

A LEIPZIG/HALLE-ÍTÉLET ALKALMAZÁSA KIKÖTŐK ÉPÍTÉSÉRE

Összefoglalta: PINTÉR VERONIKA és POTVORSZKI GÁBOR¹

1. Bevezetés

A Leipzig/Halle-ítélet² értelmében a repülőtéri infrastruktúra építéséhez nyújtott állami támogatás versenyjogi megítélése a repülőtér későbbi hasznosításától függ. Az infrastruktúra kereskedelmi jellegű hasznosítása gazdasági tevékenységnek minősül, így a beruházáshoz, vagy annak egy részéhez (kivétel a kifejezetten közhatalmi funkciók) nyújtott támogatás az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik. A kikötői infrastruktúrát illetően az állami támogatás három szinten merülhet fel:

- támogatás a kikötő infrastruktúrájának megépítésére (beruházási támogatás),
- támogatás a kikötői infrastruktúra működtetéséhez,
- támogatás az infrastruktúrát használók részére.

Jelen összefoglaló csupán a beruházási támogatással foglalkozik a kikötői infrastruktúra vonatkozásában.

¹ A szerzők a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² 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.

Egy infrastruktúra létrehozásának támogatása, amennyiben az a későbbiekben gazdasági hasznosításra kerül, az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik. Mindamellet a közhatalmi funkciókból eredő állami feladatok nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, ezért azok támogatása sem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá. Nem gazdasági tevékenységek támogatása esetében a támogatási intenzitás mértéke ezért elérheti a 100%-ot is.

A gazdasági tevékenységek esetében azonban a bizottsági megközelítés szigorúbb. A Bizottság által a témában hozott határozatokban³ az infrastruktúra fejlesztéséhez a kikötői hatóságnak megfelelő önerővel (lehet hitel formájában) kell rendelkezni (25–50%), és a fejlesztés révén növekedést kell elérni a saját bevételekben.

2. Állami támogatásnak nem minősülő esetek

2.1. Közhatalmi tevékenység körébe tartozó állami feladatok

Az állami feladat és a gazdasági tevékenységek közti megkülönböztetést esetről esetre kell meghatározni.

Egyes kikötői infrastruktúrába történő beruházások, melyek kizárólagosan az állam közhatalmi funkciójából eredő állami feladatok ellátását teszik lehetővé (például vámhatósági, rendőrségi feladatok ellátása, illetve a biztonsággal, azaz nyilvános fenyegetésekkel, terroristátamadásokkal szembeni védelem), általában nem minősülnek gazdasági tevékenységnek.⁴

³ C 939/2012 (ex N137/2010) sz. ügy – Construction of Infrastructure for the Passenger and Cargo Ferries Terminal in Klaipėda, HL [2012], 2012.02.22., 16. o.

C 39/2009 (ex N 385/2009) sz. ügy – Public financing of port infrastructure in Ventspils Port, HL [2011], 2011.12.02., 92–101. o.

N 44/2010. sz. ügy – Latvian Republic Public financing of port infrastructure in Krievu Sala, HL [2011], 2011.06.15., 20. o.

C 21/2009 (ex N 105/2008, N 168/2008 and N 169/2008) sz. ügy – Greece Public financing of infrastructure and equipment at the Port of Piraeus, HL [2009], 2009.12.18., 25. o.

⁴ Lásd a Leipzig/Halle-ítélet 98. bekezdés. Megjegyzi, hogy „állami forrásból történő cselekvés” nem egy statikus fogalom, azaz egy tevékenység válhat gazdaságivá, például mikor privatizálásra kerül. Ráadásul, a támogatás léte a

A gazdasági tevékenységet nem érintő, 100%-os intenzitású támogatást hagyott jóvá például a Bizottság a lett kikötői infrastruktúra fejlesztése⁵ esetében az alábbi tevékenységekre:

- mederkotrás és talajjavítás,
- folyópart (támfal) megerősítése, vízi utakhoz való hozzáférés biztosítása,
- bekötő út felújítása,
- biztonsági létesítmények és berendezések,
- környezetvédelmet érintő intézkedések.

Nem gazdasági tevékenységhez kapcsolódó az infrastruktúrára épülő elemek (szuprastruktúra), azaz az adott infrastruktúra kiépítése utáni felépítmények kiépítésének támogatása sem minősül állami támogatásnak. Infrastruktúrára épülő elem pl. számítógéppark beszerzése, kiépítése, üzemeltetése, IT-eszközök, de lehet tanulmány is.

A görög kikötő fejlesztése esetében⁶ a beruházási projekt részeként az alábbi, infrastruktúrára épülő elemeket határozták meg:

- irodaházak építése,
- gépek és berendezések beszerzése:
- 4 portáldaru, 10 terpeszdaru,
- 8 db sínre szerelt híd,
- 2 db speciális targonca,
- kiegészítő felszerelések,
- különböző IT-eszközök beszerzése és telepítése (határozat részletesen nem nevesíti).

Ezen elemek a terminálhoz tartozó móló megépítése után a projekt megvalósításának 2. ütemében kerülnek megvalósításra. A görög álláspont szerint ezen elemek beszerzése nem tartalmaz állami támogatást,

tulajdonos, a működtető, valamint a felhasználó szintjén kell, hogy elemzésre kerüljön. Például tengeri kapcsolattal rendelkező utak (hullámtörő gátak, tengeri zsilipek, hajózható csatornák), partfalak és kikötőn kívüli vasúti sínek a Bizottság által vizsgálандók, bizonyos specifikus feltételek megléte esetén, mint nem kereskedelmi célból kiaknázható infrastruktúrák, lásd vonatkozó esetek N 520/2003.-BE- Flamanđ kikötők (2004/10/20. döntés) és N 60/2006.- NL- Rotterdami kikötő (2007/04/24. döntés). Újabbán, a Bizottság jelezte, hogy ezen infrastruktúrák finanszírozása állami támogatást tartalmazhat, végül nyitva hagyva a kérdést az N 110/2008., DE, Jade-Weser-Kikötő, HL 137/2009. (ex N 385/2009.), LV - Ventspils Kikötő, HL 62/2010. ügyekben.

⁵ Lásd N 44/2010. sz. ügy.

⁶ Lásd C 21/2009.

mert azt saját forrásból és – piaci feltételek mellett – banki kölcsönökből finanszírozzák. Ezzel szemben a Bizottság úgy vélte, hogy a felépítmény elemei nem járnak magas beruházási költségekkel, és azokat tisztán kereskedelmi alapú magánfinanszírozás fedezni tudja. Így a Bizottság kétségét fejezte ki a felől, hogy a kérdéses berendezések állami forrásból való finanszírozása szükséges-e, és a kikötői hatóság vajon nem tudná-e saját forrásból finanszírozni. A Bizottság érvelése szerint az ilyen infrastruktúra elemek beszerzését a kikötői üzemeltetők rendszerint saját maguk finanszírozzák. A görögök az állami finanszírozás mértékére hivatkoztak, azaz a projekt első fázisában megépülő móló állami finanszírozása megközelítőleg 49%, ami azért szükséges, mert az összköltséghez viszonyítva nagyon alacsony a beruházás megtérülési rátája és sok időt vesz (40 év) igénybe az amortizációja, valamint a szabad pénzügyi piacokon való forráskeresés nehézségeket okoz. A Bizottság végül úgy vélte, hogy a móló megépítéséhez szükséges az állami beavatkozás 35 millió euró összegig (azaz megközelítőleg 49%) és az összeegyeztethető a belső piaccal az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése c) pontja szerint.

Akkor azonban, ha a projekt bármely olyan infrastrukturális elemet is tartalmaz, amely gazdaságilag hasznosítható, felmerül az állami támogatási gyanú.

2.2. A piaci magánbefektető elvével összhangban lévő beruházások

Vizsgálandó, hogy a piaci magánbefektető finanszírozná-e a projektet olyan hozamelvárások mellett, amely mellett azt az állam teszi.

Amennyiben igen, úgy az intézkedés nem tartalmaz állami támogatást. A kikötői infrastruktúra finanszírozása általában jelentős tőkebefektetést követel, ami néhány esetben rendkívül hosszú idő alatt térül meg, és ezért általában az ilyen beruházások nem tisztán gazdasági megfontolásokon alapulnak. Így igen nehéz biztosítani, hogy az állam a finanszírozásban mint piaci magánbefektető vegyen részt. Következésképpen, még ha a tagállam úgy is érvel, hogy adott esetben a piaci magánbefektető elve alkalmazandó, a Bizottság továbbra is elvárja az intézkedés előzetes bejelentését az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés alapján.

2.3. A projekt mint általános gazdasági érdekű szolgáltatás

Ha a projekt és/vagy annak működése (1) része egy általános gazdasági érdekű szolgáltatások minősített szolgáltatásnak, (2) az ellentételezés paramétereit előre pontosan meghatározottak, (3) a közszolgáltatás nyújtásának költségein, valamint az ésszerű profiton felül nincs ellentételezés és (4) a szolgáltatást végzőt a közbeszerzési eljárásban választják ki, ami biztosítja, hogy a szolgáltatás nyújtása a lehető legkevesebbe kerüljön a közösségnek, vagy az ellentételezés nem haladja meg a szükséges kompenzáció mértékét, amelyet azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett és felszerelt vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve, az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.⁷ Megjegyzendő, hogy a közszolgáltatásra vonatkozó szabályok magukban hordozzák annak lehetőségét, hogy az intézkedés összeegyeztethető vagy csekély összegű támogatás legyen.

3. A bejelentési kötelezettség alóli mentesülés lehetőségei

Ha a kikötő infrastruktúrájának állami forrásból való finanszírozása állami támogatási szabályok alá tartozik, akkor az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének bejelentési kötelezettségének hatálya alá tartozik, kivéve az alábbi eseteket:

- Az intézkedés mentesül a bejelentési kötelezettség alól, ha az általános csoportmentességi rendelet⁸ hatálya alá tartozik, mivel teljesíti az eljárási⁹ és az anyagi összeegyeztethetőségi feltételeket is. A kikötői infrastruktúra támogatása például összeegyeztethető és mentes lehet a bejelentés alól, mint regionális támo-

⁷ C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft [EBHT 2003, I-7747. o.]

⁸ 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

⁹ Utólagos tájékoztatási formanyomtatvány megküldése.

gátás (kikötői infrastruktúrára elszámolható költségek nem haladhatják meg a 100 millió eurót).¹⁰

- A projekt és/vagy annak működtetése a 2012/21/EU közszolgáltatási határozat feltételeit teljesítve¹¹ közszolgáltatásnak minősül, ami azt jelenti, hogy van világos felhatalmazó aktus, és ellenőrzésre kerül, hogy a feladat ellátásáért nyújtott állami kompenzáció összege nem haladja meg a közszolgáltatás nettó költségeit, beleértve egy ésszerű profitot. A közszolgáltatási határozat csupán azon személyforgalmi_kikötőkre alkalmazandó, melyek éves forgalma nem haladja meg a 300 ezer utast. Ráadásul a közszolgáltatási határozat megkövetel egy egyértelmű felhatalmazó jogszabályt és annak ellenőrzését, hogy az ellentételezés összege nem haladja meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatás költségeit és az ésszerű profit értékét.
- Ha a támogatás egy létező állami támogatási program alapján nyújtják.

4. Állami támogatás bizottsági jóváhagyásra való bejelentése

Ha az intézkedés állami támogatást tartalmaz, és az intézkedés nem felel meg a 3. pontban felsorolt lehetőségeknek, szükséges az intézkedés a Bizottsághoz jóváhagyásra történő bejelentése. Jelenleg nincs a Bizottság által elfogadott külön állami támogatási szabályrendszer kikötőkre vonatkozóan, ezért a kikötői infrastruktúrára nyújtott állami támogatást általában az alábbiak alapján hagyja jóvá a Bizottság:

4.1. Közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján

Egy támogatás uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetősége értékelése alapvetően az intézkedések közös piaci verseny-

¹⁰ Lásd általános csoportmentességi rendelet 6. cikk (2) bekezdés és 13. cikk.

¹¹ 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).

re és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásainak és a meghatározott uniós célkitűzések elérésére gyakorolt pozitív hatásainak összevetését foglalja magában, ahogyan azt az esetjog is mutatja. Az intézkedésnek különösen a következő feltételeknek kell megfelelniük:

- a közérdekkel összhangban meghatározott célkitűzés megléte,
- a célkitűzéshez képest az infrastruktúrának szükségesnek és arányosnak kell lennie,
- közép-távú hasznosítási kilátásoknak kielégítőnek kell lenniük,
- az infrastruktúrához való hozzáférés egyenlő és diszkriminációmentes módon történjen meg, és
- az uniós érdekekhez képest korlátozott legyen a kereskedelem érintettség.

Ezen kívül a támogatásnak magának szükségesnek és arányosnak kell lennie, és ösztönző hatással kell rendelkeznie.

4.2. A közszolgáltatást ellátó kikötők vonatkozásában: közszolgáltatási keretszabály¹²

Amennyiben a bejelentési kötelezettség alóli mentesülés feltételei a közszolgáltatási határozat alapján nem teljesülnek, a közszolgáltatási keretszabály tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek alapján a közszolgáltatási kompenzációt a Bizottság összeegyeztethetőnek nyilvánítja.

4.3. A regionális iránymutatás feltételei¹³

A jelenlegi regionális iránymutatás értelmében¹⁴ a szállítási infrastruktúra részesülhet beruházási támogatásban. Ez azt jelenti, hogy a

¹² A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL C 8., 2012.01.11., 15–22.o.)

¹³ Iránymutatás a nemzeti regionális támogatásról 2007-2013-ra, HL 54., 4.3.2006.

¹⁴ A tagállam szintén alkalmazhatja az általános csoportmentességi rendeletet a kikötői infrastruktúra támogatására, bejelentési kötelezettség nélkül, habár vannak egyéb eljárási követelmények, mint például utólagos tájékoztatás benyújtása, amennyiben az elszámolható költségek meghaladják az 50 millió eurót, de nem haladják meg a 100 millió eurót.

tagállam általában nyújthat beruházási támogatást a kikötői infrastruktúrára a regionális iránymutatás alapján.

Ventspils kikötő fejlesztésének támogatása ügyben¹⁵ a Bizottság a következő támogatási intenzitásokat engedélyezte.

Cél	Jóváhagyott támogatási intenzitás az elszámolható költségek százalékában
Száraz ömlesztett áruhoz terminál építése	50%
Kikötőhelyek építése	50%
Hullámtörőgát rekonstrukció	50%
Vasútvonalakhoz összekötő út építése	85%
Meder kotrása	85%
Kikötőhatóságok járműveit tároló kikötő mólók felújítása	85%
A csatorna partjainak megerősítése	85%
Átlagosan	62,85%

Fontos még kiemelni a Bizottság eddigi esetjoga alapján, hogy a Bizottság az alábbi két közleményben foglaltakat is figyelembe veszi a támogatások összeegyeztethetőségének értékelés során:

- *Fenntartható jövő a szállítási ágazatban: Egy integrált, technológiavezérelt és felhasználóbarát rendszer*¹⁶. A dokumentum a teherszállítást az integrált logisztikai rendszerbe helyezi, melynek elemei a kikötőfejlesztés, intermodális terminálok és környezetbarát szállítási módok.
- *Javaslatok és stratégiai célkitűzések az Európai Unió tengeri szállítási politikájának vonatkozásában a 2018-ig terjedő időszakra*.¹⁷ A dokumentum hangsúlyozza, hogy az új kikötői inf-

¹⁵ C 39/2009. (ex N 385/2009.) sz. ügy - Public financing of port infrastructure in Ventspils Port, HL [2011], 2011. 12.02., 92–101. o.

¹⁶ A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user friendly system. Lásd http://ec.europa.eu/transport/media/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Strategic goals and recommendations for the EU's maritime transport policy

rastruktúra, vagy a meglévő kapacitások kihasználtságának fejlesztése létfontosságú ahhoz, hogy a kikötők hatékonyan meg tudjanak birkózni 'gateway' funkciójukkal.