

# Állami támogatások joga

23 (2015/3.)

A Miniszterelnökség  
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda  
és a  
Versenyjogi Kutatóközpont  
periodikája



FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita  
Hargita Eszter  
Szilágyi Pál  
Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont  
PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

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

[www.versenyjog.com](http://www.versenyjog.com)

E-mail: [szerkesztoseg@versenyjog.com](mailto:szerkesztoseg@versenyjog.com)

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

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1077 Budapest Wesselényi utca 20–22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK:

MondAt Kft.

[www.mondat.hu](http://www.mondat.hu)

## TARTALOM

NAGY Zsolt

Az új Légiközlekedési Iránymutatás összefoglalója, valamint az Európai Bizottság döntési gyakorlata a légi közlekedés területén 3

STAVICZKY Péter

A dán online szerencsejáték-szolgáltatók kedvezőbb adókulcsára vonatkozó bírósági eljárás 47

LOVAS Krisztina

Az általános csoportmentességi rendelet szerinti, kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások 59



## AZ ÚJ LÉGIKÖZLEKEDÉSI IRÁNYMUTATÁS ÖSSZEFOGLALÓJA, VALAMINT AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG DÖNTÉSI GYAKORLATA A LÉGI KÖZLEKEDÉS TERÜLETÉN

NAGY Zsolt\*

### 2. rész

*Mentesülés az állami támogatási szabályok alól a repülőtéri  
infrastruktúra létrehozásának és üzemeltetésének közfinanszírozása  
során*

*Tárgyszavak:* gazdasági tevékenység fogalma, közhatalmi tevékenységek, repülőterek nem gazdasági tevékenysége, szelektív gazdasági előny, piaci magánbefektető és magánhitelező elve, repülőtéri díjak piaci mértéke, referencia repülőterek és a nyereségesség elemzése, privatizáció

Jelen cikk első része<sup>1</sup> az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) vizsgálati és értékelési szempontjait mutatta be a 2014. évi, *a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról* szóló

---

\* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (a továbbiakban: TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>1</sup> NAGY Zsolt: Az új légiközlekedési iránymutatás tervezetének összefoglalója, valamint az Európai Bizottság gyakorlata a légi közlekedés területén. 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. *Állami Támogatások Joga*, 2013/4. 71–91. o.

*iránymutatás*<sup>2</sup> (a továbbiakban: 2014. évi légiközlekedési iránymutatás) tervezete alapján a repülőtereknek nyújtható beruházási és működési támogatások, a légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatások, és a légi közlekedés területén nyújtható általános gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében.

Ezen téma folytatásaként a cikk második része az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdésében meghatározott állami támogatás kumulatív fogalmi elemeinek teljesülése kapcsán hozott, és gyakran hivatkozott bizottsági döntésekre és uniós bírósági ítélezési gyakorlatra fókuszál, főként a repülőterek támogatása tekintetében, a csekély összegű (de minimis) támogatással, a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtható támogatásokkal, továbbá a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokkal kapcsolatos ügyek kivételével.

## **1. A repülőtér üzemeltetése mint gazdasági tevékenység – az *Aéroports de Paris*-ügyben hozott ítéletek**

A gazdasági és a nem gazdasági tevékenység közötti különbségtételkor az uniós bírósági ítélezési gyakorlat egymással versengő feltételekre támaszkodik, amelyeket együttesen vagy vagylagosan alkalmaz. Az állami támogatási szabályok alkalmazási körének behatárolása két módon végezhető el, vagy a tevékenység gazdasági jellegét vagy *a contrario*, annak nem gazdasági jellegét igazoló ítéletek alapján. Egy tevékenység gazdasági jellegére utal, ha azt magánjogi vállalkozások is végezhetik, ezt nevezzük összehasonlításon alapuló értékelésnek, mely a *Höfner és Elser*<sup>3</sup>-ügyben hozott ítéletig vezethető vissza. Ennek alapján azonban a versenyjog hatálya alá vonhat majdnem minden tevékenységet, hiszen szinte bármely tevékenységet végezhetnek vagy végeztek már magánjogi szereplők is, ezért az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a későbbi ítéleteiben kiegészítette ezt a megközelítést a piaci részvétellel, azaz hogy egy gazdasági tevékenységet piaci feltételek között végeznek.

<sup>2</sup> [2014] HL C 99., 2014. 4. 4., 3. o.

<sup>3</sup> Lásd bővebben a C-41/90. számú, *Höfner és Elser*-ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet [EBHT 1991, I-1979. o.] 22. pontját.

A *Pavlov és társai*,<sup>4</sup> valamint az *Ambulanz Glöckner*<sup>5</sup>-ügyben hozott ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy „*minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely áruk vagy szolgáltatások egy adott piacon történő kínálásából áll.*” Nem pusztán az a tény a fontos, hogy a tevékenységet elméletileg magánszereplők is végezhetik, hanem az, hogy a tevékenységet, viselve annak pénzügyi kockázatait, piaci feltételek között végzik, melyet alapvetően nem a szolidaritás vagy az állam redisztribúciós logikája, hanem a profitorientáltság vezérel.

Egy adott piac pedig létezhet, függetlenül attól, hogy a hatályos jogi rendelkezések megakadályozzák a valódi verseny kialakulását ezen a piacon, viszont ha az állam lehetővé teszi akár egy részleges verseny kibontakozását, a kérdéses tevékenység szükségszerűen a piacon való részvételnek minősül. Még ha nincs is haszonszerzési célja a jogalany-nak, a versenyjog megsértésére való képesség alkalmas lehet arra, hogy egy jogalany vállalkozásnak minősüljön.

Az európai uniós bíróságoknak a gazdasági tevékenység fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata az *Aéroports de Paris*<sup>6</sup>-ügyben érte el végzetesen a repülőtéri üzemeltetési ágazatot. Az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) 2000. december 12-én, majd a fellebbezést követően a Bíróság 2002. október 24-én hozott ítéletében úgy határozott, hogy a repülőtér üzemeltetés gazdasági tevékenységnek minősül, mivel „*a légitársaságoknak és a különböző szolgáltatóknak olyan repülőtéri infrastruktúrákat bocsátanak a rendelkezésükre, amelyek után maga az üzemeltető által szabadon meghatározott mértékű díjat kell fizetni, másrészt pedig nem tartoznak a közhatalmi jogosítványok gyakorlásának körébe, és az ez utóbbiak gyakorlásához kapcsolódó tevékenységektől különválaszthatók.*” Ezzel a döntéssel az állami támogatások világában egyszerre megjelent egy több száz vállalkozásból álló, javarészt állami tulajdonban lévő és állami finanszírozásra szoruló üzemeltetői csoport, melynek szereplőivel azóta is

<sup>4</sup> Lásd bővebben a C-180/98 – C-184/98. számú, *Pavlov és társai* egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2000, I-6451. o.] 75. pontját.

<sup>5</sup> Lásd bővebben C-475/99. számú, *Ambulanz Glöckner*-ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet [EBHT 2001, I-8089. o.] 19. pontját.

<sup>6</sup> Lásd a T-128/98. számú, *Aéroports de Paris kontra az Európai Közösségek Bizottsága* ügyben hozott ítéletet [EBHT 2000, II-3929. o.], amelyet a C-82/01. számú ügyben hozott ítélet erősített meg [EBHT 2002, I-9297. o.].

gyakran találkozhatunk az uniós állami támogatási intézményrendszer valamely eljárásában.

Az *Aéroports de Paris* (a továbbiakban: *ADP*) egy miniszteri irányítás alatt álló, pénzügyileg független állami vállalkozás volt, mely jogszabályban meghatározott feladatai alapján többek között a párizsi régió polgári légiközlekedési létesítményinek üzemeltetéséért és fejlesztéséért felelt, illetve felügyelte a légi utas- és áruforgalmat.

Állítása szerint az általa a földi kiszolgálóktól az állami tulajdonú ingatlanok használatáért felszámított díjainak mértékére – mely fix és bevétel alapján kalkulált elemekből állt – a szolgáltatók nem rendelkeztek befolyással. Véleménye szerint az állami tulajdonú ingatlanok kezelésével kapcsolatos feladata jogszabályi keretek között ellátott közfeladat, és tulajdonképpen nem egy szolgáltatásért szed díjat, hanem az állami tulajdonú ingatlanok használatáért.

A Törvényszék álláspontja szerint a repülőtéri infrastruktúrát közösen használó szolgáltatók tevékenységének koordinálása szükségszerűvé teszi, hogy az *ADP* a biztonságos és hatékony működés érdekében szolgáltatásként végezze feladatát. Emellett az a tény, hogy a szóban forgó tevékenységet magánvállalkozások is végezhetnék, mint ahogy az ítélet meghozatalakor számos repülőtér üzemeltetése is már ilyen formában történt, további bizonyítékkul szolgált arra, hogy a tevékenységet gazdasági tevékenységnek lehessen minősíteni.

A Törvényszék ezért megvédte a Bizottság megtámadott határozatában foglaltakat, mely szerint meg kell különböztetni az ingatlanhasználat ellenében fizetett állami díjat és a repülőtéri infrastruktúra üzemeltetéséért és a földi kiszolgálás engedélyeztetéséért szedett árbevétel alapú kereskedelmi díjakat. Ezt a megkülönböztetést megerősítette az a körülmény is, hogy az *ADP* a repülőtér területén kívüli szolgáltatóktól nem szedett bevétel alapú díjat.

A Törvényszék érvelésében a gazdasági tevékenység fogalmával kapcsolatban korábban ismertetett ítéletek mellett a *Deutsche Bahn kontra Bizottság ügyre*<sup>7</sup> emlékeztette a feleket, mely ügyben megállapításra került, hogy többek között a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés biztosítását hasonlóképpen gazdasági tevékenységnek kell tekinteni.

<sup>7</sup> Lásd a T-229/94 számú, *Deutsche Bahn kontra Bizottság* ügyben 1997. október 21-én hozott ítéletet [EBHT 1997, II-1689. o.].

Az *ADP* tevékenysége a fentiek alapján tehát gazdasági tevékenységnek minősült, melyet, habár állami tulajdonú ingatlanon végzett, önmagában ezen okból nem képezte részét a közfeladat gyakorlásának. A Törvényszék ugyanakkor megállapította, hogy egyes tevékenységek, mint például a nem díj ellenében végzett felügyeleti tevékenységek, közhatalmi jellegűek.

Az *Aéroports de Paris*-ügyben hozott ítéleteket követően megkérdőjelezhetetlenné vált, hogy a repülőtér üzemeltetése gazdasági tevékenység, és nem csupán azon repülőtéri szolgáltatások tekintetében, amelyek a légitársaságok számára a légiközlekedési szolgáltatások nyújtását teszik lehetővé. A repülőtéren fizetés ellenében nyújtott szolgáltatások ugyanis lehetnek egyrészt légitársaságoknak nyújtott légiközlekedési szolgáltatások,<sup>8</sup> illetve egyéb kereskedelmi szolgáltatások, így például az utasoknak, szállítmányozóknak vagy egyéb szolgáltatóknak nyújtott nem repüléstechnikai tevékenységek (helyiségek bérlete a bolt- és étterem, szálloda, parkoló üzemeltetés stb.). Mivel ez utóbbiak nem részei a közlekedési tevékenységnek, ezek esetleges támogatását az ágazati és horizontális szabályok tükrében kell vizsgálni.

Mindenesetre azok a támogatások, amelyeket a fenti ítéleteket megelőzően, és azelőtt nyújtottak, hogy bármilyen versenyhelyzet alakult volna ki a légiközlekedési ágazatban, nem minősültek állami támogatásnak az elfogadásuk idején, de létező támogatásnak<sup>9</sup> tekinthetők a 659/1999/EK tanácsi rendelet 1. cikke b) pontjának v. alpontja értelmében,<sup>10</sup> amennyiben az állami támogatás fogalmi elemei teljesültek.

Az *Aer Rianta*-ügyben a Bizottság éppen ebben az időszakban hozott döntést.<sup>11</sup> A panaszra indult eljárás többek között a következő két

<sup>8</sup> Lásd a repülőtéri díjakról szóló, 2009. március 11-i 2009/12/EK európai parlament és a tanács irányelv [2009]HL L 70., 2009.3.14., 11–16. o. (1) preambulumbekendését.

<sup>9</sup> Egy támogatást létező támogatásnak kell tekinteni, ha megállapítható, hogy a hatálybalépése idején nem minősült állami támogatásnak, és ezt követően – a közös piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált állami támogatássá.

<sup>10</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendeletet ([1999] HL L 83., 1999. 3. 27., 1. o.).

<sup>11</sup> Lásd az *Aer Rianta*-ügyben hozott NN 86/2001. számú, 2001. október 5-i bizottsági határozatot.

intézkedésre terjedt ki, egyrészt a társaságnak nem kellett sem társasági, sem helyi adót fizetnie, másrészt a panaszos állításai szerint a repülőtéri infrastruktúra nem piaci áron került a társaságnak átadásra, bár a piaci ár mértékére a panaszos bizonyítékot nem szolgáltatott.

Az *Aer Rianta* alapítása óta állami tulajdonú vállalat volt, mely repülőtereket üzemeltetett, más szektorban nem tevékenykedett. Egy jogszabály módosításával az állam a vállalat tulajdonába juttatta mindazokat a korábban a minisztériumi tulajdonban álló földeket és egyéb ingatlanokat, illetve repülőtéri eszközöket, melyeket az *Aer Rianta* a repülőtér üzemeltetéséhez használt.

A jogszabály módosításával egyidejűleg a társaság 1999. január 1-jével elvesztette adómentes státuszát, és a többi társasági adókötelezettal egy minősítés alá esett. Ami a korábbi adómentességet illeti, a Bizottság megállapította, hogy létező támogatásnak minősült. A repülőtéri szolgáltatásokkal és a repülőtér üzemeltetésével kapcsolatban korábban a Bizottság nem alkalmazta egyértelműen az állami támogatási szabályokat, ugyanakkor a repülőterek fokozatosan egymással versengő vállalkozásokká alakulnak át, mely a piac fejlődésének egy példája, és amely következtében az adókedvezmények újabban már állami támogatásnak minősülhettek. Az adómentesség mint létező támogatás esetében a Bizottság – ha álláspontja szerint összeegyeztethetetlennek minősülne – megfelelő intézkedéseket kérhet annak megszakítására. Mivel azonban a mentesség megszűnt, már nem volt értelme intézkedéseket javasolni.

Az EUMSZ 345. cikke (korábban az Európai Közösséget létrehozó szerződés 295. cikke) kimondja, hogy a Szerződés semmilyen módon nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendre vonatkozó szabályokat, ezért az állami támogatási szabályok alkalmazása során sem lehet indokolatlan módon megkülönböztetni a köz- és a magánvállalkozásokat. Írországnak a hatályos szabályok szerint nem volt kötelessége privatizálni a reptereket és amennyiben nem sértette az állami szektor által ellátott tevékenységek közötti versenyt, jogában állt felállítani egy repülőtéri üzemeltetőt és ellátni eszközökkel, vagy forrást biztosítani ezek létrehozására. Mivel az átadás a versenyt aligha érintette, és a tulajdont nem juttatta állami tulajdonon kívüli, vagy más szolgáltatások piacán aktív vállalkozásokhoz, leginkább a repülőtér állam általi üzemeltetésével kapcsolatos jogi forma változtatásához kötődött, így a piaci ár és az esetleges gazdasági előny részletes vizsgálatára sem

került sor, vagyis az intézkedés ezen része nem minősült állami támogatásnak.

## 2. A közhatalmi tevékenységek gyakorlása<sup>12</sup> – *SAT* *Fluggesellschaft kontra Eurocontrol* ügyben hozott ítélet

Amikor a Bíróság az állam vagy egy közjogi jogalany által ellátott tevékenység gazdasági jellegét vizsgálja, ingoványos területre lép, mivel egyensúlyt kell találnia a torzításmentes verseny védelmének igénye és a tagállami hatáskörök tiszteletben tartása között. Ugyanis, ha a magánjogi és közjogi jogalanyok ugyanolyan tevékenységet végeznek, ugyan korlátozott mértékben, de verseny alakulhat ki közöttük. A kétfajta jogalany által végzett tevékenység azonossága oda vezethet, hogy a nyújtott szolgáltatások hasonlóak, és keresleteket elégítenek ki a piacon. Más esetben pedig, ha az állam jogszabály által monopóliumot tart fenn bizonyos tevékenység végzésére, és így nem alakulhat ki tényleges verseny, nem kizárt, hogy piaci szereplőként működjön, mivel az ilyen monopólium fennállása nem változtatja meg a kérdéses tevékenység esetleges gazdasági jellegét. Igazolni kell ezért, hogy a tevékenységet oly módon szervezték-e meg, hogy minden tekintetben megfeleljen a szolidaritás követelményének, vagy éppen ellenkezőleg, a piac szabályai alapján működik, és a tőkefelhalmozás célját követi. Az egyetemes hozzáférés biztosítéka mellett magasabb fokú szolidaritás érhető el abban az esetben, ha a kérdéses szolgáltatás ingyenesen hozzáférhető, mivel ekkor nincsen semmilyen kapcsolat a szolgáltatás költsége és a felhasználó által fizetett ár között.

A Bíróság a versenyjog alkalmazási köréből kizárta az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlása során rendszeren hatáskörébe tartozó tevékenységeket, mint például a légi biztonság fenntartását és a környezetvédelmet, mivel úgy tekintette, hogy ezek az állam alapvető feladatai.<sup>13</sup> Ezen felül általánosságban a közhatalom gyakorlásának min-

<sup>12</sup> Lásd a jelen cikk 9. fejezetben leírtakat is.

<sup>13</sup> Lásd a C-118/85. számú, *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1987, 2599. o.] 7. és 8. pontját; és a C-30/87. számú *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées* ügyben 1988. május 4-én hozott ítélet [EBHT 1988, I-2479. o.] 18. pontját.

den megnyilvánulása, amely a piac szabályozására és nem az azon való részvételre irányul, ki van zárva a versenyjog hatálya alól.<sup>14</sup> Ebben a tekintetben a Bíróság a tevékenység természetét, tárgyát és a rájuk vonatkozó szabályokat vizsgálja. Annak igazolását, hogy egy tevékenység közfeladatból ered, megerősítheti, hogy az érintett tagállamban az alkotmányos elvek között szerepel.<sup>15</sup>

A *SAT Fluggesellschaft kontra Eurocontrol* ügyben<sup>16</sup> előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtottak be annak eldöntése érdekében, hogy az *Eurocontrol*, mely alapító egyezménye szerint regionális küldetésű nemzetközi szervezet, vállalkozásnak minősül-e, tekintettel arra, hogy díjbevételei vannak, méghozzá évenként, államonként és azonos szolgáltatások esetében is eltérő mértékű díjszabás alapján, ráadásul az általa végzett tevékenységek többségének van piaca.

Az említett szervezet feladatai elsősorban a kutatás, tervezés, a nemzeti politikák összehangolása és a személyzeti képzés területére tartoznak, másodsorban hatáskörrel bír az útvonal használati díjak kirovására és beszedésére, melyet az államok nevében végez a légtér használóinak terhére. Ezen felül korlátozott mértékben légi irányítási ellenőrzési tevékenységet is végez, kizárólag a szerződő államok kérésére. A Bíróság megállapította, hogy az *Eurocontrol* az államok nevében és hozzájárulásából lát el közérdekű feladatokat, melyek célja a légi irányítás biztonságának fenntartása és növelése, mely egyben az utasok és a légi közlekedéssel érintett társadalom védelmét is szolgálja. Az útvonal használati díj beszedése nem választható el a szervezet többi tevékenységétől, annak során közhatalmi jogkörben eljáró hatóságnak kell tekinteni. A díjakkal kapcsolatban megjegyezte, hogy az csupán a használókra kirótt, a légi irányítás berendezéseinek és szolgáltatásainak kötelező és kizárólagos használatáért fizetett ellenérték, melynek összegét a szerződő államok által elfogadott közös képlet alapján számítanak ki, anélkül, hogy arra az *Eurocontrol*nak befolyása lenne.

<sup>14</sup> Lásd a T313/02. számú, *Meca-Medina és Majcen kontra Bizottság* ügyben 2004. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 2004, II-3291. o.] 41. pontját.

<sup>15</sup> Lásd a C-343/95. számú, *Calè & Figli kontra Servizi Ecologici Porto di Genova* ügyben 1997. március 18-án hozott ítéletet [EBHT 1997, I-1547. o.] 22. pontját.

<sup>16</sup> Lásd a C-364/92. számú, *SAT Fluggesellschaft kontra Eurocontrol* ügyben 1994. január 19-én hozott ítéletet [EBHT 1994, I-43.o.].

Ennél fogva a szervezet tevékenysége közhatalmi, és nem gazdasági természetű.

Ha megvizsgáljuk a következő ügyet,<sup>17</sup> joggal merül fel a kérdés, hogy vajon a repülőterek tűzmegeelőzési vagy akár állategészségügyi ellenőrzési feladatai a védett érdekek szempontjából mennyiben hasonlíthatóak össze a kikötők által végzett szennyezés-megeelőzési intézkedésekkel, és ezek mennyiben választhatóak el a főtevékenységnek minősülő gazdasági tevékenységétől.

A genovai kikötőt üzemeltetésének hatósági és gazdasági feladataival jogszabály által felruházott állami szervezet, a *Consortio Autonomo del Porto* (a továbbiakban: *CAP*) az állam nevében a tengeri területeknek a tengerbe baleset következtében beleömlő szénhidrogének által okozott esetleges szennyezése elleni védelmére egy kötelezően igénybe veendő, ellenőrzési és gyors beavatkozási szolgálatot hozott létre, és a feladattal kizárólagos koncesszió formájában a *Servizi ecologici porto di Genova-t* (*SEPG*) bízta meg. Az *SEPG*-nek a tevékenység ellátásával kapcsolatos díjszabását a *CAP* hagyta jóvá. E díjakat a hajók ürtartalmának, a szállított mennyiségnek továbbá a létesítmények használata időtartamának függvényében állapították meg, elkülönülten az egyébként gazdasági tevékenységek díjaitól. A Bíróság megállapította, hogy a szennyezés-ellenőrzés – amelynek biztosításával Genova olajkikötőjében az *SEPG*-t megbízták – olyan közérdekű feladat, amely az államnak a tengeri területek környezetének védelmére irányuló alapvető feladatai részét képezi, még akkor is, ha a működés költségeit a kikötő használóival fizetteti meg, továbbá nincs jelentősége annak, hogy az állam közigazgatási szerve útján közvetlenül cselekszik, vagy egy olyan intézmény útján, amelyre különleges vagy kizárólagos jogokat ruházott át.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Lásd a fent említett *Calé & Figli kontra Servizi Ecologici Porto di Genova* ügyben hozott ítéletet.

<sup>18</sup> Lásd bővebben az N 438/02. számú, *a belga kikötők üzemeltetőinek állami hatáskörbe tartozó feladatok ellátásáért nyújtott támogatásokról* szóló, 2002. október 16-i bizottsági határozatot ([2002] HL C 284., 2002. 11. 21., 2. o.).

### 3. A nem gazdasági jellegű tevékenységek – a Leipzig-Halle-ügyben hozott bizottsági határozat

A Törvényszéknek a *Leipzig-Halle repülőtérre* vonatkozó ítélete<sup>19</sup> megerősítette, hogy a repülőtér-működtetés gazdasági tevékenység, a repülőtéri infrastruktúra létrehozása és fejlesztése pedig e gazdasági tevékenység elválaszthatatlan része. Emellett ahogy az említett ítélet 98. pontja is nevesíti, a repülőtér nem minden tevékenysége szükség-szerűen gazdasági jellegű.

A Bizottság által kiadott 2005. évi<sup>20</sup> és a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás is hangsúlyozza: „*Egy repülőtéren az olyan tevékenységek, mint a légiforgalom-irányítás, a rendészeti, vámügyi, tűzoltói tevékenységek, a polgári légi közlekedés jogellenes cselekményekkel szembeni védelmét szolgáló tevékenységek, valamint ezen tevékenységek végrehajtásához kapcsolódó infrastruktúrába és felszerelésekbe történő beruházások általában nem gazdasági természetű tevékenységeknek minősülnek.*”<sup>21</sup> Ezen tevékenységek ellátásához nyújtott közfinanszírozás ezért további feltételek teljesülése esetén mentesülhet az állami támogatási szabályok alkalmazása alól.<sup>22</sup>

Amennyiben az üzemeltető egyaránt végez gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, csak az előbbi támogatása esetén kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni, mely az *elválaszthatóság* elvéből következik.

Németország – mint utóbb kiderült sikertelenül – mindvégig azzal érvelt a *Leipzig-Halle*-ügyben, hogy a lipcsei repülőtér déli futópályája építésének finanszírozása általános gazdaságpolitikai intézkedés,

<sup>19</sup> Lásd a T-443/08. számú és T-455/08. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság* egyesített ügyekben 2011. március 24-én hozott ítéletet [EBHT 2011, I-00000. o.], különösen a 93. és a 94. pontjait.

<sup>20</sup> A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló bizottsági közlemény ([2005] HL C 312., 2005. 12. 9., I. o.).

<sup>21</sup> Lásd a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás 35. pontját és az ott hivatkozott C-113/07. számú, *Selex Sistemi Integrati kontra Bizottság* ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet [EBHT 2009, I-2207. o.] 71. pontját.

<sup>22</sup> Lásd az 5. fejezetben leírtakat.

amely egészében nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, mégis leválasztotta a vizsgált intézkedés keretén belül tervezett olyan beruházásokat, amelyek véleménye szerint a nem gazdasági jellegű tevékenységekhez tartoztak.<sup>23</sup> A beruházások mellett összegyűjtötte e tevékenységek üzemeltetési költségeit is, melyekből levonta a német jogszabályok szerinti biztonsági díjából származó bevételeket, melyeket a repülőtéri utasok ellenőrzésére fordítottak.

A német hatóságok szerint a veszélyek elhárítására tett biztonsági berendezések és intézkedések megfeleltek a repülőterek üzemeltetőire vonatkozó nemzeti jogszabályok, és a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) által előírt szabályoknak. A beruházás szükségessé tette a külső kerítés újjáépítését és két új belépési ellenőrző pont megépítését. Az irányadó uniós szabályok<sup>24</sup> szerint a repülőtér biztonsági programot hagyatott jóvá az illetékes hatóságokkal, mely alapján az üzemeltető a polgári légi közlekedésre vonatkozó biztonsági intézkedéseket köteles végrehajtani. A repülőtér a nemzeti jogszabályok szerinti kötelezettségeinek teljesítése érdekében saját biztonsági részleget üzemeltetett. A repülőteret emellett a német jogszabályok az üzemeltetési engedély megadásának egyik feltételeként kötelezték arra, hogy tűzoltó- és mentőszolgálatot tartson készenlétben.

A repülőtér állat-egészségügyi ellenőrző állomást is építtetett az állati eredetű termékek kezeléséhez és tárolásához, illetve az állatok elhelyezéséhez. A német biztonsági előírások meghatározták, hogy a repülőtérnek megfelelő navigációs jelzőfényrendszerrel, továbbá az áramellátás biztonsága érdekében szünetmentes áramforrással és kettős áramellátó rendszerrel kellett rendelkeznie tartalékkapacitásokkal.

<sup>23</sup> 1. Közbiztonság: körbekerítés, út a kerítésnél, ellenőrzőpontok, biztonsági ellenőrzőrendszer, déli belépési ellenőrzőrendszer, integrált ellenőrzőközpont és felszerelése, déli videófelszerelés, állat-egészségügyi határellenőrzés; 2. Tűzvédelem: déli ideiglenes tűzvédelem, tűzoltó és mentőfelszerelés; 3. Üzembiztonság: szünetmentes áramforrások, transzformátorállomás, nagy- és kisméretű vezeték a Német Meteorológiai Szolgálat (DWS) számára, nagy- és kisméretű vezeték a Német Légi ellenőrzés (DFS) számára; 4. Navigációs jelzőfények.

<sup>24</sup> Lásd a polgári légi közlekedés biztonsága területén közös szabályok létrehozásáról szóló, 2002. december 16-i 2320/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikkének (4) bekezdését ([2002] HL L 355., 2002. 12. 30., 1. o.).

A Bizottság az ügyben 2008. július 23-án hozott határozatában<sup>25</sup> kijelentette, hogy a beruházási és üzemeltetési költségekkel kapcsolatban benyújtott számok vizsgálatát követően megállapítható, hogy bizonyos költségek az állami hatáskörbe tartozó feladatok közé tartoznak és nem állnak az állami támogatásokra vonatkozó előírások hatálya alatt. „Ezek a költségek biztonsági és rendőrségi funkciókra, a tűzvédelmi intézkedésekre és a közbiztonságra, az üzembiztonságra, a Német Meteorológiai Szolgálatra és a Német Légiellenőrzésre vonatkoznak. A Bizottság hangsúlyozta, hogy bizonyos állami intézkedések tekintetében a repülőtér használóit is díjfizetésre lehet kötelezni.”

#### **4. A repülőtéri infrastruktúra finanszírozása, mint gazdasági tevékenység – a Leipzig-Halle-ügyben hozott ítéletek**

A bizottsági határozat meghozatalát követően az ügy az uniós bíróságok előtt folytatódott tovább, melynek során a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatának 1. cikkét, amely az állami támogatás összegét 350 millió euróban határozta meg, a keresetet pedig ezt meghaladó részében elutasította. A Bíróság ítéletében megerősítette, hogy az új déli pálya építése gazdasági tevékenységnek minősült, és ennek következtében a tőkejuttatás – az annak összegéből levonandó, közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó költségek kivételével – állami támogatást képezett. A felperesek a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó költségeket 108,2 millió euróra értékelték. Tekintettel arra, hogy a nem gazdasági jellegű tevékenységekkel kapcsolatos számadatok titkosak, így kérdéses hogy a támogatás visszafizettetése során pontosan mely tevékenységek költségei milyen összegben mentesültek a visszafizetési kötelezettség alól.

Bár a fellebbezések csupán a nem gazdasági jellegű tevékenységek visszafizettetésének megsemmisítésével kapcsolatban jártak sikerrel, a gazdasági tevékenység fogalmával, az építés és üzemeltetés elválaszt-

<sup>25</sup> Lásd bővebben a C 48/06 (korábbi N 227/06) számú, *Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről* szóló, 2008. július 23-án hozott bizottsági határozat ([2008]JHL L 346., 2008. 07. 23., 1. o.) 182. pontját, illetve lásd még TóTH Tihamér: A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás, a T-443/08. és T-455/08. sz. egyesített ügyek, 2011. március 24-i, még nem publikált ítélet. *Állami Támogatások Joga*, 2011/1. 69–81.

hatóságával, a bizalomvédelem elvével valamint a visszaható hatály tilalmával kapcsolatos érvelések mindenképpen említésre méltóak.

A Törvényszék ítéletének 110. pontja hangsúlyozta, hogy a támogatással érintett főtevékenységet az annak alárendelt melléktevékenységektől elválasztva kell vizsgálni, jelen esetben azonban a leszállópálya megépítésének célkitűzése a repülőtér fő gazdasági tevékenységéhez, vagyis a repülőtéri szolgáltatások nyújtásához kapcsolódott. Az építési és üzemeltetési tevékenységek elválaszthatóságával kapcsolatban azt állapította meg, hogy az építés az üzemeltetés előfeltétele, az érintett jogalanyok jelen esetben ugyanazok, az infrastruktúrát kereskedelmi célokra üzemeltették, végül az új déli pálya építése olyan tevékenység, amely közvetlenül a repülőtéri infrastruktúra működtetéséhez köthető, és azok a szempontok, hogy e tevékenységet nem magán gazdasági szereplők végzik, vagy hogy az nem jövedelmező, nem relevánsak.

A fellebbezők szerint a repülőtéri infrastruktúra építésének és működtetésének funkcionális elhatárolása mind jogi, mind ténybeli szempontból indokolt, amely egyébként alapvető elv volt a Bizottság gyakorlatában, és az 1994. évi közlemény 12. pontjából következik, mely közleményt ekkoriban még nem helyeztek hatályon kívül, mindössze kiegészítették a 2005. évi iránymutatással. A Törvényszék azon megállapítása, hogy a két tevékenységet nem lehet elválasztva vizsgálni, szerintük túlságosan általános, és azt eredményezi, hogy minden olyan tevékenységet gazdasági jellegűnek kell tekinteni, amely a repülőtér üzemeltető tevékenységének a feltételét képezi, beleértve a közhatalom gyakorlásával összefüggő intézkedéseket is. Állításuk szerint a gyakorlatban nem létezik egy új repülőtéri infrastruktúra építése körében magánfinanszírozás, legalábbis a kis és közepes repülőtereken, ahol az építés költségeit nem lehet üzemeltetési bevételekből finanszírozni, ezért a magánvállalkozások közreműködése a kisebb repülőtereken csupán az állam által felépített vagy már létező infrastruktúra megszerzésére és működtetésére korlátozódik. Mi több, a Bizottság a korábban<sup>26</sup> elismerte, hogy egyetlen olyan eset sem volt Európában, amikor a semmiből, állami források bevonása nélkül magánrepülőteret építettek volna. A

<sup>26</sup> Lásd bővebben a 2004/393/EK számú, a *vallon régió és a Brussels South Charleroi Airport által a Ryanair légitársaság számára a Charleroi-ban való működésének megkezdésekor nyújtott előnyökről* szóló, 2004. február 12-án hozott bizottsági határozatot [2004] HL L 137., 2004. 02. 12., 1. o.

repülőtéri infrastruktúra kiépítése tehát azon tevékenységek közé tartozik, amelyeket mindig is állami szervezetek gyakoroltak, és szükségképpen azoknak is kell gyakorolniuk. E tevékenység gazdasági jellege tehát a megfelelő piac hiánya folytán kizárt.

Németország véleménye szerint a Bizottság jelen ügyben az 1994. évi helyett a 2005. évi légiközlekedési iránymutatást alkalmazta, mely sérti a visszaható hatály tilalmát, mivel a 2005. évi iránymutatás 85. pontja szerint azt csak a Hivatalos Lapban való közzététel napjától<sup>27</sup> lehet alkalmazni. Mivel a finanszírozásáról szóló döntést ezen időpont előtt hozták, a régi iránymutatást kell alkalmazni, mely szerint a repülőtéri infrastruktúra-fejlesztés nem minősül állami támogatásnak, amennyiben általános gazdaságpolitikai intézkedésként hajtják végre.

A Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy a Törvényszék helyesen járt el, amikor úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a tőkejuttatás állami támogatásnak minősítése során nem alkalmazta a 2005. évi iránymutatást, de figyelembe vette, amikor az *Aéroports de Paris*-ügyben hozott ítéletekből az állami támogatási szabályok alkalmazása tekintetében levont következtetésekre támaszkodott.

A Törvényszék felhívta a figyelmet arra, hogy a Bizottság korábbi döntéshozatali gyakorlatának látszólagos ellentmondásai ellenére jelen ügyben a döntés meghozatalakor fennálló objektív elemeket kellett értékelnie. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a repülőtéri ágazatban olyan változások következtek be, amelyek az ágazat gazdasági és versenyhelyzetét jelentősen átalakították. Amíg a repülőtereket a múltban leginkább arra való tekintettel üzemeltették, hogy a megközelíthetőséget és a területi fejlődést biztosítsák, ezért a repülőtéri infrastruktúra finanszírozását inkább közfeladatnak tekintették, mely alapvetően nem vetette fel az állami támogatások kérdését. A légi közlekedés liberalizációjával azonban több légi útvonal keletkezett, amelyek több repülőteret szolgáltattak ki, és így a repülőterek közötti versenyt élénkítették. Bár a területi szempontok és a közigazgatási struktúrák a mai napig szerepet játszanak, sok esetben az állam átadta a régióknak a repülőterek ellenőrzését, és az üzemeltetéssel részben az állami vállalatokat vagy a magánszektorra bízta meg. A magánszektorra való átruházás rendszerint privatizáció vagy a tőke folyamatos megnyitása útján történt. A 2000-es évektől a befektetők jelentős érdeklődést mutattak a repü-

<sup>27</sup> 2005. december 9.

lőterek megszerzése iránt, melynek hatására a hatóságoknak a magán-szektor résztvevőivel szemben tanúsított magatartása is megváltozott a repülőterek fejlesztésével kapcsolatban. Mindezek fényében a repülőtéri beruházásokat sem lehetett már pusztán a regionális-, gazdaság- vagy közlekedéspolitika körébe tartozó fejlesztésnek tekinteni.

### **5. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége és a verseny torzulása – A Scilly szigetek légi összeköttetéseiről szóló bizottsági határozat<sup>28</sup>**

A verseny torzítására vonatkozó feltételt illetően meg kell állapítani, hogy az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata alapján főszabály szerint az olyan támogatások torzítják a verseny feltételeit, amelyek a vállalkozás által rendes tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő költségeinek könnyítésére irányulnak.<sup>29</sup> Amikor valamely hatóság olyan ágazatban működő vállalkozást támogat előny nyújtás révén, amelyre erős verseny jellemző, fennáll a verseny torzítása, illetve annak veszélye.<sup>30</sup> A verseny torzítása szempontjából elengedhetetlen, hogy a kedvezményezett a verseny számára nyitott piacon más vállalkozásokkal versenyezzen.

A repülőterek a repülőtéri infrastruktúra kezeléséért vannak versenyben, a helyi és regionális repülőtereken egyaránt, ezért egy repülőtérnek nyújtott állami finanszírozás torzíthatja a versenyt a repülőtéri infrastruktúra üzemeltetésének piacán, de egyúttal hatással lehet a közlekedési módok közötti tisztességes versenyre is.

A 2005. évi iránymutatás szerint a kis repülőterek általában nem versenyeztek más repülőterekkel – néhány esetet kivéve – a hasonló méretű szomszédos repülőterekkel, amikor piacaik részben fedték egymást. Ezzel szemben a nagy regionális repülőterek, amelyek éves utasforgalma már 1-5 millió között volt, *nemcsak a többi nagy regionális*

<sup>28</sup> Lásd bővebben az SA.38441 (2014/N) számú, a *Scilly szigetek légi összeköttetéseiről* szóló, 2014. május 7-én hozott bizottsági határozatát ([2015] HL C 5., 2015.1.9., 1. o.).

<sup>29</sup> Lásd bővebben a T-214/95. számú, *Vlaamse Gewest kontra Bizottság* ügyben 1998. április 30-án hozott ítélet [EBHT 1998, II-717. o.] 43. pontját.

<sup>30</sup> Lásd a *Vlaamse Gewest kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 46. pontját.

*repülőtérrel vehetik fel a versenyt, hanem a nagy közösségi központokkal és a szárazföldi közlekedéssel is, különösen akkor, ha a repülőtér szárazföldi megközelíthetősége is biztosított.* A 2014. évi légiközlekedési iránymutatás ezt a deklarált és mérethez kötött megkülönböztetést megszüntette. A repülőterek közötti verseny a légitársaságok választási szempontjainak összehasonlításával mérhető fel, mellyel párhuzamosan a piaci ár vizsgálhatósága érdekében bevezetésre került a „referencia-repülőtér” fogalma.<sup>31</sup> Ezzel kapcsolatban a repülőtéri infrastruktúra és a szolgáltatások használatához kapcsolódó költségek szintje az egyik legfontosabb tényező, mivel egy repülőtérnek nyújtott állami finanszírozási forrás arra is felhasználható, hogy a repülőtéri ráfordításokat a légitársaságok odavonzása érdekében mesterségesen alacsony szinten tartsa, és ezáltal jelentős mértékben torzítsa a versenyt.

A fentiek figyelembevételével a Bizottság megállapította, hogy a Scilly szigetén található egyetlen repülőtér, a *St. Mary* nem versenyzik semmilyen más repülőtérrel. A szigetet más módon csak komppal lehet megközelíteni, amelynek időszakos menetrendje, és feltételei a legtöbb utas számára nem elfogadhatóak, így a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a két közlekedési mód teljesen eltérő, és különböző piacokat szolgál ki, ráadásul mind a két szolgáltatót ugyanaz a vállalkozás üzemeltette. A beruházások elsősorban a repülőtér biztonsági infrastruktúráját javították, és nem a kapacitás növelésére irányultak. A repülőtérnek csupán a legközelebbi repülőterekhez volt kisrepülőgépes összeköttetése, egyéb belföldi vagy nemzetközi légi járatok nem indultak a szigetről. Az évi 90 000 utas 30%-a volt helyi lakos, az egyéb látogatók is szinte kizárólag az Egyesült Királyság területéről érkeztek. Ennél fogva a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a repülőtérnek nyújtott támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet és nem befolyásolja hátrányosan a repülőterek közötti versenyt.

Ezzel szemben a kisrepülőgépek fogadására alkalmas, füves kifutópályával rendelkező, évi 46 000 utast kiszolgáló Land's End repülőtérrel kapcsolatban a Bizottság úgy látta, hogy állami finanszírozása érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt. A beruházások a kifutópálya aszfaltozására, a világítási és navigációs rendszer felújítására irányultak, melyek a repülőtér gazdasági tevékenységével szoros összefüggésben álltak. A Bizottság hang-

<sup>31</sup> Lásd a 11. fejezetben leírtakat.

súlyozta, hogy habár a relatíve kis kapacitású, magántulajdonban álló repülőtér helyi és regionális szolgáltatásokat nyújt, mégis versenyzik más repülőterekkel az utasok vonzása tekintetében, azaz a fejlesztések által kialakítható megbízhatóbb menetrenddel különösen a turizmus ágazatában erősítheti pozícióját, ezért a Bizottság a modernizációt a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás alapján vizsgálta, és végül *összeegyeztethetőnek minősítette*.

A Bizottság nézőpontja szerint, habár szinte bármely repülőtér-üzemeltető támogatása érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, nevesített azért ez alól néhány kivételt, így azon repülőterek támogatása, amelyek nem rendszeresen nyújtanak szolgáltatásokat, vagy csak szabadidős tevékenységek végzésére irányulnak, nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet.<sup>32</sup> Kérdéses, hogy a Bizottság a *Scilly szigetek légi-összeköttetései* ügyben hozott határozatát követően is fenntartja ezt az álláspontját, illetve hogy a nem rendszeres szolgáltatások csupán belföldi szolgáltatásokat foglalnak-e magukban.

## **6. A szelektív gazdasági előny vizsgálata a nem gazdasági jellegű tevékenységek támogatása során – Wolfgang Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben hozott ítélet**

A nem gazdasági természetű tevékenységek közfinanszírozása esetén az üzemeltetőnek elkülönült költségelszámolást kell vezetnie, ezt a támogatást pedig nem lehet a gazdasági tevékenységek finanszírozására fordítani, továbbá állami támogatásnak minősülhet, ha az állami finanszírozás a nem gazdasági jellegű költségek túlkompenzálásához vezet.

A fenti korlátozásokat az új, 2014. április 4-étől alkalmazandó légiközlekedési iránymutatás 37. pontja azzal egészítette ki, hogy [...] *amikor egyes jogrendben általános, hogy a polgári repülőtereknek viselniük kell saját működtetésükkel járó bizonyos költségeket, miközben más polgári repülőtereknek nem kell viselniük ezeket a költségeket, akkor ez utóbbiak előnyhöz juthatnak, függetlenül attól, hogy a szóban forgó költségek egy olyan tevékenységhez kapcsolódnak-e, amelyek általában nem gazdasági jellegűnek minősülnek*.

<sup>32</sup> Lásd a Bizottság által 2014. február 20-án, a 2014. évi légiközlekedési iránymutatáshoz közzétett Gyakran Ismételt Kérdésekben foglaltakat és a 40. lábjegyzetet.

A 2014. évi légiközlekedési iránymutatás a 37. pontjában foglalt szelektív gazdasági előny vizsgálatával kapcsolatban releváns bizottsági vagy bírósági gyakorlatot nem idézett, egyedül a *Wolfgang Heiser kontra Finanzamt Innsbruck* ügyben<sup>33</sup> hozott ítéletre hivatkozik, mely alapvetően egy osztrák fogszakorvos adóbevallásából kerekedett ki. A Bíróság az ítélet 36. pontban kijelentette, hogy „[...] az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a támogatások fogalma nemcsak a ténylegesen nyújtott juttatásokat foglalja magában, hanem az olyan beavatkozásokat is, amelyek különböző formát öltve enyhítik a valamely vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terheket, és amelyek így – anélkül, hogy a szó szoros értelmében támogatásoknak minősülhének – ugyanolyan jelleggel és hatással rendelkeznek [...]”. Az ítélet 42. pontja hangsúlyozza, hogy az „[...] intézkedések által nyújtott előnyöket igen jelentős számú vállalkozás veheti igénybe, vagy hogy e vállalkozások különböző ágazatokban tevékenykednek, még nem elégséges ahhoz, hogy megkérdőjelezze az intézkedés szelektivitását, és ezért kizárja annak állami támogatásként történő minősülését [...]”. A 43. pont a fentieket a következők szerint pontosította. “Más lenne a helyzet, ha az intézkedést, amely a kedvezményezett számára ugyan előnyt jelent, annak a szabályozásnak a jellege és általános szerkezete indokolja, amelynek az részét képezi.” Fontos hangsúlyozni, hogy a tagállamnak kell bizonyítania, hogy a megkülönböztetés az említett szabályozás alapelveinek vagy vezérlő elveinek közvetlen következménye<sup>34</sup>, vagy szükséges a szabályozás működéséhez és hatékonyságához.<sup>35</sup> Mi több,

<sup>33</sup> Lásd a C-172/03. számú, *Wolfgang Heiser kontra Finanzamt Innsbruck* ügyben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005, I-01627. o.] 36. pontját és az idézett ítélkezési gyakorlatot.

<sup>34</sup> Lásd például a C-143/99. számú, *AdriaWien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2001, I-8365. o.] 42. pontját; a C-88/03. számú, *Portugália kontra Bizottság* ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet [EBHT 2006, I-7115. o.] 52. pontját; a C-487/06. P. számú, *British Aggregates kontra Bizottság* ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2008, I-10515. o.] 83. pontját; a C-106/09. P. és C-107/09. P. számú, *Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság* egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítélet [EBHT 2011, I-11113. o.] 145. pontját; valamint a C-452/10. P. számú, *BNP Paribas és BNL kontra Bizottság* ügyben 2012. június 21-én hozott ítélet [EBHT 2010, II-3323. o.] 121. pontját.

<sup>35</sup> Lásd például a C-169/08. számú, *Presidente del Consiglio dei Ministri* ügyben 2009. november 17-én hozott ítélet [EBHT 2009, I-10821. o.] 52. pontját.

a megkülönböztetés által biztosított előnynek nem csak a szóban forgó szabályozás belső jellemzőivel, hanem végrehajtásának módjával is összhangban kell állnia.<sup>36</sup>

Habár a bizottsági határozatok sok esetben már a 2014. évi légitölekedési iránymutatás hatálybalépése előtt is hivatkoztak a nem gazdasági tevékenységek diszkriminatív támogatásával kapcsolatos feltételekre, azonban az egyes tevékenységek jellegének vagy az intézkedés szelektivitásának vizsgálati szempontjaira utaló különösebb elemzéseket nem tartalmaztak, mi több, bizonyos esetekben a támogatás szelektív jellegét teljesen figyelmen kívül hagyták.

A krétai *Chania* regionális nemzetközi repülőtér modernizációja során annak irányító tornya is fejlesztésre került, mintegy 6,6 millió euró összegben. A hatóságok által üzemeltetett repülőtér nem az egyetlen repülőtér volt a szigeten, de utasforgalma így is meghaladta az 1,7 millió főt. Habár a Bizottság megállapította, hogy a részben közfinanszírozott intézkedés szelektív gazdasági előnyt tartalmazott, mégis arra a következtetésre jutott, hogy mivel az irányító torony a légi irányításhoz, mint állami hatáskörbe tartozó feladathoz kapcsolódó infrastruktúra, így annak támogatása nem minősül állami támogatásnak.<sup>37</sup>

A finnországi *Tampere-Pirkkala* repülőtér esetében a beruházási projekt arra irányult, hogy az érkező poggyászokhoz új szállítószalagot állítsanak sorba, röntgenkép szkennereket helyezzenek el a biztonsági ellenőrzés területén, áthelyezzék és cseréljék az útlevél ellenőrzéshez használt fülkéket. A modernizációs projekt által egyben javítani tervezték a T2 terminál kihasználtságát is. A repülőtér az állami vállalkozás a Finavia tulajdonában állt, és ahogy a finn repülőterek többségét, a szóban forgó repülőtér is a Finavia irányította, emellett a repülőterein navigációs szolgáltatásokat nyújtott, illetve felügyelte a finn légtérrel. Az üzemeltetési feladatokat a Finavia 100%-os tulajdonában álló leányvállalata látta el. A korábban áruszállítási céllal használt T2 terminált 2002 után alakították át diszkont légitársaságok utasainak fogadására alkalmas terminállá. A repülőtér átlagos utasforgalma 600 000

<sup>36</sup> Lásd például a fent hivatkozott *RENV British Aggregates Association kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 107. pontját.

<sup>37</sup> Lásd bővebben az SA.34586 (2012/N) számú, *Chania repülőtér modernizációjáról* szóló, 2012. július 25-én hozott bizottsági határozat ([2012] HL C 305., 2012. 10. 10., 1. o.)21. pontját.

fő körül mozgott. A Bizottság úgy határozott, hogy azon eszközök és infrastruktúrák egyedi, vagyis szelektív, 252 000 euró összegben történő támogatása, amelyek a vám, a repülőtéri biztonsági őrzés, rendőrségi és határőrségi tevékenységekhez tartoztak, nem minősültek állami támogatásnak.<sup>38</sup>

Végezetül a lengyel Gdynia repülőtér esetében, mellyel kapcsolatban a Bizottság a döntését közvetlenül a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás hatálybalépését megelőzően hozta, a következőképpen alkalmazta a nem gazdasági jellegű tevékenységek szelektív előnyökre vonatkozóan a 37. pontban tett megállapításait: „[...] ha egy adott jogi rendszerben normálisnak számít, hogy a légitársaságok vagy repülőtér-irányítók viselik bizonyos szolgáltatások költségeit, miközben más légitársaságoknak és repülőtér-irányítóknak, amelyek ugyanezen állami hatóságok nevében ugyanilyen szolgáltatásokat nyújtanak, nem kell viselniük ezeket a költségeket, az utóbbiak előnyt élvezhetnek akkor is, ha maguk a szolgáltatások nem gazdasági természetűek. Ezért szükséges a repülőtér-üzembentartóra vonatkozó jogi keret tanulmányozása annak megállapítása érdekében, hogy ezen jogi keret hatálya alatt kell-e a repülőtér-irányítóknak vagy a légitársaságoknak viselniük bizonyos tevékenységek nyújtásának költségeit, amelyek önmagukban talán nem gazdasági jellegűek, de együtt járnak gazdasági tevékenységeik kifejtésével.”

A szóban forgó tevékenységek ugyan nem gazdasági tevékenységek voltak, de a lengyel törvény kötelezte a repülőtér-irányítókat arra, hogy saját forrásaikból finanszírozzák az ezen tevékenységek végzéséhez szükséges létesítményeket és berendezéseket. Ennélfogva a Bizottság úgy tekinti, hogy a gdyniai repülőtér irányítója számára a fent említett létesítményekkel és berendezésekkel kapcsolatban juttatott közfinanszírozás felmenti őt a gazdasági tevékenységével együtt járó költségek alól.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Lásd bővebben az SA.36560 számú, *Tampere-Pirkkala repülőtér T2 repülőtéri infrastruktúrájának finanszírozásáról* szóló, 2013. december 4-én hozott bizottsági határozat ([2014]HL C 67., 2014.3.7., 7. o.) 22. pontját.

<sup>39</sup> Lásd bővebben az SA.35388 (13/C) (korábbi 13/NN és korábbi 12/N) számú, *Gdynia-Kosakowo repülőtér létrehozásáról* szóló, 2014. február 11-én hozott bizottsági határozat ([2014] HL L 357., 2014. 12. 12., 51. o.) 89–91. pontjait.

A Bizottság által 2014. február 20-án, a 2014. évi légiközlekedési iránymutatáshoz közzétett Gyakran Ismételt Kérdésekben<sup>40</sup> foglaltak szerint, azok a repülőtéri biztonságot fejlesztő támogatási programok, amelyek az állami feladatnak minősülő tevékenységek finanszírozására irányulnak, mentesülhetnek az állami támogatási szabályok alól, de a finanszírozás nem vezethet a repülőtér-üzemeltetők indokolatlan megkülönböztetéséhez. Ilyen lehetnek például a légi-irányítási, rendészeti, vám, tűzoltósági, és a jogellenes cselekményekkel szembeni védekezési tevékenységek. Amennyiben a biztonsági intézkedések nem tartoznak az állami feladatkörbe, hanem az elsősorban a kötelező uniós előírásoknak és szabványoknak való megfelelést szolgálják, ebben az esetben a bevezetést megelőző megfelelés kivételével nem állapítható meg a támogatás ösztönző hatása, így a támogatás összeegyeztethetőségét vizsgálni kell. Azonban, ha a beruházás elsődleges célja egy új infrastruktúra létrehozása, vagy egy meglévő repülőtér kapacitásának fejlesztése, ebben az esetben a kötelező előírásoknak való megfelelés költségei, akkor is, ha azokat uniós szabály vezette be, a beruházás költségeiként elszámolhatóak.

A nem gazdasági jellegű tevékenységek támogatásával kapcsolatban a Bizottság 2015 márciusában egy rövid értelmezést tett közzé a European Competition Network (ECN) rendszerben, mely a tagállamok szabályértelmezési kérdéseinek megválaszolására szolgál. A válaszok alapján a légiirányítás-felügyelet és légiutas-tájékoztatás<sup>41</sup> nem minősül gazdasági tevékenységnek. Az utasok, a kézipoggyászok vagy más személyek és tulajdonuk, a feladott poggyászok, járművek, a szállított küldemények, fedélzeti ellátmány, illetve a repülőtéri készletek repülőtéri biztonsági átvizsgálása szintén nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, mindaddig, amíg a polgári légi közlekedés jogellenes tevékenységekkel szembeni védelmét szolgálja, azaz kapcsolódik a repülőtér vagy a légi járművek számára fenntartott helyiségekre való belépés ellenőrzéséhez, a jogellenes cselekmények megakadályozásához. A fegyveres őrőség azon tevékenysége, amely a repülőtér, mint vállalkozás általános védelmét szolgálja, és nem a belépések ellenőrzéséhez kötődik, nem

<sup>40</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-121\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-121_en.htm)

<sup>41</sup> Lásd az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról szóló, 2004. március 10-i 549/2004/EK európai parlament és a tanács rendelet ([2004] HL L 96, 2004. 3. 31., 1–9. o.) 2. cikke 2–3. pontját.

választható el a repülőtér gazdasági tevékenységétől. A tüzesetekkel szembeni védekezés estében a repülőtéri mentők és tűzoltók (ARFF) tevékenysége kivételével<sup>42</sup> a Bizottság álláspontja szerint vizsgálni kell, hogy a tevékenységek vagy infrastruktúrák a közfeladat ellátásához, vagy a repülőtér szolgáltatásaival összefüggésben a repülőtéri területek védelméhez (pl. tűzjelző vagy tűzoltó készülékek) kapcsolódnak. Mindazon tevékenységek vagy eszközök ugyanis, amelyek a repülőtér szolgáltatásainak és kereskedelmi működésének biztonságáért felelnek, nem tartoznak a közfeladat ellátás körébe. Amennyiben a tagállam a nem gazdasági tevékenységek részbeli vagy teljes közfinanszírozása során betartja a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás 36–37. pontjában foglaltakat, és az intézkedés nem vezet a repülőterek közötti diszkriminációhoz, mentesülhet az állami támogatási szabályok alól.

### **7. Regionális és materiális (tárgyi) szelektivitás – *Hansestadt Lübeck kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet<sup>43</sup>**

A lübecki repülőtér esetében a Bizottság, majd a Törvényszék azt vizsgálta, hogy repülőtér által nyújtott díjkedvezmények állami támogatásnak minősültek-e. A Bizottság álláspontja szerint a kedvezményekben csak azok a légitársaságok részesülhettek, amelyek a lübecki repülőtérrel használták, így az intézkedés szelektív. A német rendszer szerint a repülőtér üzemeltetők maguk határozhatják meg a repülőtéri díjakat, így azok a légitársaságok, amelyek más repülőtereket szolgálnak ki, más díjaknak vannak alávetve, ezért a Törvényszék megállapította, hogy azok nincsenek összehasonlítható helyzetben a Lübecket használó légitársaságokkal. A Törvényszék szerint a Bizottság téves következtetésre jutott, amikor azt állította, hogy azok az előnyök, amelyekben csak egy adott közjogi jogalany fogyasztói részesülnek, előnyt jelentenek más vállalkozásokkal összehasonlításban is.

<sup>42</sup> Lásd bővebben a Hivatalos Lapban még nem közzétett, SA.22614 (C 53/2007) számú, *Pau-Béarn-i Kereskedelmi és Iparkamara által a Ryanair-nek, az Airport Marketing Services társaságnak és a Transavianak nyújtott támogatásról* szóló, 2014. július 23-án hozott bizottsági határozat 101. és 499. pontját.

<sup>43</sup> Lásd bővebben az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem közzétett T-461/12. számú, *Hansestadt Lübeck kontra Európai Bizottság* ügyben 2014. szeptember 9-i ítéletet.

Egy adott hatóság által bevezetett intézkedés, ahogy vállalkozások által egy adott térségben használt ingatlanok vagy igénybe vehető szolgáltatásokra vonatkozó hatósági díjszabás is abban az esetben szelektív, ha különbséget tesz az azonos ténybeli és jogbeli helyzetben lévő vállalkozások között. Abban az esetben azonban, ha a tagállam hasonló hatóságai hasonló, de nem azonos intézkedéseket vezetnek be, a helyzet kicsit bonyolultabb. Először is meg kell vizsgálni, hogy a repülőtér-üzemeltetők a központi hatóságtól függetlenül annak jóváhagyása nélkül jogosultak-e meghatározni díjaikat. Másodsor pedig, hogy a díjak különbséget tesznek-e a repülőtér használói között. Lübeck esetében a légitársaságok számos kedvezményben részesülhettek, így nem volt közöttük megkülönböztetés. Mindazonáltal a közjogi jogalanyok jogosultak differenciálni díjaikat abban az esetben is, amennyiben azt objektív okok igazolják.<sup>44</sup>

Egy intézkedés általános intézkedésnek minősül, és mentesülhet az állami támogatási szabályok alkalmazása alól, amennyiben minden vállalkozás számára egyenlő feltételekkel nyitva áll, azaz minden vállalkozás alkalmas az intézkedés releváns feltételeinek eleget tenni. Az, hogy földrajzi szempontból behatárolt, így más területek vállalkozási nem részesülhetnek előnyeiben, önmagában nem alapozza meg a szelektivitás fennállását.

Az olaszországi *Bolzano* régió által bevezetett adócsökkentés esetében a Bizottság a regionális szelektivitás kapcsán megállapította, hogy amennyiben a regionális hatóság a tagállam általános adózásától kedvezmények formájában eltérhet, az felvetheti az állami támogatás kérdését, kivéve, ha megfelelő autonómiával rendelkezik a területét érintő adózás tekintetében. Előbbi esetben a különböző régiók vállalkozásai tekintetében fennálló regionális szelektivitást, az utóbbi esetben az ugyanazon régió vállalkozásai közötti materiális szelektivitást kell vizsgálni. Az adórendszer önállósága kapcsán a Bizottság megállapította, hogy Bolzano politikai és közigazgatási autonómiája alapján határozta meg az adókulcs csökkentését, állami befolyás vagy beavatkozás nélkül, és a költségvetési következményeket is kizárólag Bolzano viselte, továbbá a központi kormányzat sem ajánlott segítséget a bevételkiesés mérséklésére. Ami a materiális szelektivitást illeti, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az előny megszerzésének feltétele,

<sup>44</sup> Lásd a 34. lábjegyzetet.

azaz a termelés és a foglalkoztatás meghatározott mértékű növelése minden vállalkozás számára nyitva állt, és nem kedvezett egyetlen vállalkozásnak vagy egy adott szektornak, ezért általános intézkedésnek minősült.<sup>45</sup>

## **8. Adószelektivitás – Írország által bevezetett differenciált légiközlekedési adókulcsok szülő bizottsági határozat<sup>46</sup>**

Anélkül, hogy a fenti általános elveken túl a szelektivitás valamennyi formáját bemutatnánk, általánosságban elmondható, hogy a szelektivitás az adóintézkedések kapcsán mutatja a legárnyaltabb oldalát. Nehéz például annak megítélése, hogy egy többkulcsos adórendszer vajon rendkívüli adóterhet foglal-e magában, vagy pedig mentességet egy általános adóteher alól, és ebben az esetben vajon melyik az adó normál mértéke, a magasabb vagy az alacsonyabb. A választ az adófizetők többségének/kisebbségének elválasztása alapján, vagy a korábban bevezetett adómérték meghatározásával lehet megadni. Természetesen a jogalkotó szándéka is mérvadó, annak vizsgálatára azonban csak az adórendszer jellegének, az adóztatás céljának igazolásakor kerül sor.

Ha eredetileg minden releváns tevékenység adóterhe egyforma volt, és egy tevékenységet utólag terheltek adóval, vagy csak egy bizonyos tevékenység adóterhét csökkentetik, a megkülönböztetés megállapítása látszólag nem tűnik bonyolultnak. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogyan beszélhetünk állami forrás átadásáról egy rendkívüli adórendelkezés esetében, ahol az állam nem lemond egy jövedelemről, hanem új bevételi forrást vezet be, úgy, hogy állami támogatásnak az általános adókötelezettség alóli kivételt tekintjük. Ahogy azt a következő ügy bemutatja, a kérdés helyes megválaszolása a Bizottságnak sem mindig sikerül elsőre, néha második próbálkozásra sem.

<sup>45</sup> Lásd bővebben az SA.34249 (2014/N) számú, *IRAP adókulcs csökkentés – Bolzano 9/1998. számú tartományi törvénye 21. cikke (9) bekezdésének a 15/2011. és 18/2012. számú tartományi törvénnyel történt módosításairól* szóló bizottsági határozatot [2014]HL C 348., 2014. 10. 3., 2. o.

<sup>46</sup> Lásd bővebben az SA.29064 (11/NN) számú, *Írország által bevezetett differenciált légiközlekedési adókulcsokról* szóló, 2011. július 13-i bizottsági határozatot [2011]HL C 306., 2011. 10. 18., 10. o.

Az ír hatóságok 2009 márciusában vezették be a 'légitökölekedési adó'-nak nevezett 'fogyasztási adót' (*excise duty*), melyet a jegyárakon keresztül az írországi repülöttereken felszálló utasokra tervezték áthárítani, bár *de jure* a légitársaságok voltak kötelesek az adót megfizetni. Az utas fogalma nem foglalta magában a tranzit és transzfer utasokat, így ezek az utasok az adó hatályán kívül estek, az áruszállító és más, utast nem szállító járatok úgyszintén.

Az adót bevezetésekör az indulási és érkezési repülötter távolsága alapján kellett fizetni, 2 eurót, ha az indulás repülötterének távolsága Dublintól 300 km alatt volt, 10 eurót pedig ha felette. A Bizottságnak az 1008/2008/EK rendelet<sup>47</sup> megsértésével kapcsolatos vizsgálát követően az adó mértékét 2011 márciusában megváltoztatták, mely után egyetlen, 3 eurós díjat számoltak fel minden felszállás esetében az utazás távolságától függetlenül.

A panaszt benyújtó Ryanair állítása szerint mivel az adó nem érintette a teherszállítási ágazatot, így állami támogatásnak minősült a légi áruszállító Aer Lingus-nak és a Dublini Repülötteri Hatóságnak (*Dublin Airport Authority*), mely egyebek mellett irányítja, üzemelteti és fejleszti többek között a dublini repülötteret. Véleménye szerint a megkülönböztetés ugyanígy állami támogatásnak minősülhetett a vízi és vasúti ágazat esetében is. Végül szerinte a tranzit és transzfer utasok, illetve az áruszállítás mentesülése az adó alól jogtalan és öszeegyeztetetlen támogatást jelenthetett az Aer Lingus-nak az Aer Arann-nak és a DAA-nak, mivel ezen vállalkozások rendelkeznek a legnagyobb részesedéssel ezekben az üzletágakban. Szerinte a fix adómértékek – szemben a jegyárakkal arányos adóval – aránytalanul nagy terhet jelentettek az alacsony árréssel dolgozó fapados légitársaságoknak és utasaiknak, amelyek esetében a bevétel a kiegészítő szolgáltatásokból származik, így ezek a társaságok nem háríthatták át az adót teljes mértékben az utasokra. A panaszos állítása szerint az eltérő adómérték az Aer Arann-nak kedvezett, mivel a Dublintól 300 km-en belüli utasszállítást 50%-ban ez a társaság végezte.

Az ír hatóságok szerint a jegyár arányos adómérték helyett egyetlen adómérték használatát egyrészt az indokolta, hogy fogyasztási

<sup>47</sup> Lásd bővebben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet ([2008]HL L 293., 2008. 10. 31., 3. o.).

adóról van szó, mely egy meghatározott összeg. Véleményük szerint a nagyobb adminisztratív teher mellett a jegyár arányos rendszer nagy valószínűleg arra ösztönözné a légitársaságokat, hogy csökkentsék a viteldíjakat és növeljék a bevételeiket a kiegészítő szolgáltatások bevételeiből (pl. hitelkártya díjak, online check-in stb.).

Az adó jellegű intézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatakor a Bizottság szelektivitás tesztet végez, kiindulva abból, hogy az adott jogrendszerben az intézkedés előnyben részesíthet-e bizonyos vállalkozásokat vagy egyes árúk termelését, olyan vállalkozásokkal, vagy termékekkel szemben, amelyek a rendszer kitűzött célja tekintetében összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak. Az európai uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata alapján a Bizottságnak először azonosítania kell a releváns adózási rendszert, és meg kell vizsgálnia, hogy az adóintézkedés tartalmaz-e eltérést az általános adózási keretet rendes alkalmazásához képest.

Az adórendszer tervezésekor az ír hatóságok úgy döntöttek, hogy a légi közlekedési adó adóköteles eseményeként az utasoknak az írországi repülőterekről történő felszállását határozzák meg. Az adóztatás célja, hogy szabályozza az légi úton közlekedő, az ország repülőterein felszálló utasokra eső adófizetést, annak érdekében, hogy növekedjenek az állami bevételek. A Bizottság a releváns adózási rendszert ezek szerint azonosította. Ennek alapján az egyéb közlekedési módok nem részei a releváns rendszernek, hanem más szabályozási és adózási rendszerbe tartoznak. A különböző közlekedési módokhoz tartozó üzemeltetők eltérő jogi (szabályozási) és ténybeli helyzetét az eltérő adózási rendszerek is indokolhatják (például a védelmi és biztonsági szabályozások, a forgalomirányítási rendszerek eltérőek, továbbá más a támogatási és az infrastrukturális igény).

Ami az áruszállítást illeti, a Bizottság megjegyezte, hogy egyes szabályozási rendszerek egyaránt kiterjednek a légi utas- és áruszállításra, míg más rendszerek elkülönítetten kezelik a két területet. A két ágazatot mindenképpen megkülönbözteti az üzleti környezet és az ügyfélkör, továbbá a végső fogyasztó szempontjából nézve az áruszállító által nyújtott szolgáltatás nem helyettesíti a légi személyszállítási piacon nyújtott szolgáltatást. Mivel az áruszállítás üzemeltetői nincsenek ugyanolyan ténybeli helyzetben, mint a légi személyszállítás piacán szolgáltatók, az a tény, hogy a releváns rendszer hatálya rájuk nem terjed ki, nem biztosít számukra szelektív előnyt.

Mindazonáltal a transzfer és tranzit utasok szintén az ír repülőtérre-ről felszálló utasok, és ezért úgy tűnik, hogy a releváns rendszerbe kellene tartozniuk. Ez a megkülönböztetés eltérést jelent a rendszerben. Az ír hatóságok ezzel összefüggésben azzal érveltek, hogy az utasok nem mindig tudják meghatározni az útvonalat a célállomáshoz, ezért sok hasonló adózási rendszerrel rendelkező országban szintén kizárják az ilyen utasokat. Ebben a tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy amikor 2005-ben megvizsgálta az európai repülési adó esetleges felállítását, szintén javasolta a transzfer és tranzit utasok kizárását adósemlegességi okokból, illetve annak érdekében, hogy az esetleges kettős adóztatás kockázatát is minimalizálja. Amennyiben az adót a transzfer és tranzit utasok esetén is fizetni kellene, az üzemeltetőnek átszállás esetén kétszer kellene azt megfizetnie. A Bizottság véleménye szerint ezért az adó mellőzése a transzfer és tranzit utasok esetében, akik ugyanúgy adóznak függetlenül az útvonaltól összhangban állt a releváns adózási rendszer elveivel és természetével, azaz nem szelektív, és általánosan a kettős adóztatás is elkerülhető.

A Bizottság megjegyezte, hogy a tagállamok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az adórendszerek megtervezésekor, és jogosultak választani fix vagy jegyár arányos adóztatás között. A Bizottság véleménye szerint, a hagyományos légitársaságok nem részesültek előnyben az alacsony költségű diszkont légitársaságokkal szemben. Sőt, ahogy arra az ír hatóságok is felhívták a figyelmet, a jegyár arányos adók arra ösztönözték volna a vállalatokat, hogy csökkentsék viteldíjait és egyúttal növeljék a tranzakciós vagy egyéb járulékos költségeket az adó megkerülése érdekében. Ezért a Bizottság szerint az előre rögzített adó önmagában nem szelektív.

Ami a 2009 és 2011 márciusa közötti időszakot illeti a Bizottság megjegyezte, hogy az általános adómérték mellett, a rendszer egy jól körülhatárolható légitársasági csoportra vonatkozóan eltérést tartalmazott. A kedvezményes adómérték nem tűnt indokolhatónak a kiindulási és végcél távolsága alapján, még inkább, ha a távolságot nem az utazás tényleges hossza szerint, hanem Dublintól mérik. Az adórendszer felépítése és természete alapján nem mutatott összefüggést az utazás távolságával, hanem csupán az írországi felszállás tényével, továbbá nem volt kifejezett különbségtétel az utazási távolságok alapján sem, egyszerűen a hatóságok két adómértéket határoztak meg. Ez az eltérés viszont a belföldön és az Egyesült Királyság nyugati részeire közlekedő

járatoknak kedvezett, és megkülönböztetésnek minősült a nemzeti és a tagállami járatok esetében is. Bizottság ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy az alacsonyabb adómérték a hazai légitársaságoknak kedvezett, a korábban említettek mellett a panaszos Ryanair-nek is.

A Bíróság kijelentette, hogy a repülőtéri adók közvetlenül és automatikusan befolyásolják a jegyárakat, az utasok által fizetendő adók közötti megkülönböztetések ezért automatikusan tükröződnek az utazás költségeiben, így a hazai járatokhoz való hozzáférés előnyt élvezett a tagállami járatok hozzáférhetőségéhez képest.<sup>48</sup> A Bizottság megjegyezte, hogy a belföldi utak díjai nem feltétlenül olcsóbbak, ezért egy fix magasabb adómérték sem feltétlenül arányos a távolabbi utak jegyáráival, így az alacsonyabb adómérték sem tűnt indokolhatónak az adórendszer természetével, végeredményben tehát szelektívnek tekinthető.

Az alacsonyabb adó által előnyben részesített légitársaságok olyan vállalkozások, amelyek a verseny számára nyitott piacokon tevékenykednek, a csökkentett adó ezért érinti és torzítja a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményezett a 2009 és 2011 márciusa közötti időszakban alkalmazott kétféle adómérték ügyében.

A Törvényszék utóbb két ítéletében is megállapította, hogy a Bizottság az ügy két kérdésében is tévesen alkalmazta a jogot. Egyrészt a 2014. november 25-én hozott ítéletében<sup>49</sup> helyt adott a Ryanair kérelmének, és megsemmisítette az alaphatározat azon részét, amely a tranzit és transzfer utasok esetében az adófizetés mellőzésével kapcsolatban azt állapította meg, hogy nem minősült állami támogatásnak. Másodsorban a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozatában helytelenül azonosította a releváns adómértéket, azzal hogy a támogatás visszatéríttetését utasonként nyolc euróban állapította meg, melynek következtében a visszatéríttetés azt eredményezhette volna,

<sup>48</sup> Lásd például a C-92/01. számú, *Georgios Stylianakis kontra Elliniko Dimosio* ügyben 2003. február 6-án hozott ítélet [EBHT 2003, I-1291. o.] 28. pontját; és a C-70/99. számú, *Bizottság kontra Portugália* ügyben 2001. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2001, I-4845. o.] 20. pontját.

<sup>49</sup> Lásd bővebben az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem közzétett, T-512/11. számú, *Ryanair Ltd kontra Európai Bizottság* ügyben, 2014. november 25-én hozott ítéletet.

hogy a légitársaságokkal többet téríttetnek vissza, mint amilyen előnyben ténylegesen részesültek.<sup>50</sup>

## **9. A piacgazdasági szereplő elvének alkalmazása és a közhatalom gyakorlás összefüggései – a *Ryanair Ltd kontra Európai Közös-ségek Bizottsága* ügyben hozott ítélet<sup>51</sup>**

Ahogy azt az EUMSZ 345. cikke is elismeri, a tagállamok ugyanúgy vállalkozások tulajdonosai lehetnek, vállalkozásokat irányíthatnak, részesedést szerezhetnek vállalkozásokban, mint bármely más jogalany vagy magánvállalkozás. A repülőtér-üzemeltetők esetében különösen igaz, hogy valamilyen állami befolyással érintettek, főként a regionális repülőtereket irányítják gyakran a hatóságokkal való szoros együttműködésben. Ha több jogalany együttesen végez gazdasági tevékenységet, feltételezni lehet, hogy egy gazdasági egységet alkotnak, ilyenkor általában a jogalanyok közötti működési, gazdasági és szervezeti kapcsolatok elemzésére kerül sor.<sup>52</sup> A Bizottság a 2014. évi légitársasági iránymutatásban kiemeli, hogy „*a repülőtér kereskedelmi stratégiájában történő komoly részvétel, például a megállapodások közvetlenül a légitársaságokkal történő megkötése, vagy a repülőtéri díjak meghatározása révén, komoly jelzés arra vonatkozóan, hogy a kérdéses jogalany – egyedül vagy közösen – valójában a repülőtér működtetését felölelő gazdasági tevékenységet végez.*”

<sup>50</sup> Lásd bővebben az SA.29064 (11/C, korábbi 11/NN) számú, Írország által bevezetett differenciált légitársasági adókulcsokról szóló, 2012. július 25-i bizottsági határozatot (HL [2013] L 2009. 119., 30. o.) és az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem közzétett T473/12. számú, *Aer Lingus kontra Bizottság* ügyben 2015. február 5-én hozott ítéletet.

<sup>51</sup> Lásd a T-196/04. számú, *Ryanair Ltd kontra Európai Közös-ségek Bizottsága (Charleroi-ítélet)* ügyben 2008. december 17-én hozott ítéletet [EBHT 2008, II-03643. o.].

<sup>52</sup> Lásd például a C-480/09. számú, *AceaElectrabel Produzione SpA kontra Bizottság* ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2010.] 47–55. pontját; vagy a C-222/04. számú, *Ministero dell'Economica e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze SpA és társai* ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006, I-289. o.] 112. pontját.

Az európai uniós bíróságok ítélezési gyakorlata szerint a köztulajdonban lévő repülőtér-üzembentartó forrásai is közforrásoknak minősülnek, függetlenül attól, hogy az adott intézkedést közvetlenül az állam vagy a támogatás folyósítása céljából az állam által létrehozott vagy kijelölt köz- vagy magántestület nyújtja.<sup>53</sup> Az állami forrás jelenlétének megállapításakor esetről-esetre vizsgálni kell, hogy a közvállalkozások által nyújtott intézkedések az államnak tudhatók-e be, azaz alkalmazandóak-e az állami támogatási szabályok.

A *Ryanair Ltd kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben a *Ryanair*nek a vallon régióval, az első kontinentális bázisának, a Charleroi repülőtérének tulajdonosával, illetve az azt koncessziós jogosultként kezelő *BSCA*-tal (Brussels South Charleroi Airport) kötött megállapodásai kerültek terítékre.

Az első megállapodásban a *vallon régió* a leszállási illetékeket a társaság tekintetében lecsökkentette, illetve kötelezettséget vállalt a nyitvatartási idő esetleges módosításából eredően a társaságot érő nyereségsökkenés kártalanítására. A *BSCA* ezen felül vállalta, hogy hozzájárul a *Ryanair* személyzetének szállodai és ellátási költségeihez, a megnyitott új útvonalankénti egyszeri kifizetést teljesít, illetve a szükséges személyzet felvételének és képzésének költségeit támogatja, tovább hogy irodai felszereléseket és kedvezményes helységhasználatot biztosít, és végül a földi kiszolgálási szolgáltatásokért alacsony díjat számít fel. A *Ryanair* ezzel szemben vállalta, hogy a repülőtéren repülőgépeket állomásoztat, járatai naponta meghatározott számban fordulnak, és jelentős mértékű kivonulása esetén részben vagy egészben visszatéríti a *BSCA* kifizetéseit.

A *Ryanair* és a *BSCA* ezt követően közös társaságot alapított egyenlő arányú működési hozzájárulással a társaság és a repülőtér tevékenységeinek előmozdítására. Az intézkedéseket természetesen nem jelentették be.

A *BSCA* közvállalkozás, és a vallon régiótól gazdaságilag függő jogalany, mely mindenekelőtt a *BSCA* részvényesi szerkezetében mutatkozott meg. A Bíróság a piacgazdasági magánbefektető elvével kapcsolatban megjegyezte, hogy együtt kell vizsgálni, hogy a közjogi jogalany és az általa ellenőrzött jogalany együtt racionális piacgaz-

<sup>53</sup> Lásd a C-78/76. számú, *Steinicke és Weinlig kontra Németország* ügyben 1997. március 22-én hozott ítélet [EBHT 1977, 00595. o.] 21. pontját.

dasági szereplőként játak-e el. Abban az esetben azonban, amikor az állam magánbefektetőként tevékenykedő vállalkozás minőségében jár el, magatartása a piacgazdasági magánbefektető elve alapján elemezhető, azonban ez az elv nem alkalmazható abban az esetben, amikor közhatalomként jár el, mivel magatartása nem hasonlítható össze más gazdasági szereplőével.

A vallon régió, a repülőtéri infrastruktúra kezeléséhez közvetlenül kapcsolható tevékenységek, azaz a leszállási illetékek összegének megállapítása, valamint a kártalanítási garancia esetén gazdasági tevékenység keretében járt el, mivel a repülőtéri díjakat a repülőtér tulajdonosa vagy koncessziós jogosultja által nyújtott szolgáltatások ellenszolgáltatásának kell tekinteni. *Továbbá a repülőtéri létesítmények légitársaságok rendelkezésére bocsátása valamely hatóság által, valamint azok kezelése olyan illeték fizetése ellenében, melyek mértékét e hatóság szabadon állapíthatja meg, gazdasági jellegű tevékenységnek minősíthető, mivel az ilyen tevékenységek – noha a közszférában hajtják végre azokat – kizárólag ebből adódóan nem tartoznak a közhatalmi jogkörök gyakorlásába.* Ezek a tevékenységek természetüknél, tárgyuknál és a rájuk vonatkozó szabályoknál fogva nem tipikus közhatalmi tevékenységek. Az a tény hogy a vallon régió az illetékek megállapítása kapcsán szabályozási jogkörrel rendelkezett, nem zárta ki hogy ezen illetékekre vonatkozó engedmények rendszerét a piacgazdasági magánbefektető elvének fényében lehessen vizsgálni, mivel ilyen rendszert bármely magánszereplő bevezethet. Így az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát, mely a vallon régió intézkedéseit a piacgazdasági magánbefektető elvének alkalmazása nélkül állami támogatásnak minősítette.

## 10. A piacgazdasági szereplő tesztjének alkalmazása

Ha az állam vállalkozásainak forrást biztosít, annak megvizsgálása érdekében, hogy a vállalkozások részesültek-e gazdasági előnyben, a piacgazdasági szereplő tesztjét kell alkalmazni. Ha a támogatást nyújtó bizonyítja, hogy a finanszírozásról szóló döntést egy normál piaci körülmények között működő, kizárólag a profitmaximalizálás szempontjától vezérelt piaci szereplő is meghozta volna, a támogatás mentesülhet az állami támogatási szabályok alól.

Az állami szereplő ezen elv alkalmazásakor nem használhatja ki a költségvetési háttérből fakadó előnyöket és nem veheti figyelembe az intézkedés közvetett pozitív hatásait, mint például a regionális fejlődés, a várható adóbevételek növekedése, a munkahelyteremtés, a szociális kiadások csökkenése, mivel döntése során ezeket egy magánbefektető sem mérlegelte volna.<sup>54</sup>A regionális vagy politikai szempontok tehát a döntés indokoltságában nem játszhatnak szerepet, azokat a Bizottság legfeljebb az állami támogatás összeegyeztethetőségének vizsgálata során veszi figyelembe.<sup>55</sup>Az elv alkalmazása komoly előkészítést igényel, ilyenkor rendszerint üzleti tervet készítenek az odaítéléskor rendelkezésre álló információk alapján a finanszírozás teljes időtartamára vonatkozóan, a repülőtéri bevételekre is kiterjedő megbízható nyereségességi előrejelzésekkel.<sup>56</sup>Éppen ezért egy esetleges bizottsági értékelés bírósági eljárásban történő megtámadása során viszonylag kevés a mozgástér.

Az állam piaci befektetői viselkedését megerősíti, ha vele egy időben és jelentős mértékben, egy tőle független magánbefektető is részt vesz ugyanazon befektetésben. Ugyanakkor, ha a kedvezményezett vállalkozás vélelmezhetően nehéz helyzetben van, vagy sorozatosan a piaci magánbefektető vagy piaci magánhitelező elve alapján részesül támogatásban, többnyire független szakértő bevonására is sor kerül. Továbbá, ha a kedvezményezett korábban állami támogatásnak minősülő befektetés egy ezt követő újabb befektetés csak akkor vizsgálható önmagában, ha célját és megtérülését tekintve elválasztható a korábbi tőkeemelésektől.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Lásd a T-358/94. számú, *Air France kontra Bizottság* ügyben 1996. december 12-én hozott ítéletet [EBHT 1996, II-02109. o.].

<sup>55</sup> Lásd a T-129/94., T-2/96. és T-97/96. számú, *Neue Maxhütte stahlwerke és Lech Stahlwerke kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., II-17. o. 120. pontját; valamint a C-40/85. számú, *Belga Királyság kontra Bizottság* ügyben 1986. július 10-én hozott ítélet [EBHT 1986, 02321. o.] 13. pontját.

<sup>56</sup> Lásd a C-305/89. számú, *Olaszország kontra Bizottság („Alfa Romeo”)* ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1991, I-1603. o.] 20. pontját; és a T-228/99. számú *Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság* ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2003, II-435. o.] 250–270. pontját.

<sup>57</sup> Lásd a T-11/95. számú, *BP Chemicals Limited kontra Bizottság* ügyben szeptember 15-én hozott ítéletet [EBHT 1998, II-3238. o.].

A döntés racionalitása és piacgazdasági szereplő elvének teljesülése utólagosan nem bizonyítható azzal, hogy az adott tevékenység végül nyereséges lett. A *Stardust Marine*<sup>58</sup>-ügyben a Bíróság megállapította, hogy „[...] annak meghatározásához, hogy az állam a piacgazdaságban tevékenykedő tájékozott befektetőként járt-e el, vagy sem, azon időszak kontextusába kell visszahelyezkedni, amelynek során a pénzügyi támogatási intézkedéseket megtették annak megítélése érdekében, hogy az állam magatartása gazdaságilag ésszerű volt-e, és következésképpen tartózkodni kell minden olyan értékeléstől, amely valamely későbbi helyzeten alapul.” Éppen ezért, ha az intézkedés jogbiztonsági célból nem kerül előzetesen bejelentésre a Bizottság részére, a tízéves elévülési idő alatt minden olyan dokumentumot, amely a döntéskor készült, és bizonyítja az állam piaci magatartását, meg kell őrizni, mivel a Bizottság ezekre alapozva fogja döntését az utólagos értékelés során meghozni.

## **11. A repülőterek és a légitársaságok pénzügyi viszonya és a nyereségesség elemzése – A 2014. évi légiközlekedési iránymutatás szabályai**

Amennyiben egy repülőtér állami forrásokkal rendelkezhet, valamint a repülőtér és a légitársaság között fennálló viszony megfelel a piacgazdasági szereplő tesztjének, a légitársaságok elvileg nem részesülnek állami támogatásban, különösen, ha a repülőtéri díjak piacinak minősülnek,<sup>59</sup> vagy előzetes számítások alátámasztják, hogy a légitársasággal kötött megállapodások többletnyereséget termelnek a repülőtérnek.

A piaci ár megállapításához először is megfelelő számú, piaci szereplőként viselkedő vállalkozások által üzemeltetett repülőteret (‘referencia-repülőtér’) kell kiválasztani, amelyek egymással összehasonlíthatóak, és amelyek rendes piaci körülmények között hasonló

<sup>58</sup> Lásd bővebben a C-482/99. számú, *Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine)* ügyben 2002. május 16-én hozott ítéletet [EBHT 2002, I-4397. o.].

<sup>59</sup> Lásd a *Stardust Marine*-ügyben hozott ítélet 69. pontját; vagy a C-303/88. számú, *Olasz Köztársaság kontra Bizottság* ügyben 1991. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1991, I-1433. o.] 20. pontját.

szolgáltatásokat nyújtanak, és ezt követően ezek repülőtéri díjait kell összevetni.<sup>60</sup>

Egy repülőtér a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás alapján ‘referencia-repülőtérnek’ minősül, ha hasonló nagyságú és típusú forgalmat bonyolít (üzleti, szabadidős vagy külföldi célállomások irányában), hasonló az általa nyújtott szolgáltatás típusa és szintje, a teherszállítás vagy a nem repüléstechnikai tevékenységekből származó bevételek jelentősége. Az összehasonlítás további szempontját képezi a nagyvárosoktól való távolság, a vonzaskörzetben élők száma, a környező terület jóléti mutatója, illetve azok a területek, ahonnan a repülőtér vonzza az utazókat.

Mivel a javarészt állami tulajdonban lévő repülőterek többsége csak közfinanszírozással piacképes, a díjaik ezért általában nem a piaci célokkal megfelelően kerültek meghatározásra, hanem elsősorban a szociális vagy regionális megfontolások alapján, és ezáltal torzították a magántulajdonú repülőterek díjait is. A nagyobb kereskedelmi forgalom odavonzása érdekében repülőterek működésére szánt közpénzek gyakran kerülhettek a légitársaságokhoz, különösen akkor, ha a támogatást utólagos számítások alapján határozták meg (pl. a veszteségek finanszírozásakor), mivel ebben az esetben a repülőtereket semmi sem ösztönzte a költségek racionalizálására vagy a költségek fedezésére elegendő repülőtéri díjak megállapítására. Ez a helyzet a jövőben változhat, főként ha az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések – mint például az átmeneti időszakot követően a működési támogatás szabályai – teljes mértékben alkalmazandóvá válnak a repülőterek állami finanszírozására is.

Tekintettel arra, hogy a 2014. április 4-étől számított tízéves átmeneti idő alatt a valódi piaci árának meghatározására szolgáló referenciaérték még nem jelölhető meg, a Bizottság véleménye szerint az üzemeltetést végző vállalkozások által az egyes légitársaságok részére biztosított intézkedések elemzésére a legmegfelelőbb eszköz az előzetes nyereségességi kilátások vizsgálata.

E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy az árdifferenciálás szokásos üzleti gyakorlatnak tekinthető, amennyiben az megfelel a vonatkozó

---

<sup>60</sup> Az elemzés során a légitársaságoknak nyújtott juttatásokat, (például marketing-támogatásokat, árengedményeket vagy más ösztönzőket) figyelmen kívül kell hagyni.

versenyjogi és ágazati jogszabályoknak,<sup>61</sup> ugyanakkor üzletileg igazoltnak kell lenniük annak érdekében, hogy megfeleljenek a piacgazdasági szereplő tesztjének.

A repülőtér üzemeltetőjének előzetesen ki kell tudnia mutatnia, hogy a tárgyalás időpontjában képes középtávú kilátások alapján ésszerű nyereségrátával<sup>62</sup> fedezni a légitársasággal kötött megállapodásból eredő díjakat, és e díjak arányosan hozzájárulnak az nyereségességéhez. A nyereségességi kilátások vizsgálatakor figyelembe lehet venni, ha a megállapodás időtartama alatt a jövőbeli nyereségek később ellensúlyozzák majd a kezdeti veszteségeket, vagy hogy a megállapodások egy olyan átfogó stratégia végrehajtásának részét képezik, amely várhatóan legalább hosszú távon a repülőtér nyereségességét szolgálja.

A piacgazdasági szereplő tesztjének alkalmazása során bevételként az adott légitársaság tevékenységéhez kapcsolódó, várható nem repülés-technikai bevételeket – például a parkolási vagy bérbeadási bevételeket – a repülőtéri díjakkal együtt kell figyelembe venni, továbbá minden olyan állami finanszírozást, amely a repülőtér és a légitársaság közötti megállapodás kapcsán felmerült szokásos repülőtéri költségek ellensúlyozására szolgál, függetlenül attól, hogy a támogatást közvetlenül a légitársaság részére, vagy a repülőtéren vagy más jogalanyon keresztül biztosítják. A bevételek közé kell számítani a légitársaság repülőtéri tevékenységével kapcsolatban a repülőtérnél felmerült, várakozásokat meghaladó többletköltségeket is.<sup>63</sup> Ezek a magukban foglalhatják a kiadások vagy beruházások minden kategóriáját, így a személyzettel és a felszereléssel kapcsolatos többletköltséget, amelyeket a légitársaság repülőtéren való jelenléte idéz elő. Ezzel ellentétben, azokat a költségeket, amelyek a repülőtérnél a megállapodástól függetlenül merültek volna fel, nem kell figyelembe venni a piacgazdasági szereplő teszt során.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> A vonatkozó rendelkezések közé tartozik az EUMSZ 101. és 102. cikke, valamint a korábban említett, a repülőtéri díjakról szóló 2009/12/EK irányelv és minden ezt követő jogszabály.

<sup>62</sup> A 2014. évi légiközlekedési iránymutatás 25. pontjának 25. alpontja alapján ésszerű nyereségrátának minősül a tőkemegtérülési ráta (amelyet pl. belső megtérülési rátaként mérnek - IRR), amelyre a hasonló mértékű kockázattal járó beruházásokat végző vállalkozások szokásos esetben számíthatnak.

<sup>63</sup> Lásd a *Charleroi*-ítélet 59. pontját.

<sup>64</sup> Lásd bővebben a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás 64–66. pontjait.

## **12. A piaci magánbefektető elvének alkalmazása – *Gdynia-Kosakowo repülőtér létrehozásáról* szóló bizottsági határozat<sup>65</sup>**

Lengyelország 2012. szeptember 7-én jogbiztonsági bejelentést tett a *Gdynia*, a korábbi katonai repülőtér részleges civil reptérré történő átalakításához nyújtandó támogatásával kapcsolatban. Az érintett önkormányzatok 2007 júliusában alapították az üzemeltetésért felelős vállalkozást, mely 2009-ben írt alá egy harminc évre szóló szerződést. A 2030-ig több szakaszban megvalósítani tervezett, megközelítőleg 37,2 millió euró összegű átalakítást az állami részvényesek (*Gdynia* és *Kosakowo*) tőke-hozzájárulásával tervezték finanszírozni, az alapítási költségek és a kezdeti veszteségek fedezése, illetve a bérleti díjak elengedése mellett.

Lengyelország azt állította, hogy a szóban forgó intézkedés nem biztosít gazdasági előnyt az üzemeltetőnek, mivel azt a piaci magánbefektető elvének megfelelően kívánják nyújtani. Mindezt azzal kívánták alátámasztani, hogy a finanszírozás pozitív tőkeértéket eredményez a tulajdonosoknak, és a beruházási projekt belső megtérülési rátája magasabb, mint az üzemeltető feltételezett tőkeköltsége.

A benyújtott dokumentáció a beruházásokat követően működésbe lépett repülőtér tőkeértékét vetette össze a támogatás hiányában elmaradó, beruházások nélküli állapottal. A lengyel hatóságok hat évvel az eredeti beruházási, illetve egy évvel a finanszírozási döntést követő állapotot vették alapul, ráadásul a támogatás nélküli állapottal kapcsolatban kifejtették, hogy beruházások hiányában be kellene szüntetniük a négy szakaszból álló beruházási projektet. A Bizottság annak tisztázását kérte, hogy 2007-ben egyetlen pénzügyi döntés született-e, vagy minden egyes beruházási tervhez külön-külön kötelező érvényű döntést hoztak.

Lengyelország a légi személyszállítási szolgáltatás iránti igényt a várható GDP-növekedéssel és a régió fejlődésével indokolta, melyből a repülőtér jelentősen ki fogja venni a részét. A Bizottság ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a szomszédos *Gdansk* reptér kapacitásainak kihasználtsága 2020-ig csupán 50-60 %-os. 2012-ben bővítették fel 5

<sup>65</sup> Lásd bővebben az SA.35388 (2013/C, korábbi 2013/NN, és korábbi 2012/N) számú, *Gdynia-Kosakowo repülőtér létrehozásáról* szóló, 2014. február 11-én hozott bizottsági határozatot (HL [2014] L 357., 2014. 12. 12., 51. o.).

milliót meghaladó utas számra, melyet 2015-ben 7 millióig fejlesztenek, és ez a repülötér szintén a régió gazdasági fejlődését tervezi kiszolgálni, charterek és diszkont légitársaságok odavonzásával. A közelség és a hasonló üzleti modell miatt a Bizottság úgy vélte, hogy a repülötéri díjaknak meghatározó szerepe lesz a várható utas számra nézve. Mivel ezeket a díjakat Gdynia repülötér üzleti tervében alacsonyra szabta, Gdansk nyilvánvalóan árendedményeket fog tenni. Ettől függetlenül Gdynia díjai a többi lengyel repülötér díjainál várhatóan magasabbnak fog minősülni. A Bizottságnak ezek alapján komoly kétségei merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a nyereség előrejelzése a repülötéri díjak tekintetében valós megfontolásokon alapultak. Lengyelország által végzett stressz teszt szerint pedig, ha a repülötér az átlagosnál alacsonyabb díjakat szedne be, az negatív tökéértéket eredményezne. A Bizottság véleménye szerint az elvégzett elemzés vélhetően nem tartalmazta a reptér által a légitársaságoknak nyújtandó ösztönzőket, vagy a repülötér katonai célú felhasználásával kapcsolatos működési költségeket. A Bizottság az üzemeltető növekedési rátáját is vitatta, mely általában a 0-2 %-ot nem haladja meg, és gyaníthatóan nem magasabb a gazdasági környezet GDP növekedésénél.

A Bizottság a fentiekre tekintettel arra az előzetes véleményre jutott, hogy az intézkedés gazdasági előnyt tartalmazhat és nem normál piaci feltételek között következne be, így vélhetően állami támogatásnak minősül. Ennek érdekében felhívta a lengyel hatóságokat és a harmadik feleket, hogy nyújtsák be észrevételeiket a szóban forgó intézkedésnek a piaci magánbefektető elvével való megfelelése kapcsán.

A légitölekedési iránymutatásnak való megfeleléssel kapcsolatban Lengyelország kifejtette, hogy a repülötér növelni fogja a régió Európával való összeköttetéseit, és pozitív hatással van annak gazdasági és szociális fejlődésére. A Bizottságnak ezekre nézve megismételte a szomszédos Gdanski repülötér közelségével kapcsolatos érveit, és kijelentette, hogy döntő bizonyítékok nélkül a megvalósítani tervezett infrastruktúra szükségessége és arányossága sem ítéltető meg. A középtávú kihasználtsági kilátásaival kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy az vonzáskörzetben elhelyezkedő, hasonló üzleti modellt használó Gdansk a későbbiekben végzett fejlesztések miatt jelentős konkurenciát jelent, így az új repülötéri kapacitásra való igény kétséges, és várhatóan negatív hatással van a közös érdekekre.

Az ügyben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményezett, melynek során megállapította, hogy a támogatás, és az azzal összefüggésben készült három üzleti terv nem felelt meg a piaci magánbefektető elvének, és nem összeegyeztethető a belső piaccal, így 2014. február 11-én negatív, visszafizetéssel járó határozat született.<sup>66</sup>

### **13. A piaci magánbefektető elvének alkalmazása a privatizáció során – *Aeropostos de Portugal (ANA) repülőtéri üzemeltető privatizációjáról* szóló bizottsági határozat<sup>67</sup>**

Portugália 2013. február 8-án tett jogbiztonsági bejelentést az ANA, nyolc portugál repülőtér üzemeltetését ellátó vállalkozás privatizációjával kapcsolatos intézkedéseket illetően.

A privatizáció a 2062-ig koncesszióval rendelkező ANA törzstőkéjének 95 %-át érintette, melyre egy vagy több befektető, vagy azok csoportja tehetett ajánlatot. A törzstőke legfeljebb 5 %-át az ANA munkavállalóinak ajánlották fel megvételre, az eladatlan részvényeket a részvények 95 %-át megvásárló részére értékesítik az általa korábban fizetett áron.

Az állam a hosszú távú fenntarthatóság érdekében a pályázóra nézve két kumulatív feltételt írt elő. A pályázónak legalább egy, évi 10 millió utast szállító repülőteret, vagy évi 400 millió eurót meghaladó bevételt termelő kritikus közlekedési infrastruktúra hálózatot fő részvényesként, vagy önállóan üzemeltetnie és irányítania kell. Emellett, a pályázónak az utolsó ellenőrzött zárszámadása szerint 2 milliárd eurót meghaladó értékű részvényt vagy vagyont kell kezelésében tartania, ha hasonló infrastruktúráként vagy alapként működik. A portugál hatóságok ezen kívül öt éves tilalmat írtak elő a részvények átruházására vonatkozóan.

A privatizációs folyamat két fázisban zajlott le, első körben a vállalat és négy befektetési bank együttes piacelemzése által azonosították a potenciális befektetőket, és megfelelően közzétették a tervezett intézkedéseket. A titoktartási megállapodás aláírását követően egy csomag-

<sup>66</sup> HL [2014] L 357., 2014. 02. 11., 57. o.

<sup>67</sup> Lásd bővebben az SA.36197 (N/2013) számú, *Az ANA (Aeropostos de Portugal) privatizációjáról* szóló, 2013. június 19-én hozott bizottsági határozatot (HL [2013] L 256., 2013. 9. 5., 2–6. o.).

ban, 2012. szeptember 7-én megküldték ezen befektetők számára az ANA nagyobb beruházásainak és pénzügyi helyzetének áttekintését, és a privatizációs eljárásra vonatkozó információkat. Tekintettel arra, hogy a privatizációs folyamat nyitott volt minden alkalmas ajánlattevő számára, minden érdekelt félnek lehetősége volt részt venni az értékesítésben, így 33 vállalkozás írta alá a titoktartási megállapodást, a közülük 2012. október 24-i határidőig nyolc tett nem kötelező erejű ajánlatot. Ezt több mint két héttel megelőzően a résztvevők megkapták a koncessziós megállapodás tervezetét is. Az ANA 2012 decemberében ötven évre szóló koncessziós szerződést kötött a nyolc repülőtér üzemeltetésére, melyről minden érdekelt felet előzetesen tájékoztattott.

A portugál hatóságok a második fázisban kiválasztották az öt legmagasabb ajánlatot tevőt, melyet 2012. november 16-án tettek közzé. A tárgyalásokat követően, 2012. december 14-ig négy ajánlat érkezett be. A jogszabályok által előírt vizsgálati szempontok mellett az ANA is értékelte az ajánlatokat alkalmasságuk tekintetében, különösen a műszaki és stratégiai elemek, illetve a vállalat érdekei és jövőbeli fejlődési célkitűzései szerint. Végül a közzététel szerint a legmagasabb ajánlatot adó Vinci konzorcium 3.08 milliárd eurót ajánlott fel a törzstőke 100 %-áért cserébe. Természetesen a részvényvásárlási megállapodás megkötése előtt a vásárlónak a Bizottsággal tisztáznia kellett a tranzakcióval kapcsolatos versenyjogi kérdéseket.

A portugál hatóságok azzal indokolták ezt a fajta eljárást, hogy a jogszabály által elfogadott programjukban célul tűzték ki a fenntartható és versenyképes eredményekkel járó, illetve nyereséges privatizációkat, továbbá hangsúlyozták, hogy ez a jogszabályok alapján folytatott gyakorlat régóta sikeresen és hatékonyan működik.

A Bizottság először is megállapította, hogy egy vállalat privatizációja gazdaságpolitikai döntés, mely a tagállamok hatáskörébe tartozik. A piaci magánbefektető elvével kapcsolatban kifejtette, hogy ha a tulajdonrészeket a tőzsdén értékesítik, általában a piaci feltételek miatt nem keletkezik gazdasági előny. Amennyiben a tulajdonrészek átruházása közvetlen adásvétellel történik, abban az esetben nem származik gazdasági előny a tranzakcióból, ha

- a) az adásvételre versenyztetés útján, diszkriminációmentesen és minden vásárló számára nyitottan került sor,

- b) a pályázatban való részvétel nem függött egyéb cselekménytől, mint amilyen a pályázat tárgyát képező eszközökön kívüli egyéb eszközök megvásárlása vagy egyes tevékenységek végzése,
- c) továbbá a pályázatra jelentkezőknek biztosították az ahhoz szükséges időt és információt, hogy az ajánlatuk kidolgozása érdekében elvégezhesék az egyes vagyontárgyak megfelelő értékelését,
- d) melyet követően a legmagasabb árat ajánlónak értékesítették az adott vagyont.

Összefoglalva, ha a privatizációra közvetlen adásvétel esetén akkor nem minősül állami támogatásnak, ha a piactudományi szereplő hasonló szituációban ugyanígy járt volna el, azaz azonos áron eladta volna a vállalkozást, és nem szabna alacsonyabb árat foglalkoztatási, ágazati vagy egyéb szempontok alapján.

- A) A portugál hatóságok a pályázatban való részvétel jogosultsági feltételeket határoztak meg a potenciális ajánlattevők részére a portugál nemzeti érdekek tiszteletben tartása és a repülőterek folyamatos és stabil működtetése érdekében, különösen hogy rendelkezzenek tapasztalattal a nagyobb repülőterek vagy infrastruktúra hálózatok üzemeltetésére, továbbá az ajánlattevő saját tőkéjének vagy vagyonának értékére nézve. A Bizottság megjegyezte, hogy a nyílt, átlátható és diszkriminációmentes, illetve a szokásostól eltérő tárgyalásos eljárásban 33 résztvevő nyújtott be nem kötelező érvényű ajánlatot, mely megfelelt a fenti feltételeknek.
- B) A feladat meghatározásakor a portugál hatóságok elidegenítési tilalmat írtak elő 5 évig terjedő időszakokra. Azzal érveltek, hogy általában hasonló időszakot határoznak meg a szolgáltatási koncessziók esetén, illetve a privatizációk esetén is, a középtávú stabilitás fenntartása érdekében. Ráadásul ez a feltétel a korábban kötött koncessziós megállapodásnak is része volt. Ebben a megállapodásban az is szerepelt, hogy az első öt évben a kormányzat jóváhagyása szükséges a koncesszió tulajdonosainak esetleges változtatásához. A Bizottság úgy vélte, hogy ezt a feltételt bármely eladó fenntartotta volna a vagyon értékesítése esetére is, és megállapította, hogy a tranzakció nem tartalmazott olyan feltételt, melyet magánszereplők közötti tranzakciók esetén nem szoktak alkalmazni, és csak ideiglenesen korlátoz-

ta a vásárló szabadságát. Megállapította azt is, hogy az ötéves időszak nem befolyásolta hátrányosan az árat, sőt a vásárló a vagyton becsült értékénél magasabb árajánlatot tett, és 26 %-kal magasabbat, mint az őt követő ajánlat.

- C) Az eljárást két elkülönült szakaszban bonyolították le, megfelelő menetrenddel, így minden résztvevőnek volt elegendő ideje, hogy kellőképpen felkészülten tegyen ajánlatot.

A Bizottság külön megjegyezte, hogy négy hónappal a nyertes személyének közzétételét követően nem érkezett be panasz a privatizációval kapcsolatban, illetve a portugál hatóságok döntését nem támadták meg a nemzeti bíróságok előtt sem. Mindent egybevéve a Bizottság 2013. június 19-én hozott határozatában kimondta, hogy az intézkedés nem tartalmazott állami támogatást.

## 14. Összefoglalás

Jól jelzi a légitölekedési terület fejlődését és a piaci szereplők közötti erős versenyt, hogy az elmúlt két évtizedben panasz vagy jogbiztonsági bejelentés<sup>68</sup> nyomán számos olyan döntés született, amely nem csak az ágazat, de az állami támogatási jog egésze szempontjából meghatározó jelentőséggel bírt, és amely döntésekre az uniós bíróságok ítélezési gyakorlata a gazdasági tevékenység, a közhatalom-gyakorlás vagy az infrastruktúra-építés értékelése során folyamatosan hivatkozik.

Ezzel együtt ahhoz sem fér kétség, hogy az elválaszthatóság elvének széles körű interpretációjával a *Leipzig-Halle*-ítélet számos kérdésre nem adott választ. Éppen ezért a Bizottság a tagállamok bevonásával megkezdte az egyes ágazatokra is kiterjedő egységes szempontrendszer kidolgozását, mely az infrastruktúra építés és üzemeltetés közfinanszírozásával kapcsolatban felmerülő valamennyi kérdésre választ adhat. Az egyeztetéseket követően a kidolgozott joganyag várhatóan az *EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogal-*

<sup>68</sup> Egy tagállam általában akkor tesz jogbiztonsági bejelentést, ha szeretné, ha a Bizottság mondaná ki, hogy a tervezett intézkedés nem tartalmaz állami támogatást.

*máról* szóló közlemény<sup>69</sup> részeként kerül majd megjelentetésre. Addig azonban a Bizottság esetről-esetre fogja vizsgálni, hogy vajon az egyes támogatott tevékenységek a gazdasági tevékenységek elválaszthatatlan részei, vagy a közhatalom gyakorlásának, illetve a nem gazdasági természetű tevékenységek körébe tartoznak.<sup>70</sup> Az említett közlemény megjelenése előtt előreláthatólag számos, a 2014. évi légiközlekedési iránymutatás alapján hozott és az iránymutatás értelmezést elősegítő bizottsági döntés is közzétételre kerül. A Bizottság emellett azt is tervezi, hogy 2015. decemberig csoportmentességi kritériumokat dolgoz ki a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára vonatkozóan, mely főként a kisebb és közepes méretű repülőterek esetében lehet ígéretes.<sup>71</sup>

Az egyes tagállamok az uniós szabályokkal összhangban önállóan döntenek a légiközlekedés-védelem finanszírozásának módjáról, hogy azokat milyen mértékben kell az államnak, a repülőtéri jogalanyoknak, a légi fuvarozóknak vagy egyéb személyeknek viselnie. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye<sup>72</sup> szerint, ha a repülőtéri védelmi kiadások teljes összegét a tagállamok viselnék, az elősegítené, hogy a repülőterek és a légi fuvarozók azonos versenyfeltételek mellett működhessenek, növelné a légiközlekedés-védelmi szolgáltatások hatékonyságát és a védelmi díjak átláthatóságát. Ezen megoldás a pozitívumai ellenére azonban várhatóan nem ösztönözné a védelmi szolgáltatások színvonalának javítását, és ezt a lehetőséget az összes tagállam is hevesen ellenezte.

A Bizottság a fenti javaslattal ellentétben az új iránymutatással azt a célt tűzte ki, hogy a repülőterek működtetése a tízéves átmeneti időszakot követően piaci finanszírozásra támaszkodjon, a verseny pedig

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/draft\\_guidance\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf)

<sup>70</sup> Lásd például az SA.34940 (2012/N) számú, *Augusta kikötőjéről* szóló, 2012. december 12-én hozott bizottsági határozat ([2013] HL C 77., 2013. 3. 15., 1. o.) 46. pontját.

<sup>71</sup> Lásd a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 187., 2014. 6. 26., 1. o.) (1) preambulumbekzdését.

<sup>72</sup> Lásd bővebben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a légiközlekedés-védelmi díjakról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvről szóló véleményét ([2010] HL C 128., 2010. 5. 18., 142. o.).

az állami finanszírozásra nem szoruló repülőterek között folytatódjon tovább. A tagállamoknak ezért, amikor a repülőterek – vagy a repülőterek felfuttatására a légitársaságok részére – egyedi támogatást nyújtanak, vagy támogatási programot alkotnak, azt kell szem előtt tartaniuk, hogy a jelenben elköltött finanszírozás vajon alkalmas-e arra, hogy tíz éven belül önellátó és versenyképes repülőtereket hagyjon maga után. Végül, de nem utolsó sorban a tagállamoknak azt is fontolóra kell venniük, hogy vajon melyik közlekedési módnak van az életképesség szempontjából megfelelően biztosított jövője.



## A DÁN ONLINE SZERENCSEJÁTÉK-SZOLGÁLTATÓK KEDVEZŐBB ADÓKULCSÁRA VONATKOZÓ BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

STAVICZKY Péter\*

*Tárgyszavak:* szerencsejáték adóztatása, online szolgáltatók eltérő adóztatása, jóváhagyó bizottsági határozat, megsemmisítés iránti kérést, megengedhetőség, közvetlen érintettség bizonyítása, szabályozási aktusok megtámadhatósága

### 1. Az Európai Bizottság határozata

Dánia 2010-ben úgy döntött, hogy módosítja a szerencsejáték-szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályozását, a korábbi monopóliumot részben liberalizálva. A szabályozási csomag részét képező liberalizációs rendelkezések célja egyrészt az uniós jognak való megfelelés,<sup>1</sup> másrészt az illegális online szerencsejáték-szolgáltatás (engedéllyel nem rendelkező, vagy más országban engedéllyel rendelkező szolgáltatók dániai tevékenységének) szabályozása volt. A tervezet alapján főszabály szerint szerencsejáték (lottójáték, kombinációs szerencsejáték, illetve sportfogadás) szolgáltatására csak hatósági engedély birtokában kerülhetett sor. A tervezet az engedély megszerzésének egyszeri és árbevételre alapuló éves díja mellett különböző adót is kivetett az egyes

---

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

<sup>1</sup> A Bizottság kötelezettségzegési eljárást (2003/4365. sz. eljárás) indított Dánia ellen, mivel véleménye szerint a szerencsejáték ágazatra vonatkozó szabályozása ellentétes az uniós joggal.

szerencsejáték-szolgáltatást nyújtókra. Minden engedélyesnek a bruttó bevétele (Gross Gaming Revenue, GGR, a tétek és a kifizetések különbsége) 45%-át kellett megfizetnie. A tervezet az online és hagyományos kaszinók működtetőire emellett egy eltérő adókulcsot is alkalmazott, oly módon, hogy az online szolgáltatóknak 20%-os, a hagyományos szolgáltatóknak 30%-os kulcs alapján kellett adót fizetniük. Az adó alapja ez esetben az évi 4 millió dán koronát meghaladó GGR.

A dán hatóságok úgy nevezett jogbiztonsági bejelentést<sup>2</sup> tettek az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) felé az adózási szabályok állami támogatási elemzése céljából. A Bizottság előzetes véleménye szerint az intézkedés szelektívnek volt tekinthető, mivel azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokat eltérő módon kezelt.<sup>3</sup> A Bizottságnak kétségei voltak a tekintetben, hogy a két szolgáltató csoport közötti különbségek megalapozzák-e az adóztatási szempontból történő eltérő bánásmódot. A Bizottság ezért hivatalos vizsgálati eljárást indított az ügyben,<sup>4</sup> majd a piaci szereplők véleményének megismerését követően úgy döntött, hogy sem az online és hagyományos szerencsejátékokat játszó fogyasztók eltérő társadalmi 'profiljára' vonatkozó dán érvek nem elég meggyőzőek, sem a piac fejlődése, illetve a függőségi kockázatok nem elegendőek a két tevékenység igazolt megkülönböztetéséhez, vagyis e tevékenységek ténylegesen és jogilag összehasonlíthatóak. A joggyakorlat alapján az általános adórendelkezésektől való eltérést szelektívnek kell tekinteni, amennyiben vállalkozásokat költségek megfizetése alól mentesít<sup>5</sup>, feltéve, hogy az intézkedés kedvezményezettjeit

<sup>2</sup> A jogbiztonsági bejelentés célja, hogy a Bizottság határozatban állapítsa meg a bejelentett intézkedésről, hogy az valamilyen okból nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá és nem valósít meg állami támogatást.

<sup>3</sup> A C-143/99. sz. *Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:598) 41. pontja, a C-88/03. sz. *Portugália kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:511) 54. pontja; a C-172/03. sz. *Heiser kontra Finanzamt Innsbruck* ügyben ítélet (ECLI:EU:C:2005:130) 40. pontja; a C-169/08. sz. *Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna* (ECLI:EU:C:2009:709) 61. pontja alapján.

<sup>4</sup> A C 35/10. (ex N 302/10) sz. eljárás, az online szerencsejátékokra kivetett adók a szerencsejátékokról szóló dán adótörvény vizsgálata tárgyában (HL [2011] C 22., 2011. 01. 22. 9. o.).

<sup>5</sup> A C-173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* (ECLI:EU:C:1974:71) ügyben hozott ítélet.

a többi adófizetővel az intézkedés célját tekintve összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben vannak.<sup>6</sup> Ebből következően eltérő adóztatásuk szelektívnek tekintendő az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében.

A szelektív intézkedések esetében vizsgálendő, hogy az eltérést indokolja-e az adórendszer természete vagy jellege. Tehát a szelektivitás bizonyos esetekben igazolható. Az igazolás indokolása során első sorban meg kell állapítani, hogy mi az általános adószabály.<sup>7</sup> A Bizottság szerint jelen esetben a szerencsejáték-szolgáltatókra vonatkozó adószabályok tekinthetők az intézkedés értékelésekor viszonyítási alapnak. A szelektív intézkedések adórendszer természetére alapuló indokoltsága az állami támogatás nyújtásának tilalma alóli kivételként értelmezendő. Ennek következtében mindig szigorúan, szűken értelmezendő.<sup>8</sup> A Bizottság értékelése szerint a szelektivitást megalapozó, Dánia által előterjesztett érvek (a liberalizációra, illetve a külföldi szolgáltatók engedélyszerzésre ösztönzése vagy adófizetési képességükre vonatkozó érvek) az adórendszeren kívüli megfontolásként értékelendők, így nem vehetők figyelembe, ezért az online szolgáltatókra vonatkozó kedvezményes adózási előírásokat állami támogatásnak minősítette. A támogatás EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése<sup>9</sup> szerinti összeegyeztethetősége vizsgálata során a Bizottság már elfogadhatónak tartotta a dán érvelést, és arra a következtetésre jutott, hogy a támogatás hozzájárul egy közös érdekű célkitűzés eléréséhez (ezt jelen esetben a közrend védelme és az ellenőrzött részleges liberalizáció jelentette). Továbbá megállapítható volt, hogy az intézkedés szükséges és arányos az elérni kívánt céllal, mivel alacsonyabb adókulcs nem biztosítaná a szerencsejáték szabályozott keretek közé terelését, magasabb adósáv viszont nem ösztönözné a szolgáltatókat arra, hogy a szürke zónából (más or-

<sup>6</sup> Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott ítélezési gyakorlatot.

<sup>7</sup> A korábban hivatkozott C-88/03. sz. Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 56. pontja és a C-487/06 P. sz. *British Aggregates-ügyben* hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:757) 81-83. pontjai.

<sup>8</sup> A T-127/99, T-129/99. és T-148/99. sz. Diputación Foral de Álava és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2002:59) 250. pontja.

<sup>9</sup> „A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: [...] c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;”

szágban engedélyt szerzett szolgáltatók határon átnyúló tevékenysége (dán fogyasztók felé) a dán engedélyezési rendszerbe átlépjének. Vagyis a támogatás ösztönző hatással is bír és versenyre gyakorolt hatása a liberalizáció miatt pozitív. Ezen érvek mentén a Bizottság 2011. szeptember 29-én engedélyezte a dán szerencsejáték-adóztatásra vonatkozó törvény online tevékenységek hagyományos tevékenységektől eltérő, kedvezményes adóztatását.<sup>10</sup> A szabályozás 2012. január 1-jén lépett hatályba.

A Bizottság határozata (a továbbiakban: a vitatott határozat) több szempontból is fontos mérföldkőnek tekinthető. Egyrészt, egy uniós szinten nem liberalizált ágazat, Bizottság által előnyösnek tekintett liberalizációja érdekében adott adókedvezményt hagyott jóvá, másrészt fontos megállapításokat tett az online és a hagyományos szerencsejáték-szolgáltatások viszonyát illetően. Tekintettel a bizottsági eljárást övező felfokozott ágazati figyelemre, várható volt, hogy bármilyen döntés születik is, a vesztes fél uniós bíróság előtt kér majd jogorvoslatot.

## 2. A bírósági eljárás

### 2.1. A felperes keresete

Ahogy a hivatalos vizsgálati eljárás során tanúsított teljesen eltérő ágazati hozzászólások alapján várható volt, a Bizottság határozatát az adókedvezmény engedélyezésével elégedetlen hagyományos szerencsejáték-szolgáltatásban érdekelt piaci szereplők megtámadták.<sup>11</sup> A Törvényszék 2014 szeptemberében döntést hozott mindkét ügyben. Tekintettel arra, hogy a két keresetre vonatkozóan nagyjából azonos

<sup>10</sup> A Bizottság 2012/140/EU határozata a Dánia által a szerencsejátékokról szóló dán adótörvényben az online szerencsejátékokra kivetett adók formájában végrehajtani tervezett C 35/10. (korábbi N 302/10.) számú intézkedésről. (HL [2012] L 68., 2012. 3. 7. 3. o.). Az eset ismertetésére vonatkozóan lásd STAVICZKY: A dán online szerencsejáték-adóztatásra vonatkozó intézkedések állami támogatási értékelése. ÁTJ, 2011/4. 67–84. o.

<sup>11</sup> A T-601/11. sz. Dansk Automat Brancheforening kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:839) és a T-615/11. sz. Royal Scandinavian Casino Århus I/S kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:838).

tartalmú ítélet született, az alábbiakban a cikk csak az egyik, a Dansk Automat ítéletet mutatja be.

A Dansk Automat Brancheforening (a továbbiakban: felperes) a nyerőgépeket üzemeltető, engedéllyel rendelkező dán cégeket tömörítő szövetség (80 tag, 86%-nyi piaci részesedés) egyéni érintettsége okán a vitatott határozat 1. cikkének megsemmisítését kérte, amelyben a Bizottság az online szolgáltatókra vonatkozó eltérő adózási szabályokat a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette. A felperes már 2010-ben a dán jogszabálytervezet nyilvánossá válását követően állami támogatási panaszt nyújtott be<sup>12</sup> a Bizottsághoz, valamint a Bizottság által indított hivatalos vizsgálati eljárás során is kifejtette álláspontját, egyike volt a 17 észrevételezőnek. A felperes ideiglenes intézkedésként a vitatott határozat felfüggesztését is kérte a Törvényszék elnökétől, azonban az erre vonatkozó végzésben az elnök ezt elutasította.<sup>13</sup> A Bizottság határozatának megtámadását követően a szerencsejáték liberalizációjában érdekelt tagállam (Málta), piaci szereplők (Betfair) és szövetségük (European Gaming and Betting Association) a vitatott határozat védelme érdekében a Bizottság melletti beavatkozóként vettek részt az eljárásban.

A Bizottság állami támogatások terén hozott határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárások gyakorlata szempontjából érdekes, hogy a felperes másik kérelme alapján a felülvizsgálat arra is kiterjedt, hogy a határozat az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése szerinti végrehajtási intézkedést nem igénylő szabályozási aktusnak minősül-e, s ha igen, akkor a megtámadhatóságára, vagyis a keresetőségi jogra eltérő szabályok, enyhébb követelmények vonatkoznak.

## *2.2. Az ítélet egyedi érintettségre és megengedhetőségre vonatkozó megállapításai*

Bár a Bizottság a keresetre adott válaszában erre közvetlenül nem hivatkozott, egyetértett a beavatkozók arra vonatkozó megállapításával,

<sup>12</sup> Hasonlóan járt el a T-615/11. sz. ügy felperese a Royal Scandinavian Casino Århus is.

<sup>13</sup> A T-601/11 R. sz. Dansk Automat Brancheforening kontra Bizottság végzés (ECLI:EU:T:2012:66).

hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel a felperes személyében közvetlenül nem érintett a határozat által, így nincsen joga megtámadni azt (megengedhetőség, *locus standi* hiánya). A Törvényszék ezért megvizsgálta, hogy a felperesnek van-e keresetelési joga. A Törvényszék a Plaumann-ítélet<sup>14</sup> alapján kialakult joggyakorlat mentén ismertette, hogy az uniós szervek által hozott határozatokat a címzettek kívüli személyek (a vitatott határozat címzettje Dánia volt) akkor támadhatják meg, ha személyükben érinti őket. Ehhez azt kell a felperesnek bizonyítani, hogy a határozat valamilyen sajátos jellemzőjük, vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán, a címzethez hasonlatosan egyedileg érinti. Az állami támogatások tekintetében a hivatalos vizsgálati eljárást követően hozott határozatok<sup>15</sup> esetében annak bizonyítása szükséges, hogy a határozat következtében, illetve a bevezetendő támogatás miatt piaci pozíciója jelentősen megváltozik.<sup>16</sup> A megengedhetőség vizsgálata során az uniós bíróságok szintén figyelemmel vannak arra, hogy a bizottsági eljárás a későbbi felperes panaszára indult-e, és a hivatalos vizsgálati eljárási szakban észrevételezési jogával élt-e.<sup>17</sup>

A Törvényszék szerint a felperes esetében az eljárásban való aktív részvétel kritériuma teljesült. Ugyanakkor a Bizottság és az őt támogató beavatkozók szerint a felperest a vitatott határozat közvetlenül nem érinti. A Törvényszék szerint a tagjaik közös érdekeit képviselő szakmai szövetségek akkor rendelkeznek keresetelési joggal, ha az általuk képviselt egyes vállalkozások, vagy azok közül némelyek rendelkeznek keresetelési joggal, vagy ha a szövetség saját érintettségét tudja bizo-

<sup>14</sup> A 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben (EU:C:1963:17), 197. és 223. pontja, valamint a C-78/03. P. sz., Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet (EU:C:2007:698) 30. pontja.

<sup>15</sup> Az előzetes vizsgálatot és a hivatalos vizsgálatot követően hozott bizottsági határozatok megtámadhatóságára vonatkozó eltérések bemutatására lásd STAVICZKY: Az Európai Unió Törvényszéke Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének összefoglalása. *Európai Jog*, 2010/4. 30. o.

<sup>16</sup> A 169/84. sz. Cofaz és társai kontra Bizottság ítélet (EU:C:1986:42) 22–25. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a C260/05. sz. Sniace kontra Bizottság ítélet (EU:C:2007:700) 54–55. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>17</sup> A fenti hivatkozott Cofaz-ítélet 24–25. pontja és a T-435/93. sz. ASPEC és társai kontra Bizottság ítélet (EU:T:1995:79) 63. pontja.

nyítani.<sup>18</sup> A Törvényszék szerint a felperes közvetlen érintettségét nem bizonyította, azonban azzal érvelt, hogy tagjainak többsége rendelkezik keresetőségi joggal. Ennek következtében a Törvényszék azt elemezte, hogy a felperes megfelelően bizonyította-e,<sup>19</sup> hogy tagjainak piaci helyzetét a határozat és az abban engedélyezett támogatás jelentősen befolyásolta-e. A tényleges érintettséget illetően a Törvényszék szerint nem elegendő annak bizonyítása, hogy a felperes (tagjai) és a vitatott határozat kedvezményezettjei közötti, releváns piacon megvalósuló versenyre az engedélyezett intézkedés hatással van. Vagyis önmagában az a tény, hogy a felperes versenytársa a kedvezményezetteknek, nem elegendő a megtámadhatósághoz szükséges személyében érintettség kritériumának teljesüléséhez. A Plaumann-teszt ennél többet kíván meg, mint például jelentős árbevétel- vagy piaci részesedés-csökkenést, érzékelhető pénzügyi veszteségek elszenvedését. Emellett a hatások jelentőségét egy sor tényező befolyásolhatja, amelyek függetlenek a vitatott határozattól, így ezek kizárását is bizonyítani szükséges.

Jelen esetben a felperes azzal érvelt, hogy a tagjaira irányadó magasabb adó az online szerencsejátékokkal összevetve alacsonyabb nyereséget eredményez a játékosok szempontjából. Ebből következően a játékosok hosszabb távon átpártolhatnak az online játékokra. Továbbá, a magasabb adó a szövetség tagjainak versenyképességét is rontja, mert így az online szolgáltatókhoz képest kevesebbet tudnak reklámozásra fordítani. A felperes szerint az egyik tagja által elvégzett számítások szerint árbevétele akár kétharmaddal is csökkenhet az online játékok magasabb visszaosztási aránya miatt, ami az eltérő adózás következménye.

---

<sup>18</sup> A C-409/96. sz. *Sveriges Betodlares et Henrikson kontra Bizottság* végzés (EU:C:1997:635) 45. pontja; a T-380/94. sz. *AIUFFASS és AKT kontra Bizottság* ítélet (EU:T:1996:195) 50. Pontja és a T182/10 *Aiscat kontra Bizottság* ítélet (EU:T:2013:9) 48. pontja.

<sup>19</sup> A joggyakorlat alapján ez kizárólag a felperes kötelessége, az uniós bíróságoknak nem kötelessége e vizsgálat lefolytatása. „[A]mi a bírósági felülvizsgálat terjedelmét illeti – az uniós bíróságnak nem feladata az elfogadhatóság vizsgálatának szakaszában, hogy végleges döntést hozzon a felperes tagjai és a támogatásban részesülő vállalkozások közötti versenyviszonyok kérdésében.” (Az ítélet 40. pontja.)

A Törvényszék szerint, bár a hagyományos és online szolgáltatók összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak,<sup>20</sup> ebből még nem következik, hogy az adózás oldaláról megkülönböztetést bevezető támogatási intézkedés nem tenné lehetővé nyereség elérését vagy a fejlődést<sup>21</sup> a hagyományos szolgáltatók részére. Tehát a Törvényszék szerint a felperes nem bizonyította, hogy a határozat a címzetthez hasonlóan (tagjain keresztül) egyedileg érintette. Egyrészt, a felperes a szóbeli maghallgatáson feltett, a várható árbevétel-csökkenésre vonatkozó kérdésre adott válaszában elmondta, hogy a számítás minden tagjára vonatkozik, tehát nyolcvan tagját érinti a vitatott határozat. Másrészt a felperes azt is kifejtette, hogy a vitatott határozat nem csak a tagjaira, hanem minden, Dániában nyerőgépet üzemeltető vállalkozásra hatással van.<sup>22</sup> Harmadrészt, a felperes nem mutatta be, hogy a vitatott határozatnak miért van eltérő hatása a tagjai piaci helyzetére más, hagyományos kaszinókban játszható játékokat szervező szolgáltatókhoz képest, hiszen rájuk is a magasabb adókulcs irányadó. Vagyis a felperes nem bizonyította, hogy a vitatott intézkedés nem azonos módon hat a többi hagyományos szerencsejáték-szolgáltatóra. A Törvényszék szerint a joggyakorlat alapján nem elegendő az érintettek számát és személyét többé-kevésbé behatárolni, ahhoz, hogy őket a Plaumann-teszt alapján egyedileg érintettnek lehessen tekinteni. Negyedrész, a Törvényszék szerint a felperes nem bizonyította az intézkedés tagjaira gyakorolt várható hatását. Bár ennek alátámasztására beadott egyik tagjának jövőbeli árbevételére vonatkozó számításokat, de azok nagy-

<sup>20</sup> Ahogy ezt a Bizottság a vitatott határozat (94) preambulumbekzdésében meg is állapította.

<sup>21</sup> Azt a Törvényszék is elismerte, hogy az intézkedés következtében a hagyományos szerencsejáték-szolgáltatók számára a fejlődési lehetőségek kevésbé előnyösek lehetnek: „nem vitás, [...], hogy nem zárható ki az, hogy a szóban forgó támogatási intézkedés, amely sokkal alacsonyabb adókulcsot állapít meg az első csoport tekintetében, mint a második esetében, nem eredményez ez utóbbiak számára elmaradt hasznot vagy olyan fejleményeket, amelyek kevésbé kedvezők, mint azok, amelyek az ilyen támogatás hiányában lettek volna megfigyelhetők.” (Az ítélet 45. pontja.)

<sup>22</sup> A Royal Scandinavian Casino Århus-ügyben a felperes egyrészt semmilyen bizonyítékot nem nyújtott be arra vonatkozóan, hogy a vitatott határozat milyen hatással van működésére, továbbá nem bizonyította, hogy helyzete miben tér el a többi hat dániai kaszinótól, ami miatt a címzetthez hasonlóan a határozat személyében érintené.

részt hipotetikusnak tekinthetőek, mivel a vitatott határozat tárgyát képező szabályozást Dánia a jóváhagyást követően léptette csak hatályba.<sup>23</sup> Ugyanakkor az sem zárható ki, hogy az árbevétel-csökkenés más, külső okokra vezethető vissza.<sup>24</sup> A fenti indokok alapján a Törvényszék szerint a felperes nem bizonyította a vitatott határozat általi egyéni érintettségét.

### 2.3. A vitatott határozat mint szabályozási aktus

A Törvényszék ezt követően elemezte, hogy a vitatott bizottsági határozat az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése szerinti,<sup>25</sup> végrehajtási intézkedést nem igénylő szabályozás aktusnak tekinthető-e. Ennek oka az, hogy az ilyen aktusok ellen a 263. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott feltételek esetén<sup>26</sup> bármely természetes vagy jogi személy keresetet indíthat, amennyiben az személyében érinti. A joggyakorlat szerint ugyanis, amennyiben egy végrehajtási intézkedést nem igénylő aktust az érintett természetes vagy jogi személyek közvetlenül nem támadhatnak meg, akkor az a hatékony jogorvoslattól való joguktól való megfosztásnak minősülne. Ebben az esetben csak a kérdéses jogi

<sup>23</sup> A Törvényszék szerint a felperes az általa beadott számításokat semmilyen bizonyítékkal nem támasztotta alá.

<sup>24</sup> A Törvényszék példaként a gazdasági válság következtében jelentkező árbevétel-csökkenés lehetőségét említette.

<sup>25</sup> „Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett, vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.”

<sup>26</sup> „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.”

aktus megsértését követően keletkező, nemzeti bíróság előtti jogvitában érvelhetnének azzal, hogy az adott jogi aktus jogellenes.<sup>27</sup> Ezzel szemben a végrehajtási intézkedést igénylő jogi aktusokkal szembeni jogorvoslat biztosított – annak ellenére, hogy a megengedhetőségre vonatkozó követelmények miatt magát az aktust egyes természetes vagy jogi személyek nem tudják megtámadni – függetlenül attól, hogy a végrehajtási intézkedést az Európai Unió valamelyik intézménye vagy a tagállamok fogadják el. Emellett a kérelmező személye szempontjából kell azt vizsgálni, hogy a szabályozási aktus igényel-e végrehajtási intézkedést. A Törvényszék szerint jelen esetben a vitatott határozat által jóváhagyott támogatási intézkedést egy dán törvény tartalmazta, amelynek végrehajtását a bizottsági jóváhagyásig felfüggesztették. Ez a törvény tartalmazta az adófizetők körét és az adókötelezettség mértékét, és emiatt a Törvényszék szerint végrehajtási aktusnak minősül, ami – ahogyan az Dánia megerősítette – nemzeti bíróság előtt annak megsértése nélkül is megtámadható. A nemzeti bíróság előtt a felperes (vagy tagjai) az EUMSZ 267. cikke alapján hivatkozhatnak a jogi aktus érvénytelenségére, és kérelmezhetik előzetes döntéshozatali eljárásban ennek megállapítását.<sup>28</sup> Így a felperes és tagjainak jogorvoslati joga nem sérül. Ebből következően a Törvényszék szerint, függetlenül attól, hogy a vitatott határozat szabályozási aktusnak tekinthető-e, a felperes e kérelem szempontjából sem rendelkezik keresetösségi joggal.

A Törvényszék a fentiek alapján a kereset érdemi vizsgálata nélkül, a felperes keresetösségi jogának hiányában elutasította azt.

### 3. Az ítélet értékelése

Az ítéletben a Törvényszék lényegében nem változtatott a kedvezményezetten kívüli harmadik felek által teljesítendő, hagyományosan magas ‘Plaumann’ megtámadhatósági mércén. Ennek ellenére az ítélet több pontosítást, gyakorlati útmutatást ad a jövőbeli felpereseknek, hogy milyen módon tudják sikeresen indokolni személyes érintettségüket egy állami támogatási határozat megtámadása során. Sajnálatos

<sup>27</sup> A C274/12. sz. Telefónica kontra Bizottság ítéletet (EU:C:2013:852) 27. pont.

<sup>28</sup> A C583/11 P. sz. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (EU:C:2013:625) 93. pontja.

módon ezek a pontosítások mind a megtámadhatóság szűkítése irányába mutatnak, ami mögött elképzelhető, hogy az uniós bíróságok egyre növekvő munkaterhe<sup>29</sup> csökkentésének érthető szándéka áll, viszont gyakorlatilag minimálisra csökkentik a kereset megengedhetőségét.

Hangsúlyozandó, hogy míg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett versenytorzulás, illetve annak veszélye igen tágan értelmezendő,<sup>30</sup> ennek fennállása a megtámadhatóság során vizsgált egyedi érintettség során egyáltalán nem releváns.

Mint látható volt, a Törvényszék szerint a kereshetőségi jog bizonyítása során különösen fontos a hatások számszaki bemutatása mellett, e kalkulációk valódiságának bizonyítása, ami esetleg külső szakértők bevonását, illetve addicionális bizonyítási cselekmények elvégzését igényli, és a perköltések növekedésével jár. Ezek nélkül azonban a sikeresség szinte kizárt. Amint azonban látható volt, a negatív hatások eredményeinek megbízható és nagy valószínűséggel történő bekövetkezését meglehetősen nehéz bizonyítani, ha a tagállam, betartva az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott felfüggesztési klauzulát, nem lépteti életbe a vizsgált intézkedést. Ezekben az esetekben mindenképpen hipotetikus károk és negatív hatások mértékéről beszélhetünk, így ezek megalapozott bizonyítása igencsak nagy terhet jelent a leendő felpereseknek.

Mindezek mellett az ítélet egyértelművé tette – és ezáltal különösen megnehezítette a kereshetőség bizonyítását –, hogy amennyiben a Bizottság határozata által feltételezett negatív hatások különböző piaci szereplők csoportjait érintik, akkor a felperesnek a csoportok közötti eltérő hatásokat is be kell mutatnia, rámutatva, hogy számára e csoportok között is különösen hátrányos következményeket okoz a megtámadott határozat. Álláspontom szerint azonban ez a követelmény indokolatlan nehézséget jelent harmadik felek jogérvényesítése előtt, mivel ahogy az elemzett esetben is láttuk, nehéz annak kimutatása,

<sup>29</sup> Lád a bíróságok 2013-as éves jelentésének 89. és 182. oldalát [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/).

<sup>30</sup> Sem a tervezett támogatás viszonylag csekély összege, sem a támogatható vállalkozások szerény mérete nem zárja ki önmagában, hogy a támogatási program terve alkalmas legyen a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, a verseny torzítására vagy a verseny torzításával való fenyegetésre. E tekintetben lásd a T-171/02. sz. Regione autonoma della Sardegna kontra az Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2005:219) 86. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot.

hogy a negatív hatások egyes piaci szereplők számára másokhoz képest további hátrányt okoznak.

Az ítélet alapján is megállapítható, hogy a szakmai szervezetek számára a keresetelési jog a fenti elvárások alapján bizonyítása, amennyiben tagjaik érintettsége és nem saját személyes érintettségük alapján kívánnak fellépni, talán még egy fokkal nehezebb, mint a kedvezményezett versenytársainak.

# AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET SZERINTI, KULTÚRÁT ÉS A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG MEGŐRZÉSÉT ELŐMOZDÍTÓ TÁMOGATÁSOK

LOVAS Krisztina\*

*Tárgyszavak:* állami támogatás, kulturális támogatás, természeti örökség, beruházási támogatás, működési támogatás, audiovizuális alkotások

## **Bevezetés**

Jelen összefoglaló célja a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet<sup>1</sup> (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) 11. szakaszának a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokra vonatkozó szabályainak, majd a hozzájuk kapcsolódó jogértelmezés bemutatása gyakorlati példákon keresztül.

## **1. Az általános csoportmentességi rendeletről röviden**

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése egy állami támogatásokra vonatkozó tilalmat fogalmaz meg, azaz – a szerződések eltérő rendel-

---

\* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (a továbbiakban: TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>1</sup> [2014] HL L 187., 2014.6.26., 1–78. o.

kezése hiányában – a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott állami támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdései alapján az Európai Bizottság feladata eldönteni, hogy az adott támogatás összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Az EUMSZ 108. cikke határozza meg a tagállamok által követendő eljárás szabályait, amely szerint valamennyi új támogatási tervezetet – támogatási programot, egyedi támogatást, ide értve a létező támogatások módosításait – a tagállam köteles az Európai Bizottság részére előzetes engedélyeztetés végett bejelenteni. Ez alapján főszabályként a tagállamoknak, így Magyarországnak is minden támogatási tervezetet – annak hatálybalépését megelőzően – engedélyeztetnie kell a Bizottsággal

Az EUMSZ 109. cikke szerint a Tanács meghatározhat olyan támogatási kategóriákat, amelyek mentesülhetnek e bejelentési kötelezettség alól. Ezeket a kategóriákat tartalmazza az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló, 1998. május 7-i 994/98/EK tanácsi rendelet. A rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy a Tanács által meghatározott támogatási kategóriák vonatkozásában külön rendeletekben kinyilvánítsa a támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségét és mentesítse a tagállamokat az előzetes bejelentési kötelezettség alól. Ide tartoznak a csoportmentességi rendeletek<sup>2</sup> és a

<sup>2</sup> Jelen esetben három csoportmentességi rendelet van hatályban, Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet ([2014] HL L 187., 2014.6.26., 1–78. o., itt: általános csoportmentességi rendelet), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. június 25-i 702/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 193., 2014.7.1., 1–75. o.), valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak

csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek<sup>3</sup>. (A csekély összegű támogatás, amely egy és ugyanazon vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott, egy meghatározott összeget meg nem haladó támogatás, úgy tekinthető, mint amely nem felel meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben meghatározott valamennyi feltételnek, ezért nem tartozik a bejelentési eljárás hatálya alá.)

2014. július 1-jétől a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások is az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartoznak.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy nem minden kultúrát támogató intézkedés tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá, mivel nem teljesítik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatás fogalmi elemeit (például azért, mert a tevékenység nem gazdasági jellegű vagy, mert az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet).

Az általános csoportmentességi rendelet alapján csak átláthatónak minősülő támogatás nyújtható, azaz a hatálya alá tartozó kulturális támogatások esetében is követelmény, hogy a támogatás összege előre, pontosan kiszámítható legyen.

Az általános csoportmentességi rendelet 11. szakasza két kategóriára bontja a kulturális támogatásokat. Az 53. cikke szól a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokról, az 54. cikke pedig az audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok támogathatóságáról. Fontos különbség, hogy míg az általános csoportmentesség 53. cikke lehetőség ad hoc (azaz támogatási programokon

---

a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. december 16-i 1388/2014/EU bizottsági rendelet ([2014]HL L 369., 2014.12.24., 37–63. o.)

<sup>3</sup> A csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek közé a következőket soroljuk: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1407/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013. 12.24. 1.o.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1408/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013.12.24., 9–17. o.), és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 190., 2014.6.28., 45–54. o.).

kívüli) támogatás és támogatási program<sup>4</sup> mentesítésére (projektenként 100 millió euróig), az 54. cikk alapján csak támogatási programok mentesíthetők (támogatási programonként évente 50 millió euróig).

Viszont az általános csoportmentességi rendelet (72) preambulum-bekezdése egyértelműen kimondja, a versenytorzulás nagyobb valószínűsége miatt általánosságban nem lehet mentesíteni olyan tevékenységeket, amelyek – noha lehetnek kulturális szempontjaik – túlnyomóan kereskedelmi jellegűek, így például az (írott és elektronikus) sajtótermékeket és magazinokat. Továbbá, a támogatható kulturális célok és tevékenységek jegyzéke, amelyet az 53. cikkben találunk, nem tartalmazhat olyan kereskedelmi jellegű tevékenységeket, mint a divat, a tervezés vagy a videojátékok. Az Egyesült Királyság SA. 36139 (2013 / C) (ex 2013 / N) bizottsági határozattal jóváhagyott videojátékok adórendszeréről szóló támogatási programjában úgy ítélte meg a Brit Filmin-tézet, hogy a videojáték vállalatok termékei is megfelelnek a kulturális tesztnek, viszont a Bizottság a határozatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az alkalmazandó teszt nem biztos, hogy alkalmas arra, hogy a támogatással csak a kulturális tartalmú videojátékok jussanak támogatáshoz anélkül, hogy azzal indokolatlanul torzítsák a versenyt. Ebből is látszik, hogy habár az állami támogatások esetében a tagállamok hatásköre annak eldöntése, hogy mit ruháznak fel kulturális tartalommal, ha nem az általános csoportmentességben megadott kulturális célokra vagy tevékenységekre kívánnak támogatást nyújtani, az EUMSZ 108. cikk alapján bejelentett programjaikban kötelesek megfelelően alátámasztani, hogy a támogatás kellően hozzájárul a kultúra és a kulturális örökség megőrzéséhez.

---

<sup>4</sup> Olyan intézkedés, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésekre lenne szükség – az intézkedésben általában és absztrakt módon meghatározott vállalkozások számára egyedi támogatást lehet odaítélni, valamint olyan intézkedések, amelyek alapján egy konkrét projekthez nem kapcsolódó támogatás egy vagy több vállalkozás számára határozatlan időre és/vagy határozatlan összegre vonatkozóan nyújtható (az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 15. pontja).

## **2. A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás**

Az 53. cikk egy hosszú listát ad arról, hogy melyek azok a kulturális célok és tevékenységek, amelyek támogatásban részesülhetnek. A felsorolás alapján ilyen például a múzeum, könyvtár, színház, operaház, koncertterem, a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség, folklórhagyományok és a kézművesség, művészeti vagy éppen egy kulturális esemény, előadás, fesztivál, kiállítás és a zenei tevékenység. De ide tartozhat az állatkertek támogatása is, mivel, figyelembe véve a vadon élő állatok állatkertben tartásáról szóló, 1999. március 29-i 1999/22/EK tanácsi irányelvben az állatkertekre vonatkozó kötelezettségeket, valamint tekintettel a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvben kihangsúlyozott természetes élőhelyek és fajok fontosságára, az állatkerteket a fent említett listában szereplő természetes örökségnek lehet tekinteni, amennyiben az érintett hatóságok hivatalosan természeti örökségnek nyilvánítják.

Ugyanakkor sporteseményekkel kapcsolatban az 53. cikk nem alkalmazható, így például egy nemzetközi autóverseny szervezését és a reklámozását nem lehet kultúrával kapcsolatos tevékenységként kezelni.

A rendelet különbséget tesz a támogatások célja szerint, azaz hogy beruházással vagy működéssel kapcsolatos tevékenységek költségei kerülnek támogatásra. Az írott vagy elektronikus formában közzétett sajtótermékekre és magazinokra nem adható sem beruházási, sem működési támogatás.

Beruházási típusú támogatás esetén a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek minősülnek elszámolható költségeknek. A támogatás fordítható<sup>5</sup> akár valamilyen kulturális örökség megszerzésének költségeire, a tárgyi és szellemi kulturális örökség megőrzésének és helyreállításának a költségeire, egy infrastruktúra kiépítésére, modernizálására vagy megvásárlására, speciális szükségletű személyek hozzáférési lehetőségeinek (például

<sup>5</sup> A pontosabb felsorolást az általános csoportmentességi rendelet 53. cikk (4) bekezdése adja.

fogyatékosrámpák és -liftek, múzeumokban Braille-írással feliratok, megérinthető kiállítási tárgyak) javításával kapcsolatos költségekre, a kulturális projektek, tevékenységek, együttműködési és csereprogramok költségei, valamint a tárgyi eszközök közé tartozik még a kulturális infrastruktúrához közvetlenül kapcsolódó hangszerek, bútorok beszerzése is.

A létrejött vagy megújult infrastruktúrát – időbeli vagy térbeli kapacitását – évente legalább 80%-ban kulturális célra kell használni ahhoz, hogy az az 53. cikk szerinti támogatásban részesülhessen. Tehát például, amennyiben a múzeumban ajándékbolt és kávézó is üzemel, a térbeli kapacitása lenne az irányadó, tekintettel arra, hogy az infrastruktúrán belül lettek felosztva a terek kulturális és nem kulturális tevékenységek szerint. Az időbeli kapacitást akkor kell figyelembe venni, amikor ugyanazt az infrastruktúrát különböző időpontokban használják kulturális és nem kulturális célokra (például koncertterem, amit konferenciák tartására adnak bérbe).

Az intézmények modernizálásukhoz – különös tekintettel a hatékony energiafelhasználást lehetővé tevő beruházásaik finanszírozására – is igénybe vehetik az általános csoportmentesség adta lehetőségeket. Az energiahatékonysági támogatásra főszabályként az általános csoportmentességi rendelet 7. szakasza (környezetvédelmi támogatás) alkalmazandó, viszont a kulturális intézményekben vagy természeti örökséggé nyilvánított emlékművekben, történelmi emlékhelyeken és épületekben végrehajtott energetikai infrastruktúrák kiépítésének vagy fejlesztésének támogatása az 53. cikk alapján is lehetséges.

A beruházási támogatásnál a támogatások összege nem lehet nagyobb, mint az elszámolható költségek és a beruházás működési eredményének a különbsége. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni. A működési eredmény, definíciója szerint a beruházás adott időtartama alatti diszkontált bevételek és diszkontált működési költségek közötti különbség, amennyiben ez a különbség pozitív. Az említett beruházás adott időtartama annak gazdasági élettartamára utal, amely időszak alatt a nyereséget termel és vesztesége merül fel. A kulturális szektorban az árfolyam diszkontálásakor alkalmazott ráta a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló

bizottsági közleményben<sup>6</sup> van meghatározva. Ezt a közleményt kell használni a nettó jelenérték számításakor a támogatás minden részénél. Ha a működési költség egyenlő vagy meghaladja a működési bevételt, nem lenne működési eredménye az infrastruktúrának. Azonban nem lehet kizárni, hogy a beruházás maradványértékének hozzáadásával ebben a számításban a bevételek növekedésével megkapjuk a működési eredményt. Ezért, ha a beruházásnak van maradványértéke, azt mindig figyelembe kell venni a beruházás diszkontált működési eredményének számításakor. A beruházás bevételeinek kiszámításakor az ésszerűen várható bevételeket kell figyelembe venni, és ez attól is függ, hogy milyen típusú az infrastruktúra (azaz egy múzeumnak belépők és helyiségek bérlete jelentik az ésszerűen várható működési bevételeket).

A működési típusú támogatás esetén az elszámolható költségek lehetnek a kulturális intézményhez vagy örökségi helyszínhez és tevékenységhez való nyilvános hozzáférés javításával kapcsolatos költségek, ide értve a digitalizálással és új technológiák használatával, valamint a fogyatékos személyek hozzáférési lehetőségeinek javításával kapcsolatos költségeket is. Továbbá ide sorolhatók a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó működési költségek (azaz a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó ingatlanok és kulturális helyszínek bérlete vagy lízingje, utazási, anyag- és felszerelési költsége, kiállítások és színpadi díszletek építészeti elemei, eszközök, szoftverek és felszerelések kölcsönzése, bérlete és amortizációja, szerzői jogi védelem alatt álló alkotásokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogokkal kapcsolatos költségek, promóciós költség). Valamint ide tartoznak még az intézet vagy örökségi helyszín, illetve projekt személyi jellegű ráfordításai is.

Működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és ésszerű nyereséget fedező összeget. Ezt megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani. A működési költségek közé tartoznak az olyan költségek, mint a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses

<sup>6</sup> A referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közlemény.  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0119\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0119(01)&from=EN)

szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az adminisztrációs költségek, de ha az értékcsökkenési és a finanszírozási költségeket beruházási támogatásból fedezték, azok nem tartoznak a felsorolásba. A finanszírozási költség lehet például egy pénzügyi intézménnyel kötött kölcsönszerződés költsége, ahol a kölcsön kezelési díja jelenti a pénzügyi eszköz költségét.

A kultúrával kapcsolatban elszámolható költségek köre elég széles. Abban az esetben például, amikor egy múzeum új kiállítást kíván szervezni, és a látogatók számára kidolgozott – a múzeum számára új – programok miatt szükséges a múzeum alkalmazottainak képzése, a képzéseken való részvétel költségei is támogathatók a kulturális célú támogatási kategória szabályai alapján, amennyiben a képzések költsége a kiállítás megszervezésének és felállításának a költségei részének tekinthetők.

### **3. Audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok**

Az általános csoportmentességi rendelet 54. cikke alapján a kulturális jellegű audiovizuális alkotásokra irányuló forgatókönyvíráshoz, fejlesztéshez, gyártáshoz, terjesztéshez és promócióhoz biztosított támogatási programok részesülhetnek támogatásban abból a célból, hogy ezzel segítse a kulturális sokféleség előmozdítását. Mivel csak kulturális termékhez lehet nyújtani a támogatást, ezért a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy a támogatott produkció ténylegesen kulturális tartalommal rendelkezzen. Ugyanakkor a támogatást nem lehet egy meghatározott gyártási tevékenységekre vagy a gyártási lánc egyes elemeire vonatkoztatni, sem pedig egy filmstúdió infrastruktúrájára. A Bizottság 2001. évi filmművészeti közleménye<sup>7</sup> szerint, amennyiben a támogatást a film költségvetésének egyes tételeihez kötnék, ez az egyes támogatott tételeket szolgáltató ágazatok tagállam általi előnyben részesítését jelenthetné és összeegyeztethetetlen volna a Szerződéssel. A

<sup>7</sup> A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról szóló bizottsági közlemény ([2013] HL C 332., 2013.11.15., 1–11. o.).  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:332:0001:001:HU:PDF>

meghatározott audiovizuális alkotás készítéséhez nyújtott támogatásnak hozzá kell járulnia az alkotás teljes költségvetéséhez.

A támogatásnak nem csak a saját állampolgárok lehetnek a címzettjei, és nem követelhető meg a kedvezményezettektől az sem, hogy a nemzeti kereskedelmi jog értelmében alapított vállalkozásként működjenek (az egyik tagállamban alapított és a másikban állandó fiók vagy képviselet révén működő vállalkozásoknak is jogosultnak kell lenniük a támogatásra, illetve csak a támogatás folyósításakor kell teljesülnie a képviseletre vonatkozó követelménynek).

Az 54. cikkben belül a gyártási támogatás esetében elszámolható költségeknek számít az audiovizuális alkotások gyártásának teljes költsége, beleértve a fogyatékossgal élő személyeket segítő akadálymentesítéssel kapcsolatos költségeket. Gyártás-előkészítési támogatás esetében a forgatókönyvírással és az audiovizuális alkotások fejlesztésével kapcsolatos költségek, a terjesztési célú támogatás esetében: az audiovizuális alkotások terjesztésével és promóciójával (többek között filmfesztiválokon történő) kapcsolatos költségek minősülnek elszámolhatónak.

Elképzelhető, hogy a tagállamok területhez kötött ráfordítási kötelezettségektől teszik függővé a támogatásnyújtást, amelyek értelmében a támogatást nyújtó hatóságok arra kötelezik a filmproducereket, hogy a filmgyártási költségvetés egy bizonyos hányadát meghatározott területen költsek el, vagy az adott audiovizuális alkotás gyártására nyújtott támogatás nagyságát meghatározhatják a támogatást nyújtó tagállamban filmkészítési tevékenységre fordított kiadás százalékában, azaz úgy alakítják ki a támogatási programokat, hogy a lehető legtöbb filmkészítési tevékenységet folytassák a gyártók a támogatást nyújtó tagállamban. E megkötéseket korlátok közé kell szorítani, a tagállamok meghatározhatják a területükön folytatandó filmkészítési tevékenység minimális (teljes gyártási költségvetés 50 %-át) és maximális (a teljes gyártási költségvetés 80 %-át) szintjét.

Az európai audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok támogatása is megvalósítja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatás fogalmi elemeit. Az ide tartozó alkotások gyártásának támogatásával is az a cél, hogy ösztönözzék az olyan alkotások létrehozását, amelyek alapvetően a nemzeti és az európai kultúrát hivatottak támogatni. A filmgyártás és -forgalmazás kiemelkedik közülük, hiszen nemcsak kulturális, hanem jelentős gazdasági hatással is rendelkezik. Ezen felül a filmproducerek tevékenysége és a

filmforgalmazás is nemzetközi, így a tagállamok közötti kereskedelmet is befolyásolja, mindemellett az ilyen jellegű támogatásban részesülő producerek és audiovizuális alkotások pénzügyi előnybe, következésképpen tehát versenyelőnybe kerülhetnek a filmszakmai támogatásban nem részesülő filmekkel szemben.