

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSA A REPÜLŐTÉRI INFRASTRUKTÚRA BERUHÁZÁSOKRA

Összefoglalta: HÁRS-GARAMI ZSÓFIA¹

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 nyújtott támogatás, kivéve a kifejezetten közhatalmi funkciókhoz kapcsolódó, pl. légiforgalmi irányítás, vámügyi és rendőrségi infrastruktúra részeket, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik. Repülőtéri infrastruktúrával kapcsolatban a Bizottság gyakorlata háromféle állami támogatást különböztet meg:

- repülőtéri infrastruktúra létrehozásához nyújtott támogatás (beruházási támogatás),

¹ Hárs-Garami Zsófia a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Az Európai Bíróságnak (Törvényszék) a 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. Témáról részletesebben lásd Tóth Tihamér: A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami Támogatások Joga*, (2011/1.) 69–81. http://atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2011/06_Tth.pdf

- repülőtéri infrastruktúra működtetéséhez nyújtott támogatás (működési támogatás) és
- az infrastruktúra használójának nyújtott támogatás.

2. Mikor nem minősül a támogatás állami támogatásnak?

2.1. Közhatalmi jellegű tevékenységek

A közhatalmi feladatok és a gazdasági tevékenységek megkülönböztetését eseti alapon kell elvégezni. Bizonyos repülőtéri infrastruktúra beruházások, amelyek kifejezetten állami feladatként fenntartott funkcióhoz kötődnek (például a légiforgalmi irányításhoz kapcsolódó útvonal-ellenőrzés, vámügyi és rendőrségi kapcsolódó infrastruktúra, biztonsági infrastruktúra: például nyilvános fenyegetés és terrorcselekmények elleni infrastruktúra) főszabályként nem gazdasági tevékenységnek minősülnek³. Azonban, ha a projekt tartalmaz bármilyen, gazdaságilag hasznosítható infrastruktúra elemet, azt be kell jelenteni a Bizottságnak, hiszen annak támogatása állami támogatást foglalhat magában.

2.2. A piaci magánbefektető elvének megfelelő beruházások

Ha egy piaci magánbefektető biztosítana tőkét a projekthez olyan várható megtérüléssel, feltételekkel, mint az állam, akkor nincs szó állami támogatásról.

A repülőtéri infrastruktúra finanszírozása általában nagymértékű tőkebefektetést igényel, amelyek néhány esetben csak nagyon hosszú távon térülnek meg, ezért tisztán gazdasági döntés alapján nem vállalkoznának rá. Ezért nagyon nehéz megállapítani, hogy az állam részt venne-e egy ilyen típusú finanszírozásban, ha egy tipikus piaci magánbefektető lenne. Következésképpen, még ha az érintett tagállam

³ Lásd a Leipzig-Halle-ítélet 98. pontját. A Bizottság álláspontja szerint a „közhatalmi tevékenység” nem egy statikus fogalom, vagyis egy tevékenység gazdasági tevékenységgé válhat például akkor, ha privatizálják. Ezenkívül az állami támogatás meglétét a tulajdonos, a működtető és a felhasználó szintjén is vizsgálni szükséges.

úgy is érvel, hogy a piaci magánbefektető elve alkalmazható, akkor is javasolt a konstrukció előzetes bejelentése a Bizottság felé az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése szerint. Azon kívül nagyon nehéz megállapítani a piaci magánbefektető elvével való összhangot, ha a Strukturális Alapok szabályozása alapján piaci hiányosság szükséges ahhoz, hogy EU finanszírozásban részesüljön a beruházás.

2.3. Közszolgáltatásra létrejött projektek

Amennyiben az Európai Bíróságnak az Altmark-ügyben hozott ítéletében⁴ foglalt feltételek maradéktalanul teljesülnek, a közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában nyújtott támogatás nem tartalmaz uniós jogi értelemben vett állami támogatást. Ezek a feltételek a következők:

- a vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan, világosan – nemzeti jogszabályban, szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyeket teljesítenie kell;
- a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni;
- a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket;
- amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét 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.

⁴ Lásd a C-280/00 sz. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („Altmark”-) ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003, I-7747. o.].

Fontos azonban, hogy a közszolgáltatás esetén lehetőség van összegegyeztethető állami támogatás vagy csekély összegű támogatás nyújtására is.

Repülőterek esetén a Repülőtéri Iránymutatás tartalmazza, hogy mely tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak.⁵ Ennek lényege, hogy egy repülőtér teljes körű üzemeltetése csak kivételes esetekben lehet közszolgáltatás, mint például elszigetelt régióban⁶ lévő repülőterek esetén. Mindenesetre azok a tevékenységek, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a repülőtér alaptevékenységéhez, nem minősülnek közszolgáltatásnak⁷.

2.4. Csekély összegű támogatás

Csekély összegű támogatás a *Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet*⁸ alapján nyújtható. A csekély összegű támogatás összege bármely három, egymást követő pénzügyi év tekintetében vállalkozásonként maximum 200 ezer euró. A támogatáshalmozódásra a rendelet alapján szigorú szabályok vonatkoznak.

3. Mikor nem igényel az állami támogatásnak minősülő intézkedés európai bizottsági bejelentést?

Ha az infrastruktúra állami finanszírozása úgy tűnik, hogy állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik, meg kell állapítani, hogy a projekt bejelentés köteles-e az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése alapján. Nincs bejelentési kötelezettség, ha

- a) a finanszírozás mentesül a bejelentés alól, mert megfelel az Általános Csoportmentességi Rendelet feltételeinek, amely eljárás-

⁵ Lásd a Repülőtéri Iránymutatás (A Bizottság közleménye a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról, HL C 312., 2005. 12. 09., 1–14.o.) 34. és 53. bekezdését.

⁶ Pl. Franciaország tengerentúli megyéi.

⁷ Lásd a Repülőtéri Iránymutatás 53 (iv) bekezdését.

⁸ HL L 379., 2006.12.28., 5. o.

si⁹ és összeegyeztethetőségi szabályokat tartalmaz¹⁰; repülőtéri infrastruktúrához nyújtott támogatás akkor lehet összeegyeztethető és mentesített a bejelentés alól, ha például regionális támogatásként vagy KKV támogatásként nyújtják¹¹;

- b) a projekt vagy/és a működése közszolgáltatás része, összhangban a Bizottság 2012/21/EU közszolgáltatási határozatával¹² (a 2005-ös Repülőtéri finanszírozásról szóló iránymutatásban meghatározott feltételek alkalmazandók¹³). A közszolgáltatási határozat csak olyan repülőterek esetén irányadó, ahol az utaslétszám évente nem több 200 000 főnél. Ezen túlmenően a közszolgáltatási határozat előírja az egyértelmű megbízási aktust, és annak ellenőrzését, hogy a kompenzáció nem haladja meg a közszolgáltatás költségét és elvárható profitját;
- c) ha a támogatást létező támogatásként¹⁴ nyújtják.

⁹ Például összefoglaló információs táblázat vagy átláthatósági táblázat.

¹⁰ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőségük nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), HL L 214., 2008.09.09. Összefoglalását lásd, a Vademecum a közösségi állami támogatási jogról:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf

¹¹ Bizottsági ajánlás (2003. május 6.) a mikro-, kis- és középvállalkozások definíciójáról, HL L 124., 2003.05.20., 36. o.

¹² A BIZOTTSÁG határozata (2011. december 20.) 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 (2012/21/EU) HL L7., 2012. 01. 11., 3.o.

Speciális feltételek érvényesek, például a megbízási és a kompenzáció éves mértéke nem haladhatja meg a 15 millió eurót. Ebben a konstrukcióban a szükséges infrastruktúra beruházáshoz nyújtott induló támogatás átlagát úgy kell számítani, mint az SGEI kompenzációhoz kapcsolódó éves megbízást: általában 10 év, kivéve, hogyha a beruházások amortizációja igazolható.

¹³ Lásd a Repülőtéri Iránymutatás 53 (iv) bekezdését.

¹⁴ Létező támogatás:

i. Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási okmánya 144. és 172. cikkének, a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási okmánya IV. melléklete 3. pontjának és az említett melléklet függelékének, valamint

4. Bizottsági bejelentés – a jóváhagyás lehetséges jogalapjai

Ha az intézkedés állami támogatásnak minősül, és nem felel meg a fentiekben felsorolt követelményeknek, akkor a Bizottság felé történő bejelentés az állami támogatási elem tisztázása miatt szükséges. Általánosságban repülőtéri infrastruktúrához nyújtott állami támogatást összeegyeztethetőnek tekinthető, ha az megfelel az alábbi szabályok egyikének.

4.1. 2005-ös Repülőtéri Iránymutatásban meghatározott feltételek

A 2005-ös Repülőtéri Iránymutatás alapján a beruházásokhoz nyújtott állami támogatások intenzitása elérheti a 100%-ot, feltéve, hogy:

- világosan meghatározott általános érdek jelenléte,
- az infrastruktúra szükségessége és arányossága a célkitűzésnek megfelelően,
- kielégítő középtávú kilátások a használat terén,
- az infrastruktúrához való hozzáférés módja egyenlő és nem diszkriminatív, és
- az uniós piac működését korlátozottan érinti.

Bulgária és Románia csatlakozási okmánya V. melléklete 2. és 3. b) pontjának és az említett melléklet függelékének sérelme nélkül, minden támogatás, amely a Szerződésnek az érintett országokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási rendszerek és egyedi támogatások, amelyeket a Szerződés hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazandók;

- ii. engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;
- iii. olyan támogatás, amelyet e rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerint vagy e rendelet hatálybalépése előtt, de ennek az eljárásnak megfelelően engedélyeztek;
- iv. olyan támogatás, amely létező támogatásnak tekintendő a 15. cikk szerint;
- v. olyan támogatás, amelyet létező támogatásnak kell tekinteni, mert megalapítható, hogy a hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a közös piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá. Egyes intézkedéseknek egy tevékenység közösségi jog általi liberalizálását követő támogatássá válása során az ilyen intézkedések a liberalizációra megállapított időpontot követően már nem minősülnek támogatásnak.

Ezen túlmenően a támogatásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie, valamint ösztönző hatása is kell legyen.

4.2. Közszolgáltatási keretszabály repülőtereknek a közszolgáltatási intézkedéssel kapcsolatosan

Amennyiben az adott közszolgáltatás kompenzációja nem teljesíti a határozatban foglalt feltételeket, akkor a támogatás összeegyeztethetőségét a közszolgáltatási keretszabály alapján kell értékelni.¹⁵

4.3. A regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás

A jelenlegi regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás alapján¹⁶ (RAG), az elszámolható költségek közül csak az ingóságok (pl. szállítási eszközök) vannak kizárva beruházási támogatások esetén. Mindazonáltal, bármely szállítási infrastruktúra beruházás részesülhet beruházási támogatásban. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok főszabályként a RAG¹⁷ alapján nyújthatnak beruházási támogatást repülőtéren infrastrukturához, betartva az ún. regionális támogatási térkép adta kereteket, amely Magyarország esetében maximum 50%-os támogatási intenzitást tesz lehetővé az ország fejletlenebb területein, Budapest esetében azonban csak 10%-ot.

¹⁵ Erre utal a 2005. évi Repülőtéren Iránymutatás alkalmazandó 4.1. pontja is.

¹⁶ Nemzeti Regionális Támogatásokról szóló Iránymutatás 2007-2013 HL C 54., 2006.03.04.

¹⁷ A tagállamok az Általános Csoportmentességi Rendeletet (RAG) is alkalmazhatják repülőtéren infrastruktúra beruházáshoz bejelentési kötelezettség nélkül, habár más eljárási szabályokat be kell tartani: összefoglaló információs táblázat vagy átláthatósági táblázat benyújtása, ha az elszámolható költségek meghaladják az 50 millió eurót, de 100 millió eurót nem haladják meg.