

TARTALOM

BARTUCZ Zoltán	
A nagy mű befejezése: a csoportmentességi rendelet 2017. májusi módosítása	3
HARGITA Eszter	
A turizmus és az állami támogatási szabályok	17
AMBRUSZ Ákos	
A regionális repülőterek tagállami hatáskörben engedélyezett támogatásai	29
POTVORSZKI Gábor	
Regionális beruházási támogatás újratöltve, avagy mit tartogathat még 2020-ig?	43
STAVICZKY Péter	
A személyes érintettség bizonyításának nehézségei	61
TÓTH Tihamér	
Zweibrücken: piacgazdasági reptérbővítés?	71

A NAGY MŰ BEFEJEZÉSE: A CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET 2017. MÁJUSI MÓDOSÍTÁSA

BARTUCZ Zoltán*

Tárgyszavak: csoportmentességi rendelet, csoportmentességi rendelet módosítása, az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése

Az Európai Bizottság 2017. május 17-én sajtóközleményben¹ jelentette be, hogy elfogadta az általános csoportmentességi rendelet² régóta várt módosítását. Ahogy a 2017/1084/EU bizottsági rendelet – a módosító rendelet – igen hosszú címe³ is mutatja, a változások sokrétűek: új támogatási kategóriák kerültek az általános csoportmentességi rendeletbe, néhány, már létező jogcímnél megváltoztak a bejelentési határértékek, de – és ez már kevésbé olvasható ki a módosító rendelet elnevezéséből – a Bizottság sok kisebb módosítást is átvezetett az általános csoportmentességi ren-

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

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1341_hu.htm.

² A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet, HL L 187, 2014. 06. 26., 1. o.

³ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. június 14-i bizottsági rendelet, HL L 156., 2017. 06. 20.

delet 2014 óta hatályos eredeti szabályain. A cím mellett a módosításhoz fűzött bizottsági indokolásból (Explanatory Note)⁴ is látható, hogy a Bizottság elsősorban a két támogatási jogcímet és a határértékek megemelését tekintette a módosítás legfontosabb elemeinek, de hangsúlyozandó, hogy az általános szabályokat és a meglévő támogatási kategóriákat érintő egyéb változtatások is sok esetben jelentősek a joggyakorlat számára.

A tanulmány célja ezeknek a technikai típusú – az új jogcímeken és a regionális beruházási támogatási szabályok részét képező áttelepítés újraszabályozásán túli – módosításoknak az összefoglalása. Megemlítenődő, hogy a Bizottság a módosító rendelettel átalakította a regionális működési támogatás általános csoportmentességi rendelet szerinti szabályozását is (15. cikk), de ez a jogcím Magyarország számára nem releváns, mivel hazánkban nincsenek a regionális támogatási térképen feltüntetett, a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás⁵ 161. pontja szerint kijelölt legkülső régiók és ritkán lakott területek. Erre figyelemmel a 15. cikket érintő módosítások bemutatását mellőzzük.

Az általános csoportmentességi rendeletet az európai uniós értelemben vett állami támogatások versenyjogi vizsgálatával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereknek nem kell bemutatni, hiszen az állami támogatások korszerűsítésének 2012-ben megkezdett folyamatában kiemelt szerepet kapott a 651/2014/EU bizottsági rendelet. Már az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló 2012-es bizottsági közlemény⁶ határozott célként fogalmazta meg a csoportmentesség – azaz az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési és felfüggesztési kötelezettség alóli mentesítés jogintézményének – szélesebb körű alkalmazását mind a korábban 'csoportmentesített' támogatási kategóriák bővítése, mind pedig a bejelentési határértékek növelése útján. A szabályozási reformot részben az motiválta, hogy a bejelentések csökkentésével a Bizottság minél inkább a nagyobb jelentőségű ügyekre tudjon koncentrálni, és a kevésbé

⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_2017_explanatory_note_ports_and_airports.pdf.

⁵ HL C 209, 2013. 07. 23., 1. o.

⁶ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény, COM/2012/0209 final, 20. pont.

versenytorzító hatású, egyszerű sémák mentén megvalósítható állami támogatási intézkedések tagállami hatáskörben bevezethetők legyenek⁷.

A Bizottság elképzeléseit siker koronázta: többek között az állami támogatásokról szóló 2016-os értesítő (összefoglaló jelentés), az ún. State Aid Scoreboard⁸ is rögzíti, hogy a 2015-ben újonnan bevezetett támogatási intézkedések 95%-a az általános csoportmentességi rendelet alapján, azaz a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül került megvalósításra, ami 23%-kal magasabb a 2013-as értéknél. A Scoreboard ugyanakkor azt is kimutatta, hogy az állami támogatási összkiadásoknak ennél jóval kisebb aránya esik a csoportmentességi rendelet hatálya alá (2015-ben mintegy 40%), ami arra utal, hogy a jelentős költségvetésű, tehát nagyobb valószínűséggel versenytorzító hatású ügyekben továbbra is szükség van a Bizottság előzetes engedélyére a végrehajtáshoz. Az általános csoportmentességi rendelet kínálta lehetőségekkel a Bizottság állami támogatási ügyeket tartalmazó adatbázisa, a State Aid Register⁹ tanúsága szerint Magyarország is aktívan él: a 2014 közepe óta eltelt időszakban Magyarország mintegy 130 támogatási intézkedést valósított meg a magyar állam az általános csoportmentességi rendelet alapján, míg a nem agrárügyekben tett érdemi (nem technikai jellegű, azaz tényleges támogatáshoz kapcsolódó) bejelentések és jóváhagyó határozatok száma ugyanebben az időszakban mindössze 13 volt.

A módosító rendelet, a 2017/1084/EU bizottsági rendelet továbbvitte a 651/2014/EU bizottsági rendelet által megkezdett folyamatot: bizonyos támogatási kategóriák esetén tovább emelte a bejelentési határértéket és új jogcímeket vezetett be. Ezeken a kiemelt változásokon túl több olyan kisebb változás is megjelent a szabályozásban, amelyeknek gyakorlati jelentősége is van. Megjegyzendő azonban az is, hogy a módosítások egy része a Bizottság által korábban már kommunikált jogértelmezés és joggyakorlat jogszabályi rögzítését jelenti, azaz az állami támogatási joggyakorlatban nem minden módosítás jelent érdemi fejleményt, csak a Bizottság jobbnak látta az adott kérdést a csoportmentességi rendeletben is szabályozni.

⁷ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény, COM/2012/0209 final, 8. pont.

⁸ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

⁹ <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

1. Az általános csoportmentességi rendelet I. és II. fejezetét (az összes támogatási kategóriára vonatkozó általános szabályokat) érintő változások

Az általános csoportmentességi rendelet ‘általános részét’, azaz I. és II. fejezetét érintő módosítások közül megemlítenő a Deggendorf–klauzulát¹⁰ és a nehéz helyzetben levő vállalkozásokra vonatkozó kizárást¹¹ érintő változás.

Az előbbi szabály 2014 óta hatályos változata a Deggendorf–ügy¹² nyomán 2005 óta alkalmazott bizottsági gyakorlatnak megfelelően rögzítette, hogy a természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására irányuló támogatások (50. cikk) kivételével nem alkalmazható a csoportmentességi rendelet, ha az alapján támogatást kapna olyan vállalkozás, amely nem teljesítette a visszafizetési kötelezettségét egy olyan korábbi bizottsági határozat nyomán, amely valamely támogatást jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított. Ezt a rendelkezést a Bizottság 2017. július 10-ei hatállyal annyiban pontosította, hogy a szabály csak azt a tagállamot korlátozza a támogatás nyújtásában, amellyel szemben a még teljesítetlen visszafizetési kötelezettséget eredményező határozatot a Bizottság hozta. A vállalkozás fogalma ugyan gazdasági egységként (csoportszinten) értelmezendő,¹³ a módosítás egyértelműsíti, hogy a tagállamok nem kötelesek vizsgálni, hogy például az adott országban letelepedett leányvállalat külföldi anyavállalata ellen van-e olyan bizottsági visszafizetési határozat, amelynek más tagállam a címzettje (ezt vélhetően a tagállamok eddig sem alkalmazták így, mert egy kiterjedtebb nemzetközi cégcsoport esetén körülményes, de legalábbis időigényes lett volna az ezzel kapcsolatos adatgyűjtés).

¹⁰ 1. cikk (4) bekezdés a) pont.

¹¹ 1. cikk (4) bekezdés c) pont.

¹² Az Elsőfokú Bíróságnak a T-244/93. és T-486/93. számú, *Textilwerke Deggendorf GmbH kontra Bizottság* egyesített ügyekben 1996. szeptember 13-án hozott ítélete, valamint az Európai Bíróságnak a C-355/95 P. számú, *TWD kontra Bizottság* ügyben 1997. május 15-én hozott ítélete.

¹³ A Bíróság C-480/09. P. számú, *AceaElectrabel Produzione SpA kontra Bizottság* ügyben 2010. december 16-án hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2010:787] 47–55. pontja; a Bíróság C-222/04. számú, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA és társai* ügyben 2006. január 10-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2006:8] 112. pontja.

A nehéz helyzetben levő vállalkozásoknak¹⁴ az általános csoportmentességi rendelet hatálya alóli kizárását annyiban enyhítette a Bizottság, hogy míg eddig csak a természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására irányuló támogatások esetén nem volt kizáró tényező a nehéz helyzet, az új szabályok értelmében a regionális működési támogatás mellett az induló vállalkozásoknak nyújtott támogatás (22. cikk) esetén sem kell megtagadni a támogatás nyújtását akkor, ha a vállalkozás a 2. cikk 18. pont alapján nehéz helyzetben van. A kivételek azzal a megszorítással alkalmazandóak, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nem biztosítható kedvezőbb elbánás a nem nehéz helyzetűekkel szemben, amivel a Bizottság el akarja kerülni, hogy a tagállamok például a 22. cikk alapján olyan programokat működtessenek, amelyek tényleges célja a rosszul működő vállalkozások megmentése és ezáltal a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó szabályok megkerülése. A módosítással feltételezhetően az a Bizottság szándéka, hogy a rájuk jellemző módon gyakran eladósodott, tehát papíron nehéz helyzetben levő, de jó kilátásokkal rendelkező start-upok is állami támogatáshoz juthassanak a csoportmentességi rendelet kifejezetten rájuk szabott jogcíme alapján.

Az általános részben változott a működési eredmény fogalma is (2. cikk 39. pont). A változás lényege, hogy eddig a működési eredmény fogalmát alkalmazó jogcímeknél az ésszerű nyereség (2. cikk 142. pont) figyelembevételének lehetősége a szabályozás szintjén korántsem volt általános. Kulturális célú támogatások esetén például a csoportmentességi rendelet [53. cikk (6) és (7) bekezdés] megengedte, de a többi, szintén finanszírozási hiány számítását elváró jogcímnél (energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás, ha elosztó hálózatra nyújtják – 46. cikk, energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás – 48. cikk, sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre irányuló beruházási támogatás – 55. cikk, helyi infrastruktúrára irányuló támogatás – 56. cikk) hallgatott róla. Továbbá a működési eredmény korábbi fogalma sem tartalmazott olyan kitételt, hogy a működési eredmény kiszámításánál figyelembe vehető lenne az ésszerű nyereség. A módosítással a fogalommeghatározás végére bekeült az a lakonikus mondat, hogy „a bevételek és működési költségek

¹⁴ A nehéz helyzet fogalmát a csoportmentességi rendelet 2. cikk 18. pontja tartalmazza.

megfelelő leszámítolási kamatláb használatával történő diszkontálása lehetővé teszi az ésszerű nyereség elérését”. Ez azt jelenti, hogy a bevételek és működési költségek különbözeteként megállapított működési eredmény a támogatást nyújtó döntése szerint tovább csökkenthető az ágazatra jellemző vagy a Bizottság által közzétett swapkamatlábaknak¹⁵ megfelelő, ésszerű nyereséggel. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az ésszerű nyereség mint tényező alkalmazásával kisebb lesz a működési eredmény, tehát nő a finanszírozási hiány, azaz több támogatás nyújtható az infrastruktúra fejlesztéséhez. Fontos azonban, hogy az ésszerű nyereséget nem kötelező figyelembe venni, ez a támogatást nyújtó döntésén múlik.

A bevezetésben bemutatott trendekre figyelemmel fontos változás, hogy a bejelentési határértékek két jogcím esetén is növekedtek. Az 53. cikk (a kulturát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás) alapján nyújtott beruházási támogatásnál projektenként 150 millió euró, működési támogatás esetén pedig vállalkozásonként évente 75 millió euró az új érték, mindkét esetben a korábbi érték másfélszerese. Az 55. cikk esetén (sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás) a beruházási támogatás új határértéke projektenként 30 millió euró támogatási összegre vagy 100 millió eurót meghaladó összköltségre, azaz a 2014-es csoportmentességi rendelet szerinti érték kétszeresére emelkedett (a működési támogatás határértéke ennél a jogcímnél nem változott). Az Explanatory Note a bejelentési határértékek emeléséhez azt a rövid indokolást fűzte, hogy megítélése szerint ezeknél a támogatási kategóriáknál a magasabb támogatási összegek sem fenyegetik a versenyt, ha a tagállamok a csoportmentességi rendelet szabályait betartják.

Az általános rész fontos kiegészítései körébe tartozik az, hogy a csoportmentességi rendelet korábbi szövegével ellentétben átlátható támogatásnak minősül a módosítás alapján a tárgyi eszközök piaci ár alatti értékesítése vagy bérbeadása formájában nyújtott támogatás, amennyiben az értéket az ügylet előtt független szakértői értékelés állapította meg, vagy ha azt nyilvánosan hozzáférhető, rendszeresen frissített és általánosan elfogadott referenciaérték alapján határozták meg [5. cikk (2) bekezdés k) pont]. A tárgyi eszköz piaci áron aluli juttatását eddig is meg lehetett oldani két ügylettel, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerző-

¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html.

dés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény¹⁶ 103. pontja és e közlemény hatálybalépését megelőzően a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről szóló bizottsági közlemény¹⁷ is elismerte, hogy a megfelelő módszerek (pl. független értékelés) szerint megállapított piaci áron történő értékesítés nem tartalmaz állami támogatást a vevő szintjén. Így nem volt akadálya annak, hogy például egy önkormányzat az állami támogatási szabályokkal összhangban megállapított piaci áron értékesítsen egy telket, és árkedvezmény helyett más formában (pl. vissza nem térítendő támogatásként) nyújtson támogatást a beruházáshoz a csoportmentességi rendelet alapján. Mivel a piaci ár megállapítása elkerülhetetlen, ezt a kétlépéses megkerülő megoldást tette szükségtelemmé a csoportmentességi rendelet nyári módosítása.

Az érdekes kérdés, hogy analógia alapján a *de minimis* rendeletek esetén (amelyekben továbbra sem nevesített a piaci áron aluli tárgyieszközjuttatás mint átlátható támogatás) is alkalmazható-e a csoportmentességi rendeletbe most beillesztett módszer. A szigorú értelmezés alapján természetesen nem, de nehéz elképzelni olyan esetet, hogy szabályszerű, független értékelés vagy megfelelő referenciaár mint amúgy is kötelező kiindulópont alkalmazása esetén, átláthatatlannak tekintse a Bizottság a *de minimis* jogcímen nyújtott árkedvezményt.

Az ösztönző hatást szabályozó általános részi rendelkezések (6. cikk) annyiban módosultak, hogy a regionális városfejlesztési támogatás (16. cikk) és a hátrányos helyzetű munkavállalóknak való segítségnyújtás többletköltségeinek ellentételezéséhez nyújtott támogatás (35. cikk) esetén is automatikusan ösztönző hatásúnak tekintendő a támogatás. Az utóbbi esetben különösen indokolatlan volt az ösztönző hatás előírása, tekintettel arra, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásával járó többletköltségek ellentételezéséhez nyújtott támogatás (34. cikk) esetén korábban sem volt előírás az ösztönző hatás úgy, hogy a 34. és a 35. cikk célja és az elszámolható költségek jellege, rendeltetése is nagyon hasonló. A csoportmentességi rendelet módosítása tehát

¹⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, 2016/C 262/01.

¹⁷ A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről, 97/C 209/03.

megszüntette az ösztönző hatás tekintetében fennálló, nem különösebben indokolt különbségtételt a két támogatási kategória között.

A 7. cikk (támogatási intenzitás és elszámolható költségek) három ponton is módosult. Egyrészt lehetővé vált az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁸ 67. cikk (1) bekezdés *b)–d)* pontja szerinti (átalányalapú egységköltség, egyösszegű átalány, százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás) egyszerűsített költségelszámolás alkalmazását; ez a változás megkönnyíti az uniós forrásfelhasználást, mivel egy lényeges ponton összhangba hozza a strukturális alapok és az állami támogatások uniós szabályozását. Az általános csoportmentességi rendeletet módosító rendelet a vonatkozó szabályt ugyanilyen tartalommal kiegészítette a mezőgazdasági csoportmentességi rendeletben¹⁹ is.

A 7. cikkre vonatkozó másik változás, hogy a jövőben (az éven túl) kifizetendő támogatásokra vonatkozó látszólagos joghézagot a Bizottság megszüntette azzal, hogy a támogatás nyújtásának (odaítélésének) időpontjára számított jelenértékre való diszkontálás kötelezettségét nemcsak a több (éven túli) részletben kifizetett támogatásokra, hanem általában a jövőben nyújtandó támogatásokra is alkalmazni rendeli. Ez a módosítás természetesen csak szövegpontosítás, az állami támogatási gyakorlat alapján eddig is diszkontálni lehetett az éven túli kifizetést akkor is, ha nem több részletben fizették ki a támogatást.

A támogatástartalmat is szabályozó 7. cikket érintő harmadik módosítás az adóintézkedésekre (az adókedvezmények és -mentességek formájában nyújtott támogatásokra) vonatkozik. A csoportmentességi rendelet eddigi szabálya [7. cikk (4) bekezdés] alapján a több évre odaítélt adóked-

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013. 12. 20., 320. o.

¹⁹ A Bizottság 702/2014/EU rendelete (2014. június 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról, HL L 193, 2014. 07. 01., 1. o.

vezmények esetén a vissza nem térítendő támogatások szerint kellett számítani a támogatástartalmat, azzal a fontos különbséggel, hogy az egyes részleteket az adókedvezmények érvényesítésének különböző időpontjaiban irányadó diszkont kamatlábbal kellett diszkontálni. Ezt a szabályt a módosító rendelet eltörölte, így a jövőben odaítélt adókedvezményeknél a vissza nem térítendő támogatások szabályait kell alkalmazni, azaz egy egységes (az odaítéléskori) diszkontkamatlábbal kell a részletekben igénybe vett adókedvezmény egyes részleteinek támogatástartalmát kiszámítani.

Az általános részt érintő utolsó lényeges módosítás szintén az adóintézkedésekhez kapcsolódik. A Bizottság beiktatott egy új ellenőrzési kötelezettséget, melynek értelmében automatikus – tehát nem támogatási kérelemhez és kifejezett odaítéléshez kötött, hanem például adóbevallás útján automatikusan igénybe vehető – adóintézkedések esetén a tagállamoknak minden pénzügyi évben egyszer, legalább utólag és szűrőpróbaszerűen ellenőrizniük kell, hogy teljesül-e minden összeegyeztethetőségi (azaz a csoportmentességi rendeletben rögzített) feltétel, és köteles levonni „a megfelelő tanulságokat”, valamint tíz évig köteles megőrizni e külön vizsgálatok dokumentációját. Ennek a szabálynak a gyakorlati tartalma bizonytalan, tehát például nem világos, milyen arányokat jelent a szűrőpróbaszerűség különböző méretű sokaságok esetén, és mit takar a „megfelelő tanulságok” levonása. Azoknak a tagállamoknak vélhetően kevés félnivalójuk van, amelyek megfelelően beépítik az állami támogatási követelményeket az adóintézkedéseket szabályozó nemzeti jogszabályokba, és a rendszeres adóellenőrzések során az állami támogatási feltételeket is következetesen ellenőrzik.

2. Az az egyes támogatási kategóriákat érintő változások

Az Európai Bizottság az általános rendelkezéseket érintő módosításokon túl a csoportmentességi rendelet III. fejezetében az egyes támogatási kategóriák körét is bővítette három új jogcímmel, és gyökeresen átalakította a regionális beruházási támogatás (14. cikk) körében alkalmazandó áttelepítési szabályokat. Ezeket a változásokat, ahogy már szó volt róla, külön tanulmányban elemezzük, és az alábbiakban az egyes jogcímekeket érintő többi módosítást mutatjuk be.

A regionális beruházási támogatást érintően enyhített a Bizottság az induló beruházás egyik tényállásához, a termelési folyamat alapvető megváltoztatásához fűződő kiegészítő feltételen [az elszámolható költségeknek meg kell haladniuk a korszerűsítendő tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek a megelőző három pénzügyi évben realizált értékcsökkenését, 14. cikk (7) bekezdés] annyiban, hogy az új szabályozás alapján csak nagyvállalkozások esetén kötelező ezt a kitélt alkalmazni.

A kockázatfinanszírozási támogatás (21. cikk) módosítása értelmében a támogatható vállalkozások szintjén kezességvállalás vagy kölcsön formájában nyújtott támogatás esetén alkalmazandó feltételeket [21. cikk (16) bekezdés] adósságként strukturált kvázi sajáttőke-befektetések esetén is figyelembe kell venni (hiszen gazdasági tartalmukat illetően ezek is kölcsönnek minősülnek).

Az induló vállalkozásnak nyújtott támogatás (22. cikk) rendkívül rugalmas jogcímének szabályait szigorította a Bizottság azzal, hogy az induló vállalkozás fogalmának nem felel meg az a vállalkozás, amely egy másik vállalkozás tevékenységét vette át [22. cikk (2) bekezdés b) pont]. Ez a szövegszerű megfogalmazás alapján kétségtelenül azt jelenti, hogy amennyiben a vállalkozás átvette más vállalkozás tevékenységét, automatikusan nem támogatható, még akkor sem, ha a támogatást nem az átvett tevékenységre nyújtánák. A Bizottság emellett tisztázta a módosító rendeletben, hogy az „összefonódás” (elsősorban egyesülés) alapján létrejött vállalkozások csak akkor veszítik el az induló vállalkozási jogállásukat, ha az összefonódásban részt vevő legrégebbi vállalkozás bejegyzésének időpontjától számított öt év eltelik, tehát az egyesülésekben részt vevő vállalkozások e támogatási kategória alapján a jövőben nem feltétlenül veszítik el ezáltal a támogatható státuszt.

A kutatási és fejlesztési projektekhez nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályok (25. cikk) keretében a Bizottság nevesítette, hogy a „Horizont 2020 keretprogram KKV-támogató eszköze révén a Bizottság »kiválósági pecsét« minőségi védjegyében részesült projektek” esetén alkalmazható a 25. cikk. Ez értékelésünk szerint inkább csak a Horizont 2020 keretprogramot népszerűsítő módosítás, mert a keretprogram projektjei esetén eddig is alkalmazható volt ez a jogcím (és a módosítás semmilyen mentességet nem ad a 25. cikk vagy az állami támogatási jogcímek alkalmazása alól).

A képzési támogatási (31. cikk) jogcím keretében a módosítás alapján elszámolható lett az oktatók és a résztvevők közvetlenül a projekthez

kapcsolódó szállásköltsége is. A korábbi szabályok értelmében csak a megváltozott munkaképességű munkavállalók „minimálisan szükséges szállásköltsége” képezte az elszámolható költségek részét ennél a támogatási kategóriánál.

A szélessávú infrastruktúrára irányuló támogatáshoz (52. cikk) egy értelmezési kérdéseket felvető módosítás kapcsolódik. Az 52. cikk korábbi és mostani (2) bekezdése is felsorolta az elszámolható költségeket (változatlan tartalommal), de az új szabályozás alapján [52. cikk (2a) bekezdés] a támogatás összegének megállapításakor a (2) bekezdés szerinti elszámolható költségektől függetlenül is megállapítható a támogatás maximális összege, amennyiben a tagállam a (4) bekezdés szerinti versenyeztetési eljárást alkalmazza. A versenyeztetés a kötelező a jogcím szabályai alapján tehát elszámolható költségeken alapuló pályázati kiírásoknál is. A módosítás mindenképp könnyítésnek tekinthető, hiszen nem köti meg a továbbiakban a támogatást nyújtó kezét az elszámolható költségek köre. Felmerül azonban a kérdés, hogy amennyiben nem kell figyelembe venni az elszámolható költségeket, a beruházási költségek mértékét túllépheti-e a támogatás mértéke, azaz adhat-e a támogatást nyújtó a beruházási költséget meghaladó – gyakorlatilag működési – támogatást ezen a jogcímen. A válasz nem egyértelmű, de amíg a Bizottság ezzel ellentétes álláspontot nem tesz közzé, addig biztonságosabb a szigorú megközelítést választani, azaz kerülni az ilyen támogatást. Mivel a Bizottság nem indokolta ezt a változtatást, feltételezhetően a finanszírozási hiányon alapuló, már a 2015-ös gyakorlati útmutatójában²⁰ közzétett megközelítést kodifikálta ezzel a változtatással, és ott világossá tette, hogy a beruházási költségek szintjét akkor sem haladhatja meg a támogatás összege, ha a finanszírozási hiányon (és nem közvetlenül az elszámolható költségeken) alapszik a pályázati kiírás.

A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatási jogcím (53. cikk) szabályai az általános résznél bemutatott bejelentési határértéken túl három ponton változtak. Egyrészt a Bizottság a támogatható célok és tevékenységek egyébként sem taxatív listáját [53. cikk (2) bekezdés a) pont] bővítette a filmszínházzal (amely eddig is támogatható volt az „egyéb hasonló művészeti és kulturális infrastruktúra, szervezet

²⁰ EUROPEAN COMMISSION: *Practical Guide to the GBER*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf, 216. és 217. kérdés-re adott válasz.

és intézmény” fordulat alatt). Másrészt egymillió euróról kétmillió euróra növelte azt a küszöbértéket, amely támogatási összeg alatt a finanszírozási hiány számítása mellőzhető (a támogatási összeg finanszírozási hiány számítása nélkül az elszámolható költségek legfeljebb 80%-ában is meghatározható). Harmadrészt pedig a (9) bekezdésben foglalt korlátozás (a maximális támogatási összeg nem haladhatja meg sem az elszámolható költségek és a projekt diszkontált bevételei közötti különbséget, sem az elszámolható költségek 70 %-át) hatályát valamennyi, a (2) bekezdés *f)* pontjában felsorolt tevékenységre (zenei és a fordításokat is magában foglaló irodalmi írói, szerkesztői, gyártói, forgalmazói, digitalizálói és kiadói tevékenységre) kiterjesztette a Bizottság. Eddig – vélhetően kodifikációs hiba folytán – a korlátozás nem a teljes (2) bekezdés *f)* pontra, hanem csak az azon belüli zenei és irodalmi kiadói tevékenységekre vonatkozott.

Az audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programokat (54. cikk) érintő módosítás csak szövegpontosítás; az 54. cikk (4) bekezdése második albekezdését alakítja át annyiban, hogy a korábbi második mondatban szereplő, fontosabbnak ítélt szabályt a módosító rendelet előreveszi. A magyar fordításba hiba csúszott: egyszer teljes gyártási, másszor teljes produkciós költségvetést említ az új szöveg, de az angol és a francia változat²¹ alapján egyértelmű, hogy a két fogalom egy és ugyanaz.

A sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás (55. cikk) kategóriája is módosult annyiban, hogy a finanszírozási hiány számításának alternatívájaként rendelkezésre álló egyszerűsített módszer (mely alapján a maximális támogatási összeg legfeljebb 80%-a lehet az elszámolható költségeknek, de nem szükséges a finanszírozási hiányt megállapítani) a módosító rendelet alapján kétmillió eurót nem meghaladó támogatásig áll rendelkezésre a korábbi egymillió euró helyett.

3. A módosítások hatálya

Az 58. cikket (átmeneti rendelkezések) is átszabta a módosító rendelet, de az első pillantásra egymásnak ellentmondó szabályok [módosított (1) bekezdés, új (3a) bekezdés, új (5) bekezdés] összeolvasásával a 2017. júli-

²¹ Angolul: *global production budget*, franciául: *(le) budget global de la production*.

us 10-én hatályba lépett szabályok alapján három időbeli szakaszt különböztethetünk meg. A 2014. július 1-je előtt odaítélt támogatások esetén a csoportmentességi rendeletnek mind a 2014-ben, mind pedig a 2017-ben hatályba lépett szövege alkalmazható, azaz, ha bármely szövegváltozatnak megfelel az egyedi támogatás, akkor összeegyeztethető a belső piaccal, ráadásul úgy, hogy ehhez nem kell megfelelni a 9. cikkben foglalt közzétételi rendelkezéseknek. A 2014. július 1-jén vagy azt követően, de 2017. július 10. előtt odaítélt támogatások esetén ugyanúgy bármelyik szövegváltozat alkalmazható, de a 9. cikkben foglalt közzétételi rendelkezések sem hagyhatók figyelmen kívül. Ez azt jelenti, hogy a csoportmentességi rendelet 2017-ben hatályba lépett szövegét visszamenőlegesen is alkalmazni lehet, akár 2014 előtti időszakra nézve is. Ami pedig a 2017. július 10. után odaítélt támogatásokat illeti, a 2017. július 10. után hatályba lépett támogatási programokra és az e dátum után odaítélt *ad hoc* támogatásokra az új szabályokat kell alkalmazni. A 2017. július 10-én már létező támogatási programoknál pedig hat hónap átmeneti idő áll rendelkezésre, azaz legkésőbb 2018. január 10-éig még a régi szabályok szerint (de az új szabályok is alkalmazhatók), viszont utána már csak az új szabályok alapján ítélt oda támogatás.

4. Összegzés

Elhamarkodott lenne az új támogatási kategóriák és az áttelepítési szabályok részletes bemutatása nélkül teljes mérleget vonni, de a fentiek alapján annyi előrebozsátható, hogy a csoportmentességi rendelet támogatási kategóriáinak bővítése és a bejelentési határértékek módosítása a bemutatott okokra figyelemmel szervesen illeszkedik az állami támogatási szabályozás korszerűsítésének folyamatába. A többi változást vegyes jellegük miatt nehéz összességükben értékelni. Vannak közöttük a kedvezményezettek és a támogatást nyújtók életét megkönnyítő, lehetőségeiket bővítő lépések, ezek mindenképp üdvözlendők. Akadnak olyan módosítások is, amelyek a korábbi szabályozás apróbb logikátlanságait, inkohereciáit szüntetik meg, de ezeknek többségükben elhanyagolható a gyakorlati jelentőségük (gyakran azért, mert a tagállamok már eleve az új szabályozásnak megfelelően alkalmazták a szabályokat). Továbbá vannak olyan változások is, amelyek összességükben szigorításként értékelendők: az áttelepítés szabályainak külön bemutatott átalakítása min-

denképpen ilyen, de a 22. cikket érintő, a tevékenység átvételével kapcsolatos módosítás is ide sorolható. Ilyen szigorításból szerencsére kevés van, viszont nem kizárólag a korlátozó jellegük, hanem amiatt is kritizálhatóak, hogy az új szabályok rengeteg gyakorlati problémát vetnek fel, ami a csoportmentességi rendelet esetén visszas, hiszen bizottsági előzetes kontroll híján szerencsésebb lenne egy egzaktabb szabályozás.

Végkövetkeztetésként annyi elmondható, hogy a Bizottság érdemben hozzányúlt a jogszabályhoz, még több szabadságot adott a tagállamoknak a támogatás intézkedéseik kialakításában mind az új, mind a meglévő támogatási kategóriák esetében, a három évnyi joggyakorlat alapján elvégzett sok, kisebb jelentőségű korrekciót, azonban néhány lényeges ponton szigorította a csoportmentességi rendelet feltételrendszerét, ráadásul úgy, hogy az új szabályozási tartalom gyakran bizonytalanságot okoz. Ettől függetlenül valószínűsíthető, hogy ezzel elkészült a nagy mű, a Bizottság 2020–2021-ig már nem fog változtatni az állami támogatási szabályozás központi elemén, a csoportmentességi rendeleten, azaz legalább a következő bő két évben a most kiadott módosító rendelettel megállapított szöveget kell véglegesnek tekintenünk. A befejezett mű pedig ugyan rugalmasabb és nagyobb mozgásteret enged a tagállamoknak, de a nem tökéletes új szabályok alkalmazása is várhatóan ugyanakkora kihívás lesz a tagállami szintű döntéshozóknak és az állami támogatási szakembereknek, mint a régieké.

A TURIZMUS ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK

HARGITA Eszter*

Tárgyszavak: turizmus, nem gazdasági tevékenység, összeegyeztethető támogatás

A turizmus olyan tevékenységek, szolgáltatások és ágazatok összessége, melyeknek célja az utazással elérhető élmény nyújtása, beleértve az utazást, a szállást, az étkezési lehetőségeket, a boltokat, a szórakozási lehetőségeket és egyéb, a vendéglátással kapcsolatos olyan szolgáltatásokat, amelyeket az otthonuktól távol lévő egyéneknek vagy csoportoknak kínálnak. A turizmus a világgazdaság egyik legdinamikusabb fejlődő ágazata. Jelentősen hozzájárul az új munkahelyteremtéshez és jövedelemtermeléshez.

Egyes tagállamok régóta szeretnék, ha a turizmusra nem az általános állami támogatási szabályok, hanem külön ágazati szabályok vonatkoznának, ugyanúgy ahogy például a szállításra. Kérik ezt azért, mert úgy gondolják, hogy a turizmus támogatására a hatályos általános szabályok nem igazán alkalmasak, mert nincsenek tekintettel az ágazat specifikumaira.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) azonban évek óta mereven elzárkózik attól, hogy a turizmusra ágazatspecifikus állami támogatási szabályokat alkosson. Úgy gondolja, hogy a turizmus több, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó ágazatot/tevékenységet foglal magában: szállások, utazási irodák, foglalási szolgáltatások, marketing, szórakozási lehetőségek (pl. vidámparkok, fürdők), kulturális tevékenységek (pl. múzeumok és színházak), utazási szolgáltatások (pl. légitöz-

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

lekedés, hajózás), ezért nem lehet egyetlen egységes ágazati szabályt alkotni. A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor az általános szabályok keretein belül számos lehetőség van az ágazat támogatásra.

2017 tavaszán a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága (a továbbiakban: Főigazgatóság) eljuttatott a tagállamoknak egy főigazgatósági munkadokumentumot¹, amely összefoglalja a Főigazgatóság álláspontját arról, hogy milyen lehetőségek vannak a turizmus állami támogatására az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdésében előírt, a Bizottságnak történő kötelező előzetes bejelentés nélkül. Bár a dokumentum elején szerepel, hogy az nem tekinthető a Bizottság hivatalos álláspontjának, de iránymutatásul szolgálhat arra, hogy a turizmus támogatása esetén mikor nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat, és ha kell, akkor milyen lehetőségek vannak az összeegyeztethetőség megteremtésére.

Jelen tanulmány a Főigazgatóság „A turizmus finanszírozása és az állami támogatás” című munkadokumentumát ismerteti, kiegészítve azokkal az információkkal, amelyeket a Főigazgatóság munkatársai a tagállamok Támogatások Vizsgáló Irodáival történt személyes találkozásán mondtak el a kérdés megvitatása során.

A dokumentum a turisztikai infrastruktúrák (pl. információs központok vagy szállások) építésének és működtetésének támogatásával, valamint a turizmussal kapcsolatos tevékenységek (pl. a turizmussal kapcsolatos szóróanyagok előállítás és terjesztése, desztinációmárketing) támogatásával foglalkozik. A munkaanyag először leírja, hogy mely esetekben nem kell az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni, majd összefoglalja azokat az eseteket, amikor az intézkedés állami támogatásnak minősül, de nem szükséges az előzetes bejelentés a Bizottság felé.

1. Mikor nem kell az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni?

Ahhoz, az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni kelljen, az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésben foglalt összes feltételnek egyszerre kell teljesülnie. Ezek a feltételek a következők:

¹ <http://tvi.kormany.hu/turisztikai-tevekenysegek-allami-tamogatasi-szemponu-vizgalata>.

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,
6. befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

A turizmus támogatásának szempontjából különösen az első, a harmadik és a hatodik feltétel nem teljesülését indokolt részletesen megvizsgálni.

1.1. Nem gazdasági tevékenység

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: NoA vagy az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény)² 12. pontja értelmében „a [Európai] Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata szerint bármely tevékenység, amelynek keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak, gazdasági tevékenységnek minősül”.

Azok a tevékenységek, amelyekhez hasonló piaci alapon végzett tevékenység nem létezik, és az állam nem díjazás ellenében végzi, továbbá az az állam alapvető közfeladata és felelőssége, nem minősülnek gazdasági tevékenységnek.

A turizmus területén erre példa:

- a nagyközönség számára épült, mindenki számára elérhető, jövedelmet nem termelő létesítmények, mint például a turistainformációk, a gyalog- és kerékpárutak, a lovas ösvények, a tanösvények (akár megfigyelőhelyekkel, tornaeszközökkel vagy táblákkal), a parkok, az ingyenesen használható, piknikre alkalmas területek, a nyilvános WC-k, a mólók és a lebegő mólók, a sétányok, a sípályák (a felvonó nem tartozik ide, mert az térítésköteles);

² <http://tvi.kormany.hu/tamogatasi>.

- az ingyenes kulturális és turisztikai információs anyagok (pl. a szórólapok, a térképek, a vonat- és buszmenetrend) előállítása és terjesztése;
- a kulturális vagy turisztikai tevékenységről ingyenes információkat kínáló honlapok üzemeltetése, applikációk készítése és elérhetővé tétele;
- ingyenes látogatások és túrák,
- általános úti cél marketing (pl. egy országról, egy régióról, egy városról promóciós kampány, felvételek megjelenítése a TV-ben vagy honlapon), ingyenes információs rendezvények, általános információkat tartalmazó honlap, de ezek a marketing kiadványok, honlapok nem tartalmazhatnak hirdetési és foglalási lehetőséget, mert ez utóbbiak gazdasági tevékenységnek minősülnek. Az általános információk keretében továbbá nem lehet egy vagy több terméket/szolgáltatást hirdetni. Például egy adott térség szálláslehetőségeit semlegesen kell bemutatni, anélkül, hogy az egyes szálláslehetőségek vagy a szállásadók kerülnének bemutatásra. A szolgáltatók bemutatásának térítésmentesnek kell lennie és nem lehet szelektív, azaz bármely szolgáltató csatlakozhat.
- A kulturális vagy természeti örökség megőrzése, amennyiben ezek finanszírozásának kevesebb mint fele³ származik belépők, jegyek értékesítésből vagy egyéb kereskedelmi bevételekből (pl. ajándéktárgyak, képeslapok, hirdetés, foglalási lehetőség).

Általában nem életszerű, hogy egy infrastruktúrához csak nem gazdasági tevékenység kapcsolódik, különösen igaz ez a turizmus területén. Milyen szabályoknak kell megfelelni, ha egy létesítménynek nem gazdasági és gazdasági tevékenysége is van?

A vegyes használatú infrastruktúrák esetében, amennyiben az ún. járulékos jellegű használat (*ancillarity*) feltételei teljesülnek, ezen infrastruktúra egésze nem gazdasági tevékenységnek minősül, és az állami támogatási szabályokat nem kell alkalmazni. Járulékos jellegű használatról akkor beszélhetünk, „ha a gazdasági tevékenységekre ugyanazokat a forrásokat – például nyersanyagot, berendezéseket, munkaerőt vagy állóeszközöket – használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges

³ NoA 34. pont.

tevékenység során”,⁴ és a gazdasági tevékenységre évente alokált kapacitás nem haladja meg az infrastruktúra teljes éves kapacitásának húsz százalékát⁵. Például, ha egy látogatóközpont az ingyenes kiadványok terjesztése és a látogatók fogadása mellett képeslapokat és fizetős túrákat is árul, ez utóbbiak akkor minősíthetők járulékos tevékenységnek, ha az ezt kínáló rész helyigénye kevesebb mint 20%-a a központ területének, és az ezekre eső munkaerőköltség is e határérték alatt marad.

A járulékos használat nem keverendő a majdnem kizárólag nem gazdasági tevékenységre használt infrastruktúrák szokásos létesítményeivel (*customary amenities*) (pl. múzeumban étterem vagy ajándéktárgybolt van, vagy parkolás fizetős a létesítménynél). A nem gazdasági tevékenységre használt infrastruktúrák szokásos létesítményeinek tevékenysége általában nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért esetükben az uniós állami támogatási szabályok nem alkalmazandók.⁶

A turizmus területén ugyanakkor bizonyos tevékenységek egyértelműen gazdasági tevékenységnek minősülnek. Ilyen például a jegyértékesítés, a fizetős túrák megszervezése és lebonyolítása, utazással kapcsolatos könyvek kiadása, ajándéktárgyak, szálláshelyek értékesítése, hirdetés, utazásszervezés.

Ha egy szolgáltató nem gazdasági és gazdasági tevékenységet egyaránt végez, és a nem gazdasági tevékenységét finanszírozza az állam, akkor ki kell zárni, hogy a nem gazdasági tevékenységre kapott forrásokkal a szolgáltató a gazdasági tevékenységét finanszírozza (keresztfinanszírozás). Ezt például úgy lehet biztosítani, hogy csak a nem gazdasági tevékenység nettó költségei (a nem gazdasági tevékenység költségei – az esetleges ebből származó bevételek) kerülnek finanszírozásra, és a nem gazdasági, valamint a gazdasági tevékenységekről a szolgáltató elkülönült nyilvántartást vezet.

1.2. A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya

E feltétel tekintetében sokáig az volt a Bizottság álláspontja, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége majdnem minden eset-

⁴ NoA 207. pont.

⁵ NoA 305. lábjegyzet.

⁶ NoA 207. pont.

ben fennáll. Változás 2015-ben következett be, amikor a Bizottság több döntésében⁷ – eseti alapon vizsgálva – kimondta, hogy lehetnek olyan intézkedések, amelyek pusztán helyi jelentőségűek, és ezért nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet, így esetünkben nem kell az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni. Ezt az irányvonalat erősíti a 2016-ban megjelent állami támogatás fogalmáról szóló közlemény, melynek 196. pontja értelmében léteznek helyi jelentőségű intézkedések, melyek az adott tagállamon belül korlátozott területre kiterjedően értékesített olyan termékeket, illetve szolgáltatásokat érintenek, amelyek más tagállamokból valószínűleg nem vonzanak vevőket, továbbá az intézkedéseknek előreláthatóan nincs a marginálist meghaladó hatása a határon átnyúló beruházások vagy letelepedés feltételeire.

Ez a gyakorlatban az alábbi feltételek együttes teljesülését jelenti:

- a vizsgálatot eseti alapon kell lefolytatni,
- az adott intézkedésnek korlátozott földrajzi hatálya van,
- főleg helyiek (az azonos tagállamban letelepedett személyek helyinek számítanak) használják, de a Bizottság a tagállamok többszöri kérésére sem adott útmutatást arra vonatkozóan, hogy a más tagállamokból érkezők aránya mekkora lehet,
- kevés annak az esélye (pl. nyelvi okok vagy a szolgáltatás jellege miatt), hogy a támogatás hatást gyakoroljon (pl. kizorítson a piacon vagy megakadályozza a piaca lépést) a határon túli befektetésre, a letelepedésre.

A kereskedelem érintettsége tehát nem áll fenn automatikusan azért, mert a turizmus ágazat a támogatás kedvezményezettje. Példa lehet a hazai vendégkört vonzó fejlesztések támogatása.

A fenti tesztet kell alkalmazni a gazdasági tevékenységekre, például a térítés ellenében igénybe vehető szabadidős-létesítményekre vagy a fizető piknik-helyekre.

Kérdésként merül fel, hogy a határ közelében lévő létesítmények esetében van-e lehetőség ezen kizárás alkalmazására, hiszen a határ közelsége miatt a használók között nagy valószínűséggel biztosan vannak külföldiek. Jelenleg a Főigazgatóság arra az álláspontra helyezkedik, hogy azt kell vizsgálni, hogy az adott termék/szolgáltatás vonz-e külföldieket,

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm.

nem pedig azt, hogy a vonzáskörzeten (a Dorsten uszoda ügyében⁸ a Bizottság ötven km-ben határozta meg a vonzáskörzetet) kívülről érkeznek-e turisták. Ugyanakkor a határ melletti településeken is elképzelhetők olyan termékek/szolgáltatások, amelyek csak a helyieket vonzzák.

A vonzáskörzet megállapításához az alábbi szempontokat kell figyelembe venni: *a)* az infrastruktúra elhelyezkedése, *b)* a helyi használók túlsúlya, *c)* az infrastruktúra teljes kapacitása helyi használókhoz viszonyítva, illetve *d)* más turizmust szolgáló létesítmények megléte az adott területen.

Ez a vonzáskörzet-teszt nemcsak az infrastruktúra, hanem más, a turizmussal összefüggő tevékenység esetében is használható. Elképzelhető tehát, hogy egy entitás több – részben gazdasági és részben nem gazdasági – szolgáltatást kínáló tevékenysége kívül esik az uniós állami támogatási szabályok hatókörén, mivel annak csak helyi jelentősége van. A szolgáltatások esetében a következők vizsgálandók: *a)* a szolgáltatást csak korlátozott földrajzi területen kínálják-e, *b)* az azt igénybe vevők között a külföldiek száma kicsi-e, és *c)* léteznek-e hasonló szolgáltatást nyújtók más tagállamokban is.

A kulturális infrastruktúra tekintetében az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény 197. pontja alapján „csak az olyan nagy és elismert kulturális intézmények és események javára nyújtott tagállami finanszírozás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, amelyeket hazai régiójukon kívül széles körben reklámoznak”. Így a kultúra területén az előbbi körön kívül eső intézmények esetében a fenti részletes teszt elvégzése nem szükséges.

1.3. Az előny hiánya

Az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény 66. pontja szerint az EUMSZ „107. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában az előny olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni”.

Az előny kizárása kapcsán az általános elveket kell alkalmazni a turizmus területén. Az előny kizárására a Főigazgatóság munkaanyaga két esetet említ:

⁸ A Bizottság N 258/00 számú, Németország – Dorsteni élményszálló ügyben hozott határozata, HL C 172, 2001. 06. 16., 16. o.

1. a piaci magánbefektetői elv teljesülését,
2. a közszolgáltatások kapcsán, az ún. Altmark-kritériumoknak való megfelelés.⁹

ad 1. Az előny abban az esetben zárható ki, ha a forrást az állam a piaci magánbefektető elve (*Market Economy Investor Principle*, MEIP) alapján nyújtja. Az elv lényege, hogy az állam (illetve állami befolyás alatt álló vállalkozás) egy adott intézkedése kapcsán alapvetően a piaci szempontokat és piaci érdekeit figyelembe véve – a profitmaximalizálás szempontjától vezérelve – jár el, azaz beavatkozása az adott piaci körülmények között bármely piaci magánbefektető szempontjából is indokolható. Az elv teljesülésének bizonyítását segíti, ha az állammal egyidőben és azonos feltételek mellett független piaci szereplő is „beszáll” a tranzakcióba, legalább 30%-ban. Például az önkormányzat és egy piaci szereplő közösen indít foglалási honlapot, amely az adott település szállásait és egyéb turisztikai szolgáltatásait kínálja jutalékért.

Ha az állam egyedül hajtja végre az intézkedést, akkor a piaci magánbefektető elvének teljesülését olyan (külső szakértők által is jóváhagyott) üzleti tervvel lehet bizonyítani, amely demonstrálja, hogy a beruházás a befektetők számára a hasonló projektben résztvevő gazdasági szereplőktől elvárt normál piaci megtérülési rátát biztosít.

ad 2. Az Altmark-feltételek betartásával adott közszolgáltatásra való megbízás tekintetében az alábbi feltételeknek együttesen kell teljesülni ahhoz, hogy e kivétel alkalmazható legyen. Az előny akkor zárható ki, ha

- i. a turisztikai tevékenységet tényleges közszolgáltatási kötelezettségnek kell tekinteni, amelyre vonatkozóan a közszolgáltatási kötelezettség egyértelműen meghatározott;
- ii. a közszolgáltatás ellentételezése kiszámításának feltételeit tárgyilagos és átlátható módon, előzetesen kell megállapítani;
- iii. az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő nettó költségeket és méltányos nyereséget;

⁹ Ld. C-280/00. számú eset, *Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg* [EU:C:2003:415], valamint A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, HL C 8, 2012. 01. 11., 4. o.

- iv. a közszolgáltatót vagy közbeszerzési eljárás keretében választják ki, és ez biztosítja, hogy a szolgáltatás a legkevesebbe kerüljön a közösségnek, vagy az ellentételezés nem haladhatja meg azt a mértéket, amennyit egy hatékony vállalkozás kérne.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősített szolgáltatásoknak az egyes polgároknak vagy a társadalom egészének érdekét kell szolgálniuk,¹⁰ és nem lehet közszolgáltatási kötelezettséget előírni olyan tevékenységek kapcsán, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak.¹¹

Tekintettel arra, hogy a piacon számos szolgáltatást nyújtanak, és az állam általában a turizmust támogatja, nem pedig a polgárokat közvetlenül, ezért a Főigazgatóság álláspontja szerint nagyon szűk lehetőség van a közszolgáltatásra vonatkozó szabályok alkalmazására e területen. Példa lehet az alacsony jövedelmű családok szálláslehetőségeinek támogatása, de ebben az esetben a tagállamnak egyértelműen el kell határolnia a közszolgáltatás hatálya alá tartozó szolgáltatásokat a piaci szolgáltatásoktól.

Amennyiben három év alatt az ellentételezés mértéke nem haladja meg az 500 000 eurót, közszolgáltatási *de minimis* támogatás is adható, ha a vonatkozó rendelet¹² összes feltétele teljesül.

2. Bizottsági bejelentés nélkül nyújtható támogatások

Amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek mindegyike teljesül, azaz az 1. pontban említett kivételek nem alkalmazhatóak, bizottsági bejelentés nélkül, tagállami hatáskörben az alábbi szabályokkal összhangban nyújtható támogatás.

¹⁰ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, HL C 8, 2012. 01. 11., 4. o. 50. pont.

¹¹ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, HL C 8, 2012. 01. 11., 4. o. 48. pont.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendeletnek, HL L 114, 2012. 04. 26., 8–13. o.

Bár e támogatások bizottsági engedély nélkül adhatók, a hatályos hazai szabályok¹³ alapján a támogatást nyújtó köteles a támogatási intézkedés tervezetét a Miniszterelnökségen belül működő Támogatásokat Vizsgáló Irodával¹⁴ engedélyeztetni annak meghirdetése/bevezetése előtt.

2.1. Csoportmentességi rendelet¹⁵

A csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások mentesülnek a Bizottság általi előzetes jóváhagyás kötelezettsége alól. Az e rendelet alá tartozó támogatások közül a turizmus kapcsán különösen az alábbi jogcímek lehetnek érdekesek.

- *Helyi infrastruktúrára irányuló támogatása (56. cikk):* Olyan infrastruktúra irányuló fejlesztés támogatható e jogcím alatt, amely „helyi szinten hozzájárul a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez”. A Bizottság az infrastruktúrát meglehetősen szélesen értelmezi, belefér a fogalomba a hotelek, a parkok, vagy a lovaglással kapcsolatos infrastruktúrája is. A ‘helyi’ a gyakorlatban kicsit jelent, és kicsi az, ami a jogcímhez tartozó bejelentési értékhatár¹⁶ (10 millió eurós projekt nagyság) alatt van. Nincs egyéb követelmény arra nézve, hogy az infrastruktúrát a helyi közösségnek kell használnia, így a turizmussal összefüggő infrastruktúra nincs kizárva e jogcím hatálya alól. Hangsúlyozandó az is, hogy a jogcím a tulajdonos szempontjából sem támaszt követelményeket, ezért akár állami (önkormányzati), akár magántulajdonban lévő infrastruktúra is a hatálya alá tartozhat.

¹³ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet.

¹⁴ tvi.kormany.hu.

¹⁵ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról, HL L 187, 2014. 06. 26., 1. o.

¹⁶ A csoportmentességi rendelet 4. cikke határozza meg, hogy az egyes jogcímek esetében a rendelet mekkora projektméretig vagy támogatás mértékig alkalmazható.

A csoportmentességi rendelet 56. cikk (6) bekezdése értelmében a „támogatási összeg nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét” (finanszírozási hiány – *funding gap*) a projekt (és nem az infrastruktúra!) élettartalma alatt. E rendelkezés ellensúlyozza azt, hogy e jogcím alatt széles körben magas támogatási mértékeket lehet adni, és megakadályozza, hogy az infrastruktúra tulajdonosa a magas támogatási arány miatt extraprofitot realizáljon. A finanszírozási hiány számításánál ésszerű nyereség is elszámolható.

- *Regionális beruházási támogatás* a csoportmentességi rendelet I. fejezetének és a 13. és 14. cikkeiben foglalt szabályok betartása mellett adható. Azt, hogy ezen a jogcímen hol és mennyi támogatás adható az ún. regionális támogatási térkép¹⁷ szabályozza. Magyarországon a regionális támogatási térképet¹⁸) az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. cikke tartalmazza.
- *A kis- és középvállalkozások* a csoportmentességi rendelet 17. (a KKV-knak nyújtott beruházási támogatás), 18. (a KKV-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatás) és 19. (a KKV-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatás) cikkei alapján is támogatathatók.
- Amennyiben az 1. pontban leírtak nem teljesülnek, a kultúrával és természetvédelemmel összefüggő célok a csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján támogatathatók.
- A sportlétesítmények és multifunkcionális szabadidős létesítmények támogatására a csoportmentességi rendelet 55. cikke ad lehetőséget. Multifunkcionális létesítménynek az olyan létesítmények minősülnek, amelyek sportolási lehetőség mellett kulturális vagy rekreációs szolgáltatást is kínálnak. A multifunkcionális turisztikai létesítményekre (pl. vidámparkokra, szállodai létesít-

¹⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat, HL L 7, 2012. 01. 11., 3–10. o.

¹⁸ <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>.

ményekre) azonban nem lehet az 55. cikk szerint támogatást adni, csak a 14. cikk (regionális beruházás) alapján. A gyógy- és wellness-fürdők a Bizottság értelmezése szerint multifunkcionális létesítményeknek minősülnek és támogathatók az 55. cikk alapján.

2.2. *De minimis* rendelet¹⁹

A *de minimis* (csekély összegű támogatás) jogcímen is támogatható a turizmus ágazat, amennyiben a vonatkozó bizottsági rendelt feltételei teljesülnek. Az általános *de minimis* támogatásról az 1407/2013/EU bizottsági rendelet rendelkezik. Ennek értelmében egy és ugyanazon vállalkozás részére a folyó pénzügyi évben, valamint az azt megelőző két pénzügyi év során a Magyarországon odaítélt csekély összegű támogatások bruttó támogatástartalma nem haladhatja meg a 200 000 eurónak, közúti kereskedelmi árufuvarozást ellenszolgáltatás fejében végző vállalkozások esetében a 100 000 eurónak megfelelő forintösszeget. Csekély összegű támogatás teherszállító járművek vásárlására nem vehető igénybe.

2.3. *Közszolgáltatási határozat*

Amennyiben egy adott szolgáltatás közszolgáltatásnak minősül (lásd az 1.3. pontban az Altmark-feltételről írottakat), és az ellentételezés mértéke nem haladja meg a megbízás időtartama alatt éves átlagban a 15 millió eurót, a közszolgáltatási határozatban foglalt további feltételek (közszolgáltatási kötelezettség meghatározása és megbízás, az ellentételezés feltételei előzetes és átlátható módon megállapításra kerülnek, nem lehet túlkompenzáció) teljesítése esetén bizottsági bejelentés nélkül adható az ellentételezés.

¹⁹ 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, HL L 352, 2013. 12. 24., 1. o.

A REGIONÁLIS REPÜLŐTEREK TAGÁLLAMI HATÁSKÖRBEN ENGEDÉLYEZETT TÁMOGATÁSAI

AMBRUSZ Ákos*

Tárgyszavak: légi közlekedés, regionális repülőterek, általános csoportmentességi rendelet, belső piac, összeegyeztethető támogatás

1. Bevezetés

Egy ország (régió) gazdasági fejlettségének egyik megkerülhetetlen tényezője a megfelelő közlekedési hálózat megléte. Az alsóbb szintű területi egységek közötti kapcsolatok kialakítása, elérhetőségük javítása alapvető gazdaságfejlesztési feladat, mivel az infrastruktúra-hálózat elérhetősége és minősége nagymértékben meghatározza az adott terület társadalmi-gazdasági viszonyait. Jelentős előnyt jelent, ha egy régió vagy város légi úton is megközelíthető, hiszen a határon átnyúló tőkebefektetések is legtöbbször olyan területre irányulnak, mely közelében biztosított a légi összeköttetés. A repülőterek fejlesztése azonban – mint minden közlekedési infrastruktúra-fejlesztés – tőkeigényes, és legfeljebb hosszútávon megtérülő beruházás.

A fejlett közlekedési hálózatok és a gazdasági fejlettség összefüggését az EU 2020 stratégia is hangsúlyozza,¹ mivel a magas színvonalú infrastruktúra-hálózatok jellegüknél fogva alkalmasak arra, hogy csökkent-

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

¹ Az Európa 2020 stratégia több célkitűzés tekintetében is kiemeli a közlekedési infrastruktúra fontosságát az EU fenntartható növekedési stratégiájának részeként, mint például az ipar számára az egységes piachoz és a nemzetközi piachoz való hatékony hozzáférést biztosító közlekedési és logisztikai hálózatok kialakítása révén.

sék a regionális különbségeket, fokozzák a mobilitási képességet és készséget, ezáltal hozzájárulnak az Európai Unió gazdasági növekedéséhez és a közös érdekű uniós célkitűzésekhez.

A légi közlekedés 1997-es liberalizációját követően az ágazat rohamos fejlődésnek indult, ugyanakkor az Európai Unió versenyjogi szabályozása csak a közelmúltban enyhített az ágazatba irányított tagállami források feletti bizottsági kontroll tekintetében azzal, hogy egyes légi közlekedéssel kapcsolatos támogatások az Európai Bizottsághoz (a továbbiakban: Bizottság) történő előzetes bejelentési eljárás² nélkül, tagállami hatáskörben is biztosíthatóak. A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2017. május 17-én fogadta el az ún. általános csoportmentességi rendeletet³ módosító bizottsági rendeletet,⁴ amely a regionális repülőterek számára nyújtható beruházási és működési támogatási kategóriával kibővítette a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősülő tagállami intézkedések körét. Jelen írás röviden összefoglalja, hogy a légiközlekedési ágazatban mely esetekben nyújtható támogatás az uniós versenyjogi szabályok hatályán kívül, valamint ismerteti a csoportmentességi rendelet új rendelkezéseit, amelyek teljesülése esetén az egyébként állami támogatásnak minősülő intézkedés tagállami hatáskörben engedélyezhető.

2. Állami támogatásnak nem minősülő intézkedések

Az uniós belső piac hatékony működésének védelme érdekében főszabályként tiltott az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a további-

² Az EUMSZ 108. cikk (3)–(4) bekezdése.

³ A Szerződés 107. és 108. cikk alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet, HL L 187, 2014. 06. 26. (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet).

⁴ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló 2017. június 14-i 2017/1084/EU bizottsági rendelet, HL L 156, 2017. 06. 20., 1. o.

akban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás nyújtása. E rendelkezés alapján azok a tagállami intézkedések minősülnek tiltott állami támogatásnak, melyek tekintetében az alábbi feltételek egyszerre teljesülnek:

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,
6. befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

Amennyiben a fenti fogalmi elemek közül valamelyik nem teljesül, a támogatásra nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat. A Bizottság joggyakorlata alapján a légi közlekedés támogatása tekintetében a vállalkozás fogalom (gazdasági tevékenység végzése) és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége érdemel részletesebb vizsgálatot.

2.1. Gazdasági tevékenység

Az Európai Bíróság következetes joggyakorlata szerint bármely tevékenység, amely keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak, gazdasági tevékenységnek minősül.⁵ Egy repülőtéren számos szolgáltatással találkozhatunk. Ezek címzettjei egyrészt maguk a légitársaságok, másrészt pedig az utazóközönség. A légitársaságoknak a repülőtér által nyújtott szolgáltatások a repülőtéri infrastruktúrához, annak használatához kapcsolódnak [pl. repülőgépek földi kiszolgálása, rakomány (poggyász) kezelés], míg az utasoknak és más használóknak nyújtott szolgáltatások jellemzően olyan kereskedelmi célú tevékenységek, amelyek elválnak a repülési tevékenységtől (pl. helyiségbérlet bolt- és étteremüzemeltetők részére, parkolási és szállodaszolgáltatási tevé-

⁵ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, 2016/C 262/01 (a továbbiakban: Közlemény) 7. pont.

kenység). Az Európai Bíróság az *Aéroports de Paris*⁶ és a *Leipzig-Halle*⁷ ügyekben egyértelműen kimondta, hogy a repülőtér-működtetés gazdasági tevékenységnek minősül. A klasszikus értelemben vett üzemeltetési tevékenységtől az esetjog alapján nem különíthető el az infrastruktúra megépítéséből, kibővítéséből álló tevékenység pusztán azon az alapon, hogy az utóbbit – a már említett tőkeigényesség miatt – jellemzően nem magánvállalkozások finanszírozzák saját kockázatvállalásuk mellett. A le- és felszállópályák (valamint a csatlakozó kiszolgáló létesítmények) ugyanis a repülőtér üzemeltetője által végzett gazdasági tevékenységek elengedhetetlen elemeit képezik, és az infrastruktúra építése, fejlesztése a repülőtér számára lehetővé teszi a fő gazdasági tevékenységének gyakorlását, fejlesztését.⁸

A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy egy repülőtér nem minden tevékenysége minősül gazdasági tevékenységnek, így például az állam közhatalmi feladatai gyakorlása körébe tartozó alábbi tevékenységek nem gazdasági jellegűek:

- légiforgalom-irányítás,
- rendészeti, vámügyi, tűzoltói tevékenységek,
- a polgári légi közlekedés jogellenes cselekményekkel szembeni védelmét szolgáló tevékenységek.⁹

⁶ T-128/98. számú ügy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998TJ0128>.

⁷ C-288/11. P. számú ügy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0288>.

⁸ Ld. részletesen a *Leipzig-Halle ítélet* 92–100. pontjait.

⁹ A Bizottság megítélése szerint azonban a védelmi feladatok körében már gazdasági tevékenységnek tekintendő az olyan fegyveres biztonsági szolgálat, amely nem feltétlenül és kizárólag a repülőtérhez való hozzáférés során végez biztonsági ellenőrzést, hanem amelynek tevékenysége a repülőtér általános (létesítményen belüli) védelmét szolgálják. Ugyanígy a tűzoltói tevékenység vonatkozásában a légijárműmentési és tűzoltási tevékenység közhatalmi tevékenységnek minősül, azonban a repülőtér egyéb létesítményeit biztosító berendezések (pl. a terminálban található tűzjelző és tűzoltó készülékek) már a repülőtér kereskedelmi működéséhez kapcsolódnak, ezáltal gazdasági tevékenységnek tekintendő.

Az ezen tevékenységek végrehajtásához szükséges infrastruktúrákba és eszközökbe (pl. biztonsági kerítés,¹⁰ csomagátvizsgáló berendezés, repüléstájékoztató szolgálat¹¹ stb.) történő beruházás állami finanszírozása nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá, ha – főszabályként – (i) a támogatás mértéke csak a szükséges költségekre korlátozódik (túlkompenzáció elkerülése), (ii) a vállalkozás elkülönített nyilvántartást vezet a nem gazdasági tevékenységhez kapott támogatásról (keresztfinanszírozás tilalma) és (iii) a nem gazdasági tevékenységek közfinanszírozása nem vezet a repülőterek közötti jogtalan hátrányos megkülönböztetéséhez.¹²

Ez utóbbi feltétel hiánya a gyakorlatban azt eredményezi, hogy az önmagában nem gazdasági tevékenységre nyújtott támogatást az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásként kell kezelni akkor, ha az azonos jogi és ténybeli helyzetben lévő repülőterek közül egyesek az állami támogatás révén mentesülnek valamely költség megfizetése alól, mások pedig nem, ezáltal a támogatott repülőterek a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben részesülnek.

2.2. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

A légi közlekedés legtöbbször határokon átvelő tevékenység, és még a kisebb kapacitásokkal rendelkező repülőterek is hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, így a részükre nyújtott támogatások az ágazaton belüli versenyfeltételek torzulását okozhatják. Más a helyzet akkor, ha az adott repülőtér elsősorban helyi felhasználókat szolgál ki, ezáltal helyi szintre korlátozza a nyújtott szolgáltatásokért folyó versenyt, és így a határon átnyúló beruházásokra gyakorolt hatás valóban

¹⁰ Ide nem értve a repülőtér körülvévi kerítést, amely a reptér tulajdon elkerítésére szolgál, ezért az erre irányuló tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 549/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról, HL 096, 31. 03. 2004., 2. cikk 23. pontja szerinti értelemben.

¹² Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról, 2014/C 99/03., 36–37. pont, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=EN).

nem haladja meg a marginális mértéket.¹³ Azt, hogy a gyakorlatban mely repülőterek minősülnek helyi jelentőségű, nagyon kicsi (*very small*) reptérnek, a Bizottság nem határozza meg egzakt módon például az utasforgalom nagysága vagy a marginális hatás megjelölésével, hanem esetről-esetre olyan tények és körülmények alapján mérlegel, mint a repülőtér funkciója és a nyújtott szolgáltatások (pl. a kiszolgált desztinációk vagy a használt légi járművek kapacitása). Az első szempontra példaként szolgálhat az, ha a repülőtér elsődlegesen nem a mindennapi közlekedési igényeket elégíti ki, mivel nem rendelkezik menetrend szerinti járatokkal,¹⁴ hanem csupán szabadidős és rekreációs szolgáltatásokat (pl. sport- és sétarepülést stb.) nyújt.¹⁵ A másik aspektusra vonatkozóan pedig az Isles of Scilly¹⁶ úgy adhat iránymutatást, mely esetben a Bizottság az Egyesült Királyságbeli Cornwall és Devon régió négy regionális repülőtere viszonylatában vizsgálta meg a tagállami támogatásokat.

Az SA.38441 (2014/N) számú állami támogatási ügy

Az Egyesült Királysághoz tartozó Scilly szigeten fekvő *St. Mary's repülőtér* 45 km-re fekszik a kontinentstől (a hozzá legközelebb eső repülőtér a Land's End repülőtér), 600 m-es kifutópályával¹⁷ rendelkezik, utasforgalma nagyságrendileg évi 100 000 fő; a reptéren elvégzett beruházás a kifutópálya és a terminálépület, illetve a leszállást segítő világítás és navigációs eszközök fejlesztését foglalta magában. A másik támogatott infrastruktúra a *Land's End repülőtér*, amely a kontinensen fekvő másik két regionális repülőtérhez képest Newquay-tól 77 km-re, Exetertől 200 km-re fekszik, csupán füves kifutópályával rendelkezett, és az utasfor-

¹³ Közlemény 197. pont g) alpontja

¹⁴ A charterjáratok ebben a tekintetben nem relevánsak, menetrend szerinti járatok alatt az 1008/2008/EK rendelet 2. cikkének 16. pontja értendő.

¹⁵ A Bizottság „Gyakran ismételt kérdések a légi iránymutatáshoz” című feljegyzésének 17. pontja, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-121_en.htm.

¹⁶ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252032/252032_1545484_83_5.pdf.

¹⁷ Összehasonlításként az Airbus 320 típusú repülőgép fogadásához minimum két km hosszú kifutópálya szükséges, a Budapest és Bécs között közlekedő propelleres Bombardier DHC-8-Q400 sem tud fel- és leszállni, ha a kifutópálya hossza nem éri el az 1170 métert.

galma évente nem érte el még az 50 000 főt sem. A Land's End repülőtér fejlesztése szilárd burkolatú kifutópálya építésére, a leszállást segítő világító és navigációs rendszer modernizálására irányult. Ez az eset azért is érdekes, mert a Bizottság a két támogatási intézkedés állami támogatási szempontú vizsgálata során eltérő eredményre jutott a következő érvelés mellett.

Ad 1. A St. Mary's repülőtérnek nyújtott támogatás nem eredményezi a verseny torzulását és nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, így nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatásnak, mivel:

- a támogatás olyan repülőteret érint, amely kizárólag a fent említett régiókban fekvő másik három repülőtérre irányuló légi szolgáltatásokat nyújt; sem más belföldi úti célt, sem nemzetközi járatot nem üzemeltet,
- a repülőtér a helyi adottságok miatt csak olyan kiskapacitású, 8–16 személyes gépeket tud fogadni, amelyek egyórás repülési időt meg nem haladó utakra használhatóak,
- az utasforgalom harmadát a helyi lakosok adják, és a fennmaradó kétharmad rész több mint 90%-ában is brit – és azon belül is jellemzően a délnyugat-angliai régióból érkező – turisták igényeit szolgálja ki a repülőtér.

Ad 2. A Land's End repülőtérnek nyújtott támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül,¹⁸ mivel az intézkedés torzíthatja a versenyt és befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bizottság az alábbi indokok alapján jutott erre a következtetésre:

- annak ellenére, hogy a Land's End repülőtér nagyon kicsi repülőtér,¹⁹ és csak helyi légi szolgáltatásokat nyújt, de ezen kis re-

¹⁸ Ugyanakkor a támogatás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján összeegyeztethető a belső piaccal.

¹⁹ A Land's End repülőtér a St. Mary's repülőtérhez hasonlóan csak 8–16 személyes repülőgépeket tud kiszolgálni, és a légitársaságok által üzemeltetett gépek ugyanúgy nem rendelkeznek illemhelyiséggel a fedélzeten, ami kizárja e gépek több órás repülési időre való alkalmasságukat.

- pülőterek is versenyben állhatnak más repülőterekkel új utasok megszerzése érdekében,
- igaz, hogy a Land's End repülőtér az egyetlen olyan regionális repülőtér a kontinensen fekvő vizsgált repülőterek közül, amely csak egyetlen desztinációba (a Scilly szigetekre) indít járatot, de
 - mivel a Newquay-i és az exeteri repülőtér főként turisztikai célzattal több helyi és regionális járatot is üzemeltet, melynek során a Scilly szigetekre is repülnek, a Land's End repülőtér a részére nyújtott támogatás révén megerősíti pozícióját az azonos desztináció tekintetében a másik két repülőtérrel szemben.

A fenti eset is jól szemlélteti azt, hogy a Bizottság még az egy tagállamon belül elhelyezkedő, igen kis kapacitásokkal rendelkező regionális repülőterek esetében is megállapíthatja a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét pusztán azon tény alapján, hogy az egymás vonzáskörzetében lévő létesítmények azonos desztinációkat szolgálnak ki.

A fentiekre figyelemmel a hazai repülőtér fejlesztést célzó intézkedések esetén is indokolt esetről-esetre megvizsgálni és megfelelő megalapozó dokumentumokkal alátámasztani azokat a helyzeteket, amikor az uniós állami támogatási szabályok hatályán kívül biztosítják az intézkedéshez szükséges állami forrást. Kétséges esetekben pedig a csoportmentességi rendelet új támogatási jogcíme – a reptérhálózat hazai mérete alapján – megfelelő lehetőséget biztosít az állami és önkormányzati fejlesztések belső piaccal való összeegyeztethetőségének megteremtéséhez.

3. Tagállami hatáskörben nyújtható támogatások

2007 és 2014 között számos ügyben hozott a Bizottság jóváhagyó határozatot, és több mint negyven ügyben kezdeményezett hivatalos vizsgálati eljárást. Az ezekben az ügyekben szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság arra az elhatározásra jutott, hogy a regionális repülőtereknek biztosított beruházási és működési támogatások bizonyos feltételek teljesítése esetén csoportmentességben részesíthetők, mert nem okoznak a belső piacon indokolatlan mértékű kereskedelem- és versenytorzulást, figyelemmel arra a hatásra, hogy a kisebb repülőterek is képesek jelentősen javítani egy adott régió helyi fejlődését és megközelíthetőségét.

Fontos kiemelni, hogy a csoportmentességi rendelet hatálya csak a hárommillió éves utasforgalmat nem meghaladó repülőterekre terjed ki (ún. regionális repülőterek), így az ennél nagyobb repülőtereknek nyújtandó támogatásokat²⁰ [illetve utasforgalomtól függetlenül a légitársaságoknak nyújtott indulási célú (járat)támogatásokat] a légi iránymutatás²¹ alapján továbbra is előzetesen be kell jelenteni a Bizottság részére.

3.1. Általános szabályok

A csoportmentességi rendelet alkalmazásának első feltétele, hogy a kedvezményezett a projekttel vagy a tevékenységgel kapcsolatos munka megkezdését megelőzően írásbeli támogatási kérelmet nyújtson be (ösztönző hatás) a támogatást nyújtóhoz.²² A támogatási kérelem benyújtását megelőzően felmerült beruházási vagy működési költségeket csak ún. általános csekély összegű (*de minimis*) támogatásként²³ lehet elszámolni a három pénzügyi évre irányadó 200 000 eurónak megfelelő forintösszegű keret erejéig. A repülőtéri infrastruktúra túlkínálatának és a kihasználatlan kapacitások megelőzése érdekében nem nyújtható sem beruházási, sem működési támogatás már létező repülőtér áttelepítéséhez, új személyforgalmi repülőtér létesítéséhez (ide értve például a meglévő, korábban kizárólag katonai célokra használt repülőtér személyforgalmivá alakítását is), valamint a jelentős cargo forgalmat²⁴ bonyolító repülőtereknek. Mindkét támogatási jogcím esetén általános követelmény tovább-

²⁰ A Bizottság szerint a támogatási intézkedések versenyjogi hatása elsősorban a repülőtér méretétől, nem pedig a támogatás összegétől függ, ezért a csoportmentességi rendelet más támogatási jogcíméhez képest a regionális repülőterekhez nyújtható támogatásoknál a bejelentési értékhatár nem a támogatás összege alapján került meghatározásra.

²¹ Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról, 2014/C 99/03.

²² 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikk (2) bekezdés.

²³ 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, HL L 352, 2013. 12. 24.

²⁴ Az átlagos éves teherforgalom a támogatás odaítélését megelőző és az azt követő két pénzügyi évben sem haladhatja meg a 200 000 tonnát, melyet előzetesen, megalapozott előrejelzésekkel szükséges alátámasztani.

bá, hogy a támogatással érintett repülőtérnek valamennyi légitársaság számára elérhetőnek kell lennie, és ha az infrastruktúra igénybevétele fizikailag korlátozott lenne, akkor az egyenlő versenyfeltételek érvényesülése érdekében a hozzáférést nyílt, átlátható és megkülönböztetéstől mentes módon szükséges biztosítani.

3.2. A beruházási támogatásra vonatkozó különös szabályok

A szabályozás szerint a regionális repülőterek kapacitásuk alapján három csoportba sorolhatók:

- a) egymillió és hárommillió fő közötti éves utasforgalmat bonyolító repülőterek,
- b) kétszázezer és egymillió fő közötti éves utasforgalmat bonyolító repülőterek,
- c) az évi kétszázezer főt meg nem haladó ún. kis forgalmú repülőterek.

Az utasforgalmi adatoknak minden kategóriában a támogatásnyújtást megelőző két pénzügyi évre vonatkozóan kell teljesülnie azzal, hogy megalapozott előrejelzések alapján előzetesen valószínűsíteni kell azt is, hogy a támogatás révén az utasforgalom a támogatást következő két pénzügyi év során sem emelkedik a fenti határértékek fölé.

Az a)–b) pont szerinti kapacitással rendelkező repülőtereknél a tervezett beruházás nem haladhatja meg az ésszerű forgalmi előrejelzések alapján a középtávon várt forgalom fogadásához szükséges mértéket, továbbá támogatás nem nyújtható olyan repülőtérnek sem, amelynek 100 km-es, vagy 60 perces utazási időn belüli vonzáskörzetében²⁵ másik menetrend szerinti légi járatokat üzemeltető repülőtér fekszik. E két feltétel alól a c) pont szerinti kis forgalmú repülőterek felmentést kapnak, ami Magyarország tekintetében is jelentős könnyítést jelent, mivel az ország kis területe és a jelentősebb forgalmat bonyolító repülőterek határközeli fekvése miatt a gazdasági és turisztikai potenciállal rendelkező hazai re-

²⁵ A vonzáskörzetet tagállami határookra tekintet nélkül kell figyelembe venni. Az utazási időben mért távolság gépjárművön, buszon, vonaton vagy nagysebességű (200 km/órás sebességet elérni képes) vonaton mért távolságot jelent.

pülötterek többsége²⁶ más regionális repülőtér 100 km-es vonzáskörzetén belül helyezkedik el.

Beruházási támogatás esetén az elszámolható költségek a repülőtéri infrastruktúra beruházáshoz kapcsolódó költségek, beleértve a tervezési és más, a projektre aktiválható előkészítési költségeket is.²⁷ A legmagasabb lehetséges támogatási intenzitás az *a)* pont szerinti repülőterek esetén az elszámolható költségek 50%-a, a *b)* pont alá tartozó repülőterek esetén pedig 75%. A kis forgalmú repülőterek az előbbi értékekhez képest magasabb intenzitás mellett részesülhetnek támogatásban, azonban a támogatási összeg esetükben sem haladhatja meg az infrastruktúra finanszírozási hiányát, vagyis az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének²⁸ a különbségét. A túlkompenzáció elkerülése érdekében a működési eredmény mértékét megalapozott előrejelzések alapján kell meghatározni és előzetesen vagy visszafizetési mechanizmus alkalmazásával utólag kell levonni az elszámolható költségekből.

3.3. A működési támogatás egyéb szabályai

A Bizottság a működési jellegű forrásjuttatást ágazatsemlegesen a támogatások leginkább versenytorzító formájának tekinti, ezért a csoportmentességi rendelet új cikke sokkal szigorúbb szabályok mellett engedi meg. Ennek megfelelően a működési támogatás csak olyan regionális repülőtérnek nyújtható, melynek átlagos éves utasforgalma a támogatás

²⁶ Például a Győr–Pér repülőtér, a Hévíz–Balaton (Sármellék) repülőtér, a Kecskemét repülőtér, a Pécs–Pogány repülőtér, a Békéscsaba repülőtér.

²⁷ Az előkészítő költségek, mint például megvalósíthatósági tanulmány készítése vagy a fejlesztéshez kapcsolódó ingatlan megszerzése tekintetében is teljesülnie kell az ösztönző hatás követelményének.

²⁸ Működési eredmény alatt a csoportmentességi rendelet 2. cikk 39. pontja alapján a beruházásnak a számviteli törvényről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 5. pontja szerinti hasznos élettartama alatt diszkontált bevételei értendő, csökkentve a diszkontált működési költségekkel (pl. a személyi jellegű ráfordítás, az anyagköltség, a szerződéses szolgáltatás, a távközlés, az energia és a karbantartás költsége, a bérleti díj, az adminisztrációs költség, kivéve az olyan értékcsökkenési és a finanszírozási költséget, amelyet beruházási támogatásból már fedeztek) és – a támogatást nyújtó döntése alapján – a diszkontált ésszerű nyereséggel, ha a számítás végeredménye pozitív, ellenkező esetben a működési eredmény nulla.

odaítélését megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg és a támogatott naptári év tekintetében sem lépi túl a 200 000 főt. A működési támogatás összege – az ésszerű nyereséget is figyelembe véve – nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget. További megkötés, hogy ha a támogatás kifizetése nem utólag történik, hanem előzetesen rögzített időszakos részletfizetés mellett, akkor az egyes részletek összege a támogatásnyújtás időtartama alatt nem növelhető.

Annak kizárása érdekében, hogy a támogatott repülőtér az állami forrásokat továbbadja valamely légitársaságnak, a működési támogatás odaítélését nem lehet olyan feltételhez sem kötni, hogy a repülőtér üzemeltetőjének megállapodást kell kötnie egy vagy több légitársasággal a repülőtéri díjakról, a marketing jellegű kifizetésekről vagy a légitársaság egyéb pénzügyi vonatkozásairól. Ha egy repülőtér támogatásban részesül, az abból származó előny akkor nem kerül át egy konkrét légitársasághoz, ha az infrastruktúra minden légitársaság előtt nyitott és nem egy konkrét légitársaság számára tartják fenn, továbbá a légitársaságok legalább annak megfelelő díjakat fizetnek a repülőtér-üzembentartó részére, amekkora többletköltséget²⁹ a légitársaság repülőtéren való jelenléte okoz.

A regionális repülőtereknek a csoportmentességi rendelet hatálya alatt tagállami hatáskörben nyújtható támogatásokra vonatkozó összeegyeztethetőségi feltételeket áttekintő jelleggel a mellékletben szereplő táblázat rögzíti.

4. Konklúzió

A Magyarországon található kilencven repülőtér közül a második legnagyobb kereskedelmi repülőtér utasforgalma³⁰ is jelentősen elmarad az uniós versenyjogi értelemben meghatározott regionális repülőtér három millió fős felső határától. Az ágazatba irányuló támogatások esetén ezért

²⁹ Ideértve a költségek és beruházások minden kategóriáját, így a személyzettel és a felszereléssel kapcsolatos többletköltségeket, valamint azt is, ha elsősorban egy konkrét légitársaság igényeinek kielégítése érdekében kell kibővíteni a repteret vagy szükséges megépíteni új terminált és egyéb létesítményt.

³⁰ A Debrecen Nemzetközi Repülőtér utasforgalma 2016. évben 284 400 fő volt, <http://airportal.hu/rekordevet-zart-a-debrecen-airport/>

elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy *a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló 159/2010. (V. 6.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerinti I–III. osztályba tartozó repülőterek esetében a 2. pontban kifejtettek alapján szükséges-e alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat vagy sem.* A hazai repülőterek kapacitásai alapján megállapítható, hogy a csoportmentességi rendeletbe illesztett regionális repülőterekre vonatkozó támogatási kategória rendkívül előnyös, hiszen a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér kivételével elvileg valamennyi repülőtér esetében alkalmazhatóak a csoportmentességi rendelet beruházási és működési támogatásra vonatkozó szabályai. A legdinamikusabban fejlődő hazai vidéki repülőtér, a Debreceni Nemzetközi Repülőtér azonban földrajzilag kedvezőtlen helyzetben van, mert bár a repülőtér utasforgalma jelentősen elmarad a három millió főtől, de mivel a debreceni repülőtér vonzáskörzetében fekszik a nagyváradi regionális repülőtér (közúton kb. 75 km), ezért esetében a csoportmentességi rendelet nem alkalmazható.³¹ Ettől eltekintve az új szabályozási környezet vélhetően a tervezett hazai légi közlekedési fejlesztések gyorsabb ütemben történő megvalósulását eredményezheti, mivel a csoportmentességi rendelet alkalmazásával elkerülhető a támogatási intézkedések Európai Bizottsághoz történő bejelentése. A bürokratikus terhek csökkentése pedig önmagában sem elhanyagolható szempont az ágazat szereplőinek, mivel a korábbi tapasztalatok alapján a bejelentési eljárásban a Bizottság átlagosan hat-tizenkét hónap alatt hozta meg a támogatást jóváhagyó határozatát. A csoportmentességi rendelet alkalmazásával gyorsabb ütemben megvalósuló infrastrukturális beruházások révén így a hazai kis forgalmú regionális repülőterek is helyzetbe kerülhetnek a menetrend szerinti járatokat üzemeltető légitársaságok megjelenéséért folytató közép-kelet európai piaci versenyben.

³¹ Ld. a 2017/1084/EU bizottsági rendelettel módosított 651/2014/EU bizottsági rendelet 56a. cikkének (6)–(7) bekezdéseit.

Melléklet

Összeegyeztethetőségi feltételek a csoportmentességi rendelet szerinti regionális repülőterekre irányuló állami támogatás esetén

Szempontok	Beruházási támogatás		Működési támogatás
	200 ezer – 3 millió fő utasforgalom között	200 ezer fő utasforgalom alatt	
ösztönző hatás	támogatási kérelem előzetes benyújtása		
hozzáférhetőség	valamennyi légitársaság számára		
kizárt a támogatásnyújtás	meglévő repülőtér áthelyezéséhez, új személyforgalmi repülőtér létesítéséhez, 200 000 tonnát meghaladó áruforgalmat bonyolító repülőtérhez		
	100 km-en vagy 60 percen belüli repülőterekhez		200 000 fő feletti utasforgalmú repülőtérhez
elszámolható költségek	infrastruktúra beruházás költségei (tervezés)		működési költségek
maximális támogatási intenzitások	1–3 millió fő: 50% 1 millió fő alatt: 75%	finanszírozási hiány (elszámolható költségek és a beruházás működési eredményének különbsége)	működési veszteség mértéke (ésszerű nyereség megengedett)
egyéb	csak a középtávon várt forgalomhoz igazodó beruházás lehetséges		a támogatás biztosítása nem köthető az üzemeltető és a légitársaság közötti megállapodáshoz

REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁS ÚJRATÖLTVE, AVAGY MIT TARTOGATHAT MÉG 2020-IG?

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, áttelepülés, nagyberuházás, egyetlen beruházási projekt

A 2014-ben megreformált állami támogatási szabályok, köztük a regionális beruházási támogatási kategóriára vonatkozóak, megannyi értelmezési kérdést vetettek és vetnek fel napjainkig. Ennek kezelésére (is) az Európai Bizottság 2017-ben módosította az általános csoportmentességi rendeletet, többek között úgy, hogy kiszélesítette a tagállami hatáskörben nyújtható állami támogatási kategóriák körét. Több fogalmi elem, összeghatáron és az egyes támogatási kategóriákra vonatkozó specifikus szabályokon is változtatott. Jelen írás a regionális beruházási támogatási kategóriára vonatkozó lényegi elemeket tekinti át kis visszatekintéssel és természetesen az ‘új’ rendelet tükrében. Mindazonáltal az, hogy ne indukálna újabb értelmezési kérdéseket, az (az elmúlt évek gyakorlata alapján) egyáltalán nem kizárt.

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

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2017-ben felülvizsgálta a regionális támogatási térképeket, amely – többek között – Magyarországot is érintette, mert Pest megyében két település, név szerint Pilisvörösvár és Solymár lekerült, másik kettő, Göd és Sződliget felkerült rá, így ezek támogatható térséggé váltak. A 2017-es év ugyanakkor más szempontból nagyobb horderejű változást hozott: részben tagállami nyomás hatására, részben a gyakorlat alapján a Bizottság elfogadta a 2017/1084/EU¹ rendeletet (a továbbiakban: módosító rendelet), amely a 2014–2020 között alkalmazandó általános csoportmentességi rendeletet módosítja és egészíti ki.

2. Áttelepülés

A regionális beruházási támogatási kategóriára vonatkozó új elemként talán az egyik legtöbbet vitatott és a tagállamok között a legnagyobb visszhangot kiváltó kérdést a tevékenység megszüntetésére és áthelyezésére vonatkozó szabály generálta. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet² (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) 13. cikkének d) pontja³ zárja ki annak támogathatóságát, ha a támogatást igénylő, vagy

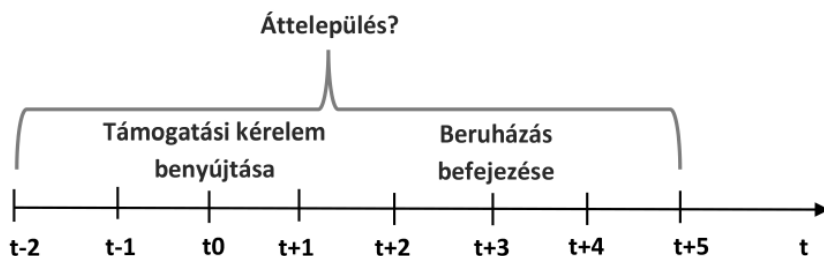
¹ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló 2017/1084/EU rendelet.

² HL L 187, 2014. 06. 26., 1. o.

³ Ld. „az olyan kedvezményezettnek nyújtott egyedi regionális beruházási támogatás, aki a regionális beruházási támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az Európai Gazdasági Térség területén, vagy aki a támogatási kérelem benyújtásakor konkrétan tervezi, hogy a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházás befejezését követő két éven belül ilyen tevékenységet szüntet meg az érintett területen”.

a tőle független harmadik félnek nem minősülő beruházó a kérelem benyújtását megelőző két évben a kérelemmel érintett tevékenységgel azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) területén, vagy a támogatási kérelem benyújtásakor tervezi, hogy a kérelem benyújtásától a beruházás befejezéséig vagy a beruházás befejezésétől számított két éven belül a kérelemmel érintett tevékenységgel azonos vagy hasonló tevékenységet szüntet meg az EGT területén.

1. ábra: Tevékenység áttelepítése: mettől meddig is?



(Forrás: saját szerkesztés)

A szabály alapján – ahogy azt az ábra is mutatja – a tevékenység megszüntetését és potenciális áthelyezését hét éves időtávlatban kell nézni csoportszinten az EGT területén, ami meglehetősen hosszú időszak, és nem reális az a feltételezés, hogy ezen időszak alatt a cég ne változtatna. A szabály továbbá ellentétesen hathat az EU egészének versenyképességére, mivel a vállalat az EU-n – tágabb értelemben véve az EGT-n – kívülre viheti tevékenységét, hogy elkerülje az állami támogatási szabályok alkalmazásának kötelezettségét.

Ha a fenti szabály alapján felmerül a tevékenység áthelyezése, a támogatás nem mentesülhet az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének értelmében vett bejelentési kötelezettség alól. A 2014–2020 között alkalmazott regionális iránymutatás⁴ (a továbbiakban: regionális iránymutatás) szerint, ha bizonyíthatóan fennáll az ok-okozati összefüggés a tevékenység megszüntetése és áthelyezése között, az olyan negatív hatásnak tekintendő, amit valószínűleg nem ellensúlyoznak a pozitív hatások, következésképp nem nyújtható támogatás. Bár a Bizottság hozzáteszi, hogy

⁴ HL 2013/C 209/01.

ilyen esetben vizsgálja a megszüntetett munkahelyek számát, arányát és az alapján mérleget.

Az áttelepítés szabályozásának egyik kritikus pontja az azonos vagy hasonló tevékenység elhatárolása, ami a legnagyobb fejtörést okozta, okozza a tagállamoknak. Merthogy hiába lenne szó más – vámtarifaszám alá tartozó – támogatott termék gyártásáról vagy szolgáltatás nyújtásáról, ami például a korábban előállítottakkal szemben teljesen más technológiát igényel, és kizárható a kereslet-kínálat oldali helyettesíthetőség is, ha a TEÁOR'08 szerinti 4 számjegyű tevékenység kódja⁵ egyezik. Ennek egyik eklatáns példája az autóipar, azon belül is a személygépjárművek előállítása: a 45.11. szerinti tevékenységbe tartozik minden, 3,5 össztonnát nem meghaladó személyautó, miközben már csak fogyasztói szempontból is tapasztaljuk, hogy nem vehető egy kalap alá egy alsó- és egy prémium kategóriás, sem nem helyettesítő termékek, ha csak nem azt vesszük figyelembe, hogy négy keréken guruló tárgyi eszközök. A POLK⁶ például 8 osztályba sorolja a személyautókat, a termékek tevékenység szerinti osztályozási rendszere (ún. CPA) és az előállított ipari termékek nómenklatúrája (ún. Prodcod) hengerűrtartalom és motorfajta alapján 13 típust különböztet meg, amelyek kínálati szempontból is más-más eljárást, gyártási folyamatokat és technológiát követelhetnek meg.

A módosító rendelet érdemben változtatta meg az áttelepítési szabályokat a csoportmentességi rendeletben; ezekről a változásokról külön írásban számolunk be részletesen. Annyi mindenesetre előre bocsátható, hogy a módosítás az életszerűtlenül tág időhorizontot nem rövidítette le, és ugyan a kereslet-kínálat oldali helyettesíthetőséghez közelítette az új szabályokat, a létszámleépítést továbbra a TEÁOR'08 kódok szintjén kell vizsgálni, ráadásul a korábbinál sokkal szigorúbb szempontok szerint, azaz a fenti problémákkal – így különösen az EGT versenyképességére gyakorolt negatív hatással – kapcsolatban a módosítás nem jelent érdemi előrelépést.

⁵ A gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása a NACE Rev. 2. rendszerének magyar megfelelője.

⁶ A piacvezető globális adatszolgáltató és elemző társaság a teljes gépjárműipari értéklánra kiterjedően végez szakértői és elemzői tevékenységet. A gépjárműipacot A000, A00, A0, A, B, C, D és E szegmensekre bontja az autó átlagára, mérete és átlagos motorteljesítménye alapján, ahol az A000 a kis-, az E pedig a luxuskategóriát jelenti.

3. Kizárt ágazatok

Ha sorrendbe kéne állítani, a áttelepítési szabály után második helyen – mint legtöbbet vitatott és égető kérdés – minden bizonnyal a kizárt ágazatok⁷ témája lenne a befutó. Az alapkérdés az, hogy az induló beruházás támogatható-e vagy sem, melynek eldöntéséhez alapjában véve a tevékenység TEÁOR'08 számából kell kiindulni. Az energiaszektorban egyértelműen nem ítéltető meg támogatás a 35. ágazati osztályba tartozó tevékenységekre (villamosenergia-, gáz-és gőzellátás, légkondicionálás). Az már sokkal érdekesebb kérdés, hogy mi történik akkor, ha a beruházási projekt alapvetően nem erre irányul. A Bizottság informális értelmezése szerint csak abban az esetben támogatható az adott tárgyi eszköz, ha kizárható, hogy az alkalmas lenne energiatermelésre vagy -elosztásra, függetlenül attól, hogy az a termelés szerves része vagy annak csak mellékterméke, valamint attól, hogy saját célra kerülne felhasználásra vagy sem (pl. fűtésre, melegvízre), ha technológiailag alkalmas lenne rá.

Nem egyszerűbb a helyzet az acélipar támogathatóságát illetően sem: az általános csoportmentességi rendelet kvázi taxatívén sorolja fel, mely termékek előállítása minősül acélipari tevékenységnek, de míg korábban a 2007–2013 között alkalmazott regionális iránymutatás⁸ I. Melléklete kombinált nomenklátúra számuk alapján konkrétan meghatározta azok az árukat, amelyek az acélipar definíciója alá tartoznak, addig a rendeletben felsoroltak nem rendelkeznek egyértelműen azokhoz. A helyzetet bonyolítja, hogy a nomenklátúra azóta számtalanszor módosult, azaz változott egyes árucsoportok, következésképpen áruk besorolása. Mindenesetre a bizottsági gyakorlat alapján elmondható, hogy általánosságban véve a 2007–2013 között alkalmazott regionális iránymutatásban meghatározott számok mentén jár el, amennyiben nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott termék kimeríti-e az acélipar fogalmát. Abban az esetben azonban, ha az alapanyag az acélipar definíciójának hatálya alá tartozik, de a kedvezményezett történetesen azt nem maga

⁷ Az általános csoportmentességi rendelet 13. cikkének a) pontja alapján „az acélipari, a szénipari, a hajógyártási, a szintetikusszál-ipari, a szállítási ágazat – a kapcsolódó infrastruktúrával együtt –, az energiatermelési és -elosztási, valamint az energetikai infrastruktúrával kapcsolatos tevékenységek javára” nem lehet regionális beruházási támogatást nyújtani.

⁸ HL 2006/C 54/08, 2006. 03. 04.

állítja elő, hanem a piacról szerzi be és utána feldolgozza olyan terméké, amely már nem minősül acéliparinak, az támogatható.

A szállítási ágazat támogathatósága is tartogathat még izgalmakat, meglepetéseket: a Bizottság egyértelműen az 52. ágazati osztályba tartozó, raktározási és szállítást kiegészítő tevékenységre mondta ki, hogy az nem tartozik a kizárt ágazatok közé. A szállítmányozás és a logisztikai tevékenységek támogathatóságának megítélése már nem egyértelmű. Ha például egy támogatott létesítményben az árukezelés gyakorlatilag kimerül abban, hogyha beérkezik *A* pontra, átrakják *B*-ben, aztán *C* pontban kirakják, mindezt úgy, hogy az *A*-ból *C*-be való eljutáshoz *B* pont nem feltétlen szükséges, akkor az teljesíteni fogja a szállítási ágazat definícióját, mert ahhoz kapcsolódó infrastruktúráról van szó. A saját teljesítésben végzett szállítási tevékenység viszont nem támogatható. A taxis személyszállítás, a költöztetés, a csővezetékes szállítás – ahogy az ürszállítási⁹ tevékenység sem – azonban továbbra sem minősül szállítási tevékenységnek.

A módosító rendelet annyiban változtatott a kizárt ágazatokon, hogy lehetővé tette a szállítás ágazat, a hozzá kapcsolódó infrastruktúra, valamint az energiatermelési, -elosztási és infrastruktúra-ágazat támogathatóságát, de csak a legkülső régiókban, regionális működési támogatási programok esetében. Ez a változás Magyarországot nem érinti.

4. Nagyberuházások támogathatósága

A nagyberuházások támogathatósága, szabályozása egészen 1998-ig nyúlik vissza: az ún. multiszektorális keretszabály¹⁰ szorította szabályozott keretek közé, többek között azzal, hogy az egy bizonyos összeghatárt meghaladó támogatásokra kötelezővé tette az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) felé történő bejelentést. A keretszabály alapján azon nagyberuházásra nyújtott regionális támogatásra állt fenn bejelentési kötelezettség, amely esetében a projekt költsége legalább 50 millió ECU¹¹,

⁹ Bár kérdés, hogy regionális támogatási térkép hiányában mégis hány %-os támogatási intenzitás mellett lehetséges az úrben szállítási tevékenységet végezni.

¹⁰ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról, HL C 107, 1998. 04. 07.

¹¹ A textilágazatban 15 millió ECU.

a kumulált – azaz például a Strukturális Alapokból is társfinanszírozott projekt – támogatási intenzitás a támogatási térkép szerint nagyvállalatoknak nyújtható maximális támogatási intenzitás legalább 50%-a és az egy létrehozott munkahelyekre jutó bérköltség 40 000 ECU¹², vagy a támogatás teljes összege legalább 50 millió ECU. Az 1998-ban elfogadott regionális iránymutatáshoz¹³ képest szigorúbb megközelítéssel élt a keretszabály: először használta a beruházási támogatás fogalmát, amely az iránymutatáshoz képest szűkebben értelmezhető, mivel kizárólag munkahelyteremtési célú támogatás már nem nyújtható, kiadás helyett pedig költségek képezik az elszámolhatóság alapját. A keretszabály szerint a regionális támogatási térkép alapján nyújtható támogatási intenzitáshoz – azaz a térkép szerinti plafonhoz – képest csökkentett támogatási intenzitások alkalmazandók három specifikus faktor figyelembevételére alapján az alábbiak szerint:

$$TI = R \times T \times I \times M$$

ahol TI a maximálisan nyújtható támogatási intenzitás, R a regionális térkép alapján nyújtható maximális támogatási intenzitás, T a versenyfaktor, I a tőke–munka tényező, M a regionális impaktfaktor.

A versenyfaktor 0,25–1 közötti értéket vehet fel 0,25-ös osztályközzel, attól függően, hogy az adott piac keresleti oldalról strukturális értelemben és/vagy abszolút mértékben hanyatló, ahol 1 jelenti azt, hogy az adott piacon egyensúlyban van a kereslet–kínálat vagy ‘keresletes’ a piac, azaz a beruházással a cél a meglévő és pótlólagos keresleti igények kielégítése. A tőke–munka tényező a beruházással létrehozott vagy megőrzött összes munkahelyre jutó befektetett tőke alapján határoz meg egy 0,6–1 közé eső skálát 0,1 fokokkal, ahol a munkahelyekre jutó kevesebb mint 200 000 ECU, 1 értéket vesz fel, míg 1 000 000 ECU felett 0,6 értéket.

¹² A textilágazatban 30 000 ECU.

¹³ OJ C74, 10/03/1998.

1. táblázat: Regionális impaktfaktor

	92(3)(a) térsg	92(3)(c) térsg
Kedvezményezett által egy létrehozott munkahelyre jutó közvetett munkahelyteremtés >1 a támogatott térségben*	1,5	1,3
Kedvezményezett által egy létrehozott munkahelyre jutó közvetett munkahelyteremtés $0,5 \leq x < 1$ a támogatott térségben*	1,25	1,1
Kedvezményezett által egy létrehozott munkahelyre jutó közvetett munkahelyteremtés $<0,5$ a támogatott térségben*	1	1

* Vagy bármely szomszédos 92(3)(a) vagy (c) térségben.

(Forrás: 1998-as multiszektorális keretszabály alapján saját szerkesztés)

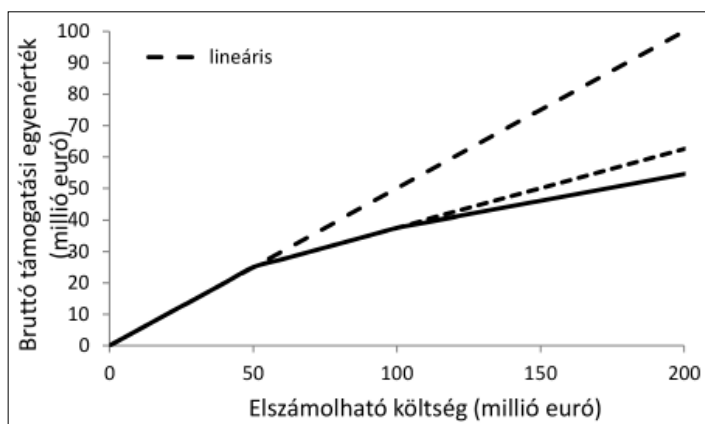
A maximális támogatási intenzitás meghatározásához a faktorok értékei alapján látható, hogy amíg a versenyképességi és tőke–munka tényező értékei szerint optimális esetben nem változtatnak, a regionális hatásfaktor elméletileg emelhet rajta. Ez azonban nem igaz, hiszen a regionális térkép szerinti maximális támogatási intenzitás nem léphető túl, vagyis a regionális hatásfaktor gyakorlati haszna az első két faktor esetleges hátrányait volt hivatott kompenzálni. Az indexáláson alapuló és a bejelentésköteles nagyberuházásokra nyújtható, a Bizottság által kizárólagosan meghatározott maximális támogatás mértéke feltételezhetően olyan irányba orientálta a tagállamokat, hogy az 50 millió ECU feletti beruházások egységnyi költségére járó csökkentett támogatás mértéke, a bejelentési kötelezettség és az eljárás várható kockázata miatt lemondtak arról, és így nem alkalmazták azt a keretszabályt, ami 2002. december 31-éig volt hatályban.

Az 1998-as keretszabályt felváltó, 2002-ben elfogadott – és 2004-ben hatályba lépett – közlemény újraértelmezte a nagyberuházások támogathatóságának korlátozását úgy, hogy az 50 millió eurót meghaladó elszámolható költségű beruházásokra degresszíven, azaz sávosan csökkenő mértékben tette lehetővé támogatás nyújtását. A 100 millió euró feletti elszámolható költségű beruházáshoz nyújtható támogatás pedig nem mentesülhetett a bejelentési kötelezettség alól. A degresszivitásra vonatkozó szabály alapján az alábbiak szerint kell a támogatási intenzitást meghatározni:

$$\text{BTE} = R \times (A + 0,5 \times B + 0,34 \times C)$$

ahol BTE a bruttó támogatási egyenérték, R a támogatás nyújtásának napján hatályos, jóváhagyott regionális térképen szereplő, érintett területen alkalmazandó maximális támogatási intenzitás, a KKV-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül; A az elszámolható költségek első 50 millió euró része, B az elszámolható költségek 50 és 100 millió euró közötti része és C az elszámolható költségek 100 millió euró feletti része.

2. ábra: Nagyberuházásra nyújtható támogatás elméleti maximuma és a degresszivitás figyelembevételével 50%-os maximális támogatási intenzitás mellett



(Forrás: saját szerkesztés)

A Bizottság vélelmezi, hogy a nagyberuházásokra nyújtott támogatásnak kevésbé van ösztönző hatása egy KKV vagy mikrovállalkozás beruházására nyújtott szubvencióval szemben. Az elszámolható költségek alapján kettős – 50, illetve 100 millió eurós – küszöbérték került megállapításra. Azaz jelenértéken például egy 200 millió eurós elszámolható költségű beruházáshoz 50%-os maximális támogatási intenzitásra jogosult régióban lineárisan akár 100 millió euró is nyújtható lenne, azonban még az első küszöbérték alapján, azaz az 50 millió és 100 millió euró közötti részre megítélhető 25%-os maximális támogatási intenzitás mellett 62,5 millió euró lenne a maximálisan nyújtható támogatási összeg, de a 100 millió euró feletti elszámolható költségrészre a degresszivitás miatt csak 17% a maximális támogatási intenzitás, azaz egy 200 millió eurós beruházáshoz jelenértéken összesen 54,5 millió euró támogatás adható. A projekt csak abban az esetben mentesülhet a bejelentési kötelezettség

alól, ha a kedvezményezett úgy dönt, hogy megelégszik a 100 millió euró elszámolható költséghez tartozó támogatási összeggel, azaz 37,5 millió euróval.

5. Egyetlen beruházási projekt

Először a 1628/2006/EK regionális csoportmentességi rendelet – és azal összhangban a későbbi általános csoportmentességi rendeletek és iránymutatások is – korlátozta elsősorban a nagyberuházási projektek mesterséges darabolását, következésképpen a degresszivitásra vonatkozó szabály megkerülését. A szabály szerint a beruházás megkezdését megelőző három évben megkezdett másik, regionális beruházási jogcímen támogatott beruházás(ok)ra összeszámitási kötelezettség állt fenn (azaz egy beruházásnak kellett tekinteni az támogatási intenzitás számítás szempontjából), ha egy vagy több vállalat által kivitelezett induló beruházás gazdaságilag oszthatatlan módon kombinált állóeszközökre vonatkozik. Azt, hogy mi számít gazdaságilag oszthatatlannak, figyelembe kellett venni a technikai, a technológiai, a funkcionális és a stratégiai kapcsolatokat, valamint a tulajdonviszonyoktól függetlenül a közvetlen földrajzi közelséget, azaz irreleváns, hogy a projektet egy vállalkozás, a beruházási költségeken osztozó több vállalkozás vagy több, ugyanazon beruházási projekten belül különálló beruházások költségeit viselő vállalkozás valósítja-e meg (pl. egy közös vállalat esetében). A szabály 2014-ben revideálásra került: a technikai, a technológiai, a funkcionális és a stratégiai kapcsolatoktól függetlenül csak a földrajzi közelséget kell figyelembe venni. Az ugyanabban a NUTS III. régióban, azaz megyében megvalósuló beruházásokat kell összeszámitani.

Főszabály szerint a több év alatt és több részletben felmerült elszámolható költségeket, illetve támogatásokat a támogatás odaítélésének időpontjában érvényes 100 bázisponttal növelt referenciárata alkalmazásával kell a támogatási döntés időpontjára diszkontálni. A Bizottság értelmezésében az egybeszámitandó beruházásokat az első beruházásra nyújtott támogatás odaítélésének időpontjára kell jelenértékre hozni.

Tegyük fel, hogy az adott vállalkozásnak (vagy vállalatcsoportnak) három, három éven belül megkezdett és támogatott beruházása van egy 50%-os maximális támogatási intenzitásra jogosult régióban, egyazon megyében. Az elszámolható költsége az egyes beruházásoknak legyen

100 egység t' , $t'+1$ és $t'+2$ időpontban szimultán merülnek fel 50:30:20 arányban folyóáron, a diszkontráta konstans például 5%-os értéke mellett az egyes beruházásokhoz tartozó elszámolható költség külön-külön 96,71 egység lesz jelenértéken. A támogatási összegek ütemezése legyen egységesen 50%-os támogatási arányú (azaz 25–15–10 egység).

Mivel az egyes beruházásokhoz tartozó maximális támogatási összeg jelenértéken nem lépheti túl az 50%-os maximális támogatási intenzitást, így az 48,36 egység lesz. Ennek a feltételnek mindhárom beruházás eleget tesz. Az összeszámitási kötelezettség miatt az első beruházás időpontjára való diszkontálással az elszámolható költségekkel arányosan kevesebb lesz a támogatás is jelenértéken. Az alacsonyabb jelenértékek azonban nem jelentik azt, hogy egy pótlólagos beruházással arányosan ennyivel megegyező mértékű magasabb támogatási összegre való jogosultságot az egybeszámitásra vonatkozó kettős korlát miatt: a támogatási összeg és intenzitás meghatározását illetően egyrészt biztosítani kell azt, hogy a maximális támogatási összeg és intenzitás ne kerüljön meghaladásra a jelenlegi szabályok alapján (pl. a támogatáshalmazódás miatt más támogatással) az egyes beruházások támogatására vonatkozóan külön-külön, másrészt az összeszámitási kötelezettség miatt a megelőző 3*365 napban nyújtott regionális beruházási támogatással a jelenlegi beruházás elszámolható költségeinek és támogatási összegének az összeszámitással érintett első beruházás időpontjára történő diszkontálással kalkulált támogatási összeg és intenzitás is betartásra kerüljön.

Amennyiben az egyetlen beruházási projekt nagyberuházási projekt, az egyetlen beruházási projektre vonatkozó teljes támogatási összeg nem haladhatja meg a nagyberuházási projektre vonatkozó kiigazított, degresszíven számított támogatást. Tehát azon túl, hogy a különböző időpontokban felmerült beruházások esetében biztosítani kell azt, hogy jelenértéken a támogatási összeg ne haladja meg a regionális térkép szerinti maximális intenzitást, a második korlát, hogy, ha a második és/vagy a harmadik beruházás összeszámitásával eléérésre kerül a küszöbérték, figyelemmel kell lenni a degresszivitásra. Ha az első beruházás nagyberuházásnak minősült a második és/vagy a harmadik beruházásnál ezt figyelembe kell venni úgy, hogy az adott beruházásra nem nyújtható a degresszivitás figyelembevételével számított kiigazított támogatási összegnél nagyobb összegű támogatás sem az első. beruházás időpontjára diszkontáltan, sem az adott beruházás időpontjára számolt jelenértéken. Ha az összeszámitás három évén túl van egy negyedik beruházás, akkor

az nem jelenti azt, hogy az összeszámitási kötelezettség nulláról újra-indul, hanem mozgó átlagolni kell és csak az első beruházás esik ki az összeszámitási kötelezettség alól.

Főszabály szerint bejelentési kötelezettség nélkül jelenértéken az elszámolható költség 100 millió euróhoz tartozó maximális támogatási összeg nem lépheti túl a 37,5 millió eurót egy 50%-os maximális intenzitású régióban.

$$T_{\max} = 50\% \cdot 50 + 0,5 \cdot 50\% \cdot 50 = 37,5$$

A degresszivitásra vonatkozó szabály mellett tegyük fel, hogy van három különböző, összeszámitási kötelezettség alá eső beruházásunk aszerint, hogy az elsőt a másodikkal, a másodikat a harmadikkal kell egybeszámitani. Az első beruházáshoz tartozó elszámolható költség legyen 60 egység, a másodikhoz 40 egység, a harmadikhoz pedig 50 egység egy 50%-os maximális támogatási intenzitásra jogosult régióban, egyazon megyében. Az első és a második beruházáshoz tartozó, egybeszámitással kiigazított támogatási összeg az alábbiak szerint alakul:

$$T_{\max_{\text{projekt}}} = 50\% \cdot 50 + 0,5 \cdot 50\% \cdot (10+40) = 37,5$$

Mivel az első beruházás nagyberuházásnak minősül, 50 egységig 50%-os támogatási intenzitás, a fölött pedig a fele nyújtható, így a támogatás maximális összege 27,5 egység. A második beruházás önmagában nem minősülne nagyberuházásnak, az összeszámitási kötelezettség miatt azonban tekintettel kell lenni a degresszivitásra, így a 40 egység elszámolható költség után 25% nyújtható támogatásként.

A második és a harmadik beruházáshoz tartozó, egybeszámitással kiigazított támogatási összeg az alábbiak szerint alakul:

$$T_{\max} = 50\% \cdot (40+10) + 0,5 \cdot 50\% \cdot 40 = 35$$

$$T_{\max_{\text{projekt}}} = 0,5 \cdot 50\% \cdot 40 + 50\% \cdot 10 + 0,5 \cdot 50\% \cdot 40 = 2 \cdot (0,5 \cdot 50\% \cdot 50) + 50\% \cdot 10 = 25$$

Elméletileg a második és a harmadik beruházás egybeszámitása esetén 35 egység lenne nyújtható, gyakorlatilag nem. Azért, mert az első és a második egybeszámitásával a második beruházásra eleve degresszíven volt nyújtható a támogatás, tehát a második és a harmadik egybeszámitásakor

a második beruházáshoz tartozó elszámolható költség 40 egységéhez tartozó degresszivitás nélkül számolt támogatási összegébe már bele kellett számolni a korábban megítélt és degresszíven számolt támogatást (amire az ösztönző hatás miatt nem lehet már támogatást nyújtani a második és a harmadik egybeszámításakor), így az elméletileg adható 35 egység támogatásból gyakorlatilag 10 egység elvész, mert nem érvényesíthető.

Két különböző egyetlen beruházási projekt esetén, ha az első beruházás nagyberuházásnak minősül, a második beruházásra már csak a kiigazított támogatási összeg nyújtható függetlenül attól, hogy az nem minősül nagynak az összeszámtási kötelezettség nélkül. A második és a harmadik beruházás egybeszámításakor már nem nyújtható a második beruházásra degresszivitás nélkül elméletileg járó támogatási összeg.

Az alkalmazandó árfolyam tekintetében a Bizottság kötelező jelleggel azonban csak a nagyberuházásokra vonatkozóan írja elő, hogy a támogatás odaítélésének napján érvényes árfolyammal kell számolni.

Meglátásom szerint az egyetlen beruházási projekt módszertanilag még sok-sok kérdést vet fel, a gyakorlati alkalmazásáról nem is szólva, kihívás elé állítva a támogatást nyújtókat, különösen, ha az összeszámtással tekintettel kell lenni a degresszivitásra.

6. Bejelentési értékhatárt meghaladó nagyberuházások támogathatósága

A bejelentési kötelezettség alá eső nagyberuházások esetében a részletes vizsgálati eljárás során a legfőbb vizsgálati szempont a támogatás valódi ösztönző hatása, melynek bizonyítása két módon történhet:

- *1. forgatókönyv:* „A támogatás kedvező beruházási döntés meghozatalára ösztönöz, mivel a vállalkozás számára egyébként sehol nem jövedelmező beruházásra kerülhet sor a támogatott régióban.”
- *2. forgatókönyv:* „A támogatás arra ösztönöz, hogy a tervezett beruházást más régió helyett az adott régióban valósítsák meg, mivel ellensúlyozza a támogatott régióban választott helyszín nettó hiányosságait és az ahhoz kapcsolódó költségeket.”

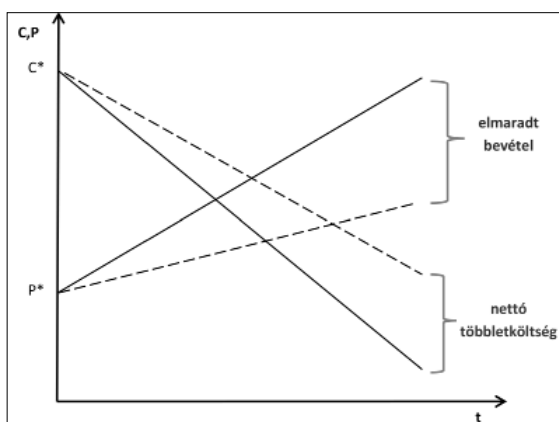
Az 1. forgatókönyv szerint a beruházás támogatás hiányában nem lenne kellően jövedelmező, azaz a támogatás mértékének az adott vállalkozás hasonló beruházási projektje során alkalmazott, vagy az adott iparágban jellemző módszertan alapján alkalmazott olyan megtérülési ráta szerint számolt megtérülésre kell korlátozódnia.

A 2. forgatókönyv alkalmazása esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az érintett térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az érintett térséghez képest relatíve fejlettebb alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét, azaz a fejletlenebb térségben megvalósuló beruházásnak drágábbnak kell lenni a fejlettebb térségben megvalósulóhoz képest. A fejletlenebb-fejlettebb térség termelési tényezőinek árában megmutatkozó differenciák tükrében kevésbé racionálisnak tűnő közgazdasági paradigma mögött Combes és Ypersele szerint az az érv húzódik, hogy a nagyberuházásokat megvalósító, jellemzően tőkeerős nagyvállalatok esetében a KKV szektorral szemben nagyobb mértékben realizálódnak és hasznosulnak az agglomerációs hatások, a méretgazdaságossági előnyökből, a méretből adódó jobb alkupozíciójukból és a pénzpiacokhoz való hozzáférhetőségből adódóan az áttelepülés, azaz a tevékenység lehetséges áthelyezése egy fejletlenebb térségbe valószínűleg több költséggel jár, mint az adott térségben való folytatása. Egy relatíve fejletlenebb térségben a szükséges infrastruktúra kiépítése és technológiai színvonal kétségtelenül költséghátrányként értelmezhető, a termelési tényezők közül a munkaerőköltség esetében azonban ez kevésbé helytálló következtetés, feltételezve, hogy a munkaerő hasonló színvonalon áll rendelkezésre. A beruházás összes releváns költségét és a hasznokat számításba kell venni, ideértve például az igazgatási és a szállítási költségeket, a képzési támogatásban nem részesülő képzési költségeket, valamint a bérdifferentiákat is. A támogatásnak tehát a nettó többletköltségek finanszírozására kell korlátozódnia. Ha az alternatív telephely az EGT területén található, akkor az ott nyújtott vagy nyújtani tervezett támogatások nem vehetők figyelembe a nettó többletköltség kiszámításánál. A támogatás valódi ösztönző hatásának bizonyítására alkalmazott két forgatókönyv tehát további korlátot állít a maximálisan nyújtható támogatás összegére és intenzitására vonatkozóan, Az 1. forgatókönyv alkalmazására eddig mindösszesen egy esetben került sor, míg a 2. forgatókönyv esetében több alternatív telephely szimultán számbavétele az általánosan alkalmazott gyakorlat. Az 1. és 2. forgatókönyv alkalmazhatósága közti eltérést jól szemlélteti, ha például

jövedelmezőség alatt az átlagos piaci kockázati felárat (Market Risk Premium, Equity Risk Premium) értjük. A Standard & Poors ötszáz, közel kilencven évet átfogó (1928–2014 közötti) idősoros megtérülési adatai és ugyanezen időszak tíz éves lejáratú USA államkötvény hozamai alapján 4,6%-os mértékű volt az éves átlagos *equity risk premium*.

Az USA részvénytőzsdáinak a XX. századra vonatkozó historikus statisztikai adatai alapján a kis kapitalizációjú vállalatokba történő tőkebefektetés hozamfelára átlagosan 2–4% között volt, a kockázati prémium pedig 2%/év. Nyilván egészen más kép rajzolódik ki, ha egy feldolgozóipari és egy innovatív iparágban (pl. infokommunikációs technológiai szektorban) tevékenykedő startup vállalkozás várható hozamrátaát vetnénk össze, de a regionális támogatás alapvetően a termelő, munkaerő-intenzív ágazatokat célozza meg. Hagyományosnak mondható iparágban tehát az 1. forgatókönyv alkalmazása olyan mértékben torzíthatja el a támogatási összeget és a támogatási intenzitást, ami erősen megkérdőjelezi a létjogosultságát, még ha a várható hozamráta számításakor figyelembe is vesszük a kockázatmentes, az iparági benchmark alapján az átlagos és a beruházó(k) saját és idegen tőke utáni hozamelvárásait, a befektetett tőke megtérülését, különösen, ha az így számolt támogatás teljes összege meghaladja annak az összegnek a 75%-át, amely egy 100 millió eurós elszámolható költséggel rendelkező beruházásra lenne nyújtható.

3. ábra: Példa a 2. forgatókönyv alkalmazására:
nettó többletköltség versus elmaradt bevétel



(Forrás: saját szerkesztés)

A 2. forgatókönyv esetében a támogatásnak elméletileg a fejlettebb – lehet országon belüli – térségben található alternatív telephellyel szembeni költséghátrányból adódó nettó többletköltségekre (ΔC) kell korlátozódnia. Azonban az is elképzelhető, hogy a fejletlenebb térség versenyhátránya sokkal inkább megragadható például azzal, hogy kevésbé lenne jövedelmező, beruházás-gazdaságossági szempontból megtérülő (ΔP). Ebben az esetben a támogatás gyakorlatilag megegyezik az elmaradt bevétellel.

Az ösztönző hatás mellett a jövedelmezőségen alapuló vagy az alternatív telephely vizsgálata a bejelentési értékhatárt meghaladó beruházásokra nyújtott támogatás esetében azért is releváns, mert a 2014–2020 közötti regionális iránymutatás kötelező elemét képezi, ami azt jelenti, hogy a regionális iránymutatás alapján támogatási program szintjén vagy programból nyújtott egyedi támogatások – vagy programon kívül *ad hoc* formában nyújtott szubvenciók esetében – a belső piaccal való összeegyeztethetőségi kritérium lett. Ugyanakkor a piaci részesedésre és kapacitásnövekedésre vonatkozó 25/5%-os szabályt nem alkalmazza tovább a Bizottság, ami részben érthető és megindokolható. Egyrészt például sokszereplős és stagnáló vagy csökkenő keresletes, illetve telített vagy túlkínálatos piacokon a kapacitástöbbletre nyújtott támogatás indokolatlanul torzíthatja a versenyt. Másrészt olyan, dinamikusan növekvő, expanzív iparágak esetében, amelyek új piacokat céloznak meg és ott támasztanak keresletet, a 25/5%-os szabály alkalmazása azért lehet nem megfelelően alátámasztott, mivel nem veszi figyelembe és nem kezeli a szektorspecifikus tényezőket. Amellett, hogy egyfajta támpontot jelentett, egyben vita tárgyát is képezte az adott piaci előrejelzések, kutatások megbízhatósága – mivel a Bizottságnak nincsen az adott piacról mikroszintű statisztikai adatbázisa és gyűjtési rendszere és ráhatása sincs –, ugyanis a kedvezményezett felelőssége és hatásköre, hogy független fél által végzett piaci elemzésekkel, tanulmányokkal, prognózisokkal empirikus úton alá tudja támasztani a várható kereslet alakulását, azaz megindokolni a beruházás által az adott piacon létrehozni kívánt kapacitásnövekedés létjogosultságát. 2014-től a Bizottság tehát már nem vizsgálja tovább a piaci részesedés és kapacitásnövekedés arányát, aminek egyik lehetséges következménye az indokolatlan többletkapacitásra nyújtott támogatás és így a verseny nagyobb fokú torzításának veszélye lehet például a hagyományos iparágakban, attól függetlenül is, ha a korábbi értékhatárok nem kerültek volna meghaladásra. A bejelentési

dokumentációba ugyanakkor bekerültek a 2014-ig alkalmazott részletes vizsgálati eljárás szempontjai, ami egyfelől azt jelenti, hogy önmagában – a korábbi szabályozásnak megfelelően – a piaci részesedés és kapacitásnövekedés vizsgálatával tehát többé már nem kerülhető el az alternatív telephelyen vagy jövedelmezőségen alapuló részletes vizsgálat, másfelől a Bizottság olyan – pozitív hatásokkal vélelmezhetően nem ellensúlyozható – negatív hatásnak – következhetséppen nem támogathatónak – tekinti, ha a beruházással létrehozandó többletkapacitást abszolút vagy relatív értelemben hanyatló piacon hozzák létre, de csak az 1. forgatókönyv alkalmazása során¹⁴. A 2. scenárió esetében egyértelmű negatív hatásnak az tekinthető, ha az alternatív telephelyen a – regionális támogatási térkép alapján meghatározott – maximális támogatási intenzitás mértéke legalább ugyanakkora vagy alacsonyabb (azaz relatíve fejlettebb térségben valósulna meg a beruházás), mint a megcélzott térségben, illetve abban az esetben, ha az EGT-n belül a tevékenység megszüntetése és áthelyezése között ok-okozati összefüggés áll fenn¹⁵. A regionális iránymutatásnak megfelelően kell tudni tehát bizonyítani a két forgatókönyv egyike alapján a támogatás valódi ösztönző hatását. A 2014-ig alkalmazott szabályok alapján a részletes vizsgálati eljárás lefolytatását követően a Bizottság határozattal jóváhagyhatta, feltételekhez¹⁶ köthette – azaz részben hagyta jóvá – vagy akár meg is tilthatta a támogatás nyújtását. Mindenesetre a 2007–2013 között alkalmazott regionális iránymutatás és nagyberuházási közlemény alapján az általánosan elfogadott gyakorlat az volt, hogy a bizottsági határozathozatalig a tagállamnak a joga volt arra, hogy visszavonhassa a notifikációt és a bejelentési értékhatárig tagállami hatáskörben nyújthasson támogatást.

¹⁴ Ld. a 2014–2020 között alkalmazandó regionális támogatásokról szóló iránymutatás 128–138. pontjait.

¹⁵ Ld. a 2014–2020 között alkalmazandó regionális támogatásokról szóló iránymutatás 139. pontját.

¹⁶ A verseny potenciális torzulásának korlátozása és a támogatás szükségességének, arányosságának biztosítása érdekében a Bizottság csökkentheti a támogatási összeget, illetve a támogatási intenzitás mértékét.

7. Összegzés

A módosító rendelettel nem került megválaszolásra minden, a 2014-ben elfogadott általános csoportmentességi rendelet gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban felmerült kérdés. Ilyen – többek között – a regionális beruházási támogatási kategória is. Az korántsem biztos, hogy például az áttelepítés új fogalmával vagy az egyetlen beruházási projekt számítási módszertanával fellélegezhetnénk. Talán a 2020 utáni szabályozásban már körvonalazódni, tükröződni fognak azok, amik jelenleg a legtöbb értelmezési gondot okozzák. Mindenképp üdvözlendő viszont az, hogy egyes, korábban bejelentési kötelezettség alá eső támogatási intézkedések – meghatározott összeghatárig – csoportmentesítve lettek, de az majd csak a gyakorlatban dől el, mennyi kérdést fognak indukálni.

A SZEMÉLYES ÉRINTETTSÉG BIZONYÍTÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

A második Whirlpool ügy margójára

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: szerkezetátalakítási támogatás, megtámadás, személyes érintettség, Plaumann-teszt, piaci részesedés

1. Bevezetés

2016. június 22-én a Törvényszék ítéletet hozott a T-118/13. számú *Whirlpool Europe BV kontra Európai Bizottság* ügyben,¹ amely ítélet újabb részletes értelmezését adja az Európai Bizottság állami támogatási határozata harmadik felek általi megtámadhatóságának. A Törvényszék ítéletében tett megállapításainak ismertetése a jövőben elősegítheti, hogy versenytársak sikerrel bizonyíthassák személyes érintettségüket, és keresetük ne kerüljön elutasításra a megengedhetőség hiánya miatt.

2. A megtámadott bizottság határozat és előzményei

Franciaország 2007-ban bejelentette az Európai Bizottságnak (a továbbiakban Bizottság), hogy a háztartási berendezések piacán tevékenykedő nehéz pénzügyi helyzetbe került FagorBrandt SA részére 31 millió euró szerkezetátalakítási támogatást kíván nyújtani. A Bizottság az Európai

* Állami támogatásokért felelős szakdiplomata, Magyarország Állandó Képvisellete az Európai Unió mellett. A cikk a szerző saját véleményét tartalmazza.

¹ Ld. [ECLI:EU:T:2016:365].

Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 108. cikk (2) bekezdése alapján megindított hivatalos vizsgálati eljárás lezárásaként 2008 októberében engedélyezte² a támogatás nyújtását azzal a feltétellel, hogy a kedvezményezett öt éves időtartamra leállítja a Vedette márkanév alatt forgalmazott háztartási berendezések forgalmazását.

A FagorBrandt versenytárs Whirlpool a hivatalos vizsgálati eljárásban is észrevételt tett, majd a Bizottság határozatának megsemmisítésére irányuló keresetet terjesztett a Törvényszék elé. A Törvényszék 2012 februárjában az *Electrolux kontra Bizottság* ítéletében³ megsemmisítette a Bizottság határozatát, mivel megállapította, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el a szerkezetátalakítási támogatást kompenzáló intézkedés és a támogatás versenyre gyakorolt hatásainak értékelése során.⁴

A Törvényszék ítéletét követően a Bizottság új eljárásban a nyújtani kívánt szerkezetátalakítási támogatást – többek között – a Vedette márkanév alkalmazásának öt helyett nyolc évig történő mellőzésének feltételével a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette (a továbbiakban: megtámadott határozat vagy második határozat).⁵

A Whirlpool és a bírósági eljárásban öt támogató beavatkozó, a korábbi bizottsági határozatot szintén megtámadó Electrolux, arra való hivatkozással kérte a második határozatának felülvizsgálatát, hogy az nem teljesíti a szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó 2004-es bi-

² A C 44/07 (korábbi N 460/07) állami támogatásról szóló, 2009/485/EK bizottsági határozat, HL 2009. L 160., 11. o.

³ A T-115/09. és T-116/09. számú, *Electrolux AB és Whirlpool Europe BV kontra Európai Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:76]. Az ítélet részletes elemzését ld. STAVICZKY Péter: A törvényszék Smurfit és Elektrolux-ügyekben hozott ítéletei és értékelésük. Állami Támogatások Joga, 2012/4. 56.

⁴ A Bizottság figyelembe vette a Brandt Components leányvállalat átruházását, amire a szerkezetátalakítási időszakot megelőzően került sor, illetve nem vette figyelembe a kedvezményezettnek az olaszországi leányvállalatán keresztül, Olaszország által nyújtott támogatás és a szerkezetátalakítási támogatás együttes versenytorzító hatását.

⁵ Az SA.23839 (C 44/2007) állami támogatásról szóló 2013/283/EU határozat, HL 2013. L 166., 1.o.

zottsági iránymutatás⁶ egyes feltételeit, valamint a Bizottság megsértette az indokolási kötelezettségét.

3. A kereset elfogadhatósága

A Bizottságot beavatkozóként támogató FagorBrandt és az eljárás későbbi szakaszában maga a Bizottság is kérte, hogy a Törvényszék a keresetet – mint elfogadhatatlant – utasítsa el, tekintettel arra, hogy a felperes nem rendelkezik keresetőségi joggal. A Bizottság szerint az a tény, hogy egy vállalkozás az állami támogatási eljárás során kifejtette véleményét, befolyásolva annak tartalmát, nem jelenti azt, hogy mentesülne a keresetőségi jogának bizonyítása alól. A Bizottság határozatának megtámadására – mivel annak címzettje a támogatást nyújtó tagállam – a kedvezményezett versenytársa csak akkor jogosult, ha bizonyítja, hogy a határozat őt „lényegesen érinti”. A joggyakorlat által megkövetelt „lényeges érintettség” bizonyításához nem elegendő a támogatás versenyre gyakorolt általános vagy bizonyos hatásainak bemutatása. A felperesnek azt kell bizonyítania, hogy a határozat őt a versenytársakhoz képest egyedi módon érintette.⁷

A felperes szerint a megtámadott határozat egyedi helyzetét jelentős mértékben érintette, amit több érveléssel is alátámasztott. Egyrészt a megtámadott határozatban a Bizottság maga is megállapította, hogy a támogatás nélkül a FagorBrandt „kiszorulna a piacról”, ami „az európai versenytársak számára lehetővé tenné értékesítésük és termelésük jelentős mértékű felfuttatását”.⁸ Másrészt a Bizottság a megtámadott határozatban azt is kiemeli, hogy a szerkezetátalakítási támogatások automatikusan versenytorzulást okoznak, mivel lehetővé teszik, hogy a kedvezményezett ne szoruljon ki a piacról, és ezzel korlátozzák a ver-

⁶ A nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás, HL 2004. C 244., 2. o.

⁷ Ld. a C287/12. P. számú, *Ryanair kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet [EU:C:2013:395].

⁸ A megtámadott határozat (18) preambulumbekzdése.

senytársak fejlődését.⁹ A Bizottság tehát maga is megállapította, hogy a támogatás nélkül a kedvezményezett versenytársai a hűtőszekrények, fagyasztók és mosogatógépek piacán értékesítésüket és termelésüket fel-futtathatták volna.¹⁰ A felperes szerint ezen megállapításokból arra lehet következtetni, hogy a támogatás az ő piaci helyzetét jelentős mértékben érintette, és így rendelkezik keresetösségi joggal. A felperes továbbá arra is hivatkozott, hogy a korábbi bírósági eljárásban – az első bizottsági határozat megtámadása során – a Bizottság nem vitatta személyében való érintettségét, és a Törvényszék az azóta jogerőre emelkedett ítéletében sem kérdőjelezte meg a kereset elfogadhatóságát. A jelen ügy pedig pontosan „ugyanazon igazgatási dosszién alapul”,¹¹ mint a korábbi bizottsági határozat és az ő, illetve a Bizottság tartalmi érvei is azonosak.

A felperes ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a piacon tevékenykedő többi vállalkozástól több ok miatt is megkülönböztethető helyzetben van. Egyrészt a francia piacon a második legnagyobb piaci részesedéssel rendelkezik, így a kedvezményezett piacról való kiszorulását követően „szükségszerűen több hasznot húzott volna”,¹² mint a versenytársai. Akár a FagorBrandt piaci részesedése 1%-ának megszerzésével is jelentős részesedést szerzett volna, mivel ez az érték megfelel a támogatás összegének. Tekintettel arra, hogy a kedvezményezett nem szorult ki a piacról, a felperesnél jelentős elmaradt haszon mutatható ki, ami megalapozza a jelentős érintettségét. Mindezen érvek mellett a felperes arra is hivatkozott, hogy 2001–2002-ben, amikor a kedvezményezett ellen fizesképtelenségi eljárás indult, az egyik potenciális vevője volt. „A Brandtot végülis a Fagor szerezte meg, mivel e vállalkozás vállalta, hogy két éven belül nem alakítja át szerkezetét a szóban forgó támogatás ellentételezéseként.”¹³ A felperes továbbá azt is hangsúlyozta, hogy aktívan részt vett a Bizottság vizsgálati eljárásában, és ez a tény is megkülönbözteti a többi piaci szereplőtől.

⁹ A megtámadott határozat (93) preambulumbekzdése. Szerkezetátalakítási támogatásban kizárólag nehéz helyzetbe került vállalkozások részesülhetnek, amelyek önerőből képtelenek lennének a piacon maradni és tevékenységükkel fel kell hagyniuk.

¹⁰ A megtámadott határozat (105) és (109) preambulumbekzdései.

¹¹ Az ítélet 31. pontja.

¹² Az ítélet 33. pontja.

¹³ Az ítélet 34. pontja.

A Törvényszék ítélete ezt követően elsősorban az elfogadhatóság kérdésére koncentrált.

4. A Törvényszék ítélete

A Törvényszék az ítéletében elsőként azt emelte ki, hogy bár a Bizottság a keresetőségi jog hiányát csak a viszontválasz szakaszában vetette fel, az uniós bíróságok ezt a kérdést hivatalból bármikor vizsgálhatják, és ezt a jogot a Bizottság késedelmes lépése nem korlátozza,¹⁴ ahogy a felperes válaszainak figyelembe vételében sem akadályozza a Törvényszéket semmi.

A Törvényszék ezt követően – utalva az EUMSZ 263. cikkére – emlékeztetett arra, hogy az a természetes vagy jogi személy, amely nem címzettje egy uniós jogi aktusnak, két esetben rendelkezik keresetőségi joggal. Egyrészt, ha a jogi aktus őt közvetlenül és személyében érinti, másrészt, ha a végrehajtási intézkedéseket nem tartalmazó, rendeleti jellegű jogi aktus közvetlenül érinti. Mivel a vitatott határozat címzettje Franciaország és egy egyedi támogatásra vonatkozik, az általános hatályú jogi aktusokra a jogalkotási aktusok kivételével vonatkozó második lehetőség jelen esetben nem alkalmazható. Így a felperes csak akkor rendelkezik keresetőségi joggal, ha a vitatott bizottsági határozat őt közvetlenül és személyében érinti. A személyében érintettség vagy a joggyakorlat által ‘egyenítés’-nek nevezett helyzet viszont csak akkor áll fenn, ha a felperes bizonyítja, hogy a Bizottság határozata „sajátos jellemzői vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rá, és a címzetthez hasonló módon egyéníti őt”.¹⁵

Ezt követően a Törvényszék rámutatott, hogy mivel az állami támogatási eljárások a tagállam és a Bizottság mint az eljárásban részes fél között folynak, érintett felek észrevételeinek beszerzésére a Bizottság csak az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében meghatározott hivatalos

¹⁴ Ld. a T266/94. számú, *Skibsværftsforeningen és társai kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EU:T:1996:153] 40. pontját.

¹⁵ Ez az ún. Plaumann-teszt, amit a Bíróság először a 25/62. számú, *Plaumann kontra Bizottság* ügyben [EU:C:1963:17] 223. o. állapított meg, és a megítélhetőségre vonatkozó állandó joggyakorlat alapulvének tekintendő.

vizsgálati eljárásban köteles.¹⁶ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti – tehát hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül hozott – bizottsági határozatok esetében a keresetőségi jog bizonyításához (az objektív nehézségek esetét kivéve) nem elegendő annak bemutatása, hogy a felperes részt vett az állami támogatási eljárásban, az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szempontjából érintett félnek minősül, és a bizottsági határozatban elbírált támogatás piaci helyzetét lényegesen érinti.¹⁷ A keresetőségi jog alátámasztásához tehát nem elegendő arra hivatkozni, hogy a kedvezményezett a felperes versenytársa, illetve a támogatás vagy a Bizottság határozata bizonyos hatást fejthet ki a piacon fennálló versenyviszonyokra.¹⁸ A felperesnek kell bemutatnia a versenyhelyzetének sajátosságát megalapozó elemeket, és a *Plaumann*-tesztben foglalt „minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet”-et bizonyítani azzal, hogy a támogatás versenyhelyzetére gyakorolt, más versenytársakhoz képest *jelentős érintettségét* ismerteti.¹⁹

A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy az elfogadhatóság feltételeit a kereset előterjesztésének időpontjában kell megítélni.²⁰ Függetlenül attól, hogy a felperesnek a bizottsági viszontválaszra adott érveinek a kereset időpontjában való fennállását vizsgálta volna, a Törvényszék az alábbi indokok alapján nem találta megalapozottnak a felperes lényeges érintettségét.

A felperes által beadott anyagok több mint tizenöt vállalkozást soroltak fel a háztartási nagyképek francia és európai piacán. Ebből az infor-

¹⁶ A C319/07. P. számú, *3F kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EU:C:2009:435] 30. pont. Az más kérdés, hogy a joggyakorlat a 108. cikk (3) bekezdése alapján hozott határozatok megtámadhatóságát akkor is lehetővé teszi, ha a felperes a bizonyítani tudja, hogy a Bizottság az intézkedés értékelése során objektív nehézségekbe ütközött és meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást. Ez azonban inkább tekinthető eljárási, mint tartalmi szempontú megtámadási indoknak.

¹⁷ A C78/03. P. számú, *Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* ügyben hozott ítélet [EU:C:2005:761] 37. pont.

¹⁸ A 10/68. számú, *Eridania és társai kontra Bizottság* ítélet [EU:C:1969:66] 7. pont és a C487/06. P. számú, *British Aggregates kontra Bizottság* ítélet [EU:C:2008:757] 47. pont.

¹⁹ Ld. az ítélet 47. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²⁰ A T219/09 és T326/09. számú, *Albertini és társai és Donnelly kontra Parlement* ügyekben hozott végzés [EU:T:2010:519] 39. pont és a T57/11. számú *Castelnou Energia kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EU:T:2014:1021] 34. pont.

mációból nem lehet vélelmezni, hogy a FagorBrandt kiesésével a felperes automatikusan jelentősen növelte volna eladásait ezen a nem koncentrált piacon. A felperes érvei általános jellegűek voltak, a piacon jelen lévő összes szereplőre érvényesek és nem támasztják alá, hogy a Whirlpool a többi gazdasági szereplőhöz képest a FagorBrandt kiesésével jelentősen kedvezőbb helyzetbe került volna, és versenytársainál alkalmasabb lett volna a felszabaduló kereslet megszerzésére. Vagyis a felperes nem bizonyította, hogy a támogatás lehetővé tette a kedvezményezettnek olyan piaci részesedések megőrzését, amik egyébként a felpereshez kerültek volna, amiből következően elmaradt haszon jelentkezett nála. A felperes a francia piacon – a kedvezményezett mögött – elfoglalt második helye önmagában szintén nem elegendő a jelentős érintettség feltételezéséhez.

A Törvényszék szerint a felperes nem nyújtott be bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy amióta a kedvezményezett felhagyott a tevékenységével „jelentős piaci részesedést szerzett a francia piacon”, és azt sem támasztotta alá, hogy a többi versenytárshoz képest eltérően alakult a piaci helyzete. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján²¹ a Törvényszék elutasította a bizottsági eljárásban való részvétel és a keresetőségi jog összekapcsolását, valamint ugyancsak irrelevánsnak tekintette a felperes 2013-as piaci helyzetének jelentős befolyásolása szempontjából a tíz évvel korábbi fizetéseképtelenségi eljárásban való potenciális vevői részvételt.

Ami pedig a korábbi bírósági eljárás és a mostani közötti párhuzam, valamint a már jogerős első ítélet kérdését illeti, a Törvényszék szerint a korábbi eljárásban a keresetőségi jog hiányát hivatalból nem vette figyelembe, azonban a keresetőségi jog fennálltát minden esetben a kereset benyújtásának napján kell vizsgálni. Így a korábbi ítélet jogereje „nem vetíti előre” a felperes keresetőségi jogát az új eljárásban.²²

A Törvényszék ezen érvek alapján a felperes keresetét mint elfogadhatatlan elutasította.

5. Értékelés

A Törvényszék döntése jól illeszkedik a bizottsági határozatok megtámadhatóságára vonatkozó joggyakorlat által kijelölt keretbe, azon belül

²¹ Ld. az ítélet 55. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²² Az ítélet 58. pontja.

is a személyében érintettség értelmezésének szigorú, szűk felfogását tükrözi. A Törvényszék által megfogalmazott elvárásokat részletesen áttekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyéni érintettség bizonyítása kifejezetten nehéz a versenytársak számára. Még a szerkezetátalakítási támogatással a piacon tartott vállalkozások versenytársai sem elégedhetnek meg általános jellegű érvek ismertetésével, hanem bizonyítaniuk kell, hogy helyzetük a többi versenytárshoz képest is eltérő. Ez még nehezebb feladat lenne egy kutatás-fejlesztési vagy regionális beruházási támogatás esetén, melyek hatásai csak a jövőben jelentkezőnek, illetve esetlegesek. Az is egyértelmű, hogy a keresetet benyújtó vállalkozás meglévő piaci részesedésének bemutatása és akár jelentős mértéke sem fog eredményre vezetni. Ebből következően minél polarizáltabb a piac, a bizonyítás annál nehezebb, sok esetben talán már esélytelennek is tűnhet. Nagyobb számú piaci szereplő esetén ugyanis a 'minden más személytől' való megkülönböztetés akkor sem teljesül, ha a támogatásnak tényleg van hatása a versenytársakra. Hiszen kizárt, hogy csak egyikükre gyakorolna hatást a támogatás, vagy a hatás eltérő lenne, amiből következően azt a vállalkozást a határozat 'egyéni'vé. A Bizottság vagy a Bizottság mellett beavatkozó tagállamok számára viszont a keresetösségi jog hiányára alapított kifogás a jövőben valószínűleg még gyakrabban szerepel majd a fellebbezésekkel szemben felhozott érvek között. Mint látható volt, mivel az uniós bíróságok bármikor vizsgálhatják a keresetösségi jog létét, még megismételt vagy azonos igazgatási dosszién alapuló eljárásokban is hatékony érv lehet, akkor is, ha a korábbi eljárásban nem merült fel.

A bíróságok által a Plaumann-teszt alapján elvárt magas bizonyítási teher tehát erősen korlátozza harmadik felek amúgy sem széles jogérvényesítési lehetőségeit, ami az állami támogatási panaszok tartalmi és formai keretek közé terelésével már 2013-ban²³ jelentősen szűkült. Az ítélet abból a szempontból is követi a Törvényszék korábbi joggyakorlatát,²⁴ hogy különösen megnehezíti a versenyre gyakorolt hatások be-

²³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) szóló 2015/1589/EU rendelet 24. és 33. cikkei, HL L 248, 24. 09. 2015., 9. o.

²⁴ Ld. a T-601/11. számú, *Dansk Automat Brancheforening kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:T:2014:839] és a T-615/11. számú, *Royal Scandinavian Casino Århus I/S kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:T:2014:838]. Az ítéletek összefoglalását ld. STAVICZKY Péter: A dán on-

mutatásának elvárásával a személyes érintettség bizonyítását abban az esetben, ha a tagállam betartja az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt felfüggesztő feltételt, és a támogatást a Bizottság határozataig nem fizeti ki, mivel harmadik feleknek a határozat közzétételétől számított két hónapjuk van arra, hogy az uniós bíróság előtt megtámadják. A hatások bekövetkeztéhez és felméréséhez ennél valószínűleg több idő szükséges, a keresetösségi jog létét az uniós bíróságok viszont a kereset benyújtásának időpontjára nézve vizsgálják. A bizottsági határozatot megtámadni szándékozó versenytársak így könnyen lehetetlen helyzetbe találják magukat, amikor a keresetösségi jogukat kell bizonyítaniuk. Az ítélet a fenti megállapítások mellett, az eddigi joggyakorlatot követve azt is megerősíti, hogy az állami támogatási eljárásban való részvétel nem alapozza meg a keresetösségi jogot.

A harmadik felek fellépésének ilyen módon való korlátozása az uniós jog demokratikus deficitjét is erősítheti, mivel nem enged érdemi lehetőséget egy bizonyítottan versenytorzító támogatás hatásait elfogadó bizottsági határozat érdemi bírósági kontrolljára. Ezáltal a Bizottság és a tagállam mint az állami támogatási eljárásokban részes felek gyakorlatilag monopolizálják a bírói felülvizsgálat lehetőségét, és ha egyikük érdekeit sem sérti a Bizottság – adott esetben nem minden aspektus megfelelően elemzett vagy értékelt – döntése, a piaci szereplőknek nem lesz lehetősége érdemben azt kifogásolni.

A bírói felülvizsgálat kizárása közvetetten pedig a versenytorzulás által okozott károkért való helytállás lehetőségét is kizárja, hiszen nem lesz potenciálisan jogellenes (és megsemmisített) bizottsági döntés vagy tagállami támogatásnyújtási aktus, ami a versenytársak számára a támogatás által okozott károk mellett a kártérítési kereset alapját képezhetné.

line szerencsejáték-szolgáltatók kedvezőbb adókulcsára vonatkozó bírósági eljárás.
Állami Támogatások Joga, 2015/3. 47.

ZWEIBRÜCKEN: PIACGAZDASÁGI REPTÉRBŐVÍTÉS?

TÓTH Tihamér*

Tárgyszavak: piacgazdasági befektető/szereplő elve, gazdasági tevékenység, állami forrás, államnak való betudhatóság, repterek és légitársaságok támogatása

1. Bevezetés

Egy európai parlamenti képviselő még 2008-ban kérdezett rá a Bizottságnál a zweibrückeni repülőtér állami finanszírozásának problémájára. Információi szerint 2005–2006 között a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány (a továbbiakban: szövetségi tartomány) 2,4 millió euróval támogatta a *Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrückent* (a továbbiakban: FGAZ), amelyet az FGAZ a 100 %-os tulajdonában lévő leányvállalata, a *Flughafen Zweibrücken GmbH* (a továbbiakban: FZG) részére utalt tovább. Azt is állította, hogy ugyanebben az időszakban a repülőtéren végzett, közel hétmillió euró összegű építési munkálatokat teljes mértékben a szövetségi tartomány finanszírozta. A Bizottság alapos vizsgálatot követően 2014. október 1-jén megállapította a jogsértő állami támogatás tényét, amellyel nehéz helyzetbe hozta nemcsak a német repteret, hanem az azt használó három fapados légitársaságot is.¹ A korábban katonai, elsősorban az itt állomásozó amerikai haderőt kiszolgáló reptér a Bizottság

* Habil. egyetemi docens (PPKE JÁK), ügyvéd, Réciczka Dentons Europe LLP.

¹ A Bizottság 2016/152 (EU) határozata, SA.27339 (12/C) (ex 11/NN); HL 2016, L34., 68. o. (ebben a HL lapszámban egyébként a bemutatott határozat mellett még egy-egy német, francia és osztrák állami támogatásra vonatkozó döntést publikált a Bizottság).

határozatát követően csődöt kellett jelentsen. A Lufthansa csoporthoz tartozó fapados járatnak, a Germanwings-nek a határozat értelmében 1,2 millió euró tiltott állami támogatást kellett volna visszafizetni.

A Germanwings 2006–2009 között működtette a Zweibrücken–Berlin járatát. Az események inkább azt bizonyították, hogy a bővítés elkészülte nem a Germanwings, hanem a TUIFly légitársaság² járatainak megindulásával esett egybe, amely társaság csődjét megelőzően a zweibrückeni reptér fő ügyfele volt. A TUIFly egyébként nem is támadta meg a határozatot. A harmadik érintett légitársaság, a Ryanair pere még nem zárult le. Érdekesség, hogy a német állam szerepében sem a tartomány, sem az önkormányzatok nem kértek jogorvoslatot, mert nem bíztak a pereskedés sikerében.³

A Törvényszék 2017. április 27-i, bemutatásra kerülő ítélete azonban az állami támogatás szempontból másként értékelte a reptéri infrastruktúra fejlesztését, így a Germanwings-nek mégsem kell visszafizetnie az állítólagos állami támogatást.⁴ A jogeset jó példázza, milyen nehéz a piacgazdasági befektető tesztjén keresztül megítélni, hogy egy vállalkozás támogatáshoz jutott-e. A jogvita fő kérdése az volt, hogy a zweibrückeni reptér bővítése a Germanwings érdekét szolgálta-e.

2. A zweibrückeni reptér bővítése

A zweibrückeni reptér az FZG tulajdona, amely az FGAZ 100%-os leányvállalata, amelyet pedig Rheinland–Pfalz tartomány és a tartományi települési önkormányzatok reptérfejlesztési társulata (Zweckverbands Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken) birtokol egyenlő arányban. Az FGAZ állami tulajdonosai éves tőkeinjekciók nyújtásával biztosítják az FGAZ finanszírozási szükségleteit. Németország álláspontja az volt az eljárás során, hogy az FGAZ önmagában semmilyen légi közleke-

² A német TUI csoport számos akvizíciót követően a világ legnagyobb turisztikai vállalkozássá nőtte ki magát, egyebek között hat légitársaság tartozik hozzá, mintegy 150 géppel.

³ Ld. a *Pfalzischer Merkur* 2017. április 28-i cikkét, https://www.pfaelzischer-merkur.de/region/mehr-regionales/eu-kommission-verliert-prozess-um-zweibruecker-flughafen-beihilfe_aid-2280755

⁴ T-375/15. számú, *Germanwings GmbH v. Európai Bizottság* [ECLI:EU:T:2017:289].

déshez kapcsolódó tevékenységet nem végez. A légi közlekedést illetően az FGAZ egyszerűen csak továbbította az állami finanszírozást az FZG számára.

2000 és 2006 között a repülőtérrel általában nem kereskedelmi légi közlekedési célokra használták. Főleg katonai repülőgépek, magánrepülőgépek és szabadidős járatok vették igénybe a repülőtérrel, és csak alkalmanként voltak kereskedelmi járatok. Csak a légtér polgári és katonai repülőgépek általi használatát szabályozó ellenőrző zóna létesítését követően lehetett kereskedelmi üzemeltetők számára vonzóvá tenni a repülőtérrel. A menetrend szerinti és a charterjáratokkal üzemelő kereskedelmi forgalom a Germanwings Berlinbe tartó első járatával indult meg 2006. szeptember 15-én. A TUIFly charterjárat-üzemeltető 2007. március 30-án kezdte meg működését, míg a Ryanair egyetlen Zweibrückentől (London–Stanstedre) induló járatát 2008. október 28. és 2009. szeptember 22. között üzemeltette. A zweibrückeni repülőtér éves kapacitása a vizsgált időszakban 200–300 ezer fő között mozgott, jelenleg ez a szám körülbelül 700 000 utas/év. Átlagosan évente az utasok 15%-a érkezik más tagállamból, elsősorban Luxemburgból és Franciaországból.

3. A Bizottság által vizsgált intézkedések

A Bizottság eljárásában az állami intézkedések alábbi két csoportját vizsgálta:

Egyrészt a *repteret üzemeltető* FGAZ és az FZG számára nyújtott alábbi intézkedések esetében:

- a zweibrückeni repülőtér 2000–2009 közötti infrastrukturális beruházások kapcsolódó, és a 2000–2009 évek működési költségeinek közvetlen állami finanszírozása a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány és a ZEF által;
- bankkölcsön és a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány belső számla-összevezetésében (*cash-pool*) való részvétel.

Másrészt a zweibrückeni repülőtérrel üzemelő *légitársaságok* számára nyújtott alábbi intézkedések:

- repülőtéri díjak utáni engedmények bizonyos légitársaságok esetében (Germanwings, TUIFly és Ryanair);
- a Ryanairrel kötött marketingszerződések.

4. A Bizottság határozata

4.1. Az állami támogatások tilalma

A Bizottság elsőként arra emlékeztetett, hogy a Bíróság a *lipcse–hallei repülőtér* ügyben⁵ megerősítette, hogy egy repülőtér kereskedelmi céllal való működtetése, valamint a repülőtér infrastruktúrájának kiépítése gazdasági tevékenységnek számít.

A kedvezményezett oldal kapcsán az FGAZ és az FZG tevékenysége szempontjából gazdasági tevékenységet végző szervezetnek, vállalkozásnak minősülnek, mivel repülőtér építésével, karbantartásával és üzemeltetésével foglalkoznak, repülőtéri szolgáltatásokat nyújtanak, és mindezt díjat számolnak fel a felhasználóknak. Az *Aéroports de Paris* ítélet dátumától (vagyis 2000. december 12-étől) kezdődően végzik a gazdasági tevékenységet. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az FGAZ/FZG gazdasági tevékenysége nem csak a kereskedelmi légi közlekedés Zweibrückenben való megindulásával kezdődött 2006-ban. A repülőtér működtetése nem csak akkor minősül gazdasági tevékenységnek, amikortól a polgári légitársaságokat sikeresen bevonzották. A Bizottság szerint nem indokolt az infrastruktúra kiépítésének vagy kibővítésének előkészítő tevékenységét elkülöníteni a későbbi kereskedelmi használattól. Ugyanez érvényes a repülőtéri szolgáltatások katonai felhasználók számára ellentételezésért cserébe való nyújtására.

A Bizottság továbbá úgy értékelte az FGAZ és az FZG viszonyát, hogy azok annyira szorosan összekapcsolódnak, hogy őket az állami támogatási szabályok alkalmazásában egyetlen gazdasági egységnek kell tekinteni. Az uniós versenyjogban *a vállalkozás fogalma mindig gazdasági egységet jelöl, amelybe egymástól függő viszonyban levő több természetes vagy jogi személy is tartozhat*. Az FZG az FGAZ 100 %-os leányvállalata, így az FGAZ a részvényesi gyűlésen keresztül irányítja az FZG-t. Ezen túlmenően az FGAZ és az FZG egy eredményátadási megállapodáson keresztül is összekapcsolódik, azaz német adótörvények alapján is

⁵ A T-443/08. és a T-455/08. számú, *Freistaat Sachsen, Flughafen Leipzig/Halle és társai kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2011., II-1311. o.), amelyet fellebbezést követően a C-288/11. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Bizottság* ügyben 2012. december 19-én hozott ítéletben a Bíróság helybenhagyott.

egy gazdasági egységként kezelik a két jogalanyt. Továbbá az FZG felügyelőbizottságának tagjai az alapszabálya szerint mindig megegyeznek az FGAZ felügyelőbizottságának tagjaival. A felügyelőbizottság kulcsfontosságú szerv, mert a vezetőséget a felügyelőbizottság nevezi ki.

A Bizottság arra is kitért, hogy vannak önmagukban nem gazdasági jellegű reptéri tevékenységek, amelyek szorosan kapcsolódnak a gazdasági tevékenység végzéséhez. Németország ugyanis azzal érvelt, hogy e tevékenységekhez kapcsolódó beruházási és működési költségek állami hatáskörbe tartoznak, így azok szabadon támogathatók. Ide sorolta a légi biztonsági törvény (LuftSiG) szerinti repülőtér-biztonsági intézkedéseket és légi közlekedési törvény (LuftVG) szerinti, a működési biztonságot biztosító intézkedéseket, a légiforgalmi irányítási és légi biztonsági intézkedéseket, továbbá a meteorológiai és tűzoltósági szolgáltatásokat. A Bizottság alapvetően egyetértett ezzel az értelmezéssel, de az üzemeltetési biztonsággal kapcsolatos intézkedéseket és a meteorológiai szolgáltatásokat illetően úgy vélte, hogy az a repülőtér üzemeltetésére irányuló gazdasági tevékenység általános részét képezi, azok nem tartoznak az állami tevékenységek körébe.⁶ Minden repülőtér üzemeltetését tervező vállalkozásnak biztosítania kell ugyanis a futópálya és a forgalmi előterek biztonságát, ideértve például a jelzőfények kiépítését is.

Fontos látni, hogy a Bizottság attól függetlenül minősít egy tevékenységet piacinak vagy éppen államinak, hogy az adott feladatok tagállami jogszabályi besorolásuk alapján állami hatáskörbe tartoznak-e vagy sem. Az is közömbös volt, hogy a zweibrückeni repteret, ami egyébként polgári reptér, a katonaság rendszeresen használja.

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének következő tartalmi szükséglete, hogy az intézkedést állami forrásból kell finanszírozni, és az intézkedésekre vonatkozó döntésnek az államnak betudhatónak kell lennie. Mivel a helyi hatóságok forrásai is állami forrásoknak tekintendők, ezért az FZG-nek nyújtott közvetlen beruházási támogatások és az FGAZ/FZG javára nyújtott éves tőkeinjekciók megfeleltek e kritériumnak. A beruházási támogatások közvetlenül a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartománytól érkeztek, míg a tőkeinjekciókat a szövetségi tartomány és a ZEF, a közigazgatási szervezetek szövetsége közösen finanszírozta.

Az ügy központi kérdése az volt, hogy az FGAZ/FZG jutott-e gazdasági előnyhöz, azaz olyan kedvezményhez, amelyet egy adott vállalkozás

⁶ Határozat, 199. pont.

rendes piaci körülmények között, állami beavatkozás nélkül nem szerzett volna meg. Ennek értelmezésekor csak az intézkedésnek az adott vállalkozásra gyakorolt hatása releváns, az állami beavatkozás oka és célja azonban nem.⁷ Az esetjog értelmében „az állam által közvetlenül vagy közvetve, a szokásos piaci feltételeknek megfelelő viszonyok között egy vállalkozás rendelkezésére bocsátott tőke nem tekinthető állami támogatásnak”.⁸ Ennek megválaszolásához a Bizottságnak össze kellett hasonlítania a közvetlen beruházási támogatásokat nyújtó és a tőkeinjekciókat végrehajtó állami hatóságok, valamint a hosszú távú jövedelmezőségi kilátásokat szem előtt tartó piacgazdasági szereplő magatartását. Ehhez vissza kellett helyezkednie abba az időszakba, amikor az FGZ-nek/FZG-nek nyújtandó közfinanszírozásról szóló döntések megszülettek.

A repülőtér-üzembentartónak általában a repülőtér kiépítésével és üzemeltetésével kapcsolatos összes költséget viselnie kell (kivéve az állami hatáskörbe tartozó költségeket, amelyeket általában a vonatkozó jogszabályi keret alapján nem a repülőtér-üzembentartónak kell viselnie), ideértve a beruházási költségeket. A német érvelésre válaszul a Bizottság hangsúlyozta, hogy a szociális és regionális megfontolásokat azonban nem lehet figyelembe venni a piacgazdasági szereplő tesztjének elvégzése során.⁹

A Bizottság hiányolta, hogy a projekttel járó jelentős bizonytalanságok, annak hosszú távú jellege ellenére nem készült előzetes üzleti terv, vagy a jövedelmezőségi feltételezésekről „érzékenységi elemzés”. A Bizottság szerint egy körülmekintő befektető egy ilyen projekt esetén nem így járt volna el. Az sem segítette a német érvelést, hogy a reptér a vizsgált időszakban végig veszteséget termelt, ráadásul nem csökkenő, hanem növekvő mértékben.

Az éves tőkeinjekciók kapcsán is a piacgazdasági befektető tesztjének való megfelelés hiányát lehetett megállapítani. Ezek az FGZ/FZG rendes beruházási és működési költségei egy részének fedezésére szolgál-

⁷ 173/73. számú, *Olasz Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben hozott ítélet (EBHT 1974., 709. o.) 13. pont.

⁸ Ld. pl. a C-482/99. számú, *Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine)* ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., I-4397. o.) 69. pont.

⁹ A C-40/85. számú, *Belgium kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 1986., I-2321. o.).

tak, így mentesítve a vállalkozást egy olyan gazdasági teher alól, amelyet normális esetben viselnie kellene.

Mivel az intézkedés szelektív, versenytorzító, továbbá tagállamok közötti kereskedelmet érintő jellege is könnyen megállapítható volt, a Bizottság értelmezése szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének tilalma ellenére nyújtott Németország állami támogatást a reptérnek.

4.2. Beruházási támogatás: a légi közlekedési iránymutatás alkalmazása

A tilalom bizonyítottsága után a Bizottság a beruházási és működési támogatás engedélyezhetőségét vizsgálta meg. Egy 2005-ben kibocsátott iránymutatás szólt arról, hogy a reptereknek nyújtott támogatások mikor egyeztethetők össze a belső piaci versennyel, konkrétan mikor engedhetők meg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdés c) pontja értelmében.

Az iránymutatás szerint beruházási támogatás a *rögzített tőkeeszközökbe történő beruházás finanszírozására szolgáló támogatás, melynek értékelésekor* a Bizottság a következőket veszi figyelembe:

- a) megfelel-e az infrastruktúra építése és üzemeltetése egy világosan meghatározott általános érdekű célkitűzésnek (regionális fejlesztés, hozzáférhetőség stb.);
- b) az infrastruktúra szükséges-e a kitűzött cél elérése érdekében, és arányos-e azzal;
- c) az infrastruktúra középtávon kielégítő kilátásokat biztosít a használat terén, nevezetesen a meglévő infrastruktúrák használatának fényében;
- d) az infrastruktúrához való hozzáférés minden lehetséges felhasználó számára egyenlő feltételek mellett és diszkriminációmentesen biztosított-e és
- e) a kereskedelem fejlődése a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben nem sérül-e.

A Bizottság már az első kritérium hiányát megállapította, mondván hogy a beruházási támogatás nem segíti a közös érdekű célkitűzéseket, mivel az FGAZ/FZG javára nyújtott beruházási támogatás olyan infrastruktúra létrehozását, illetve karbantartását szolgálta, amely egyszerűen megkettőzte a Saarbrückenben lévő, egyébként is veszteséges repterületet.

4.3. Működési támogatás – ÁGÉSZ kivétel

Németország álláspontja az volt, hogy az FGAZ/FZG javára nyújtott működési támogatás az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése¹⁰ értelmében általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért járó ellentételezés-ként összeegyeztethető a belső piaccal.

A működési támogatás az iránymutatás szerint a repülőtéri szolgáltatások nyújtásának háttérében álló költségek, amelyek olyan költségkategóriákat ölelnek fel, mint például a személyzet, a szerződéses szolgáltatások, a kommunikáció, a hulladékkezelés, az energia, a karbantartás, a bérlet és az igazgatás költségei, azonban nem terjednek ki a tőkeköltségekre, a repülőtér által a légitársaságoknak nyújtott marketingtámogatásra vagy egyéb ösztönzőkre, valamint a közérdekű feladatok ellátásának költségeire.

Ahhoz, hogy egy tevékenység általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősüljön, más gazdasági tevékenységekhez képest különleges jellemzőkkel kell rendelkezzen. Többről kell hogy szó legyen, mint az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjában említett egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlesztése. A Bizottság szerint azt kellett volna bizonyítani, hogy a repülőtér nélkül a repülőtér által kiszolgált régió egy része olyan mértékben el lenne szigetelve az Unió többi részétől, amely már veszélyeztetné a társadalmi és gazdasági fejlődését.¹¹ Ismételten felhozta azt is a Bizottság, hogy adott régióban a repülőtéri infrastruktúra megkettőzéséhez vezető állami finanszírozás nem tekinthető a közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulásnak.

Ezen túlmenően a megbízási aktust is hiányolta a Bizottság: a működési engedély önmagában nem elegendő az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával való megbízáshoz.

¹⁰ Az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése szerint „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”

¹¹ Határozat, 288. pont.

4.4. Repülőtéri díjakból adott kedvezmény és Ryanair marketing szolgáltatása

Az eljárásban a Bizottság nemcsak a repteret üzemeltető vállalkozás, hanem a repteret használó légitársaságok helyzetét is vizsgálta. Leszögezte, hogy az FGAZ-t/FZG állami vállalkozásoknak minősül, mivel az állam az FGAZ/FZG egyedüli részvényese, ő nevezi ki az FGAZ/FZG (egymással megegyező) felügyelőbizottságát (amely a vezetőséget nevezi ki). Így az FGAZ/FZG forrásaiból nyújtott bármilyen előny állami források megterhelését jelentené.

Ami az államnak betudhatóság kapcsán a Bizottság felidézte a Bíróság *Stardust Marine* ügyben hozott ítéletét. Ebben a Bíróság kimondta, hogy annak megállapításához, hogy a forrásátruházás az állami részvényeseknek tudható be, nem elegendő az, hogy az adott vállalkozás egyetlen vagy többségi részvényese az állam vagy állami szerv.¹² Még ha az állam irányítási pozícióval is rendelkezik a közvállalkozásban, ezen irányítás tényleges gyakorlását nem lehet automatikusan vélelmezni, mivel a közvállalkozás – az állam által ráruházott autonómia fokától függően – többé-kevésbé függetlenül is eljárhat. A Bíróság szerint az államnak betudhatóság jelei lehetnek a következők:

- a) az a tény, hogy az adott vállalkozás nem hozhatta meg a vitatott döntést a hatóság elvárásainak figyelembevétele nélkül;
- b) az a tény, hogy a vállalkozásnak figyelembe kell vennie a kormányzati utasításokat;
- c) a közvállalkozás a közigazgatási struktúra szerves részét képezi;
- d) a közvállalkozás tevékenységeinek jellege, valamint az, hogy azokat rendes piaci körülmények között, magánszereplőkkel versenyezve végzik-e;
- e) a vállalkozás jogállása;
- f) a hatóságok által a vállalkozás irányítása felett gyakorolt ellenőrzés mértéke;
- g) minden olyan további mutató, amely adott esetben a hatóságoknak az intézkedés elfogadásában való közreműködését vagy e közreműködés hiányának valószínűtlenségét jelzi, az intézkedés alkalmazási körére, tartalmára vagy a benne foglalt feltételekre is figyelemmel.

¹² A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet 51. és az azt követő pontjai.

A Bizottság jelen ügyben az alábbi szempontok alapján állapította meg az államnak való betudhatóságot:

- a szövetségi tartomány által kinevezett képviselő az FGAZ/FZG felügyelőbizottságának elnökévé válik (amely fontos szerv, ez nevezi ki a vezetőséget és jóvá kell hagyniuk bizonyos összehatár feletti ügyleteket);
- a felügyelőbizottságának jegyzőkönyve bizonyítja, hogy a felügyelőbizottságot tájékoztatták és megkérdezték a légitársaságokkal létrejött szerződések megvitatásáról és megkötéséről, mi több, az FGAZ/FZG vezetőségének figyelembe kellett vennie az állami hatóságok követelményeit;
- az állami hatóságok részt vettek az FGAZ/FZG mindennapos vezetőségi döntéseiben (pl. az egyik jegyzőkönyv szerint a holland légierő katonai gyakorlatozása jelentős bevételt termelt, de az elnök mégis azt javasolta, hogy a vezetőségnek a jövőben jobban meg kell fontolnia, hogy engedi-e a lakosságot zavaró katonai gyakorlatozást);
- a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány által képviselt állam közvetlenül részt vett a légitársaságokkal való tárgyalásokban (egy jegyzőkönyv szerint megbeszélésre került sor a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány Gazdasági Minisztériuma és a Ryanair között Londonban).

Következő lépésként azt vizsgálta a Bizottság, hogy a megállapodás megfelel-e a *piacgazdasági befektető* elvének: a megállapodás megkötésének idején egy körültekintő piacgazdasági szereplő várhatta volna-e a megállapodástól, hogy magasabb hasznot hoz, mint amit más eszközökkel elérhetne. E magasabb hasznot a szerződés megkötése esetén keletkező bevételek és a szerződéskötés elmaradása esetén elért bevételek közötti különbség (különbözeti bevételek), valamint a szerződéskötés esetén keletkező költségek és a szerződéskötés hiányában felmerülő költségek közötti különbség (különbözeti költség) fényében kell mérni, és az eredményként adódó *cash flow*-t a megfelelő leszámítolási kamatlábbal diszkontálni kell. A várható különbözeti bevételeknek különösen a repülőtéri díjakból származó bevételeket, figyelemmel az engedményekre és a megállapodás által várhatóan generált forgalomra, emellett a további forgalom által várhatóan termelt, nem repüléssel kapcsolatos bevételeket kell tartalmazniuk. A várható különbözeti költségeknek különösen min-

den olyan működési és beruházási különbözeti költséget tartalmazniuk kell, amelyek a megállapodás hiányában nem merültek volna fel, valamint a marketingtámogatások és egyéb pénzügyi ösztönzők költségét.

Mivel a tanulmányunkban bemutatott bírósági ítélet nem foglalkozik a Ryanair támogatásával, nem részletezem, hogyan jutott a Bizottság arra a következtetésre, hogy a várható leszámított eredmény mind az első Germanwings-szerződés, mind a TUIFly és a Ryanair szerződesei esetében negatív lett, s így kimondható volt, hogy az FGAZ/FZG nem piacgazdasági szereplőként járt el e szerződések megkötésekor. Emiatt a szerződéseknek ilyen feltételekkel való megkötése gazdasági előnyhöz juttatta a Germanwings, a TUIFly és a Ryanair légitársaságokat.

A légitársaságoknak adott támogatás összeegyeztethetőségét a 2005. évi légi közlekedési iránymutatás alapján vizsgálta a Bizottság. E szerint a támogatás összege egyik évben sem haladhatja meg az adott év támogatható költségeinek 50%-át, és a teljes támogatás nem haladhatja meg a támogatható költségek átlagának 30%-át. A támogatható költségekhez azok a többletköltségek tartoznak, amelyek az új útvonal indításához vagy az új járatsűrűség bevezetéséhez kapcsolódnak, és amelyeket a légifuvarozónak a járat üzemeltetése során már nem kell viselnie. A szerződések azonban nem biztosítottak kapcsolatot az odaitélt támogatás és a támogatható költségek között, így nem teljesülhetett ez a kritérium.

A fentiekén túl a Bizottság azt is megállapította, hogy azzal, hogy az FGAZ/FZG részére a bankkölcsönhöz 100%-os mértékű, térítésmentes kezességvállalást nyújtottak, és megengedték, hogy az FGAZ részt vegyen a szövetségi tartomány számla-összevezetésében, a szövetségi tartomány állami támogatást nyújtott az FGAZ/FZG-nek.

4.5. A visszafizettetés

A bizottság bírói esetjoggal megerősített gyakorlata, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tekintett támogatások esetében kötelezi az illető tagállamot a korábbi állapot visszaállítására, azaz a kedvezményezett vissza kell hogy juttassa a jogtalanul megkapott előnyt. Ezt a Szerződés támogatási tilalmát végrehajtó eljárási rendelet¹³ 16. cikke is tartal-

¹³ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok meg-

mazza: „amennyiben a jogellenes támogatások esetén elutasító határozat születik, a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől *történő visszavételére*”.

A Bizottság pontos összegeket csak a három légitársaság esetében határozott meg (egyedül a Germanwings támogatása haladta meg az egymillió eurót, a másik két társaság csupán százezres nagyságrendű támogatásban részesült). Az FGAZ/FZG-től visszatérítendő összegeket (beruházási támogatások, éves tőkeinjekciók, bankkölcsönre térítésmentesen nyújtott 100%-os kezességvállalás, illetve az FGAZ számára a Rajna-vidék–Pfalz szövetségi tartomány számla-összevezetésében való részvételének engedélyezése) a 3. cikkben megállapított képlet alapján kellett kiszámolni, de a határozat meghozatalakor a Bizottság nem volt a szükséges információk birtokában.¹⁴

A támogatástartalom kiszámítására két hónapot kapott a német állam, míg magát a visszafizettetést négy hónapon belül kellett eszközölnie.

A 2014 októberi határozat 2. cikke némi pozitívumot is hozott a németeknek. A Bizottság kimondta, hogy a *Sparkasse Südwestpfalz* által az FZG-nek nyújtott kölcsön és az FZG által 2008. június 30-án a Germanwings légitársasággal kötött repülőtéri szolgáltatásokra vonatkozó szolgáltatási szerződés nem minősül állami támogatásnak.

5. A Törvényszék ítélete

A bizottsági határozatot a Germanwings és a Ryanair támadta meg. A most bemutatott, 2017. április 27-ei ítéletben a Törvényszék a felperesnek adott igazat, ezért a támadott határozat rá vonatkozó pontjait hatályon kívül helyezte.

A felperes légitársaság elsőként azt kifogásolta, hogy a számára megismerhető határozat nem tartalmazott bizonyos bevételi és költség

állapításáról, HL 2015, L 248/9.

¹⁴ Támogatásformánként más és más módszert írt elő a határozat 3. cikke. Például a kezességvállalás tekintetében úgy fogalmaz, hogy a visszatérítendő összeget a kezességvállalás értékének pénzeszköz-egyenértékese, amelyet az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének (mai EUMSZ 107. és 108. cikkek) a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény alapján kell meghatározni.

adatokat azok bizalmas jellege miatt. A Törvényszék nem adott helyt a hiányos indokolásra vonatkozó kifogásoknak. A költségek és bevételek minden részletének feltárása nélkül is nyomon követhető volt a bizottsági érvelés logikája, a felperes pedig érdemben tudta kifogásolni a bizottsági határozatot. A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a repüléshez kötődő többletbevétel 369,705 €, a nem-repülés jellegű többletbevétel 231,996 € volt, miközben a többletköltségek 1,717,673 €-ra rúgtak, azaz jelentős veszteség volt megállapítható.

A német légitársaság érdemi kifogásában azt állította, hogy a Bizottság rosszul alkalmazta a piai magánbefektető tesztet (MEO-elv), nem kapott a német tartománytól semmilyen támogatást. Szemben a korábbi gyakorlattal, nem lett volna szabad a reptérbővítés (a terminálok felújítása) költségeit az első szerződéséhez kapcsolódóan figyelembe venni. A Törvényszék bevezetésként elutasította azt az érvelést, hogy a határozat azért lenne jogsértő, mert az abban foglalt bizottsági érvelés, legalábbis ahogy a felperes állította, eltér a korábbi időszakban követett megközelítéstől. A bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy minden egyes ügyet önmagában kell megítélni, a Bizottságot nem köti korábbi gyakorlata.¹⁵

A felperes szerint a repteret nem az ő számára újították fel, az abból fakadó előnyöket minden, a repteret használó légitársaság élvezheti. Hivatkozott arra is, hogy a kiépített kapacitás messze meghaladja a Germanwings igényeit. A Bizottság kitartott amellett, hogy a Germanwings megjelenése és a reptér felújítása között okozati kapcsolat állt fenn, ezért joggal kapcsolta a költségeket a Germanwings első szerződéséhez. Az FGAZ/FZG a nagy veszteséggel járó első szerződés megkötésekor nem piaci módon viselkedett – ami már nem volt igaz a hasznot hozó második Germanwings szerződésre.

A MEO-elv értelmezése kapcsán a Törvényszék a következő esetjogban kiforrott szempontokra hívta fel a figyelmet.

Nincs szó állami támogatásról, ha az állami intézkedésből származó előnyhöz a vállalkozás normál piaci körülmények között is hozzájutott volna.¹⁶

¹⁵ Hivatkozza a T-319/12. és a T-321/12. *Spanyolország és mások kontra Bizottság*, 2014. július 3-i ítéletet [EU:T:2014:604].

¹⁶ 64. pont, hivatkozva a C124/10. P. *Bizottság kontra EDF* ügy 78. pontját [EU:C:2012:318]; C73/11. P. számú, *Frucona Košice/Bizottság*, 70. pontját [EU:C:2013:32].

A „magán tőke juttató elve”¹⁷ annak vizsgálatára szolgál, hogy a bármilyen formában az állam által adott gazdasági előny képes-e a versenyt torzítani és a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolni.¹⁸

Annak megállapítása érdekében, hogy az állam körütekintő, piacgazdasági módon viselkedő magán piacgazdasági szereplőként, gazdaságilag ésszerűen járt-e el, abba az időbe kell visszarepülni, amikor az állami intézkedésről döntés született.¹⁹ Csak az akkor rendelkezésre álló információk és az akkor előre látható jövőbeni események vehetők figyelembe. Ez különösen fontos olyan esetekben, mint a mostani, amikor a Bizottság által vizsgált beruházás már megvalósult a határozathozatal idején.

A magántőke juttató elvének alkalmazása komplex gazdasági mérlegelést igényel, ezért az uniós bíróságok csak korlátozott felülvizsgálatot gyakorolnak a döntés jogszerűsége megítélése során.²⁰ A bíróság ilyenkor az eljárási szabályok betartása és a határozat indokolásának teljessége mellett azt vizsgálja csak, hogy a Bizottság követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát.

A MEO-teszt alkalmazásánál a Törvényszék figyelembe vette a légi közlekedési iránymutatás 64. pontját is. E szerint a MEO-teszt alkalmazásánál releváns költségeknél nem kell számba venni azokat a kiadásokat, amelyeket a reptér egy adott légitársaság igényeitől függetlenül, egyébként is eszközölt volna. A Törvényszék úgy találta, hogy a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a zweibrückeni reptér felújítása, bővítése elsődlegesen a Germanwingsre tekintettel valósult volna meg. Nem volt bizonyíték arra, hogy a reptér a légitársaság felé bármilyen kötelezettséget vállalt volna, illetve hogy a munkálatok elvégzése feltétel lett volna a német fapados társaság járatainak indulásához. A bírák számára fontos körülmény volt, hogy a Germanwings a terminállal kapcsolatos munkálatok befejezését, 2007 márciusát fél évvel megelőzően megindította a járatait.

¹⁷ Az ítélet német szövege nem a MEIP vagy MEO angol rövidítéseket, hanem a *privater Kapitalgeber* fordulatot használja.

¹⁸ Ítélet 65. pont.

¹⁹ Ítélet 66. pont, hivatkozva a C482/99. számú, *Franciaország kontra Bizottság* ügy [EU:C:2002:294] 71. pontját.

²⁰ Ítélet 67. pont, hivatkozva a C290/07. P. számú, *Bizottság kontra Scott* ügy [EU:C:2010:480] 68. pontját.

Érdekes, hogy a Törvényszék azt is felrótta a Bizottságnak, hogy mindenféle kritika nélkül elfogadta a német hatóságok nyilatkozatait a költségek allokálásáról. Az is hiba volt, hogy nem rögzítette a határozat a befektetésről szóló döntés meghozatalának időpontját, márpedig e nélkül nehéz kimutatni a beruházás és a légitársaság reptérhasználati döntése közötti okozati kapcsolatot (az első Germanwings szerződést a reptér 2006. június 30-án írta alá, a légitársaság augusztus 17-én). Ezeket a hiányosságokat nem lehet a tartomány egy utólagos, bírói szakban adott nyilatkozatával pótolni, mert a határozat jogszerűségét annak meghozatalakorai tények, információk alapján kell megítélni. Ebből a szempontból az is jelentős, hogy a többi légitársasággal kötött szerződéshez képest mikor született a beruházási döntés. Ha ez előtt már ismert volt a többi légitársaság reptérhasználati szándéka, akkor nem lett volna szabad a beruházási költségeket a Germanwings első szerződésére terhelni. A Törvényszék azt is megjegyezte, hogy a munkálatok befejezése inkább a TUIFly megjelenésének időpontjával esett egybe, és az nem is támadta meg a bizottsági határozatot.

5. Összegzés

A repterek működtetése jó példája annak, hogy ugyanaz a tevékenység egy idő múltán a gazdasági helyzet változása eredményeként nem piaciból piacivá válhat. A repülőtéri infrastruktúra üzemeltetése, kiépítése kapcsán 2000–2001 volt az az időpont, amikortól kezdve a Bizottság szerint nem lehet kizárni az állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezések repülőterekre történő alkalmazását (ez az *Aéroports de Paris* ügyben hozott ítélet időpontja).²¹

Az ügy jól mutatja, hogy az infrastruktúra fejlesztéséhez nyújtott állami támogatásnak jellemzően kétféle vállalati kör is kedvezményezettje lehet: a repteret, a kikötőt, az egyéb eszközöket hasznosító vállalkozás, illetve az arra támaszkodva szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások.

²¹ A Törvényszék 2000. december 12-i ítélete: T-128/89. számú, *Aéroports de Paris kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (EBHT 2000., II-3929. o.), megerősítette a C-82/01P. számú, *Aéroports de Paris kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., I-9297. o.).

A Törvényszék ítélete jól példázza, hogy nem könnyű dolog egy korábbi intézkedés piaci jellegének vizsgálata sem. A Bizottság alaposnak tűnő, nem kevés időt igénybe vevő vizsgálata ellenére a bírói fórum kitapinthatónak ítélte meg a beruházás piaci logikáját. Ahogyan erre Nikolaides is felhívja a figyelmet, az alapvető hasonlóságok ellenére nem teljesen ugyanaz a MEIP- (*market economy investor*) és a MEO- (*market economy operator*) teszt.²² A MEO-teszt a közpénzekből épített infrastruktúra üzemeltetésénél alkalmazandó. A jóval korábbi, nem kevés állami forrást felemésztő reptér kiépítések hasznát a mai, vállalkozásnak minősülő üzemeltetőik élvezik. Az ítélet alapján világos, hogy ha egy reptéri beruházás kifejezetten egy azt használó légitársaság érdeket szolgálja, akkor annak költségeit meg kell fizettetni a reptér használati díjban.

²² Phedon NIKOLAIDES: What Costs Are Charged by Public Authorities when they Act as Market Operators? *EU State Aid Hub*, 2017. 05. 23. <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/8769>.