

## AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGNAK A DRÓTKÖTÉLPÁLYÁK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁRA VONATKOZÓ GYAKORLATA

TABA SZABOLCS<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* beruházás; felújítás; összeegyeztethetőség; általános infrastruktúra; a belső piaci verseny torzulása; a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége; nem állami támogatás

### 1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) számos határozatában foglalkozott az infrastrukturális beruházások állami támogatásával, amelyekben a támogatások összeegyeztethetőségének elvi jelentőségű szempontjait fektette le.

A nagyobb hegyekkel rendelkező országokban turisztikai – és akár szállítási – szempontból is lényeges a hegyekre való feljutást elősegítő drótkötélpályák (felvonók) és az ezekhez tartozó infrastruktúra kiépítése. A bizottsági döntésekben útmutatót találunk arra, hogy ezek a beruházások milyen feltételekkel támogathatók, illetve hogy milyen feltételek teljesülése esetén nem tartoznak az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) állami támogatásokkal foglalkozó 107. cikkének hatálya alá.

---

<sup>1</sup> A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

A drótkötélpályák (*cableway installations; installations à câble*) támogathatósága tárgyában hozott határozatok jelentősége túlmutat a konkrét ügyeken. Az azokban kifejtett bizottsági érvelés támpontul szolgálhat a tagállamok számára jövőbeli programjaik kialakítása során.

## 2. Bolzanói sífelvonók<sup>2</sup>

A Bizottság 1991. június 4-én hagyta jóvá azt a támogatási programot, amelynek alapján az olaszországi Bolzano megye legfeljebb 33%-os támogatási intenzitással drótkötélpályák kiépítéséhez és modernizációjához nyújthatott támogatást.

A Bizottság egy panasz alapján 1996. február 27-én értesült arról, hogy Bolzano megye az 1991-ben jóváhagyott programban foglaltakhoz hasonló célokra 90%-os maximális támogatási intenzitással nyújt támogatást. Olaszország véleménye szerint ez az intézkedés nem tartalmazott a korábbi programhoz képest lényeges változásokat, így nem minősül új programnak.

Az 1996-os program új személyszállítási eszközökhöz (pl. sikló, sílift), a meglévő berendezések fejlesztéséhez, cseréjéhez, valamint jegykiadó és jegykezelő automaták modernizációjához nyújtott támogatást.

A támogatási intenzitás a következőképpen alakult:

- a) társadalmi jelentőséggel bíró (településeket összekötő) kétkábeles rendszerek<sup>3</sup>: 90%;
- b) az a) pont alá nem tartozó drótkötélpályák: 45%;
- c) jegykiadó és -kezelő automaták: 45%;
- d) a helyi lakosság szempontjából nagy jelentőséggel bíró, a téli sportolási és pihenési lehetőségek körét jelentősen szélesítő síliftek: 50%;
- e) a d) pont alá nem tartozó síliftek: 30%;
- f) a b) és a d) pontok alá tartozó esetekben a támogatási intenzitás 30 százalékponttal növelhető, ha a beruházás

<sup>2</sup> A Bizottságnak a C 42/2000 (ex NN 1/2000) ügyben hozott 2003/521/EC sz. határozata (OJ L 183., 2003.07.22., 19. o.) elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:183:0019:0029:EN:PDF>.

<sup>3</sup> A kétkábeles drótkötélpályák jelentősége abban áll, hogy a kabinok a drótkötélpályán nem csak egy adott irányba képesek haladni, hanem – ellentétben az egykábeles rendszerekkel – haladási irányuk megfordítható.

- i) jelentős társadalmi érdeket szolgál;
- ii) sípályákat vagy sípályát településsel köt össze;
- iii) megvalósítása – környezetvédelmi okokból – jelentős költséggel jár.

A Bizottság az olasz érvelést elutasítva a támogatást új támogatásnak minősítette, és mivel kételyei voltak annak közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, megindította a hivatalos vizsgálati eljárást. Olaszország a hivatalos eljárás megindítását követően a támogatott drótkötélpálya-rendszereket 3 kategóriába sorolta:

*A kategória:* közutak hiányában megvalósított, általános közlekedési célokat szolgáló drótkötélpályák;

*B kategória:* szabadidő eltöltésére alkalmas infrastruktúrát megvalósító, elsődlegesen a helyi lakosságot kiszolgáló drótkötélpályák;

*C kategória:* turisztika célokat szolgáló drótkötélpályák.

Olaszország rámutatott arra, hogy a kedvezményezettek kizárólag Bolzano megyében rendelkeznek működési engedéllyel, és kivétel nélkül kis- és középvállalkozásnak minősülnek.

Olaszország az uniós állami támogatás szabályoknak a szóban forgó támogatásokra való alkalmazhatósága szempontjából öt érvet hozott fel:

1. a közlekedési infrastruktúra támogatása uniós értelemben véve nem minősül állami támogatásnak;
2. az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá.

Amennyiben az intézkedést a Bizottság mégis állami támogatásnak minősíti, akkor az a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető

1. az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja<sup>4</sup>,
2. az EUMSZ 93. cikke<sup>5</sup>, illetve

<sup>4</sup> Az EUMSZ 107. cikk (az Európai Közösséget létrehozó Szerződés korábbi 87. cikke) (3) bekezdésének c) pontja: A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes értékben.

<sup>5</sup> Az EUMSZ 93. cikke (az EKSZ korábbi 73. cikke): A Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, melyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

### 3. az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése<sup>6</sup> alapján.

A Bizottság véleménye szerint infrastruktúra támogatására akkor nem kell alkalmazni az EUMSZ 107. cikkét, ha az állam által fenntartott infrastruktúrát mindenki megkülönböztetés nélkül használhatja (pl. útdíj megfizetése nélkül használható közút). A drótkötélpályákat azonban legtöbbször a működtető által előre meghatározott konkrét feltételek mellett és díjfizetés ellenében lehet igénybe venni, így az üzemeltetés gazdaságilag nyereséges lehet. Az Európai Bíróság esetjoga szerint az infrastruktúra üzemeltetése és az ezzel kapcsolatos szolgáltatásnyújtás – amennyiben az üzemeltetés nem az államigazgatás keretén belül történik – gazdasági tevékenységnek minősül.<sup>7</sup> A Bizottság kiemelte továbbá, hogy nem minden drótkötélpálya-rendszer szolgál általános közlekedési célokat (pl. sílifttek).

A versenytorzulás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége körében a Bizottság kifejtette, hogy bár a drótkötélpályák és a hozzá tartozó berendezések csak egy meghatározott helyen használhatóak, ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy támogatásuk hatással legyen a belső piaci keresletre és kínálatra. Egy ilyen intézkedés ugyanis hátrányosan érinthet más tagállamokban letelepedett üzemeltetőket azáltal, hogy a kedvezményezettekhez képest megdrágíthatja a tagállami piacra történő belépésüket, illetve befolyásolhatja az infrastruktúrahasználókat (pl. síelőök) úticéljuk megválasztása során.

A Bizottság a versenytorzulás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége tekintetében különbséget tett a sportcélokat és az általános közlekedési célokat szolgáló beruházások között.

A *sportinfrastruktúra-fejlesztések* támogatása nagymértékben befolyásolhatja a fogyasztói döntéseket azáltal, hogy a támogatás révén elvégzett beruházás növeli a nyújtott szolgáltatás minőségét, másrészt az üzemeltetőt mentesíti az ilyen jellegű fejlesztések miatt viselendő

<sup>6</sup> Az EUMSZ 106. cikk (az EKSZ korábbi 86. cikke) (2) bekezdése: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződés 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.

<sup>7</sup> Lásd az Európai Bíróság T-128/98 számú, az *Aéroport de Paris v. Európai Bizottság ügyben* hozott ítéletének 125. pontját [EBHT 2000, II-3929. o.].

költségek, vagy azok egy része alól, lehetővé téve a nyújtott szolgáltatás ellenértékének csökkentését.<sup>8</sup> A turisztikai övezetekben végrehajtott fejlesztésekhez nyújtott támogatás így torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.

A sportcélú beruházások egy másik körében a támogatás nem eredményez versenytorzulást. A kevés sportolási lehetőséget kínáló és a kevés vendéglátóhellyel rendelkező térségek esetén az infrastruktúra a helyi igények kielégítését szolgálja és nem vonz külföldi turistákat. Az állami támogatási szabályok alkalmazhatóságának vizsgálata során azt is meg kell vizsgálni, hogy az üzemeltető csak a helyi piacon működik-e, illetve, hogy a támogatás nem befolyásolta-e más tagállambeli szolgáltató letelepedését. Ez utóbbi teljesülése valószínűtlennek tűnik olyan esetekben, amikor a korlátozott számú helyi fogyasztó igénye piaci viszonyok között gazdaságosan nem, hanem csak állami támogatás révén végrehajtott beruházás útján elégíthető ki.

Az *általános infrastrukturális beruházások* körében kizárólag a helyi lakossági szükségletek kielégítése általában nem eredményez versenytorzulást. Elképzelhető azonban, hogy egy ilyen intézkedés gazdaságosan üzemeltethető alternatív közlekedési lehetőségeket kínáló szolgáltatót szorít ki a helyi piacról.

Az infrastruktúrák fentiek szerinti minősítéséhez a következő szempontokat kell megvizsgálni:

- a) a létesítmény földrajzi elhelyezkedése (lakott területen belül működik vagy lakott területeket köt össze);
- b) nyitvatartási idő (szezónálisan vagy egész évben; csak napközben vagy tovább is);
- c) túlnyomórészt helyi lakosok használják-e (az eladott napijegyek és bérletek száma);
- d) kapacitás a helyi használók számához viszonyítva;
- e) van-e a környéken turistaközpont.

A Bizottság határozatában elismerte, hogy a drótkötélpálya-rendszerek nagymértékben hozzájárulnak az adott térség fejlődéséhez. A téli sportokhoz kapcsolható turizmus azonban oly mértékben fejlődött, hogy az ehhez kapcsolódó beruházások támogatásának megnövekedett

<sup>8</sup> A téli sportok körében például a sibirletek ára az utazás összköltségének jelentékeny részét teszi ki.

belső piaci hatásai szükségessé teszik a kérdés szigorúbb vizsgálatát. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás esetén az ilyen intézkedés a 93. cikk alapján már nem mentesíthető. A támogatás összeegyeztethetősége a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján teremthető meg. Jelen esetben ez a regionális beruházási támogatásra és a KKV-kra vonatkozó, illetve a megmentési és szerkezetátalakítási szabályok alkalmazását jelentette volna.

A Bizottság egyetértett azzal, hogy a változásokat fokozatosan lehet csak bevezetni, tekintettel arra, hogy a támogatás drasztikus csökkenése az árak nagymértékű emelkedésével járt volna együtt. A Bizottság 2002–2006-ig átmeneti időszakot állapított meg, amely alatt az ilyen jellegű beruházásokhoz nyújtható támogatások többletintenzitását – a hatályos jogszabályokhoz és iránymutatásokhoz képest – 25%-ról fokozatosan 5%-ra csökkentette, lehetővé téve a piac számára a megváltozott értékelési szempontokhoz való alkalmazkodást.

A Bizottság megjegyezte, hogy a síturizmus miatti drótkötélpálya-beruházások során az elszámolható költségek körében az alapszolgáltatásokhoz szorosan kapcsolódó, a szolgáltatások nyújtása szempontjából lényeges beruházások költségeit is figyelembe lehet venni (például egy hóágyú beszerzése elszámolható költségnek minősül, egy sífelszerelés-kölcsönző kiépítése azonban nem).

A Bizottság az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének való megfelelés (közszolgáltatás) vizsgálatakor elismerte, hogy a tagállamok maguk határozhatják meg, hogy milyen szolgáltatásokat minősítenek közszolgáltatásnak, azonban ez a szabadságuk nem korlátlan. Nem lehet ugyanis közszolgáltatásnak tekinteni olyan tevékenységeket, amelyeket piaci körülmények között végeznek, és amelyeket nem a lakosság valamely alapvető és általános szükségletét elégítik ki. A sportcélú drótkötélpálya-rendszerek működtetése profitorientált tevékenység, amely piaci körülmények között zajlik, ezért nem tekinthető közszolgáltatásnak.

A Bizottság értékelésében kifejtette, hogy az *A kategóriába* tartozó létesítmények alternatívát jelenthetnek más közlekedési módozatokkal szemben, azonban támogatásukat az EUMSZ 93. cikke (közlekedési közszolgáltatás) alapján összeegyeztethetőnek tartja a belső piaccal, tekintettel arra, hogy a piac üzleti alapon nem lenne hajlandó finanszírozni ezeket a beruházásokat. Közösségi érdek továbbá a közúti közlekedéssel szemben alternatív közlekedési módok preferálása, ezért a támogatás nem torzítja a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

A *B kategóriás* projektek támogatása a Bizottság szerint nem tartozik az állami támogatások körébe. Az indoklás szerint ezeket a létesítményeket főleg helyi lakosok veszik igénybe, akik számára külföldi desztinációk egyébként sem jelentettek volna versenyképes alternatívát. Ezért e támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem torzítja a versenyt, így nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alá tartozó támogatásnak.

A *C kategóriás* beruházások támogatását a korábban kifejtett szempontok alapján állami támogatásnak minősítette a Bizottság. A kedvezményezett vállalkozások e körben kizárólag kisvállalkozások voltak. A részükre nyújtható támogatás intenzitása az akkor hatályos szabályok szerint 15% volt.<sup>9</sup> Ehhez adódott hozzá az átmeneti időszak alatt a fent említett 25 százalékpontos többletintenzitás. Az ennek eredményeként kapott 40%-nál azonban jóval kevesebb, mindösszesen 30%-os intenzitással nyújtottak<sup>10</sup> e kedvezményezett körnek támogatást az olasz hatóságok, így a Bizottság úgy vélte, hogy a támogatás – az egyéb feltételek fennállása mellett – összeegyeztethető a belső piaccal.

### **3. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alá tartozó állami támogatásnak nem minősülő további esetek**

A Bizottság a fent említett eseten kívül két másik határozatában foglalkozott a drótkötélpályaberuházások támogatásával. A szintén Olaszországot, a Valle d'Aosta régiót érintő drótkötélpályák támogatásáról szóló N 676/2002. sz. határozatban<sup>11</sup> számszerűsítette azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy támogatási intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bizottság ebben a határozatában kifejtette, hogy egy olyan, a síelők számára szolgáltatásokat kínáló területen végrehajtott drótkötélpálya-beruházás, ahol legfeljebb három,

<sup>9</sup> Lásd az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2001. január 12-i 70/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 10., 2001.01.12., 33. o.) 4. cikkét. A 70/2001/EK bizottsági rendelet 2008. július 1-től nem alkalmazható.

<sup>10</sup> A támogatás engedélyezésére utólag, a támogatás nyújtását követően került sor.

<sup>11</sup> A Bizottság határozata (Aiuto di Stato N 676/2002 – Italia. Impianti funiviari Valle d'Aosta; HL C 131., 2005.05.28., 12. o.) elérhető: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2002/n676-02.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2002/n676-02.pdf).

összesen legfeljebb 3 km hosszú sípálya működik, vagy – amennyiben ez a feltétel nem teljesül – ahol legfeljebb 2000 szállodai férőhely található és a szezon alatt eladott sibirletek száma nem több az összes eladott jegy és bérlet 15%-ánál, helyi jellegűnek tekintendő, így nem teljesíti maradéktalanul az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében szereplő feltételeket. Ezt az okfejtését a Bizottság később több határozatában megerősítette.<sup>12</sup>

A Bizottság az N 702/2009 sz. határozatában a csehországi Sněžka-hegyen üzemelő felvonó felújításához nyújtott támogatást vizsgálta.<sup>13</sup> A hegy a cseh-lengyel határon fekszik. A terület a határ mindkét oldalán nemzeti park része, és nemzetközi védeltséget élvez. A hegyen tilos a síelés, és a csúcson egy postahivatalon, egy kápolnán, egy obszervatóriumon (belül egy étteremmel) és egy időjárás-megfigyelő állomáson kívül nincs más épület. A cseh oldalon működő, 2 szakaszból álló felvonó használata korlátozott: óránként legfeljebb 250 személy veheti igénybe, és felső szakaszán nem lehet rajta kerékpárt és télisport-felszerelést szállítani. A hegycsúcsra való feljutás a cseh oldalon a felvonón kívül kizárólag gyalog lehetséges. (A lengyel oldalon is korlátozottak a feljutási lehetőségek. Itt csak egy aszfaltozott út található, ami csak mentésre és a csúcson lévő létesítmények kiszolgálására használható.) A pálya hossza 3529 m, ami a felújítást követően 87 m-rel 3616 m-re növekedett volna. A felvonó használatára vonatkozó korlátozásokon nem terveztek változtatni. A felvonó felújítás hiányában bezárásra lett volna ítélve, mivel nem teljesítette a legújabb biztonsági követelményeket. Felvonó nélkül a környezet sokkal nagyobb terhelésnek lenne kitéve és a területet nehezen lehetne megközelíteni. A felvonót egy, a cseh *Pec pod Sněžkou* nevű település önkormányzatának 71%-os tulajdonában lévő magáncég üzemeltette.

<sup>12</sup> A Bizottságnak az Aiuto di Stato n. N 476/2004 – Italia. Impianti a fune di Prada-Costabella ügyben hozott határozata (HL C 131., 2005.05.28., 14. o.). A határozat elérhető: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2004/n476-04.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2004/n476-04.pdf).

A Bizottságnak az Aide d'Etat N 731/2007 – Italie. Aides aux zones skiabiles d'intérêt local du Veneto ügyben hozott határozata (HL C 106., 2008.04.26., 1. o.). A határozat elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/223232/223232\\_791634\\_5\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/223232/223232_791634_5_1.pdf).

<sup>13</sup> A Bizottság határozata (State aid N 702/2009 – Czech Republic. Aid for the reconstruction of a cableway on Mount Sněžka; HL C 298., 2010.11.04., 1. o.) elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/234375/234375\\_1143684\\_32\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/234375/234375_1143684_32_1.pdf).



A Bizottság a felvonó üzemeltetését vállalkozási tevékenységnek minősítette, és mind az állami forrást, mind az előny meglétét, mind pedig a támogatási intézkedés szelektív jellegét bizonyítottnak találta. A versenytorzulás értékeléskor megjegyezte, hogy a felvonó – a cseh oldalon – a hegyre való feljutást biztosító egyetlen eszközként általános közlekedési célokat szolgál, amelynek egyetlen alternatívája a gyalogút. A lengyel oldalon bár van egy lebetonozott út, de az korlátozottan használható.

Ebben a helyzetben a Bizottság úgy találta, hogy jogi, környezetvédelmi és gazdaságossági szempontok miatt a felvonónak nem lehetne piaci alapon működő alternatívája a határnak se a cseh, se a lengyel oldalán. Így a beruházás támogatása nem jár a verseny torzulásával és – uniós versenyjogi értelemben véve – nem jelent állami támogatást.

#### **4. Befejezés**

Az állami támogatások esetjoga szerteágazó, és egyre újabb és újabb területek kerülnek be annak hatálya alá. A Bizottság a drótkötélpálya-beruházások állami támogatásának értékelése során olyan szempontokat határozott meg, amelyek kiindulópontként szolgálhatnak más jellegű projekteknél is. Olyan konkrét feltételrendszert alkotott, amelyek teljesülésekor egy sífelvonó helyi jellegűnek tekinthető és így támogatása nem minősül állami támogatásnak. N 702/2009. sz. határozatával a versenytorzulás megítélésének gyakorlatát további kritériumokkal gazdagította. Ezért jelentősek a Bizottságnak a témában meghozott határozatai.