4.1.6. A támogatásnak a minimálisan szükséges szintre kell korlátozódnia (arányosság)

A támogatási intenzitás semmilyen esetben sem haladhatja meg a maximális intenzitást, illetve a projekt finanszírozási hiányát. A tervezet hangsúlyozza: „A repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás esetén az arányosnak minősülő támogatásnak a támogatott projekt/tevékenység megvalósításából eredő járulékos költségekre (a többletbevétel nettó leszámolására) kell korlátozódnia, és nem terjedhet ki azon járulékos költségekre, amelyek a jogosult a kontrafaktuális forgatókönyv

¹⁷ Lásd a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közleményt (HL C 14., 2008.1.19., 6. o.).

esetén, azaz a támogatás elmaradása esetén az alternatív projekt/tevékenységből erednek.” Amennyiben konkrét kontrafaktuális forgatókönyv nem ismeretes, az arányos támogatást a projekt finanszírozási hiányára kell korlátozni, amelyet az előzetes üzleti terv alapján a beruházási költség és a beruházás várható működési eredményének nettó jelenértéke közötti különbségként kell meghatározni. Az üzleti tervnek le kell fednie az eszköz gazdasági célú hasznosításának időszakát.

A 2005. évi légiközlekedési iránymutatás nyitva hagyta az intenzitás kérdését, a Bizottság annak mértékét a tagállamok javaslatai alapján esetről esetre hagyta jóvá, figyelembe véve a repülőtér méretét, a beruházás típusát, a régióban uralkodó verseny körülményeit. A vizsgálat végeztével a tervezett 11%-os támogatási intenzitást, illetve az összességében 26,46 millió eurós támogatástartalmat elfogadhatónak találta, és 2010. június 9-én hozott határozatával a támogatás összeegyeztethetőségét állapította meg.

4.2 A repülőtereknek nyújtott működési támogatás

A tervezet egyik legvitatottabb pontja a működési támogatások szabályozása. A működési támogatás nyújtását megelőzően igazolni kell, hogy a kedvezményezett csak azokat a működési költségeket kívánja elszámolni, melyek támogatása hiányában az érintett repülőtér gazdasági tevékenysége valószínűleg jelentős mértékben csökkenne (ösztönző hatás). A támogatás összegét előzetesen, az üzleti tervben azonosított működési finanszírozási részhez viszonyítva kell meghatározni, olyan rögzített átalányösszegként, amely legfeljebb 10 éves átmeneti időre nyújt fedezetet. Utólagos emelésre várhatóan nem lesz lehetőség.

Az eredetileg fedezett működési költségeket az átmeneti időszak tervezett kezdetét megelőző három éve (2011–2013) alapján állapítják meg. A repülőtérnek fokozatosan – legalább évi 10%-kal – kell majd növelie az eredeti működési költség fedezet arányát, amíg az el nem éri a száz százalékot. A tízéves átmeneti időszak elteltével minden repülőtérnek el kell érnie a száz százalékos arányt, és ezt követően nem

nyújtható működési támogatás a repülőterek számára, az általános szabályok szerinti állami támogatások¹⁸ kivételével.

A repülőtér méretére, a fokozatos kivezetésre vonatkozó szabályok várhatóan nem alkalmazandók az átmeneti időszak kezdetét megelőzően fizetett támogatásra, így az ösztönző hatás és a repülőtér diszkriminációmentes használatára vonatkozó feltételek teljesülése esetén ezek a támogatások összeegyeztethetőnek nyilváníthatók.

4.3. Légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás – nagyváradi (Oradea) repülőtérhez kötődő támogatási program

Összeegyeztethetőségi feltételek	Légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás
A repülőtér mérete	<3 millió évi utasforgalmú repülőteret köt össze egy másik uniós repülőtérrel az európai közös légtéren belül rendkívüli körülmények között (vagyis félreeső területeken, mint például legkülső régiókban) >3 millió évi utasforgalom ha az összeköttetést már nagysebességű vasúti szolgáltatás vagy azonos vonzaskörzetben található másik repülőtér ugyanolyan feltételek mellett biztosítja, támogatás nem nyújtható
Az infrastruktúrához való hozzáférés/diskrimináció-mentesség	A támogatás odaítélését megelőzően megfelelő határidőn belül és módon nyilvánosságra kell hozni, hogy minden érdekelt légitársaság felajánlhassa szolgáltatásait, és a támogatást megkülönböztetés-mentesen kell odaítélni.
A repülőtéri díjak/támogatási intenzitás szintje	A beindítási költségek 50%-a.

¹⁸ Pl. a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.) szerinti de minimis támogatásként, esetleg közszolgáltatás elmentételezése formájában lásd a cikk V. pontját.

Elszámolható költségek	Beindítási költségek, az új útvonal indításához vagy az új, növelt járatsűrűség bevezetéséhez kapcsolódó költségeket, többek között a marketing- és reklámkiadásokat, installációs költségeket foglalják magukban, amelyeket az útvonal indítása miatt az érintett regionális repülőtér telephelyén a légitársaság visel. Nem irányulhat rendszeres működési költségekre (pl. a repülőgépek bérlése vagy értékcsökkenése, az üzemanyag, a repülőszemélyzet bére stb.).
Támogatáshalmazódás	Az iránymutatás alapján engedélyezett támogatás állami támogatással az iránymutatás szerinti intenzitásig halmazható, uniós társfinanszírozástól függetlenül.
Egyéb feltételek	A légitársaság útvonalának támogatás nélküli hosszú távú életképessége / nyereségessége 24 hónap elteltével.
A támogatási programokra vonatkozó bejelentési követelmények	<u>Támogatási programok:</u> <3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek esetén

Románia 2013. április 2-án jelentette be a **nagyváradi (Oradea) repülőtérhez** kötődő indulási támogatási programját, melyet támogatást pályázat alapján, uniós repterekre induló új légi útvonalak beindításához, illetve a járatsűrűség növeléséhez kívánták nyújtani, a légitársaság méretének megköötése nélkül, legfeljebb tíz kedvezményezett részére, maximum ötéves időtartamra.

A nagyváradi támogatási program részletesen bemutatja a légitársaságoknak nyújtható indulási támogatási programok állami támogatási szabályoknak megfelelő kialakítását. A Bizottság az összeegyeztethetőséget a 2005. évi iránymutatás alapján állapította meg, mely e tekintetben jelentősen nem különbözik az új iránymutatás tervezetétől.

A nagyváradi repülőtér 2012-ben 40 000 fős utasforgalmat bonyolított, így D kategóriás kis regionális reptérnek minősült. A legközelebbi repülőtér, Arad 116 km-re, Szatmárnémeti 135, Kolozsvár 147, Debrecen pedig 70 km-re helyezkedik el, gyorsvasúti kapcsolata nincs.

A pályázókkal szembeni elvárás az volt, hogy rendelkezzenek az 1008/2008/EK rendelet szerinti engedéllyel, üzemeltetői tanúsítvánnyal (AOC), vagy a származási ország szerinti dokumentumokkal, és a 785/2004/EK rendelet¹⁹ szerinti kötelező biztosítással. Kizáró feltétel volt, ha a pályázó az európai biztonsági feketelistán szerepelt, illetve a támogatáshalmazódási szabályokat nem tartotta tiszteletben, vagy meghirdetésekor a reptérrel szemben tartozása állt fenn, vagy azzal perben állt.

Azon útvonalakat kívánták támogatni, melyek gyorsvasúti járat nélküli uniós úticélokhoz kötötték a repteret. Ezek egyrészt lehetnek még be nem jelentett új útvonalak, melyen a megelőző évben légi fuvarozó a reptérről nem repült. Elfogadhatóak másrészt a reptéren járatsűrűséget növelő, szezonális járatokat állandósító légitársaságok ajánlatai is. Természetesen az kizáró feltétel volt, ha a pályázó a fenti kritériumokat úgy teljesítette volna, hogy egy adott városban repteret váltott, vagy áthelyezte az úticélját az agglomerációba. A pályázóknak minden esetben vállalniuk kellett, hogy a támogatott időszak kétszereséig fenntartják az adott szolgáltatást.

A pályázóknak mind a támogatott, mind a támogatás nélküli időszakra vonatkozóan üzleti tervet kellett készíteniük. A tervnek tartalmaznia kellett a jegyértékesítés módját, az indulási időszak reklám tevékenységeit, az allokált humán erőforrásra vonatkozó leírásokat. A tervnek igazolnia kellett, hogy a járat a támogatás jövőbeli megszüntése után nyereségessé válik. Az üzemeltetési tervben a pályázónak be kellett mutatnia az útvonalat, a menetrendet, minimum heti kétszeri járatszámmal, az utasok becsült számát és további technikai adatokat.

A fentiekén kívül pénzügyi tervet is kellett készítenie, bemutatva az éves utasforgalmat a teljes időszakra, az utasonkénti finanszírozási igényt minden évben, az elszámolható költségek időszakos változását,

¹⁹ Lásd a légitfuvarozókra és légi járművek üzemben tartóira vonatkozó biztosítási követelményekről szóló, 2004. április 21-i, 785/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 138., 2004.4.30., 1. o.).

az útvonal éves pénzügyi forgalmát, támogatás nélkül és támogatás melletti helyzetben.

Elszámolható költségnek az útvonal nyilvánosságra hozatalához szükséges kezdeti marketing és reklámköltségek, és az üzembe helyezés költségei minősültek, melyek valóban felmerültek és megfeleltek a piaci feltételeknek. Az állandó közvetlen működési költségek, mint például az üzemanyagköltségek nem voltak elszámolhatóak.

A támogatás legfeljebb öt évre volt igénybe vehető, havi elszámolás alapján, degresszíven csökkenő mértékben, a régió támogatási intenzitásának megfelelően. A támogatás utasonként nem haladhatta meg a 20 eurót az első évben, majd ennek összege is fokozatosan csökkent. Ha a megállapított időszaknál előbb válna az útvonal nyereséggé, a támogatást megszüntetik, ezt követően a támogatott időszak kétszereséig ugyanúgy folytatni kell a járat üzemeltetését.

A támogatás halmozásának tilalmát általánosan előírták, azaz a járat működtetéséhez semmilyen egyéb állami támogatás sem vehető igénybe, még szociális támogatást sem. A légitársaságnak ezekre vonatkozóan előzetesen nyilatkoznia kell.

A befogadási kritériumokat teljesítőket a becsült forgalom, a járatsűrűség, az ajánlott úticélok száma, a marketing, az utasonkénti finanszírozási igény, és a járatindítás dátuma szerint különböző mutatók alapján osztályozták. A támogatást nyújtó előzetesen elemzést végzett az új járatnak a konkurens járatokra gyakorolt hatásáról.

A fenti követelmények megsértése esetén hatékony büntetési rendszert helyeztek kilátásba, mely előírta a támogatási szerződés megszegése esetén a támogatás teljes, vagy részleges visszafizetését.

A Bizottság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés a hatályos légiközlekedési iránymutatásnak megfelelt, így a belső piaccal összeegyeztethető.

5. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami finanszírozása

Az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése, valamint az *Altmark*-ítélet alapján bizonyos esetekben a hatóságok általános gazdasági érdekűnek minősíthetnek egyes gazdasági tevékenységeket és ellentételezést nyújthatnak e szolgáltatások teljesítéséért. Ha az *Altmark*-kritériumok egyike nem teljesül, a közszolgáltatás ellentételezése gazdasági előnyhöz juttatja a közszolgáltatással megbízott vállalkozást, így az összeegyeztethetőség kérdésében a közszolgáltatási szabálycsomag szabályait kell alkalmazni.²⁰ A hatósági aktus által történő közszolgáltatással való megbízást a normál kereskedelmi tevékenységhez képes sajátos körülmények kell, hogy indokolják, és a megcélzott közérdek nem nyilvánulhat meg csupán az egyes régiós hátrányok leküzdésében.²¹

A Bizottság a tervezetben kihangsúlyozta: *A légi közlekedési szolgáltatások vonatkozásában közszolgáltatási kötelezettségeket kizárólag az 1008/2008/EK rendeletben²² foglalt feltételeknek megfelelően lehet alapítani. Különösen ki kell emelni, hogy ilyen kötelezettségeket kizárólag egy meghatározott légi útvonalra vagy a légi útvonalak egy*

²⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-ai, 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012.1.11., 3–10.o.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012.4.26., 8. o.), a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL C 8., 2012.1.11., 15–22.o.), az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 8., 2012.1.11., 4–14.o.).

²¹ Lásd a T-204/97. és T-270/97. számú, *Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000., II-2267. o.] 126. pontját, valamint a T-17/02. számú, *Fred Olsen kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., II-2031. o.] 186. és 188–189. pontját, illetve a Bizottság N 381/04. számú, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques* ügyben hozott határozatát.

²² A Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i, 1008/2008/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 293., 2008. 10.31., 3 – 20 o.).

*meghatározott csoportjára lehet alapítani, és nem az adott repülőtér-ről, városból vagy régióból induló bármelyik általános légi útvonal tekintetében. Ezen túlmenően, közszolgáltatási kötelezettséget csak olyan szállítási szolgáltatások teljesítésére lehet egy légi járatra terhelni, amely más létező légi járat vagy más szállítási eszköz igénybevételével nem teljesíthető.*²³

A légitársaságok azon szigeteket érintő légi csatlakozásaira vonatkozó általános érdekű szolgáltatásait, amelynek éves átlagos utasforgalma meghaladja a 300 000 főt, be kell jelenteni a Bizottságnak.

A repülőterek általános üzemeltetését kivételes esetekben általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak lehet tekinteni, ha a kiszolgált terület egy része a repülőtér nélkül – figyelembe véve az alternatív közlekedési módokat – oly mértékben elszigetelődne a többi tagállamtól, hogy az hátráltatná a terület társadalmi és gazdasági fejlődését. Ez a lehetőség azonban többnyire csak a legkülső elszigetelt peremterület, illetve szigetek esetében adott.

6. Összefoglalás

A Bizottság az összeegyeztethetőséget illetően az új iránymutatással egyben új megközelítést kíván bevezetni. Az „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához” című fehér könyvében,²⁴ illetve az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló közleményében²⁵ hangsúlyozta, hogy az állami támogatási politikának olyan támogatások elősegítésére kell koncentrálnia, amelyek jól tervezettek és növekedésorientáltak, a beazonosított piaci hiányosságok kiküszöbölésére és közös európai érdekű célkitűzésekre irányulnak, és nem a veszteséges repülőterek elszaporodását segítik elő. Elvárja ezáltal a repülőtér üzemben tartóktól is, hogy alkalmazzanak új

²³ A Bizottság véleménye szerint nehezen igazolható a közszolgáltatási feladattal megbízás egy adott repülőtérre irányuló járat tekintetében, ha már léteznek megfelelő szolgáltatások az azonos vonzáskörzetben található másik repülőtéren.

²⁴ Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé, COM(2011) 144 végleges.

²⁵ A Bizottság közleménye az uniós állami támogatások rendszerének korszerűsítéséről, Brüsszel, 2012.5.8. COM(2012) 209 végleges.

üzleti modelleket, annak érdekében, hogy állami finanszírozás nélkül működjenek, üzleti megfontolások szerint.

A Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy hozzanak létre a szabályoknak megfelelő, az állami források összehangolt felhasználását biztosító nemzeti programokat, és hogy adjanak világos iránymutatást az állami támogatásának végrehajtását illetően. Ezzel párhuzamosan szigorított követelményeket vezetett be az éves jelentéstételi és közzétételi kötelezettségek kapcsán.

Mindazonáltal számos tagállam aggályát fejezte ki a tervezetben foglaltakkal kapcsolatban, mely elsősorban diszkont légitársaságok versenytorzító kereskedelmi gyakorlata által okozott problémákra fókuszált. Számos tagállam jelezte, hogy az ötmillió utasforgalom feletti repülőterek esetén is szükséges lenne valamilyen támogatási eszközre, például a katasztrófák, vagy zöldmezős beruházások esetén, hiszen ezen esetekben a piac nehezen képes megoldani a finanszírozást.