

Állami támogatások joga

26 (2015/6.)

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

E-mail: 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

TARTALOM

POTVORSZKI Gábor

Az Európai Bizottság határozatai kereskedelmet
nem érintő, így állami támogatásnak nem minősülő
infrastruktúrafejlesztések ügyében 3

KULIN-PINTÉR Veronika

Képzési támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján 25

STAVICZKY Péter

A reptéri árképzés szelektivitása – tanulságok
a Hansestadt Lübeck-ítélet alapján 33

Ulrich SOLTÉSZ

Az európai állami támogatási szabályok új rendszere
(Fordította SZIRBIK Miklós) 45

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG HATÁROZATAI KERESKEDELMET NEM ÉRINTŐ, ÍGY ÁLLAMI TÁMOGATÁSNAK NEM MINŐSÜLŐ INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉSEK ÜGYÉBEN¹

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: nem állami támogatás, tagállamok közti kereskedelem, Európai Bizottság, határozat, infrastruktúrafejlesztés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2015. április 29-én hét határozatot² hozott olyan támogatási intézkedésekről, amelyekről úgy ítélte meg, hogy azért nem tartalmazznak állami támogatást, mert nem érintik a tagállamok közti kereskedelmet. A kereskedelem érintettségéről szóló ilyen megállapítás ritka és kivételes. A Bizottság részéről talán jelzésértékű a tagállamok felé, hogy az állami támogatás fogalmának évekig tartó kiszélesítését követően eljött az idő a fogalom szűkítésére.

A támogatási intézkedések közül három kórházat vagy klinikát érint a csehországi Hrádec Královéban (SA.37432), valamint a németországi Durmersheimban (SA.37904) és Bad Nenndorfban (SA.38035), a másik

¹ Az eredeti cikket (a Bevezetés 1–2. bekezdése és Lauwersoog kikötő kivételével) írta Phedon NICOLAIDES, címe: *Germany Scores a Hat-trick on Non-Aid Measures!* A cikk elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/2791>

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

² State Aid: *Commission gives guidance on local public support measures that can be granted without prior Commission approval*. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm

négy pedig kieli tanácsadói szolgáltatásokra (SA.33149), a holland Lauwersoog kikötőjére (SA.39403), egy skóciai kültéri képző központra (SA.37963), valamint egyesült királysági golfklubokra (SA.38208) vonatkozik. Ez a cikk a hét támogatási intézkedés ügyében hozott határozatok alapján ad áttekintést a tagállamok közti kereskedelmet érintő kérdésekről. Tekintettel arra, hogy a Bizottság indoklása valamennyi esetben ugyanaz, a cikk a legkorábbi ügyet vizsgálja alaposabban az abban lefektetett alapelvek mentén, és a többi esetben csak a Bizottság által a kereskedelemre gyakorolt hatás szempontjából meghatározónak bizonyuló tények bemutatására szorítkozik.

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2012. május 8-án kiadott közleményében³ fejtette ki azon szándékát, hogy 2014. január 1-jéig megreformálja az állami támogatási intézkedések Uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó másodlagos joganyagot (*State Aid Modernisation*). A modernizáció keretében a Bizottság célja, hogy egységes elvek és megközelítés alapján konzisztens állami támogatási joganyagot teremtsen. A reform fő céljai többek között az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, valamint a Bizottság munkaterhének csökkentése annak érdekében, hogy a fontosabb, a kereskedelemre és versenyre szignifikáns torzító hatással lévő ügyekre tudjon koncentrálni. A jelen cikkben bemutatott ügyekben hozott határozatok azért is bírnak kiemelt jelentőséggel elsősorban a tagállamok és érdekelt felek részére, mert egyfajta iránymutatást adnak azokra az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó esetekre, amelyekkel nem kell a Bizottság elé menni, előzetes véleményét, hozzájárulását kikérni a támogatás nyújtásához és az általános csoportmentességi rendelet⁴ szabályait sem kell alkalmazni.

³ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

⁴ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet. [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. o. 78. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>

Alapszabályként az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében szereplő feltételeknek (állami forrás, szelektivitás, előny a gazdasági tevékenységet végző kedvezményezettnél, tagállamok közti kereskedelem érintettsége, valamint a verseny torzulása vagy ennek veszélye) egyszerre kell teljesülniük ahhoz, hogy az Unió versenyjogi szabályokat alkalmazni kelljen. Ez utóbbi kettő feltétel fennállását, azaz a tagállamok közti kereskedelem érintettségét, illetve a versenyre gyakorolt torzító hatás meglétét a Bizottság rendszerint vélemezte, vélelmezi azon okból kifolyólag, hogy az Unió jelenlegi gazdasági integrációs foka miatt a vállalkozások közötti versenyt korlátozó támogatás nagy valószínűséggel automatikusan érinti a tagállamok közötti kereskedelmet is. Amennyiben tisztán helyi hatást kifejtő tevékenységre nyújtják a támogatást (pl. az adott tagállamon belül a kedvezményezett földrajzilag lehatárolható területen végez árukereskedelmet vagy nyújt szolgáltatást), az adott tevékenység nagy valószínűséggel nem fog más tagállamból keresletet elvonzani és piacot elvinni. A támogatásnak nem vagy legfeljebb marginális előrelátható hatása lehet a határon átnyúló ágazati beruházásokra vagy vállalkozás alapítására az Unió belső piacán. A tagállamok közti kereskedelem 'érintetlensége' különösen a Leipzig-Halle-ítélet⁵ tükrében – amely az infrastruktúra jövőbeli gazdasági hasznosításának függvényében határozza meg, hogy az intézkedés az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik-e – nyer értelmet, vagyis elképzelhető olyan, gazdasági célú tevékenység, mely nincs hatással a tagállamok közti kereskedelemre.

A fent hivatkozott határozatok alapján a következő útmutatás szűrhető le a tagállamok közti kereskedelem érintettségével kapcsolatos legújabb bizottsági gyakorlatot illetően:

1. A kereskedelemre gyakorolt hatás nem szükségszerűen közvetlen, jelentős vagy tényleges, lehet csak közvetett, kismértékű vagy valószínű, de nem lehet pusztán hipotetikus. Hiteles bizonyíték alapján be kell tudni mutatni, hogy az adott intézkedés a kereskedelmet várhatóan nem csak marginálisan fogja érinteni.

⁵ A Leipzig/Halle-ügyben (*Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig/Halle kontra Bizottság*; T-455/08. sz. ügy. Egyesített ügyek T-443/08, T-455/08.) hozott ítélet versenyjogi következményeiről bővebben: Állami Támogatások Joga, 2012/3. Elérhető: <http://www.atj.versenyjog.com/>

2. A kereskedelmet közvetlenül az ügyfélnek, felhasználónak vagy fogyasztónak való termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, közvetve pedig a kedvezményezett vállalkozás be- vagy kiáramló beruházása, letelepedése vagy más, határon átnyúló műveletei érinthetik.
3. A bemutatott esetekben a kereskedelemre gyakorolt várható hatás marginális, nem jelentős vagy nagyon valószínűtlen az alábbi okokból kifolyólag:
 - a szóban forgó szolgáltatások kifejezetten a helyi felhasználók szükségleteinek kielégítésére irányulnak,
 - a szolgáltatásokat helyi felhasználók és betegek érdekében nyújtják vagy
 - a szolgáltatások üzletszerűen csak helyi szinten nyújthatók.
4. A figyelembe vett bizonyíték:
 - a tényleges tevékenység földrajzi kiterjedése és vonzásterülete,
 - az ügyfelek vagy felhasználók száma és származása,
 - a múltbeli adatok és gyakorlatok csakúgy, mint a jövőbeli lehetséges fejlesztések,
 - kereskedelmen vagy letelepedésen keresztüli piacra való belépési ösztönzők.

Az alábbiakban az egyes esetek kerülnek bemutatásra a kereskedelemre gyakorolt hatás és a tagállamok közti kereskedelem érintettsége szempontjából, kiemelve az egyes ügyek sajátosságait.

2. SA.33149: Wirtschaftsbüro Gaarden⁶

A Wirtschaftsbüro Gaarden egy Kiel városa által tulajdonolt és működtetett projektársaság, mely elsősorban természetes személyeknek, újonnan létrehozott vállalkozásoknak és KKV-knak letelepítési szándékkal, Kiel-Gaarden (Kiel városának hátrányos helyzetű, városfejlesztési alapok által támogatott térsége) gazdasági aktivitásának és vonzóképességének növelése céljából térítésmentesen információt és tanácsadó szolgáltatást nyújt, kizárólag helyben.

⁶ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cas/es/255742/255742_1654058_82_2.pdf.

A Bizottság állami támogatás megállapíthatóságára vonatkozó értékelésében kizárólag a kereskedelemre gyakorolt hatás vizsgálatára szorítkozott.

„(16) A támogatás még abban az esetben is alkalmas lehet arra, hogy érintse az Unión belüli kereskedelmet, ha a kedvezményezett közvetlenül nem érintett a határon átnyúló kereskedelemben, például akkor, ha a támogatás hatására más tagállamok vállalkozásai számára megnehezedhet a piacra jutás vagy a letelepedés jogának gyakorlása a helyi kínálat fenntartásának vagy növelésének eredményeként.”

„(17) A joggyakorlat szerint a Bizottság nem köteles a releváns piacokon a tényleges helyzet gazdasági elemzésének elvégzésére, a kedvezményezett vállalkozások piaci részesedésének, a versenytárs vállalkozások piaci pozíciójának meghatározására vagy a tagállamok közti kereskedelmi forgalom elemzésére. A jogszerűtlenül nyújtott támogatások esetében a Bizottság nem köteles igazolni a támogatásnak a versenyre és kereskedelemre gyakorolt tényleges hatását.”

„(18) Mindazonáltal az Unión belüli kereskedelemre gyakorolt hatás nem lehet pusztán hipotetikus vagy feltételezett. Az intézkedés előrelátható hatásaira alapozva meg kell határozni, hogy az intézkedés miért torzítja a versenyt vagy fenyeget azzal, és milyen hatást gyakorol a tagállamok közti kereskedelemre.”

„(19) E tekintetben a Bizottság néhány esetben (ld. lábjegyzetben a Bizottság N 258/2000. sz. szabadidős célokat szolgáló medence Dorstenben [Németország]⁷, C10/2003. sz. rekreációs célokat szolgáló non-profit kikötők Hollandiában⁸, N 458/2004. sz. Editorial Andaluza Holding [Spanyolország]⁹, SA.33243 sz. Jornal de Madeira [Portugália]¹⁰, SA.34576 sz. Jean Piaget Continuing Care Unit [Portugália]¹¹,

⁷ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf

⁸ A határozat elérhető az Unió Hivatalos Lapjában: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0114&from=EN>

⁹ A határozat elérhető az Unió Hivatalos Lapjában: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2005.131.01.0010.01.ENG

¹⁰ A határozat elérhető az Unió Hivatalos Lapjában: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2011:360:TOC>

¹¹ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244237/244237_1405528_121_2.pdf

N 543/2001. sz. kórházak számára nyújtott beruházási kedvezmények [Írország]¹² ügyekben hozott határozatait) megállapította, hogy bizonyos tevékenységek pusztán helyben fejtik hatásukat. Célszerűnek tűnik különösen annak ellenőrzése, hogy a kedvezményezett az adott tagállamon belül korlátozott területen végez-e termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtás, és valószínű-e, hogy más tagállamból keresletet vonz el, továbbá, hogy előreláthatóan marginálisnál nagyobb mértékű hatást gyakorol-e az intézkedés a határon átnyúló beruházásoknak vagy a vállalkozások letelepedésének feltételeire.”

Más szóval a kereskedelem közvetlenül a behozatal és a kivitel, illetve közvetve a be- és kiáramló beruházások befolyásolásán keresztül lehet érintett.

Az esetjogban lefektetett alapelvek bemutatását követően a Bizottság az adott ügy tényállását vizsgálta.

„(20) A jelen esetben a Bizottság információt kért a német hatóságoktól. A német hatóságok a támogatási intézkedés tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányára vonatkozóan lényeges tényeket és érveket mutattak be a Bizottságnak. Ezek alapján a Bizottság az alábbi következtetésekre jutott.”

Vagyis a kereskedelemre gyakorolt hatás empirikus úton bizonyítandó tényező: nem lehet pusztán feltételezni a meglétét, valós bizonyítékon kell alapulnia.

„(21) Azzal a földrajzi területtel kapcsolatban, amelyen belül a kedvezményezett által nyújtott szolgáltatások versenyezhetnek, a Bizottság megjegyzi, hogy a kedvezményezett tevékenysége annak jellegére és léptékére figyelemmel tisztán helyi jellegű. A nyújtott szolgáltatások egy teljes mértékben helyi jellegű piacot fednek le, nevezetesen Kiel városának egy részét (Kiel mintegy 242 000 fős összlakosságából Gaarden városrészben csak 19 ezren laknak), és a célcsoportjuk a mikrovállalkozások, és a szolgáltatásnyújtó személyzetének száma is nagyon alacsony. A térség gazdaságára a kisüzemi struktúra jellemző. A Bizottság megjegyzi, hogy a panasztevő szintén csak helyi szintű tevékenységekkel bír. A különböző elemek átfogó értékelése alapján a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó szolgáltatásokkal kapcsolatos verseny tisztán helyi szintű, mivel azok Kiel városának egy részére

¹² A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/135870/135870_435761_20_2.pdf

korlátozódnak, és így nem valószínű, hogy a szolgáltatások ügyfeleket vonzana el más tagállamokból.”

„(22) A határokon átnyúló beruházások vagy a vállalkozásalapítás feltételeire gyakorolt hatással kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy nincs bizonyíték arra, hogy lennének olyan határon átnyúló befektetések, amelyek társadalmilag hátrányos helyzetű városi térségekben mikrovállalkozásoknak való alapvető tanácsadási szolgáltatás nyújtására irányulnának. Nem látható előre tehát, hogy a támogatás hatást gyakorolna a határon átnyúló beruházásokat vagy az üzleti tanácsadást nyújtó szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások letelepedését meghatározó feltételekre.”

3. SA.37904: Gyógyászati központ Durmersheimben¹³

Az ügy egy, a németországi Durmersheimben található olyan régi iskolaépületet érintett, amelyet a város önkormányzata eredetileg orvosok elszállásolására újjátartott fel, de végül bérbe adta a Klinikum Mittelbaden számára piaci ár alatt. A Baden-Baden tulajdonában levő Klinikum Mittelbaden négy kórházat, három gyógyászati központot és több ellátó intézményt működtet kizárólagosan Mittelbaden régióban. A bérleti szerződést 15 évre kötötték. A közüzemi költségek és díjak nélküli havi bérleti díjat 7980 euróban állapították meg a 950 m² alapterületű épületre (azaz a négyzetméterenkénti havi bérleti díj 8,4 euró volt). A panasztevők az állították, hogy a piaci ár legalább 10 euró.

Az ügy háttérében az áll, hogy a Bizottsághoz panasz érkezett, mely szerint a baden-württembergi tartományban lévő Durmersheim önkormányzata piaci ár alatt ad bérbe létesítményeket a Klinikum Mittelbaden gyógyászati központnak. A központ általános gyógyászati szolgáltatásokat nyújt a helyi lakosságnak, amelyekre helyi szinten van verseny. A nyelvi különbségekből és a nemzeti egészségügyi vagy biztosítási rendszerek jellemzőiből adódóan az általános gyógyászati szolgáltatásokra vonatkozóan valószínűtlen a határon átnyúló

¹³ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/255736/255736_1654238_57_2.pdf

kereskedelem. Sőt, a központ szerény méretét és a bérleti díj mértékét figyelembe véve bármely lehetséges előny korlátozott, a támogatás hatásai pedig elhanyagolhatók, a kedvezményezett pedig nem folytat a helyi szinten túlmutató tevékenységet.

„(16) Jelen esetben a Bizottság mindenekelőtt megjegyzi, hogy a támogatási intézkedés kedvezményezettje Baden-Baden város és Rastatt megye tulajdonában van, és csak Mittelbaden régióban (Baden-Baden, Rastatt, Rühl és Forbach városokban) aktív. A gyógyászati központban a kedvezményezett működési területét illetően általános gyógyászati szolgáltatásokat nyújtanak, így például gyermekgyógyászati, ortopédiai és sebészeti járóbeteg-ellátást. Ráadásul a Mittelbaden Klinikum más létesítményeiben nyújtott szolgáltatások szintén az adott terület lakosságát célozzák meg. Az a tény, hogy a Klinikum Mittelbaden pl. ortopédiai ellátást is nyújt a baden-badeni gyógyászati központjában (amely kb. 20 km-re található Dürmersheim városától), tovább erősíti azt a véleményt, hogy az általa működtetett egyes központok helyi vonzóképességgel és vonzásterülettel bírnak.”

„(17) A kedvezményezett által nyújtott általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások továbbá olyan egyedi jellemzőkkel bírnak, amelyek megkülönböztetik azokat más egészségügyi és gyógyászati szolgáltatásoktól. Például az egészségügyi szolgáltató megválasztását erősen befolyásolja a beszélt nyelv és a nemzeti egészségügyi vagy költségtérítési rendszer jellemzői, amelyeknek köszönhetően a betegek adminisztratív szempontból egyszerűbben juthatnak ellátáshoz az adott tagállamon belül. A helyben elérhető általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások ezen jellemzői különösen valószínűtlenné teszik a határon átnyúló versenyt. Ebben a vonatkozásban a Bizottság több esetben úgy vélte, hogy bizonyos tevékenységek az egyedi körülményeikből adódóan tisztán helyi hatást fejtenek ki, így nincsenek hatással a tagállamok közti kereskedelemre, amennyiben a következő feltételek teljesülnek. Először is, a kedvezményezett árut vagy szolgáltatást az adott tagállamon belül korlátozott területen nyújt, és nem valószínű, hogy más tagállamból is vonzana vevőket. Másodszor, nem állapítható meg elegendő fokú valószínűséggel az, hogy a támogatási intézkedés előreláthatóan marginálisnál nagyobb mértékű hatást gyakorol a határon átnyúló beruházásoknak vagy a vállalkozások letelepedésének feltételeire. Így a Bizottság már korábban úgy vélte, hogy

a relatíve kis földrajzi térségben szokásosan nyújtott általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások nem érintik a tagállamok közti kereskedelmet, mivel ezen szolgáltatások között kizárólag helyi szinten van verseny. Bár a Bizottság elismeri, hogy Durmersheim közel esik a francia határhoz, a klinika által nyújtott szolgáltatások jellemzői alapján úgy véli, hogy a támogatási intézkedés előreláthatólag nem érinti a tagállamok közti kereskedelmet.”

„(18) A határon átnyúló beruházás és vállalkozásalapítás feltételeire gyakorolt hatást illetően elmondható, hogy a kedvezményezett a helyi általános egészségügyi szolgáltatási piacon kívül más piacon nem aktív. Ezért a támogatás közvetve nem tudja erősíteni egy, a nemzetközi piacon aktív vállalkozás piaci pozícióját. Az a tény, hogy a panaszosok a szóban forgó gyógyászati központhoz közel, Németországban rendelő egyéni orvosok, további bizonyíték arra, hogy a támogatási intézkedés főleg a helyi versenyre van hatással, ha egyáltalán van ilyen hatása, de a tagállamok közti kereskedelemre nem.”

„(19) Végül a Bizottság rögzíti, hogy a panaszosok állítása szerint az önkormányzat által a bérleti szerződés eredményeképpen a Klinikum Mittelbaden részére nyújtott előny összege korlátozott mértékű akkor is, ha valóban piaci ár alatt állapodtak meg a felek, mivel a Klinikum Mittelbaden által fizetett négyzetméterenkénti 8,4 eurós havi bérleti díj mindössze 1,6 euróval kevesebb a feltételezett – a gyógyászati szolgáltatáshoz szükséges berendezések nélküli – piaci árhoz képest. A Bizottság megjegyezte, hogy a támogatás, már amennyiben állami támogatásnak minősülne, a de minimis (csekély összegű) támogatás értékhatár alatt maradna.

Ha a támogatás mértéke négyzetméterenként 1,6 euró lenne, a támogatás havi összege 1520 euró, az éves összeg 18 240 euró (1520 x 12), három éves periódusra pedig 54 720 euró lenne, ami valóban alacsonyabb a de minimis támogatásra vonatkozó korlátnál.

4. SA.38035: Ortopéd gyógyászatra és traumatológiára szakosodott rehabilitációs klinika¹⁴

A Bad Nenndorf fürdővárosban (Alsó-Szászország) található és a város tulajdonában álló 201 férőhelyes ortopéd és traumatológiai beavatkozás utáni rehabilitációra specializálódott klinikának, a Landgrafen-Kliniknek Alsó-Szászország éves átlagban 1,25 millió euró összegű támogatást nyújtott az egészségügyi ellátással kapcsolatban felmerült veszteségek kompenzálására.

A Bizottság úgy véli, hogy a klinika közfinanszírozása nem érinti a tagállamok közti kereskedelmet, ezért elviekben nem minősül állami támogatásnak, mert a klinika által nyújtott szolgáltatások tisztán helyi természetűek, valamint a Landgrafen-Klinik közfinanszírozása soha nem vonzott el jelentős beruházást a régióba, sem nem állított akadályt vállalkozások alapítása elé (valójában több mint 20 rehabilitációs klinika van a térségben).

„(13) Jelen esetben a Bizottság először is rögzíti, hogy Landgrafen-Klinik által nyújtott szolgáltatások tisztán helyi természetűek, és földrajzilag korlátozott területen érhetők csak el. A német hatóságok érvelelése szerint 2013-ban a Landgrafen-Klinik által kezelt 3080 páciensből (ebből 2932 fekvő- és 148 járóbeteg volt) egy sem érkezett más tagállamból. Sőt, a klinikán kezelt betegek 90%-a alsó-szászországi illetőségű volt. Úgy tűnik, hogy Bad Nenndorf városának, ahol a klinika található, nincs nemzetközi vonzereje fürdővárosként. 2013-ban a Bad Nenndorfban eltöltött vendégéjszakák száma 249 106 volt, ami korlátozott turisztikai tevékenységre utal.”

„(14) A Bizottság megjegyzi, hogy a Landgrafen-Klinik rehabilitációs alapellátást nyújt, beleértve a fiziko-, foglalkozás-, rehabilitációs gyógyászati és fizioterápiát, de komplex egészségügyi ellátást nem biztosít. Az ilyen egyszerű egészségügyi ellátásokért a páciens többnyire nem akar messzire utazni. Mivel a klinika betegei mozgáskorlátozottak, ez tovább csökkenti a hajlandóságukat arra, hogy a versengő egészségügyi ellátásért más térségbe utazzanak. Az ilyen általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások továbbá olyan egyedi jel-

¹⁴ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257187/257187_1653215_83_2.pdf.

lemzőkkel bírnak, amelyek megkülönböztetik azokat más egészségügyi és gyógyászati szolgáltatásoktól. Például az egészségügyi szolgáltató megválasztását erősen befolyásolja a beszélt nyelv és a nemzeti egészségügyi vagy költségtérítési rendszer jellemzői, amelyeknek köszönhetően a betegek adminisztratív szempontból egyszerűbben juthatnak ellátáshoz az adott tagállamon belül. A helyben elérhető általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások ezen jellemzői különösen valószínűtlenné teszik a határon átnyúló versenyt. Ezzel kapcsolatban a Bizottság már korábban úgy vélte, hogy a relatíve kis földrajzi térségben szokásosan nyújtott általános egészségügyi és gyógyászati szolgáltatások nem érintik a tagállamok közti kereskedelmet, mivel ezen szolgáltatások között kizárólag helyi szinten van verseny.

„(15) Végül a németországi hatóságok jelezték, hogy a Staatsbad Nenndorf Betriebsgesellschaft mbH és jogelődei több mint 200 éve nyújtanak egészségügyi és rehabilitációs ellátást részben közpénzből finanszírozott intézményeken és vállalkozásokon keresztül. Az évek során azonban ez a közfinanszírozás nem vonzott jelentős beruházást Schaumburg kerületébe vagy Alsó-Szászország tartományba, és nem állított akadályt a piacon hasonló szolgáltatást nyújtó vállalkozás letelepedése elé.”

5. SA.37432: Közkórházak a csehországi Hradec Králové régióban¹⁵

A csehországi Hradec Králové régióban öt közkórház részesül közfinanszírozásban általános gazdasági érdekű szolgáltatásnyújtás ellentételezéseként. A kórházak egy, a régió tulajdonában álló cég kizárólagos tulajdonában vannak. Az átlagos éves támogatási összeg kórházanként kb. 1,6 millió euró.

A Bizottság úgy véli, hogy a közkórházak közpénzből történő finanszírozása nem érinti a tagállamok közti kereskedelmet, ezért elviekben nem minősül állami támogatásnak két okból: egyrészt valamennyi kórház esetében a fő tevékenység a helyi vonzáskörzetben élők egészségügyi ellátása, másrészt pedig nincs olyan jel, ami jelentős, határon

¹⁵ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257188/257188_1653409_55_2.pdf.

átnyúló, a kórházakat érintő beruházásra vagy más tagállamból származó egészségügyi szolgáltató vállalkozás létrehozására utalna.

„(16) A jelen esetben azzal a földrajzi területtel kapcsolatban, ahol a feltételezett kedvezményezettek versenyeznek, a Bizottság először is rögzíti, hogy a szóban forgó kórházak esetében a kórházi tevékenységek két alaptípusa különböztethető meg: a sürgősségi ellátás és tervezett egészségügyi beavatkozások.”

„(17) A sürgősségi ellátás az, amikor a páciens a lehető legrövidebb időn belül ellátására szorul (pl. akkut sérülésnél), és a beteg nincs befolyással a szolgáltatás megválasztására, ezért a nyújtása bármely közkórház feladata, függetlenül a személyzet felkészültségtől, illetve a műszaki berendezések vagy a különböző létesítmények minőségétől. Tehát egy kórház nem tudja befolyásolni, hogy a páciensek mely csoportja fogja igénybe venni a sürgősségi ellátást. Sőt, a beteg az esetek túlnyomó többségében szintén nem tudja befolyásolni azt, hogy melyik egészségügyi létesítmény fogja a sürgősségi ellátást nyújtani. A beteg állapotára figyelemmel rendszerint a hozzá legközelebb eső egészségügyi intézmény lesz az, amely az ellátást biztosítja.

„(18) A tervezett egészségügyi beavatkozások pedig azok a kezelések, amelyek nem tartoznak a sürgősségi ellátási kategóriába. Itt a betegnek lehetősége van arra, hogy megválassza az ezeket a szolgáltatásokat nyújtó egészségügyi létesítményt. Ennek során a páciens figyelembe vehet olyan tényezőket, mint például a személyzet vagy a technikai berendezések minősége, illetve az intézmény hírneve.”

„(19) A Bizottság korábbi határozataiban ugyan elismerte, hogy azon közkórházaknak nyújtott támogatás érintheti a tagállamok közti kereskedelmet, amelyek nemzetközi hírnevet eredményező, magas szinten specializált orvosi szolgáltatásokat nyújtanak, vagy olyan határrégióban helyezkednek el, ahol a páciensek tagállamok közötti mobilitása figyelhető meg (lásdjegyzet: SA.19864 Brüsszel IRIS közkórházának közfinanszírozása), de a Bizottság egyrészt megállapítja azt, hogy a jelen ügyben érintett öt kórház közül egy sem minősül magas szinten specializált, nemzetközi hírnevű kórháznak.”

„(20) Másodszor, a csehországi hatóságok által nyújtott információ alapján a régió tulajdonában lévő öt közkórházat tekintve a Bizottság azonosítani tudta azoknak a Csehországon kívül lakó pácienseknek a

számát, akik a régió közkórházainak tervezett egészségügyi beavatkozási szolgáltatásait igénybe vették.”

„(21) Ha összevetjük a 2013-ban az öt kórház által nyújtott tervezett egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő, Csehországon kívül élő páciensek számát (3 fő) az ugyanezekbe a kórházakba felvett összes beteg számával (267 049 fő), megállapítható, hogy 0,001% azon páciensek aránya, akik más tagállamból vették igénybe a kórházak szolgáltatásait. Sőt, a 2013-at megelőző öt évben ez a szám nem haladta meg a három főt évente, és rendszerint ez alatt maradt a számuk. Ezért az öt kórház szolgáltatásait igénybe vevő, más tagállamban lakóhellyel rendelkező páciensek száma elhanyagolható töredéke a kórházak által ellátott teljes betegszámnak.”

„(22) Harmadszor, a Bizottság megállapítja, hogy a régió tulajdonában levő kórházak fő célja a kórházak vonzáskörzetében élők számára szükséges és hozzáférhető, valamennyi egészségügyi területre kiterjedő ellátás biztosítása. Valamennyi érintett kórház alacsony lélekszámú kisvárosban található [...] Ezért mind az öt közkórház vonzáskörzete tisztán helyi jellegűnek tűnik, mivel a kórházak elsődlegesen a körzetükben lakók szükségleteinek kielégítését szolgálják.”

„(23) Végül a határokon átnyúló beruházások vagy a vállalkozásalapítás feltételeire gyakorolt hatással kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy nincs arra utaló jel, hogy lennének a régió kórházait érintő határon átnyúló befektetések.”

Bár a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, a továbbiakban vizsgálta annak lehetőségét, hogy amennyiben állami támogatásnak minősülne az intézkedés, akkor hogyan lehet összeegyeztethető a belső piaccal. A Bizottság megállapította, hogy a támogatás összeegyeztethetősége az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU határozat alapján biztosítható.

6. SA.37963: Glenmore Lodge, Egyesült Királyság¹⁶

A Glenmore Lodge egy, a skót Felföldön található kültéri képző központ, amely egy közintézményhez tartozik. A központ hegyi ismeretekből, készségekből, kerékpározásból, gyaloglásból tart kurzusokat hegyi sportok edzőinek és oktatóinak, és 665 000 font pénzbeli, illetve 185 000 font értékű egyéb dologi támogatást kapott állami forrásból.

A SportScotland által működtetett és támogatott Glenmore Lodge Scottish National Outdoor Training Centre képzőközpont két területen aktív: egyrészt hegyi sportok edzői és oktatói minősítése céljából tanfolyamokat szervez és az Egyesült Királyság sportirányítási testületei által elismert szakképesítést nyújt, másrészt pedig – az előbbi tevékenységhez képest kisebb mértékben – hegyi készségekből és sportokból tart a nyilvánosság számára elérhető képzéseket. A Bizottság úgy találta, hogy SportScotland által nyújtott támogatás nincs hatással a tagállamok közti kereskedelemre, és ezért nem minősül állami támogatásnak, mert a Glenmore Lodge tevékenysége csak regionális, illetve legfeljebb tagállami szintű célcsoporttal rendelkezik, valamint nincs arra bizonyíték, hogy az általa nyújtott ilyen jellegű szolgáltatások hatással lennének a határon átnyúló beruházásokra vagy vállalkozásalapításra.

„(15) A jelen esetben azzal a földrajzi területtel kapcsolatban, ahol a feltételezett kedvezményezett versenyez, a Bizottság először is megállapítja, hogy a nyújtott szolgáltatások helyi piacot látnak el.”

„(16) A Bizottság rögzíti, hogy a Glenmore Lodge két különböző tevékenységet végez. A tevékenység első típusa olyan kurzusok szervezéséből és minősítéséből áll edzők és oktatók részére, amelyek alapján a különböző sportok nemzeti irányító testületei szakképesítést adhatnak.”

„(17) A Glenmore Lodge ügyfeleinek kb. fele ilyen jellegű képzésen vesz részt.”

„(18) Ezek a tanfolyamok a jellegükből adódóan a Skóciában (vagy legfeljebb az Egyesült Királyságban) lakóhellyel rendelkező ügyfeleket célozzák meg.”

¹⁶ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256221/256221_1657697_67_2.pdf.

„(19) Ami a kurzusok második típusát, a nyilvánosság számára elérhető készségfejlesztő tanfolyamokat illeti, a Glenmore Lodge a résztvevők számára személyre szabott képzéseket ajánl, amelyek célja új kültéri szakismeretek elsajátítása, illetve kültéri sportolási készségek és ismeretek fejlesztése. Ez a tevékenység az irányító testületek által elismert kurzusokhoz képest másodlagos; a célja, hogy a SportScotland által támogatott kurzusok mellett kiegészítő jövedelmet termeljen a Glenmore Lodge számára. Az elérhető információk alapján a Bizottság úgy véli, hogy a végzett tevékenységek helyi piacot szolgálnak ki. A Glenmore Lodge valójában főként a skót hegyvidéken, helyi ügyfeleknek nyújt szolgáltatást, és csak kisebb mértékben támaszkodik külföldiekre (a 2012-13-as időszakban a Glenmore Lodge jövedelmének csak 7%-a érkezett külföldi forrásból, összesen 50 más országbeli résztvevőtől). A Bizottság megállapítja azt is, hogy ennek a tevékenységnek a hatóköre is korlátozott. A 2012-2013-as időszakban a szakképesítési kurzusait is beleszámítva összesen csak 2555 ügyfele volt a Glenmore Lodge-nak, és közülük 1248 vett részt készségfejlesztő képzésen. A tevékenység korlátozott hatóköre is azt jelzi, hogy a Glenmore Lodge közfinanszírozása a marginálisnál nagyobb hatást aligha fejt ki a tagállamok közti kereskedelemre.”

„(20) A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy az elmúlt három év során külföldi személy nem vett részt a Glenmore Lodge téli készségfejlesztő képzésen. Ami a külföldi képzést illeti, a Bizottság megállapítja, hogy ezeken az Egyesült Királyságban élő személyek vesznek részt, és általában nincs kereslet Glenmore Lodge által nyújtott szolgáltatásokra az Egyesült Királyságon kívül. Végül pedig a külföldi tevékenységek csak egy kis részét képezik az éves tevékenységének: 2011 és 2013 között 4 és 7% között mozgott ez az arány.”

„(21) A határokon átnyúló beruházások vagy a vállalkozásalapítás feltételeire gyakorolt hatással kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy nincs arra utaló bizonyíték, hogy Skóciában lennének a szakképesítés szerzésére irányuló kültéri sportképzések ágazatában, valamint az edzőknek nem minősülő személyek hegyi és tájékozódási készségfejlesztésének területén jelentős, határon átnyúló beruházások. A Bizottságnak megküldött információk alapján elmondható, hogy nincs olyan külföldi befektető Skóciában, aki hasonló szolgáltatást nyújtana ugyanazon a területen, mint a feltételezett kedvezményezett.”

7. SA.38208: Tagok tulajdonában levő golfklubok¹⁷

Az Egyesült Királyságban golfklub alapítható úgy is, hogy a leendő tagok közösen biztosítják a golfozáshoz szükséges létesítményeket. Ezek a klubok szembeállíthatók az üzleti alapon szerveződő és kereskedelmi szempontokat követő magántulajdonú golfklubokkal. A tagsági tulajdonban lévő klubok az egyesült királysági jog szerint amatőr klubnak minősülnek, amennyiben azok 1) nyitva állnak a közösség valamennyi tagja előtt, 2) amatőr alapon szerveződnek, 3) fő céljuknak egy vagy több jogosult sportág (a golf ilyen) gyakorlására adnak lehetőséget és részvételre ösztönöznek. Ha egy klub közösségi amatőr sportklubnak minősül, a társasági adó megfizetése alól bizonyos mentességet élvez.

Az Egyesült Királyságban a társasági adó megfizetése alól bizonyos feltételekkel mentességben részesülnek azok a sportklubok, amelyek ún. közösségi amatőr sportklubnak minősülnek. A Bizottsághoz egy olyan panasz érkezett, mely szerint a golfklubokra alkalmazandó egyes adómentességek torzítják a versenyt és állami támogatásnak minősülnek: a közösségi amatőr sportklub nem tagok (azaz a látogatók) vonatkozásában folytatott tevékenységéből származó 30 000 font alatti árbevétel, valamint a klub vagyonából származó jövedelem 20 000 fontig mentesül a társasági adó megfizetése alól. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ezen klubok a közösségi amatőr sportklub státuszukból adódóan a helyi közösséget szolgálják ki, ezért az adómentesség nincs hatással a tagállamok közti kereskedelemre és nem tartalmaz állami támogatást. A mentesség alacsony felső határa kizárja azokat a klubokat, amelyek egyesült királyságbeli vagy külföldi nem tagoktól jelentős jövedelmet realizálnak és amelyek így az Egyesült Királyságon kívüli golfpályákkal versenyeznek.

„(13) Az első követelmény, azaz a közösség tagjai előtti nyitottság szerint mindenki számára diszkriminációmentes hozzáférést kell biztosítani, a díjak mértékét pedig úgy kell megállapítani, hogy az ne állítson jelentős akadályt a tagság megszerzése vagy a klub létesítményeinek használata elé.”

¹⁷ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256220/256220_1657664_57_2.pdf.

„(14) A második követelmény, mely szerint a sportklubot amatőr alapon kell szervezni, arra utal, hogy nonprofit alapon kell működnie. Ez azt jelenti, hogy a klub alapszabályának elő kell írnia a többletjövedelem vagy hozam klubba való újbóli befektetését, és a szabályzat nem engedheti meg a klub eszközeinek készpénz formájában vagy természetben történő felosztását a tagok, illetve harmadik felek közt. Sőt, a közösségi amatőr sportklub a tagok és látogatók számára az amatőr sportklubok szokásos szolgáltatásait nyújthatja (sportlétesítmény, biztosítás, a játékvezetők és sportolók meccs utáni frissítőinek biztosítása ésszerű keretek közt és a klub sportcéljaihoz mellékesen kapcsolódó társadalmi haszonként étel és ital eladása vagy kínálata). A szokásos szolgáltatásokat nyújtó korlátozott tevékenység azt jelenti, hogy a közösségi amatőr sportklub sem nem vehet részt professzionális szintű vagy akár nemzetközi versenyzés mellett, sem nem lehet célja nemzetközi tagok vagy látogatók vonzása.”

„(15) A harmadik követelmény pedig azt jelenti, hogy a közösségi amatőr sportklub nemcsak létesítményt nyújt, hanem egy vagy több sportágban való részvételt is ösztönöznie kell. Képességtől függetlenül valamennyi tag részvételét bátorítani szükséges.”

„(16) A fentiekből következik, hogy a közösségi amatőr sportklub annak jellegére figyelemmel tisztán helyi szinten tevékenykedik, mivel a közösség egésze számára nyitott azzal, hogy bármely tag vagy látogató számára megfizethetőnek kell lennie, nem lehet profitorientált, és szigorúan a szokásos mértékű kedvezmények nyújtására kell korlátozódnia a tevékenységének. Ezért a közösségi amatőr sportklubok olyan amatőr klubnak tekintendők, amelyek célja a helyi közösség sportolásra való ösztönzése.”

„(25) Azzal a földrajzi területtel kapcsolatban, ahol a feltételezett kedvezményezettek versenyeznek, a Bizottság megjegyzi, hogy [...] a közösségi amatőr sportklubok nem tagokkal folytatott gazdasági tevékenysége minimális mértékű. Ha a külső személyekkel folytatott tranzakciókból származó árbevétel meghaladja a 30 000 fontot vagy a klub vagyontárgyaiból származó jövedelem a 20 000 fontot, a közösségi amatőr sportklub köteles a nyeresége utáni teljes összeg után adót fizetni, és nem csak az értékhatár feletti árbevétele vagy jövedelme után. Ebből következik, hogy az adómentességet élvező közösségi amatőr sportklubok nem tagokkal való kereskedelmi tevékenysége erősen korlátozott mértékű.”

„(26) A nyújtott szolgáltatások látszólag majdnem kizárólagosan csak a helyi piacot látják el. A feltételezett kedvezményezettek a tagok helyi szervezetei, a klubok, amelyek golf vagy más rekreációs célú létesítményeket nem kereskedelmi céllal vesznek igénybe és helyi fogyasztókat (tagokat és látogatókat) látnak el.”

„(27) A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy a közösségi amatőr sportklub szabályai csak a korlátozott mértékű kereskedelmi tevékenységet engedik meg, ami azt jelenti, hogy az a golfklub, ami a nemzetközi piacról látogatók elvonzására képes, a nyereség teljes összege szerinti társasági adózás hatálya alá tartozik. A normál szabályokat kell alkalmazni a kereskedelmi tevékenységet végző leányvállalatra is. Ezért a közösségi amatőr sportklubok között egyértelmű különbséget kell tenni a helyi közösségnek amatőr szintű sportlétesítményt nyújtók és azok között, amelyek a normál adózás hatálya alá tartoznak, és a nemzeti és a nemzetközi piacról is vonzanak látogatókat.”

„(28) Ebből következően a Bizottság úgy véli, hogy a közösségi amatőr sportklub státusszal rendelkező amatőr golfklubok által nyújtott szolgáltatások versenye helyi szintű, és ezért nem valószínű, hogy jelentős mértékben vonzana ügyfeleket más tagállamokból.”

„(29) A határon átnyúló beruházások vagy vállalkozásalapítás feltételeire nézve a fentebb kifejtettek szerint a Bizottság megállapítja, hogy az adómentesség kizárólag kisméretű és korlátozott kereskedelmi tevékenységet végző, a közösségi amatőr sportklub minősítéshez kapcsolódó korlátozások hatálya alá tartozó golfklubokra vonatkozik. Az ilyen golfklubok tehát alkalmatlanok arra, hogy külföldről jelentős mértékben tudjanak ügyfeleket vonzani. Ezért a panasz által érintett intézkedések előreláthatólag legfeljebb marginális hatással lennének más gazdasági szereplők döntéseire a határon átnyúló beruházások vagy a vállalkozásalapítás szempontjából.”

Bár a fentebbi érvelés alapján a Bizottság úgy találta, hogy nincs állami támogatás, a teljesség kedvéért megerősítette, amennyiben állami támogatásnak minősülne az intézkedés, akkor az általános csoportmentességi rendelet 55. cikke (sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás) alkalmazható lenne ebben az esetben.

8. SA.39403: Lauwersoog kikötőjéhez nyújtott beruházási támogatás¹⁸

A lauwersoogi kikötő beruházási projektje a horgászkikötő rakpartjának meghosszabbításából, a sétahajó-kikötő korszerűsítéséből és egy szabadidős célú horgászatra alkalmas úszó platform felépítéséből állt. A kikötőt elsősorban kis halászhajók veszik igénybe, amelyek főként az érintett halászati területhez földrajzi közelségében lévő kikötőt választanak. A beruházás nem vezet a kikötő megnagyobbításához, és különösen nem a nagyobb hajók ellátására alkalmas kapacitás jelentős növekedéséhez. Ezért a horgászkikötő beruházása a helyi piacot célozza meg, és nincs szignifikáns hatással a tagállamok közti kereskedelemre olyan értelemben, hogy nem hat ösztönzőleg más tagállam horgászaira ahhoz, hogy Lauwersoog kikötőjét használják más tagállaméival szemben. A rekreációs célokat szolgáló projekt elemei a helyi piacra szorítkoznak (a part mindössze 60 kikötőhellyel rendelkezik), és így az intézkedés nincs negatív hatással a határon átnyúló kereskedelemre.

A mintegy 4,61 millió eurós összköltségű és 80%-os támogatási intenzitás mellett közvetlen támogatásból megvalósuló beruházás fő célja a kikötő infrastrukturális szűk keresztmetszeteinek felszámolása – a rakpart 200 méterrel való meghosszabbításával –, mivel a halászhajók jelenleg órákat várakoznak ahhoz, hogy ki tudjanak rakodni, ami zsúfolttá teszi a kikötőt és veszélyezteti a rekreációs célú hajók biztonságát is. Ezért szükséges a holland hatóságok szerint a szabadidős és halászati célú kikötő elkülönítése. A hatóságok másik érve, hogy a fenntarthatóbb halászati módszerek bizonyos változásokat tesznek szükségessé a halászflokkokban, ami viszont nagyobb helyigénnyel jár a kereskedelmi célú halászkikötőben. A rakpart meghosszabbítása így elősegíti fenntarthatóbb halászathoz szükséges módszerekben bekövetkező változásokat.

¹⁸ A határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256021/256021_1668108_140_2.pdf.

¹⁹ Nagyobb hajók fogadását és kiszolgálását a kikötő hajózhatósági paraméterei (a meder nem elég mély) sem teszik lehetővé, a fejlesztésnek pedig nem része a meder mélyítése.

A 45-45%-ban Dongeradeel és De Marne városok önkormányzatai, 10%-ban pedig a Visafslag Lauwersoog BV tulajdonában lévő EHL kikötői hatóság az infrastruktúra tulajdonosa és egyben üzemeltetője. Annak bizonyítására, hogy a kikötő használatáért fizetett díjak a piaci díjat tükrözik, a holland hatóságok adatokat szolgáltatottak a lauwersoogi kikötővel összehasonlítható kikötőkben alkalmazott díjszabásra vonatkozóan, ami alapján a Lauwersoogban alkalmazott árak²⁰ bizonyultak a legmagasabbnak a piacon. Mindazonáltal a fejlesztés hatására a kikötő- és partfalhasználati díjak emelkedni fognak annak érdekében, hogy a kikötő gazdasági szempontból megnövelt értékét tükrözzék. A holland hatóságok mindenesetre jelezték, hogy a jelenleg is magas árszínvonalú kikötő díjainak további emelése a kikötő vonzóképességének veszélyeztetése nélkül nem lehetséges.

A kereskedelemre gyakorolt hatással kapcsolatban a holland hatóságok amellet érvelnek, hogy a kikötőfejlesztés nincs jelentős hatással a halászati piacra, a rekreációs célú használat pedig nem fog növekedni.

„(13) Az érintett kikötő földrajzi értelemben vett korlátozottságára vonatkozóan a holland hatóságok hangsúlyozzák, hogy a halászhajók a releváns halászati terület földrajzi közelségében lévő kikötőt választják. Ennek eredményeképpen a halászkikötők közti verseny korlátozott, mivel az ilyen kikötők konkrét halászati területekhez kapcsolódnak.”

„(14) Ráadásul a halászok által megtett távolságot korlátozzák az üzemanyagárak (a bejelentés szerint a holland járőrhajók költségeinek 25%-át teszi ki az üzemanyag) a holland hatóságok szerint. Más szóval az üzemanyagár jelentősen korlátozza a távolságot, amit a halászok hajlandók megtenni, és következésképpen a releváns kikötők közötti verseny mértékét is.”

„(17) [...] a beruházási projektnek a versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatása más, holland kikötők vonatkozásában nincs, vagy alig van. Más tagállamok kikötői esetén – amelyek mind távolabb vannak Lauwersoogtól, mint a holland versenytársai – a versenyre és az Unión belüli kereskedelemre gyakorolt hatás potenciálisan legfeljebb jelentéktelen mértékű. E tekintetben a holland hatóságok jelezték, hogy a legközelebbi holland halászkikötők 50, illetve 70 km-re talál-

²⁰ Ugyanolyan típusú hajó esetében a harlingeni kikötő használatáért felszámított árakhoz képest Lauwersoogban például 37%-kal kell többet fizetni a szolgáltatásokért.

hatók Lauwersoogtól, míg a holland–német határtól való távolság kb. 90 km...”

„(18) [...] a holland hatóságok által közölt adatok alapján 2014-ben 3361 kikötésből mindössze 172 esetben regisztrálták külföldi hajó kikötését (ami 19 hajót jelentett). A külföldiek általi kikötések aránya az összes kikötéshez képest nagyjából 5%-ot tesz ki [...] a külföldi felségjelzés alatt kikötő hajók jelentős része holland állampolgárok tulajdonában és üzemeltetésében van, és többek között adózási okokból hajóznak külföldi felségjelzés alatt. Valójában így a Lauwersoogban kikötő hajók nem más tagállamból érkeznek és rakodnak ki, hanem sokkal inkább a helyi lakosok tulajdonában lévő hajók [...] az EHL pedig szinte kizárólag a régióban található helyi címekre állít ki a kikötői díjakról számlát, ami igazolja, hogy a halászhajókat működtető halászok helyi lakosok.

„(21) Az állami támogatás még akkor is hatással lehet az Unión belüli kereskedelemre, ha a kedvezményezett közvetlenül nem vesz részt a határon átnyúló kereskedelemben. A támogatás révén például más tagállam üzemeltetői számára megnehezítheti a letelepedés jogának gyakorlását, továbbá a piacra való bejutást azáltal, hogy fenntartja vagy növeli a helyi kínálatot.”

A Bizottság továbbá a fentiekben említett határozatok logikáját követve és az esetjog alapján kiemeli, hogy nem feladata gazdasági elemzés elvégzése, a kedvezményezett piaci részesedésének és pozíciójának vagy a tagállamok közötti kereskedelmi forgalom, illetve a jogellenesen nyújtott tagállam hatásának vizsgálata. Mindazonáltal az Unión belüli kereskedelemre gyakorolt hatás nem lehet pusztán hipotetikus. A tisztán helyi hatás ellenőrzéséhez megfelelő lehet annak vizsgálata, hogy a kedvezményezett által nyújtott áruk vagy szolgáltatások piaca a tagállamon belül földrajzi értelemben korlátozott-e, és előreláthatólag a marginálisnál nagyobb mértékű hatást gyakorol-e az intézkedés a határon átnyúló beruházásoknak vagy a vállalkozások letelepedésének a feltételeire.

„(25) [...] egy halászkikötő vonzóképességét sokkal inkább a releváns halászerülethez való közelsége határozza meg, mintsem a kikötő infrastruktúrája...”

„(27) [...] az EHL által a halászoknak nyújtott szolgáltatása helyinek tekinthető, mivel a halászkikötő természeténél fogva szorosan kapcsó-

lódik egy adott partvidékhez és azon belül bizonyos halászerületek előfordulásához...”

„(28) Ami a kikötő rekreációs tevékenységekhez kapcsolódó részeit illeti, a Bizottság megállapítja, hogy ezek is a helyi piacot célozzák meg. A holland hatóságok által szolgáltatott adatok szerint Hollandiában 1135 kikötő van mintegy 188 000 kikötőhellyel, míg Európában összesen 10 182 kikötő és 925 570 kikötőhely található. Hollandiában továbbá 521 000 szabadidős célú vízi jármű van, Európában pedig 5 775 745.”

„(29) Lauwersoog kikötője 60 kikötőhellyel rendelkezik, ez pedig mind a holland, mind pedig az európai piachoz képest jelentéktelen szám [...], mivel a 60 kikötőhely a holland kikötési piacnak kb. 0,03%-át, az európainak pedig 0,006%-át teszi ki, arra lehet következtetni, hogy a kikötő piacra gyakorolt hatása nagyon korlátozott.”

Mindezek alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a kikötő rekreációs célokat szolgáló tevékenysége a helyi piacot érinti, a külföldi kikötések elenyésző száma és az alacsony piaci részesedés pedig azt jelentik, hogy a beruházásnak a piacra gyakorolt hatása helyi szintre korlátozódik. Mivel az EHL által nyújtott szolgáltatások helyi szintűek, ezért nem valószínű, hogy keresletet fog elvonzani más tagállamból.

„(34) [...] A holland hatóságok szerint az EHL kereskedelmi célú hajózásból származó éves árbevétele megközelítőleg 275 000 euró. A bejelentett fejlesztés legjobb esetben is csak az árbevétel 20%-os növekedéséhez vezet...”

„(37) [...] a sporthorgászati célú úszó platform megépítése pusztán azt szolgálja, hogy a kereskedelmi és szabadidős célú horgászat biztonsági okokból elválasztható legyen, így ez nincs hatással a határon átnyúló kereskedelemre.”

„(38) Végül a Bizottság megjegyzi, hogy a kikötői beruházására nyújtott állami támogatás relatíve alacsony összege (3,3 millió euró) további jele annak, hogy a szóban forgó projekt legfeljebb elhanyagolható hatással van a határon átnyúló kereskedelemre.”

A Bizottság arra a következtetésre jut, hogy sem a releváns piaci helyzet, sem a kedvezményezett piaci pozíciója, sem pedig a kérdéses szolgáltatások kereskedelme nem utal arra, hogy a támogatás előreláthatólag a marginálisnál nagyobb mértékű hatással lenne a határon átnyúló beruházásoknak vagy a vállalkozások letelepedésének feltételeire.

KÉPZÉSI TÁMOGATÁS AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET ALAPJÁN

KULIN-PINTÉR Veronika*

Tárgyszavak: állami támogatási szabályok modernizációja, állami támogatás, előny, képzés, hátrányos helyzetű munkavállaló, megváltozott munkaképességű munkavállaló, ösztönző hatás

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az Állami Támogatási szabályok Modernizációja¹ keretében a tagállamokkal folytatott konzultációt követően 2014. június 17-én fogadta el az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendeletet² (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet, új csoportmentességi rendelet). Az új csoportmentességi rendelet szabályai a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet³ (a továbbiakban: 800/2008/EK bizottsági rendelet, korábbi csoportmentességi rendelet) szabályai helyébe léptek.

A cikkben az új csoportmentességi rendelet képzési támogatásra vonatkozó szabályait mutatom be, a 800/2008/EK bizottsági rendelethez

* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2783_en.htm

² [2014] HL L 187., 2014. 06. 26., 1.o.

³ [2008] HL L 214., 2008. 08. 09., 3.o.

képeket bekövetkezett változások, valamint az egyes részletszabályok vonatkozásában.

1. A képzési támogatás

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikke értelmében állami támogatásnak azok az intézkedések minősülnek, melyek esetében

1. a kedvezményezett vállalkozásnak minősül (gazdasági tevékenység végzése),
2. az intézkedés állami forrást nyújt vagy betudható az államnak,
3. előnyt jelent az érintett vállalkozás(ok) részére,
4. szelektív, azaz csak bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot részesít előnyben,
5. torzít(hat)ja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget, és befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

Ahogy azt a Bizottság egy, a börtönökben dolgozó elítéltek képzéséhez nyújtott állami támogatást a 800/2008/EK bizottsági rendelet alapján vizsgáló jogesetében⁴ is kiemelte, a képzési támogatást a gazdasági előny tekintetében általában három szinten szükséges vizsgálni.

Első szinten a végső kedvezményezettek vonatkozásában kizárható a gazdasági előny, amennyiben azok nem tekinthetők uniós versenyjogi értelemben véve vállalkozásnak, például magánszemélyek. A második szint pedig ketté válhat abban az esetben, ha a képzést a kedvezményezetten kívüli, harmadik fél szolgáltatás keretében nyújtja. Ilyen esetben szükséges vizsgálni, hogy a képzést megrendelő félnél marad-e valamilyen gazdasági előny, a harmadik fél tekintetében pedig a tényleges gazdasági előny hiányát kell bizonyítani. Így ha a kedvezményezett a támogatást (a felmerült, indokolt költségei levonását követően fennmaradt mértékben) a képzési szolgáltatást nyújtó félnek átadja, azaz nála gazdasági előny nem marad, a szolgáltató pedig nyílt és diszkriminációmentes eljárás keretében kerül kiválasztásra, így biztosítva, hogy a szolgáltatásért a piaci ár kerül felszámításra, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

⁴ Case N 145/2010 Germany v. Commission, 'Subsidies for training and qualification of prisoners Saxony'

Amennyiben a fenti feltételek nem teljesülnek, úgy a támogatás vonatkozásában összeegyeztethetőségi jogalapként a csoportmentességi rendelet szabályainak alkalmazása válik szükségessé.

A képzési támogatás végső kedvezményezettjei kizárólag munkavállalók lehetnek, melynek fogalmát a nemzeti jog alapján szükséges meghatározni.

2. Ösztönző hatás vizsgálata

Az új csoportmentességi rendelet számos újítása mellett, az ösztönző hatás vonatkozásában is könnyebb feltételrendszert vezetett be a 800/2008/EK bizottsági rendelethez képest. A jelenlegi szabályok szerint a 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálya alatt nyújtott támogatások vonatkozásában a projekt akkor rendelkezik ösztönző hatással, ha a kedvezményezett a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatási kérelmet a projekt megkezdése előtt írásban benyújtotta.

Nem nyújtható támogatás ugyanakkor olyan képzésekhez, amelynek célja, hogy a kedvezményezett megfeleljen a kötelező nemzeti képzési előírásoknak. Tehát azon tagállami vagy uniós jogi szabályozás által előírt kötelező képzések támogatására nincs lehetőség ezen jogcím hatálya alatt, melyet a vállalkozásnak ilyen támogatás nélkül is mindenképp meg kellene valósítani, azaz hiányozna az ösztönző hatás.

Szintén nem teljesül az ösztönző hatás, abban az esetben, ha egy projekt keretében a regionális beruházási támogatásból megvalósult gép beszerzés esetén, a berendezés használatához szükséges képzés részesülne képzési támogatásban.

3. Egyedi bejelentési határérték

Az új csoportmentességi rendelet is kizárólag abban az esetben alkalmazható, és így olyan feltételek teljesülésével mentesít a Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség alól, amennyiben a támogatási projekt megfelel a rendeletben meghatározott egyedi feltételeknek.

Abban az esetben, ha egy támogatás összege meghaladja a bármely csoportmentességi rendeletben meghatározott, a támogatási kategória egyedi bejelentési határértékét, még akkor sem mentesül a bejelentési

kötelezettség alól, ha egyebekben megfelel az adott kategóriára vonatkozó rendelkezéseknek.

Az új csoportmentességi rendelet nem jelent változást a 800/2008/EK bizottsági rendelet által már meghatározott 2 millió eurós határérték tekintetében. Ezen határértéket projektenként szükséges figyelembe venni, azzal, hogy mindenekelőtt kerülendő a projektek mesterséges feldarabolása a 651/2014/EU bizottsági rendelt 4. cikk (2) bekezdése értelmében.

4. Elszámolható költségek

Az elszámolható költségek tekintetében számos változást, szigorítást vezetett be az új csoportmentességi rendelet a 800/2008/EK bizottsági rendelethez képest.

a) Az oktatók személyi jellegű ráfordításai

A 651/2014/EU bizottsági rendelet szigorított a 800/2008/EK bizottsági rendelet szabályán, tekintettel arra, hogy az oktatók személyi jellegű ráfordításai csak azokra az órákra vonatkozóan számolhatóak el, amikor az oktatók részt vesznek a képzésen.

Ezen költségelem tartalma tekintetében az új csoportmentességi rendelet 2. cikke által meghatározott bérköltség fogalma irányadó – annak ellenére, hogy ez nem kifejezetten a képzési támogatáshoz kapcsolódó rendelkezés –, amennyiben ezen költségek kizárólag azokra az órákra kerülnek elszámolásra, amikor az oktató részt vesz a képzésen, illetve átlátható formában kerülnek meghatározásra, tekintet nélkül arra, hogy azok in-house foglalkoztatás vagy külső szolgáltatás igénybevétele keretében merülnek fel.

b) Az oktatók és a képzésen részt vevők működési költségei

Az új csoportmentességi rendelet értelmében ezen költségek kizárólag a képzéshez való kapcsolódásuk mértékéig számolhatóak el. Ilyen lehet

például a projekthez közvetlenül kapcsolódó útiköltség, anyagok és fogyóeszközök, az eszközök és berendezések értékcsökkenése (a projekt céljára való használatuk mértékéig).

Szállásköltség kizárólag a képzésben részt vevő megváltozott munkaképességű munkavállalók⁵ vonatkozásában számolható el minimális szükséges mértékében. A 800/2008/EK bizottsági rendelet szabályaihoz képest a szigorítás indoka, hogy ezen költséget a Bizottság működési költségnek tekinti, mely ezen költségkategória hatálya alatt nem számolható el.

A szállásköltség, mint a működési költségen belüli elszámolható költség kizárólag a képzésen részt vevők (megváltozott munkaképességű munkavállaló minimálisan szükséges igényéhez igazodó) hotelben vagy egyéb helyen történő elszállásolásának költségeit tartalmazhatja, nem vonatkozik a képzési helyszín bérleti díjára.

Az útiköltség tekintetében szükséges kiemelni, hogy a képzési támogatás keretében kizárólag az oda-és visszautazás költsége számolható el. Az új csoportmentességi rendelet megengedőbb a 20. cikk, azaz az európai területi együttműködési projektekben részt vevő KKV-knál felmerült együttműködési költségekhez nyújtható támogatás és az 53. cikk szerinti, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás vonatkozásában felmerült útiköltség esetében, mivel itt a szállásköltség mellett az ennek vonatkozásában felmerült ellátás költsége is elszámolható.

Némi mozgásteret jelenthet a részvételi költség keretében felmerült kiadások elszámolása. Amennyiben a kedvezményezett a képzést külső féltől szolgáltatás formájában rendeli meg, és az így megtartott képzésről kiállított számlán szereplő részvételi díj tartalmazza a külső fél személyi költségeit, az eszközöket, a képzés helyszínéhez kapcsolódó költségeket stb., továbbá a képzéshez kapcsolódó ellátás (pl. frissítő, kávé, étkezések) költségeit is, az a képzési támogatás keretében elszámolható. Ilyen esetben a képzéshez kapcsolódó ellátás költsége akkor is elszámolható, ha az a részvételi díjtól elkülönítetten kerül feltün-

⁵ Megváltozott munkaképességű munkavállaló: bármely olyan személy, aki: a) a nemzeti jog szerint megváltozott munkaképességű munkavállaló; vagy b) aki olyan hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely különböző akadályok fellépése mellett korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a munkakörnyezetben.

tetésre, amennyiben a kedvezményezett megfelelő ellenőrzési mechanizmusok keretében biztosítja, hogy ezen költség semmilyen formában nem tartalmaz szállásköltséget (azaz pl. nem vendégéjszakához kapcsolódóan biztosított étkezés).

c) Tanácsadás költségei

Ezen költségkategória tekintetében nem hozott jelentős változást az új csoportmentességi rendelet.

A projekt előkészítés keretében felmerült, a képzéshez kapcsolódó tanácsadás költsége elszámolható költségnek minősül nyertes pályázat esetén.

d) A képzésen résztvevők személyi jellegű ráfordításai és az általános közvetett költségek

Ezen költségkategória keretében a résztvevők személyi jellegű költségei, például bérköltség, járulékok minősülnek elszámolható költségnek kizárólag azokra az órákra vonatkozóan, amikor a résztvevők a képzésen részt vesznek. Ezen költségkategóriába nem sorolható, tehát nem a képzésen résztvevők személyi költségeihez, de magához a képzéshez kapcsolódóan felmerült költségek a közvetett költségek keretében számolhatók el.

Az általános közvetett költségek kategóriában a képzés megrendezéséhez kapcsolódóan felmerült egyéb költségek számolhatók el, mint például a képzés helyszínének bérleti díja, azonban kizárólag a képzés idejére vonatkoztatva.

5. Támogatási intenzitás

A 651/2014/EU bizottsági rendelet nem alkalmazza a korábbi csoportmentességi rendelet „szakképzés–általános képzés” felosztását, azaz nem tesz különbséget a képzések tartalma tekintetében, amikor meghatározza a vonatkozó támogatási intenzitást.

A támogatási intenzitás így egységesen nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át, azonban maximum 70%-ig növelhető az alábbiak szerint:

- megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű⁶ munkavállalók képzése esetén 10%-kal,
- amennyiben a kedvezményezett középvállalkozás 10%-kal, kisvállalkozás esetén 20%-kal.

Így a maximális támogatási intenzitás megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalók képzése esetén 50%+10% azaz 60% lehet.

Ha a fenti személyek képzését középvállalkozás kedvezményezett biztosítja, a maximális intenzitás 50%+10%+10%, azaz a maximális 70%.

Amennyiben a fenti kedvezményezettek képzését biztosító kedvezményezett kisvállalkozásnak minősül a támogatási intenzitás 50%+10%+20%, azaz 80% lenne, azonban a maximális támogatási intenzitás ekkor sem haladhatja meg a 70%-ot.

⁶ Hátrányos helyzetű munkavállaló: bármely olyan személy, aki: a) az előző 6 hónapban nem állt rendszeres, fizetett alkalmazásban; vagy b) 15 és 24 év közötti életkorú; vagy c) nem szerzett középfokú végzettséget vagy szakmai képesítést (az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszerének 3. szintje) vagy a nappali tagozatos tanulmányait legfeljebb két éve fejezte be, és még nem állt rendszeres, fizetett alkalmazásban; vagy d) 50 éven felüli személy; vagy e) egy vagy több eltartottal egyedül élő felnőtt; vagy f) valamely tagállamban olyan ágazatban vagy szakmában dolgozik, amelyben a két nem megoszlásában mutatózó különbség legalább 25 %-kal meghaladja a tagállam valamennyi gazdasági ágazatára összességében jellemző átlagos különbséget, és aki az alulreprzentált nemhez tartozik; vagy g) egy tagállam etnikai kisebbségéhez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésre vagy szakmai tapasztalatszerzésre van szüksége ahhoz, hogy javuljon a tartós foglalkoztatásra való esélye.

A REPTÉRI ÁRKÉPZÉS SZELEKTIVITÁSA – TANULSÁGOK A HANSESTADT LÜBECK-ÍTÉLET ALAPJÁN

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: reptéri díjszabás, szelektivitás, összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozások, hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat megtámadása

1. Bevezetés

2014 szeptemberében újabb fordulóponthoz érkezett az állami támogatás fogalmának részét képező szelektivitási kritérium európai uniós bírósági értelmezése. A Hansestadt Lübeck-ítéletében¹ a Törvényszék hasznos útmutatót adott a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy mikor minősül egy szabályozás szelektívnek, abból a szempontból, hogy mikor kell vállalkozásokat azonos ténybeli és jogi helyzetben lévőnek tekinteni. Az ítélet másrészt rámutat arra, hogy bizonyos esetekben már a Bizottság állami támogatási vizsgálatot elrendelő döntését is eredményesen meg lehet támadni, ami a későbbiek során az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítésének érvényesítése során előnyös lehet.

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

¹ A T-461/12. sz. Hansestadt Lübeck kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:758).

2. Az ügy előzményei

Lübecki Repteret 2012 végéig a Flughafen Lübeck GmbH (továbbiakban: FL) működtette, ami 2009 óta Lübeck város 100%-os tulajdonában lévő vállalkozás. Az FL üzletrészenek 90%-a 2005 végén értékesítésre került egy új-zélandi befektetőnek (Infratil), de 2009-ben Lübeck városa ismét tulajdonosa lett a vállalkozásnak, majd 2013-ban a repteret értékesítette, és az FL törlésre került a cégnyilvántartásból.

Az FL tevékenységére egy 1964-es törvény vonatkozott (Luftverkehrs-Zulassung-Verordnung). E törvény alapján a reptér működtetését megelőzően működtetési engedélyt kell benyújtani és a különböző díjak (fel- és leszállási illetékek, repülőgépek tartózkodásának díja és az utasok után felszámított illetékek) beszedését engedélyeztetni kell az illetékes hatósággal.² A lübecki reptér díjszabása 2006 óta hatályban volt, és több fajta illetéket tartalmazott: leszállási illeték, utasonkénti illeték, terminálszolgáltatási illeték, tranzitutasokra vonatkozó illeték, biztonsági illeték, rendkívüli nyitvatartási illeték és parkolási díj. A díjszabás minden, a repteret használó légitársaságra azonos módon vonatkozik kivéve, ha az adott légitársaság külön megállapodást köt az alkalmazandó díjakról a reptérrel.³

Az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) 2009-ben és 2010-ben piaci szereplőktől több panaszt kapott arra vonatkozóan, hogy a német hatóságok különböző intézkedések útján jogellenes támogatást adtak a repteret üzemeltető FL-nek.

A német hatóságokkal folytatott levelezést követően a Bizottság úgy értékelte, hogy a repteret, illetve üzemeltetőjét érintő más intézkedések mellett⁴ az FL által alkalmazott 2006-os díjszabás is felveti az állami támogatás gyanúját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján. A Bizottság ezért ezen intézkedések állami támogatási jellegére és összeegyeztethetőségére

² Jelen esetben ez Schleswig-Holstein Tartomány légihatósága volt.

³ Amint azt a Bizottság később megállapította, kizárólag a Ryanair légitársaság rendelkezett ilyen egyedi megállapodással.

⁴ Veszteségek kompenzálása, beruházások finanszírozása, korábbi tulajdonosi kölcsönök alárendelt követeléssé történő besorolása, a repülőgépek jégtelenítésért felszámított tényleges költség alatti díjak alkalmazása, egyedi megállapodás a Ryanairrel.

vonatkozóan az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított,⁵ megjegyezve, hogy bevezetésükkel Németország megsértette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében található felfüggesztési klauzulát.⁶

Az FL, majd jogutódjaként Lübeck városa ezt, az eljárást megindító határozatot támadta meg a Törvényszék előtt a 2006-os díjszabás tekintetében.

3. A Törvényszék ítélete

Miután a Törvényszék döntött a kereset elfogadhatóságáról,⁷ a felperes eljárást megindító határozattal kapcsolatos érdemi jogalapjai közül⁸ azzal foglalkozott, amely szerint a Bizottság a határozat elfogadásával megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését, mivel egy nem szelektív, állami támogatásnak nem minősülő intézkedés tekintetében indított vizsgálatot.

A Törvényszék előzetesen megjegyezte, hogy az állandó joggyakorlat alapján, amennyiben a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat elleni keresetben a felperes a Bizottság vitatott intézkedésre vonatkozó értékelését kérdőjelezi meg, miszerint az intézkedés állami támogatásnak minősül, a bírói felülvizsgálat annak megállapítására korlátozódik, hogy a Bizottság nem követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor az előzetes értékelését elvégezte, és nem tudta volna az értékelés során a felmerülő nehézségeket – és ezzel a hivatalos vizsgálati eljárás megnyitását – elkerülni.⁹

⁵ Az SA.27585. és SA.31149. (2012/C) (korábbi NN/2011., CP 31/2009. és CP 162/2010.) számú állami támogatási ügy (HL C 241/56. 2012. 08. 10).

⁶ Állami támogatást a tagállamok e rendelkezés alapján főszabály szerint csak a Bizottságnak történő előzetes bejelentést és jóváhagyást követően nyújthatnak.

⁷ Az ítélet 20–38. pontjai.

⁸ A felperes szerint az eljárás során sérült Németország védelemhez való joga, a Bizottság megsértette a pártatlan és alapos eljárás követelményét, az EUMSZ 108. cikk (2) és (3) bekezdését valamint az állami támogatásokra vonatkozó 659/1999/EK rendelet 4., 6. és 13. cikkeit és az indoklási kötelezettségét.

⁹ Lásd ebből a szempontból a C-194/09 P. sz. Alcoa Trasformazioni srl kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:497) 61. pontját, a T-195/01 R és T-207/01 R. sz. Government of Gibraltar kontra Bizottság egyesített ügyek-

Ezt követően a Törvényszék megismételte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján¹⁰ az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt összes feltétel együttes teljesülése szükséges ahhoz, hogy egy állami intézkedés állami támogatásnak minősüljön. A szelektivitás tehát az állami támogatás fogalmának egyik eleme, amely szerint az intézkedés „bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk” termelésének előnyben részesítését eredményezi.¹¹ Ezzel szemben az általános intézkedések hatása megkülönböztetés nélkül minden vállalkozásnál megjelenik, így az ilyen intézkedések nem valósítanak meg állami támogatást.¹² A szelektivitás vizsgálata arra irányul, hogy egy adott szabályozási keretben az intézkedés azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások közül egyesek számára előnyt biztosít-e másokhoz képest.¹³ Ugyanakkor az állami támogatás fogalma nem terjed ki azokra az intézkedésekre, amelyek bár megkülönböztetnek egyes vállalkozások között és *a priori* szelektívek, amennyiben ez a megkülönböztetés az adott szabályozási rendszer logikájából és természetéből ered.¹⁴

ben hozott végzés (ECLI:EU:T:2001:291) 79. pontját és a T-269/99., T-271/99. és T-272/99. sz. Diputación Foral de Guipúzcoa és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2002:258) 49. pontját.

¹⁰ Lásd a C-140/09. sz. Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:335) 31. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-280/00. sz. Altmark Trans-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415) 74. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹¹ Lásd a, C-200/97. sz. Ecotrade-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:579) 40. pontját a C-458/09 P. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:769) 56. pontját és a T-55/99. sz. CETM kontra Bizottság ügy (ECLI:EU:T:2000:223) 39. pontját.

¹² A C-66/02. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:768) 99. pontja.

¹³ A C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:598) 41. pontja, a C-409/00. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:92) 47. pontja, a C-172/03. sz. Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben ítéletének (ECLI:EU:C:2005:130) 40. pontja, valamint a C-182/03. és C-217/03. sz. Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:416) 119. pontja és a C-487/06. P. sz. British Aggregates-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:757) 82. pontja.

¹⁴ Lásd a fent hivatkozott British Aggregates-ítélet 83. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-78-80/08. sz. Paint Graphos és mások egye-

Áttérve az eljárást megindító (vitatott) határozat értékelésére, a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság a határozat 279. preambulum-bekezdésében arra a következtetésre jutott, hogy a 2006-os díjszabás csak a lübecki repteret használó légitársaságokra vonatkozott, az abból származó előnyöket csak azok élvezhették, így a díjszabás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében véve szelektív. A felperes érvelése szerint azonban más reptereket használó légitársaságok nincsenek összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben a lübecki repteret használókkal. A Bizottság tehát nem indokolta meg megfelelően, hogy a 2006-os díjszabás a lübecki repteret használó egyes légitársaságokat más, szintén ezt a repteret használó légitársaságokhoz képest a piacon nem jellemző előnyben részesítene. A Bizottság ezzel szemben továbbra is azzal érvelt, hogy a 2006-os díjszabás szelektív, mivel csak a lübecki repteret használó légitársaságokra terjed ki.

A Törvényszék előzetesen megállapította, hogy a Bizottság egyedül a fenti érvet hozta fel a 2006-os díjszabás szelektivitásának alátámasztására, így a felperesi állítás vizsgálata szempontjából egyedül ezt az érvet kell elemezni.

A Törvényszék szerint az a tény, hogy a 2006-os díjszabás csak a lübeck-i repteret használó légitársaságokra alkalmazandó, kizárólag az 1964-es német reptéri díjak beszedésére vonatkozó jogszabályból, annak természetéből ered. E törvény alapján minden reptér üzemeltető törvényi keretek között vállalkozás maga határozza meg a reptéri díjak mértékét. Tehát a 2006-s díjszabás nem is terjedhetett ki másra, mint csak a lübeck-i repteret használó légitársaságok által fizetendő díjakra. Más reptereket használó légitársaságok más díjszabás hatálya alá tartoznak, amelyek csak az adott reptérre vonatkoznak. Ebből következően a lübeck-i repülőtérrel használó légitársaságok nincsenek a más reptereket használó légitársaságokkal azonos ténybeli és jogi helyzetben.

A Törvényszék kiemelte, hogy – a Bizottság érvelésével összhangban – a joggyakorlat alapján egy intézkedés akkor is lehet szelektív, ha egy gazdasági ágazat minden szereplőjét érinti.¹⁵ Ugyanakkor ez a joggyakorlat, amely egy általános nemzeti jogszabály tekintetében került kialakításra a jelen esetben nem releváns, mivel a vizsgált intézkedés

sített ügyekben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2011:550).

¹⁵ A C-148/04. sz. Unicredito Italiano-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:774) 45. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

nem érinti egy gazdasági ágazat egészét, jelen esetben a légiközlekedési ágazatot, hanem csak a lübecki repteret használó légitársaságokat.

Másrészt, a Törvényszék szerint a szelektivitás vizsgálatának egy állami entitás által adott ágazatban nyújtott áruk vagy szolgáltatások igénybevételére vonatkozó díjszabása tekintetében arra kell irányulnia, hogy azon vállalatok közül, amelyek azokat igénybe veszik vagy igénybe vehetnék egyesek részesülnek-e valamilyen kedvezményben. Vagyis, ebből a szempontból nem releváns azon vállalkozások helyzete, amelyek nem akarják, vagy nem tudják igénybe venni ezeket az árukat, illetve szolgáltatásokat. A szelektivitás vizsgálata során tehát a tényleges vagy a lehetséges ügyfelek helyzete alapján végzendő el, és nem más, az adott ágazatban tevékenykedő vállalkozások azonos vagy hasonló áruit vagy szolgáltatásait igénybe vevő ügyfeleinek helyzete alapján. Ellenkező esetben, ha egy állami entitás által alkalmazott, nem diszkriminatív árszabás szelektívnek minősülne, az túlzott mértékben kiterjesztené az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) szerinti fogalmát.¹⁶ Emellett ahhoz, hogy állami entitás által szolgáltatások vagy áruk nyújtása során biztosított esetleges kedvezmény bizonyos vállalkozásokat kedvezményezzen, elengedhetetlen, hogy a fogyasztók, vagy a lehetséges fogyasztók nem juthatnak ehhez az engedményhez az általános díjszabás alapján. Ebből következően a Törvényszék szerint azon egyedüli tény, hogy a 2006-os díjszabás kizárólag a lübecki repteret használó légitársaságokra vonatkozik, nem elegendő a díjszabás szelektivitásának megállapításához. Ebből következően, és tekintettel arra, hogy a lübecki repülőtérrel használó összes légitársaság élhetett a 2006-os díjszabás rendelkezéseivel, a Bizottság indokolási hibát követett el, amikor azt szelektívnek minősítette.

Ezt a következtetést a Bizottság által említett joggyakorlat megállapításai sem vonják kétségbe. A Bizottság által hivatkozott ítéletekből¹⁷ nem következik automatikusan, hogy állami entitások által kedvezményes áron biztosított áruk vagy szolgáltatások automatikusan szelektívnek is tekintendők. A Bizottság által hivatkozott esetben például a Bíróság azért állapította meg az energiaszolgáltató által biztosított

¹⁶ Az ítélet 53. pontja.

¹⁷ A 67/85, 68/85 és 70/85. sz. Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:38) és a C-56/93. sz. Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:64).

kedvezmény szelektivitását, mert csak egy ágazatra (üvegházi növénytermesztőkre) vagy csak bizonyos ügyfelekre terjedt ki. A GEMO-ítéletben¹⁸ pedig a Bíróság pedig amiatt állapította meg az intézkedés szelektivitását – annak ellenére, hogy több vállalkozás is részesülhetett az intézkedésből származó előnyből –, mert az előny nagyrészt bizonyos ügyfeleknél jelentkezett. Vagyis a Bíróság a szelektivitás megállapítása során az egy ágazathoz tartozás mellett azt is figyelembe vette, hogy az adott állami entitás összes ügyfele vagy csak egyes ügyfele részesültek a kedvezményes árszabásból származó előnyből.¹⁹

A Törvényszék ezt követően megállapította, hogy a Bizottság által hivatkozott adóintézkedések szelektivitására vonatkozó joggyakorlat jelen esetben nem releváns, mivel az összehasonlítható helyzet hiánya miatt hibás az a Bizottság által levont következtetés, hogy egy állami entitást ügyfelei által igénybe vehető kedvezmény előnyt jelentene más vállalkozásokhoz képest. Másrészt az a Bizottság által tett megállapítás, hogy a 2006-os díjszabás alapján kivetett díjak nem teszik lehetővé a reptér nyereséges működtetését, nem az intézkedés szelektivitása, hanem az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny fogalmának elemzése során bír jelentőséggel.²⁰ Ugyancsak nem lehet következtetést levonni a díjak mértékéből a lübecki repteret és egyéb reptereket használó légitársaságok azonos ténybeli és jogi helyzetére nézve. Ehhez szükséges lenne a díjtételek típusa és a nyújtott szolgáltatások elemzése is. Ugyanakkor a Törvényszék szerint az egyes eltérő reptereket használó légitársaságok eltérő ténybeli helyzetben vannak, mivel az 1964-es törvény minden reptér-üzemeltető társaságot felhatalmaz arra, hogy maga határozza meg az általa felszámított díjak típusait és mértékét.

Végül a Törvényszék elemezte a Bizottság utolsó érvét is, amely szerint a légitársaságok nem csak más légitársaságokkal versenyeznek, hanem más közlekedési módokkal is. A Törvényszék azonban elutasította ezt az érvet, mivel a Bizottság nem bizonyította, hogy a

¹⁸ A C-261/01. sz. GEMO ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:622).

¹⁹ Az ítélet 56. pontja.

²⁰ Az előny fennállását a reptéri díjak alkalmazása szempontjából a Bizottság olyan módon vizsgálja, hogy a reptér üzemeltetőjének vagy tulajdonosának a piaci magánszereplő elve alapján megfelelő megtérülést biztosító díjakat kell alkalmaznia, veszteséget eredményező alacsony díjakat nem szabhat ki.

2006-os díjszabás miért válna szelektívvé, mikor nem is alkalmazható más közlekedési ágazatban tevékenykedő vállalkozásokra.

A Törvényszék a fenti érvek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság a vitatott határozatban nyilvánvaló mérlegelési hiba eredményeként állapította meg a 2006-os díjszabás szelektivitását, és ennek következtében – a felperes további érveinek vizsgálata nélkül – az eljárást megindító határozat erre az intézkedésre vonatkozó részét megsemmisítette.

Hansestadt Lübeck a keresetében kérte, hogy a Törvényszék semmisítse meg a Bizottság eljárást megindító határozatában szereplő információ nyújtására kötelező rendelkezést²¹ is. Ugyanakkor a Törvényszék a tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy az eljárást megindító határozatban a Bizottság nem fogadott el ilyen rendelkezést, hanem a hivatalos vizsgálati eljárás részeként, az általános gyakorlatnak megfelelően kérte le a német hatóságokat, hogy észrevételeiket juttassák el hozzá. A Törvényszék ennek megfelelően a keresetnek ezt a részét mint megalapozatlant elutasította.

4. Az ítélet értékelése

Az ítélet hasznos útmutatást ad az állami szervek, állami vállalatok díjszabásának állami támogatási szempontú vizsgálatához, és egyes döntések meghozatalához.

Az ítélet értékelése során az első említésre méltó tény, hogy a felperes az eljárást megindító határozatot támadta meg, mivel az érdekelték jellemzően megvárják a hivatalos vizsgálati eljárás lefolytatását és a Bizottság eljárást lezáró, számukra kedvezőtlen határozatát szokták megtámadni. Ennek oka az, hogy az eljárás megindításának joghatásai azon ügyek kivételével, ahol a támogatás létező támogatási státusza a vita tárgya,²² szűkebbek és a határozat csak egy köztes stádium az álla-

²¹ A Bizottság az állami támogatási eljárás során az információt nem szolgáltató tagállamot erre rendelkezéssel kötelezheti az állami támogatási eljárásokat szabályozó 659/1999/EK rendeletet ([1999] HL L 83/1., 1999.3.27.) 10. cikke alapján.

²² E tekintetben lásd például a C-322/09. P. sz. NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2010:701).

mi támogatási vizsgálat során, amely összefoglalja a Bizottság kételyeit és előzetes megállapításait, amelyek az eljárás során kapott információk alapján még változhatnak. Ugyanakkor az eljárás megindításának vannak nemzeti bíróság előtti joghatásai, és a Frankfurt–Hahn reptér ügyében hozott bírósági ítélet²³ miatt a jövőben valószínűleg több ilyen keresetet fognak majd az uniós bíróságoknál regisztrálni. Figyelemmel azonban a bírósági eljárások hosszára egy ilyen jogorvoslat a nemzeti bíróságok előtti eljárás során érdemi hatással nem járhat, továbbá a Bizottság eljárásának eredményét sem valószínű, hogy befolyásolná. A hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat megtámadása pernyertesség esetén a nemzeti bíróság által elrendelt intézkedések anyagi következményei megtérítése érdekében indított keresetben lehet hasznos hivatkozási alap.

Visszatérve az ítélet tartalmi áttekintésére, elmondható, hogy a tagállamok az állami entitások, állami vállalatok által más vállalkozásoknak felszámított díjak állami támogatási szabályok alóli mentesítése érdekében jellemzően két érvre hivatkozhatnak. Egyrészt – amennyiben gazdasági tevékenységről van szó – bizonyíthatják, hogy a díjakból származó bevételek a piacon szokásos mértékűek, és az üzleti kockázatokkal arányos, a költségeket és az elvárt profitot fedezi. Ehhez azonban összetett gazdasági elemzés és üzleti terv fényében történő díjmeghatározás és -értékelés szükséges, ami minden esetben hordoz magában valamilyen szintű bizonytalanságot. A másik lehetőség, ha a tagállamok a díjszabás szelektivitásának hiányát bizonyítják. A lübecki reptér ügyében hozott ítélet ez utóbbi megoldás magabiztos elvégzéséhez nyújt segítséget és teszi a tagállami érvelés kialakítását sokkal egyszerűbbé.

A Törvényszék egyértelműen meghatározta, hogy minden ilyen díjszabás szelektivitását önmagában kell értékelni még akkor is, ha léteznek 'párhuzamos', más entitások által alkalmazott díjszabások, infrastruktúrák. Az ítélet ezzel megakadályozta a Bizottság arra irányuló törekvését, hogy az állami támogatás fogalmát szélesítse. Tehát a sze-

²³ A C-284/12. sz. Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt–Hahn GmbH ügyben hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2013:755) a Bíróság úgy döntött, hogy a nemzeti bíróságot az előtte megindított eljárásban nem hagyhatja figyelmen kívül, ha ugyanazon intézkedést illetően a Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárást és az intézkedést az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének szempontjából állami támogatásnak kell minősítenie.

lektivitás minden esetben csak azon vállalkozások között vizsgálandó, akik használják vagy potenciálisan használhatnák az adott szolgáltatást vagy vásárolják meg az árut. Amennyiben e vállalkozások által fizetendő díj szintjén nincsen megkülönböztetés, vagy az egyes díjkedvezmények mindenki számára azonos feltételek mellett elérhetőek,²⁴ az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.²⁵ A Bizottság egyébként 2014-ben a schönefeldi reptérre vonatkozó döntésében²⁶ elfogadta, hogy a reptér üzemeltetője piaci szereplőként a bevételek maximalizálása érdekében akár megkülönböztetést is tehet egyes piaci szereplők között.

Ugyancsak az azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások szempontjából megközelítve utasította el a Törvényszék a Bizottság által hivatkozott, adóintézkedésekre vonatkozó joggyakorlat alkalmazhatóságát. Tehát az állami entitások által kialakított díjszabások szelektivitása (különösen, ha egy általános nemzeti jogi norma szabályozza elfogadásukat és alkalmazásukat) a Törvényszék szerint önmagában zárt rendszert képez, és a szelektivitás a rendszeren belül vizsgálandó csak. Ebből következően eltérő reptér- vagy kikötő-üzemeltetők, autópálya fenntartó vállalkozások alkalmazhatnak eltérő díjakat. A Törvényszék a fenti logikát és érvelést azonban némi bizonytalan fogalmazással gyengítette, amikor az egyes elérő reptereket használó légitársaságok eltérő ténybeli helyzetét az alkalmazandó díjak és szolgáltatások, valamint mértékük összehasonlításával mégsem tette elméletben kizárhatóvá.²⁷ Véleményem szerint, az ítélet logikáját követve,

²⁴ Véleményem szerint a szelektivitás kizárásához az is elengedhetetlen, hogy a felhasználók kedvezményekkel ténylegesen is tudjanak élni, és azok indokolatlan korlátozásokat ne tartalmazzanak, mivel az az intézkedés de facto szelektivitásához vezetne.

²⁵ Ez azonban nem jelenti azt, hogy például, ha egy reptér üzemeltetője nem alkalmaz megfelelően magas díjakat és nem tudja a bevételekből működését finanszírozni, akkor számára az állami forrásjuttatás ne minősülne állami támogatásnak.

²⁶ A Bizottság 2015/506/EU határozata a Németország által a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH és különböző légitársaságok tekintetében hozott SA.15376 (C 27/07) (korábbi NN 29/07) számú intézkedésről ([2015] HL L 89/1., 2015. 04. 01.).

²⁷ A német nyelvű ítélet 57. pontja szerint: „[...] Im Übrigen kann allein aus dieser Feststellung – unterstellt, sie träfe zu – nicht abgeleitet werden, dass sich die Fluggesellschaften, die diesen Flughafen nutzen, nicht in derselben rechtlichen und tatsächlichen Lage wie die anderen Unternehmen befinden, ohne zum einen zu prüfen, ob die für andere Fluggesellschaften an anderen Flughäfen geltenden

a repterek eltérő földrajzi elhelyezkedésük miatt²⁸ a reptereket használó légitársaságok még igen hasonló típusú és mértékű díjak mellett sem tekinthetőek azonos ténybeli és jogi helyzetben lévőnek. A díjak alakulása pedig a repterek közötti verseny része. Amennyiben állami támogatási érvekkel megtiltható lenne, hogy egy hatékonyabban működő reptér a hozzá közelebb lévő reptérhez képest alacsonyabb, de a működését és nyereségességét nem veszélyeztető díjakat alkalmazzon, az az állami támogatási szabályok szintén túlzott és céljukkal ellentétes kiterjesztését eredményezné.

Végül érdemes megjegyezni, hogy a nemzeti szabályozás jellege alapján a Törvényszék elutasította, hogy a díjszabás szelektivitását más, a légiközlekedéssel versenyző szállítási módok díjaival összehasonlítva lehessen megállapítani. Ez a megközelítés az azonos szabályozás alá tartozó repterek közötti összehasonlításhoz képest – amit a Törvényszék elutasított – még jobban kiterjesztette volna a szelektivitás fogalmát, így mindenképen üdvözlendő, hogy a Törvényszék elutasította. A Törvényszék érvelése alapján az is világos, hogy az egyes ágazatok közötti, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglaltakat teljesítő versenyhelyzet nem elegendő a szelektivitás bizonyításához, mivel az állami támogatás e két fogalmi eleme teljesülésére irányuló vizsgálatnak eltérő a fókusza.

Tekintettel arra, hogy a Bizottság eljárási és a szelektivitásra vonatkozó tartalmi érvek mentén is megfellebbezte a Törvényszék ítéletét,²⁹ a végső értelmezés az Európai Unió Bíróságának kezében van.

Entgeltordnungen dieselben Merkmale aufweisen, und ohne zum anderen die von allen Flughäfen bereitgestellten Güter und Dienstleistungen zu vergleichen.”

²⁸ Figyelembe kell venni, hogy a 100 kilométeren vagy gépjárművön, buszon, vonaton vagy nagysebességű vonaton egy órás utazási távon belül elhelyezkedő repterek általában a Bizottság szerint az utasok szempontjából párhuzamos szolgáltatást nyújtó infrastruktúráknak minősülnek. Lásd a bizottsági iránymutatást a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról (HL C 99/3. 2014. 04. 04.).

²⁹ A C-524/14. P. sz. Bizottság kontra Hansestadt Lübeck eljárás.

AZ EURÓPAI ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ÚJ RENDSZERE

Ulrich SOLTÉSZ*
Fordította SZIRBIK Miklós**

Tárgyszavak: állami támogatási szabályok modernizációja, állami támogatás fogalma, de minimis rendelet, csoportmentességi rendelet, eljárási reform

Az Európai Bizottság az európai uniós állami támogatási jog hátsó ajtaján keresztül számos jogterületre hat rá – egyebek közt olyanokra is, amelyeknél az EU-szerződések alapján nem rendelkezik egyértelmű hatáskörrel. Ezt mutatják például a Bizottság által az utóbbi időben a megújuló energiaforrásokot érintő hozzájárulások, nemzeti adórendszerek, közinfrastrukturák finanszírozása és számos más terület vonatkozásában kezdeményezett vizsgálati eljárások. A Bizottság ezen ‘általános hatásköre’ miatt felmerült az egész rendszer átfogó reformja iránti igény, amely feladatnak az elmúlt években Almunia leköszönő versenyjogi biztos a ‘State Aid Modernisation’ elnevezésű csomaggal fogott neki. Jelen tanulmány az újítások legfontosabb sarokpontjait vázolja fel.

* Ulrich Soltész ügyvéd partner a Gleiss Lutz brüsszeli ügyvédi irodában. Jelen tanulmánya a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. lapszámában jelent meg „Das neue europäische Beihilfenrecht” címmel.

** Szirbik Miklós a Miniszterelnökség szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. A jelen cikk, illetve annak fordításához írt összefoglaló a szerzők saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

1. Az európai állami támogatások joga – sok jogászt érintő téma

Még az uniós jogban rutinos jogászok számára is gyakran meglepő, hogy az ambiciózus Európai Bizottság milyen területeket érintő hatáskört tulajdonít magának. Az állami támogatások joga kihat az élet és a gazdaság számos területére a hagyományos ipartól kezdve a telekommunikáción, a szolgáltatásokon, a megújuló energián, a közszolgáltatási műsorszolgáltatáson, a médián, az egészségügyön, a közlekedésen, az infrastruktúrán, a lakásépítő iparon, az egészségbiztosítási rendszereken és a hulladékgazdálkodáson át egészen a kultúráig. Ennek megfelelően a Bizottság tevékenységi területe számos ágazatra kiterjed a kórházakat érintő működési támogatásoktól kezdve a nemzetközileg aktív bankok és ipari nagyvállalatok megmentésén át egészen a labdarúgó klubok és regionális repülőterek finanszírozásáig.

Ez az átfogó és kifejezetten szerteágazó hatáskör végső soron az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt, az állami támogatásokat érintő általános tilalomból következik, amely nem csak közvetlen juttatásokra vonatkozik, hanem minden lehetséges gazdasági előnyre, amennyiben az alkalmas a verseny torzítására. Az Európai Bíróság állandó joggyakorlata szerint az állami támogatás fogalmát nagyon tágan kell értelmezni, és a közvetlen támogatás mellett más előnyök is e fogalom körébe vonhatók, mint például állami garanciák, adókönyvnyitás, kedvező hitel, feltőkésítés, fizetési haladék, előnyös szolgáltatási szerződés, kedvező díjazás, ingatlanok piaci ár alatti értékesítése, kedvezményes áron történő privatizáció, törvényi szinten biztosított egyedi kedvezmény, kedvező megbízási szerződések, környezetvédelmi adó alóli felmentés, kibocsátási egység ingyenes odaítélése, hozzájárulási kötelezettség alóli felmentés vagy egyszerűen tényleges kedvezmények.

A Bizottság kizárólagos engedélyezési jogkörrel rendelkezik. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése értelmében minden támogatási intézkedést be kell nála jelenteni. Amíg a Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek nem nyilvánítja, a támogatást nem szabad folyósítani (EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés 3. mondata szerinti végrehajtási tilalom). A Bizottság elrendelheti a korábban nyújtott támogatás visszakövetelését (ex tunc hatállyal), amely döntés ellen a támogatás kedvezményezettje csak korlátozott körben hivatkozhat a bizalomvédelem követelményére. A versenyjogi végrehajtási tilalmat a gyakorlatban valóban komolyan kell venni. A német jog szigorú következmé-

nyekkel sújtja ezen végrehajtási tilalom megszegését: a tiltott állami támogatást tartalmazó szerződések alapvetően [a Ptk. 6:95. §-ának megfelelő]¹ a német polgári törvénykönyv 134. § értelmében (ex tunc) semmisek. Ebből az okból kifolyólag a jogászokat, könyvvizsgálókat és cégvezetőket egyre inkább érinti az állami támogatások joga. Minden olyan jogviszony és szerződés, amely keretében az állam – még ha csak közvetetten is – szerepet vállal, állami támogatási elemet is tartalmazhat, magában hordozva ez által a semmisség kockázatát is. Állami részvétellel megvalósított finanszírozási modellek ‘állami támogatási szempontból fertőzöttek’ lehetnek. Felvásárlások esetében is az állami támogatásokra vonatkozó szempontok ma már az átvilágítási jelentés (due diligence report) alapvető részét képezik, hiszen adott esetben visszafizetési kötelezettséggel is számolni kell, ha a felvásárlás célvállalata korábban jogszerűtlen támogatásban részesült.

2. A ‘State Aid Modernisation’ elnevezésű reformcsomag

Az állami támogatások joga az Európai Unió működéséről szóló szerződés versenyszabályokra vonatkozó fejezetének részét képezi. Ennek megfelelően az állami támogatási szabályok első számú célja – akár csak a kartelltilalom, a visszaélést megvalósító magatartásformák tilalmának és a fúziók ellenőrzésének esetében – a verseny torzulásának megelőzése. Míg azonban a ‘hagyományos’ kartelljogi eszközök nem állami eredetű, vagyis magánvállalatok által okozott versenytorzulásokat tiltanak, az állami támogatásokra vonatkozó tilalom olyan állami intézkedésekre terjed ki, amelyek bizonyos vállalatokat részesítenek versenyelőnyben.

Az Európai Gazdasági Közösség alapítói e tekintetben rendkívül előrettekintően jártak el. Már a kezdetekben felismerték, hogy a nemzeti vállalatok előnyben részesítése és támogatása torzítja a ‘level playing field’-et, azaz a szabad és egyenlő versenyt a közös piacon. A belső piac fokozódó integrációjával az állami támogatások jogának jelentősége tovább nőtt, mivel egy vállalat javára biztosított pénzügyi előny a másik oldalon versenyhátrányt jelentett a versenytársak számára.

¹ A Ptk. 6:95. § hivatkozása fordítói megjegyzésként került a szövegbe.

Ugyanakkor hosszabb ideje általános konszenzus alakult ki arra vonatkozólag, hogy szükségessé vált bizonyos reformok bevezetése. Az EUMSZ 107., valamint 108. cikkében foglalt állami támogatási szabályok gyakorlatilag nem változtak az 1958-ban történt hatálybalépésük óta; az állami támogatásokra vonatkozó eljárásrendet szabályozó 659/1999/EK rendelet² 1999-ben lépett hatályba. Nem meglepő, hogy az elmúlt évtizedekben számos az állami támogatások szabályrendszerének modernizálására célzó reformkísérlet látott napvilágot, mint például Kroes versenypolitikai biztos ambiciózus Állami Támogatási Akcióterv reformcsomagja,³ illetve számos, még Kroes elődjei, Monti és Van Miert által jegyzett tervezet. Míg azonban a korábbi reformcsomagok inkább korlátozott hatással bírtak, Almunia biztos úgy tűnik, némi sikert ért el. A bő két évvel ezelőtt kezdeményezett State Aid Modernisation (SAM)⁴ elnevezésű reformcsomagjában megfogalmazott kulcsszavakkal (például ‘Egyszerűbb eljárások’, illetve ‘összpontosítás’) Almunia az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó eljárásokat a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre akarta koncentrálni.⁵ Az SAM reformcsomag több pillérre épül, amelyek lényegében lezárultak, és az elkövetkező években tartósan megváltoztathatják az állami támogatásokra vonatkozó gyakorlatot.

3. Az állami támogatások jogának hatálya

3.1. Az állami támogatások fogalmára vonatkozó közlemény

Az SAM projekt egyik alapvető eleme az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatályának pontosítása volt. Ennek érdekében a Bi-

² A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL 083., 1999. 03. 27., 1–9. o.

³ Állami támogatási cselekvési terv, Brüsszel, 07. 06. 2005 COM(2005) 107 végleges.

⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése, 2012. 05. 08., COM (2012) 209 final.

⁵ Az Európai Unió Bizottsága – Sajtóközlemény, 2012. 05. 08., IP/12/458.

zottság bemutatta új közleménytervezetét⁶, amely az állami támogatás fogalmának értelmezését hivatott pontosítani. Természetesen lényeges kérdés, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e, hiszen ettől függ, hogy egyáltalán alkalmazni kell-e a versenyjogi szabályokat, illetve be kell-e jelenteni az érintett intézkedést a Bizottság felé. Eddig azonban a közlemény – a korábbi tervekkel ellentétben – nem fogadták el, és bizonytalan, hogy erre valamikor sor kerül-e.

A közleménytervezet ugyanakkor egy szakmai remekmű. A Bizottság nagyon alaposan és részletesen összefoglalta a bizottsági és bírósági joggyakorlatot. A gyakorlatban akkor is hasznos lehet, ha végül is nem fogadnák el, hiszen jól szemlélteti, hogy a Bizottság milyen eseteket tekint állami támogatási szempontból relevánsnak. Ugyanakkor megkérdőjelezhető, hogy a tervezetnek köszönhetően valóban szűkülni fog-e a versenyjogi szabályok alkalmazási köre, ahogyan ezt egyes tagállamok és az állami támogatások kedvezményezettjei is remélték. A tervezet alapvető tendenciája ugyanis összhangban van az elmúlt 50 év bizottsági joggyakorlatával, nevezetesen az állami támogatás fogalmának meglehetősen tág értelmezésével. Az EUMSZ 107. cikkének e nagyvonalú értelmezése számos állami intézkedésre kiterjedő, átfogó felügyeleti hatáskört biztosít a brüsszeli hatóságnak. A több megfigyelő által megfogalmazott kéréssel szemben a Bizottság nem favorizálja a fokozott visszafogottságot. Sőt, a tervezet alapján sokkal inkább bővülne az állami támogatás tilalma alá eső intézkedések száma.

Ebben a kontextusban felmerül az a kérdés is, hogy a Bizottság hatásköre kiterjedhet-e egyáltalán az elsődleges uniós jog ilyen gyakorlatilag kötelező érvényű értelmezésére. Ezenfelül az is kérdéses marad, hogy a Bizottság 28 tagállam mellett hogyan képzei el mindezen esetek kezelését. Miközben évtizedek óta a leterheltségéről panaszkodik, a jelen tervezettel a saját hatáskörének bővítését szorgalmazza. Ez az álláspont csak részben érthető.

⁶ Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

3.2. *Az új de minimis rendelet*

Az eddigi, úgynevezett de minimis rendelet⁷ alapján mentesültek az állami támogatási szabályok alkalmazása alól azok a támogatások, amelyek összege három pénzügyi évben nem haladta meg a 200 000 eurót. Az SAM projekt keretében a Bizottság kezdeményezte egy új de minimis (csekély összegű támogatási) rendelet elfogadását, amely 2014. január 1-jei hatálybalépésével a korábbi, 2006-ban elfogadott de minimis rendeletet váltotta fel.⁸ A korábbi felvetésekkel ellentétben a három pénzügyi évre vonatkozó 200.000 euró összegű határérték mégsem lett megemelve. A formális követelmények szempontjából némileg szigorították a jogszerűen nyújtható csekély összegű támogatások feltételeit. Meglepő módon az új de minimis rendelet már nem tiltja általánosan a „nehéz helyzetben lévő vállalkozások” támogatását, ami egy kisebb forradalmi változásnak számít.

4. A ‘biztos kikötő’ bővítése: a felülvizsgált általános csoportmentességi rendelet

Az SAM csomag minden bizonnyal legfontosabb mérföldköve a 2014 májusában elfogadott általános csoportmentességi rendelet (a továbbiakban: csoportmentességi rendelet)⁹ reformja. A Bizottság ezzel az eredetileg a kartelljogból kölcsönvett eszközzel ‘en bloc’ megállapította olyan támogatási intézkedések jogszerűségét, amelyek versenyjogi szempontból általánosan nem számítanak problémásnak.

⁷ A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet, [2006] HL L 379., 2006. 12. 28., 5. o.

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet, [2013] HL L 352., 2013. 12. 24., 1.o.

⁹ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet, [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 1. o.

4.1.A biztos kikötő bővítése

Az alapelv kézenfekvő: azok az állami támogatási intézkedések, amelyek bizonyos határértékek alatt maradnak, és megfelelnek a csoportmentességi rendeletben foglalt formális és tartalmi feltételeknek, automatikusan mentesülnek a versenyjogi szabályok alól, tehát nem kell bejelenteni és engedélyeztetni a Bizottságnál. Bár 2008 óta létezik egy csoportmentességi rendelet,¹⁰ azonban az új rendelet alkalmazási köre tartalmi és mennyiségi szempontból is jelentősen bővült. Jelenleg számos területre kiterjedő támogatási intézkedések tartoznak az új csoportmentességi rendelet hatálya alá, mint például a kutatás-fejlesztési támogatás, a KKV-knak nyújtott támogatás, a hátrányos munkavállalókra irányuló támogatás, környezetvédelmi, és képzési támogatás, regionális támogatás, kulturális támogatás, széles sávú infrastruktúrára irányuló támogatás, innovációs klasztereknek nyújtott támogatás, sportlétesítményekre és szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás, természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására nyújtott támogatás és sok más támogatási intézkedés. Különösen figyelemre méltó az a tény is, hogy a csoportmentességi rendelet a legalizáló hatását visszamenőleg is kifejti, tehát a hatálybalépése előtti időszak vonatkozásában is.

4.2.A gyakorlat szempontjából fontos következtetések

Alapvetően jó hír a csoportmentességi rendelet reformja. A Bizottság eddig ugyanis mindig ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, hogy a jelentéktelen kis ügyeket, mint például a községi könyvtárak, múzeumok, uszodák, kultúrházak vagy helyi sportlétesítmények közfinanszírozását is be kell nála jelteni engedélyezésre. A Bizottság új megközelítése valódi könnyítést jelent azáltal, hogy a fenti intézkedések – bár még mindig állami támogatásnak minősülnek a Bizottság álláspontja szerint – már automatikusan felmentésben részesülnek. Végeredményben a nagyvonalú felmentések csak az állami támogatás fogalma, va-

¹⁰ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőség nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), [2008] HL L 214., 2008. 08. 06., 3.o.

lamint a versenyjogi felügyelet egyre több területet érintő folyamatos kitágításának az elkerülhetetlen következménye volt. Az évtizedek óta az állami támogatási jog minél szélesebb körű alkalmazásáért harcoló Bizottság felismerte, hogy nem képes ilyen sok ügyet elbírálni. Ez a belátás önmagában véve pozitív fejlemény. Nem valószínű azonban, hogy egyhamar további területekkel bővülne a csoportmentességi rendelet.

Ezenfelül a csoportmentességi rendelet reformja elsősorban az állami szektornak fog kedvezni, amely érthető okokból nem szeretné minden közinfrastruktúra finanszírozását bejelenteni a Bizottságnál. A Bizottság által javasolt értékhatárok mértéke kifejezetten nagyvonalú, így a reformnak köszönhetően valóban könnyebb lehet a városok és községek élete. A Bizottság arra számít, hogy a közeljövőben a jelenlegi állami támogatási intézkedések háromnegyede, és a támogatási összegek kétharmada mentesülhet a bejelentési kötelezettség alól.

Emellett az új csoportmentességi rendelet jogbiztonságot is nyújt a többi szereplő, egyebek közt a kedvezményezettek vagy a finanszírozást nyújtó bankok számára is. A csoportmentességi rendeletnek köszönhetően a fúziók és felvásárlások során is egyszerűbb lesz az esetleges támogatások jogszerűségének megítélése.

5. Új vizsgálati jogkörök – Az állami támogatások vizsgálatára vonatkozó eljárások reformja

Miután a vizsgálatokra vonatkozó eljárásjog gyakran volt (sikertelen) reformkísérletek tárgya, úgy tűnik, a Bizottságnak most végre sikerült nagyobb változásokat elérnie. A 2013. júliusban hatályba lépett 734/2013/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban: rendelet) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról¹¹ ebből a szempontból kétségtelenül egy nagy áttörést jelent.

¹¹ A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról, [2013] HL 204., 2013. 07. 22., 15. o.

5.1. Vizsgálati jogkörök

A reform előtti időszak fő problémáját az eljárások közismerten hosszú időtartama és gyakori eredménytelensége jelentették. Ennek egyik fő oka a Bizottság megítélése szerint a tényállás megállapításának elavult módszere volt, amely lényegében a tagállam által szolgáltatott információkra hagyatkozott. A ténylegesen érintett vállalatok (a korábbi rendelet terminológiája alapján: „egyéb érdekelt felek”¹²), elsősorban a kedvezményezett és annak vetélytársai, csak korlátozott szerepet kaptak.

Az egyik mostani sarkalatos változás a Bizottság vizsgálati jogkörét erősítette meg. Az uniós versenyjog más területein a Bizottság már rendelkezik az ismert nyomozati jogkörökkel (információkérés, kérdésfeltevés joga, házkutatás stb.). Ebből kifolyólag a Bizottság azt javasolta, hogy az állami támogatásokat érintő vizsgálatok keretében is közvetlenül intézhessen kérdést harmadik személyekhez, például vetélytársakhoz, egyesületekhez, kedvezményezettekhez, ügyfelekhez. Miután ezen tervek eleinte még egyes kormányok heves ellenállásába ütköztek, akik az eljárás bilaterális, a Bizottság és a tagállamok közötti jellegét féltették, végül a Bizottságnak sikerült – legalább is részben – érvényesítenie az álláspontját. Az új rendelet 6. cikke alapján a Bizottság szigorú feltételek mellett kérdőívekkel fordulhat harmadik személyekhez. Ezenfelül pénzbírságot szabhat ki, amennyiben az érintettek hiányos vagy félrevezető információt szolgáltatnak, vagy az előírt határidőn belül nem szolgáltatnak információt.

A Bizottság lehetőségei egy további jogkörrel bővültek, amely alapján hivatalból indíthat eljárást olyan gazdasági ágazatok vonatkozásában, amelyek esetében kiváltképp fennáll az állami támogatások meglétének gyanúja. Azonban még bizonytalannak tűnik, hogy egyáltalán a Bizottság rendelkezik-e az ehhez szükséges kapacitásokkal, különös tekintettel a hatóság (az illetékes Versenypolitikai Főigazgatóság által is rendszeresen hangsúlyozott) leterheltségére.

A potenciálisan érintett vállalatok érthető okokból nem fogadták túlzott lelkesedéssel a Bizottság hatáskörének két fentiekben ismertetett

¹² A Tanács 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, [1999] HL 83., 1999. 03. 22., 339. o.

bővítését. A Bizottság meglehetősen tág versenyjogi információkérési jogköre ugyanis rendszerint már most jelentős adminisztrációs terheket ró az érintett vállalatokra, amelyek azt inkább felesleges kötekedésnek, nem pedig az információszerzés legitim eszközének tekintik.

5.2. Panaszok kezelése

A Versenypolitikai Főigazgatóság továbbá azt kívánta elérni, hogy a hozzá érkező panaszokból minél szabadabban választhassa ki az esetlegesen tilos állami támogatást tartalmazó intézkedéseket. Álláspontja szerint a Főigazgatóság a rendelkezésére álló erőforrások jelentős részét a hozzá visszaélésszerűen beküldött panaszok kiszűrésére kényszerült pazarolni. Ebben a pontban a Bizottságnak azonban nem sikerült teljes mértékben érvényesítenie az érdekeit.

Egy ilyen széleskörű, 'kimazsolázás' jellegű kiválasztási jogkör ugyanis veszélyeztethette volna a vetélytársak számára biztosítandó hatékony jogvédelmet. Ennek az az oka, hogy a Bizottság, mint független felügyelőhatóság gyakran az egyetlen hatóság, akihez a versenytorzító támogatásban részesített vállalat vetélytársai fordulni tudnak. Ebből kifolyólag az uniós bíróságok többször is megállapították, hogy a Bizottság köteles eljárni, amennyiben tudomást szerzett jogszerűtlen támogatásra következtetni engedő információkról.

A fentiek alapján a tagállamok joggal nem engedtek teljes mértékben a Bizottság kezdeményezésének. Így a panaszok számának ésszerű korlátozása érdekében csak a panaszt alátámasztó indokolás követelményein szigorítottak. Ezen felül az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése alapján egy új űrlapot is bevezettek (amely nemrég megjelent a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján).¹³

6. A (számos) specifikus szabályozás felülvizsgálata

Az állami támogatások jogszabályrendszere számos általános (horizontális, avagy több ágazatot érintő), illetve 'ágazatspecifikus' iránymutatásból, közleményből és keretszabályból (ún. 'soft law') felépülő,

¹³ Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_hu.html.

nehezen átlátható terület. Ezeket a szabályokat rendszerint akkor kell alkalmazni, ha egy állami támogatás nem mentesül a csoportmentességi rendelet alapján (például, mert nem marad a határértékek alatt). A Bizottság ezekben a szabályokban ismerteti azokat az alapelveket, amelyek mentén egy intézkedés engedélyezésekor alkalmazni kívánja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján rendelkezésére álló tág mérlegelési jogkörét. Ezeknek a Bizottságot nem kötő szabályoknak a felülvizsgálata komoly erőfeszítést jelentett. A legfontosabb újításokat az alábbiakban ismertetjük.

6.1. A bankokra vonatkozó válságkezelési szabályok fokozatos kivezetése

A Bizottság a pénzügyi válság kapcsán a mai napig számos bankmentési ügyet vizsgál. A legújabb (hetedik) bankokról szóló közleményével¹⁴ a Bizottság érezhetően szigorította az állami mentőcsomagokra vonatkozó feltételeket, aminek következtében kezdenek kifutni a válságban elfogadott nagyvonalú szabályok. Először is bevezettek egy felső határt, amellyel a felső vezetők javadalmazását korlátozzák. Ezenfelül az eljárást is gyorsították. Brüsszel végül célul tűzte ki, hogy a megmenetett bankok részvényeseinek, illetve a bankok hibrid kötvényeiknek a hitelezőinek nagyobb önrészt kell vállalniuk ('burden sharing').

6.2. Vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatás

Megvalósult, továbbá az a régóta kilátásba helyezett reform, amely a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló iránymuta-

¹⁴ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (A Bankokról szóló közlemény), [2013] HL C 216., 2013. 07. 30., 1.o.

tást¹⁵ érinti. A felülvizsgálat nem eredményezett sarkalatos változásokat, de megfogalmazott néhány figyelemre méltó új szempontot:

- Az alkalmazási kör pontosítása (a ‘nehéz helyzetben lévő vállalkozás’ fogalmának definiálása) mellett az új szabályok a nyújtani kívánt támogatások célorientáltabb felhasználását ösztönzik, vagyis ‘hatékonyabb szűrők’ segítségével a támogatásokat olyan esetekre akarják koncentrálni, ahol valóban adott a közérdek. Ennek érdekében a tagállamoknak a közeljövőben különleges körülmények alátámasztásával kell indokolniuk a támogatást, például szociális nehézségek, piaci kudarc stb. Ez a teszt, amellyel végső soron a kedvezményezett támogathatóságát vizsgálják, igazi újításnak számít.
- Már a pénzügyi ágazatból ismert a Bizottságnak az az álláspontja, miszerint nagyobb mértékben be kell vonni a részvényeseket (‘burden sharing’). A Bizottság elképzelései szerint a részvényeseknek minél magasabb önrésszel kellene hozzájárulniuk a szerkezetátalakítás költségeihez. Ezzel azt akarják megakadályozni, hogy elsődlegesen az állam állja a költségeket, holott a tulajdonosok a megmentés legnagyobb haszonélvezői.
- A tervezet ezenfelül tartalmaz egy csak KKV-knak nyújtandó ideiglenes szerkezetátalakítási támogatásra (hitel, hitelgarancia) irányuló koncepciót.
- Az új szabályozást követően is megmarad a pénzügyi ágazatra vonatkozó külön szabályrendszer, vagyis a hitelintézetekre vonatkozó szabályokat egyelőre nem integrálják az általános szabályozások rendszerébe.

Az új szabályrendszer összességében jelentősen komplexebb a korábbi szabályozáshoz¹⁶ képest. Ebben a jelenségben az a hosszabb ideje fennálló tendencia tükröződik, mely az állami támogatási intézkedések hatásainak intenzív közgazdaságtani vizsgálatára irányul (‘more economic approach’). Ez egy bizonyos fokig ellentmond a reform fő

¹⁵ A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról, [2014] HL C 249., 2014. 07. 31., 1.o.

¹⁶ Közösségi iránymutatás a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról, [2004] HL C 244., 2004. 10. 01., 2. o.

célkitűzésének, nevezetesen az eljárások egyszerűsítésének és gyorsításának, valamint a jogbiztonság megerősítésének.

6.3. Környezetvédelmi és energetikai állami támogatások

A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatást 2014. áprilisban fogadták el.¹⁷ Ennek az intézkedésnek az előzménye néhány erősen bírált felülvizsgálati eljárás volt, amelyeket a Bizottság a megújuló energiához nyújtott egyes tagállami támogatásokkal kapcsolatban indított el, különösen a Németországban hatályba lépett megújuló energiaforrásokról szóló törvénnyel kapcsolatban. Az új iránymutatás sokkal terjedelmesebb a korábbi környezetvédelmi iránymutatásoknál, mivel most az energetikai ágazatra is kiterjed. Elsősorban azoknak az energiaigényes vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra vonatkozik, amelyeknek a megújuló energiaforrásokhoz nyújtott támogatások következtében megemelkedő energiaárak miatt gyengült a nemzetközi versenyképessége ('Carbon-Leakage-Effec't). Itt is megállapíthatjuk, hogy nem lett egyszerűbb a jogszabályi környezet. Az új szabályozás egyértelműen összetettebb és terjedelmesebb, mint a korábbi szabályozások.

6.4. A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások

2014 májusában fogadta el a Bizottság a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló közleményét,¹⁸ amely a 2006-ban elfogadott szabályozás helyébe lép. Mivel a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások már az új csoportmentességi rendelet alapján meglehetősen nagyvonalú feltételek alapján mentesülhetnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása alól (lásd a IV. pontot), a keretrend-

¹⁷ Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról [2014] HL C 200., 2014. 06. 28., 1.o.

¹⁸ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági közlemény, [2014] HL C 198., 2014. 06. 27., 1. o.

szerben foglalt szabályokat leginkább akkor kell alkalmazni, ha a támogatás meghaladja a csoportmentességi rendeletben foglalt határértékeket. A felülvizsgált szabályok az új vagy javított termékek, eljárások és szolgáltatások prototípusainak és kísérleti modelljeinek kidolgozásához, fejlesztéséhez nyújtható támogatásokat hivatottak egyszerűsíteni. Új támogatási formaként vezették be a kutatási infrastruktúrák létrehozásához vagy korszerűsítéséhez nyújtható támogatást. Ezenfelül megemelték a maximális támogatási intenzitást.

Igazi innovációnak számít továbbá az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vonatkozó közlemény (Important Projects of Common European Interest – ICEI). Eddig csak nagyon ritkán került alkalmazásra ez a különleges rendelkezés (egy történelmi példaként említhetjük az Airbus vállalatnak nyújtott támogatásokat az 1970-es években). Az új szabályozás értelmében egyszerűbb lesz olyan transznacionális projektek támogatása, amelyek az egész Unió szempontjából fontos stratégiai jelentőséggel bírnak. Ezt a jogcímet valószínűleg olyan fontos európai ágazatok támogatásához használják majd, amelyekben az európai ipar némileg le van maradva, különösképpen az úgynevezett kulcstechnológiák területén (Key Enabling Technologies – KET).¹⁹

Ezen a területen is sajnos ismét meg kell állapítanunk, hogy a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások területén elfogadott új szabályozásban is érvényesül a már említett erősödő ökonómiai szemlélet, és ezáltal bonyolultabb lett az intézkedések jogszabályi környezete.

6.5. Az infrastruktúrák finanszírozása

A repülőterek finanszírozása területén a Bizottság elfogadta a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szó-

¹⁹ A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól, 20.6.[2014] HL C 188., 2014. 06. 20., 4. o.

ló új iránymutatást,²⁰ amely a 2005-ben elfogadott, nem kifejezetten gyakorlatias szabályozást²¹ váltotta fel. Az új iránymutatás alapján a repülőtéri infrastruktúrához nyújtható támogatás támogatási intenzitása fokozott mértékben függ majd az érintett repülőtér méretétől. A repülőterek működési költségeinek fedezésére a korábbi iránymutatás alapján alapvetően kizárt volt állami támogatást biztosítani, azonban az új szabályozás azt, korlátozott feltételek mellett, lehetővé teszi. A légitársaságoknak, jellemzően a fapados légitársaságoknak kedvezményes repülőtéri díjak formájában nyújtott támogatásokhoz ('Ryanair ügyek') a Bizottság változatlanul kritikusan viszonyul. Ezen a területen is kérdéses marad, hogy a Bizottság hogyan akarja kezelni az Unióban tömegesen előforduló támogatásokat. Az Unióban több száz részlegesen köztulajdonban álló repülőtér működik, amelyek finanszírozási struktúráját, valamint (bonyolult és gyakran változó) díjszabási rendszerét az állami támogatási szabályok fényében kell értékelni. Az utóbbi évek arról tanúskodnak, hogy ez a feladat meghaladja a Bizottság kapacitásait.

Az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló iránymutatás felülvizsgálatával²² a Bizottság új alapokra helyezte a nagyon nagy sebességű új generációs hozzáférési hálózatok (ún. NGA, vagyis Next Generation Access hálózatok) kiépítését. Az új iránymutatás a technológiai semlegesség alapelveire épül, és olyan rendelkezéseket vezet be, amelyek a lehető legnagyobb mértékben csökkentik a magánberuházások állami támogatások általi kiszorítását ('crowding out'). Az iránymutatás alapszabályként előírja a versenyeztetés útján történő kiválasztási eljárás alkalmazását annak érdekében, hogy minél nagyobb mértékben csökkenjen az állami támogatások aránya, és ezáltal a verseny torzulása.

²⁰ A Bizottság Közleménye – Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról, [2014] HL C 99., 2014. 04. 04., 3.o.

²¹ A Bizottság Közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatások ([2005] HL C 312., 2005. 12. 09., 1. o.).

²² A Bizottság Közleménye – Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról, [2013] HL C 25., 2013. 01. 26., 1. o.

6.6. Széles körű ritkítás a regionális támogatások területén

A 2014. július 1-jén hatályba lépett regionális állami támogatásokról szóló iránymutatással²³ a Bizottság átalakította a régi tagállamok támogatható területeit. Számos térség teljesen elveszítette a korábbi státuszát. Ez az átalakítás leginkább a keletnémet régiókat érintette. Ehhez a ritkításhoz párosul a támogatások ösztönző hatásához kapcsolt feltételek szigorítása annak érdekében, hogy visszaszorítsák azokat az indokolatlan előnyökhöz vezető eseteket (windfall profits), amelyekben a kedvezményezett az érintett beruházást a nyújtott támogatás nélkül is megvalósította volna. A vizsgálat jelentősen összetettebb lesz, és lényeges mértékben fokozódik a gazdasági szemlélet, amelynek köszönhetően jelentősen nőnek a támogatás iránti kérelem benyújtásával felmerülő adminisztratív terhek. Ez vélhetően elrettentő hatást gyakorol majd a vállalatokra, amelyek így inkább eltekintenek a regionális támogatás igénybevételeitől. Ezt a mellékhatást a Bizottság valószínűleg tudatosan akarta elérni.

7. Kitekintés – hogyan folytatódik?

Figyelemre méltó a tettvágy, amelyet a Bizottság az elmúlt évek reformfolyamatában tanúsított. Az SAM csomaggal az állami támogatásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályokat bizonyára időt állóbbá és hatékonyabbá sikerült átalakítani. Ez feltétlenül igaz az új csoportmentességi rendelet keretében bátran és nagyvonalúan felmentett ‘egyszerű’ esetekre vonatkozólag, valamint az eljárásjog gyorsítása tekintetében. Sajnálatos módon az SAM csomag más elemei még nem vezettek a kívánt adminisztratív karcsúsításhoz, aminek fő oka a gazdasági elemzések fokozott alkalmazása.

Egy lényeges célkonfliktust nem sikerült a reformokkal megszüntetni: a Bizottság továbbra is minden állami intézkedést az állami támogatási szabályok mentén akar értékelni, ezáltal erősítve a befolyását a tagállamok politikájában. Számos érintett egyáltalán nem üdvözlí az állami támogatási szabályok hatályának ilyen mértékű kiterjesztését.

²³ Európai Bizottság – Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020), [2013] HL L C 209., 2013. 07. 23., 1. o.

A Bizottság (számos brüsszeli tisztviselő által megálmodott) általános hatásköre – nem utolsó sorban a közvéleményben erősödő EU-kritikus hangulat miatt – ellenállással szembesül, ráadásul egyre inkább gyakorlati határokba is ütközik. Az Bizottság igazi kihívása ebből a szempontból kevésbé az újabb, egyre összetettebb szabályrendszerek alkotásában rejlik, inkább abban, hogy pragmatikus kiutat találjon annak érdekében, hogy elhárítsa az ügyek folyamatosan növekvő számát, és a Bizottság általi versenyjogi felülvizsgálatot visszavezesse a lényegi funkciójára.

8. Összefoglaló és kiegészítő megjegyzések a magyar gyakorlat szempontjából

A fentiekben ismertetett tanulmány alaposan körbejárja az SAM reformcsomag lényeges elemeit, valamint az elkövetkező években valószínűsíthető tendenciákat. Az alábbiakban a tanulmány néhány kiemelt pontja kapcsán szeretnék rávilágítani azokra a szempontokra, amelyek az adott témakörben különösen fontosak lehetnek a magyar gyakorlat kontextusában.

A Bizottsági közleménytervezet az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmáról²⁴ valóban az elmúlt évtizedek joggyakorlatát foglalja össze, és összhangban van annak az állami támogatás fogalmát gyakran kiterjeszteni akaró tendenciájával, ugyanakkor léteznek számos olyan területek, ahol a közleménytervezet egyértelműen szűkítette az állami támogatás fogalmának alkalmazási körét. Érdemes például felhívni a figyelmet arra, hogy a korábban gyakran csak a kulturális célú állami támogatás formájában támogatható múzeumi és könyvtári tevékenységek támogatása a korábbiakhoz képest sokkal világosabb feltételek mellett minősül nem állami támogatási intézkedésnek, amennyiben az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, például, mert a helyi múzeum nem vonz más tagállamokból érkező látogatókat. Ez a tervezetben kibontakozó új megközelítés egyértelműen könnyíti a helyi létesítményeket támogató önkormányzatok dolgát.

²⁴ Elérhető itt: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

Az új de minimis rendelet már nem tiltja általánosan a ‘nehéz helyzetben lévő vállalkozások’ támogatását, ugyanakkor a három pénzügyi évben nyújtható támogatás összege a tagállamok erre vonatkozó kérése ellenére sem lett megemelve. Ezenfelül a csekély összegű támogatásokra vonatkozó változások közül a következők a legfontosabbak. Fúzió esetében össze kell számítani a de minimis támogatásokat, szétválás esetében is figyelni kell azok megosztására.²⁵ Bevezették az egy és ugyanazon vállalkozások fogalmának definícióját a 1407/2013/EU bizottsági rendelet 2. cikk (2) bekezdésében, amit kötelezően figyelembe kell venni a támogatások összeszámítása során. Ezenfelül a nehéz helyzetben lévő vállalkozások és a széniparban tevékenységet végző vállalkozások már nincsenek kizárva a de minimis támogatási kategóriából. Továbbá, a kezesség és a hitelek támogatástartalmának kiszámítása tekintetében új szabályok kerültek bevezetésre a 1407/2013/EU bizottsági rendelet 4. cikk (3) és (6) bekezdésben foglaltakkal. Végül, a közúti személyszállítási ágazat esetében emelkedett a támogatási keret, így már szintén 200 000 euró.

Az új általános csoportmentességi rendelet számost területre történő kiterjesztése nem csak a bizottság felé kötelezően bejelentendő támogatási intézkedések számát csökkenti, hanem a tagállamok által felállított támogatási programok versenyjogi feltételeit is segít egységes szabályrendszerbe terelni azáltal, hogy a széles alkalmazási körének köszönhetően összetett programok alapjául is szolgálhat. Amennyiben példaképpen az Operatív Programok (például a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program – GINOP; illetve a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program – TOP) tartalmilag a csoportmentességi rendelet alkalmazási körében mozognak, a különböző programok alapján sokféle ágazatokban nyújtható támogatások egységes feltételek és szabályok mentén valósulhatnak meg, ami könnyíti az adminisztrációt.

²⁵ 1407/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikk (8)–(9) bekezdés.

