

## AZ INFRASTRUKTÚRA ÉPÍTÉSÉNEK TÁMOGATHATÓSÁGA A LEIPZIG/HALLE-ÍTÉLET UTÁN

Összefoglalta: HARGITA ESZTER<sup>1</sup>

### 1. Háttér

Az infrastruktúra állami finanszírozása az Európai Bizottság gyakorlata alapján sokáig nem tartozott az állami támogatási szabályok, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, mivel annak előnyeiből jellemzően mindenki részesült, így a Bizottság ezeket az állami beavatkozásokat nem tekintette szelektívnek. Ez az álláspont idővel változott<sup>2</sup> és a Bizottság bizonyos infrastruktúrák állami megvalósítását állami támogatásnak tekintette. Ez a folyamat újabb fordulópontjához érkezett 2011 márciusában, amikor a Törvényszék Bizottság döntését helyben hagyó ítéletet hozott egy reptéri infrastruktúra-finanszírozási ügyben (Leipzig/Halle-ítélet<sup>3</sup>), ahol a német hatóságok megtámadták a Bizottság állami

<sup>1</sup> Hargita Eszter a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>2</sup> A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló bizottsági közlemény (2005/C 312/01), HL C 312. , 09/12/2005. o. 0001 – 0014.

<sup>3</sup> T-443/08. Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság 2011. 03. 24-i egyesített ügyek [2011] EBHT II-1311.

támogatási határozatát, mivel az állami támogatásnak minősítette a fel- és leszállópálya állami finanszírozást.

A Leipzig/Halle-ítélet lényege, hogy a későbbi hasznosítás gazdasági jellege szükségszerűen meghatározza az infrastruktúra építésének gazdasági jellegét, és ezzel az esetek nagy részében kiterjeszti az uniós állami támogatási szabályok hatályát az építésre is. A Törvényszék tehát nem ismerte el állami kötelelességként gazdasági célból hasznosítható infrastruktúra építését. Egy tevékenységnek nem kell jövedelmezőnek/nyereségesnek lennie ahhoz, hogy gazdasági tevékenységnek minősüljön. Az állami feladat és a gazdasági tevékenység elhatárolását eseti alapon kell elvégezni. Csak a gazdaságilag nem hasznosítható, vagy nem hasznosított (pl. térítésmentes autópálya) infrastruktúra építése esik kívül az uniós állami támogatási szabályok hatókörén. Az alábbi cikk a Leipzig/Halle ítélet következményeit mutatja be az infrastruktúra építése támogathatósága területén az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága által készített belső dokumentumok alapján. Az alábbiakban leírt megállapítások alkalmazása során figyelembe kell venni, hogy a Leipzig/Halle ítéletet két érintett fél megtámadta,<sup>4</sup> így nem tekinthető jogerősnek.

## 2. A Leipzig/Halle-ítélet

A Leipzig/Halle-ítéletben a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy nemcsak a reptéri infrastruktúra működtetése, hanem az infrastruktúra létrehozatala is gazdasági tevékenységnek minősül. A reptéri infrastruktúra működtetésének gazdasági tevékenységgé minősítése 2000 óta (Aéroports de Paris<sup>5</sup>) konzisztens állandó ítélkezési gyakorlat. Ez utóbbi esetben a Bíróság a reptér által meghatározott repülőtéri illetéket a repülőtéren nyújtott szolgáltatások ellenértékének tekintette, és ezért a reptér működtetését gazdasági tevékenységnek minősítette. A Leipzig/Halle-ítéletben a Törvényszék tovább ment. Kapcsolatot teremtett az infrastruktúra építése és jövőbeli használata között, amikor

<sup>4</sup> C-288/11. P. sz. Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig kontra Bizottság ügy.

<sup>5</sup> C-82/01.P. sz. Aéroports de Paris v Commission [2002] ECR I-9297. See also T-196/04 Ryanair v Commission [2008], ECR II-3643.

kimondta<sup>6</sup>, hogy a későbbi használat gazdasági (vagy nem gazdasági) jellege szükségszerűen meghatározza az infrastruktúra építésének minősítését is (azaz gazdasági tevékenység vagy sem). Az ítélet következményeként az állami támogatási szabályokat egyes infrastruktúrák építése esetén is be kell tartani.

### 3. A Törvényszék döntésének hatása más infrastruktúrák építésére

A gazdasági és nem gazdasági tevékenységbe való besorolás szempontjából irreleváns, hogy egy magánbefektető a beruházást végrehajtotta volna vagy sem, ugyanis egy gazdasági tevékenységnek nem kell jövedelmezőnek/nyereségesnek lennie.<sup>7</sup> A beruházás meg nem térülő jellege legfeljebb a piaci hiányosságra mutathat rá, ami a támogatás összeegyeztethetőségének indokolása során játszik fontos szerepet.

A Bíróságok esetjogából és a Bizottság döntéseiből következik, hogy néhány tevékenység kívül esik a gazdasági tevékenység és így az állami támogatási szabályok hatókörén, mivel azok állami feladatot jelentenek. Ilyen például a közbiztonság, a védelem, a rendőrség, tűzoltóság, tűz-megelőzés, meteorológiai szolgálat, a vámügyi intézkedések, légi irányítás, illetve a légtér ellenőrzése és felügyelete,<sup>8</sup> egyéb hatósági feladatok (pl. honvédelem, repülésbiztonság és ellenőrzés, a tengeri közlekedés ellenőrzése és biztonsága, környezetvédelmi felügyelet, börtönbüntetési-

<sup>6</sup> „[...]meg kell állapítani, hogy az FLH által végzett tevékenység gazdasági jellegének a déli pálya kibővítése állami finanszírozásával összefüggésben történő vizsgálata során nem kell elválasztani a valamely infrastruktúra – jelen esetben a déli pálya – megépítéséből vagy kibővítéséből álló tevékenységet ezen infrastruktúra utólagos használatától, valamint, hogy a felépített infrastruktúra utólagos használatának gazdasági jellege vagy annak hiánya szükségszerűen meghatározza a kibővítési tevékenység jellegét is” – T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH and Mitteldeutsche Flughafen AG c/ Bizottság és T-443/08 Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt c/ Bizottság egyesített esetek 95. pont

<sup>7</sup> T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH and Mitteldeutsche Flughafen AG c/ Bizottság és T-443/08 Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt c/ Bizottság egyesített esetek 115. pont.

<sup>8</sup> C-364/92. eset SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol és NN 14/2007. és N 112/2008. – Deutschland Flughafen Kassel-Calden.

sek szervezése, finanszírozása és végrehajtása<sup>9</sup>). Az állami feladat és a gazdasági tevékenység közötti különbségtétel eseti alapon történik.

Az állami támogatások terén sokáig élt az a megközelítés, hogy az infrastruktúra finanszírozása nem tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá, mivel az infrastruktúra építése és működtetése állami feladat.<sup>10</sup> Amennyiben az infrastruktúrához való hozzáférés megkülönböztetés nélkül nyitva áll mindenki előtt, nincs szelektív előny a használóknál, a kedvezményezetténél. Az infrastrukturális projektek széles körű állami finanszírozása ellenére eddig ezek az intézkedések nem kerültek bejelentésre a Bizottságnak, vagy ha igen, akkor is jellemzően csak jogbiztonsági bejelentésre került sor, melynek célja annak kimondatása volt, hogy a tervezett intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

A Bizottság megközelítése ezen a téren számos ágazatban nem volt világos mindezidáig (pl. a kikötőfejlesztésre vonatkozóan nem fogadott el másodlagos szabályokat). A kikötők és repterek építése hosszú ideig állami feladatnak minősült. A sportstadionok és többfunkciós létesítmények (arénák) állami finanszírozása sem tartozott az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá, ha az infrastruktúra megkülönböztetés nélkül nyitva állt a különböző felhasználók és tevékenységek előtt.

Ugyanakkor a Leipzig/Halle -ítélet után már nem lehet azt állítani, hogy bármilyen infrastruktúra finanszírozása, amelyet később gazdaságilag hasznosítanak, nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá. Ennek az ellentéte is igaz, azaz, ha egy közfeladat végrehajtása miatt épül egy infrastruktúra, amelyet később nem hasznosítanak gazdaságilag, az állami támogatási szabályok továbbra sem relevánsak.<sup>11</sup> Ez utóbbi kategóriába tartozik például, ha egy utat vagy

<sup>9</sup> 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.) 16. pont.*

<sup>10</sup> Lásd pl. az 1994-es, légi szállítási ágazatra vonatkozó Bizottsági közleményt. *Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector.* OJ C 350., 10. 12. 1994., . 5.

<sup>11</sup> Az infrastruktúra állami finanszírozása független annak formájától (pl. vissza nem térítendő támogatás, adókedvezmény, kezességvállalás, adósság elengedés, kedvezményes földértékesítés).

autópályát építenek, amelyet nem adnak koncesszióba<sup>12</sup>, és az mindenki előtt nyitva áll. Ugyanez vonatkozik a közparkokra, a játszóterekre, amelyek szintén mindenki előtt nyitva állnak.

A vasúti társaságok tevékenysége egyre inkább liberalizált. A vasúti teherszállítás és a nemzetközi személyszállítás 2007, illetve 2010 januárjától teljesen liberalizált a vonatkozó uniós szabály alapján.<sup>13</sup> Ugyanakkor a vasúti infrastruktúra üzemeltetése (beleértve a vasúti infrastruktúra építését) tekintetében a tagállamokra van bízva, hogy ezt a tevékenységet liberalizálják, vagy monopólium marad. Nincs olyan uniós szintű ágazati szabályozás, amely kötelezné a tagállamokat az infrastruktúra üzemeltetésének liberalizálására. Ezért e területen az állami támogatási szabályok alkalmazandósága attól függ, hogy milyen az adott tagállamban e téren a jogi szabályozás.

Ugyanakkor az ítélet fényében a gazdaságilag hasznosítható tevékenységekhez, mint a kikötőkhöz<sup>14</sup>, repterekhez, stadionokhoz<sup>15</sup>, hulladékkezelő üzemekhez<sup>16</sup>, bizonyos kutatás-fejlesztéshez, energiához<sup>17</sup> és szélessávú hálózat kiépítéséhez kapcsolódó infrastruktúra építése, bővítése már az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik, és ezért főszabály szerint be kell jelenteni a Bizottságnak, és/vagy alkalmazni kell valamelyik állami támogatási szabályt (lásd később).

Összefoglalva, a joggyakorlat fejlődése abba az irányba vezet, hogy nagyon kevés olyan infrastruktúra típus van, amelynek építése nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá. Mihelyt az infrastruktúrát gazdaságilag hasznosítják, vagy gazdasági tevékenységhez közvetlenül és elválaszthatatlanul kapcsolódik, annak építése is gaz-

<sup>12</sup> A Bizottság esetjogából az következik, hogy a koncesszióba épített autópályák támogatása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik. Lásd pl. N 134/2007 - Görögország- Thessaloniki Víz alatti alagút; N 151/2009 – Az A1-es autópálya építésére és üzemeltetésére adott támogatás, Gdansk-Torun rész.

<sup>13</sup> Ugyanakkor a belföldi személyszállítás csak és gyakran részben liberalizált néhány tagállamban.

<sup>14</sup> Pl. N 44/2010 – Lettország – Krievu Sala kikötő infrastruktúrájának finanszírozása a városközponts kívül helyezés miatt.

<sup>15</sup> Pl. SA.31722 – Magyarország – A sport infrastruktúra fejlesztésének támogatása

<sup>16</sup> Pl. N 350/2002 – Írország – Hulladékkezelési infrastruktúra.

<sup>17</sup> Pl. N 594/2009 – Lengyel gázszállító hálózat.

dasági tevékenység lesz, és alkalmazni kell rá az állami támogatási szabályokat.<sup>18</sup>

Amennyiben tehát a támogatást nyújtók olyan infrastrukturális projekt megvalósítását tervezik támogatni, amely gazdasági hasznosításra kerül, minden esetben szükséges a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda megkeresése, a támogatási döntés előtt *az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet alapján, és amennyiben szükséges, a TVI-n keresztül az Európai Bizottság jóváhagyását is kérni kell a támogatás nyújtására. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján ezekben az esetekben a támogatás nyújtására (állami oldalról a finanszírozás biztosítása céljából jogi kötelezettség vállalására) csak a Bizottság jóváhagyó határozatát követően kerülhet sor.

Különösen fontos ezen előírás betartása a Strukturális Alapok felhasználása során az infrastrukturális nagyprojektek<sup>19</sup> vonatkozásában, mivel a Bizottság Regionális Főigazgatósága köteles a Verseny Főigazgatósággal konzultálni minden nagyprojekt esetében, illetve a támogatást nyújtó szervnek is bizonyítania kell az engedélyezési eljárás során, hogy az állami támogatási szabályokat betartja (vagyis két párhuzamos eljárást kell lefolytatni). Ha nem történik meg idejében az állami támogatási szempontú bejelentés a Verseny Főigazgatóság felé, az a projekt bizottsági jóváhagyását jelentősen hátráltathatja, vagy megakadályozhatja, ha az állami támogatási szabályokkal való összhang nem jön létre. A Strukturális Alapok felhasználása szempontjából szintén kiemelt jelentőségű, hogy a bizottsági állami támogatási jóváhagyási

<sup>18</sup> A Leipzig/Halle-ítélet kifejezetten az új infrastruktúra építésre (jelen esetben kifutó pálya építése) és a finanszírozásához kapcsolódó beruházási támogatásra hivatkozik. A létező infrastruktúra működtetéséhez nyújtandó működési támogatással az ítélet nem foglalkozik. Azonban a beruházási támogatáshoz hasonló elvek vonatkoznak a működési támogatásra is, azaz, hogy az infrastruktúra működtetése gazdasági tevékenység, akkor az ehhez adott támogatási az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik.

<sup>19</sup> Lásd 1083/2006. EK rendelet 39. cikkét: az olyan, munkálatok, tevékenységek és szolgáltatások sorából álló műveletek tekintetében felmerülő költségeket, amelyek célja valamely pontos gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése, amely egyértelműen meghatározott célkitűzésekkel rendelkezik, és amelynek teljes költsége az 50 millió eurót.

eljárás sokszor időigényes (1-1,5 év), amit a források felhasználása és az n+2-es szabály alkalmazása miatt is érdemes szem előtt tartani.

#### **4. Az állami támogatási szabályok alkalmazása**

A fentiekből az következik, hogy a Leipzig/Halle-ítélet alapján az infrastruktúra jövőbeli használata (gazdasági vagy nem gazdasági) határozza meg, hogy az infrastruktúra finanszírozása az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik-e.

##### *4.1. A támogatás lehetséges kedvezményezettjei*

Az infrastrukturális projekteket állami támogatási szempontból több szinten, a tulajdonos, a működtető és a használók szintjén is vizsgálni kell.

A kedvezményezettek<sup>20</sup> jogi státusza (állami tulajdonú, nonprofit stb.) az állami támogatási szempontból irreleváns. Még akkor is, ha állami szerverről, állami tulajdonú vállalatról vagy nonprofit, vagy veszteségtermelő szerverről van szó, az állami finanszírozás felveti az állami támogatás kérdését.

##### **4.1.1. Végfelhasználók szintje**

A végfelhasználók vagy fogyasztók szintjén a támogatás ezen szinten kizárható, ha minden lehetséges felhasználó azonos feltételek mellett juthat hozzá az infrastruktúrához. Az azonos feltételekkel való hozzáférés azonban nem zárja ki az állami támogatást, ha az állam a működtetőnek alacsony megtérülési rátát ír elő (pl. azért, hogy a működtető ne éljen vissza monopolisztikus helyzetével), és így a felhasználók által

---

<sup>20</sup> 1083/2006. EK rendelet 2. cikk (4) bekezdése világossá teszi, hogy a kedvezményezett fogalom a Strukturális Alapok (a közsférához vagy a magánszférához tartozó gazdasági megvalósító, szervezet vagy cég, amely felelős a műveletek kezdeményezéséért, vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért) és az állami támogatási szabályok (a köz- vagy a magánszférához tartozó vállalkozások, amelyek egyedi projektet hajtanak végre és állami támogatásban részesülnek) alapján eltérő.

fizetendő díj alacsonyabb, mintha azt olyan szolgáltató kérné, amelyik csak profitalapon működik.<sup>21</sup> Ezzel a felhasználók közül a vállalkozások közvetett állami támogatásban részesülnek. Tehát a díjnak piaci jellegűeknek kell lenniük, két irányból is elkerülve a szélsőségeket: a költségeken kell alapulniuk, és nem érhetik el a túlzott profitot eredményező a monopolisztikus árakat. Az InfraLeuna esetben ezt a helyzetet a Bizottság azzal oldotta meg, hogy fix árkalkulációt írt elő a monopólium területein, költségeit a felhasználókra kellett terhelnie, és az állammal nem fizetethette meg utólagosan a veszteségeit. Az árak megfelelőségének igazolására szolgálhat továbbá egy bejegyzett (független) könyvvizsgáló által kiadott igazolás.

#### 4.1.2. Tulajdonosok, működtetők szintje

Ezen a szinten az előny és ezzel az állami támogatás kizárható, ha az érintett vállalkozások nyílt, átlátható és diszkriminációmentes eljárás során kerülnek kiválasztásra, akár az infrastruktúra megépítésére, akár annak fenntartására és az állami finanszírozás a piaci árat tükrözi.<sup>22</sup> A Bizottság azt feltételezi, hogy ezekben az esetekben az állam a piaci magánbefektető elvének megfelelően járt el. A fenti feltételek többékevésbé a közbeszerzési szabályok betartását írják elő, de a releváns értékhatárok alatt is alkalmazandóak.

A Bizottság a Stardust Marine döntésében a tendereztetést nevezte meg a piaci ár eléréséhez szüksége módszernek. A döntés szerint a támogatás léte kizárható, és nincsen szükség bejelentésre, ha a következő feltételek teljesülnek:

- a szerződés odaítélése kompetitív, feltételmentes tenderben, diszkriminációmentes és átlátható eljárás során kerül sor,
- a szerződést, a legmagasabb árat ajánlóval kötik meg,
- az ajánlattevőknek megfelelő idő áll rendelkezésükre, hogy

<sup>21</sup> 1999/646/EK számú bizottsági határozat a Németország által az InfraLeuna Infrastruktur und Service GmbH részére nyújtandó támogatási intézkedésekről (HL 1999., L 260/1.). A Bizottság ugyanezen döntésében különítette el először az infrastruktúra állami finanszírozása során jelentkező három potenciális kedvezményezett szintet.

<sup>22</sup> N 649/2001. számú bizottsági döntés HL C 2002., 45/2, illetve N264/2002. számú bizottsági döntés HL C 2002., 309/15.



ajánlatukat elkészítsék, és minden szükséges információt megszerezzenek, az eszközök megfelelő értékeléséhez.<sup>23</sup>

#### 4.1.3. A tulajdonosok, illetve működtetők részvényeseinek vagy tulajdonosainak szintje

Szükséges annak vizsgálata is, hogy a tulajdonos vagy működtető vállalkozás tulajdonosai előnyben részesülnek-e valamilyen módon. Ennek elkerülése érdekében ezek a piaci szereplők nem élvezhetnek semmilyen speciális előjogot (pl. alacsonyabb díj) az infrastruktúra használata során. Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy az infrastruktúra kialakítása is magában foglalhatja az előnyhöz juttatás lehetőségét (a tulajdonos jobban ki tudja használni az infrastruktúrát, mint más vállalkozások). További előny származhat a működtető vállalkozásnál jelentkező profitból. Amíg a profit az uniós jog által megkövetelt piaci keretek között marad, valamint az állammal közös vállalkozás esetén az elosztására azonos feltételek (*pari passu*) mellett kerül sor, előnyről nem beszélhetünk. Közvetett előnyt jelenthet, hogy a vállalkozás piaci értéke növekszik a projektben való részvétel miatt, és így a tulajdonos a részvények értékesítésével extraprofitra tehet szert. Ez a közvetett támogatás kiküszöbölhető a részvények értékesítését ideiglenesen megtiltó rendelkezésekkel.

### 4.2. Az állami támogatási fogalom egyes elemeinek megvalósulása

#### 4.2.1. Gazdasági tevékenység

A gazdasági tevékenység fogalma az adott piacon áruk és szolgáltatások kínálását foglalja magába.<sup>24</sup> E tekintetben fontos elem annak meghatározása, hogy létezik-e verseny az adott piacon, azaz vannak-e olyan gazdasági egységek, amelyek hasonló vagy egymást helyettesítő árukat vagy szolgáltatásokat kínálnak. Ha egy piacon, még akkor is, ha annak mérete korlátozott, létezik ilyen tevékenység, akkor a tevékenységre vonatkoznak a piac szabályai és az gazdasági tevékenységnek minősül. Ha a piac nem liberalizált, tehát nincs nyitva a verseny előtt

<sup>23</sup> 2000/513/EK bizottsági határozat 62. pont, HL 2000 L 206/6., 2000. 8. 15.

<sup>24</sup> Lásd a C-184/98. sz. Pavel Pavlov és mások (ECR I-6451 [2000]), valamint a C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner (ECR I-09089 [2001]) ítéleteket.

az uniós vagy a nemzeti szabályok miatt vagy de facto nem liberalizált, az uniós állami támogatási szabályok nem alkalmazandók, feltéve, hogy az érintett vállalkozás más tevékenységet nem végez, mivel a nem liberalizált piacon tevékenykedő vállalkozásnak nyújtott támogatás érintheti a kereskedelmet, amennyiben a kedvezményezett vállalkozás liberalizált piacokon is működik.<sup>25</sup>

Meg kell azonban jegyezni, hogy nem zárja ki a gazdasági tevékenység jelenlétét, ha a hatóság döntésével egy vállalatot bíz meg egy szolgáltatás nyújtásával, és nem engedi, hogy azt harmadik fél végezze (pl. azért mert belső szolgáltatóval akarja a feladatot elvégeztetni).<sup>26</sup> A hatóság ilyen irányú döntése ellenére, a gazdasági tevékenység létezik azokon a területeken, ahol léteznek olyan szereplők, akik hajlandók és képesek lennének biztosítani a szolgáltatást az adott piacon. Ha a kedvezményezett szolgáltatást nyújt a piacon, a hozzá kapcsolódó beruházások állami (és EU-s) finanszírozása felveti az állami támogatási szabályok alkalmazásának szükségességét.

Ha a kedvezményezett nem gazdasági és gazdasági tevékenységet is végez, a keresztfinanszírozás kockázata az egyes tevékenységekhez kapcsolódó elkülönített számviteli nyilvántartás vezetésével (funkcionális szétválasztás) vagy külön leányvállalatok szervezésével (jogi szétválasztás) küszöbölhető ki.

#### 4.2.2. Előny, illetve annak kizárása

A Leipzig/Halle-ítélet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett gazdasági tevékenység fogalmát vizsgálta. Ugyanakkor, mivel ahhoz, hogy egy állami intézkedés állami támogatásnak minősüljön az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének összes feltételének teljesül-

<sup>25</sup> T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97–T-607/97., T-1/98., T3/98–T-6/98. és T-23/98. sz. Mauro Alzetta és mások kontra Bizottság egyesített ügyek [(EBHT 2000., II-2319. o.), 143–147. pont].

<sup>26</sup> 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.*) ezt a megállapítást 37. pontjában kifejezetten ki is mondja: „Abban az esetben, ha a piac egyetlen vállalkozás számára van fenntartva (beleértve a házon belüli szolgáltatót), az e vállalkozásnak nyújtott ellentételezésre az állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzés ugyanúgy érvényes.”

nie kell.<sup>27</sup> A piacon meg nem szerezhető előny feltételének teljesülése szempontjából vizsgálendő, hogy egy magánpiaci befektető adna-e forrást a projekthez hasonló feltételekkel. Ha igen, az állami forrás nem minősül állami támogatásnak.

Ezt bizonyíthatja például az a tény, hogy magánbefektető az állammal együttesen jelentős mértékben részt vesz a projektben, az állammal azonos feltételek (pl. kockázatviselés, megtérülés) mellett (pari passu). Egy külső szakértő által készített megalapozott előzetes üzleti terv, amely a magánpiaci félnek elfogadható megtérülést prezentál, jó kiindulópont. Fontos azonban kiemelni, hogy a beruházás finanszírozását kísérő vagy korábbi állami támogatási intézkedések, a körülményektől függően, érvényteleníthetik a következtetést, hogy egy hasonló intézkedést egy magánpiaci befektető is végrehajtott volna. Szintén nehéz bizonyítani a magánpiaci befektető elvét, ha a támogatás nyújtására a Strukturális Alapok felhasználásával kerül sor, és az arra vonatkozó szabályok piaci hiányosság meglétének bizonyítását (pl. nem megfelelő megtérülés) írják elő a támogatáshoz való hozzájutás feltételeként.

Ahhoz, hogy az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni kelljen, az intézkedésnek érinteni kell a tagállamok közötti kereskedelmet. A kereskedelem érintettsége általában fennáll, ha a támogatás megerősíti valamely vállalkozás helyzetét összehasonlítva a többi EU-n belül versengő vállalattal.<sup>28</sup> Az ezzel ellenkező tényállás bizonyítása a tagállamot terheli. Továbbá a joggyakorlat alapján nincs olyan küszöbérték vagy százalék, amely alatt a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem áll fenn.<sup>29</sup> A viszonylag alacsony összegű támogatás, illetve a kedvezményezett viszonylag kis mérete nem jelenti azt, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Másrészt, a Bizottság több esetben megállapította, hogy egy tisztán helyi jellegű tevékenység nincs hatással a tagállamok közötti kereskedelemre.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Lásd a C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft [EBHT 2003, I-7747. o.] ügyben hozott ítéletet.

<sup>28</sup> A 730/79. sz. Philip Morris Holland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1980, 2671. o.] 11. pontja.

<sup>29</sup> A C-113/00. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I-7601. o.] 30. pontja.

<sup>30</sup> Pl az uszodákat elsődlegesen a helyi lakosság használja, a helyi kórházak szintén a helyi lakosság ellátását célozzák, a helyi múzeumok feltételezhetően nem

Az infrastruktúra építésének finanszírozása során a piaci magánbefektető elvének teljesülése és a kereskedelem érintettségének hiánya mellett az alábbi két esetben kerülhető el, hogy az intézkedés állami támogatás valósítson meg.

#### 4.2.3. Egyéb lehetőségek az állami támogatási fogalomból való kikerülésre

##### 4.2.3.1. CSEKÉLY ÖSSZEGŰ (DE MINIMIS) TÁMOGATÁS

A de minimis rendelet alapján nyújtott támogatás nem minősül az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak, ha annak nagysága nem haladja meg vállalkozásonként és háromévente a 200 ezer eurót<sup>31</sup>.

2012 eleje óta létezik csekély összegű közszolgáltatási támogatás is, lásd alábbi pontban.

##### 4.2.3.2. KÖZSZOLGÁLTATÁS

Ha egy projekt és/vagy annak működtetésére (1.) közszolgáltatási kötelezettség keretében kerül sor, és (2.) az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagossá és átlátható módon előzetesen kell megállapítani; (3.) az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és a méltányos nyereségre; és (4.) a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása közbeszerzési eljárás keretében történik vagy a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének<sup>32</sup>.

---

vonzanak határon kívüli látogatókat, helyi kulturális események, amelyek potenciális látogatói pusztán helyiek. Lásd pl továbbiakban kulturális támogatásokról rész.

<sup>31</sup> A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendelet, HL L 379.,2006.12.28.”Különböző értékhatárokat meghatározó szabályok vonatkoznak a mezőgazdaságra és halászatra, illetve a közszolgáltatásra e téren.”

<sup>32</sup> Lásd még C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium

Megjegyzendő, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló szabályok biztosítják annak összeegyeztethető támogatás<sup>33</sup>, illetve csekély összegű támogatás<sup>34</sup> formájában történő nyújtásának lehetőségét is.

#### *4.3. Mikor nem szükséges az állami támogatás bejelentése a Bizottságnak?*

Ha feltételezhető, hogy az infrastruktúra finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik, azt be kell bejelenteni a Bizottságnak az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdése alapján, kivéve a következő eseteket:

- a) az intézkedés az általános csoportmentességi rendelet<sup>35</sup> hatálya alá tartozik, mert teljesíti az eljárási<sup>36</sup> és az anyagi összeegyeztethetőségi feltételeket is;
- b) a projekt és/vagy annak működtetése a 2012/21/EU közszolgáltatási határozat feltételeit teljesítve<sup>37</sup> közszolgáltatásnak minősül, ami azt jelenti, hogy van világos felhatalmazó aktus, és ellenőrzésre kerül, hogy a feladat ellátásáért nyújtott állami kompenzá-

---

Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft [EBHT 2003, I-7747. o.]

<sup>33</sup> Akár bejelentésköteles, akár nem, a bizottsági közszolgáltatási keretszabály alapján.

<sup>34</sup> 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 360/2012/EU bizottsági rendelet, HL L 114/8., 2012.04.26.

<sup>35</sup> A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) szóló 800/2008/EK bizottsági rendelet HL L 214., 2008.08.09., illetve. Az állami támogatásokról szóló közösségi jog c. Vademecum: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_hu.pdf)

<sup>36</sup> Utólagos tájékoztatási formanyomtatvány megküldése.

<sup>37</sup> Különleges feltételek vannak, pl. a megbízás léte és időtartama és a kompenzáció nagysága nem haladhatja meg évente a 15 millió eurót. Ebben a konstrukcióban a szükséges infrastruktúra-beruházás támogatása elosztható a közszolgáltatással való megbízás időtartamára (általában 10 év, hacsak az értékcsökkenési szabályok nem indokolnak más időtartamot).

ció összege nem haladja meg a közszolgáltatás nettó költségeit beleértve egy ésszerű profitot.

- c) a támogatás létező támogatási programból is adható, amennyiben a létező támogatási program feltételei betartásra kerülnek.<sup>38</sup> A bizottsági döntések (beleértve a létező támogatási programokra vonatkozó döntéseket) a következő címen érhetők el: [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=3](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3)

#### *4.4. Bejelentésköteles intézkedések*

Ha egy intézkedés állami támogatásnak minősül, és nem tartozik a fenti kategóriák (csoportmenetesség, közszolgáltatás, létező támogatás) egyikébe sem, azt jóváhagyásra be kell jelenteni a Bizottságnak. Az összeegyeztethetőség elbírálásánál a támogatás közös cél elérése érdekében kifejtett pozitív, illetve a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai kerülnek összehasonlításra (mérlegelési teszt). A mérlegelés során a támogatás EU szociális jólétére gyakorolt hatását is vizsgálja a Bizottság. A vizsgálatra az irányadó másodlagos szabályok alapján kerül sor, ha van ilyen,<sup>39</sup> vagy ennek hiányában közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja, valamint egyes közlekedési infrastruktúrák (pl. intermodális központok) esetében az EUMSZ 93. cikke alapján.

<sup>38</sup> P1 N 199/2010. sz. állami támogatás – Magyarország – Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése.

<sup>39</sup> A hatályos uniós állami támogatási szabályok a következő címen érhetők el: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

**Összefoglaló tábla**

| <b>Infrastruktúra típusa</b>  | <b>Megjegyzés</b>   | <b>Hivatkozás</b>  |
|---|---|--|
| Reptér  | Lásd Leipzig/Halle-ítélet   | T-455/08 & T-443/08. egyesített esetek.  |
| Közbiztonság, védelem, rendőrség, vámügyi intézkedések, a légtér felügyelete; tűzmegelezés, meteorológiai szolgálat és a légitforgalmi irányító.                                    | Állami feladat  | C-364/92. Eurocontrol, NN<br>14/2007 & N 112/2008, Flughafen Kassel-Calden                 |
| Kikötők, stadionok, többfunkciós arénák, hulladékkezelő üzemek, síliftek, felvonók, libegő, bevásárló központok, irodaházak stb.  | Gazdasági tevékenység az infrastruktúra építése, ha az infrastruktúrát gazdaságilag hasznosítják.             | Leipzig/Halle-ítélet, C4/2008 Ahoy, SA.33728 Multiarena Copenhagen, SA.33618 Uppsala Arena |
| A köz számára nyitva álló, nem kereskedelmi alapon működtetett autóutak, autópályák.<br><br>A köz számára nyitva álló, nem kereskedelmi alapon működtetett parkok, játszóterek stb. | Állami feladatok körébe tartozik.   | A Leipzig/Halle-ítélet 'ellentétes' alkalmazása.   |
| Vasúti infrastruktúra működtetése (management).   | Attól függ, hogy a tagállamban az infrastruktúra működtetése jogi monopólium, vagyis a piac nem liberalizált. |  |
|   |   |  |

A fenti lista nem teljes. Az általános elvet, mely szerint gazdasági tevékenységhez tartozó infrastruktúra esetében az infrastruktúra építése esetén is be kell tartani az állami támogatási szabályokat, minden egyéb infrastruktúra esetében vizsgálni kell.